

## دور الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية في ترشيد استهلاك اعتمادات ميزانية الجماعات المحلية

د/قادري محمد الطاهر<sup>1</sup>

كاكي عبد الكريم<sup>2</sup>.

### مقدمة:

تعتبر الجماعات المحلية النواة الرئيسية لبعث عملية التنمية الشاملة، و الإقلاع الاقتصادي في مختلف المجالات، سواء الاجتماعية أو الثقافية أو الاقتصادية، على مستوى إقليمها، ولن يتأتى لها ذلك إلا من خلال موارد مالية من خلال تخصيصات الحكومة أو الموارد الذاتية (المصادر الذاتية) Ressources Propres، حصيلتها تسمى الميزانية المحلية، التي تحتاج إلى ترشيد في صرفها نحو الوجهة الصحيحة لذلك، بما يخدم عملية التنمية المحلية والإقلاع الاقتصادي، و توجيهها الوجهة الصحيحة التي سطرت لها. و باعتبار الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة فان موازنتها تخضع لمختلف أنواع الرقابة على المال العام، سواء الرقابة الداخلية، ممثلة في الرقابة الإدارية بنوعها (الرقابة المالية القبلية، و رقابة المفتشية العامة للمالية)، أو الرقابة الخارجية، ممثلة في الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة.

### المحور الأول: ماهية الجماعات المحلية

#### أولاً: مفهوم الجماعات المحلية

تعد الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، و هي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات و المدن و القرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.<sup>3</sup> و يطلق عليها في الجزائر اسم البلديات و الولايات، و تضم البلدية مجموعة سكانية معينة، و تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، و تحدث بموجب قانون<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> استاذ محاضر جامعة الجلفة

<sup>2</sup> استاذ مساعد جامعة تيارت

<sup>3</sup> لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكة، العدد السابع، فيفري 2005، ص2.

<sup>4</sup> لخضر مرغاد، المرجع نفسه، ص2

كما تعرف الولاية بأنها "جماعة عمومية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و تشكل مقاطعة إدارية للدولة، و تنشأ بموجب قانون".

و ينتخب سكان البلدية من يقوم بتسيير شؤونهم المحلية في شكل مجلس يسمى المجلس الشعبي البلدي. كما يقوم بتسيير شؤون الولاية مجلس شعبي ولائي منتخب على المستوى الولائي. و يتم تعيين الوالي من قبل السلطات المركزية، و كذا يتم تعيين المجلس التنفيذي الولائي. و قد اصطلح في بعض الدول تسميتها بالحكم المحلي لتمتعها بالاستقلال المالي عن السلطة المركزية، و لكن الفرق كبير بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، فالحكم المحلي يتضمن كل مظاهر الحكم من التشريع والتنفيذ والقضاء، ولا يتبع للسلطة المركزية إلا في مجالات الدفاع، والسياسة الخارجية، والمالية (البنك المركزي للدول واحد)، أي عملة موحدة وجيش واحد وسياسة خارجية واحدة، بينما نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع والقضاء، حيث ينحصر دوره في القيم بالوظيفة التنفيذية نيابة عن السلطة المركزية على مستوى المرافق ذات الطابع المحلي (إقليم البلدية أو الولاية).

### ثانيا: خصائص الجماعات المحلية

من خصائص الجماعات المحلية أن لها جملة من الخصائص تميزها، من بينها الاستقلالية في التسيير الإداري و المالي.

#### 1- الاستقلالية الإدارية:

وهي من أهم المميزات التي تنتج بشكل عادي من الاعتراف بالشخصية المعنوية، وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون البلدي في الجزائر. فالاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة، و ذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة. و تتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها:<sup>1</sup>

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها.

- تجنب التباطؤ و تحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.

- تفهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية.

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص3.

- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية.

## 2- الاستقلالية المالية للجماعات المحلية:

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بخصوصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفر موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، و تمتعها بحق التملك للأموال الخاصة. وينص قانون البلدية في الجزائر بان "يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية".<sup>1</sup>

بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي، غير أن الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية -حاليا- ليست لها هذه الصفة من جهة حدود الميزانية، ومن جهة المراقبة التي تقوم بها السلطات المركزية.<sup>2</sup> ورغم الهامش الكبير الذي تتمتع به من ناحية الاستقلالية المالية، خاصة في مجالي إعداد وصرف الميزانية المحلية، إلا أنها تعتمد كلياً على ما تمنحه الدولة لها، لضعف المداخل الذاتية لها. و انعدام المبادرة لخلق موارد ذاتية تدعم بها الإيرادات، و هذا ما يؤدي إلى فشل البرامج التنموية المحلية.

## المحور الثاني: مدخل نظري لميزانية الجماعات المحلية

### أولاً: تعريف الميزانية وقانون المالية

إن كلمة (Budget) مستمدة من اللغة الانجليزية "Budget" والتي هي بدورها مشتقة من اللغة الفرنسية القديمة "Bouge" أو "Bougette" والتي تعني الكيس الصغير (Petit Sac). فالميزانية أو (Budget) في القرن 13 كانت تعبر عن كيس الملك الذي يحتوي على المال اللازم للنفقات العمومية. أما في بلادنا، فكلمة ميزانية (Budget) مرتبطة بدون شك بالإصلاحات المالية التي فرضها المستعمر الفرنسي منذ 1830 غداة احتلاله للجزائر. ففي قانون 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية الجزائرية، تنص المادة 6 على أن الميزانية تتكون من الإيرادات و النفقات النهائية

<sup>1</sup> لخضر مرغاد، مرجع سبق ذكره، ص3.

<sup>2</sup> نفس المرجع، نفس الصفحة..

المحددة سنويا في قانون المالية. وبما أن قانون المالية عبارة عن رخصة تعطى من البرلمان إلى الحكومة لاستعمال الأموال العمومية، فالميزانية إذن تتضمن هذه الرخصة. و في الأخير يمكن القول أن الميزانية هي ما يحتوي عليه قانون المالية من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة. و يسمى قانون المالية بالفعل الشرطي acte condition أو بالفعل الترخيصي acte d'autorisation بمعنى انه لا يمكن للحكومة استعمالها للمال العمومي (تحصيل الإيرادات وصرف النفقات) إلا بعد حصولها على رخصة من طرف البرلمان أي شريطة حصولها على ذلك.<sup>1</sup>

### ثانيا: المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية

يقوم قانون الميزانية على مبادئ ثابتة مرتبطة فيما بينها وتكمل بعضها البعض، وتعرف بالقواعد الذهبية، وهي محددة في سنة مدنية واحدة، وهي ترشيد للإنفاق العام، و هذه المبادئ هي:<sup>2</sup>

**1- مبدأ سنوية الميزانية:** يعني هذا المبدأ أن يتم التوقع والترخيص لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية منتظمة كل عام ويعني هذا المبدأ أيضا أن الميزانية يجب أن تقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية.

**2- مبدأ وحدة الميزانية:** يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة و الاعتمادات الواردة في الموازنة كما وافقت عليها السلطة التشريعية.

**3- مبدأ عمومية الميزانية:** مبدأ عمومية الميزانية يعني أن تظهر في وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات دون أي مقاصة بين الاثنين. وهذا المبدأ يكمل وحدة الميزانية. فإذا كان مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لميزانية الدولة و يمثل الإطار الخارجي للميزانية، فان مبدأ العمومية يهدف إلى ملا هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة و لكل تقدير بإيراد دون إجراء مقاصة بين التقديرين. أي أن مبدأ عمومية الميزانية يمثل المضمون الداخلي لمبدأ وحدة الميزانية، وان هذا الأخير وعلى ما سبق ذكره، هو الإطار الخارجي للميزانية.

**4- مبدأ توازن الميزانية:** يعني هذا المبدأ بالمفهوم التقليدي، تساوي جملة نفقات الدولة مع إيراداتها

<sup>1</sup> دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2001، ص ص: 54-55.  
<sup>2</sup> محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، 2005، ص 391.

المستمدة من المصادر العادية دون زيادة أو نقصان.

### ثالثا: تعريف المحاسبة العمومية

المحاسبة العمومية هي مجموعة القواعد القانونية والتقنية المطبقة على تنفيذ ميزانيات الهيئات العمومية، وبيان عملياتها المالية، وعرض حساباتها ومراقبتها، والمحددة للالتزامات ومسؤوليات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.<sup>1</sup> والهدف من وجودها هو تنظيم، ضبط وترشيد استهلاك الاعتمادات المالية للإدارات العمومية، و تجسيد تنفيذها.

### رابعا: أعوان المحاسبة العمومية

من اجل الاضطلاع وتجسيد تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية، هناك فئتين مستقلتين وتميزتين، هما: الأمرين بالصرف، والمحاسبين العموميين.

#### 1- الأمرين بالصرف

الأمر بالصرف هو كل شخص مؤهل لإثبات دين (حق) Créance لهيئة عمومية وتصفيته والأمر بتصصيله، ولإنشاء دين Dette على هذه الهيئة وتصفيته والأمر بدفعه. وهذا التعريف يتفق، عموما، مع ذلك الوارد في المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية التي عرفت الأمر بالصرف حسب الوظائف التي يمارسها بموجب أحكام المواد 16، و17، و19، و20، و21 من نفس القانون.<sup>2</sup> ويكون الأمرين بالصرف رئيسيين أو ثانويين.

أ- الأمر بالصرف الرئيسي **Ordonnateur Principal**: هو الذي تخصص له مباشرة الاعتمادات المرخص بها في الميزانية (مثل الوزير، بالنسبة للدولة، والوالي بالنسبة للولاية، ورئيس المجلس الشعبي بالنسبة للبلدية).

ب- الأمر بالصرف الثانوي **Ordonnateur Secondaire**: هو الذي تفوض له هذه الاعتمادات من قبل الأمر بالصرف الرئيسي (مثل رئيس مصلحة غير ممرضة لوزارة، أو رئيس بعثة دبلوماسية أو قنصلية في الخارج، أو عميد كلية،... الخ).<sup>3</sup>

#### 2- المحاسبون العموميون

<sup>1</sup> محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 8.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 28.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص 29.

يعد محاسبا عموميا، كل شخص يعين قانونا للقيام بعمليات تحصيل الإيرادات وعمليات دفع النفقات وضمان حراسة الأموال أو المستندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها. بالإضافة لهذه الأعمال يقوم المحاسب العمومي بعمليات تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد وحركة حسابات الموجودات.<sup>1</sup>

#### خامسا: إجراءات تنفيذ الإيرادات

باعتبار أن إيرادات الجماعات المحلية، هي كل دين أو حق مستحق لها من الغير الذي تتشكل منه موارد ميزانيتها، لتحقيق التوازن فيها، فإجراءات تنفيذها هي تثبيت لهذا الحق، وتصفيته، والأمر بتحصيله. فعملية الإثبات، والتصفية، والأمر بالتحصيل هي من اختصاص الأمرين بالصرف، أما عملية التحصيل فيضطلع بها المحاسبون العموميون. وهذه الإجراءات مفصلة كالتالي:<sup>2</sup>

**1- الإثبات La Constatation:** وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي (المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية). هذا الإجراء له طابع مادي وطابع قانوني. فمن الناحية المادية، يتم التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدين العمومي (وجود أساس الوعاء الضريبي، أو العمليات المتعلقة بالمنتجات أو الخدمات المقدمة، ...الخ). أما من الناحية القانونية، فيجب أن يكون تكريس هذا الحق مطابقا للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول.

**2- التصفية la Liquidation:** وتتمثل في تحديد مبلغ الدين (الحق) العمومي القابل للتحصيل (مثل تحديد مبلغ ضريبة بتطبيق النسبة أو التعريف الخاصة بها على الأساس الضريبي لها). في الواقع إثبات وتصفية الإيرادات العمومية هما عمليتان متكاملتان، وغالبا ما يتم إجراؤهما في وقت واحد، الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعهما تحت عبارة "تحديد الإيرادات" Etablissement des recettes. وإجراءات إثبات وتصفية الإيرادات العمومية هي مبدئيا، وقانونيا، من اختصاص الأمرين بالصرف (المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية).

**3- الأمر بالتحصيل La mise en recouvrement:** خلافا لإجراءات الإثبات والتصفية، وباستثناء حالات الديون التي لا تحتاج بطبيعتها إلى إصدار مسبق لأوامر التحصيل Ordres de recettes (مثل تلك المقررة في الأحكام والقرارات القضائية)، فإن إجراء أمر بتحصيل الإيرادات

<sup>1</sup> دنيدي يحي، مرجع سبق ذكره، ص 115.

<sup>2</sup> محمد مسعي، مرجع سبق ذكره ص ص: 63-65

العمومية هو كقاعدة عامة، من صلاحيات الأمرين بالصرف وحدهم.

**4- التحصيل Le recouvrement:** تبدأ إجراءات تحصيل الإيرادات العمومية حين يتكفل *Prise en charge* المحاسبون العموميون في تدويناتهم المحاسبية بأوامر تحصيلها الصادرة عن الأمرين بالصرف (المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 06 فيفري 1993 والمحدد لأجل دفع النفقات، وتحصيل أوامر الإيرادات والبيانات التنفيذية، وإجراء قبول القيم المدومة)، أي قبول تحصيلها، بعد التحقق من الترخيص بذلك قانونا، وبالتالي تحمل المسؤولية المالية الشخصية عن هذا التحصيل.

#### سادسا: إجراءات تنفيذ النفقات

النفقات العمومية، هي النفقات التي تتجزأها هذه الهيئات وتكون مقدرة سلفا في الميزانية، على أن تقابلها تغطية من الإيرادات، بحيث تعطي توازن للميزانية. وتتم إجراءات تنفيذها بأربعة مراحل متسلسلة، حيث المراحل الثلاثة الأولى: الالتزام، والتصفية، والأمر بالصرف، توصف مجتمعة بالمرحلة الإدارية، وهي من صلاحيات الأمر بالصرف. بينما المرحلة الأخيرة، عملية الدفع، توصف بالمرحلة المحاسبية، وهي من صلاحية المحاسب العمومي. وهذه الإجراءات مفصلة، هي كالتالي:<sup>1</sup>

**1- الالتزام L'engagement:** يعرف الالتزام بالنفقة عادة، بأنه التصرف الذي بمقتضاه تنشئ هيئة عمومية ما أو تثبت عليها التزاما *Obligation* ينتج عنه عيى. وهو بمفهوم المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية "الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين.

**2- التصفية La liquidation:** لا تصبح النفقة الملتزم بها فعلية إلا بعد تنفيذ الالتزام المرتبط بها والذي يترتب عنه دين في ذمة الهيئة العمومية. وعليه، فإن موضوع التصفية هو التحقق من وجود الدين وضبط مبلغ النفقة. فالتصفية -كمرحلة مستقلة عن الالتزام- تعتبر تطبيقا لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية، وهي "قاعدة أداء الخدمة" أو "قاعدة الحق المكتسب" *Règle du service fait ou de droit acquis*، أي انه لا يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها (الهيئات العمومية لا تدفع مسبقا)، باستثناء حالات قليلة جدا ومقررة قانونا (مثل التسبيقات على الصفقات العمومية).

**3- الأمر بالصرف L'ordonnement:** وهو عبارة عن قرار إداري يُعطى بموجبه الأمر إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة. فالتصفية، وإن كانت تقر حق الدائن في استيفاء

محمد مسعي، مرجع سبق ذكره ص ص: 77-183

دينه، إلا أنها تبقى بدون قوة تنفيذية قبل صدور الأمر بصرف النفقة. والأمر بالصرف هو اختصاص مطلق للأمر بالصرف.

**4- الدفع Le paiement:** هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي (المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية). وهو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث إن أوامر أو حوالات الدفع التي يصدرها الآمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين المخصصين، أي المكلفين، دون غيرهم، بدفع مبالغها.

### المحور الثالث: مراقبة تنفيذ العمليات المالية لميزانيات الجماعات المحلية

تلعب الرقابة دورا محوريا في حماية المال العام من التبذير والإسراف، أو الاختلاس والغش والتلاعب، وهي ركنا أساسيا من أركان المحاسبة العمومية، وقد تكون رقابة قبلية أو بعدية، داخلية أو خارجية، والرقابة نوعان، إما إدارية أو قضائية، وكلها تهدف إلى ترشيد استعمال المال العام وتوجيهه نحو الخطط المرسومة له، لخدمة التنمية المحلية، وتضطلع بها هيئات ومؤسسات تابعة للدولة. والرقابة على تنفيذ العمليات المالية للجماعات المحلية تأخذ أصناف وأنواع، بحسب الزاوية المنظور منها إليها، وفي ورقتنا البحثية هذه سوف نتعرض إلى أنواع الرقابة الداخلية والخارجية التالية:

#### أولاً: الرقابة الإدارية

المقصود بالرقابة الإدارية *Contrôle administratif* هو مختلف أنواع الرقابة التي تمارس من قبل إدارات الهيئات العمومية نفسها أو من قبل إدارات أخرى (لا سيما تلك التابعة لوزارة المالية)، و بواسطة موظفين متخصصين أو موظفين آخرين تكون من بين صلاحيتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية. وهذه الرقابة تشمل مختلف مراحل تنفيذ العمالية المالية. وتتصب خصوصا على النفقات، باعتبارها معرضة أكثر من الإيرادات للمخالفات والانحرافات من طرف الأعوان المكلفين بتنفيذها.<sup>1</sup>

والرقابة الإدارية تأخذ أشكال وأنواع متعددة حسب طبيعة نشاط الهيئة العمومية، و يمكن حصر أهمها في:

#### 1- الرقابة المالية القبلية

<sup>1</sup> محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 134.



تتم أهمية الرقابة المالية القبلية *Contrôle financier préalable* أو مراقبة الالتزامات بالنفقات *Contrôle des dépenses engagées*، في كونها تمارس على قرارات الالتزام بالنفقات للآمرين بالصرف قبل إنتاج هذه القرارات لآثارها القانونية، أي قبل أن تترتب عنها ديون تجاه الهيئات العمومية المعنية. فالرقابة المالية القبلية تصبح بمثابة إجراء وقائي يسمح بالتصدي للمخالفة المالية منذ بدايتها، ومنع آثارها من الظهور. وهذا الطابع الوقائي للرقابة المالية القبلية يعد التبرير الأساسي لوجودها، و هو الذي يضمن لها قدر مهم من الفعالية (على الأقل كإجراء أولي من بين الإجراءات و التدابير الرقابية الأخرى على تنفيذ النفقات العمومية).<sup>1</sup>

### 1-1: مجال تطبيق الرقابة المالية القبلية

طبقاً للمادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، فإن نطاق تطبيق الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات يشمل ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، والحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. و قد استثنت نفس المادة ميزانيات المجلس الشعبي الوطني (أو البرلمان حالياً بغرفتيه) والبلديات من مجال تطبيق الرقابة المالية القبلية.

إذا ما عدا البرلمان والبلديات، فإن كل الهيئات العمومية تخضع للرقابة المسبقة على الالتزام بالنفقات.

أما من حيث الموضوع، فإن هذه الرقابة تنصب، كقاعدة عامة، على جميع النفقات، مهما كانت طبيعتها أو الغرض منها. كما أنها تشمل بعض القرارات الإدارية *Actes administratifs* التي يكون من آثارها المباشرة ترتيب التزام بنفقات، مثل تلك المتعلقة بالتوظيف ومرتببات الموظفين ومساهم المهني، أو تلك التي لا تتضمن التزاماً مباشراً بنفقات وإنما استخداماً عاماً لاعتمادات مرخص بها في الميزانية، مثل المقررات الوزارية المتعلقة بمنح إعانات التسيير للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، أو مقررات الأمرين بالصرف الرئيسيين الخاصة بتفويض الاعتمادات للآمرين بالصرف الثانويين.<sup>2</sup>

### 1-2: أعوان الرقابة المالية وصلاحياتهم ومسؤولياتهم

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص 135.

<sup>2</sup> محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 136.

لأعوان الرقابة المالية القبلية صلاحيات ومسؤوليات هي كالتالي:<sup>1</sup>

أ- أعوان الرقابة المالية: تمارس وظيفة الرقابة المالية القبلية من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) يسمون مراقبين ماليين *Contrôleurs financiers*.

فعلى المستوى المركزي، يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية، حيث يشمل اختصاصه أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة للوزارة المعنية. كما يوجد مراقب مالي لكل من المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة باعتبارهما مؤسستين مستقلتين.

أما المستوى المحلي، فهناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة القبلية للالتزام بنفقات هذه الأخيرة، والمصالح غير الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى (المديريات ومختلف المصالح التي يتصرف رؤساؤها في اعتمادات مفوضة)، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري (مستشفيات، جامعات، ...). و يساعد المراقبين الماليين في مهامهم مراقبون ماليون معاونون *Contrôleurs financiers adjoints*.

ب- صلاحياتهم: الصلاحيات الأساسية للمراقبين الماليين هي الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك. وتتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقات الالتزام *Fiches d'engagement* وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة إليهم من طرف الأمرين بالصرف، حيث يتم التحقق من صحة الأمر بالصرف (أو مفوضه القانوني عند الاقتضاء)، و مطابقة النفقة للقوانين والأنظمة السارية المفعول، و توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، و الصحة القانونية لحسم النفقة، والصحة المادية لمبلغ الالتزام، و وجود التأشيرات أو الآراء الاستشارية المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة إذا كانت مفروضة قانونا (المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414).

## 2- رقابة المفتشية العامة للمالية (IGF) *Inspection Générale des Finances*:

أنشأت المفتشية العاملة للمالية (IGF)، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980، وهي هيئة رقابية تابعة لوزارة المالية، و من مهامها مراقبة التسيير المالي والمحاسبي للهيئات العمومية الخاضعة لقوانين المحاسبة العمومية، و "يتركز عمل المفتشية العامة للمالية على تنفيذ برنامجها الرقابي المحدد من طرف الوزير المكلف بالمالية، والذي يتم تسطيره وفقا لأهداف

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص ص : 136-141.

معينة، وحسب طلبات المراقبة التي يعبر عنها أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المخولة بذلك. وتجرى مراقبة المفتشية بناء على الوثائق أو في عين المكان، بصورة فجائية أو بعد إخطار مسبق. و تتمحور هذه الرقابة حول شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي، أو الأحكام التشريعية والتنظيمية التي يكون لها اثر مالي مباشر، و حول التسيير المالي في المصالح المعنية، وصحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها، وشروط استعمال وتسيير الاعتمادات والوسائل، وسير الرقابة الداخلية لتلك المصالح والهيئات. وتجدر الملاحظة انه فيما يتعلق بالمحاسبين العموميين، فان المفتشية العامة للمالية لها الحق في فحص كل العمليات التي يقومون بها، ما عدا تلك المتعلقة بحساباتهم المصرح بمراجعتها (تصفيتها) نهائيا Apurés طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول. يحرر المفتشون، في نهاية رقابتهم، تقريراً يتضمن ملاحظاتهم وتقييماتهم حول فعالية وكفاية تسيير المصلحة أو الهيئة المراقبة، أو الخاضعة للتقويم الاقتصادي و المالي، وكذا اقتراح التدابير التي من شأنها تحسين ذلك التسيير ونتائجه. كما يمكن أن يتضمن التقرير أي اقتراح يسمح بتدارك النقائص الملاحظة على الأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة على الهيئات والمصالح المعنية.

وتعد المفتشية العامة للمالية تقريراً سنوياً يرفع إلى الوزير المكلف بالمالية ويتضمن حصيلة نشاطاتها، وملخص ملاحظاتها، والاقتراحات ذات الطابع العام التي تهدف خاصة إلى تكييف أو تعديل التشريع والتنظيم المطبقين في مجال تدخلها.

أما فيما يتعلق بمعالجة نتائج الرقابة، فان ذلك يعود إلى سلطة الوزير المكلف بالمالية الذي يقرر ما يجب أن يتخذ من إجراءات أو تدابير بشأن تقارير المفتشية<sup>1</sup>.

### ثانياً: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة

انشأ مجلس المحاسبة بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، وذلك بعد تأسيسه القانوني بمقتضى المادة 190 من دستور 1976، وهو تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، و له اختصاصات قضائية وإدارية، مهمته مراقبة استعمال الأموال العمومية، والجماعات الإقليمية، والمرافق العمومية، وكل مؤسسات وهيئات الدولة التي تخضع لنظام المحاسبة العمومية. و مجلس المحاسبة هيئة مستقلة لا يخضع إلا لسلطة رئيس الجمهورية، وتتقسم صلاحياته بين صلاحيات قضائية، متمثلة في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، إضافة إلى رقابة الانضباط الميزاني والمالي، وصلاحيات إدارية تشمل كل أشكال الرقابة الأخرى التي يمارسها المجلس، و هي كالتالي:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص ص: 144-145.

<sup>2</sup> محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص ص: 150-156.

## 1- الصلاحيات القضائية Attributions juridictionnelles

**1-1: مراجعة الحسابات Apurement des comptes:** يتمثل الإجراء الأولي المتبع لمراجعة الحسابات في إلزام المحاسبين العموميين المعنيين (المتقاضين) بتقديم حسابات تسييرهم إلى المجلس بعد نهاية كل سنة مالية، والتي تلخص مجمل العمليات المنفذة من قبلهم مباشرة، أو من قبل المحاسبين والوكلاء التابعين لهم.

يليه تدقيق تلك الحسابات، حيث يتم التحقق أولاً من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعنية (أي التقييد المحاسبي الصحيح لهذه العمليات و أرصدها). ثم يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات و مختلف الوثائق المتعلقة بها، وذلك للتأكد من شرعيتها و صحتها المالية (من الناحيتين القانونية والميزانية).

إذا لم تسفر عمليات المراقبة عن وجود أي مخالفة أو نقص في الأموال والقيم، فإن المجلس يبت في مسؤولية المحاسب المعني بقرار نهائي Arrêt définitif يقضي بإبراء مسؤوليته Décharge de responsabilité (ويمكن أن يضاف إلى إبراء المسؤولية إخلاء الذمة Quitus الذي يسمح للمحاسبين المنتهية مهامهم بالاحتجاج به قانوناً فيما يتعلق بالتحقق من التزامات وظيفتهم، و المطالبة على وجه الخصوص، برفع اليد عن الضمانات التي يكونون قد قدموها إلى الهيئات المعنية عند مباشرة مهامهم).

وبخلاف ذلك، فإن المجلس يبت أولاً بقرار مؤقت Arrêt provisoire يتضمن أوامر Injonctions (أو تحفظات أحيانا Réserves) إلى المحاسب المعني الذي يكون ملزماً بالرد عليها كتابياً، وذلك بتقديم التبريرات (لا سيما المستندات الثبوتية) والتوضيحات اللازمة، والتي من شأنها إبراء مسؤوليته عن المخالفات المسجلة على تسييره المراقب، أو إثبات أن مبالغ النفقات المدفوعة لا شرعياً، أو الإيرادات الغير مبرر عدم تحصيلها، أو النقص في الأموال والقيم قد تم تسديدها من طرف المدينين بها، أو من طرفه هو، أي من أمواله الخاصة عند اللزوم. ويكون رده عن القرار المؤقت في أجل شهر (قابل للتتمديد) من تاريخ تبليغه له.

بعد تلقي ذلك الرد، أو نهاية الأجل المحدد لذلك، يبت المجلس بقرار نهائي يبرئ بموجبه مسؤولية المحاسب الذي يكون قد برر كل المخالفات المنسوبة إليه في القرار المؤقت، أو اثبت تسديد المبالغ المترتبة عنها في ذمته، و إلا فإنه يضعه في حالة مدين Le Met en débet، أي يحكم عليه بدفع مبالغ النفقات المسددة لا شرعياً، أو الإيرادات غير المبرر عدم تحصيلها، أو النقص في الأموال والقيم.

و تخضع لنفس إجراءات المراجعة والحكم، حسابات الأشخاص الذين يصرح مجلس المحاسبة بأنهم محاسبون فعليون Comptables de fait، أي الأشخاص الذين تنسب إليهم أفعال تسيير أموال عمومية دون أن تكون لهم صفة محاسبين عموميين ( الأشخاص الذين يتدخلون في وظائف المحاسبين العموميين).

تكون القرارات النهائية قابلة للمراجعة والاستئناف أمام مجلس المحاسبة نفسه طبقا للإجراءات المقررة في الأمر رقم 95-20، وللطعن بالنقض أمام مجلس الدولة طبقا لقانون الإجراءات المدنية.

## 2-1: رقابة الانضباط الميزاني والمالي Contrôle de la discipline budgétaire et financière

عند مراقبته لتسيير مصالح الدولة، والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، أو لشروط استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة، والجماعات الإقليمية، أو أي هيئة عمومية أخرى، فإن المجلس يتأكد من احترام قواعد الانضباط الميزاني و المالي.

فإذا عاين مخالفات لهذه القواعد بمفهوم المادة 88 من الأمر رقم 95-20 (الأخطاء أو المخالفات التي تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية أخرى، حسب نص المادة)، فإنه يقوم بتحميل المسؤولية عن تلك المخالفات للمسؤولين أو الأعوان المعنيين.

و يتم ذلك عبر الإجراءات الطويلة والمعقدة المنصوص عليها في الأمر 95-20 والمرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 والمحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، حيث يمكن بعد استنفاد هذه الإجراءات (التي يمكن أن تستمر لعدة سنوات)، إحالة الملف المتعلق بالمخالفات لقواعد الانضباط الميزاني و المالي على الغرفة المختصة، وهي غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية Chambre de discipline budgétaire et financière، والتي يمكنها الحكم على مرتكبي تلك المخالفات بغرامات في حالة ثبوت مسؤوليتهم عنها. و قرارات المجلس الصادرة في هذا المجال قابلة لنفس طرق الطعن المشار إليها بخصوص مراجعة الحسابات.

## 2- الصلاحيات الإدارية Attributions administratives

تتمثل الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة أساسا في مراقبة نوعية التسيير Contrôle de la qualité de la gestion لمختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته، وذلك من خلال تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها، على مستوى

الفعالية والنجاعة والاقتصاد Efficacité, Efficience et Economie، بالرجوع إلى المهام و الأهداف والوسائل المستعملة.

و تشمل رقابة نوعية التسيير أيضا، تقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس، والتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة (المادة 69 من الأمر رقم 95-20).

يسمى هذا النوع من الرقابة كذلك برقابة الأداء Contrôle de performance، أي تقييم مدى الفعالية و الكفاية والاقتصاد في تسيير هيئة أو مؤسسة أو مرفق عمومي ما، أو احد جوانب هذا التسيير، وفق مؤشرات و معايير محددة.

### خاتمة:

تلعب الرقابة سواء كانت داخلية أو خارجية، أو أي نوع من أنواع الرقابة الأخرى دورا مهما ومحوريا في ترشيد استهلاك اعتمادات ميزانية الجماعات المحلية، و توجيهها التوجيه الأمثل لخدمة أهداف التنمية المحلية، وبالتالي خدمة سكان الإقليم. فمن خلال الميزانية المحلية يتم ضبط الإيرادات الكلية للإقليم، وتحديد أوجه صرفها بدقة مما يعطي التوازن للميزانية، لكي توجه نحو خدمة التنمية المحلية.

و هنا يأتي دور الرقابة إما الداخلية ممثلة في الرقابة الإدارية، أو الخارجية، ممثلة في الرقابة القضائية، لمنع كل أشكال الانحراف و الغش والتلاعب، في المال العام، وبالتالي شفافية أكثر في عملية تنفيذ المصاريف.

### المراجع:

- 1- دنديني يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2001.
- 2- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005، ص2.
- 3- محمد عباس محززي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، 2005.
- 4- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.