

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ابن خلدون تيارت
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الرقابة على التسيير المالي للسلطات الإدارية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:
- بالجيلالي خالد

إعداد الطالبتين:
- محمدي مسعودة
- وهراني فلة

لجنة المناقشة

أعضاء اللجنة	الصفة	الرتبة
د. عيسى علي	أستاذ التعليم العالي	رئيسا
د. بالجيلالي خالد	أستاذ التعليم العالي	مشرفا مقرر
د. بلحاج سليمة	أستاذ التعليم العالي	عضوا مناقشا
د. بختاز عبد الله	أستاذ محاضر "أ"	عضوا مدعوا

السنة الجامعية: 2023-2024م

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة ابن خلدون - تيارت

كلية الحقوق والعلوم السياسية



فريق ميدان التكوين :

إذن بالإيداع

أنا المعضي أسفله الأستاذ:
المشرف على المذكرة الموسومة بـ:
من إعداد الطالب (01) :
الطالب (02):
تخصص :

امنح الإذن للطلبة بإيداع المذكرة على الأرضية الرقمية لاستكمال إجراءات المناقشة .

الأستاذ المشرف

أ.د. بالحمل إلى خ.م

تشكرات

الحمد لله والشكر لله والصلاة والسلام على
رسول الله

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان
إلى الدكتور الفاضل "بالجيلالي خالد"

على قبوله الإشراف على هذا العمل
وعلى توجيهاته ومساعدته القيمة

موصول كل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى كل أساتذتنا

الكرام الذين أشرفوا علينا خلال مسيرتنا

الدراسية و كل من ساهم من قريب أو بعيد

في إنجاز هذا العمل ولو بالكلمة الطيبة

إهداء

ما سلكتنا البدايات إلا بتسييره وما بلغنا النهايات إلا
بتوفيقه وما حققنا الغايات إلا بفضلته فالحمد لله.
من قال فيهما الله تعالى: (وقضى ربك ألا تعبدوا إلا
إياه وبالوالدين إحساناً).
إلى الذي زينه اسمي بأجمل الألقاب من دعمني وأعطاني
بلا حدود إلى سندي، قوتي، وفخري (أبي) رحمه الله).
إلى أمي التي تنحني أمام عظمتها الهامات وفي
وصفها تجل وتزجف الكلمات إلى التي احتضنتني قلبها
قبل يدها.
إلى من جعل الله الجنة تحت أقدامها (والدي) أطال
الله في عمرها.
إلى إخوتي نور المحبة في حياتي.
إلى أجمل صديقات الجامعة.
وختاما إلى كل فرد من دائرة حياتي، إلى كل من
أضاف لمسة خاصة في مسيرتي شكرا لكم كل باسمه
ومقامه.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع
إلى الوالدين الكريمين
إلى إخوتي وأخواتي
إلى كل أصدقائي
إلى كل من ساعدني في إتمام هذا
العمل المتواضع ولو بالكلمة الطيبة

مقدمة

تعتبر الدولة في صورتها الحديثة نتيجة تطور تاريخي طويل قطعت فيه أشواطاً كبيرة ولعبت فيه أدواراً مختلفة، فمن دورها كحارسة تقوم بالوظائف التقليدية من دفاع وأمن وعدالة إلى دولة متدخلة في النشاط الاقتصادي هدفها تحقيق الرفاهية العامة.

وقد انعكس هذا التفسير بصفة خاصة على النفقات العمومية، كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات استخداماً عقلانياً ورشيداً يسهل للدولة من تطبيق سياسة تنمية شاملة تجند لها كل الموارد المالية الهامة بواسطة الموازنة والتي عرفت هي الأخرى تغييراً أسفر عن خروجها من منطق التوازن المحاسبي الذي كان سائداً في الفكر التقليدي إلى منطق التوازن الإقتصادي في الفكر الحديث أو ما يعرف بالعجز المنتظم.

وإذا كانت الرقابة هي التأكد من إحترام القوانين وترشيد التسيير المالي أي الإطمئنان على حسن تسيير وتوجيه النفقة بكل شفافية، وضمان تسيير نزاهة مطابق لقرار الإجازة البرلمانية، فإنها تبقى عملية دائمة ومستمرة للمال العام وجوداً أو عدماً، فتختلف أنواعها وتتباين صورها تبعاً لتعدد مسالكها وتعدد وجهات الباحثين فيها، ففي حالة الجزائر، الرقابة تتم من خلال عدة أجهزة سياسية، وإدارية و قضائية تقوم برقابة قبلية وبعدية وأثناء التنفيذ.

إن جاءت فكرة تطبيق الرقابة المالية في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري نتيجة التوسع في حجم الإنفاق العمومي ومراعاة الاهتمامات الحديثة في مجال الرقابة والمساءلة، وانسجاماً مع توجهات الحكومة في تطوير الأداء في القطاع العام وتحسين مستواه ولأحكام الرقابة على استخدام المال العام وتفعيل أنظمة الضبط الداخلي وتسهيل مهمة الرقابة الخارجية وذلك من أجل خدمة الإدارة العليا في مجال الرقابة على المال العام وضمان تحقيق الأهداف المرسومة.

بالتالي فإن اتساع القطاع العام وتعدد مجالاته ونشاطاته وكثرة التنظيمات الإدارية وجب هذا استخدام أساليب الرقابة مناسبة تواكب التغيرات والتطورات، مما يساهم إدارة المؤسسات العمومية بكفاءة عالية وفي أسرع وقت وبأيسر الطرق للتأكد من تحقيق الأهداف المحددة،

فالرقابة المالية تهدف إلى منع حدوث الأخطاء ومعالجة الانحرافات من أجل ضمان السير الحسن للمؤسسة العمومية، بطريقة قانونية لمنع التلاعب والضياع وإختلاس المال العام أي ما يعرف بالفساد الإداري.

كما أصبحت الرقابة على الأموال العمومية تحتل أهمية بالغة في التشريع المالي الحديث ومن مقومات وأولويات الدولة باعتبارها وسيلة عملية وفعالة تضمن حسن استعمال هذه الأموال وتسييرها، وحمايتها وجعل تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من أثر على سلوك الأفراد والجماعات، باعتبارها المرآة العاكسة لواقع الاقتصاد الوطني، فيما تهدف إليه الدولة من مشاريع وبرامج لتحقيق المصلحة العمومية.

فكانت الرقابة كحق تبرر الدفاع عن الصالح العام الذي اتسع مفهومه وأدى بدوره إلى ظهور الرقابة وتخصصها، فأصبحت نظاما قائما بذاته ذو كيان مستقل بتوفير مناخ مؤسساتي يعنى بهذا الجانب على اختلاف أنواعها وصورها.

الإشكالية:

فيما تتمثل آليات الرقابة المالية التي إعتمدتها الجزائر لتسيير المال العام؟

ومنه نطرح بعض التساؤلات الفرعية:

- ما هو التسيير المالي؟
- ما هي المبادئ التي تحكم التسيير المالي؟
- ما هي آليات الرقابة على التسيير المالي؟

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع فيما يلي:

- التعرف على مفهوم التسيير المالي وأهم المبادئ التي تحكمه.
- التعرف على أبرز آليات الرقابة المالية لتسيير المال العام.

أسباب اختيار الموضوع:

- الميل الشخصي للمواضيع التي تدخل في إطار التسيير المالي.
- التعمق أكثر في مفهوم التسيير المالي.
- التعرف على مختلف آليات الرقابة المالية.

صعوبات الدراسة:

من أهم الصعوبات التي واجهتنا في إنجاز عملنا هذا المتواضع هو قلة المصادر والمراجع وضيق الوقت، وكذا عدم خبرتنا من قبل في إنجاز بحث علمي متكامل.

منهج الدراسة:

وضعية بحثنا هذا أوجبت علينا استخدام المنهج الوصفي التحليلي إذ يسمح لنا هذا المنهج بتقديم مختلف المفاهيم والتعريفات والشروح المتعلقة بالموضوع، وكذلك قمنا بتحليل النصوص القانونية والتطبيقية المتعلقة بموضوع الدراسة من أجل الوصول إلى نتائج لبحثنا وتوصيات وإقتراحات إن أمكن ذلك.

تقسيمات الدراسة:

ولمعالجة الاشكالية المطروحة قمنا بتقسيم بحثنا إلى فصلين، تناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي للتسيير المالي والذي بدوره قسمناه إلى مبحثين تطرقنا في المبحث الأول الى مفهوم التسيير المالي وأهم المبادئ التي تحكمه، أما المبحث الثاني تطرقنا فيه للأساس القانوني المالي العام، كما تطرقنا في الفصل الثاني إلى آليات الرقابة المالية على المال للسلطة الإدارية كذلك قسمناه الى مبحثين، المبحث الأول تناولنا فيه الرقابة المالية على التسيير المالي للسلطات الإدارية، أما المبحث الثاني تناولنا فيه الرقابة القضائية والسياسية على التسيير المالي للسلطات الإدارية.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للتسيير المالي للسلطات الإدارية

تمهيد

أما فيما يخص التسيير المالي أو الإدارة المالية هو الأداة الفعالة والأساسية لمجابهة أغلب تحديات وتحقيق النجاحات والضامن الأهم لتحقيق أهداف المسطرة المعلن وغير المعلن عنها، والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، حيث مرت الإدارة المالية مثل غيرها من التخصصات الإدارية بتغيرات هامة وعبر السنين، بسبب التغير والاختلاف في شكل الظروف الاقتصادية والظروف المالية منها بشكل خاص.

ولإحاطة أكثر بمفهوم التسيير المالي توجب علينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين
إثنين هما على التوالي:

المبحث الأول: مفهوم التسيير المالي وأهم المبادئ التي تحكمه

المبحث الثاني: الأساس القانوني المالي العام

المبحث الأول: مفهوم التسيير المالي وأهم المبادئ التي تحكمه

سننتظر في هذا المبحث إلى مفهوم التسيير المالي (مطلب أول)، إضافة إلى مالية السلطات الإدارية والوظائف الأساسية التي تحكم التسيير المالي ووأهدافه (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مفهوم التسيير المالي

سنبرز في هذا المطلب مفهوم التسيير المالي وذلك من خلال التعرف على تعريف التسيير المالي (فرع أول)، وكذا خصائص التسيير المالي وأهميته (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف التسيير المالي

يحمل التسيير المالي أو الإدارة المالية تسمية أخرى أيضا وضع له العديد من التعاريف، حيث يعرف التسيير المالي بأنه مجال من علوم التسيير يهتم بالجوانب المالية بالسعي إلى تحقيق وتطبيق مختلف الأهداف والمخططات المالية باستخدام مجموعة من الأدوات والطرق والأساليب والتقنيات التي تساعد المؤسسة على الاندماج مع مكونات محيطها المالي¹.

كما يعرف التسيير المالي على أنه: "المجال من العلوم الإدارية الذي يهتم بالجوانب المالية للمؤسسة ويسعى إلى تحقيق أهدافها من خلال تنفيذ وتطبيق مختلف المخططات المالية باستخدام مجموعة من الطرق والأدوات"².

أو هو الإهتمام بتجهيز الأموال ووسائل الدفع ومن خلال الدور الواسع في التخطيط المالي وإدارة الموجودات لتحقيق أقصى الأرباح مقابل تحمل الخطر وتنويع الاستثمارات من أجل تخفيض أثر الخطر، أضاف هذا التعريف آثار الخطر والتوازن بينهما وبين تحقيق

¹ إلياس بن ساسي، يوسف قريشي، التسيير المالي - الإدارة المالية - دروس - تطبيقات، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، ط1، 2006، ص36.

² سعيدة بورديمة، محاضرات التسيير المالي، جامعة 08 ماي 19، قالمة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2014/2015، ص8.

أقصى الأرباح فضلا عن أخذ الاتجاهات السابقة والتي أشارت أن الوظيفة المالية هي وظيفة أساسية تربط باقي الوظائف ببعضها البعض ودورها الفعال في التخطيط والرقابة¹.

وعليه يعتبر التسيير المالي من أهم الأدوات التقنية المعتمدة في تسيير المنظمات، والذي يركز في مضمونها على الجانب المالي لها، بحيث يبين درجة كفاءة الإدارة العليا في أداء وظيفتها من خلال العديد من النقاط منها²:

- أداة للتخطيط السليم، يعتمد على تحليل القوائم المالية ب إظهار أسباب النجاح والفشل.
- أداة لكشف مواطن الضعف في المركز المالي للمؤسسات وفي السياسات المختلفة التي تؤثر في الربح.

- أداة لرسم خطة عمل واقعية للمستقبل، ويساعد الإدارة على تقييم الأداء، كما ينبغي على التسيير المالي أن يساهم في الاستقدام الفعال للموارد.

التسيير المالي أيضا هو النشاط الإداري الذي يهتم بخلق والحفاظ على القيمة الاقتصادية أو الثروة والتركيز على عملية اتخاذ القرارات المالية في المنظمة وتأثيرها على الثروة أو تعظيم القيمة الاقتصادية للمؤسسة ومن أمثلة هذه القرارات تقديم منتج جديد أو شراء أصل جديد أو الاقتراض من أحد البنوك وإصدار سندات أو تقديم إئتمان للعملاء ... حيث تؤثر هذه القرارات على القيمة الاقتصادية لأسهم الملاك أو المؤسسة بوجه عام³.

¹ دريب آل شبيب، الإدارة المالية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص31.

² بوعريوة الربيع، محاضرات في مقياس التسيير المالي، تخصص مالية البنوك والتأمينات، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2018/2019، ص5.

³ جمال الدين محمد المرسى وأحمد عبد الله للحلح، مدخل اتخاذ القرار، الدار الجامعية، مصر، 2010، ص14.

الفرع الثاني: خصائص التسيير المالي وأهميته

سنوضح في هذا الفرع خصائص التسيير المالي (أولاً)، وأهمية التسيير المالي (ثانياً).

أولاً: خصائص الادارة المالية

الإدارة المالية جزء لا يتجزأ من إدارة المؤسسة والإدارة العامة ككل ومن أهم خصائصها أنها تتغلغل في جميع أوجه النشاطات المؤسسة فأى نشاط لا يكون منعزل عن النواحي المالية، كما أن القرارات المالية أو التي تضمنتها قوانين المالية قرارات ملزمة للجهات الإدارية في أغلب الأحيان ولذلك وجب الحذر الشديد في اتخاذ القرارات، كما أن بعض القرارات المالية مصيرية للمؤسسة يتوقف عليها نجاح المؤسسة أو فشلها، فنجاح القرارات المالية لا تظهر سريعاً، بل تستغرق زمن قد يطول مما يؤدي إلى صعوبة إصلاح الخطأ إذا كانت القرارات خاطئة¹.

ثانياً: أهمية التسيير المالي

تأتي أهمية الإدارة المالية أو الوظيفة المالية في الدولة من كون أن القرارات المالية عظيمة التأثير على حياة المنظمة، وليس هذا فحسب، ولكن جميع القرارات الإستراتيجية بالمنظمة سواء كانت مالية أو غير مالية، يترتب عليها العديد من التكاليف أو الإيرادات المؤثرة على نتائج المنظمة، ولذلك وجب على المدير المالي أن يحسن تقدير الأمور وعرض القضايا على مجلس الإدارة، مع إعداد تقارير وافية، تعطي رؤية واضحة مؤيدة بالدراسات والتقارير بمختلف الأمور ذات التأثير المالي، ويساعد المدير المالي على كل ما سبق إلمامه بالجوانب المحاسبية.

¹ أوكيلي إلهام، (إدارة المالية في المؤسسة - دراسة تطبيقية للمحطة المعدنية حمام بوغرة مغنية تلمسان-)، مذكرة ماستر، تخصص مالية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، العلوم التجارية والاقتصادية والتسيير، 2014/2013، ص3.

ويتطلب هذا الأمر العديد من العلاقات والمعارف بميادين المعرفة الأخرى بالمنظمة، كالجوانب الاقتصادية والمحاسبية والإحصائية والكمية، التي تساعد المدير المالي في فهم العلاقات والربط بين المتغيرات واستخراج المؤشرات والنتائج¹.

المطلب الثاني: مالية السلطات الإدارية والوظائف الأساسية التي تحكم التسيير المالي وأهدافه

سنبرز في هذا المطلب مالية السلطات الإدارية والوظائف الأساسية التي تحكم التسيير المالي (فرع أول)، وكذا أهداف التسيير المالي (فرع ثاني).

الفرع الأول: مالية السلطات الإدارية ووظائف التسيير المالي

سنوضح في هذا الفرع مالية السلطات الإدارية (أولاً)، ووظائف التسيير المالي (ثانياً).

أولاً: مالية السلطات الإدارية

1. مفهوم مالية السلطات الإدارية: تعرف مالية السلطات الإدارية ذلك النشاط الإداري الذي يهتم بخلق اتخاذ القيمة الاقتصادية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري أو ثروتها مما يؤدي إلى التركيز على اتخاذ القرارات المالية في المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي وأثرها على القيمة الاقتصادية للمؤسسة العمومية، وأيضاً هي النشاط الخاص بالحصول على الأموال بالشكل الأمثل وتخصيص هذه الأموال بالطريقة التي تساعد على تعظيم ثروة المساعدين².

2. خصائص مالية السلطات الإدارية: تتمثل في

1.2. الخاصية التنظيمية: يعتبر دور السلطات الإدارية المستقلة في ممارسة السلطة التنظيمية مهم نوعياً وباعتبارها هيئات متخصصة مكلفة بالسهر على حسن سير القطاع الاقتصادي وضمان توازن المصالح، فهي ذات معرفة دقيقة بالمتطلبات الواجب تحقيقها

¹ نظير رياض محمد، الإدارة المالية والعولمة، المكتبة العصرية، المنصورة، مصر، 2001، ص19.

² جمال الدين المرسي، أحمد عبد الله اللح، الإدارة المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص13.

وبالمشاكل اللازم حلها، فهي تأتي بالعناصر الضرورية للتفكير في وضع أنظمة جديدة أو لتعديل تنظيم غير كامل أو معيب¹.

2.2. خاصية الرقابة: لقد عرف التنظيم المالي الجزائري تطور مستمر محاولا تحقيق الأهداف المسطرة له والتي تتمحور عموما حول الحاجة إلى الاستقرار المالي وكذا متطلبات حماية المستثمرين في هذا المجال ويعتبر إنشاء السلطات الإدارية المستقرة من أهم صور ذلك التنظيم والتي من خلالها يسعى المشرع إلى تحقيق الضبط الاقتصادي الذي لا يتأتى إلا من خلال منحها سلطات هامة من ضمنها نجد سلطة الرقابة والتي لابد أن تكون حريصة، متعمقة، متوصلة².

3.2. خاصية التحكيم: من بين خصائص مالية السلطات الإدارية خاصية التحكيمية تتمثل في مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية وبالمقابل فإن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة قد مكنها المشرع صراحة من ذلك، يعني هي الهيئات الوحيدة التي تتمتع بإمكانية إجراء التحكيم في المجال المالي تتدخل اللجان الممارسة لهذا الاختصاص عن طريق غرفة التأديب والتحكيم التي نصت عليها المادة 51 من المرسوم التشريعي 10/93 القانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم³.

3.2. الاستقلالية: ويقصد بالاستقلالية تحرر السلطات من الخضوع لأية وصاية أو سلطة تسلسلية لجهة ما، وهذا لا يتعارض مع تبعيتها للدولة، لأنها تعمل باسم الدولة ولحسابها فهي من سلطات الدولة، وفي الجزائر تعد الاستقلالية إحدى أهم مميزات سلطات الضبط، كما تنص صراحة بعض النصوص القانونية على ذلك⁴.

¹ هشام لباد، القانون الإداري، ج1، لباد للنشر، الجزائر، ط3، 2005، ص128.

² غزادين خديجة، إختصاصات السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر، ص187.

³ المرجع نفسه، ص194.

⁴ بليل مونية، سلطة الضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، تخصص حقوق، جامعة الجزائر 1،

2004/2003، ص22، 23.

4.2. الخاصية القمعية: تعني هذه الخاصية هي الاعتراف للسلطات العمومية الاقتصادية في الجانب المالي الأهلية أو الولاية التي يمنحها القانون للمعاقبة على خرق القوانين والأنظمة لإرتكاب المخالفات في المجال الذي تتولى ضبطه وباعتبار أن سلطة توقيع الجزاءات هي أصلا سلطة مخولة للقضاء باعتبار فهذه الخاصية الممنوحة لتلك السلطات يعتبر مظهر من مظاهر إزالة التجريم.

3. الإطار القانوني لمالية السلطات الإدارية: استتدت السياسة المالية في الجزائر منذ مطلع الثمانينات على القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، والمتعلق بقوانين المالية الذي يتمحور خاصة حول تسيير الموارد بدل التسيير بالأهداف الأمر الذي كلف الدولة ارتفاعا مستمرا في النفقات العمومية ليثبت هذا القانون قصوره وعجزه على أرض الواقع وعليه لجأت السلطات العمومية إلى وضع نظام ميزانياتي جديد يسمح بتدراك النقائص المسجلة وتبني أساليب جديدة لتسيير الميزانية من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية¹.

جاء القانون العضوي 18-15 المؤرخ بالقوانين المالية نتيجة للتطور الذي حدث في الجانب المالي وكحتمية ضرورية التي كانت في المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تم التأكيد عليها بموجب دستور 2020².

كذلك نجد قانون 23-22 المتضمن لقانون المالية لسنة 2024، وهو يتضمن عدة تدابير تشريعية تهدف بشكل رئيسي إلى الحفاظ على القدرة الشرائية للمواطن ودعم الاستثمار وتسهيل الإجراءات الجبائية ورقمنتها³.

¹ حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني لقوانين المالية دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، ع6، 2021، ص113.

² دستور 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-422 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق لـ 30 ديسمبر 2020، ج ر، ع82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

³ القانون رقم 23-22 المؤرخ في 11 جمادى الثانية 1445هـ الموافق لـ 24 ديسمبر 2023م، يتضمن قانون المالية لسنة 2024، ج ر، ع86، الصادرة في 31 ديسمبر 2023.

ثانيا: وظائف التسيير المالي

يعتمد التسيير المالي على عدة وظائف نلخصها من خلال النقاط التالية الذكر:

1. التنبؤ والتخطيط: تتولى الإدارة المالية تنسيق عمليات التنبؤ التخطيط، وهذا يعني أن عليها التعامل مع العاملين في الأقسام الأخرى داخل المنشأة من أجل توحيد الجهود وتنسيقها بالشكل الذي يؤدي إلى رسم مستقبل مشرق للمنشأة وتحقيق أهدافها، حيث يقصد بالتنبؤ التعرف على الإحتياجات المالية المستقبلية للمؤسسة والتعرف على أفضل أوجه الدفع، وما ستكون عليه الربحية في المستقبل¹.

كما يعرف التخطيط المالي بأبسط مفهوم على "أنه تخطيط للأنشطة المالية للمنشأة وضمن هذا الإطار فإن المدير المالي أخذ الأنشطة التالية بعين الاعتبار²:

- تقدير المتطلبات أو الإحتياجات المالية وبما يتناسب مع الحاجة المستقبلية.
- تحديد المصادر التي يمكن إستخدامها لتوفير الأموال المطلوبة.
- العمل على توفير الأموال في الوقت المناسب وبأقل تكلفة.
- وضع الخطط، الأهداف، السياسات، الإجراءات والموازنات موضع التنفيذ بالشكل الذي يؤدي إلى إدارة الخطط المالية.

2. قرارات الاستثمار والتمويل الرئيسية: تتمثل القرارات الإستثمارية في إختيار الموجودات التي يتم إنفاق الأموال عليها وتنقسم الموجودات على قسمين:

- الموجودات طويلة الأجل والتي يكون تأثيرها على المدى الطويل.
- الموجودات قصيرة والتي يمكن تحويلها إلى نقدية أو سيولة خلال السنة المالية³.

¹ حمو الزعبي، محاضرات التسيير المالي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2020/2019، ص6.

² بن عتو حميدة، التسيير المالي في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة ماستر، تخصص مالية، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2015/2014، ص34.

³ عبد الستار صياح، سعود العامري، الإدارة المالية "أطر النظرية وحالات عملية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، ط3، 2007، ص24.

3. التنسيق والرقابة: من بين مهام وظائف الإدارة المالية التفاعل مع العاملين في الإدارة الأخرى للتأكد من أن المنشأة تعمل بمستوى عال من الكفاءة التشغيلية ومن الجدير بالذكر أن جميع القرارات في منشآت الأعمال هي ذات أبعاد وانعكاسات مالية، الأمر الذي يفرض على المدراء في المنشأة بما فيهم المدير المالي أخذ بعين الاعتبار فعلى سبيل المثال فإن قرارات التسويق يؤثر في نمو المبيعات الذي بدوره يؤثر في متطلبات الاستثمار، فإن على متخذي القرار التسويقي أن يأخذ بالحسبان تأثير ذلك القرار وتأثره بالعوامل مثل مدى توفر الأموال، سياسات المخزون، ودرجة إستغلال طاقة المنشآت¹.

4. التعامل مع الأسواق المالية: من أجل تحقيق أهداف المنشأة فإن على الإدارة المالية أن تسعى إلى التعامل مع الأسواق المالية، أسواق النقد وأسواق رأس المال، حيث أن لهذين السوقين تأثيرات على نشاط المنشأة، كما أن للمنشآت تأثير في نشاط تلك الأسواق، وتقوم هذه الأسواق بمهمة توفير الأموال المطلوبة، كما أنها تمثل البيئة المناسبة لتداول الأوراق المالية التي تصدرها المنشأة إضافة إلى كون هذين السوقين يمثلان المكان الذي يتخذ فيه المستثمرون قراراتهم المالية.

5. إدارة الخطر: هي مجموعة من الأساليب العلمية التي يجب أخذها في الحسبان عند إتخاذ القرار بمواجهة أي خلل ذلك من أجل منع وتقليل الخسائر المادية المحتملة من ثم الحد من الظاهرة عدم التأكد وتخفيض التكاليف المصاحبة للخطر ومن أهم هذه التكاليف التحكم في الخسارة (التحكم في الخطر)، تكاليف الفرص البديلة ومعظم الخسائر المادية المصاحبة للخطر².

¹ بن عتو حميدة، التسيير المالي في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، المرجع السابق، ص35.

² أسامة عزمي سلام، شقيري نوري موسى، إدارة الخطر والتأمين، دار حامد للنشر، الأردن، ط1، 2010، ص41.

الفرع الثاني: أهداف التسيير المالي

كثيرة هي أهداف التسيير المالي فمنها هدف تعظيم الربح (أولاً)، و هدف تعظيم القيمة أو تعظيم ثروة الملاك (ثانياً)، وهدف تعظيم العائد الاجتماعي (ثالثاً).

أولاً: هدف تعظيم الربح

يرتبط تعظيم الربح ارتباطاً وثيقاً بملاك، ويحتل مكاناً بارزاً في أسلوب تقييم أداء الإدارة فان تعظيم الربح كهدف يسعى أصحاب رأس المال إلى تحقيقه ويصبح المرشد الرئيسي للإدارة المالية، في اتخاذ القرارات المالية كما يتم تقييم أداء الجهاز المالي أو الوظيفة المالية كما بناءً على مساهمتها في تحقيق هذا الهدف إذ أن هناك فارق بين الربح الذي هو جزء يحصل عليه مستثمر بشكل مباشر كصافي الربح الموزع أو بشكل غير مباشر كصافي الأرباح المحتجزة وأن الربحية هي امكانية الحصول على نتائج اقتصادية أكبر من العناصر المستخدمة¹.

ثانياً: هدف تعظيم القيمة أو تعظيم ثروة الملاك (تعظيم قيمة المنشأة)

إن هدف تعظيم الربح يهمل العديد من العناصر الأساسية والهامة خصوصاً العوائد المتوقعة، التوقيت تلك العوائد والمخاطر الكامنة في العوائد إضافة إلى كونه قاصر عن تلبية أهداف ومصلح كافة الأطراف ذات العلاقة بنشاط المنشأة، كل هذا أدى إلى ظهور هدف يأخذ بعين الاعتبار التوقيت الزمني والمنافع كما يأخذ بعين الاعتبار أيضاً نوعية المنافع المحققة وهذا ما تجسد في هدف تعظيم قيمة المنشأة الذي يقصد به زيادة قيمة السهم في سوق الأوراق المالية².

¹ جمال الدين مرسي، أحمد عبد الله اللوح، الإدارة المالية مدخل إتخاذ القرار، دار الجامعية اسكندرية، دط، 2006، ص20.

² عدنان النعيمي، ياسين كاسب خرشه، أساسيات الإدارة المالية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، دط، 2007، ص25.

ثالثاً: هدف تعظيم العائد الاجتماعي

من القضايا الخاصة عند معرفة أهداف الإدارة المالية قضية المسؤولية الاجتماعية، للمؤسسة المعاصرة وسؤال يطرح نفسه هل يجب على الإدارة أن توجه جهودها تماماً لتحقيق مصالح المساهمين أو الملاك؟، أم أنها يجب أن تتحمل المسؤولية كذلك عن تحقيق الرفاهية للعاملين لديهما والعملاء والمجتمع بوجه عام؟ إن المؤسسة تأخذ بعين الاعتبار تأثير سياساتها وأنشطتها على كافة فئات المجتمع الذي تمارس نشاطها فيه فان المؤسسة تقوم بدور بارز في خدمة المجتمع¹.

¹ أوكيلي إلهام، (دالة المالية في المؤسسة - دراسة تطبيقية للمحطة المعدنية حمام بوغرة مغنية تلمسان -، المرجع السابق، ص5، 6.

المبحث الثاني: الأساس القانوني المالي العام

سننظر في هذا المبحث إلى الأساس القانوني المالي العام، وذلك بالتعرف على المناهج التقليدية في تسيير المالية العامة (مطلب أول)، إضافة إلى المناهج الحديثة في تسيير المالية العامة للسلطات الإدارية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: المناهج التقليدية في تسيير المالية العامة

سنبرز في هذا المطلب المناهج التقليدية في تسيير المالية العامة، وذلك بالتعرف على التسيير المرتكز على الوسائل (فرع أول)، وكذا الإطار المرجعي للتسيير المرتكز على الوسائل بالجزائر (فرع ثاني).

الفرع الأول: التسيير المرتكز على الوسائل

سنوضح في هذا الفرع تعريف التسيير المرتكز على الوسائل (أولاً)، وخصائص التسيير التقليدي المرتكز على الوسائل (ثانياً)، وأخيراً تصنيف الميزانية العامة وفق منهج التسيير المرتكز على الوسائل (ثالثاً).

أولاً: تعريف التسيير المرتكز على الوسائل

يقصد بالتسيير الميزانياتي القائم على الإمكانات أو الوسائل، التسيير الذي تقوم به الإدارة العمومية لمختلف الإيرادات والنفقات، أو بمعنى آخر التسيير الذي يرخّص لاستعمال الوسائل المالية المخصصة لتسيير المرافق العمومية ويحرص على تبيان كيفية الإنفاق ومدى مطابقته للقوانين والإجراءات المقررة لذلك.¹

ثانياً: خصائص التسيير التقليدي المرتكز على الوسائل

يمتاز هذا النوع من التسيير بعدم الإهتمام بالأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية، وعدم استخدام أية مقاييس لتحليل التكلفة والعائد، وكذا الإهتمام بجانب التكلفة

¹ المادة 03 من القانون 17/84، المؤرخ في 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج ر، ع53، الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018.

(مدخلات الموازنة) أي الوسائل وإهمال النتائج المحققة من الإنفاق (المخرجات)، إضافة إلى الحرص على إنفاق ما تبقى من اعتمادات قبل نهاية السنة المالي ضمانا للحصول على أكبر اعتماد في العام الموالي، مما يفتح الباب أمام انتشار الفساد المالي¹.

ثالثا: تصنيف الميزانية العامة وفق منهج التسيير المرتكز على الوسائل

في ظل هذا المنهج تم تقسيم الميزانية العامة إلى صنفين²:

- التصنيف على أساس الوزارات والمصالح الحكومية،

- التصنيف على أساس نوع النفقات.

الفرع الثاني: الإطار المرجعي للتسيير المرتكز على الوسائل بالجزائر

يعتمد في المنهج التقليدي كأداة لتحقيق السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة على قانون المالية الذي يحدد ويرخص لكل سنة مدنية مجمل الموارد والنفقات الموجهة لإدارة المؤسسات والمرافق العمومية.

أولا: قانون المالية

نوضح ذلك من خلال:

1. تعريف قانون المالية: هو وثيقة سنوية تتضمن الميزانية العامة للدولة، الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة بالخرينة، كما يتم أيضا من خلاله تأسيس أو تعديل أو إلغاء ضريبة أو اقتطاع إجباري، ويعرف على أنه القانون الذي يضم الإيرادات وأعباء الوسائل المالية الأخرى الموجهة لتسيير مصالح المؤسسات العمومية³.

¹ محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف - دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر -، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2014/2015، ص82.

² يونس أحمد البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، دط، 1984، ص256.

³ عبد الله كمال بن مسعود، وآخرون، التوجه من التسيير التقليدي المرتكز على الوسائل للمالية العامة في الجزائر إلى التسيير الديناميكي المرتكز على النتائج، المجلة الجزائرية للاقتصاد السياسي، ع1، 2022، ص75.

2. قانون المالية 17/84: يعتبر القانون 17/84 والمؤرخ في 07 جويلية 1984 الركيزة الأساسية والمرجع الوحيد والأصل الذي يعطي التوجيهات ويحدد الأحكام التي يتم من خلالها إعداد قوانين المالية السنوية، كما يعرف كذلك بالقانون العضوي لقوانين المالية، حيث يضم ما يلي¹:

الباب الأول: الأحكام العامة التي تعرف قوانين المالية وأنواعها وهيكلتها،

الباب الثاني: تطرق للميزانية العامة وأنوعها وهيكلتها،

الباب الثالث: تطرق لأنواع أخرى من الميزانية وعلاقتها بالميزانية العامة،

الباب الرابع: تتال العمليات الخاصة للخزينة وكيفية تنظيمها،

الباب الخامس: تطرق لقوانين المالية انطلاقا من تحضيرها ثم التصويت عليها حتى تنفيذها،

الباب السادس: خصص لقانون ضبط الميزانية،

الباب السابع: جاء بأحكام مختلفة.

3. أنواع قوانين المالية وفق تسيير المالية العامة بالجزائر: أورد القانون 17/84 في المادة 02 منه مختلف قوانين المالية والمتمثلة في:

1.3 قانون المالية السنوي (العادي): يتضمن الاعتمادات السنوية للدولة والميزانية الملحة والحسابات المالية للدولة خلال سنة كاملة، ويعتبر قانون المالية السنوي أكثر أنواع قوانين المالية أهمية لكون الأنواع الأخرى تعتمد عليه في وجودها، فهي إما أن تصدر معدلة أو مكملة له، وإما أن تصدر لإثبات التنفيذ الفعلي لما جاء به².

2.3 قانون المالية المعدل والتكميلي: قد تطرأ ظروف أو تتدخل عوامل من شأنها أن تؤثر على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، مما يؤدي إلى سوء التقدير وعدم إمكانية مواجهة

¹ فاطمة مفتاح، الميزانية العامة بين القانون الأساسي 17/84 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية، مجلة القانون والعلوم السياسية، ع4، 2016، ص321.

² سعودي عبد الصمد، كمال سي محمد، التحليل الاقتصادي لقوانين المالية في الجزائر من المشروع إلى التنفيذ - 2020/2015، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، ع1، 2021، ص332.

الأمر خلال تنفيذ قانون المالية الابتدائي، لذلك تلجأ الحكومة إلى القوانين التكميلية أو المعدلة لحل المشكلة وإدخال التعديلات الضرورية من خلال إدراج القواعد اللازمة، ويصدر هذا القانون في الجزائر ما بين دورتي الربيع ودورة الخريف ويكون على شكل أمر يتعلق بقانون المالية التكميلي يتم المصادقة عليه من قبل البرلمان¹.

3.3 قانون ضبط الميزانية: يمثل الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية والتكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية، حيث تناول قانون 17/84 في المادة الخامسة منه قانون ضبط الميزانية والذي يهدف إلى ضبط النتائج المالية لكل سنة وإجازة الفروقات بين ما تم تنفيذه فعلا وما كان متوقعا، وبذلك فهي أداة لرقابة التنفيذ من طرف السلطة التشريعية².

ثانيا: الميزانية وفق التسيير التقليدي للمالية العامة بالجزائر

نوضح ذلك من خلال:

1. مبادئ الميزانية وفق التسيير التقليدي للمالية العامة للجزائر: نصت المادة 03 من القانون 21/90³ والمتعلق بقانون المحاسبة العمومية الجزائري على أن الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأس المال وترخص لها وعيله فإن عمليات تحضير وتنفيذ هاته الأخيرة يتطلب احترام بعض القواعد والضوابط والتي نلخصها فيما يلي:

1.1 مبدأ الوحدة: هي إدراج جميع إيرادات الدولة وجميع نفقاتها في وثيقة واحدة ليسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة

¹ زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010/2011، ص 29.

² يحيوي أحمد، إصلاح الميزانية العامة للدولة وأثاره على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في الجزائر - 1995/2009، رسالة ماجستير، تخصص علوم إقتصادية، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2011/2012، ص 45.

³ المادة 03 القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، ع 35، الصادرة بتاريخ 1990/08/15.

ومطابقتها للأهداف المحددة والإعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية¹.

2.1 مبدأ السنوية: وفق هذا المبدأ فإن تحضير الميزانية والمصادقة عليها يكون سنوياً، حيث نصت المادة 05 من القانون العضوي 15/18 على أنه: "يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى، كل سنة من طرف الحكومة، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالتين، تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة عند الإقتضاء"².

3.1 مبدأ الشمولية: يأتي متمماً لمبدأ وحدة الميزانية العامة للدولة، ويقصد به إدراج كافة الإيرادات والنفقات في ميزانية الدولة دون إجراء تخصيص بينهما ويكون في شكل منع مقاصة الإيرادات والنفقات إضافة إلى منع توجيه حصة إيراد معين إلى نفقة عامة محددة³.

4.1 مبدأ التوازن: يقصد به تعادل النفقات العامة مع الإيرادات العامة، وبتعبير آخر أن تتساوى نفقات الدولة وإيراداتها العادية في الميزانية مساواة حسابية، وقد كان لهذا المبدأ في الفكر التقليدي تقديساً كبيراً، لكن بعد تغير دور الدول وتوسيع وظائفها وتدخلها في المجال الاقتصادي أصبح المبدأ بالمفهوم التقليدي لا يتفق مع الواقع وإنما حل محله مبدأ التوازن العام للاقتصاد الوطني في مجموعه⁴.

5.1 مبدأ قرار الاستثمار: القرار الاستثماري يقصد به ذلك القرار الذي يقوم على إختيار البديل الاستثماري الذي يعطي أكبر عائد استثماري من بين بديلين على الأقل، والمبني على

¹ محرزي محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة (النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة للدولة)، ديوان المطبوعات الجامعية، ط، 2005، ص398، 399.

² القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، ج ر، ع53، الصادرة بتاريخ 2018.

³ المادة 08 من قانون المالية 17/84، السالف الذكر.

⁴ عبد الله كمال بن مسعود، وآخرون، التوجه من التسيير التقليدي المرتكز على الوسائل للمالية العامة في الجزائر إلى التسيير الديناميكي المرتكز على النتائج، المرجع السابق، ص77.

مجموعة من الدراسات التي تسبق عملية الإختيار وتتم بعدة مراحل تنتهي بإختيار قابلية البديل للتنفيذ في إطار منهجي معين وفقا لأهداف وطبيعة المؤسسة¹.

يعتبر قرار الاستثمار من أهم القرارات المالية في المؤسسة إذ يمكن اعتبار أن كل مؤسسة هي في الأصل فكرة استثمارية قام أصحابها بتجسيدها في الواقع. ينجر عن قرار الاستثمار تحديد الموازنات والمبالغ المالية التي تريد المؤسسة استثمارها، كما ينجر عنه اختيار الأصول الثابتة التي تمثل الاستعمالات طويلة المدى للمؤسسة (الأصول العينية، المعنوية والمالية) والأصول المتداولة الملازمة والمكملة للعملية الاستثمارية، إن قرار الاستثمار من القرارات المحورية بالنسبة للاستراتيجية المالية للمؤسسة، إذ أنه يحدد مستقبل المؤسسة، سبل نموها وبقائها، كما أن عملية اتخاذ قرار الاستثمار تستند إلى عدة معايير أهمها المعايير المالية كالعائد والمخاطرة وأخرى غير مالية وال تقل أهمية عن المعايير المالية ومن بينها توافق القرار الاستثماري مع إستراتيجية المؤسسة بالإضافة إلى الأبعاد البشرية، التكنولوجية والأبعاد المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية للمؤسسات².

6.1. مبدأ الشفافية: يقيس هذا الجزء وصول الجمهور إلى المعلومات حول كيفية جمع الحكومة للموارد العامة وإنفاقها، وهو يقيم مدى توافر ثماني وثائق رئيسية من وثائق الميزانية الرئيسية على الإنترنت وإتاحتها في الوقت المحدد وإكمالها باستخدام 109 مؤشرات متساوية الترجيح ويسجل كل بلد على مقياس من 0 إلى 100 وتشير درجة الشفافية البالغة 61 أو أعلى إلى أنه من المرجح أن ينشر بلد ما، ما يكفي من الوثائق لتعزيز النقاش العام المستنير بشأن الميزانية³.

¹ بن رحمون سليم، القرارات الاستثمارية والإفصاح عنها في القوائم المالية للمؤسسات الاقتصادية الجزائرية - قائمة المركز المالي كنموذج (دراسة حالة: مؤسسة كشروود علي - خنشلة) -، مجلة العلوم الإنسانية، ع48، 2017، ص603.

² خوري نبيل، محاضرات السياسات المالية للمؤسسة، تخصص مالية ومحاسبة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2022/2021، ص3، 4.

³ محمد مشيد، رابح زرقاني، التوجه نحو تطبيق التسيير المتمحور حول النتائج في الميزانية لتحسين الأداء، مجلة الميادين الاقتصادية، ع1، 2022، ص228.

7.1. مبدأ قرار التمويل: قرار التمويل هو ذلك القرار المالي الذي يسعى لإيجاد الكيفية التي تحصل بها المؤسسة على الأموال اللازمة لتمويل الاستثمارات، بحيث على المؤسسة اختيار مصدر التمويل الذي يناسبها، وأيضاً اتخاذ قرار استثماري يلائم إمكانياتها التمويلية، لأنها ستقارن بين مردودية الاستثمارات المنفذة وتكلفة مصدر التمويل المختار، وعليه يمكننا القول بأن قرار التمويل ما هو إلا عملية اختيار مصدر وطريقة التمويل الملائمة لتمويل استثمارات المؤسسة وحاجاتها إلى الأموال من بين مجموعة من البدائل المتاحة، وهذا الاختيار لا يكون بصفة عشوائية إنما يكون مبنياً على أسس علمية وتحاليل واضحة تؤخذ بعني الاعتبار حجم المؤسسة، وتكلفة مصادر التمويل، والمردودية الاقتصادية للاستثمارات المراد تمويلها، والوقت المناسب للتمويل، وحجم المال الذي هي بحاجة إليه¹.

ينجر عن قرار التمويل تحديد التوليفة التي تتكون من الأموال خاصة والمديونية التي تختارها المؤسسة من أجل تمويل دورة الاستثمار (التثبيات) ودورة الاستغلال (رأس المال العامل)، مما نلاحظه هنا هو أن قرار التمويل مرتبط ببرنامج الاستثمار في المؤسسة، إن هذه التوليفة التمويلية التي تختارها المؤسسة هي التي تسمح بتعظيم القيمة الحالية لاستثماراتها، وهي نفسها التوليفة التي تسمح بتقليل تكاليف التمويل الدائم².

8.1. مبدأ توزيع أرباح السهم: تتمثل سياسة توزيع الأرباح في مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تستخدمها الشركة لإتخاذ قرار عن كيفية توزيع أرباحها، فعندما يكون لدى الشركة فائض في نهاية الفترة المحاسبية، فإنه عادة ما يكون لديها خيارين، أما أن توزع بعض من أرباحها كأرباح على المساهمين، أو أنها يمكن أن تقرر إعادة استثمار المال في

¹ بوقريوة حسين، بن شعبان عصام، اتخاذ قرار التمويل من قراءة القوائم المالية وفق SCF - دراسة تطبيقية في مؤسسة ACCESS PHARMA -، مذكرة ماستر، تخصص إدارة مالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2014/2013، ص10، 11.

² خوري نبيل، محاضرات السياسات المالية للمؤسسة، تخصص مالية ومحاسبة، المرجع السابق، ص19.

الشركة واعتبارها أرباح محتجزة. حيث يكون اتخاذ هذه القرار من قبل مجلس إدارة الشركة¹.

إن سياسة التوزيعات تقيد بمجموعة من المحددات الأساسية، لذا فإن القرار توزيع الأرباح يتخذ مع الأخذ بعين الاعتبار المستثمرين وتفصيلاتهم بين الحصول على التوزيعات أو الأرباح الرأسمالية، أما العامل الآخر فيتمثل في الهيكل المالي المستهدف الذي تعمل المؤسسة على تحقيقه، والذي غالباً تكون تكلفة التمويل الخارجي من بين أهم محدداته، ومع ذلك فإن قرار التوزيعات يتم ممارسته بطرق شكلية فقط، بحيث لا يمكن اعتبارها كقرارات تبنى على أسس رياضية دقيقة، وفي الواقع لا يكون قرار توزيعات الأرباح مستقل تماماً، وإنما يشترك ويرتبط بشكل كبير مع قرارات الهيكل المالي وقرارات تمويل الاستثمارات، ويعود أساساً هذا الارتباط إلى حالة عدم تماثل المعلومات السائدة، والذي ينتج عنه تأثير سلبي على قيمة السهم في ظل اعتماد المؤسسة على إصدار أسهم جديدة في تمويل استثماراتها أو التذبذب في توزيع الأرباح².

إذن ينجر عن قرار توزيع الأرباح إختيار ذلك الجزء الأنسب من الأرباح التي توزعها المؤسسة على مساهميها والجزء المتبقي الذي يبقى تحت تصرف المؤسسة والذي يعتبر ضمن قدرة التمويل الذاتي للمؤسسة، بالتالي يمكن القول أن قرار توزيع الأرباح مرتبط بمردودية الاستثمارات في المؤسسة، فقد تلجأ المؤسسة لتوزيع أرباحها إذا كان العائد المتوقع من مشاريعها الإستثمارية أقل من الحد الأدنى من الربحية المطلوبة³.

¹ سعود جابر مشكور، زهور عبد السلام صادق، العلاقة بين سياسة توزيع الأرباح والقيمة السوقية للسهم وأثرها في تحديد قيمة الشركة "بحث تطبيقي في عينة من المصارف المسجلة في سوق العراق للأوراق المالية، مجلة مركز دراسات الكوفة، ع50، 2018، ص224.

² حلوي لكل، قرار توزيع الأرباح وأثره على قيمة المؤسسة دراسة حالة مؤسسة صيدال - 2016/1999، مذكرة ماستر، تخصص مالية المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2017/2018، ص5.

³ خوري نبيل، محاضرات السياسات المالية للمؤسسة، تخصص مالية ومحاسبة، المرجع السابق، ص24.

ومن بين المبادئ الأخرى التي يقوم عليها التسيير المالي نجد العديد من المبادئ نوجزها من خلال النقاط التالية:

- الشفافية التي تتيح وصول الأطراف المعنية إلى المعلومات المالية اللازمة.
- التوثيق الدقيق والمتسق للتقارير المالية والذي يعكس نزاهة المؤسسة.
- اتباع المعايير المحاسبية المتعارف عليها لتبني القرارات المالية على أساس صلب وواقعي.
- تحديد هيكل أو منهجية ثابتة يجري اتباعها باستمرار في عملية الإدارة المالية.
- المساءلة الدورية التي تضمن تحديد وتصحيح أي انحرافات في التعاملات المالية.
- التقييم المستمر لمدى فاعلية أوجه الإنفاق الحالية في توريد الأرباح للمؤسسة.
- ضمان إستمرارية وفاء المؤسسة بالتزاماتها بالتوازي مع استمرار أنشطتها الإنتاجية أو الخدمية.

- التوجيه الرشيد لرأس مال الشركة من أفراد وأصول وسيولة مالية¹.

2. مدونة الميزانية العامة وفق التسيير التقليدي للمالية العامة بالجزائر: تسمح المدونة بالترقيم والتبويب المحاسبي لمجمل عمليات الانفاق وتحصيل إيرادات الدولة، كما يوجد على المستوى الجزئي مدونة خاصة بكل وزارة وسنقوم فيما يلي بتفصيل مدونتي الإيرادات والنفقات وفق ما هو معتمد حالياً²:

1.2 مدونة الإيرادات العامة: يتم من خلالها عرض وتبويب المرخص لها في كل سنة مالية ضمن الجدول (أ) الملحق لقانون مالية السنة المعنية، وتتمثل في كل الموارد العادية والمتأنية من الإيرادات الجبائية والإيرادات الأخرى إلى الموارد المتأنية من الجباية البترولية.

¹ فريق عمل دفتر، كل ما تريد معرفته عن الإدارة المالية، المركز التعليمي/ إدارة الأعمال، الموقع الإلكتروني: <https://www.daftra.com/hub>، بتاريخ 2024/02/09، 22:39.

² زغود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط4، 2005/2004، ص34.

2.2 مدونة النفقات العامة: تظهر في الجدول (ب) ويتم من خلالها عرض وتبويب مجمل النفقات العمومية في قسمين مختلفين، حيث يحتوي القسم الأول على نفقات التسيير وتشمل الأعباء وميزانية الحكومة بمختلف وزارتها في شكل تراخيص إنفاق لتسيير مختلف المصالح، على حين يحتوي القسم الثاني على نفقات التجهيز والتي توزع على حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي كالصناعة والأشغال والبناء، والنقل والسياحة والفلاحة.

المطلب الثاني: المناهج الحديثة في تسيير المالية العامة للسلطات الإدارية

سنبرز في هذا المطلب المناهج الحديثة في تسيير المالية العامة للسلطات الإدارية، وذلك من خلال التعرف على ترشيد النفقات الحوكمة والتركيز المرتكز على النتائج (فرع أول)، وكذا التسيير المرتكز على النتائج للمالية العامة في الجزائر (فرع ثاني).

الفرع الأول: ترشيد النفقات الحوكمة والتركيز المرتكز على النتائج

سنتعرض في هذا الفرع إلى أهم السياسات الحديثة المنتهجة في تسيير الموارد المالية للدول من إجراءات ترشيد (أولا)، والحوكمة (ثانيا)، وصولا للتسيير المرتكز على النتائج أو ما يعرف بالإدارة بالأهداف (ثالثا).

أولا: ترشيد الإنفاق

يقصد به ضبط النفقات مع حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، وعلى هذا الأساس فترشيد الإنفاق العام لا يعني بالضرورة تخفيضه بل العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع، وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها¹.

¹ عبد الله كمال بن مسعود، واقع التسيير الحذر للموارد المالية في الجزائر من خلال قانون المالية 2016، مذكرة ماستر، تخصص مالية مؤسسة، جامعة غرداية، 2016/2017، ص36.

ثانيا: الحوكمة

تعني توفير الوسائل والقدرات التي تمكن الأفراد من ممارسة الخيارات التي صيغت بالإرادة الحرة، والمشاركة في القرارات التي تخص حياتهم على مختلف المستويات، يقصد بها مجموعة التشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية والإجراءات والضوابط التي تشكل الطريقة التي توجه وتدار فيها الدائرة الحكومية لتحقيق أهدافها بأسلوب مهني وأخلاقي بكل نزاهة وشفافية وفق آليات للمتابعة والتقييم ونظام صارم للمساءلة لضمان كفاءة وفعالية الأداء من جانب، وتوفير الخدمات الحكومية بعدالة من جانب آخر¹.

ثالثا: التسيير المرتكز على النتائج

نوضحه من خلال العناصر التالية:

1. تعريف التسيير المرتكز على النتائج: ويعرف أيضا بالإدارة بالأهداف ولم يتم استعمال هذا المصطلح في مجال الميزانية العامة للدولة إلا في عام 1971 على مستوى وزارة الصحة والتعليم والرفاهية في الولايات المتحدة الأمريكية وهو ينصرف إلى تخصيص النفقات العامة وفق الأهداف التي تسعى كل هيئة حكومية لتحقيقها ويكون ذلك عن طريق إعداد الميزانية العامة وفق توجهات السياسة الوطنية مع تسيير محكم للنفقات العامة ضمانا لتحقيق الأهداف والوصول إلى النتائج المراد تحقيقها دون إهمال متابعة تنفيذ المشاريع والتعديل على مدار العام والرقابة عليها وتذليل العقبات التي تواجهها².

بعد ذلك تم تطويره في القطاع الحكومي حديثا في كل من الولايات المتحدة الأمريكية من خلال القانون الحكومي لسنة 1993 وفي كندا من خلال قانون الإدارة العمومية، بينما في فرنسا تم ذلك من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لتصبح الميزانية العامة

¹ بوعيشاوي مراد، غرازي عمار، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 15/18، المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، ع1، 2020، ص17.

² محرز محمد عباس، إقتصاديات المالة العامة (النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة للدولة)، المرجع السابق، ص357.

ينظر إليها على أنها برنامج متكامل لتحقيق الأهداف العامة من خلال التخصيص الأمثل للموارد كما أنها تتناسق أهدافها مع أهداف الخطة القومية تساهم بدور كبير في الرفع من فعالية سياسة الإنفاق العام¹.

2. خصائص التسيير المرتكز على النتائج: يساعد هذا النوع من الأنظمة الدول أو الحكومات على²:

- توضيح أولويات السياسة وتركيز الإنفاق العام وفقا لذلك؛
- رصد وتقييم الفعالية والكفاءة في الحصول على المنتجات وتحقيق النتائج بشكل عام من حيث مؤشرات النتائج والأثر على الفئات المستهدفة؛
- زيادة الشفافية ومساءلة المديرين أما الهيئات الرقابية والمواطنين؛
- تعديل السياسات والبرامج وأنظمة الإدارة بناء على النتائج المتحصل عليها.

3. صياغة الميزانية العمومية على أساس الإدارة بالأهداف: إن من أهم خطوات التوجه نحو نظام التسيير المرتكز على النتائج والأداء، إصلاح الميزانية وعصرنتها بمت يتلاءم مع حوكمتها، ولتجسيد ذلك وسعيا لتحديث مناهج الميزانية وجب التفكير في استخدام منهج الإدارة بالأهداف نتطرق إليه وفقا للنقاط التالية³:

1.3 ضرورة التنسيق بين الميزانية العامة وأهداف الخطة: يمثل التخطيط الوسيلة الأهم لاستخدام الموارد استخداما عقلانيا، ولرسم السياسة العامة للبلاد، ليتطور بعد ذلك مع ظهور مفهوم تخطيط الأموال العامة من خلال الانتقال من الميزانية السنوية إلى الميزانية المتعددة السنوات، وحتى تقوم الدولة بدورها بكفاءة وفعالية يجب مراعاة ما يلي⁴:

¹ محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف - دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر -، المرجع السابق، ص 105.

² عبد الله كمال بن مسعود، وآخرون، التوجه من التسيير التقليدي المرتكز على الوسائل للمالية العامة في الجزائر إلى التسيير الديناميكي المرتكز على النتائج، المرجع السابق، ص 80.

³ المرجع نفسه، ص 80.

⁴ المرجع نفسه، ص 80.

- الدقة في التنبؤ في النفقات وتقليص بين الإنفاق التقديري والإنفاق الفعلي: عن طريق قياس المجموع الفعلي للإنفاق بمجموع الأنفاق المحدد أصلا في الميزانية العامة مع تحديد نسبة الانحراف؛

- التنوع في مصادر تمويل النفقات العامة: عدم الاعتماد على نوع محدد من المصادر خاصة ذات الحساسية الكبيرة للتغيرات المختلفة، والحرص على التنوع بين الجباية العادية والبترونية والقروض الداخلية والخارجية.

2.3 تحسين كفاءة وفعالية الميزانية العامة: من أجل تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، يجب الرقي بكفاءة وفعالية الميزانية العامة باعتبارها الأداة الفعالة في ذلك، ولغرض ذلك توجد العديد من الوسائل والأدوات نورد أهمها¹:

ترشيد الخيارات المالية: تعرف على انها مجموعة من العمليات التي يتم من خلالها البحث على فعالية النفقات العامة وربطها بالأهداف الأساسية المحددة مسبقا مع تحديد الإمكانيات الخاصة بها مع تطبيق مبدأ الأولويات واستخدام طرق الحساب الاقتصادي (تحليل التكاليف والمنافع، تحليل التكلفة والفعالية).

الإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة: هي ليست فكرة جديدة، وتمثل عملية إعادة هيكلة النفقات العامة، بما يؤهل من جهة تحقيق الأهداف المرجوة ومن جهة أخرى حسن تسيير المال العام وحمايته من الإسراف والتبذير وفق نهج يعتمد على نظم التخطيط والتنفيذ والمتابعة، وذلك لتمكين الحكومة من التوصل إلى أحسن وسيلة للربط بين الخطة المتوسطة الأجل والميزانية العامة.

¹ الشكمال بن مسعود، وآخرون، التوجه من التسيير التقليدي المرتكز على الوسائل المالية العامة في الجزائر إلى التسيير الديناميكي المرتكز على النتائج، المرجع السابق، ص 80، 81.

الفرع الثاني: التسيير المرتكز على النتائج للمالية العامة في الجزائر

سنوضح في هذا الفرع تعريف وخصائص التسيير المرتكز على النتائج للمالية العامة في الجزائر (أولا)، وآليات الانتقال من التسيير التقليدي نحو التسيير المرتكز على النتائج (ثانيا).

أولا: تعريف وخصائص التسيير المرتكز على النتائج للمالية العامة في الجزائر

يمكن توضيح ذلك من خلال العناصر التالية الذكر.

1. تعريف التسيير المرتكز على النتائج العامة في الجزائر: يقصد به استراتيجية أو نهج إداري تطبقه منظمة ما لضمان إسهام إجراءاتها ومنتجاتها وخدماتها في تحقيق نتائج محددة بوضوح. وتوفر الإدارة القائمة على النتائج إطارا متسقا للتخطيط الاستراتيجي والإدارة عن طريق تعزيز التعلم والمسؤولية. وهي أيضا استراتيجية إدارية واسعة النطاق تهدف إلى إحداث تغييرات كبيرة في الطريقة التي تعمل بها المنظمات، مع التركيز على تحسين الأداء وتحقيق النتائج. ويشمل ذلك تحديد النتائج الواقعية، ورصد التقدم المحرز نحو تحقيق النتائج المتوقعة، وإدماج الدروس المستفادة في القرارات الإدارية، والإبلاغ عن الأداء¹.

ويمكن تقسيم مخرجات هذا القانون إلى أربعة محاور رئيسية هي²:

- توجيه تسيير المالية نحو الفعالية والنتائج؛
- تحسين محتويات قوانين المالية وجعلها أوضح؛
- تعزيز الجانب الإعلامي والرقابة البرلمانية؛
- إدماج عناصر المرونة في تسيير الميزانية.

¹ محمد مشيد، رابح زرقاني، التوجه نحو تطبيق التسيير المتمحور حول النتائج في الميزانية لتحسين الأداء، المرجع السابق، ص234.

² القانون العضوي 15/18، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج ر، ع53، الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018.

2. خصائص التسيير المرتكز على النتائج: من خلال التعريف الوارد في كل المادة 02 والمادة 06 من القانون العضوي 15/18 يمكننا أن نستخلص ما يلي¹:

- يقوم منهج التسيير وفق النتائج على فلسفة الانطلاق من الأهداف المسطرة والواضحة؛
- يركز على عصنة التسيير العمومي وتحديث منهجية عمل الإدارات العمومية؛
- من مبادئه إلزام المسؤولين بتقديم حصيلة النتائج المحققة وفقا لمؤشرات الأداء، وتحرير مبادراتهم الملأمة؛
- يعمل على تفعيل رقابة التسيير العمومي ومساءلة المسيرين؛
- يساهم في تعزيز طرق إدارة الأعمال والتنظيم وقيادة الموارد لتحقيق الأهداف؛
- حوكمة إجراءات التسيير وحوسبتها وتعزيز وظيفة الاستشارة وتحسين نظام التنبؤ؛
- يوظف آليات التقييم وتحليل النتائج وتقييمها والحكم عليها.

3. دوافع الانتقال إلى التسيير المرتكز على النتائج: ظل القانون 17/84 المرجع الأساسي لإعداد وتنفيذ قوانين المالية في الجزائر لفترة طويلة من الزمن، لكن نظرا للظروف الحاصلة على المستوى السياسي والإقتصادي والمالي والتي دفعت بالمشرع إلى التفكير في إصلاح وتجديد هاته المنظومة ككل عن طريق إصدار قانون عضوي جديد يشكل أساسا للقوانين المالية التي ستصدر لاحقا، وفيما يلي سنقوم بتناول أهم هاته الدوافع وفق العناصر التالية²:

1.3. الدوافع السياسية والقانونية: أملت عدة دوافع سياسية وقانونية على المشرع الجزائري أن يلجأ إلى التفكير في ضرورة الانتقال من النمط التقليدي إلى نمط جديد في تسيير المالية العامة، أهمها:

¹ عبد الله كمال بن مسعود، وآخرون، التوجه من التسيير التقليدي المرتكز على الوسائل للمالية العامة في الجزائر إلى التسيير الديناميكي المرتكز على النتائج، المرجع السابق، ص 81.

² المرجع نفسه، ص 81، 82.

- الاستجابة للمعايير الدولية كحتمية تمكن ممثلي الشعب من القراءة الواضحة والشفافة لمجمل إيرادات ونفقات الدولة¹؛
 - موافقة الجزائر على اتفاق القرض التمويلي رقم 7047 الموقع بينها وبين البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمتعلق بعصرنة المنظومة الميزانية؛
 - الطبيعة القانونية للقانون 17/84 أصبحت تتنافى مع المبادئ الدستورية خاصة في مجال التشريع المالي، حيث يجب أن يكون على شكل قانون عضوي (دستور في المالية).
- 2.3. الدوافع الإصلاحية للمنظومة الاقتصادية والمالية:** لعدم إثبات هذا النمط لجذواه وعدم مساهمته لمقتضيات التسيير للموارد المالية نتجت عنه عدة دوافع نورد أهمها:
- أصبح لا يتلاءم مع المعطيات الاقتصادية والسياسية الحالية للبلد؛
 - إخفاق كل قوانين المالية السابقة في تحقيق الأهداف الاقتصادية الكلية المستهدفة، مما أدى إلى ظهور فجوة كبيرة بين البرنامج المحقق وبين المخطط له، والمعبر عنه خلال مؤشرات النمو الاقتصادي والتضخم المعلن عنها طيلة هاته المدة؛
 - عدم تماشي المنظومة المالية الحالية مع مبادئ اقتصاد السوق².
- 3.3. الدوافع المتعلقة بإصلاح الميزانية العامة للدولة:** نتاجا لبعض النقائص التي شابت منظومة الميزانية العامة للدولة والتي من أهمها³:
- غياب الديناميكية في التخطيط والترخيص للميزانية والاقتصار على سنة واحدة وإهمال التخطيط الموازناتي متعدد السنوات؛

¹ رونية عبد السميع، التسيير المبني على أساس النتائج أسلوب فعال للإنتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التسيير على النتائج، مجلة أبحاث إقتصادية، ع23، 2018، ص146.

² سعودي عبد الصمد، كمال سي محمد، التحليل الاقتصادي لقوانين المالية في الجزائر من المشروع إلى التنفيذ 2015/2020، المرجع السابق، ص345.

³ عبد الله كمال بن مسعود، وآخرون، التوجه من التسيير التقليدي المرتكز على الوسائل للمالية العامة في الجزائر إلى التسيير الديناميكي المرتكز على النتائج، المرجع السابق، ص82، 83.

- يتبادر إلى المسيرين والمنفذين للميزانية أن هناك ازدواجية في الميزانية من خلال تداول مفهوم ميزانية التسيير وميزانية الاستثمار؛
 - الوثائق المتعلقة بالميزانية لا تقدم قراءة واضحة للوضعية المالية، مما يؤدي إلى صعوبة يواجهها المستخدمون للحصول على بعض وثائق الميزانية العامة، وبالتالي ضعف شفافية إدارة المال العام؛
 - تركز الميزانية العامة على رقابة قبلية شكلية تحتكم إلى مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات السارية المفعول دون النظر لفعاليتها مع النتائج المراد تحقيقها؛
 - عجز النظام المحاسبي وعدم نجاعته؛
 - التركيز على التسيير على أساس الوسائل وانعدام مسؤولية المسير؛
 - بعد التسيير الميزانياتي في الجزائر عن مبادئ وركائز الحوكمة.
- 4. الأهداف المرجوة من الانتقال من التسيير المرتكز على النتائج: هدفت السلطة التشريعية في الجزائر من خلال هذا التحول في نمط التسيير إلى ما يلي¹:**
- وضع مناقشة الميزانية في صميم المناقشة البرلمانية؛
 - تكريس مبادئ الحرية ومسؤولية المسيرين في صميم سير المؤسسات والغدارات العمومية؛
 - اعتماد مبدأ الحكامة في تسيير المالية العمومية؛
 - تقليص الصناديق الخاصة، والتي هي محل انتقاد من قبل المؤسسات المالية العالمية؛ لأنها أصبحت مصدر للفساد في الكثير من القطاعات والتي تعاني من سوء التسيير؛
 - تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل عمليات الاستثمار، من خلال تسهيلات حكومية لفتح رأسمال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أما مستثمري القطاع الخاص.

¹ بوعيشاوي مراد، عمار غرازي، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، ع1، 2020، ص15.

ثانيا: آليات الانتقال من التسيير التقليدي نحو التسيير المرتكز على النتائج

تتطلب عملية الانتقال نحو تسيير المالية العمومية القائم على النتائج تكييف الإطار المرجعي ليتماشى مع المقاربة والفلسفة الجديدة التي أتى بها القانون العضوي 15/18 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، لاسيما في مجال منهجية التسيير وكذا الإطار الميزانياتي الجديد القائم على النتائج والمرتكز على مؤشرات الأداء... إلخ، وفي هذا العنصر نطرح الأجزاء الثلاثة التي شملها التغيير.

1. تحديث وتحيين النصوص القانونية: إن إقرار هذا القانون الإطار يعتبر أول خطوة في هذا الانتقال، في إطار محاولة الانتقال نحو تسيير المالية العمومية القائم على النتائج، صدر في سنة 2020، حوالي 12 نص تطبيقي يتضمن المراسيم التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القانون الإطار لقوانين المالية 15/18، كتجسيد تدريجي لإصلاح ميزانية الدولة والمالية العمومية بصفة عامة، إن مشروع تحديث نظام الميزانية والقانون العضوي لقوانين المالية يمثل أساس في الانتقال من التسيير القائم وفق الوسائل إلى التسيير القائم وفق النتائج في تسيير النفقة العمومية¹.

2. إصلاح منهجية التسيير العمومي: لقد جاء القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية بهدف تغيير نمط التسيير العمومي، فقد تبنى هذا القانون فلسفة جديدة متعلقة بالتسيير القائم على النتائج انطلاقا من أهداف مسطرة وواضحة، معتمدا في ذلك على المسيرين أنفسهم بربط كل مسير ببرنامج معين، وتقديمه للمبادرات الأكثر ملائمة، وإلزامهم بتقديم حصيلة النتائج المحققة وفقا لمؤشرات أداء تتعلق بتسييرهم².

¹ فاطمة مفتاح، الميزانية العامة بين القانون الأساسي 17/84 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية، المرجع السابق، ص341.

² بوعيشاوي مراد، عمار غرازي، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق، ص21.

كما استحدث هذا القانون منهجية جديدة تتوافق مع التسيير القائم على النتائج، لا من حيث التعريف ولا من حيث المسؤوليات الجديدة، بالإضافة إلى توجيه التسيير ومراقبته وتقييمه، ووصلا للتوجه نحو الشراكة مع القطاع الخاص في مجال التسيير¹.

3. تحديث وإصلاح الميزانية: تعد الميزانية العمومية من أهم أدوات التخطيط المالي في الدولة والمحددة لسياستها المالية وتعكس توجهاتها الاقتصادية والاجتماعية، وتماشيا مع ما سبق فإن الانتقال نحو التسيير الجديد يجب أن يرافقه إصلاح على مستوى محل وموضوع التسيير وهو الميزانية العمومية، حيث تم تحويلها إلى ميزانية مهيكلية حسب برامج محددة سلفا، لتشمل على عروض استراتيجية وأهداف ومؤشرات أداء².

¹ عبد الله كمال بن مسعود، وآخرون، التوجه من التسيير التقليدي المرتكز على الوسائل للمالية العامة في الجزائر إلى التسيير الديناميكي المرتكز على النتائج، المرجع السابق، ص84.

² المرجع نفسه، ص85.

خلاصة

من خلال هذا الفصل تبين لنا أن التسيير المالي مجال من علوم التسيير يهتم بالجوانب المالية بالسعي إلى تحقيق وتطبيق مختلف الأهداف والمخططات المالية باستخدام مجموعة من الأدوات والطرق والأساليب والتقنيات التي تساعد المؤسسة على الاندماج مع مكونات محيطها المالي.

وعليه تتضح تأتي التسيير المالي أو الوظيفة المالية في الدولة من كون أن القرارات المالية عظمة التأثير على حياة المنظمة، وليس هذا فحسب، ولكن جميع القرارات الإستراتيجية بالمنظمة سواء كانت مالية أو غير مالية، يترتب عليها العديد من التكاليف أو الإيرادات المؤثرة على نتائج المنظمة.

ولترشيد المال العام والحفاظ عليه أدرج المشرع الجزائري عدة آليات للرقابة على المال العام، وهذا ما سنوضحه في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

الفصل الثاني

آليات الرقابة المالية على المال للسلطة الإدارية

تمهيد

كان الاستخدام الفعال للأموال العامة يشكل أحد الدعامات الأساسية من أجل حسن إدارة تلك الأموال وفعالية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة المختصة، فإن تحقيق هذه الأهداف يتطلب وجود هيئة عليا للرقابة المالية يكفل القانون استقلالها، تتولى الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية لضمان الاستخدام الفعال والمناسب للأموال العامة، وخاصة بعد أن توسع نشاط الدولة ليمتد إلى القطاعين الاقتصادي والاجتماعي.

ونظرا للموقع الهام للرقابة المالية بين أنواع الرقابات الأخرى، البرلمانية والقضائية والإدارية التي تنصب على الأجهزة الإدارية، لكون الأموال العامة عصب الإدارة الذي لا تستطيع بدونه أن تمارس نشاطها وتحقيق أهدافها، ترتبط الرقابة المالية، بفاعلية ونتاجية الوحدات الإدارية ومدى تحقيقها الأهداف المسطرة، من خلال التأكيد من أن استخدام الأموال العامة في المشاريع والاستخدامات التي خصصت لها، وكذا المداخل والمحاصيل قد تمت وفقا للقوانين والأنظمة المالية القانونية المعدة لهذا الغرض، واعتبار الرقابة المالية عمال مستمرا طبيعيا لأجل حماية المال العام.

ولتوضيح أكثر حول هذه الآليات الرقابية توجب علينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين إثنين هما كالتالي:

المبحث الأول: الرقابة المالية على التسيير المالي للسلطات الإدارية

المبحث الثاني: الرقابة القضائية والسياسية على التسيير المالي للسلطات الإدارية

المبحث الأول: الرقابة المالية على التسيير المالي للسلطات الإدارية

سنتطرق في هذا المبحث إلى الرقابة المالية على التسيير المالي للسلطات الإدارية، وذلك من خلال التعرف على الرقابة المالية الخارجية على التسيير المالي للسلطات الإدارية (مطلب أول)، إضافة إلى الرقابة المالية الداخلية على التسيير المالي للسلطات الإدارية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: الرقابة المالية الخارجية على التسيير المالي للسلطات الإدارية

سنبرز في هذا المطلب مفهوم الرقابة المالية الخارجية (فرع أول)، وكذا أجهزة الرقابة المالية اللاحقة (فرع ثاني).

الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية الخارجية

سنوضح في هذا الفرع مفهوم الرقابة المالية الخارجية، وذلك بتقديم تعريف الرقابة الخارجية (أولاً)، وتوضيح أهداف الرقابة المالية الخارجية (ثانياً).

أولاً: تعريف الرقابة الخارجية

تعتبر الرقابة المالية الخارجية أداة يمكن عن طريقها التأكد من تنفيذ الدوائر والمؤسسات الحكومية للمهام المنوطة بها وفقاً للخطط والبرامج الموضوعة مسبقاً وفي ظل الإمكانيات المتاحة. ويمكن تعريف الرقابة المالية الخارجية بأنها نشاط تقيمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة الحكومية في أنجاز أهدافها وبرامجها ومشاريعها، وقد تحولت عملية الرقابة المالية في الوقت الحاضر من كونها عملية تركز على التأكيد على الإلتزام المالي والقانوني إلى تدقيق أكثر شمولاً، وهو ما يطلق عليه بالتدقيق التشغيلي الذي يركز على إعطاء الرأي المهني الموضوعي بالنسبة للقوائم والتقارير المالية والإجراءات المعنية بحماية الأصول والممتلكات للوحدة موضع التدقيق والتحقق بشكل موضوعي من الكفاءة الإدارية والإنتاجية فيما يتعلق بالعمليات التي قامت الوحدة بتنفيذها ومطابقتها للأهداف المرغوب تحقيقها¹.

¹ نعيم حسني دهمش: الرقابة المالية العليا (الحكومية)، معهد الإدارة العامة، عمان، الأردن، 1993، ص 221.

ذلك بأن الرقابة المالية الخارجية تشمل العمليات الخارجية التي تقوم بها أجهزة متخصصة ومستقلة عن السلطة التنفيذية تهدف إلى هو مراجعة العمليات والحسابات حتى تتحقق من صحتها وشرعيتها ودقتها وهي رقابة بعدية ولاحقة لعمليات التنفيذ كالرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة¹.

وعليه فالرقابة المالية الخارجية هي صورة الرقابة التي تباشرها أجهزة متخصصة مستقلة لفحص مدى صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءة الأجهزة الإدارية وفعاليتها في تحقيق أهدافها وإنجاز برامجها ومشاريعها، سواء كانت الرقابة المالية الخارجية سابقة أو لاحقة².

فالسلطة التشريعية تختص بسن القوانين المالية المختلفة بما فيها القوانين الرقابية، ومثالها قانون الميزانية العامة للدولة، ذلك أن إقرار الميزانية، وإن كان عملاً تشريعياً إلا أنه يعد من أهم وسائل الرقابة المالية التي يمارسها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية...³.

ثانياً: أهداف الرقابة المالية الخارجية

كقاعدة عامة تهدف الرقابة المالية الخارجية إلى فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات ومراقبتها سواء ما تعلق بالتحقق مما إذا كانت القوائم المالية تمثل المركز المالي للإدارة الحكومية، وفيما إذا كانت نتائج العمليات فيها تمت وفق المبادئ المحاسبية المتبعة والمتعارف عليها في الدولة.

كما تهدف الرقابة المالية الخارجية إلى معرفة مدى كفاءة وإقتصاديات العمليات المالية ومراجعتها من أجل بيان مدى قدرة الإدارة الحكومية على إستخدام الموارد البشرية والمادية بكفاءة وإقتصادية وأسباب التصرفات غير الإقتصادية أو عديمة الكفاءة ومدى تطبيق الإدارة للتشريعات المتعلقة بالكفاءة الإقتصادية للعمليات.

¹ ساجي فطيمة، الرقابة المالية في الجزائر بين الواقع والتحديث، مجلة المعيار، ع2، 2015، ص293.

² بليغ علي حسن بشر، دور الرقابة العليا للدولة في حماية المال العام ومحاربة الفساد المالي في البلدان النامية (دراسة تطبيقية مقارنة بين اليمن والمغرب)، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، ع5، 2021، ص109.

³ المرجع نفسه، ص109.

إلى جانب ذلك تهدف الرقابة المالية الخارجية إلى فحص ومراجعة نتائج البرامج من أجل بيان مدى تحقيق النتائج أو المنافع التي سبق تحديدها من السلطة التشريعية، وما إذا كانت الدائرة قد قامت بأخذ البدائل التي تحقق النتائج المرجوة بأقل تكلفة ممكنة¹.

الفرع الثاني: أجهزة الرقابة المالية اللاحقة

تأتي الرقابة الخارجية بعد تنفيذ التصرفات المالية وإتخاذ القرارات بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، هذه الأخيرة تعهد إلى أجهزة مستقلة تتمثل في المفتشية العامة للمالية (أولاً)، ومجلس المحاسبة (ثانياً)، وذلك من أجل المحافظة على المال العام.

أولاً: رقابة المفتشية العامة للمالية

تعرف المفتشية العامة للمالية بأنها هيئة للرقابة المالية اللاحقة التي تمارس مهام التسيير المالي لكل الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة².

1. تعريف المفتشية العامة للمالية: تعد المفتشية العامة للمالية جهاز رقابي دائم، تم إنشائه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 حيث نصت المادة الأولى منه على أن "تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات اللامركزية"³، وهو ما يمنح لها صلاحيات في مجال الرقابة على العمليات المالية للجماعات المحلية.

2. صلاحيات المفتشية العامة للمالية: خولها التنظيم صلاحيات واسعة قصد التحقق من كفاءة إدارة وإستغلال الأموال العمومية وبالتالي لها صلاحيات فحص ومراجعة وتدقيق البيانات المالية لمختلف العمليات التي قامت بها الإدارة والرقابة على كل العمليات المالية للجماعات المالية العامة⁴.

¹ صباح سعد الدين العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، دب، 2006، ص24.

² بن مالك محمد ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 1995، ص150.

³ المادة 01 من المرسوم التنفيذي 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتضمن أحداث المفتشية العامة للمالية، ج ر ج، العدد 10، 1980، المعدل.

⁴ المادة 13 من المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يتضمن إختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر ج، العدد 50، المعدل.

- التحقق من مدى وإحترام القواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها.
- التحقق من أن تنفيذ الميزانية قد تم في ظل إحترام القانون، وفي إطار الترخيص الممنوح.
- فحص السجلات المحاسبية قصد إكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية.
- التأكد من عدم تجاوز الإعتمادات المالية أو تغيير تخصيصها.
- البحث والتحقيق والمعاينة في عين المكان بغرض مراقبة الأعمال المحاسبية.

ثانيا: رقابة مجلس المحاسبة على التسيير المالي للسلطات الإدارية

يعد مجلس المحاسبة هيئة عليا للرقابة المالية للدولة، يهدف إلى مراقبة أجهزة الدولة وأعاونها في مجال تسيير الأموال العمومية، كما يساهم في تجسيد الشفافية في تنفيذ السياسة المالية للدولة وترقيتها وإلزامية تقديم الحسابات، فهو ركيزة أساسية في كشف التجاوزات وكيفية تسيير وتنفيذ الميزانية العامة لدولة وباقي قوانين المالية.

1. التأطير القانوني لمجلس المحاسبة: نص الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 102/10¹ على الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة إلى جانب الصلاحيات الإدارة المخولة له، بحيث خوله هذا القانون سلطة توقيع الجزاءات، وكذا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية حيث يعد مجلس المحاسبة هيئة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية بإختصاص إداري في ممارسة اختصاصاتها، ويولي مجلس تنفيذ إختصاصاته وصلاحياته من خلال الهياكل التي شكل منها والإطار البشري الذي يباشر تلك المهام.

كما نصت المادة 199 من دستور 2020 على تمتع مجلس المحاسبة بالإستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية، والمرافق العمومية كما وسعت هذه المادة من نطاق الرقابة إذ شملت الرقابة على رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة²، كما شمل كذلك التسيير المالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

¹ المادة 13 من المرسوم رقم 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، ع39، الصادرة بتاريخ 23 يوليو 1995، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 10/09/2010، ج ر، ع50، صادر في 01 سبتمبر 2010.

² المادة 199 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2020، ج ر، ع82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020

1.1. الإزدواجية القانونية لمجلس المحاسبة: يصنف فقهاء القانون الإداري مجلس المحاسبة ضمن الهيئات المتخصصة، وتسمى كذلك بالهيئات ذات الطابع الخاص¹، ويلاحظ على الدساتير الجزائرية المتعاقبة أنها أدرجت مجلس المحاسبة ضمن الهيئات الرقابية وليس ضمن الهيئات القضائية، فالتعديل الدستوري لسنة 2020 كرسها ضمن الهيئات التي وردت في الفصل الثاني من الباب الرابع تحت عنوان: مؤسسات الرقابة²، ولا يصفها ضمن الهيئات القضائية المنصوص عليها في الفصل الرابع من الباب الثالث المتعلق بتنظيم السلطات.

أما من الناحية التشريعية يلاحظ تذبذب في موقف المشرع الجزائري في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة فبالرجوع إلى القانون رقم 05/80³، والذي إعتبره هيئة ذات إختصاصات قضائية وإدارية ولقد نص هذا القانون على أنه توضع تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية ويدخل في مجال رقابته كل الدولة والجماعات المحلية، الحزب، المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ويراقب جميع المؤسسات بمختلف أنواعها التي تستفيد من مساعدات مالية من الدولة، أو الجماعات المحلية أو هيئة عمومية في شكل مساهمة في رأس المال أو منح قروض أو تسبيقات أو ضمانات، وكذلك لمجلس المحاسبة صلاحيات متمثلة في الصلاحية القضائية والإدارية، وفق لهذا القانون مجلس المحاسبة هيئة قضائية وإدارية، ثم ألغي ذلك بموجب قانون رقم 32/90 المنظم لمجلس المحاسبة فقد ضيق من مجال رقابة هذه الهيئة وحصرها على بعض الهيئات والمصالح وإستبعد بعض الهيئات الأخرى⁴، وكذلك ألغي صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه إلا إذ تقدم بعريضة للمحاكم الجزائية، بذلك أعتبر هذه الهيئة

¹ صبرينة عصام، مجلس المحاسبة آلية لرقابة تسيير الأموال العمومية في القانون الجزائري، مجلة دراسات وأبحاث، ع3، 2023، ص115.

² تنص المادة 199 فقرة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 على أنه: "مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على ممتلكات والأموال العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة...".

³ قانون رقم 80-05، المؤرخ في 1 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المالية من طرف مجلس المحاسبة، ج ر، عدد10، صادرة في 3 مارس 1980 (ملغى).

⁴ قانون رقم 32/90، المؤرخ في 4 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، ج ر، عدد 53، الصدر في 1999.

إدارية فقط، ثم يتراجع المشرع عن موقفه هذا بصدور الأمر رقم 95-20 إذ نص بصفة صريحة على أن مجلس المحاسبة هيئة ذات إختصاصات قضائية وإدارية¹.

وسع الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة من نطاق رقابة هذا المجلس لتشمل رقابة مالية المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومراقبة المساعدات الممنوحة من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية، مهما كان المستفيد منها، الهيئات المكلفة بتسيير النظام الإجباري والحماية الإجتماعية، مراقبة التبرعات الخاصة بحملات التضامن الوطني، كما أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أضاف أحكاما جديدة حيث مدد إختصاصه دستوريا لرؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، كما أضيف له إختصاص المساهمة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية².

نستنتج من كل ما تقدم أن الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20 المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة أنه ذو طبيعة مزدوجة بين الإختصاص القضائي والإداري وبالتالي مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون وتتمتع بالإستقلالية³.

2.2. توسيع نطاق رقابة مجلس المحاسبة على الأموال العمومية: ويتم ذلك وفق

أ. الرقابة على الهيئات المركزية واللامركزية: أخضع المشرع الجزائري الهيئات الإدارية المركزية لرقابة مجلس المحاسبة، كما أخضع إلى جانبها الجماعات الإقليمية.

أ.1. الرقابة على المصالح المركزية: تخضع لرقابة مجلس المحاسبة كل الهيئات والمؤسسات والمرافق التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، حيث تكون رقابته علي أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان ويفحص مدي شرعية النفقات والإيرادات المعتمدة من طرف هذه

¹ المادة 3 من الأمر رقم 20/95 المشار إليه سابقا.

² المادة 199 مرسوم رئاسي رقم 442-20، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، صادر بتاريخ 2020.

³ صبرينة عصام، مجلس المحاسبة الية لرقابة تسيير الأموال العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص115.

الهيئات، ويراقب مدي احترام الامرين بالصرف للقوانين والتنظيمات المعمول بها، تتمثل هذه الهيئات الإدارية المركزية في:

- **رئاسة الجمهورية:** تخضع رئاسة الجمهورية بجميع أجهزتها إلى رقابة مجلس المحاسبة من ديوان وأمانة عامة ومستشارين من حي التسيير المالي واستعمال الأموال العمومية.

- **رئاسة الحكومة:** الأجهزة التابعة إلى رئاسة الجمهورية من رئيس الديوان ومدير الديوان ومديرية إدارة الوسائل والأمانة العامة للحكومة كله تخضع في تصرفاتها للرقابة مجلس المحاسبة¹.

- **الوزارات:** هم أعضاء الحكومة وتخص كل وزارة بقطاع معين، وتضم مصالح خارجية متمثلة في المديرية الموجودة علي مستوي كل ولاية ومصالح إدارية مركزية داخلية متمثلة في الأجهزة الداخلية للوزارة وبالتالي تخضع هذه الهيئات الإدارية المركزية بكل مصالحها إلى رقابة علي السلطات الإدارية المركزية، الغرف الوطنية الموجودة علي مستوي مجلس المحاسبة².

أ.2. **خضوع الجماعات الإقليمية للرقابة على مجلس المحاسبة:** نصت المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020 علي أنه تمثل الجماعات الإقليمية للدولة من البلدية والولاية.

- **البلدية:** أخضع قانون البلدية، التسيير المالي والمحاسبي البلدية للرقابة مجلس المحاسبة²² حيث تتم المراقبة البعدية وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة.

تتجسد هذه الرقابة في ميزانية البلدية التي هي عبارة عن جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، أما فيما يخص كيفية إعداد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب النتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية وتحتوي علي قسمين: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار³.

¹ بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2007، ص10.

² بن داود إبراهيم الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، رسالة ماجستير، تخصص حقوق، جامعة الجزائر، 2008/2009، ص112.

³ بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص11.

- **الولاية:** تخضع الولاية للرقابة المالية البعديّة مجلس المحاسبة وفق لنص المادة 175 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، حيث نعرف ميزانية الولاية هي عبارة عن جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية كما تعتبر عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار كما تشمل ميزانية الولاية علي قسمين متوازيين في الإيرادات والنفقات وهما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، حيث ينقسم كل قسم إلى الإيرادات والنفقات متوازية وجوبا¹.

ب. **الرقابة على المرافق والأموال التجارية التابعة للدولة:** وسع المشرع الجزائري من نطاق رقابة مجلس المحاسبة علي تسيير الأموال العمومية من خلال قانون 95-20 المعدل والمتمم الذي خول له الرقابة علي المرافق العامة الصناعية والتجارية، وهو ما أكدّه التعديل الدستوري لسنة 2020 بتوسيع نطاق رقابة مجلس المحاسبة ليشمل الرقابة علي المرافق التجارية التابعة للدولة، حيث نصت المادة 08 من القانون أعلاه علي "تخضع أيضا لرقابة مجلس المحاسبة وفق الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر، المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها، كلها ذات طبيعة عمومية"².

ب.1. **الرقابة على المؤسسات والمرافق الاقتصادية:** تنص المادة 8 من الأمر 95-20 علي أنه يخضع لرقابة مجلس المحاسبة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا وتجاريا وماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية، وتندرج تحت هذا الصنف بعض المؤسسات مثل: الشركة الوطنية لنقل بالسكك الحديدية، ديوان الترقية والتسيير العقاري، حيث تمارس هذه المؤسسات نشاطها بغية تحقيق الربح و يطبق عليها قانون مزدوج³، وتمتد رقابة مجلس لمحاسبة علي تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما كان وضعها القانوني تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأسمال أو سلطة قرار مهيمنة

¹ المادة 175، من القانون رقم 07/12، المؤرخ في 2012/02/29، المتعلق بالولاية، ج ر، ع12، الصادرة بتاريخ 2012.

² المادة 08، من القانون رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بالولاية، ج ر، ع12، الصادرة بتاريخ 2012.

³ بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص113.

وذلك وفق لنص المادة 8 و 8 مكرر من الأمر 20-95 المعدل والمتمم وهذا ينطبق علي المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك فيها الدولة جزء أو كل من رأسمالها¹.

ب.2. ال رقابة على هيئات التأمين والحماية الاجتماعية: تخضع لرقابة مجلس المحاسبة كل الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما بتسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعية وذلك وفق لنص المادة 10 من الأمر 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم² "تخضع لرقابة مجلس المحاسبة الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما بتسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعيين"³.

ب.3. رقابة تسيير الأسهم العمومية: تخضع كذلك لرقابة مجلس المحاسبة كل الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءا من رأسمالها⁴.

المطلب الثاني: الرقابة المالية الداخلية على التسيير المالي للسلطات الإدارية

سنبرز في هذا المطلب مفهوم الرقابة المالية الداخلية (فرع أول)، وكذا هيئات الرقابة المالية الداخلية (فرع ثاني).

الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية الداخلية

سنوضح في هذا الفرع مفهوم الرقابة المالية الداخلية، وذلك بتقديم تعريف الرقابة الداخلية (أولا)، والتعرف على مميزات الرقابة الداخلية (ثانيا).

أولا: تعريف الرقابة الداخلية

تسعى الأجهزة الحكومية جاهدة إلى تأدية مهامها المنوطة بها بصورة كفئة وفعالة تسمح لها بالإستعمال الإقتصادي الفعل للموارد المتاحة، وتسعى السلطة التنفيذية بكافة الوسائل المتاحة لديها لمنع الموظفين من ارتكاب الأخطاء أو الإساءة في إستعمال الموارد وحمايتها من

¹ المادة 8 مكرر 8 من الأمر 20-95، السالف الذكر.

² صبرينة عصام، مجلس المحاسبة آلية لرقابة تسيير الأموال العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص117، 118.

³ المادة 10 من القانون 20-95، السالف الذكر.

⁴ المرجع نفسه، ص118.

الضياح أو التلف أو الإختلاس أو التبديد عن طريق إصدار تعليمات تحدد الإجراءات اللازمة للمحافظة على موجوداتها من ناحية ودقة بياناتها المالية والمحاسبية من ناحية أخرى¹. وبمقتضى هذه التعليمات الملزمة لكافة الموظفين في الدولة، يمكن حماية الموجودات بالإضافة إلى إمكانية اكتشاف أية مخالفة أو انحراف في وقت مبكر لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنه.

ويرتكز مفهوم الرقابة المالية الداخلية بشكل عام على الفكرة التي تقول: أن إدارة أية منشأة يترتب عليه مسؤولية أساسية تكمن في تأدية مهمتها الخاصة بطريقة معينة وبدرجة من الكفاءة والفتنة، بحيث تسمح لها بتخفيض حاجتها إلى الرقابة الخارجية المستقلة إلى الحد الأدنى²، كما تعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها نشاط تقييمي مستقل داخل المنظمة الإدارية من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بهدف خدمة الإدارة.

كما عرفها معهد المحاسبين في الولايات المتحدة بأنها: الرقابة التي تشمل خطة تنظيمية إدارية وطريقة للتنسيق بالإضافة إلى مجموعة الوسائل التي تتبناها المنشأة لحماية الأصول وكذلك لضمان الدقة الحسابية للمعلومات المحاسبية وبجانب ذلك تهدف إلى الإرتقاء بكفاءة الإنتاجية وإلى متابعة تطبيق السياسات الإدارية التي تضعها الإدارة والعمل على السير في حدود الخطة المرسومة³.

يمكن القول أن نظام الرقابة المالية الداخلية يمثل جزءاً من نظام المراقبة الداخلية بشكل عام والذي يهدف إلى تحقيق الغايات المحاسبية للمنظمة الإدارية، فهو يهتم بالعمليات المالية، ويتمثل ذلك الإهتمام في الإلتزام والتقيّد بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية والمحافظة على موارد وممتلكات المنظمة الإدارية وتحضير التقارير المالية التي تتوافر فيها الدرجة المطلوبة من الثقة، فالرقابة المالية تشتمل على نتائج عملية مراجعة وفحص العمليات المالية

¹ حمدي سليمان سحيمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 1998، ص133.

² أحمد نوري أشرم، الرقابة الداخلية في سوريا من الناحيتين العلمية والتطبيقية، رسالة ماجستير، جامعة حلب، حلب، دت، ص8.

³ صباح سعد الدين العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، المرجع السابق، ص22.

والمحاسبية وصحة المستندات المؤيدة لها بوجه عام، فهي تمثل تسجيل وتبويب وتخليص لعمليات الأحداث المالية وتفسير النتائج منها¹.

وعليه يمكن تعريف الرقابة الداخلية بأنها عبارة عن مجموعة من الخطط التنظيمية التي ضمنت من أجل المحافظة على أصول المؤسسة والرقابة على إستخدامها، ومراجعة مدى دقة وتوثيق البيانات المحاسبية، وزيادة وتحفيز الكفاءة التشغيلية للجمعية، وجميع العاملين في المؤسسة على إتباع والتقييد بسياساتها المالية، وتحسين الهيكل التنظيمي والعمل على تحقيق أهداف المؤسسة².

ثانياً: مميزات الرقابة الداخلية

تتميز الرقابة المالية الداخلية بأهمية خاصة لدى المسؤولين في الإدارة الحكومية لأنها تساعدهم بالإعتماد على سلامة ودقة العمليات والأنشطة التي تقوم بتنفيذها المستويات الإدارية المختلفة وفي مختلف المواقع، فكلما كبر حجم الوحدة الحكومية وتعدد نشاطها، كلما كانت هناك أهمية متزايدة للنظام الرقابي الداخلي بالنسبة للأشخاص المسؤولين عن إدارة هذه الوحدات، وقد إزداد الإهتمام بالرقابة المالية الداخلية نتيجة لعدة عوامل أهمها:³

1. كبر حجم المنظمات الإدارية؛
2. تفويض السلطات لدى المنظمات الإدارية؛
3. حماية الموجودات في المنظمات الحكومية؛
4. مواجهة الأخطاء والانحرافات والتجاوزات والإختلاسات في المنظمات الإدارية؛
5. حاجة الإدارة إلى بيانات دورية دقيقة عن مختلف أنشطتها وأعمالها لاتخاذ القرارات المناسبة؛

¹ دهمش، تدقيق وتقييم الأداء، دراسات، ص216.

² علي سليمان جميل أبو هلاله، الرقابة الداخلية والهدر المالي في البلديات، المجلة العربية للنشر العلمي، ع45، 2022، ص376.

³ صباح سعد الدين العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، المرجع السابق، ص23.

6. خدمة الرقابة الخارجية، إذا يتعذر أحيانا على أجهزة الرقابة الخارجية الدخول في كافة تفاصيل العمليات المالية التي يقوم بها التنظيم.

الفرع الثاني: هيئات الرقابة المالية الداخلية

سنوضح في هذا الفرع هيئات الرقابة المالية الداخلية والمتمثلة في رقابة المراقب المالي (أولا)، ورقابة المحاسب العمومي على التسيير المالي للسلطات الإدارية (ثانيا).

أولا: رقابة المراقب المالي

يمارس المراقب المالي صلاحياته الرقابية عن طريق التأشير على إستمارة الإلتزام بعد التحقق من توفر الشروط القانونية والتنظيمية في أجل محددة وفي حالة الإخلال بأحد العناصر القانونية يقوم بتحرير مذكرة رفض مؤقت.

1. العمليات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي: ينصب هذا النوع من الرقابة على المرحلة الأولى من مراحل تنفيذ النفقة العامة وهي مرحلة الإلتزام¹، فالنفقة العمومية تعرف على أنها تلك الأموال التي يقوم بإنفاقها شخص من أشخاص القانون العام، بهدف تحقيق المصلحة العامة²، حيث تخضع مشاريع القرارات المبينة أدناه والمتضمنة إلتزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها³:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين بإستثناء الترقية في الدرجة، يقوم المراقب المالي بالتأشير على مشاريع الإلتزامات المتعلقة بنفقات المستخدمين بدءا من قرار التوظيف (التعيين)، الترسيم، النقل، الإنتداب، الإحالة على الإستيداع، وضعية الخدمة الوطنية ... ما عدا قرار الترقية في الدرجة⁴.

¹ المادة 02، القرار الوزاري الذي يضبط كفايات تحديد مهام والمراقب المالي المساعد وكذا شروط وكفايات ممارسة النيابة من المراقب المالي، المؤرخ في 02 أبريل 2012، ج ر، ع42، الصادرة بتاريخ 21 أوت 2013.

² يلس شاوش بشير، المالية العامة (المبادئ وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2017، ص289.

³ محفوظ برحمان، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015، ص27.

⁴ المادة 05، من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج ر، ع67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009.

- مشاريع الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية: أن الجداول الإسمية هي وثائق سنوية تتضمن بيانات وجداول تحتوي على معلومات خاصة بالمستخدمين لكل سنة مالية، تخص شاغلي الوظائف العليا وشاغلي المناصب العليا يتصنيف وظيفة عليا والموظفين والأعوان المتعاقدين وتخضع هذه القوائم التي تكون موقوفة إلى غاية تاريخ 12/31 من كل سنة لتأشيرة مصالح الرقابة المالية وتعتبر هذه القوائم المؤشر الأساسي لإثبات التعداد الحقيقي¹.

- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتماد وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية:

تشكل الجداول الأصلية الأولية وثيقة محاسبية هامة، تبين عناصر الأجور والتعويضات المرتبطة بها الممنوحة في تعداد المستخدمين ووضعياتهم الإدارية والمحاسبية التي تحدث للموظفين خلال السنة المالية الجارية².

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق: تخضع مشاريع الصفقات العمومية والملاحق المبرمة طبقاً لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لرقابة المراقب المالي وهذا قبل البدء في تنفيذ الصفقة وإمضاءها من طرف المصلحة المتعاقدة كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضاً الإلتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الإستثمار³.

ويخضع لتأشيرة المراقب المالي:

- كل إلتزام مدعم بسندات الطلب والفواتير الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.

¹ التعليمية رقم 10293 المؤرخة في 18 نوفمبر 2019 والصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

² التعليمية رقم 10 المؤرخة في 9 ماي 1995، تحدد كفايات إعداد الجداول الأصلية والتكميلية أو التعديلية للأجور والمرتبات الصادرة عن وزارة المالية.

³ المادة 6، المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سبق ذكره.

ومن أجل ضمان التوحيد والإنسجام وضعت وزارة المالية للسادة الامرين بالصرف نموذج طلب¹، عند تنفيذ الطلب العمومي أين يكون مبلغها يساوي أو يقل من الحدود المذكورة في المادة 13 فقرة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المذكور سابقا والتي تنص على "كل صفقة عمومية يساوي فيها المبلغ التقديري لحاجات المصلحة المتعاقدة اثني عشر مليون دينار (12.000.000 دج) أو يقل عنه للأشغال أو اللوازم، وستة ملايين دينار (6.000.000 دج) للدراسات أو الخدمات، لا تقتضي وجوبا إبرام صفقة عمومية وفق الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في هذا الباب"².

- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الإعتمادات المالية، حيث يقوم المراقب المالي المختص بتأشير مشروع مقرر المتضمن مخصصات ميزانية أو مقرر يتضمن توزيع الإيرادات والنفقات والمناصب المالية، بعد التحقق من مطابقته مع القوانين وتنظيمات المعمول بهما في حدود الإعتمادات والمناصب المالية المتخذة في القرار الوزاري المشترك المتضمن توزيع الإيرادات والنفقات والمراسم المالية³.

- كل إلزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تشرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية كفواتير تكاليف الكهرباء، الغاز، الهاتف الثابت. وتتم هذه الرقابة بعد إعداد الأمر بالصرف لإستمارة الإلتزام الملائمة المرفقة بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات⁴، وتعرف بطاقة إلتزام على أنها وثيقة تؤسس في نسختين (2) بلونين مختلفين وتتضمن العناصر التالية:

1. الدمغة.

2. تسمية الإدارة وهيئة العمومية.

3. نوع الميزانية.

¹ المنشور رقم 08 المؤرخ في 6 جانفي 2016 والصادر عن وزير المالية.

² المادة 1/13 من المرسوم الرئاسي 15-247، السالف الذكر.

³ التعليمات الوزارية المشتركة رقم 07 المؤرخة في 13 ماي 2015 المتعلقة بكيفيات توزيع وتعديل الإيرادات والنفقات والمناصب المالية للمؤسسات العمومية للصحة.

⁴ المادة 08، المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السالف الذكر.

4. عنوان الباب، الباب الفرعي، المادة.
5. الرصيد السابق، مبلغ العملية، والرصيد الجديد.
6. تفصيل الإلتزامات.
7. توقيع الأمر بالصرف وختمه، الختم الدائري.
2. **العناصر الواجب فحصها في الإلتزام بالنفقة:** بعد الإلتزام بالإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين¹، إذ أن الإلتزام هو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين على عاتق الدولة أو الجماعة المحلية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، يكون الإلتزام بقرار من الأمر بالصرف بصفقة إختيارية وإجبارية أو إضطرارية².
- فقبل منح التأشيرة على مشاريع الإلتزام والقرارات يجب على المراقب المالي فحص العناصر الآتية وذلك طبقاً لأحكام المادة 58 من القانون رقم 90 21 المذكور أدناه:
- صفة الأمر بالصرف: مثل ما هو محدد في القانون رقم 90 - 21 لا سيما المادة 23 منه حيث يعد الأمر بالصرف كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الإلتزام والتصفية، الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات ويكون الأمر بالصرف إما معيناً أو منتخباً.
- مطابقة الإلتزام بالنفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما، إذ أن المراقب المالي يسهر على محص مشروعية النفقة هذا دون المساس بتقدير ملائمة الأمر بالصرف.
- توفر الإعتمادات أو المناصب المالية هذه الرقابة تهدف إلى التأكد من وجود تغطية مالية أو توافر منصب مالي للنفقة الملتزم بها من قبل الأمر بالصرف سواء النفقات التسيير أو نفقات التجهيز أو الإستثمار³.

¹ المادة 19، القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، ع35، الصادرة في 15 غشت 1990، معدل ومتعم بقانون المالية لسنة 2009، ص1133.

² العربي بوعمران محمد، المحاسبة العمومية (دروس مع أسئلة وتمارين محلولة)، دار الصفحات الزرقاء، الجزائر، 2017، ص68.

³ محمد صالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر لبن يوسف بن خدة، 2011-2012، ص112.

- التخصيص القانوني للنفقة أي وجوب إدراج النفقة في الباب والمادة المتضمنة في مدونة الميزانية سواء نفقات التسيير أو التجهيز أو الإستثمار، ومثال على هذا التقييد الميزانياتي المتعلق بالإعانات الممنوحة من البلديات لفائدة الجمعيات الناشطة على المستوى الإقليمي للبلدية يتم إدراجها في المادة 663 المعنونة "إعانات لمختلف الهيئات" من الباب 914 "الشباب والرياضة والثقافة"¹.

- مطابقة مبلغ الإلتزام بالعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل ونذكر من بينها مقرر تأشير لجنة الصفقات العمومية.

ويجب أن تدرس وتفحص ملفات الإلتزام التي يقدمها الأمر بالصرف، والخاضعة للرقابة السابقة في أجل أقصى 10 أيام²، وحسنا فعل المشرع الجزائري بتوحيده لأجال المراقبة وفحص جميع الملفات والمحددة لـ عشرة أيام، بدلا من إمكانية تمديد الآجال إلى (20) يوما، عندما تتطلب بعض الملفات ذلك، وتسري أجل عشرة أيام ابتداء من تاريخ إستلام مصالح الرقابة المالية لإستمارة الإلتزام³.

ثانيا: رقابة المحاسب العمومي على التسيير المالي للسلطات الإدارية

يتواجد المحاسب العمومي على مستوى جميع الهيئات والإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وذلك ليمارس رقابة محاسبية على تنفيذ النفقات العمومية بصفة شاملة، وتمارس هذه الرقابة من طرفه قبل قيامه بعمليات الدفع للنفقات على جميع أجهزة الدولة وعلى جميع تصرفاتها المالية المتعلقة بتنفيذ هذه النفقات، فهي شاملة من حيث مجال تغطيتها للأجهزة، لأن المحاسب العمومي يتواجد كما سبق الذكر على مستوى جميع الإدارات التابعة

¹ الإرسال رقم 2591 بتاريخ 28 ماي 2015 والصادر عن المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية.

² المادة 14، المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

³ المادة 15، المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها،

ج ر، ع82، 1992.

للدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ومجلس المحاسبة والمصالح التي كانت لديها الميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

كما يشمل موضوع الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي، العناصر التي تنصب عليها هذه الرقابة، وبالرجوع إلى القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، نجد أنه وطبقا للمادة 36 يتعين على المحاسب العمومي قبل قبوله لأي نفقة، أن يتحقق من: ¹.

1. مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها: هذه المطابقة يعني بمفهومها أن العملية المالية المتمثلة في تنفيذ النفقة التي صدر الأمر بدفعها من طرف الأمر بالصرف المحاسب العمومي، هي عملية تتطابق مع جميع النصوص التشريعية والتنظيمية المرعية في المجال المالي والمحاسبي، ومن خلال ذلك يمكن القول أن المحاسب العمومي يركز دوره بشكل أساسي على مدى شرعية الأمر بالصرف ولا يتعدى دوره إلى مراقبة مدى ملائمة.

1.1. صفة الأمر بالصرف أو المفوض عنه: وهو الإجراء الرقابي الأول الذي يجب على المحاسب القيام به قبل المرور إلى فحص الشروط الأخرى للتحقق من شرعية النفقة، فبفرض أن إعتداد الأمر بالصرف (أو المفوض عنه لدى المحاسب) قد تم، فإنه يبقى على هذا الأخير القيام بمضاهاة التوقيع على أمر أو حوالة الدفع والسندات المرفقة بذلك المقدم له كنموذج لتوقيع الأمر بالصرف (أو المفوض عنه) أثناء إعتاده للتحقق من تطابقها².

2.1. أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها ليست محل معارضة: حسب نص المادة 16 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، تسقط بالتقادم وتسدد نهائيا لفائدة المؤسسات العمومية المعنية كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو مؤسسة عمومية...، ما لم تدفع هذه الديون في أجل أربع سنوات ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية التي أصبحت

¹ المادة 36، الأمر رقم 90-21، المؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35، الصادرة في 15 غشت 1990.

² سكوني خالد، الدور التكاملي بين أعوان الخزينة وأعوان التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2012-2013، ص125.

فيها مستحقة، وذلك ما لم تنص الأحكام المالية على خلاف ذلك¹، وعليه فإن المحاسب العمومي لا بد عليه من التأكد من أن الديون التي هو بصدد دفعها، لم تسقط بالتقادم طبقاً للمادة المذكورة، ولكن عليه مراعاة أحكام المادة 17 من القانون 84-17، التي نصت على عدم تطبيق أحكام المادة 16 المذكورة سابقاً، إذا كان سبب تأخر صرفها يعود إلى الإدارة بسبب مماطلة أو خطأ².

3.1. الطابع الإبرائي للدفع: ويقصد بالطابع الإبرائي للدفع، أن دفع مبلغ النفقة يؤدي حتماً إلى إبراء ذمة الجهة الإدارية المدينة من هذا المبلغ، لذا يجب على المحاسب العمومي قبل إجراء عملية الدفع أن يتحقق جيداً من كثير من الأمور، كالتأكد أن مبلغ النفقة ثابت ومحدد المقدار ومستحق الدفع، وأن هوية الدائن الذي يتم إليه الدفع مبينة بشكل لا يدع مجالاً للبس والخلط أو الغلط³، أو من وجود أختام أداء الخدمة على ظهر الفاتورة أو وضعية الأشغال وتستثني حالة التسبيقات فيما يتعلق بالصفقات العمومية.

4.1. الصحة القانونية للمكسب الإبرائي: إذ أنه على المحاسب العمومي ألا يكتفي بالتأكد من أن دفع مبلغ النفقة يبرئ ذمة الجهة الإدارية المدينة فحسب، بل عليه أن يتأكد من الصحة القانونية للمكسب الإبرائي الناتج عن دفع مبلغ النفقة⁴.

5.1. التأشيرات الإجبارية لعمليات المراقبة: إذ يجب على المحاسب العمومي قبل دفع النفقة، التأكد من أن هذه الأخيرة خضعت للرقابة القبلية من قبل المراقب المالي ولجان الصفقات العمومية، عن طريق تفحص التأشيرات على بطاقة الالتزام والملفات المرفقة والوثائق الثبوتية عند الحاجة⁵.

¹ المادة 16 من القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 28، الصادرة في 10 يوليو 1984.

² المادة 17، القانون رقم 84-17، مرجع سبق ذكره.

³ محمد الصالح فنيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، 2012/2011، ص 94.

⁴ سكوني خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية "الدور والفعالية"، المرجع السابق، ص 94.

⁵ كنزة بلحسين، عبد المجي لخذاري، رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية بين الفعالية وإمكانية التسخير، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ع 1، 2022، ص 1603.

6.1. توفر الإعتمادات: في ممارسة الرقابة على عنصر توفر الإعتمادات، يتأكد المحاسب العمومي من توفرها في الميزانية المخصصة للجهة الإدارية المعنية التي هو مكلف برقابتها، ومن كفاية هذه الإعتمادات لتغطية النفقة التي صدر الأمر بدفعها من الأمر بالصرف، لأنه لا يجوز صرف أي نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات المفتوحة له، ومن أن هذه الإعتمادات مخصصة لهذه النفقة بالذات، لأنه لا يجوز كذلك أن تعقد نفقة على اعتماد مخصص لنفقة أخرى¹.

7.1. شرعية عملية تصفية النفقات: يستعمل المشرع في النص العربي من المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية مصطلح "شرعية"، والمصطلح الذي يقابله باللغة الفرنسية، كما هو معلوم، هو مصطلح "légalité"، في حين يستعمل في النص الفرنسي لذات المادة مصطلح "la régularité des opérations"، وهذا المصطلح يعني نظامية أو صحة عمليات تصفية النفقات ولا يعني شرعيتها، وعلى هذا الأساس يرجح بأن المشرع يقصد بأن يراقب المحاسب العمومي مدى نظامية، وصحة عمليات تصفية النفقات دون شرعيتها².

2. إخضاع المحاسب العمومي لرقابة الهيئات الخارجية: إن المحاسب العمومي أثناء تأدية مهامه الرقابي يبقى خاضع لقدر معين من الرقابة من قبل هيئات عمومية أخرى لا تعتبر من أعوان المحاسبة العمومية لكنها تتدخل بشكل أو بآخر في عمل المحاسبين العموميين، وسنتطرق في هذا الفرع إلى هئتين في مجال الرقابة على أعمال المحاسب العمومي، وهما المفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة.

2.1. رقابة مجلس المحاسبة: إن المحاسب العمومي أثناء تأدية مهامه الرقابي يبقى خاضع لقدر معين من الرقابة من قبل هيئات عمومية أخرى لا تعتبر من أعوان المحاسبة العمومية لكنها تتدخل بشكل أو بآخر في عمل المحاسبين العموميين، وسنتطرق في هذا الفرع إلى هئتين في المجال الرقابة على أعمال المحاسب العمومي، وهما المفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة.

¹ محمد الصالح فنيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 155.

² سكوني خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية "الدور والفعالية"، المرجع السابق، ص 93.

تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المحدد للأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة على أنه "يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين، وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة الضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوم و من السنة المالية للميزانية المقفلة"¹.

وبالرجوع إلى الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، الذين لهم الحق في حفظ الوثائق الثبوتية لهذه لحسابات لكن تحت سلطة مجلس المحاسبة².
إذ يقوم مجلس المحاسبة بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر قرارات بشأنها، وذلك وفق الإجراءات التالية:

أ. **معاينة الحسابات:** بعد التحقق من تقديم جميع السندات والوثائق تتم عملية تدقيق الحسابات، ثم يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات ومختلف الوثائق المتعلقة بها، وذلك للتأكد من شرعيتها وصحتها المالية ويتم الشروع في تنفيذ عمليات التدقيق والمعاينة من طرف القضاة المعنيين وفق طريقة منهجية تتضمن بشكل عام الخطوات التالية:

- معاينة مدى مطابقة حسابات للتسيير التنظيم المعمول به.

- المراجعة الحسابية للمبالغ المسجلة.

- مراجعة مدى تطابق الحسابات وإنسجامها.

- ضبط مبالغ الإعتمادات المالية المخصصة.

- مراجعة العمليات المالية المنجزة.

¹ المادة 02، المرسوم التنفيذي رقم 96-56، المؤرخ في 22 يناير 1996، المحدد إنتقاليا للأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج ر ، ع06، الصادرة بتاريخ 24 يناير 1996.

² المادة 60، الأمر رقم 95-20، السالف الذكر.

- مراقبة العمليات المالية المنجزة خارج الميزانية وحسابات التسبيقات.
- مراقبة عمليات الخزينة (حركات الأموال نقدا، إيداع الحسابات الجارية)¹.
- ب. **الحكم على الحسابات:** في هذه المرحلة يوجه الملف إلى تشكيلة المداولة للنظر والبت فيه فإن لم يتم تسجيل أي مخالفة من المخالفات تصدر قرار نهائي بتبرئة ذمته.
- أما في حالة وجود أخطاء أو مخالفات فإنها في هذه الحالة تصدر قرارا مؤقتا يوجه للمحاسب المعني لتقديم التبريرات الناقصة وإكمال كل ما تراه التشكيلة غير كافي من أجل تبرئة ذمته، ويبلغ هذا القرار المؤقت إلى المحاسب الذي يجيب عليه كتابة خلال مدة زمنية قدرها شهر مدعما ذلك بمستندات الثبوتية².
- ج. **إصدار القرار النهائي:** بإنقضاء الأجل المحدد للإجابة يعين رئيس الغرفة مقررًا مراجعا ويكلفه بدراسة الملف على ضوء الإجابات المستلمة وتقديم إقتراحاته، وبعده يرسل الملف إلى الناظر العام لتقديم إستنتاجاته، ويعرضه بعد ذلك على تشكيلة المداولة لإصدار القرار النهائي³، ويكون هذا القرار يكون إما بإبراء ذمة المحاسب العمومي أو إدانته.
- 2.2. رقابة المفتشية العامة للمالية:** تمارس المفتشية العامة رقابتها حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 على التسيير المالي والمحاسبي لصالح الدولة، والجماعات الإقليمية، وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وتمارس الرقابة أيضا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، هيئات الضمان الإجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الإجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية، وكل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني⁴.

¹ أمجوج نوار، مجلس المحاسبة- نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006-2007، ص117-119.

² عزة عبد العزيز، إختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل، جامعة باجي مختار، عدد 32، ديسمبر، 2012، ص 161.

³ أمجوج نوار، مجلس المحاسبة- نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص121.

⁴ المادة 02، المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008.

أما بالنسبة للأشخاص أو الفئات المعنية برقابة المفتشية العامة للمالية، فالأمر يتعلق بمناصب المحاسبة ومروؤسيهم، ممثلين أساساً فئتي الآمرون بالصرف، والمحاسبون العموميون سواءا تعلق الأمر بالمحاسب العمومي الرئيسي أو المحاسب الثانوي العمومي الثانوي، وكل شخص مكلف بمسك محاسبة نوعية أو تسيير مخزونات فالمفتش المالي يخول له القانون سلطة محاسبة وإجراء الفحص المالي على موظف أو عون للدولة، أو من يمارس مهمة باسمها ويتصرف في المال العام سواءا من حيث تحصيل الإيرادات العمومية، أو من حيث إصدار الإنفاق العمومي وإنجازه على المستوى المحلي¹.

إذ تمارس المفتشية العامة للمالية حق مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون ومحاسبوا الهيئات المذكورة في المادة 2 من المرسوم 08-272، وهنا تظهر جليا الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية على كل من المحاسب العمومي والآمرون بالصرف².

حيث يتولى المفتشون مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات، ومختلف المواد التي تكون في حيازة المسيرين، والإطلاع على وثائق الإثبات لدى مناصب المحاسبة ومروؤسيهم أو مندوبيهم أي المحاسبين الرئيسيين والثانويين وكل شخص يتولى إدارة الأموال العمومية وكل عون مكلف بمسك محاسبة نوعية، وكذا الإطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها، كما يمكنهم تقديم أي طلب معلومات شفهي أو كتابي، والتحصل على كل مستند أو وثيقة تبريرية للفحوصات التي تقوم بها، بما في ذلك التقارير التي تعدها أي هيئة رقابية أو أية خبرة خارجية، والقيام بأي بحث أو إجراء حقيقي بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات، أيضا دراسة التقارير الواردة من المحاسبين العموميين والوثائق المحاسبية، والرد عليها في حالة إمتثال المحاسب العمومي للتسخير³.

¹ زغودود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2008، ص146.

² المادة 02، المرسوم التنفيذي رقم 08-272، السالف الذكر.

³ المادة 06، المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

إذ لا يمكن للمحاسبين العموميين والأعوان الموضوعيين تحت سلطتهم ومسؤوليتهم الخاضعين للرقابة أن يتحججوا بإحترام الطريق السلمي أو السر المهني، أو الطابع السري للمستندات الواجب فحصها أو العمليات اللازم رقابتها عند المطالبة بالقيام بواجباتهم والتمثلة في:

- تقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم وإطلاعهم على كل الدفاتر أو الوثائق أو التبريرات أو المستندات المطلوبة.

- الإجابة على طلبات المعلومات المقدمة.

- إبقاء المحدثين في المناصب طيلة مدة المهمة¹.

ومما سبق يتضح أن المفتش يقوم بالتحقيق من مدى مشروعية المحاسبة العمومية التي أمر الأمر بالصرف المحاسب العمومي بتنفيذها ومقارنتها بالتشريع المالي والحسابي كالقوانين المالية والجبائية السارية المفعول: وتختتم عملية التفتيش بتحرير تقارير من طرف المفتشون الماليون، إذ تعتبر الإجراء الأخير بعد نهاية تدخلاتهم، يبلغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة بالتقرير الأساسي، والذي لا يصبح نهائياً إلا بعد تأكيد وتثبيت المعايينات التي يتضمنها وذلك عند نهاية الإجراء التناقضي في أجل أقصاه شهرين شهر، ثم يرسل التقرير المعد إلى السلطة المؤهلة دون سواها²، ويترتب عن جواب المسير عن التقرير الأساسي، إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي، ويبلغ مرفقاً بجواب المسير للسلطة السلمية أو الوصية للكيان المراقبة ورئيس مجلس المحاسبة³.

يظهر مما سبق أن أهمية رقابة المفتشية العامة للمالية على المحاسب العمومي أنها مرتبطة بالحسابات أو مراجعة للحسابات، يتم التأكد فيها من أن المبلغ قد صرف في الأوجه المخصصة له، دونما إذا كانت هذه الموارد المنفقة قد حققت الهدف المرجو منها، وبالتالي لا يمكن من خلالها قياس كفاءة وفعالية الإنفاق العمومي⁴، وهو يعد وسيلة هامة لضمان الشفافية في التسيير المالي والمحاسبي العمومي.

¹ المادة 13، المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

² المادة 22، المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

³ المادة 24، المرسوم التنفيذي رقم 08-272، السالف الذكر.

⁴ كنزة بلحسين عبد المجيد لخدار، رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية بين الفعالية وإمكانية التسخير، المرجع السابق، ص1607.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية والسياسية على التسيير المالي للسلطات الإدارية

سنتطرق في هذا المبحث إلى الرقابة القضائية على التسيير المالي للسلطات الإدارية (مطلب أول)، إضافة إلى التطرق إلى الرقابة السياسية على التسيير المالي للسلطات الإدارية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: الرقابة القضائية على التسيير المالي للسلطات الإدارية

يعتبر القضاء ركيزة أساسية وإستراتيجية في محاربة استغلال الأموال العمومية من خلال العقوبات الردعية، التي يفرضها سواء كانت إدارية أو جزائية، فهو يعد المعيار الحقيقي لما تتمتع به رقابته من حسن تقدير وميل إلى الالتزام وعدم الخروج على مبادئه.

الفرع الأول: سلطة القضاء الإداري في مجال الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي العمومي
سنوضح في هذا الفرع رقابة القضاء الإداري على المال العام (أولا)، ورقابة القضاء الجزائي على المال العام (ثانيا).

أولا: رقابة القضاء الإداري على المال العام

من المقرر والمستقر عليه قضاء أنه يمكن لأي متضرر من قرار إداري أن يرفع طعنا أمام القضاء الإداري من أجل إلغائه لتجاوز السلطة، فلا احد ينكر دور القضاء الإداري في محاربة الفساد باعتباره الحامي للحقوق الأساسية والحريات العامة، وذلك من خلال الرقابة التي يمارسها على مشروعية أعمال الإدارة، لاسيما عن طريق الطعون التي يقدمها أصحاب الشأن بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية، وذلك إستنادا لأحد أسباب عيوب المشروعية اللاحقة بها، وعلى الأخص عيب إساءة السلطة أو الانحراف بها الذي يكشف عن مظاهر الفساد وإستعمال نوع الملكية لغير أغراض المنفعة العامة¹.

¹ خليفة سالم الجهمي، دور القضاء في مكافحة الفساد، مداخلة القيت ضمن برنامج الحملة الوطنية لمكافحة الفساد، بن غازي، ليبيا، بتاريخ 8 ديسمبر 2012، ينظر الموقع الإلكتروني: khalifasalem.wordpress.com، بتاريخ 08 أبريل 2024،

فالرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات الإدارية خاصة المتعلقة منها بالمسائل التأديبية تكون في ثلاثة صور تأخذ شكل الرقابة الدنيا وهي رقابة عل الوجود المادي للوقائع، والرقابة الوسطى على التكيف القانوني للوقائع، وأخيرا الرقابة القصوى والمتمثلة في الرقابة على مدى ملائمة التأديبية، الموجهة من جهة الإدارة مع الجريمة التأديبية المرتكبة من الموظف العام¹.

ولأن القاضي يمارس دورا لا يستهان به في محاولة إيجاد التوازن بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة من حماية الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان، لذا يحتل القضاء الإداري مكانة هامة داخل التنظيم القضائي، بحيث يلعب دورا بارزا في تحقيق العدالة، وذلك من خلال تميز قواعده الموضوعية عن القضاء المدني، وتطبيقها على المنازعات المعروضة عليه حسبما تقتضيه المصلحة لاسيما في حالة إنعدام النص، فهو يساهم لا محالة في تحقيق إحتياجات المرافق العامة وحسن تسييرها، ويضمن حماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية. وهذه الخصوصية التي تتميز بها حماية القضاء الإداري على الأموال العامة، تشمل جميع الأملاك المخصصة لإستعمال المرفق العام وكذا المخصصة لإستعمال الجمهور، سواء كانت قابلة للتملك الخصوصي أو لم تكن قابلة لذلك، فطالما أنها تستهدف النفع العام تمتد حماية القضاء الإداري إلى سائر الأموال التي تديرها الإدارة، حتى ولو كان السير العادي للمرفق العام لا يتوقف عليها، ذلك أن إكراهات الحفاظ على المال العام لتغذية الخزينة الدولة من جهة، تفرض ضرورة حماية الملزمين في حقوقهم وحرياتهم.

وبالتالي ضرورة إقرار الضمانات المخولة لهم من جهة أخرى، لذا يحظى المال العام بعناية شديدة من قبل القضاء بالنظر إلى أهميته، في تحقيق المنفعة العامة، وقد خصه المشرع الجزائري بتنظيم قانوني يضمن كيفية إنفاقه².

¹ محمد سيد احمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، مصر، 2008، ص392.

² جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص علوم قانونية، جامعة جيلالي لباس، سيدي بلعباس، 2017-2018، ص282.

فالحماية الإدارية للأموال العامة تشكل إمتداداً طبيعياً للحماية المدنية، وإن كانت مهمة القاضي الإداري في المنازعات الإدارية تلفها الصعاب والمشقة، فلطالما واجه القاضي الإداري صعوبة في تنفيذ حكمه من قبل الإدارة لاسيما لاصطدامه بفكرة عدم إمكانية توجيه الأوامر للإدارة، فلا يستطيع القاضي أن يحل محلها¹.

فهو في إطار حمايته للمال العام لا يتدخل تلقائياً إلا عندما يعرض عليه، لذا بسط المشرع على أملاك الدولة وأموالها حماية متميزة من حيث عدم إمكانية الحجز عليها للوفاء بالديون الواقعة على عاتق الإدارة، حيث يتولى القضاء الإداري توقيع العقوبات على مرتكبي المخالفات للأنظمة واللوائح التي تحمي المال العام².

كما للقاضي الإداري في الأمر والحكم بالغرامة التهديدية عند تعنت الإدارة في تنفيذ القرار، بإعتبارها تعد من الوسائل للضغط على الإدارة لإلزامها للخضوع لمبدأ المشروعية بتنفيذ أحكام القضاء³، وفي هذا الصدد أقر المشرع الجزائري بسلطة توقيع غرامة تهديدية على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ القرار لإجبارها على ذلك.

وهذا بعد إن كان الأمر بتطبيق الغرامة مقيد ببعض الشروط، غير أنه بصدر القانون رقم 08-09 أجاز المشرع بتوقيعها، حيث تنص المادة 980 على أنه: يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها إتخاذ أمر بالتنفيذ وفقاً للمادتين 978، 979، أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها⁴.

أما في مجال الصفقات فالقضاء يساهم بدور كبير في مكافحة كل أنواع التلاعب والتبديد في الأموال العمومية، وذلك عندما يوجد إنحراف في إستعمال السلطة من جانب الإدارة

¹ جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 282.

² خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار الميسرة، عمان، الأردن، 1997، ص 174.

³ عباس نصر الله، الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري، دراسة مقارنة، منشورات مكتبة الإستقلال، بيروت، لبنان، 2001، ص 123.

⁴ جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 282.

إذا إستخدمت سلطتها في إنهاء العقد من أجل تحقيق مصلحة مالية فقط¹، أو حتى في تعسف الإدارة مع المتعامل فيكون القضاء المعيار الفاصل في حل مختلف النزاعات التي تطرأ أثناء أو قبل أو حتى بعد تنفيذ العقد.

وذلك باعتبار أن العقود الإدارية عموما والصفقات العمومية على وجه الخصوص هي المجال الخصب لأعمال مبدأ حرية المنافسة، لذا فرقابة قاضي الموضوع قد تكون في إطار دعوى القضاء الكامل عند رقابة العقد ككل وطلب التعويض عنه.

حيث يختص القضاء الإداري في الفصل في دعاوي الإلغاء وحالات الإستعجال والمتمثلة أساسا في المنافسة والإشهار في ميدان الصفقات العمومية²، دعاوي العقود العقود الإدارية عموما وحتى تلك المتعلقة بإخلال بحرية المنافسة في العقود الإدارية ضمن دعاوي القضاء الكامل التي تتوسع فيها سلطات القاضي³، كما قد تكون في إطار الدعاوي الإدارية الأخرى في حال ما يعرف بالقرار المنفصل أو القابل للإنفصال، لتشمل زيادة على الطعن في قرار المنح المؤقت إمكانية الطعن في قرار إلغاء المنح المؤقت.

ثانيا: رقابة القضاء الجزائي على المال العام

الرقابة القضائية هي تلك التي تمارسها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها وعلى مختلف مستوياتها ودرجاتها، وذلك عن طريق تحريك الدعاوى والطعون المختلفة⁴، وفي مجال الأموال العامة فهي تعني الحماية التي يقررها المشرع الجنائي للحفاظ على الأموال العامة، وذلك بتجريم تجاوز الأفراد على هذه الأموال وتعريضهم للعقاب، فحماية المال العام عن طريق

¹ محمد صلاح عبد البديع السيد، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993، ص512.

² المادة 946 و 947 من القانون رقم 08-09، السالف الذكر.

³ ليلي بوكيل، دور القضاء الإداري في حماية مبدأ حرية المنافسة، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول حرية المنافسة في القانون الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، المنعقد يومي 9-4 أبريل 2013.

⁴ عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص24.

التشريع الجنائي تعتبر اجراءً استثنائياً خارجاً على القواعد العامة، ذلك لأن العقوبات الجنائية لا توقع إلا إذا تم التجاوز على الملكية تجاوزاً متعمداً¹.

وبالنسبة للأموال العامة كل اعتداء مادي يستوجب فرض عقوبات جنائية، وإن كان نتيجة الإهمال وعدم اتخاذ الحيطة بمعنى عدم التعمد فلا يعفى المتعدي من الجزاء إلا بالقوة القاهرة، ذلك أن الأموال العامة تتمتع بحماية جنائية أكبر، نظراً لتخصيصها للنفع العام لذا فيشدد القانون عقوبة الإعتداء عليها².

حيث فرضت بعض التشريعات على الأفراد الذين يتجاوزون على الأموال العامة إزالة ذلك التجاوز ومحو آثاره، بحيث تعود الحالة إلى ما كانت عليه وإلا وجب أن يكون هناك تعويض مناسب، بالإضافة إلى توقيع جزاء جنائي على هذا التعدي أو التجاوز والتي ينصب بشكل واضح على الأموال الأكثر استخداماً للمواطنين كالطرق العامة والسكك الحديدية وغيرها، ويلاحظ أن النصوص الجنائية التي تكفل حماية هذه الأموال لا يجمعها قانون واحد وإنما مبعثرة في قانون العقوبات وغيره من القوانين والقرارات³.

حيث أضفى المشرع حماية جنائية على دائرة واسعة من الأموال التي اعتبرها داخلية في نطاق الأموال العامة، وامتدت هذه الحماية إلى الأموال الخاصة المملوكة للدولة والأشخاص العامة الأخرى، حيث وضع عقوبات جنائية وشدها تجاه الأفعال التي من شأنها الإعتداء على هذه الملكيات أو عند حصول أي تخريب أو ضرر فيها، مثال ذلك ما نصت عليه المادة 386 من ق ع، والتي تجرم الاعتداء على الملكية العقارية فيعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 2000 إلى 20.000 دج كل من انتزع عقارا مملوكا للغير وذلك خلصة أو بطرق التدليس. وإذا كان انتزاع الملكية قد وقع ليلاً بالتهديد أو العنف أو بطريقة التسلق أو

¹ جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 285.

² ماجد راغب حلو، ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ص 19.

³ جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 286.

الكسر من عدة أشخاص أو مع حمل سلاح ظاهر أو مخبأ بواسطة واحد أو أكثر من الجناة فتكون العقوبة الحبس من سنتين إلى عشر سنوات والغرامة من 10.000 دج إلى 30.000 دج¹. كما ألزم المشرع الموظفين بتنفيذ أحكام هذه القرارات القضائية، حيث جاءت المادة 138 مكرر من قانون العقوبات على أن "كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو عرقل عمدا تنفيذه، يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى ثلاث (3) سنوات، وبغرامة من 5.000 دج إلى 50.000 دج"².

وإن كانت هذه المادة ترتب مسؤولية جزائية على عون الدولة أو الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، غير أنها لا تشكل في المقابل ضمانا حقيقية لتنفيذ هذه الأحكام، لأن تحريك الدعوى العمومية يخضع لمبدأ الملائمة في المتابعة³.

وإن كان القضاء يمارس من خلال الملاحقة الجنائية لمرتكبي جرائم الفساد دور فعالا بهذا الشأن، بحسبان أن هذه الملاحقة يتحقق عن طريقها الردع الخاص لمرتكبي جرائم الفساد، والردع العام لغيرهم ممن قد تسول له نفسه ارتكاب تلك الجرائم، من خلال التشريعات الجنائية المشتملة على ما يؤثم جميع صور الفساد القديمة (مثل الرشوة) والحديثة (مثل غسيل الأموال)⁴. وكذا من خلال تمديد الاختصاص المحلي لوكيل الجمهورية وقاضي التحقيق وجهات الحكم عندما يتعلق الأمر بالبحث والتحري، في جرائم جاءت على سبيل الحصر نصت عليها المواد 37، 40، و329 فقرة 5 من قانون القانون رقم 04-14 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية، والممثلة في جرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والإرهاب والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف⁵.

¹ . المادة 386 من قانون العقوبات الجزائري.

² جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 286.

³ أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، ج2، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط4، 2007، ص210.

⁴ جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 286.

⁵ جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 287.

حيث أن الاختصاص الإقليمي الموسع لا يقتصر على مرحلة معينة من عمر الدعوى، وإنما يشمل جميع مراحلها، فمثلا في المادة الجزائية، يبدأ من التحقيق الأولي، مرحلة الاستدلال، والاثهام، التحقيق الابتدائي، إلى التحقيق النهائي والحكم على حسب الأحوال، بحيث إذا كانت القضية مكيفة جنحة تنظر أمام المحكمة، أما إذا كلفت جناية فإنها تحال على محكمة الجنايات المختصة¹.

ناهيك عن تلك الاختصاصات التي خولها المشرع الجزائري للقضاء الجزائي من إمكانية تجميد أو حجز عائدات جرائم الفساد بقرار قضائي أو بأمر من سلطة مختصة، وإذا تمت الإدانة كان على الجهة القضائية أن تقوم بمصادرة العائدات مع مراعاة حقوق الغير الحسن النية². فالملاحظ أن المشرع حرص على حماية الأموال التي تتعرض لشتى صور الاعتداءات، كالسرقة والاختلاس بإقرار أساليب وإجراءات خاصة لمنع المتهم من التصرف في أمواله أو إدارتها، أو غير ذلك من الإجراءات التحفظية من أجل ضمان عدم حرمان الدولة من استرداد أموالها التي ضاعت، فقد مكن المشرع الجزائري بدوره الجهات القضائية والسلطات المختصة الأمر بتجميد أو حجز العائدات والأموال الغير مشروعة، الناتجة عن ارتكاب جريمة الاختلاس وذلك كإجراء تحفظي طبقا للمادة 15 من قانون مكافحة الفساد والوقاية منه³.

الفرع الثاني: واقع الأداء الرقابي للأجهزة القضائية

تعد ظاهرة الفساد من بين أحد الظواهر الخطيرة التي تمس بالأموال العمومية وبالاقتصاد الوطني، والجزائر كغيرها من الدول حاولت محاربة هذه الظاهرة بكل الوسائل من خلال فرض رقابة صارمة من خلال تعزيز تدابير وآليات قمع ومكافحة هذه الآفة، بداية من

¹ محمد بكرار شواش، الاختصاص الإقليمي الموسع في المادة الجزائية في التشريع الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع14، 2016، ص314.

² المادة 51 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج ر، ع14، الصادرة بتاريخ 20 فبراير 2006، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-05 المؤرخ 26 غشت 2010، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 غشت 2011، ج ر، ع44، الصادرة 10 اوت 2011، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

³ عبد الغني حسونة، الأحكام القانونية والجزائية لجريمة اختلاس المال العام، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الخامس، سبتمبر، 2009، ص287.

تدعيم الترسانة التشريعية بقوانين تعزز التدابير التي تؤطر مهام الوقاية من الفساد ومحاربته، وتكييف تشريعاتها معها وصولاً إلى إنشاء هيئات رقابية أعطاها الدستور مكانة عليا بإدراجها ضمن أحكامه تضطلع بمهام وطنية غاية في الأهمية.

وإن كانت هذه الأجهزة الرقابية تعمل جاهدة على توفير كافة الإمكانيات المادية والبشرية، التي تمكنها من القيام بوظيفتها في حماية المال العام ومكافحة الفساد، ومع ذلك يبقى هنالك العديد من التحديات والصعوبات التي تواجهها¹.

فالفساد على حسب تقارير منظمات النزاهة والشفافية الوطنية والدولية يحتل مكانا متقدما، ولعل الظاهرة السالبة الوحيدة التي يكاد يجمع عليها الناس وتعاني منها كل الدول وحتى المؤسسات الدولية هي ظاهرة الفساد².

حيث توجد علاقة موجبة وطردية بين إخفاق الأجهزة الرقابية في القيام بدورها المنوط بها وبين زيادة أشكال الفساد³، فعلى المستوى الدولي يوجد عدم كفاية القواعد القانونية والتعليمات المالية الصارمة في الكشف عن جرائم السطو، السرقة والاختلاس والرشوة والخيانة، وغيرها من صور الاعتداء على المال العام.

لذا بات من الضروري البحث عن آليات غير تقليدية لمكافحة التسيب المالي في الإدارات الحكومية، لأن الدولة الحديثة لم تعد وظيفتها ودورها مقصورين على حفظ النظام العام والدفاع والقضاء والأمن أو الوظائف التقليدية، وذلك بسبب اتساع وتنوع نشاط الدولة وارتباطها بجميع عناصر النشاط الاقتصادي وتبني مبدأ التخطيط الاقتصادي الحديث لكي تقوم باستثمار أموالها في الداخل أو الخارج⁴.

كما أنه وبالرغم من أهمية الرقابة الذاتية والدور الذي تقوم به للحفاظ على المال العام إلا أن هذه الرقابة لا ترقى إلى المستوى المطلوب على غرار عمل مجلس المحاسبة الجزائري

¹ جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 293، 194.

² أحمد مصطفى صبيح، المرجع السابق، ص 9.

³ المرجع نفسه، ص 12.

⁴ سيدا شيخ زرار، المرجع السابق، ص 15.

الذي يعد هو المسؤول، من حيث المبدأ، عن تدقيق ميزانية الحكومة والحسابات المالية للشركات المملوكة للدولة وتقديم تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية ومع ذلك، نادراً ما تكتمل عملية التدقيق في الممارسة العملية، ونادراً ما يتم نشر تقارير المراجعة، ولا يقوم المجلس بتفتيش سجلات الضرائب الخاصة بالنفط والغاز، كما أن شركة سوناطراك لا تنشر التقارير المالية المدققة¹.

كما وقد سلط مجلس المحاسبة في تقريره الصادر عام 2012 الضوء على سوء إدارة الأموال العامة وإدارة أموال الدولة، وعدم الالتزام بالشفافية، ومن خلال تدقيقها للحسابات خلال السنوات الفارطة أكد التقرير سوء إدارة الحسابات وعدم الامتثال لمبادئ المحاسبة العامة وأحكام القانون، وعدم تحقيق الأهداف المسطرة للمشاريع².

ومما لا شك فيه أن الجزائر قد خطت خطوات متقدمة في مجال الفساد المنظم، في غفلة من أجهزة المحاسبة أو بتواطؤ من أشخاص نافذين في الحكم أو بعمل خفي لا أحد يعرف من يقف وراءه، ليكرس بعد ذلك هذه الوضعية المتأزمة قضاة مجلس المحاسبة، الذين دقوا ناقوس الخطر وأكدوا أن الوضعية التي آلت إليها مؤسستهم كارثية، جراء التقزيم الذي شهده المجلس منذ سنة 1995 واستمر لمدة 15 عاماً³.

كما يعاب على الأجهزة القضائية تلك القيود المفروضة على الرقابة التي تمارسها والتي تجعل منها حبيسة النصوص وبعبدة التفعيل الحقيقي لسلطاتها كهيئة رقابية متخصصة، فالرقابة المالية تكشف كل سنة عن عدد من الملفات المرتبطة بنهب المال العام وتوضح الحجم الهائل للأموال العمومية المنهوبة والتي بلغت أرقاماً قياسية، لكن تظل هذه العملية دون أية فائدة ودون

¹ جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 294، 295.

² مجبور فوزية، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015/2016، ص 121.

³ عبد السميع رويحة، واقع اصلاح المحاسبة العمومية في الجزائر، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني لواقع الاصلاح المحاسبي في الجزائر كلية العلوم الاقتصادية، بسكرة، يومي 29/30 نوفمبر 2011، ص 19.

نتائج مريحة في غالب الأحيان، في ظل الإفلات من العقاب وفي إطار دولة لم ترق بعد إلى دولة الحق والقانون¹.

وما يجدر الإشارة إليه أنه وبالرغم من التعاون الدولي بين الدول إلا أنه من الناحية العملية يصعب التنسيق فيما بينها، ناهيك على أن الأجهزة والهيئات التي تقوم بهذه المهمة ومواصفاتها تقتصر إلى الفاعلية، لأن أغلب البلدان العربية بها أجهزة رقابية لكن بعض هذه الأجهزة متورطة في الفساد وغارقة فيه، خاصة مع ارتباط السياسة بالمال وحاله الخلط بين الحزب الحاكم بمؤسسات الدولة، وليس لها دور حقيقي في مكافحة الفساد المنتشر بصورة لا مثيل لها في أي بقعة في العالم².

المطلب الثاني: الرقابة السياسية على التسيير المالي للسلطات الإدارية

سنبرز في هذا المطلب الرقابة السياسية على التسيير المالي للسلطات الإدارية، المتمثلة في الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة (فرع أول)، وكذا الحدود القانونية للرقابة البرلمانية في المجال المالي (فرع ثاني).

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة

سنوضح في هذا الفرع الرقابة البرلمانية أثناء إعداد ميزانية الدولة (أولا)، والرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ ميزانية الدولة (ثانيا)، وأخيرا الرقابة البرلمانية اللاحقة على ميزانية الدولة (ثالثا).

أولا: الرقابة البرلمانية أثناء إعداد ميزانية الدولة

يمكن توضيح ذلك من خلال العناصر التالية:

1. دراسة مشروع قانون المالية: يضم مشروع قانون المالية مجموعة من الوثائق، منها مشروع ميزانية الدولة ومجموعة من الوثائق الأخرى، والتي هي عبارة عن تقارير تفسيرية عن مضمون مشروع ميزانية الدولة، يعتمد عليها البرلمانيون في إعداد أسئلتهم الموجهة لحكومة عند مباشرة مرحلة المناقشة العامة³.

¹ جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص295.

² مجدي حلمي، المتطلبات اللازمة لمساءلة فاعلة وفق معايير الحكم الرشيد، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر المساءلة وتعزيز، الحكم الرشيد في اليمن، الذي تنظمه منظمة صحفيات بلا قيود في الفترة ما بين 6/4 يوليو 2009، ص9.

³ أبو معمر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2014-2015، ص79.

يقوم الوزير المكلف بالمالية، تحت سلطة الوزير الأول، بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء¹، وفي حالة موافقة الحكومة على المشروع يتكفل الأمين العام للحكومة بوضعه على مكتب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه 07 من أكتوبر طبقا للمادة 71 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية، في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، تقريراً حول تطور وضعية الإقتصاد وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على:

- عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الإقتصادية والميزانياتية؛

- تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة.

يمكن أن يكون هذا التقرير مناقشة في المجلس الشعبي الوطني وفي مجلس الأمة².

نشير أن التشريع المالي الجزائري لم يكن ينص على إعلام البرلمان بمجريات إعداد مشروع قانون المالية للسنة ضمن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم. يتم إرفاق قانون المالية بمجموعة من الوثائق التي تعتبر وسيلة مهمة لتفعيل الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة لأن النصوص القانونية وحدها لا تكفي عادة لفهم العمليات المالية خاصة لغير المختصين، لذا فهي تساهم في إعطاء نظرة على الوضع المالي، كما أنها تلعب دوراً إعلامياً للبرلمان عامة وللجنة المالية على وجه الخصوص، وذلك لأنها تقوم بالدراسة المتخصصة لمشروع قانون المالية³.

فبالنسبة للتشريع الجزائري فقد تم النص على مجموعة من الوثائق، تتمثل أساساً في تقرير تفسيري للتوازن الإقتصادي والمالي، والنتائج المحصل عليها، وآفاق المستقبل، كما تتمثل

¹ المادة 69 من القانون العضوي 18-15 نؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية (ج ر، جامعة رقم 53 مؤرخة في 02 سبتمبر 2018)، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 19-09 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019 (ج ر، رقم 78 مؤرخة في 19 ديسمبر 2019)، ملحق رقم 03.

² المادة 72 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

³ بديار على محمود، رقابة البرلمان على ميزانية الدولة - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2021/2020، ص 76.

أيضا هذه الوثائق في ملحقات تفسيرية تبين توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل ويكون مرفقا عند الإقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات، ملحقات تفسيرية تبين توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع، وإضافة إلى كل ذلك نجد الملحق التفسيري لقائمة الحسابات الخاصة للخزينة، تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات¹.

وعلى الحكومة عند إعدادها لهذه التقارير والملاحق الإلتزام بالصدق وحقيقة الأرقام بإعتبار أن الحكومة هي مصدر المعلومات التي يتحصل عليها البرلمان، والتي من خلالها يقوم بمراقبة الحكومة فيما يتعلق بميزانية الدولة، كل هذه الوثائق مهمة من أجل تمكين البرلمان من تكوين فكرة واضحة على ميزانية الدولة، حيث تقوم اللجان المتخصصة للبرلمان بدراسة مشروع قانون المالية، وإبداء رأيها فيه، كما تقوم بإعداد تقارير²

2. اللجان البرلمانية: تتبوأ اللجان البرلمانية ولجان المالية مكانة هامة في العمل البرلماني، ذلك أن ما تقوم به يعتبر العمل القاعدي والتحضيرى لعملية مناقشة القوانين والتصويت عليها في الجلسات العامة، وهو الأمر الذي يمح للنواب الآخرين بفهم المشروع أو نص القانون المعروض عليهم فهما عميقا ودقيقا، وعلى العكس من ذلك فإن اللجان البرلمانية تكون مختصة كل منها بمجال معين تعمل من خلاله على تسهيل وتبسيط هذه المشاريع لبقية النواب³.

يضم البرلمان الجزائري مجموعة من اللجان المتخصصة حسب موضوع القانون الذي تتم مناقشته، من ضمن اللجان نجد لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني⁴، ولجنة

¹ بديار على محمود، رقابة البرلمان على ميزانية الدولة - دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص76.

² عبد المالك حمريط محمد جبري، الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية في الجزائر، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، ع2، 2022، ص694.

³ سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص28.

⁴ المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 2000/07/30.

الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة¹، التي تتولى لجنة الميزانية والمالية دراسة مشروع قانون المالية²، بإعتبارها متخصصة في النظام الجبائي، الجمركي، المصرفي والقروض³، وهذا من خلال دراستها المعمقة لهذا النص وفور إنتهائها من مهامها تحول النص إلى الجلسة العلنية من أجل المناقشة العامة والتصويت على المشروع.

إن تمييز لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بمنحها عددا من النواب أكبر من باقي اللجان إنما يدل على مكانة وأهمية هذه اللجنة مقارنة باللجان الدائمة بالمجلس، وكذلك جسامه وصعوبة المهام الموكلة إليها، مما يتطلب الأمر تضافر جهود عدد كبير من النواب للقيام بهذا الدور على أكمل وجه⁴.

3. المناقشة العامة: تتم المناقشة العامة لمشروع قانون المالية من خلال الأسئلة الشفوية والكتابة لنواب البرلمان، بهدف لفت إنتباه الرأي العام والحكومة للنقاط التي يراها مهمة، حيث يقوم ممثل الحكومة السيد وزير المالية بالرد على الأسئلة المطروحة⁵.

ويمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم بإقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة لمناقشتها مع الوزير المعني، وتخول المادة 77 من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية للبرلمان التصويت على إيرادات ونفقات الميزانية، حيث يقوم المجلس الشعب الوطني بالتصويت على مقترحات التصويت، مادة مادة، وهي التجسيد الفعلي للرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة، ثم باقي المواد أيضا مادة مادة، ثم يقوم بالتصويت على مضمون

¹ المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1999، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة بتاريخ 2000/12/17.

² دنيدي يحي، المالية العمومية، ط2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص104.

³ نصت المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على "تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية والنظامين الجبائي والجمركي والعملة والقروض والبنوك والتأمينات والتأمين".

⁴ بقالم مراد، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2021، ص185.

⁵ المادة 33 من القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 08 / 03 / 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 15.

قانون المالية جملة واحدة، أما مجلس الأمة فجرى العرف أن يتم التصويت جملة واحدة على مشروع قانون المالية¹.

وعليه فإن مناقشة قانون المالية تتم بالتتابع على مستوى غرفتي البرلمان، كما تتم فيما بين غرفتي البرلمان، في حال الخلاف بينهما، وذلك عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء²، كما تخول الفقرة 12 من المادة 139 من التعديلي الدستوري لعام 2020 للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حق التصويت على الميزانية العامة للدولة، وتتمثل طرق التصويت على مشروع قانون المالية المتضمن الميزانية العامة للدولة وفق مقتضيات المادة 29 من القانون العضوي 16-12 في ثلاث طرق وهي: التصويت مع المناقشة، التصويت مع المناقشة المحدودة، التصويت دون مناقشة³.

ثانيا: الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ ميزانية الدولة

يمكن توضيح ذلك من خلال العناصر التالية:

1. بيان السياسة العامة: ألزم المؤسس الدستوري الحكومة بتقديم عرض سنوي عن إستعمال الإعتمادات المالية خلال تقديم بيان السياسة العامة الذي يعرف بأنه: "إبلاغ الغرفة الأولى بما تحقق وما هو في دور التطبيق، وفي ذات السياق، للحكومة أن تبرز الصعوبات التي إعترضتها بخصوص مالم يطبق، كما يستوجب عليها أن تبين الآفاق المستقبلية التي تنوي النهوض بها على الأمدين القريب والبعيد"⁴

وعليه فإن بيان السياسة يعبر عن إفصاح الحكومة عما قد أنجزته وما هو قيد الإنجاز، والعراقيل التي إعترضته، وكذا إحتوائه على آفاق مستقبلية، فهو يمكن المجلس الشعبي الوطني من إبداع رأيه وتحديد موقفه من أعمال الحكومة، حيث يتوج بيان السياسة العامة بمجموعة من

¹ الجريدة الرسمية للمداولات، الفقرة التشريعية السادسة، السنة الأولى، الدورة الخريفية، 2013، العدد 06، ص28.

² تنص المادة 01/145 من الدستور 2020 على مايلي ... يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه"

³ بديار علي محمود، رقابة البرلمان على ميزانية الدولة - دراسة مقارنة، مرجع سابق ص121.

⁴ الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2008، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 149، المادة 111 من دستور 2020.

الآليات الرقابية التي تمكن البرلمان من متابعة نشاط الحكومة، لاسيما ما تعلق بالنشاط المالي كالسؤال والإستجواب ولجان التحقيق، التي تتم أثناء السنة المالية، كما يمكن إعتداد لجنة تحقيق برلمانية في أي مسألة تتعلق بالجانب المالي، كما يمكن لهذه اللجنة الاستماع إلى أي شخص أو المعاينة أو الاطلاع على الوثائق أو المعلومات ذات صلة بالموضوع، على أن يتم إعداد تقرير تفصيلي من طرف لجنة التحقيق يتضمن النتائج المتوصل إليها يسلم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحال¹، وبذلك أن بيان السياسة العامة يعد وسيلة هامة من شأنها الوقوف على مدى إلتزام الحكومة بقواعد المحاسبة والتسيير العقلاني والشفاف للمال العام، الذي قد ينجم عنه سحب الثقة من الحكومة أو رفض التصويت على بيان السياسة العامة.

2. تقديم العرض السنوي عن إستعمال الإعتمادات المالية: ألزم الدستور الحكومة بتقديم عرض عن إستعمال الإعتمادات المالية، فقد نصت المادة 01/187 من دستور 1976 المعدل: "تقدم الحكومة في نهائية كل سنة مالية إلى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية"، وهو ما أكدته دستور 1989 من خلال المادة 01/150 منه، غير أن النظام الداخلي لكلا غرفتي البرلمان أو القانون العضوي رقم 16-12 المنظم لعمل البرلمان لم يتم التعرض فيها إلى الأحكام المتعلقة بتفصيل إجراءات هذا العرض.

فهناك مبررات عملية تحكم إلزامية تقديم الحكومة عرض إستعمال الإعتمادات المالية، تتعلق بتحويل هذا الإعتمادات عن طريق التنظيم من طرف الحكومة، فصلاحيات البرلمان فيما يخص توزيع الإعتمادات المالية تنتهي بتوزيعها على الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير، وحسب القطاعات بالنسبة لنفقات التجهيز إما التوزيع المفصل داخل كل دائرة وزارية أو قطاع عن طريق مراسيم تنفيذية²، إلا أن الإشكال المطروح هو مدى إمكانية السلطة التنفيذية تعديل هذا

¹ مروة قرناس، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ونفقاتها على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مقال منشور، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، المجلد السادس، العدد الرابع، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2021، ص43.

² عزة عبد العزيز، الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر، المرجع السابق، ص216.

التوزيع المقرر في قانون المالية في أي وقت شاءت، وعملا بقاعدة توازي الأشكال ما تقرر بموجب قانون المالية الذي لا يمكن تعديله أو تكميله إلا بموجب قانون تكميلي للمالية، غير أنه في المقابل أجاز بناء على المواد 32-33-36 من القانون 84-17 للحكومة الخروج على هذا المبدأ ومكنها من تعديل التوزيع المقرر في قانون المالية الأصلي عن طريق إجراء نقل الإعتمادات المالية أو تحويلها، فهذا الأمر الذي يؤثر على مبدأ التخصيص في النفقات الذي يترتب عنه تخفيض فاعلية المصادقة البرلمانية على الميزانية، حتى ولو كان الهدف من هذه الإجراءات هو التخفيف من حدة المصادقة وإدخال نوع من المرونة في التسيير¹.

وفي المقابل نلاحظ أن القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية نظم تدابير على الرقابة البرلمانية فيما يتعلق بإجراءات تعديل الإعتمادات، وإخضاع هذه العملية إلى شروط خاصة بالأشكال المختلفة لتعديل الإعتمادات التي من المحتمل قيام الحكومة بها خلال فترة تنفيذ قانون المالية السنوي أو التصحيحي، وتختلف هذه الشروط من حيث حركة الإعتمادات وكذا من حيث تعديل مبالغ هذه الإعتمادات².

ثالثا: الرقابة البرلمانية اللاحقة على ميزانية الدولة

لا يمكننا الحديث عن رقابة برلمانية لاحقة على تنفيذ النفقات العمومية الواردة في مشاريع قوانين المالية، دون وجود مشروع قانون ضبط الميزانية³، بحيث لا توجد طريقة أخرى تبين مسار الإعتمادات المالية، تمارس هذه الرقابة بعد الانتهاء من تنفيذ قانون المالية وإعداد الحساب الختامي، حيث يمكن للسلطة التشريعية مراقبته للتحقق من صحة وطرق التنفيذ من قبل الحكومة ومعرفة المركز المالي للدولة من خلال الدراسة والفحص الدقيق لأرقام الحساب الختامي، وفي حالة التأكد من صحته ومطابقته لمبادئ المحاسبة العمومية يحق تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المقصرين عن طريق سحب الثقة من الوزير المعني أو من الحكومة بأكملها⁴.

¹ يلس شاوش البشير، رقابة البرلمان على الميزانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2006، ص36.

² بديار علي محمود، رقابة البرلمان على ميزانية الدولة - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص222.

³ يلس شاوش البشير، المالية العامة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص139-140.

⁴ زبوش رحمة، الميزانية العامة في الجزائر، المرجع السابق، ص 203.

ويعتبر قانون تسوية الميزانية آلية قانونية للرقابة اللاحقة على تنفيذ ميزانية الدولة التي أقرها البرلمان بموجب قانون المالية الأولي أو التكميلي، لذلك وجب على الحكومة تقديم قانون تسوية الميزانية وفق إجراءات قانونية محددة لما له من أهمية بالغة في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة خلال السنة المالية المنصرمة، والتي تمت المصادقة عليها في أول السنة من قبل البرلمان بغرفتيه، فقد أصبح إلزاميا على الحكومة تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية قبل 01 جوان للسنة المالية المعينة، وهذا ما مكن قانون ضبط الميزانية من أجل أن يحتل مكانة خاصة ضمن القرارات الخاصة بالميزانية، لما يحتويه من معلومات تمكن البرلمانيين من تفعيل رقابتهم من خلال فحص وتقديم وتقييم نتائج تنفيذ قوانين المالية¹.

وبعد مصادقة البرلمان على مشروع قانون تسوية الميزانية، تمنح الكلمة لوزير المالية ليقدم تعقيبه وفي الأخير تمنح كلمة لمقرر لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، وبمصادقة مجلس الأمة وقبله المجلس الشعبي الوطني يكون قد صادق على مشروع قانون تسوية الميزانية². إن مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية يجعل كل القرارات التي إتخذتها الحكومة في إطار تنفيذ الميزانية محصنة ضد أحكام القضاء الإداري وأمام هيئات الرقابة المالية، وفي حالة العكس تبقى سائر القرارات التي أصدرتها الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية السابقة غير محصنة، وتكون معرضة للإلغاء طالما أنها لم تحصل على مصادقة البرلمان، وعليه تشكل مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية، فإن ذلك يترتب مسؤولية سياسية للحكومة، ويتعين عليها أن تلتزم أمام البرلمان بتحسين تحضير الميزانيات الأولية والإضافية مستقبلا والعمل على تقادي الأخطاء التي وقعت فيها³.

لقد تم التوسع في مجال موضوع القانون المتضمن تسوية الميزانية ضمن نصوص القانون العضوي 15-18 مقارنة بالقانون 17-84، حيث أصبح يشمل هذا القانون معاينة

¹ دوائر عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013، ص156.

² بن داو إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2009، ص21.

³ عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، المرجع السابق، ص118.

وضبط المبلغ النهائي للإيرادات والنفقات وكذلك ضبط المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة، كما يصادق على حساب نتائج السنة المالية، وكذلك يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية ويصادق على الحصيلة بعد التخصيص وكذا ملحقاته، إضافة إلى المصادقة على التغييرات التي تم إدخالها بموجب مراسيم التسبيق على الإعتمادات المالية المفتوحة، كما يلغي الإعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة، كما يمكن أن يتضمن القانون المتضمن تسوية الميزانية جميع الأحكام المتعلقة بالتحقيق والرقابة البرلمانية على تسيير المالية العمومية بوجه عام، وكذا بمحاسبة الدولة ونظام المسؤولية لأعوان المصالح العمومية¹.

وعليه فمن خلال القانون العضوي 15-18 يلاحظ بأن القانون المتضمن تسوية الميزانية أصبح يتميز بميزات تجعل استخدامه كوسيلة رقابية من طرف البرلمان ذات الفوائد كثيرة حيث تمكن البرلمان من فحص النتائج النهائية لتنفيذ قانون المالية الذي يصادق عليه كل سنة والذي يجعل منه حاضرا في الحياة العملية لتنفيذ قانون المالية.

الفرع الثاني: الحدود القانونية للرقابة البرلمانية في المجال المالي

سنوضح في هذا الفرع الحدود القانونية للرقابة البرلمانية في المجال المالي، وذلك من خلال التعرف على المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان (أولا)، وتقيد سلطة البرلمان في التعديل (ثانيا)، وضعف وسائل الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة (ثالثا)، وأخيرا تجميد العمل بقانون ضبط الميزانية (رابعا).

أولا: المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان

لقد عمد المؤسس الدستوري في شأن الدور الرقابي التي يتمتع بها البرلمان، وذلك من خلال تحديد مدة المناقشة البرلمانية من جهة، وآثارها على عملية الرقابة من جهة أخرى، في القانون 17-84 الخاص بقوانين المالية لم يحدد مدة زمنية لتقديم رخصة برلمانية، بخلاف

¹ المادة 86 من القانون العضوي، 15-18 المتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

الوضع في التعديل الدستوري 2016¹ المعدل أقر صراحة في نص المادة 138 على مدة زمنية لا يجب للبرلمان أن يجاوزها أثناء مناقشة مشاريع قوانين المالية، ذلك بأن مدة التصويت على مشاريع قوانين المالية تعتبر مدة قصيرة وسريعة منذ لحظة إنعقاد برلمان والتي تقدر ب 75 يوم، موزعة على كل من المجلس الشعبي الوطني 47 يوما ومجلس الأمة 20 يوما، وتبقى ثمانية أيام تمنح للجنة المتساوية الأعضاء في حال حدود الخلاف بين غرفتين إن وجد على فرض إستدعائها من طرف الوزير الأول، على أنه في حالة تجاوز هذه المدة المقررة في الدستور يفقد البرلمان سلطته في الإذن بالإنفاق العمومي، لتحول هذه السلطة لرئيس الجمهورية وذلك لإصدار قانون المالية بأمر بعد مرور 75 يوم وهذا ما نصت عليه المادة 146 من التعديل الدستوري لعام 2020 "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"²، فعلى الرغم من سيطرة البرلمان بإعتباره السلطة المختصة في المصادقة على مشروع قانون المالية إلى أن يبقى دوره ضعيفا جدا في المجال المالي بكون أن الأغلبية البرلمانية تعتبر حاجزا لمنع معارضة مشروع قانون المالية³. إن تحديد مدة المناقشة والآثار الناجمة عن هذا التحديد، لا يخدم عملية الرقابة البرلمانية على المالية، خاصة وأن أساس الرقابة يكون من خلال مناقشة الإعتمادات المطلوبة من طرف الحكومة⁴، لذا فإن تحديد أمد المناقشة البرلمانية يعرقل عملية الرقابة على النفقات العمومية.

ثانيا: تقييد سلطة البرلمان في التعديل

قد يكون الغرض من ممارسة حق التعديل فرصة للنواب أو الحكومة لتقديم إقتراحات أو مشاريع قوانين لاسيما المالية منها⁵، فالمؤسس الدستوري منح كل من الحكومة والبرلمان حق

¹ القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07/03/2016.

² المادة 146 من التعديل الدستوري لعام 2020، ج ر، ع82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

³ خرباشي عقيلة، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، دون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص163.

⁴ محرز محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة، طبعة 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص366.

⁵ بعلي محمد الصغير وأبو العلاء يسري، المالية العامة، المرجع السابق، ص103.

التعديل بتقديم الإقتراحات التي ترمي إلى تعديل المشاريع أو المقترحات القوانين لاسيما المالية منها التي يتقدم بها أعضاء البرلمان¹، كما أنه من حق أعضاء الهيئة التشريعية كذلك إقتراح إدخال تعديلات على مشاريع القوانين الصادرة من طرف الحكومة غير أن سلطة البرلمان في هذا المجال ليست مطلقة بل ترد عليه بعض القيود.

فالدستور منح الحكومة الحق في عن تعترض على التعديلات التي تعرض أولا على اللجنة أو اللجان التي يعينها الأمر، وبذلك تتمكن السلطة التنفيذية من التغيرات التي يطالب بها البرلمانون خلال المداولات، في حين أن الحكومة تكون حرة في إقتراح ما تشاء من التعديلات²، دون أن يحد من سلطتها في هذا الصدد أي قيد أو شرط، كما تعتبر كل إقتراحات والتعديلات التي تتضمن الرفع في حجم النفقات العمومية أو خلق نفقة جديدة غير مقبولة، إلا في ظل شروط معينة بحيث يجب أن تقدم من طرف اللجنة المختصة بالمالية، أو يقدمها من طرف عشرة من أعضاء البرلمان، وهو شرط قاسي يعيق في التعديل المبادرات القانونية المقدمة أمامهم بحيث يجب أن يودع إقتراح التعديلات في مدة زمنية قصيرة نسبيا³.

ثالثا: ضعف وسائل الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة

على الرغم من أن الأسئلة المكتوبة قد حدد لها الدستور أجل ثلاثين يوما من أجل الرد عليها، إلا أن هذا الأجل يبقى دون فعالية في غياب الجزاء الذي يمكن أن يترتب عن عدم إحترامه من طرف أعضاء الحكومة، الأمر الذي من شأنه إفراغ السؤال من محتواه، وقد عبر الكثير من النواب عن هذا الإنشغال في الكثير من المناسبات⁴، كما أنه في الكثير من الأحيان يقدم أعضاء الحكومة للنواب أجوبة غير مقنعة على الأسئلة الموجهة لهم من طرف البرلمان، سواء كانت مكتوبة أو شفوية، بالإضافة إلى عدم دقة النصوص القانونية أدى إلى تملص الحكومة في

¹ دنيدي يحي، المالية العمومية، المرجع السابق، ص 105.

² يلس شاولش البشير، المالية العامة، المرجع السابق، ص 140.

³ جاء في المادة 61 من الفقرة الثابتة من النظام الداخلي للمجلس الشعب الوطني: "يودع في أجل أربعة وعشرون ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل".

⁴ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 85.

الكثير من المرات من الإجابة عن الأسئلة كعدم تحديد المدة القانونية بين تاريخ وإيداع السؤال الشفوي لدى الغرفة المعنية، وتاريخ المناقشة يصل الفارق الزمني أحيانا إلى سنة وهذا من شأنه التأثير سلبا على قيمة الأسئلة، لأن مرور الوقت لا محالة يبدد أهمية السؤال، ويعزز عدم ثقة النائب¹. هذا ويعتبر الإستجواب من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية وأسندها على الحكومة قساوة، فقد نص القانون العضوي رقم 99-202²، على مجموعة من الشروط الضرورية التي يجب توافرها عند اللجوء إلى وسيلة الإستجواب البرلماني، حيث يقوم مكتب الغرفة المعنية وبالتشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي يجب أن تدرس الإستجواب³، لكن تبقى آلية الإستجواب غير مجدية ولا تؤدي للمسؤولية الفردية ولا الجماعية كما يبقى غير ذي فعالية نتيجة إسناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية تحول دون ظهور أي معارضة لها، وهذا ما يعكس اللجوء المحتشم على إستعمال هذه الآلية.

وما يمكن قوله بشأن دور لجان التحقيق البرلماني في مراقبة النشاط الحكومي أنه لا يزال ضعيف ومحدود، خاصة ولجان التحقيق تكتسب طابعا مؤقتا تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها، لا يتضمن إلا ملاحظات وتوضيحات شكلية لا تؤدي إلى نتائج قانونية واضحة وفق تمريرات الحكومة التي تستعمل فكرة المصالح العليا للدولة تهربا من نشر تقرير لجنة التحقيق، والتصرفات تشكل مساسا باستقلالية البرلمان وتأكيد على حماية الحكومة على السلطة في الدولة.⁴

رابعا: تجميد العمل بقانون ضبط الميزانية

ألزم المؤسس الدستوري الجزائري الحكومة بتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية للبرلمان، لكنه لم يحدد السنة بدقة، حيث يقدم مشروع قانون ضبط الميزانية خلال المواعيد المحددة إلى

¹ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 141.

² المواد 65-66-67 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08/03/1999، المرجع السابق.

³ حدد هذه الجلسة بخمسة عشر يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الإستجواب لدى مكتب المجلس الشعب الوطني او لدى مكتب مجلس الأمة، المادة 05/66 من القانون العضوي 02/99، المرجع السابق.

⁴ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 156.

البرلمان قصد المناقشة والتصويت عليه قبل أن يناقش مشروع قانون المالية للسنة، وحتى عندما إستدرك هذا النقص بالتحديد ميعاد تقديم قانون ضبط الميزانية من خلال تعديل نص المادة 68 من القانون 84-17 فإن هذا الإستدراك كان ناقصا، لأن مدة سنتين على تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية التي يعد بشأنها قانون ضبط الميزانية، تعد طويلة من جهة، ولا يلزم الحكومة بأن تقدم مشروع قانون ضبط الميزانية للبرلمان، ليناقشه قبل مناقشة مشروع قانون المالية للسنة من جهة ثانية.

ذلك بأن الممارسة البرلمانية كرسست عمليا عدم الإهتمام بقانون ضبط الميزانية، فلو نظرنا على سبيل المثال فقط إلى حصيلة نشاطات الأمة الممتدة من جانفي 1998 إلى غاية جانفي 2007 لوجدنا أنه لا يوجد من بينها قانون واحد يتعلق بقانون ضبط الميزانية¹، ومنه يتضح الدور المحدود للرقابة البرلمانية اللاحقة، وعدم وجود جزاء قانوني لعدم تقديم قانون ضبط الميزانية مما يدعم مركز الحكومة ويجعلها تتفوق في المجال المالي وبالرغم من فعالية الرقابة التشريعية لأنه يعاب عليها أن أعضاء السلطة التشريعية لا يملكون الوقت اللازم والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية²، وهو ما يجعل الحكومة تسيطر وتتفوق على البرلمان في المجال المالي بلا منازع.

فالقول بتجميد الحكومة لهذا القانون يؤدي إلى تفويت الفرصة على البرلمان لمعرفة كيفية تسيير ونتائج تنفيذ الميزانية العامة عموما والحسابات الخاصة للخزينة تحديدا³، إضافة إلى هذا فإن غياب الجزائر القانوني لعدم تقديم قانون ضبط الميزانية يدعم مركز الحكومة ويجعل تفوق في المجال المالي، إضافة إلى عيب كفاءة أعضاء البرلمان تعد من العوامل المؤثرة على مناقشة مثل هكذا قوانين⁴.

¹ حصيلة نشاطات مجلس الأمة، طبعة خاصة، تضمن نشاطات الفترة الممتدة ما بين 1998 و 2007، الصادر عن مجلس الأمة، 2007، ص40.

² محرز محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة، المرجع السابق، ص456.

³ بديار علي محمود وديدان مولود، عوائق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، المجلد 13، العدد 02، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2021، ص657.

⁴ أدهم عبد الفتاح الحاج، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006، ص231.

خلاصة

تبين من خلال هذا الفصل أن المشرع الجزائري أعد آليات رقابية لحماية المال العام وترشيده تمثلت في الرقابة المالية الخارجية على التسيير المالي للسلطات الإدارية، والتي تعتبر الرقابة المالية الخارجية أداة يمكن عن طريقها التأكد من تنفيذ الدوائر والمؤسسات الحكومية للمهام المنوطة بها وفقاً للخطط والبرامج الموضوعة مسبقاً وفي ظل الإمكانيات المتاحة، هذه الرقابة تمثلت في رقابة المفتشية العامة للمالية، ورقابة مجلس المحاسبة على التسيير المالي للسلطات الإدارية.

إضافة إلى الداخلية على التسيير المالي للسلطات الإدارية والتي تعتبر بأنها عبارة عن مجموعة من الخطط التنظيمية التي ضمنت من أجل المحافظة على أصول المؤسسة والرقابة على إستخدامها، ومراجعة مدى دقة وتوثيق البيانات المحاسبية، وزيادة وتحفيز الكفاءة التشغيلية للجمعية، وجميع العاملين في المؤسسة على إتباع والتقيّد بسياساتها المالية، وتحسين الهيكل التنظيمي والعمل على تحقيق أهداف المؤسسة، والتي تمثلت في الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة المتمثلة في رقابة المراقب المالي وكذا رقابة المحاسب العمومي على التسيير المالي للسلطات الإدارية.

وأخيراً أدرج المشرع الجزائري الرقابة القضائية على التسيير المالي للسلطات الإدارية، وأخيراً الرقابة السياسية على التسيير المالي للسلطات الإدارية.

خاتمة

جاءت فكرة تطبيق الرقابة المالية في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري نتيجة التوسع في حجم الإنفاق العمومي ومراعاة الاهتمامات الحديثة في مجال الرقابة والمساءلة، وإنسجاما مع توجهات الحكومة في تطوير الأداء في القطاع العام وتحسين مستواه ولأحكام الرقابة على استخدام المال العام وبالتالي يمكننا القول بأن الوزارة المالية هي المسؤولة عن هاته الرقابة وذلك لأهميتها من الناحية الوقائية لضمان السير الحسن لتسييري الميزانية العمومية والحفاظ على أموال الدولة من الإسراف والتبذير وبالنظر إلى كل مظاهر الفساد المتفشية على مستوى المؤسسات العمومية ومختلف مسبباتها أدى إلى ضرورة الرقابة المالية بها وهذا حفاظا على المال العام من الاختلاس والسرقة والضياع فالجزائر تتوفر على منظومة رقابية محكمة تضمن الحفاظ على المال العام من خلال الرقابة السابقة والمرافقة التي يمارسها المراقب المالي والمحاسب العمومي والسلطة الوصائية أما الرقابة اللاحقة يمارسها البرلمان ومجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، وإذا كانت هاتين الرقابتين تضمنان الرقابة على المال العام وتسييره وفق الأسس القانونية والمحاسبة المعمول بها فإنهما غير كافيتين لضمان ترشيد الإدارة العمومية.

تعتبر الرقابة أحد أعمدة بناء الدولة الديمقراطية الحديثة، فهي تحتل الصدارة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل كافة الأجهزة الحكومية، ووسيلة هامة في تسيير مشاريع التنمية، وتستمد هذه الأجهزة الرقابية مشروعيتها من قوة القانون الذي أعطى لها صلاحيات واسعة في حماية الأموال العامة، وكشف المخالفات المالية والانحرافات ومكافحة الفساد، فهي ملزمة بتطبيق القانون بكل نزاهة وشفافية وعدالة وصرامة.

كما تعد الرقابة المصدر الأساسي لمعالجة الخلل والقصور، حيث نستطيع بواسطتها تجنب الأخطاء وتصحيحها في حال وقوعها، مع وضع السبل الكفيلة لمنع تكرارها في المستقبل، وبالتالي تشكل دعامة أساسية في حماية الأموال العامة، من سوء الاستعمال عن طريق الاستغلال السيئ والاختلاس والتبديد.

وإن كانت مسألة الرقابة على المال العام، تطرح إشكاليات في التنفيذ، من حيث أن الأجهزة المالية وحتى القضائية لا نجد لها دور ملموس على الصعيد الميداني، على غرار مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، فمن حيث أن مجلس المحاسبة، هيئة دستورية مستقلة، بينما المفتشية العامة للمالية، هيئة رقابية تابعة لوزارة المالية.

غير ما يطرح على المهامات المتشابهة على الرقابية، تلتقي في مسعى الرقابة على المال العام، لكن هناك فرقا بين هذه الهيئات، وحتى في خضم الجدل حول ملف الفساد، تعدد الاجتهادات بخصوص أسباب غياب مظاهر الرقابة هذه الهيئات على المال العام، بين من يرى أن القوانين المؤطرة لعمل هذه الأجهزة، وراء محدودية تدخلها ففجهاز المفتشية مثلا ومجلس المحاسبة أكثر المؤسسات الرقابية خاضعة للضغوط، يعدان مقيدتان ببندود تضع بطريقهما خطوط حمراء يصعب تجاوزها.

نتائج الدراسة:

- التسيير المالي هو المجال من العلوم الإدارية الذي يهتم بالجوانب المالية للمؤسسة ويسعى إلى تحقيق أهدافها من خلال تنفيذ وتطبيق مختلف المخططات المالية باستخدام مجموعة من الطرق والأدوات؛
- الرقابة المالية هي ضمان لسلامة العمليات المالية وكشف الانحرافات والتأكد من مطابقة هذه العمليات المالية للأنظمة والقوانين سارية المفعول؛
- دور المحاسب العمومي هو السهر على احترام حدود النفقات العامة بعدم تجاوز قيمة الاعتمادات الموجودة لكل بند؛
- أعد المشرع الجزائري عدة رقابات على المال العام تمثلت في الرقابة المالية على التسيير المالي للسلطات الإدارية، وكذا الرقابة القضائية والسياسية على التسيير المالي للسلطات الإدارية.

الإقتراحات:

- تكثيف أجهزة الرقابة المالية على مستوى المؤسسة العمومية لحماية المال العام وهذا من خلال خلق مكتب خاصة بالرقابة على مستوى المؤسسة ولكن يجب أن يكون مستقلا عنها؛
- احترام القوانين المتعلق بالمحاسبة العمومية كأداة تشريعية لتنظيم المؤسسة العمومية؛
- تكثيف رقابة المفتشية العامة للمالية بشكل دوري ومفاجئ ابتداءا من رقابة المستندات؛
- إعادة تفعيل دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العمومية ومنحه صلاحيات أوسع حتى تكون رقابة أنجع؛
- وضع إطار قانوني يحدد بدقة الوثائق الثبوتية التي ترفق بالحوالات مثل: شيك مشطب... إلخ؛
- تخفيض مدة دفع احوالت اخلاصة بالنفقات لتسريع إجراءات الرقابة؛
- تكوين اللجنة على مستوى وزارة التجارة تتكفل بدراسة تطور أسعار السوق وتقدم منشورات دورية إلى الأمرين بالصرف حتى تحدد لهم قيمة السلع والخدمات التي يقومون بإقتنائها وتحد من تضخيم فواتير الشراء فيما يخص الصفقات العمومية؛
- تكثيف الرقابة على الصفقات العمومية بالاعتماد على الاستشارات في كل العقود المبرمة وهذا للتمكن من المحافظة على المال العام من الضياع.

قائمة

المصادر والمراجع

الداستائر:

- دستور 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-422 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق لـ 30 ديسمبر 2020، ج ر، ع82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.
- التعديل الدستوري الجزائري لعام 2020، ج ر، ع82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

القوانين:

- القانون 17/84، المؤرخ في 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج ر، ع53، الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018.
- القانون العضوي 15/18، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج ر، ع53، الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018.
- القانون العضوي 15-18 مؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية (ج ر، جامعة رقم 53 مؤرخة في 02 سبتمبر 2018)، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 09-19 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019 (ج ر، رقم 78 مؤرخة في 19 ديسمبر 2019)، ملحق رقم 03.
- القانون العضوي 02-99، المؤرخ في 08/03/1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 15.
- القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، ج ر، ع53، الصادرة بتاريخ 2018.
- القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج ر، ع14، الصادرة بتاريخ 20 فبراير 2006، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-10 المؤرخ 26 غشت 2010، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 غشت 2011، ج ر، ع44، الصادرة 10 أوت 2011، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- القانون رقم 07/12، المؤرخ في 29/02/2012، المتعلق بالولاية، ج ر، ع12، الصادرة بتاريخ 2012.
- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07/03/2016.

- القانون رقم 22-23 المؤرخ في 11 جمادى الثانية 1445هـ الموافق لـ 24 ديسمبر 2023م، يتضمن قانون المالية لسنة 2024، ج ر، ع86، الصادرة في 31 ديسمبر 2023.
- القانون رقم 80-05، المؤرخ في 1 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المالية من طرف مجلس المحاسبة، ج ر، عدد10، صادرة في 3 مارس 1980 (ملغى).
- القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 28، الصادرة في 10 يوليو 1984.
- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، ع35، الصادرة بتاريخ 15/08/1990.
- القانون رقم 32/90، المؤرخ في 4 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، ج ر، عدد 53، الصادر في 1999.
- القانون رقم 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، ع39، الصادرة بتاريخ 23 يوليو 1995، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 10/09/2010، ج ر، ع50، صادر في 01 سبتمبر 2010.
- القانون رقم رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بالولاية، ج ر، ع12، الصادرة بتاريخ 2012.
- المراسيم الرئاسية:**
 - المرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، صادر بتاريخ 2020.
- المراسيم التنفيذية:**
 - المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج ر، ع67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009.
 - المرسوم التنفيذي 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتضمن أحداث المفتشية العامة للمالية، ج ر ج ج، العدد 10، 1980، المعدل.

- المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر، ع82، 1992.

- المرسوم التنفيذي رقم 96-56، المؤرخ في 22 يناير 1996، المحدد إنتقاليا للأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج ر، ع06، الصادرة بتاريخ 24 يناير 1996.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008.

القرارات:

- القرار الوزاري الذي يضبط كفاءات تحديد مهام والمراقب المالي المساعد وكذا شروط وكفاءات ممارسة النيابة من المراقب المالي، المؤرخ في 02 أبريل 2012، ج ر، ع42، الصادرة بتاريخ 21 أوت 2013.

التعليمات:

- التعليمات الوزارية المشتركة رقم 07 المؤرخة في 13 كمي 2015 المتعلقة بكفاءات توزيع وتعديل الإيرادات والنفقات والمناصب المالية للمؤسسات العمومية للصحة.

- التعليمية رقم 10 المؤرخة في 9 ماي 1995، تحدد كفاءات إعداد الجداول الأصلية والتكميلية أو التعديلية للأجور والمرتبات الصادرة عن وزارة المالية.

- التعليمية رقم 10293 المؤرخة في 18 نوفمبر 2019 والصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

الكتب:

- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، ج2، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط4، 2007.

- أدهم عبد الفتاح الحاج، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006.

- أسامة عزمي سلام، شقيري نوري موسى، إدارة الخطر والتأمين، دار حامد للنشر، الأردن، ط1، 2010.

- إلياس بن ساسي، يوسف قريشي، التسيير المالي - الإدارة المالية - دروس - تطبيقات، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، ط1، 2006.
- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2007.
- جمال الدين مرسي، أحمد عبد الله اللحح، الإدارة المالية مدخل إتخاذ القرار، دار الجامعية الإسكندرية، دط، 2006.
- حمدي سليمان سحيمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 1998.
- خرباشي عقيلة، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، دون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار الميسرة، عمان، الأردن، 1997.
- دريب آل شبيب، الإدارة المالية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- دنيدي يحي، المالية العمومية، ط2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- زغدود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط4، 2005/2004.
- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- صباح سعد الدين العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، دب، 2006.
- عباس نصر الله، الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري، دراسة مقارنة، منشورات مكتبة الإستقلال، بيروت، لبنان، 2001.
- عبد الستار صياح، سعود العامري، الإدارة المالية "أطر النظرية وحالات عملية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، ط3، 2007.
- عدنان النعيمي، ياسين كاسب خرشه، أساسيات الإدارة المالية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، دط، 2007.

- العربي بوعمران محمد، المحاسبة العمومية (دروس مع أسئلة وتمارين محلولة)، دار الصفحات الزرقاء، الجزائر، 2017.
- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- غرادين خديجة، إختصاصات السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر.
- ماجد راغب حلو، ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر.
- محرزي محمد عباس، إقتصاديات المالة العامة (النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة للدولة)، ديوان المطبوعات الجامعية، ط، 2005.
- محفوظ برحماني، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015.
- محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، مصر، 2008.
- محمد صلاح عبد البديع السيد، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993.
- نظير رياض محمد، الإدارة المالية والعولمة، المكتبة العصرية، المنصورة، مصر، 2001.
- نعيم حسني دهمش: الرقابة المالية العليا (الحكومية)، معهد الإدارة العامة، عمان، الأردن، 1993.
- هشام لباد، القانون الإداري، ج1، لباد للنشر، الجزائر، ط3، 2005.
- يلس شاوش بشير، المالية العامة (المبادئ وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2017.
- يونس أحمد البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، دط، 1984.

أطروحات الدكتوراه:

- بديار على محمود، رقابة البرلمان على ميزانية الدولة - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2021/2020.

- بقالم مراد، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2021.

- جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص علوم قانونية، جامعة جيلالي لباس، سيدي بلعباس، 2017-2018.

- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010/2011.

- محمد الصالح فنيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، 2011/2012.

- محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف - دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر -، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2014/2015.

- محمد صالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2011-2012.

رسائل الماجستير:

- أبو معمر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2014-2015.

- أحمد نوري أشرم، الرقابة الداخلية في سوريا من الناحيتين العلمية والتطبيقية، رسالة ماجستير، جامعة حلب، حلب، دت.

- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة- نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006-2007.
 - بليل مونية، سلطة الضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، تخصص حقوق، جامعة الجزائر 1، 2003/2004.
 - بن داود إبراهيم الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، رسالة ماجستير، تخصص حقوق، جامعة الجزائر، 2008/2009.
 - بن مالك محمد ميزانية البلدية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1995.
 - دواغر عفاف، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013.
 - سكوني خالد، الدور التكاملي بين أعوان الخزينة وأعوان التنفيذ في مراقبة وتنفيذ الميزانية، رسالة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2012-2013.
 - الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2008، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 149.
 - مجبور فوزية، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015/2016.
 - يحيوي أحمد، إصلاح الميزانية العامة للدولة وأثاره على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في الجزائر -1995/2009-، رسالة ماجستير، تخصص علوم إقتصادية، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2011/2012.
- مذكرات ماستر:**
- أوكيلي إلهام، (إدارة المالية في المؤسسة - دراسة تطبيقية للمحطة المعدنية حمام بوغرة مغنية تلمسان-)، مذكرة ماستر، تخصص مالية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، العلوم التجارية والاقتصادية والتسيير، 2013/2014.
 - بن عتو حميدة، التسيير المالي في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة ماستر، تخصص مالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2014/2015.

- بوقريوة حسين، بن شعبان عصام، اتخاذ قرار التمويل من قراءة القوائم المالية وفق SCF - دراسة تطبيقية في مؤسسة ACCESS PHARMA -، مذكرة ماستر، تخصص إدارة مالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2014/2013.
- حلوي لكحل، قرار توزيع الأرباح وأثاره على قيمة المؤسسة دراسة حالة مؤسسة صيدال - 2016/1999-، مذكرة ماستر، تخصص مالية المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2018/2017.
- عبد الله كمال بن مسعود، واقع التسيير الحذر للموارد المالية في الجزائر من خلال قانون المالية 2016، مذكرة ماستر، تخصص مالية مؤسسة، جامعة غرداية، 2017/2016.

مقالات علمية:

- بديار علي محمود وديدان مولود، عوائق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، المجلد 13، العدد 02، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2021.
- بليغ علي حسن بشر، دور الرقابة العليا للدولة في حماية المال العام ومحاربة الفساد المالي في البلدان النامية (دراسة تطبيقية مقارنة بين اليمن والمغرب)، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، ع5، 2021.
- بن رحمون سليم، القرارات الاستثمارية والإفصاح عنها في القوائم المالية للمؤسسات الاقتصادية الجزائرية - قائمة المركز المالي كنموذج (دراسة حالة: مؤسسة كشود علي-خنشلة)-، مجلة العلوم الإنسانية، ع48، 2017.
- بوعيشاوي مراد، عمار غرازي، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، ع1، 2020.
- حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني لقوانين المالية دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، ع6، 2021.
- رويبة عبد السميع، التسيير المبني على أساس النتائج أسلوب فعال للإنتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التسيير على النتائج، مجلة أبحاث إقتصادية، ع23، 2018.
- ساجي فطيمة، الرقابة المالية في الجزائر بين الواقع والتحديث، مجلة المعيار، ع2، 2015.

- سعود جايد مشكور، زهور عبد السلام صادق، العلاقة بين سياسة توزيع الأرباح والقيمة السوقية للسهم وأثرها في تحديد قيمة الشركة "بحث تطبيقي في عينة من المصارف المسجلة في سوق العراق للأوراق المالية، مجلة مركز دراسات الكوفة، ع50، 2018.
- سعودي عبد الصمد، كمال سي محمد، التحليل الاقتصادي لقوانين المالية في الجزائر من المشروع إلى التنفيذ -2015/2020، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، ع1، 2021.
- صبرينة عصام، مجلس المحاسبة آلية لرقابة تسيير الأموال العمومية في القانون الجزائري، مجلة دراسات وأبحاث، ع3، 2023.
- عبد الغني حسونة، الأحكام القانونية والجزائية لجريمة اختلاس المال العام، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الخامس، سبتمبر، 2009.
- عبد الله كمال بن مسعود، وآخرون، التوجه من التسيير التقليدي المرتكز على الوسائل للمالية العامة في الجزائر إلى التسيير الديناميكي المرتكز على النتائج، المجلة الجزائرية للاقتصاد السياسي، ع1، 2022.
- عبد المالك حمريط محمد جبري، الرقابة البرلمانية على الميزانية العمومية في الجزائر، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، ع2، 2022.
- عزة عبد العزيز، إختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل، جامعة باجي مختار، عدد 32، ديسمبر، 2012.
- علي سليمان جميل أبو هلال، الرقابة الداخلية والهدر المالي في البلديات، المجلة العربية للنشر العلمي، ع45، 2022.
- فاطمة مفتاح، الميزانية العامة بين القانون الأساسي 17/84 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية، مجلة القانون والعلوم السياسية، ع4، 2016.
- كنزة بلحسين، عبد المجي لخذاري، رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية بين الفعالية وإمكانية التسخير، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ع1، 2022.
- محمد بكرار شواش، الاختصاص الإقليمي الموسع في المادة الجزائية في التشريع الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع14، 2016.
- محمد مشيد، رابح زرقاني، التوجه نحو تطبيق التسيير المتمحور حول النتائج في الميزانية لتحسين الأداء، مجلة الميادين الاقتصادية، ع1، 2022.

- مروة قرساس، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيلها على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مقال منشور، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، المجلد السادس، العدد الرابع، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2021.
- يلس شاوش البشير، رقابة البرلمان على الميزانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2006.

المحاضرات:

- بوعريوة الربيع، محاضرات في مقياس التسيير المالي، تخصص مالية البنوك والتأمينات، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2019/2018.
- حمو الزعبي، محاضرات التسيير المالي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2020/2019.
- خوري نبيل، محاضرات السياسات المالية للمؤسسة، تخصص مالية ومحاسبة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2022/2021.
- سعيدة بورديمة، محاضرات التسيير المالي، جامعة 08 ماي 19، قالمة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2015/2014.

الملتقيات والمؤتمرات:

- عبد السميع رويينة، واقع اصلاح المحاسبة العمومية في الجزائر، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني لواقع الاصلاح المحاسبي في الجزائر كلية العلوم الاقتصادية، بسكرة، يومي 30/29 نوفمبر 2011.
- ليلي بوكيل، دور القضاء الإداري في حماية مبدأ حرية المنافسة، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول حرية المنافسة في القانون الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، المنعقد يومي 9-4 أفريل 2013.
- مجدي حلمي، المتطلبات اللازمة لمساءلة فاعلة وفق معايير الحكم الرشيد، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر المساءلة وتعزيز، الحكم الرشيد في اليمن، الذي تنظمه منظمة صحفيات بلا قيود في الفترة ما بين 6/4 يوليو 2009.

المواقع الإلكترونية:

- خليفة سالم الجهمي، دور القضاء في مكافحة الفساد، مداخلة القيت ضمن برنامج الحملة الوطنية لمكافحة الفساد، بن غازي، ليبيا، بتاريخ 8 ديسمبر 2012، ينظر الموقع الإلكتروني: khalifasalem.wordpress.com، بتاريخ 08 أبريل 2024، 19:33.
- فريق عمل دفتر، كل ما تريد معرفته عن الإدارة المالية، المركز التعليمي/ إدارة الأعمال، الموقع الإلكتروني: <https://www.daftra.com/hub>، بتاريخ 2024/02/09، 22:39.

الفهرس

البسمة

شكر

الإهداء

مقدمة

أ

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للتسيير المالي للسلطات الإدارية

- 7 المبحث الأول: مفهوم التسيير المالي وأهم المبادئ التي تحكمه
- 7 المطلب الأول: مفهوم التسيير المالي
- 7 الفرع الأول: تعريف التسيير المالي
- 9 الفرع الثاني: خصائص التسيير المالي وأهميته
- 10 المطلب الثاني: مالية السلطات الإدارية والوظائف الأساسية التي تحكم التسيير المالي وأهدافه
- 10 الفرع الأول: مالية السلطات الإدارية ووظائف التسيير المالي
- 15 الفرع الثاني: أهداف التسيير المالي
- 17 المبحث الثاني: الأساس القانوني المالي العام
- 17 المطلب الأول: المناهج التقليدية في تسيير المالية العامة
- 17 الفرع الأول: التسيير المرتكز على الوسائل
- 18 الفرع الثاني: الإطار المرجعي للتسيير المرتكز على الوسائل بالجزائر
- 26 المطلب الثاني: المناهج الحديثة في تسيير المالية العامة للسلطات الإدارية
- 26 الفرع الأول: ترشيد النفقات الحوكمة والتركيز المرتكز على النتائج
- 30 الفرع الثاني: التسيير المرتكز على النتائج للمالية العامة في الجزائر

الفصل الثاني: آليات الرقابة المالية على المال للسلطات الإدارية

- 39 المبحث الأول: الرقابة المالية على التسيير المالي للسلطات الإدارية
- 39 المطلب الأول: الرقابة المالية الخارجية على التسيير المالي للسلطات الإدارية
- 39 الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية الخارجية
- 41 الفرع الثاني: أجهزة الرقابة المالية اللاحقة

47	المطلب الثاني: الرقابة المالية الداخلية على التسيير المالي للسلطات الإدارية
47	الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية الداخلية
50	الفرع الثاني: هيئات الرقابة المالية الداخلية
62	المبحث الثاني: الرقابة القضائية والسياسية على التسيير المالي للسلطات الإدارية
62	المطلب الأول: الرقابة القضائية على التسيير المالي للسلطات الإدارية
62	الفرع الأول: سلطة القضاء الإداري في مجال الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي العمومي
68	الفرع الثاني: واقع الأداء الرقابي للأجهزة القضائية
71	المطلب الثاني: الرقابة السياسية على التسيير المالي للسلطات الإدارية
71	الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة
79	الفرع الثاني: الحدود القانونية للرقابة البرلمانية في المجال المالي

86	خاتمة
----	--------------

90	قائمة المصادر والمراجع
----	-------------------------------

ملخص:

إن موضوع الرقابة المالية على التسيير المالي موضوع حساس وعلى جانب كبير من الأهمية فالتحقق من المشروعية ونظامية العمليات المالية هي من المهام الأساسية للرقابة المالية العامة، والجزائر كبلد سائر في طريق النمو يجب أن تشتغل كل إمكانيات وهيئات الرقابية الموجودة لديها.

ونستنتج من خلال هذه الدراسة أن الآليات الرقابية المبتعة في الجزائر لم تصل بعد إلى تحقيق طموحاتها موجودة وأهدافها محددة، والسبب لذلك هو عدم معالجة النقائص والصعوبات التي تقف في طريقها.

الكلمات المفتاحية: التسيير المالية، الرقابة المالية الداخلية، الرقابة المالية الخارجية، الرقابة القضائية، الرقابة السياسية.

Abstract:

The issue of financial control over financial management is a sensitive topic and of great importance. Verifying the legality and regularity of financial operations is one of the basic tasks of public financial control, and Algeria, as a country on the path to development, must employ all the capabilities and oversight bodies it has.

Through this study, we conclude that the regulatory mechanisms introduced in Algeria have not yet achieved their ambitions and their goals are specific, and the reason for this is the failure to address the shortcomings and difficulties that stand in their way .

Keywords: financial management, internal financial control, external financial control, judicial oversight, political oversight.