



جامعة قاصدي مرباح - ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة لاستكمال المتطلبات لنيل شهادة الماستر أكاديمي

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: الحقوق

التخصص: قانون عام اقتصادي

عنوان المذكرة

الرقابة الادارية على تنفيذ الميزانية العمومية

إشراف:

ا.د محمد عمران بوليفة

إعداد الطالبين:

- محمد عبد الجبار تارش

- يعقوب مشري

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
محمد منير حساني	أستاذ التعليم العالي	رئيساً
محمد عمران بوليفة	أستاذ التعليم العالي	مشرفاً و مقرراً
محمد بكرارشوش	أستاذ التعليم العالي	مناقشاً

السنة الجامعية: 2024 - 2025



جامعة قاصدي مرباح - ورقلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة مقدمة لاستكمال المتطلبات لنيل شهادة الماستر أكاديمي

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: الحقوق

التخصص: قانون عام اقتصادي

عنوان المذكرة

الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية العمومية

إشراف:

أ.د. محمد عمران بوليفة

إعداد الطالبين:

- محمد عبد الجبار تارش

- يعقوب مشري

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
محمد منير حساني	أستاذ التعليم العالي	رئيساً
محمد عمران بوليفة	أستاذ التعليم العالي	مشرفاً و مقرراً
محمد بكارشوش	أستاذ التعليم العالي	مناقشاً

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

التصريح الشرفي

الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

(ملحق القرار الوزاري رقم 1082 المؤرخ 27 ديسمبر 2020 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من

السرقعة العلمية ومكافحتها)

أنا الممضي أسفله.

اسم ولقب الطالب	التخصص	رقم بطاقة التعريف الوطنية	تاريخ الاصدار
1. محمد عبد الجبار تارش	قانون عام اقتصادي	201469877	2017/04/26
2. يعقوب مشري	قانون عام اقتصادي	200810512	2016/12/13

المسجل (ة) بكلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق

والمكلف (ة) بإنجاز أعمال بحث مذكرة ماستر عنونها:

الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية العمومية

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة

الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ: 2025-05-15



1. توقيع المعني (ة):



2. توقيع المعني (ة):

كلمة شكر وتقدير

نتقدم بالشكر إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل وأخص بالذكر الأستاذ الدكتور: بوليفة محمد عمران، على تكريمه بالإشراف على مذكرتنا، وإسدائه النصح لنا من خلال مسيرتنا التعليمية، إذ استفدنا منه علما ومنهجيا وخلقيا، وإلى كل أساتذة قسم الحقوق على مجهوداتهم في سبيل الرفع من مستوى القسم، وإلى الدكتور بن محمد اللقاني على مجهوداته في إخراج هذا العمل في أبهى حله، وإلى كل من ساهم في هذا العمل نصحا أو مساعدة أو دعاء، وإلى كل طلبة الدفعة الذين رافقونا طوال الموسم الجامعي.

الاهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى من وُضعت الجنة تحت أقدامها وكان دعاؤها سر نجاحي أمي
الغالية. والى رمز العطاء أبي رحمه الله.

الى رفيقة عمري وسندي زوجتي الغالية، الى من حبهم يسري في عروقي ويلهج الفؤاد
بذكرهم قرة عيني أبنائي: يوسف ونزار، نور اليقين، نرجس.

إلى من شددت بهم أزرى وبرفقتهم سرت نحو النجاح يعقوب وزهير
إلى كل أستاذ كان له أثر في حياتي.

إلى كل اخواتي واخواتي، إلى كل من أحبهم قلبي ونسيهم قلبي.

تارش محمد عبد الجبار

الاهداء

إلى من بها تزهو أيامي ويرتاح فؤادي، من بدعائها تقرج كرباتي أُمي الغالية،
إلى روح أبي رمز الاحسان ومن أحمل بين أنفاسي ذكراه وبساط الأمان رحمه الله، إلى
بهجة قلبي وروح حياتي ونبض الحنان زوجتي وحببتي الصابرة المثابرة، المطيعة
الوفية عمود بيتي أم اولادي.

إلى أبنائي عطية الرحمن وجنتي في الدنيا وانسي في الحياة بهم تزهو حياتي
وتسمو بسمتي.

إلى أخي طارق سندي واخوتي واخواتي وكل من سلك معي في سبيل العلم
والنجاح اخوتي واحبتي عبد الجبار وزهير وابن عمي الغالي معمر إلى أحبائي الذين
بودهم غمروني وبنصحتهم ساندوني أخي رابح وقاسم.

إلى كل زملائي في الدفعة دون استثناء وبالأخص من كان أقربهم لي كما لا
أنسى اساتذتي الافاضل رمز العطاء والمحبة.

وإلى السيد حروز مسؤولي في العمل على دعمه نسأل الله له تقاعد مريح.

مشري يعقوب

قائمة المختصرات

ج. ر. ج. ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

ص: صفحة.

ق ع م م : القانون العضوي المتعلق بالمالية.

د س: بدون سنة.

م ت: مرسوم تنفيذي.

مقدمة

شكل تطور المال العام أثرا مهما في تطور الدول، فبعد التحول من نهج الدولة الحارسة التي تهتم بتوفير المرافق العامة والامن وسلك القضاء، الى الدولة المتدخلة في المجال الاقتصادي قصد توفير حاجيات المجتمع وتلبية رغباته المتزايدة هذا الامر الذي يستوجب عليها إعداد ميزانية مالية تراعي فيها جميع مداخيلها ومقدار نفقاتها قصد تسيير الخطط السياسية والاقتصادية وتوفير التنمية المستدامة ومناصب الشغل ومواكبة الدول في الرقي والتنمية.

تمر الميزانية العامة بمراحل منفصلة وبعد المصادقة عليها من السلطة التشريعية ومنح الرخصة للسلطة التنفيذية، تأتي مرحلة التنفيذ وصرف النفقات وتحصيل الإيرادات. إلا أنه لا يمكن القيام بعمليات التنفيذ دون الرقابة التي تشكل حجر الأساس والمحور الذي تقوم عليه عملية التنفيذ، حفاظا على مقدرات السلطة وتطبيقا للنصوص القانونية وتمسكا بالرخصة الممنوحة من السلطة التشريعية.

فالرقابة الإدارية تعد مرحلة جوهرية في تنفيذ الميزانية، فهي تمثل أهم دور في السهر على المال العام سواء إيرادا او إنفاقا، وحمائته من أي تلاعب أو تبديد، وقد نظمها المشرع في عديد النصوص القانونية موضحا اهميتها وكيفية العمل بها، ومبرزا دور كل عون أو هيئة رقابية.

إن الأهمية التي تقتضيها (دراسة موضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية العمومية) والتركيز على الرقابة الإدارية خاصة، يكمن في تسليط الضوء على دورها الحاسم في أحد المراحل التي تمر بها الميزانية، وتبيان الركائز والأسس التي تمر بها، ومعرفة التطورات التي شهدتها نتيجة التحولات التي مست قوانين المالية وتغيير الرقابة من رقابة الوسائل الى التركيز على رقابة النتائج.

فالرقابة من المنظور الاصطلاحي تهدف إلى جعل العملية تجري وفقاً لما هو مسطر له، وتُجنب الوقوع في الأخطاء، واكتشاف الانحرافات قبل وقوعها، والهدف من الرقابة هو إرساء الثقة بين أطراف المجتمع والسلطة. لتوفير الطمأنينة بأن حاجياتهم ورغباتهم تلبى على أحسن وجه، ونفقاتهم التي يدفعونها كضرائب تسير بكل شفافية ونزاهة لأجل بناء دولة متقدمة.

و يضطلع بعملية الرقابة أعوان مكلفين بها؛ منهم المراقب الميزانياتي (المالي) الذي يعين من طرف الوزير المكلف بالمالية وفق الشروط والتنظيمات المعمول بها، والتي تبين اختصاصاته و سير عمله، وتضطلع مهمته في منح التأشير من خلال الرقابة السابقة لعملية صرف النفقات، التي يطلبها منه الأمر بالصرف المسؤول عن البرنامج، فهو الى جانب رقابته عن مشروعية النفقات و مدى مطابقتها للنصوص أصبح في ظل القانون العضوي المتعلق بالمالية 15-18 يتشارك مع الأمر بالصرف و يرافقه في تنفيذ العملية المتعلقة بصرف النفقات، كما يتمتع بدور استشاري لوزارة المالية.

ويرافقه في مهمة الرقابة المحاسب العمومي إذ يتولى نفس مهام المراقب الميزانياتي لكن يختلف عنه في أن تأشيرته تسمح بخروج النفقة من ذمة الخزينة العمومية الى الدائن.

والرقابة في جانبها الزمني تنقسم إلى الرقابة السابقة التي يمثلها الأعوان الذي سبق ذكرهم أعلاه، والرقابة البعدية التي تأتي بعد مرحلة تنفيذ النفقة وتمثلها المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

إلا أن هذه المستجدات كرسست تطبيق مفاهيم جديدة وآليات رقابية تمتاز بالمرونة من تقليل المستندات والاعتماد على التكنولوجيا الرقمية وتحديد الأجل للرقابة ومنح التأشيرات قصد الاسراع في التنمية وعدم تعطيل وتقييد الأمرين بالصرف وتحديد

المسؤوليات، هاته العوامل تستلزم تأطير الأعوان لدراسة مؤشرات الأداء والفعالية والكفاءة، هذه المفاهيم التي تجعل من الرقابة القائمة على النتائج والاهداف ذات أهمية بالغة في سبيل ترشيد الانفاق وتكريس مبادئ الحكم الراشد والعمل وفق منظور المنظمات المالية العالمية على غرار صندوق النقد الدولي وطلبات هيئة الامم المتحدة القاضية بترشيد الانفاق داخل الدول النامية قصد النهوض باقتصادها وتحسين ظروف معيشة أفراد مجتمعاتها.

وعلى ضوء ما سبق سرده تطرح الاشكالية الآتية:

إلى أي مدى تعكس الإصلاحات التي حملها القانون العضوي المتعلق بالمالية 15-18 دور الرقابة الإدارية في تنفيذ الميزانية العمومية بين الاستقرار والتغيير؟

ولإجابة عن هذه الاشكالية اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي الذي تقتضيه الدراسة من وصف وتحليل لبعض المواد القانونية الجديدة لتبسيط المفاهيم كما تم الاستئناس بالمنهج المقارن داخل المنظومة القانونية الجزائرية من خلال تبيان نصوص القوانين القديمة والجديدة وشرح التغيرات التي طرأت على مقتضيات الرقابة الخاضعة لفكرة النتائج والأهداف مراعين في ذلك تحديد الاختلافات ومواطن الاستقرار لغرض فهم أين تكمن التغيرات وجوهر المستجدات.

الفصل الأول مظاهر
استمرارية الرقابة الإدارية
على تنفيذ الميزانية

تمهيد

إن استخدام الأموال العمومية في الاغراض المخصصة لها يقتضي وجود هيئات مختصة تقوم بالإشراف عليها وتنفيذها وترشيد استعمالها. لذلك حرصت أغلب التشريعات المالية على حماية تلك الأموال ويجاد أنسب الوسائل لتنظيمها، ونظرا لكثرة العمليات المالية المنجزة وتعقيدها، وحرصا على الاستغلال الجيد للاعتمادات المالية الممنوحة ومنع الاخطاء والانحرافات، استوجب وجود رقابة إدارية تواكب جميع مراحل تسيير المال العام، حيث تعمل هذه الاخيرة على التحقق الجيد من استخدام الأموال، فهي موجودة أينما وجدت الأموال العمومية ومستمرة باستمرارها، ولذا اعتبرت من أنجع وسائل الرقابة نظرا لممارستها في بداية تنفيذ الميزانية وبعد تنفيذها.

فالرقابة الإدارية على الميزانية منهج متكامل بين مفاهيم قانونية ومالية ومحاسبية بهدف التأكد من صحة وسلامة التصرفات المالية، فهي إذا وسيلة وغاية في حد ذاتها؛ فهي وسيلة لأنها تتخذ لمراقبة تسيير الأموال العمومية ضمن أسس ومعايير لتنفيذها، وغاية يبتغى منها تحديد المسؤولية في حالة وجود مخالفات واتخاذ إجراءات المساءلة، وبالتالي هذه الرقابة تضمن سلامة العمليات المالية.

ومن خلال هذا الفصل سنقوم بدراسة مظاهر استمرارية الرقابة الإدارية على تنفيذ

الميزانية من خلال مبحثين:

المبحث الاول: تناسق الرقابة في ظل القوانين.

المبحث الثاني: الثبات والاستقرار في أسس ومعايير الرقابة الإدارية.

المبحث الأول: تناسق الرقابة في ظل القوانين

الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية العامة هي من صميم الحكم الراشد في تصويب الأعمال وترسيخ قيم الديمقراطية، وتحميل المسؤوليات لكل جهة. إذ السلطة التنفيذية وهي بصدد تنفيذ مشروع الميزانية (إنفاقا وصرفا) تعتمد أسلوب رقابي يكلف به أعوان تحت سلطتها يشكلون الرقابة الداخلية في شقها الإداري، أو هيئات تحت وصايتها يمثلون الرقابة النظامية.

وعليه سنبين في المطلب الأول الرقابة القبلية وفي المطلب الثاني الرقابة البعدية.

المطلب الأول: الرقابة القبلية

بصدد تنفيذ النفقات ضمن اعتمادات ميزانية الدولة أولى المشرع أعمال رقابة وقائية حتمية تساهم في كشف مواطن الخلل، وإشراك أطراف أخرى في عملية صرف النفقة إذ لا يمكن للأمر بالصرف صرف النفقات دون التأشير عليها من جهات مختصة. وعليه سنبين في هذا المطلب كيف نظم المشرع الجزائري الرقابة السابقة في الفرع الأول، والفرع الثاني سنتناول فيه الاعوان المكلفة بالرقابة القبلية.

الفرع الأول: تنظيم الرقابة القبلية

أولا - الرقابة القبلية في ظل القوانين المالية القديمة والمستجدة:

إن قوانين المالية تضع ميزانيات من إيرادات ونفقات ويكلف كل من الأمرين بالصرف والمسؤولين عن البرامج والمشاريع بصرفها أو تحصيلها وفق ما تم اعتماده، والمشرع الجزائري -وتماشيا مع مقتضيات كل مرحلة سياسية واقتصادية - أقر تشريعات ونصوص قانونية تنعكس على التسيير المالي وفق كل مرحلة، فنجد أن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية¹ لم يشر إلى الرقابة تاركا أمر تنفيذ الميزانية

¹ - القانون 84-17، المؤرخ في 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر، الصادرة في 10 جويلية 1984، عدد 28، ص 1040.

الى المسيرين، إلا أن أول ظهور للفكر الرقابي ظهر بالمرسوم 91-311 الصادر في 07 سبتمبر 1991 الذي يحدد كفاءات تعيين المحاسبين العموميين¹، الذي حدد دور المحاسب العمومي في صرف النفقات بعد الرقابة المسبقة، من خلال التدقيق و التأكد من الأمر بالصرف²، والمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات، الذي أعطى المراقب المالي مكانة هامة في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، ومنه بدأت تتضح الرقابة السابقة وقد بينت نصوصه الميزانيات الخاضعة للرقابة السابقة، وهذا ما بينته المادة الثانية منه³.

وكذلك ضمن التعديل الوارد في المرسوم 09-374 المعدل والمتمم للمرسوم 92-414 السالف الذكر، يتبين لنا من خلال هذه المراسيم ان دور الرقابة السابقة يتجلى في تأشيرة المراقب المالي سابقا والمحاسب العمومي وانهما تابعان للسلطة التنفيذية فهما يمثلان الرقابة الإدارية من جهة كونهما إداريان ويخضعان الى الرقابة السلمية عن أعمالهما.

ومن جهة اخرى فإن الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية المتعلقة بالميزانية العامة للدولة والميزانيات الأخرى تطبق على النفقات الملتزم بها من طرف جميع المؤسسات، والإدارات التابعة للدولة⁴.

وبصدور القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية اكدت المادة 85 منه على آليات الرقابة عن تنفيذ الميزانية وحصرها في ثلاث رقابات (ادارية وبرلمانية

¹ - مرسوم تنفيذي 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1997، يتعلق بتعيين محاسبين عموميين واعتمادهم، ج ر 43، ص 1645.

² - جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بين النظرية والتطبيق مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، دراسات اقتصادية 29 (1)، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، ص 89.

³ - لمزيد من التفصيل انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، ج ر، العدد 89.

⁴ - جديلات حنان، الرقابة المالية القبلية والبعديّة على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2015-2016، ص 7.

وقضائية)¹، مما يؤكد على استمرار الرقابة وفق المراسيم التي صدرت تبعا لمستجدات القانون العضوي السالف الذكر، لغرض حوكمة الميزانية وترشيد النفقات، إضافة الى التعليمات والمناشير التي سبقت إصدار المراسيم، ونلمس ذلك من خلال التعليم رقم 9658 المؤرخة في 15 ديسمبر 2022: " تمارس هذه الرقابة حسب أحكام هذه التعليمات في شكل قبلي....."²، إن المشرع شدد على الرقابة السابقة كآلية وقائية وركيزة فعالة للحفاظ على المال العام، والقانون 07-23 في مادته 99 أكد على الرقابة³، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المؤرخ في 14 أكتوبر 2024 في مادته 4" تطبق الرقابة الميزانية وفقا لأحكام هذا المرسوم في شكل رقابة سابقة....."⁴.

إن استمرار المشرع الجزائري في اعتماد الرقابة السابقة كأداة استباقية لضمان سلامة تنفيذ الميزانية يؤكد حرصه البالغ على أهميتها، وعلى الرغم من تعاقب القوانين المالية، ظلت الرقابة القبلية كأداة فحص ومراجعة العمليات المالية قبل تنفيذها، بهدف ضمان مشروعيتها وكذا تتبع عملية صرف النفقة وفق إجراءات الحيطة والحذر وتوخي المخاطر وأن تتم وفق القانون دون تماطل ولا تعطيل، لأن التوفيق بين الصرف والرقابة عليها يتطلب المرونة والسرعة والدقة في نفس الوقت.

ثانيا- مقومات الرقابة القبلية:

تظهر أهمية الرقابة القبلية أكثر من خلال أنها لم تعد قائمة على مفهوم الضبط، والمنح واكتشاف الأخطاء، وإنما تتعداها إلى البحث عن الأسباب ومعالجتها⁵ قبل أي

¹ -المادة 89 من ق ع 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 يتعلق بقوانين المالية، ج ر، 53، ص 20.

² -تعليمية رقم 9658، المديرية العامة للميزانية، المؤرخة في 15 ديسمبر 2022.

³ - لمزيد من التفصيل انظر المادة 99 من القانون 07-23، مؤرخ في 21 يوليو 2023 يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ر، العدد 42، ص 11.

⁴ -المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 مؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، يحدد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانية، ج ر، العدد 72، ص 4.

⁵ -عزوز عائشة، محاضرات في المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2020/2019، ص 88.

عملية صرف للنفقات المقررة في الميزانية، كما أن عملية الرقابة تقوم على جملة من المقومات لغرض تمكين جهات الرقابة على متابعة عمليات صرف النفقات خاصة وتحصيل الإيرادات بصفة عامة كما يلي:

أ-سهولة ووضوح النظام الرقابي: لأن أي تعقيد في النظام الرقابي يؤدي إلى إرباك عملية الرقابة وحدوث أخطاء فيها وبالتالي عدم فعاليتها.

ب-مرونة وملاءمة النظام الرقابي: أي لكل جهة رقابة خاصة تتوافق مع عملها فتختلف رقابة القطاع العام عن القطاع الخاص¹.

ج-الاقتصاد في تكاليف العمل الرقابي: وذلك بإعمال الرقابة على ما هو مطلوب دون أن يتعدى إلى غيره وذلك باستعمال الوسائل التكنولوجية.

الفرع الثاني: الأعوان والهيئات المكلفون بالرقابة القبلية

لضبط إجراءات صرف الأموال العمومية منح المشرع عملية الرقابة من اختصاص المراقب المالي حسب التشريع القديم والذي تغيرت تسميته إلى المراقب الميزانياتي تبعا للتغييرات في القوانين، وكذلك المحاسب العمومي فهما المخولان قانونا بمنح التأشيرة على كل عملية صرف للنفقة، وسنوضح الاستقرار الوظيفي الذي أولاه المشرع لهما رغم الإصلاحات التي مست القوانين والتنظيمات، فالأمر بالصرف لا يمكنه القيام بتصرفات مالية الا بعد تأشيرتهما، إضافة الى لجان الصفقات التي تساهم في الرقابة على المال العام فيما يخص الصفقات العمومية.

أولا-المراقب الميزانياتي: يشكل المراقب الميزانياتي في الجزائر حلقة محورية في نظام الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية العامة، حيث تكمن أهميته كأحد أهم أعوان الرقابة السابقة على النفقات العمومية، كونه أداة أكثر فاعلية في ترسيخ الحوكمة المالية

¹ - عائشة عزوز، مرجع سابق، ص 100

وكذا ضمان التزام الجهات الإدارية بالأطر القانونية والمالية المعتمدة، ورغم الإصلاحات التشريعية حظيت مكانته بالاستقرار كمسؤول عن الرقابة القبلية.

وتماشيا مع التوجهات الحديثة أصبح دوره بارزا لإدارة المال وكحلقة وصل بين التخطيط المالي والتنفيذ الفعلي، منحت للمراقب الميزانياتي صلاحيات أوسع في رفض الصرف في حال المخالفات دون خضوعه لضغوط إدارية.

أ- مجال ممارسة المراقب الميزانياتي لمهامه:

يتولى المراقب الميزانياتي رقابة عدة ميزانيات عامة تدخل ضمن اختصاصاته التي نظمها المشرع، ورغم التعديلات في قوانين المالية فقد أبقى المشرع على جملة من العناصر الخاضعة لرقابته وذاك بدءا من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم 09-374 ووصولاً إلى المرسوم التنفيذي 24-347 في المادة 3 منه¹ حيث أدرج المشرع الميزانيات التي تخضع لرقابة المراقب الميزانياتي تماشياً مع القانون العضوي المتعلق بالمالية 18-15.

ب - العناصر الخاضعة لرقابة المراقب الميزانياتي:

لقد بينت المادة 9 من المرسوم التنفيذي 92-414 العناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي وتتمثل فيما يلي²: صفة الأمر بالصرف، ومطابقة العملية للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها، وجود اعتمادات كافية لتغطية الالتزام، والتخصيص القانوني للنفقة فلا يكفي وجود الاعتماد، تطابق جميع الوثائق الخاصة بالالتزام مع مبلغ الالتزام، إضافة إلى التأكد من وجود التأشير والتراخيص والآراء المسبقة. وكذلك نصت عليه المادة 15 من 24-347 أن يراقب قبل منح أي تأشيرة ما يلي³:

¹- لمزيد من التفصيل انظر المادة 3: (تطبق الرقابة الميزانياتية على نفقات: الميزانية العامة للدولة، الحسابات

الخاصة...) من م ت رقم 24-347، مرجع سابق، ص4.

²- المادة 9 من م ت رقم 92-414، مرجع سابق، ص2102.

³- المادة 15 من م ت رقم 24-347، مرجع سابق، ص6.

➤ مشاريع القرارات المتعلقة بتسيير المستخدمين بالنظر لتوفر الاعتمادات.
 ➤ مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير بالنظر للتقييد الميزانياتي.
 ونلمس هذا من خلال النصوص الجديدة حيث مس التغيير نوعية الوثائق مع تغيير منظور الميزانية صوب البرامج والنشاطات والنشاطات الفرعية.
 بعد الرقابة تأتي مرحلة منح التأشيرة، حيث أن العمليات محل تأشيرة يمكن تقسيمها الى صنفين:

➤ العمليات المتعلقة بتسيير المستخدمين وتتعلق بالحياة المهنية للموظفين وكل ما تقتضيه.

➤ عمليات متعلقة بالالتزام بالنفقات بعد رقابة شرعيتها ومدى مطابقتها للقوانين فبذلك يصبح الالتزام شرعيا ونهائيا.

وينتج عن الرقابة القبلية التي يتولاها المراقب الميزانياتي (المالي) إما أن تكون مطابقة للتشريع والنصوص القانونية أو مخالفة في جزء منها أو كلها؛ فحينئذ يقوم بالتأشير في حالة صحة العمليات، والتأشير بالرفض إما المؤقت أو النهائي في حالات وجود مخالفات أو عدم احترام النصوص القانونية أو التنظيمية، إضافة الى الرأي المسبق ومراقبة الملاءمة، نستنتج ان التشريع حفظ للمراقب الميزانياتي مكانته كطرف فاعل في ترشيد الميزانية والحفاظ على أموالها.

ثانيا - المحاسب العمومي: إضافة الى دور المحاسب العمومي في تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات فهو يؤدي دورا رقابيا لا يقل أهمية عن دور المراقب الميزانياتي، حيث تتضح رقابته القبلية من خلال الفحوصات التي يقوم بها أثناء تنفيذه للنفقة ويتحقق من مدى شرعيتها، لهذا تعتبر هذه الرقابة مرافقة لتنفيذ النفقة العمومية ومكملة لرقابة المراقب الميزانياتي (المالي) ¹.

¹ - لعبيدي خيرة نادية، انظمة الرقابة على ميزانية الدولة، مذكرة ماستر في القانون الاداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد دراية ادرار، الجزائر، 2014-2015، ص33.

ويتأتى دوره كحلقة أخيرة في تنفيذ النفقة وصرفها، وكذا الحفاظ على المال العام وقد خصه المشرع بجملة من الاختصاصات نصت عليها المادة 24 من القانون رقم 07-23.

وبينت هاته المادة الدور المنوط بالمحاسب العمومي دون إعطاء تعريف تشريعي له فهو يقوم بتنفيذ الإيرادات والنفقات وكذا دور رقابي والمادة 7 من المرسوم التنفيذي 24-190¹ فقد شهدت استقرارا في الأعوان الذين يكتسبون صفة المحاسب العمومي مثل ما نصت عليه المادة 03 من المرسوم التنفيذي 91-311² المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 11-331³ إلا في إضافة عونين وهما:

➤ الأعوان المحاسبون.

➤ الأعوان المكفون بتحصيل الغرامات والمصاريف القضائية.

وتختلف صفاتهم ما بين محاسب رئيسي ومحاسب ثانوي حسب ما نصت عليه المادتين 23، 24 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90⁴.

فهو بذلك يقوم برقابة قبلية مشابهة لرقابة المراقب الميزانياتي فهو قبل دفع النفقة التي تأتي في مرحلة التنفيذ يقوم بجملة من الأعمال قبل صرفها وهذا ما استقر عليه المشرع رغم التعديلات؛ فنجد المادة 36 من المرسوم التنفيذي 90-21⁵، والمادة 27 من القانون

¹ - المادة 7 من م ت رقم 24-90 مؤرخ في 22 فبراير 2024، يحدد محتوى وكيفيات تطبيق المحاسبة العمومية، ج ر، العدد 15، ص 17.

² - م ت 91-311 مرجع سابق. ص 1645.

³ - م ت 11-331 مؤرخ في 19 سبتمبر 2011 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 91-311 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج ر، العدد 52.

⁴ - المادتين 23 و24، من م ت رقم 24-90، مرجع سابق، ص 19.

⁵ - المادة 36 من القانون رقم 90-21 يتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15 غشت 1990، ج ر، العدد 35، ص 1135.

23-107¹ تتشابهان في العمل الذي يقتضي رقابته قبل صرف أي نفقة إلا في إضافات جديدة مثل:

➤ دقة حساب مبلغ الدين إضافة الى دقة القيد الميزانياتي.

➤ توفر السيولة ماعدا بالنسبة لميزانية الدولة.

أما باقي النقاط فإن المشرع حافظ على استمرارية دور المحاسب العمومي، فهو بذلك يقوم برقابة شرعية قانونية للنفقة ورقابة شرعية مالية محاسبية²، وينتج عن عمل المحاسب العمومي كالمراقب الميزانياتي إما قبول الدفع وبالتالي خروج النفقة من الحساب الى الطرف المستفيد، أو رفض الدفع مع لزوم التبرير إلى الأمر بالصرف لمراجعة أخطائه أو الرفض النهائي.

ثالثا - لجنة الصفقات:

تعتبر الصفقات العمومية من أهم العقود الإدارية، ونظرا لخصوصيتها فهي تخضع لرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ، وعليه قام المشرع ضمن قانون الصفقات العمومية بوضع نظام وقائي يتمثل في الرقابة القبليّة³، وفي هذا الصدد اعتمد المشرع لجان لدى الهيئات التي لها صلاحية إبرام الصفقات لممارسة الرقابة على الصفقات العمومية، وترمي هذه الرقابة الى التحقق من مطابقة الصفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية⁴، كما أن رقابة المراقب الميزانياتي أو المحاسب العمومي تأتي بعد رقابة لجنة الصفقات العمومية، وعلى جهات الرقابة التأكد من وجود تأشيرة لجان

¹ - المادة 17 من القانون رقم 07-23 مرجع سابق، ص6.

² - عزوز عائشة، مرجع سابق، ص 107.

³ - كموخ أسماء، مالكي ايمان، البات الرقابة على الصفقات العمومية، مذكرة ماستر، تخصص القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2021/2020، ص12.

⁴ - قداش سمية، بورصاص مروة، الرقابة على الصفقات العمومية في ظل القانون 247/15، مذكرة ماستر في العلوم القانونية تخصص منازعات ادارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالم، الجزائر، 2018/2017، ص10.

الصفقات العمومية، وأن الرقابة تمت وفق القوانين والتنظيمات التي تحكم الصفقات العمومية، فنجد ان المادة 97 من القانون 12-23 الذي يحدد القواعد العامة للصفقات، تنص على اللجنة المختصة بالصفقات العمومية تمثل رقابة خارجية ترمي الى البحث عن مدى مطابقة المشاريع للتشريع و التنظيم المعمول به، وأن المصلحة تلتزم بالعمل وفق البرنامج المسطر¹، بغية الحفاظ على المال العام وتكامل أجهزة الدولة في ذلك².

المطلب الثاني: الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية

تمثل الرقابة البعدية مرحلة حاسمة في ضبط عملية تسيير الأموال العمومية، حيث تكمل دور الرقابة القبلية في بناء نظام رقابة متكامل، وتأتي بعد عملية الصرف للنفقة أي بعد الانتهاء من العمليات المالية، لفحص مدى مطابقتها للقوانين، وتساهم هذه الرقابة في تقييم أداء المؤسسات وتعزيز المحاسبة والمساءلة، مما يجعلها أداة لرصد الأخطاء بعد عملية الصرف للنفقة إذ تتولاها جهات خارجية، وهذا من أجل تعزيز التكامل بين الهيئات الإدارية ومؤسسات الدولة على إرساء قيم الديمقراطية وتعزيزا للشفافية ومنعا لأي خطأ قد يحدث من قبل الإداريين أو المسؤولين عن تنفيذ الميزانية قصد تحديد المسؤولية الشخصية والجزائية .

ولمعرفة هيئات الرقابة البعدية سوف نتطرق في الفرع الأول للمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة كفرع ثاني.

الفرع الاول: المفتشية العامة للمالية

أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي 80-53 المؤرخ في 04 مارس 1980 والمرسوم التنفيذي 08-273 والذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المتضمن

¹ - المادة 97 من القانون 12-23 الذي يحدد القواعد العامة للصفقات، مؤرخ في 08 غشت 2023، ج ر، العدد 51، ص 16.

² - قداش سمية، بورصاص مروة، مرجع سابق، ص 55.

الهيكل المركزي للمفتشية العامة للمالية وقد نظم هيكلها في مادته الثالثة¹. فهي تمارس عملها في جميع مراحل النفقات من العقد والتصفية ووصولاً إلى الصرف.

يفهم من ذلك أنها تمارس رقابة إدارية تتعلق بالوثائق واحترام القوانين، ورقابة محاسبية في نفس الوقت، فهي جهاز دائم للرقابة البعدية على التسيير المالي وكهيئة مستقلة خارجية في الرقابة على المال العام.

"يمارس مختلف مهام المفتشية العامة للمالية من طرف مفتشين ينتظمون بشكل وحدات مستقلة تُسَيَّر من قبل رؤساء بعثات أو رؤساء فرق ويكون هؤلاء المفتشون تابعون إما لهيكل المفتشية المركزية (الهيكل العمليانية) للوقاية والتقويم أو لمصالحها الخارجية المتمثلة في المديرية الجهوية وعددها تسعة"². وسنتطرق إلى أهم مبادئها ومهامها أولاً-المبادئ: المفتشية تمارس أعمالها وفق مبادئ تقتضيها طريقة عملها وتتمثل فيما يلي: (الاثبات، المباغنة، الاتهام، المواجهة)

ثانياً- مهام عملها:

تتمثل مهام الرقابة التي تقوم بها المفتشية في جملة من المهام:

أ- مهمة الرقابة والتدقيق: تدقق في كل المستندات المتعلقة بالعمليات المالية والفواتير وكذلك دقة الحسابات ومدى احترامها للقوانين، قصد مراقبة الأعمال المنجزة والمسطرة وفق القانون في مصالح الدولة والمرافق العمومية³.

ب- مهمة التحقيق والخبرة: تجرى دراسات وخبرات في مجالات متعددة⁴.

¹ - م ت 08-273 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يتضمن تنظيم الهيكل المركزي للمفتشية العامة للمالية، ج ر، العدد 50.

² - دلال عبد الكريم، جواد دلال، الرقابة على الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، الجزائر، 2019-2020، ص 48.

³ - جديلات حنان، مرجع سابق، ص 23.

⁴ - المادة 2 من المرسوم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير سنة 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر - العدد 15، ص 411.

ت- تقييم السياسات العمومية: "تقوم بتقييم شروط السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، فهي تبحث حول مدى تحقيق الميزانية للأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية المسطرة"¹.

وتقوم بعملها الرقابي غالبا بأسلوب الرقابة المباغثة او بأسلوب الاشعار المسبق وتمارس عملها بعين المكان مع الزامية توفير جميع ما يلزم عملها من الجهات الخاضعة لرقابتها وتوفير كل المستندات والسجلات التي يطلبونها²، وتنتهي عملها بإعداد تقارير، وتتصب أعمالها عن العمليات التالية:

- التسيير المالي والمحاسبي.
- إبرام الصفقات العمومية وتنفيذها.
- دقة الحسابات وصدقها وانتظامها.
- مستوى الإنجازات مع الأهداف المسطرة.
- شروط تعبئة الموارد المالية.
- تسيير اعتمادات واستعمال وسائل التسيير.
- شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات والهيئات العمومية.
- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المسطرة لطلب الهيئة العمومية³.

وبعد انتهاء التحقيقات واستلام الردود والأجوبة عن كل تساؤلاتها يقوم رئيس البعثة بإعداد التقرير النهائي، الذي يرسله إلى السلطة الوصية او السلمية

¹ - عزوز عائشة، مرجع سابق، ص 109.

² - بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية، دار الكتاب الحديث، د س، ص 173.

³ - يلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2017، ص 304-305.

وللإشارة فإنها لا تمتلك سلطة إصدار القرارات أو العقوبات وكذلك فإنها لا تملك سلطة رقابية على كل القطاعات.

الفرع الثاني: مجلس المحاسبة

هو مؤسسة عليا للرقابة البعدية على أموال الدولة¹، يضطلع برقابة مجموعة من المصالح تتمثل فيما يلي:

- مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية الخاضعة للمحاسبة العمومية.
- المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا وتجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها موارد عمومية².

ويأخذ مجلس المحاسبة تنظيمه من عدة مراسيم وقوانين إضافة الي ما نص عليه الدساتير، وخاصة ما جاء في التعديل الدستوري 2020 (المادة 199 منه المتضمنة أحكاما جديدة تنظم مهامه الرقابية)³.

يتولى مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها ويقوم بتصنيفها وفقا للتشريع ويتوزع مجلس المحاسبة عبر أقاليم التراب الوطني ويمارس مهامه بطرق تتمثل فيما يلي:

¹ -المادة 2 من الامر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، العدد 39.

² - سناني ليدية، منصورى ويرة، رقابة المال العام في الجزائر في ظل عصرنه نظام المحاسبة العمومية، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص ادارة الموارد البشرية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2022-2023، ص 42.

3 - لكحل محسن، زواغي عبد الناصر، كيفية ممارسة الرقابة الميزانية على النفقات العمومية، مذكرة ماستر في العلوم المالية والمحاسبية، تخصص محاسبة وجباية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف1، الجزائر، 2023/2024، ص56.

اولا - سلطة التحري وحق الاطلاع:

إذ من حق المجلس الاطلاع على كل الوثائق والمستندات والدفاتر التي من شأنها أن تسهل مهامه الرقابية، كما مكن المشرع أعضاء مجلس المحاسبة أثناء أداء مهامهم الرقابية في عين المكان في المصالح الخاضعة لرقابته من التحري والاستجواب.

ثانيا - رقابة نوعية التسيير:

يسهر مجلس المحاسبة برقابة تسيير الهيئات والمصالح العمومية وفق ما نص عنه التشريع المعمول به، فيقوم بتقييم الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية الموضوعة في هذا الإطار والهدف من هذه الرقابة هو التأكد من أن النفقات التي تم صرفها تتوافق والأهداف المسطرة مسبقا؛ أي أن النفقة حققت فعلا الهدف الذي خصصت من أجله في الميزانية.

ثالثا - رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية:

يقوم المجلس برقابة التسيير والتأكد من احترام قواعد الانضباط الميزانياتي والمالي وبالنظر الى المادة 88 من الامر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة فبعد المعاينة والرقابة بكل الوسائل الممكنة والمتاحة أمامه فإنه إذا لاحظ أي خرق للقوانين والاحكام التشريعية المعمول بها فإنه يحمل المسؤولية للأعوان الذين خرخوا القانون حفاظا منه على الأموال العمومية¹. ويباشر مجلس المحاسبة صلاحياته كما يلي:

- تقديم الحسابات.
- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين².
- تقييم المشاريع والبرامج الاستثمارية العمومية.

¹ - ادريسي مايسة، دور اليات الرقابة في حماية العام المال في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند الحاج البويرة، الجزائر، صفحة 36.

² - يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 319.

المبحث الثاني: الثبات في أسس ومعايير الرقابة الإدارية

وضع المشرع أطر قانونية ومنهجية مستقرة تحكم عملية الرقابة لا تتغير بتغير الجهات والعوامل السياسية لضمان الشفافية والكفاءة في إدارة الموارد المالية العامة على مستوى الدولة، تستند إلى مجموعة من الأسس والمعايير الثابتة التي حددتها القوانين واللوائح التنظيمية، بهدف منع الانحرافات.

وسنحاول من خلال هذا المبحث التعرف الى استقرار الرقابة الإدارية من حيث المبادئ والقواعد التي تحكمها في المطلب الاول ثم التعرف الى استقرار أساليب ووسائل وأهداف الرقابة كمطلب ثاني.

المطلب الاول: استقرار الرقابة من حيث المبادئ والقواعد

الرقابة على الميزانية تخضع لجملة من المبادئ والقواعد تميزها عن غيرها من الأنواع الأخرى، حيث تعتبر تلك المبادئ والقواعد بمثابة الأسس التي يبنى عليها النظام الرقابي والتي تساهم في تفعيل الدور الرقابي، وكذا أساس تقييم الأداء المالي من طرف أجهزة الرقابة، والتي حرصت التشريعات على استمرار العمل بها.

ومن خلال هذا المطلب سنحاول التطرق الى المبادئ التي تحكم الرقابة في الفرع الاول والقواعد التي تنظم عملية الرقابة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: استقرار المبادئ التي تحكم الرقابة

تبرز مبادئ الرقابة الإدارية على الميزانية كمرتكزات ثابتة في المنظومة المالية، هذه المبادئ تشكل درعا واقيا للمال العام، حيث لا يمكن أن تتم الرقابة على الميزانية بطريقة عشوائية إنما تخضع لجملة من المبادئ التي نصت عليها القوانين¹

¹ - خماري هبة، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة ماستر في العلوم الاقتصادية تخصص نقود ومؤسسات مالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، الجزائر، 2016/2015، ص 39.

أو يكون هناك شبه إجماع بين أجهزة الرقابة على ضرورة احترامها وهذا لتحقيق الغايات التي وضعت لأجلها.

أولاً- مبدأ الشرعية ونظامية (المشروعية):

يكاد يجمع الفقه على أن مبدأ المشروعية هو سيادة حكم القانون، والرقابة هي أحد المفاهيم الأساسية التي تحافظ على تطبيق القانون، ولقد ارتكز المشرع الجزائري على مبدأ الشرعية كأساس للرقابة الإدارية، بحيث يتم تنفيذ الميزانية طبقاً للقواعد القانونية والمالية، ويتجلى هذا بخضوع جميع العمليات المالية لمجموعة من الإجراءات التي تسبق كل عملية مالية سواء أكانت متصلة بالإيراد أو الإنفاق.

ويتم بموجب هذه الرقابة مطابقة الصرف الذي له أثر مالي، بمفهومه العام والواسع ويشمل المشروعية الشكلية التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات المالية، والمشروعية الموضوعية التي تهتم بطبيعة التصرف ومضمونه¹، فهذه الرقابة تكون على السجلات والمستندات والوثائق للتأكد أن الإيرادات والنفقات قد تم تنفيذها وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول به، ويهتم هذا النوع من الرقابة بصحة المستندات من الناحية المحاسبية ومدى مطابقتها للوائح والتعليمات.

1- قواعد رقابة المشروعية: إذا كانت الرقابة المحاسبية مظهر من مظاهر رقابة المشروعية سواء أكان ذلك على مستوى المداخل أو على مستوى النفقات العامة للدولة؛ ففي مجال المداخل تشير القواعد القانونية المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية إلى أن أساس تقدير مختلف المداخل العامة للدولة وكيفية تحصيلها وتصنيفها تنظم وفقاً لمقتضيات النصوص القانونية الجاري العمل بها²، أما

¹ -حنيش احمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي دراسة حالة الجزائر (2000) - (2014)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2016/2015، ص 128-129.

² - عزة عبد العزيز، محاضرات في الرقابة المالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، 2024/2023، ص 28، 29.

بخصوص النفقات العامة فإن القانون ينص على أنه يجب أن تقرر النفقات في الميزانية العامة للدولة وأن تكون مطابقة للقوانين والأنظمة.

وحتى تؤدي رقابة المشروعية وظائفها وغايتها في ترشيد الأموال العمومية يجب

توافر قاعدتين أساسيتين هما: قاعدة العمل المنجز وقاعدة التسيير الفعلي¹:

- قاعدة العمل المنجز: وتعني عدم الحصول على أي تعويض أو مقابل إلا بعد أن يكون العمل أو الخدمة قد أنجز فعليا وتم التأكد من تحققه على أرض الواقع.

- قاعدة التسيير الفعلي: وهي أحد مرتكزات رقابة المشروعية تتم عبر تطبيق شكليات معينة ومحددة، خاصة تلك العمليات المتعلقة بتراخيص الميزانية والتحقق من مدى مطابقة التصرف المالي والقوانين والتنظيمات والتي تكون من طرف أشخاص مؤهلين قانونا هما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

ثانيا - مبدأ نظامية العمل المالي:

أ- نظامية عملية التسيير: في هذا الإطار يجب التحقق من مدى مطابقة التصرف المالي مع اجازة الميزانية والقوانين والتنظيمات، وموافقة العملية المالية مع الميزانية.

ب- موافقة عملية الانفاق للتشريعات واللوائح: عملية الانفاق يجب أن تكون موافقة للقوانين واللوائح، وعند التنفيذ يجب احترام النظام المطبق في هذا المجال.

ج- انتظام وصحة القيود المحاسبية: تنفيذ العمليات المالية يتطلب من الاعوان المكلفين بذلك مسك سجلات محاسبية فالأمر بالصرف لابد من مسك محاسبة للالتزامات واخرى للحوالات بينما هيئات الرقابة لابد من مسك محاسبة خاصة بحركة الأموال، ولابد لهم احترام التعليمات المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية.

¹ - عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 27.

ثالثا- استمرارية الإجراءات:

قد استمر المشرع الجزائري في العمل بنفس إجراءات تنفيذ الميزانية مثل ضرورة الحصول على تأشيرة المراقب الميزانياتي قبل الالتزام بالنفقات ، حيث لا يمكن لأي إدارة أو مؤسسة عمومية صرف اعتماد إلا اذا كان الالتزام بالنفقة صحيحا ومؤشر عليه من طرف المراقب الميزانياتي¹، كما أشرنا سلفا والتي نظمها المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992² وبالنظر الى المادة 58 من قانون المحاسبة العمومية نجد أن الهدف من ممارسة الرقابة المسبقة على النفقات هو التأكد من توظيف النفقات وفقا للتشريع المعمول به والتحقق من توفر الاعتمادات المالية اللازمة للنفقة من خلال وضع التأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقة³، وفي هذا الاطار يجب على الأمر بالصرف أن يقوم بإعداد استمارة الالتزام التي ترفق بجميع الوثائق الثبوتية للنفقات العمومية لأن المراقب الميزانياتي يقوم بفحص عناصر النفقة الملتمزم بها و مدى مطابقتها للقوانين وتوفر الاعتمادات المالية.

رابعاً- مبدأ الفصل بين هيئات تنفيذ الميزانية وهيئات الرقابة:

يعتبر هذا المبدأ أساسي تقوم عليه المحاسبة العمومية، وهذا المبدأ ليس مجرد تنظيم إداري، وإنما يقتضي الفصل بين الأمر بالصرف ومن يتولى مسؤولية الرقابة، والذي كرسه النظام الرقابي عبر كافة القوانين المالية ونلتمس له جملة من الخصائص وهي كالآتي:

تقسيم العمل الإداري: نظرا لحساسية عملية تنفيذ ومراقبة نفقات الميزانية العامة للدولة، وجب إسناد هذه المهمة إلى أشخاص مؤهلين لضمان السير الفعال للمصالح العمومية

¹ - جلال عبد القادر، مرجع سابق، ص 89.

² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سابق، ص 3.

³ - قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، العدد 35.

التابعة للدولة من جهة¹ ، ولحسن استعمال الأموال العمومية من جهة أخرى. حيث يعتمد هذا النظام على مبدئين أساسيين هما الفصل الوظيفي² بين هيئات التنفيذ من جهة واستقلالية أجهزة الرقابة من جهة أخرى.

أ- الرقابة المزدوجة: وهي نتيجة لمبدأ الفصل بين أعوان التنفيذ وأعوان الرقابة، فإذا افترضنا أن أعوان التنفيذ هم أنفسهم أعوان الرقابة فلا معنى لوجود الرقابة، وبالتالي مبدأ الفصل يسمح بوجود رقابة على العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية.

ب- تسهيل عملية الرقابة ومنع الانحرافات: إن مبدأ الفصل يعزز من عملية الرقابة وضمان حماية الأموال العمومية من سوء الاستخدام الذي يقتضي وجود تنظيم قانوني واضح ودقيق لصلاحيات ومسؤوليات أعوان تنفيذ الميزانية وكذلك وجود آليات رقابة على العمليات المالية لضمان مشروعية إجراءات تنفيذ الميزانية.

خامسا- مبدأ الشفافية والمسألة:

يتطلب ترشيد الانفاق الحكومي ضرورة أن تتسم إدارة الأموال العامة للدولة بالشفافية، وتبدأ هذه العملية انطلاقاً من الميزانية العامة باعتبارها أداة حاسمة في ضمان تسيير الأموال العمومية، والابتعاد عن السرية في إدارتها، كما أن تعزيز الشفافية المالية تمكن صانعي السياسات المالية من حسن إدارة المال العام ويعزز أطر الرقابة عليه ويحد من الفساد من جهة، ومن جهة ثانية سوف يضبط بنوع من الدقة تقديرات للموارد المالية المطلوبة في الميزانيات القادمة وإرساء قواعد المسألة بشأن تنفيذها³، كما تساهم في إعطاء فكرة عن المصادقية المالية للدولة، ولعل النص على مبدأ الصراحة الميزانية كان هدفاً للتعامل بجدية مع التقديرات الميزانية، كما تساهم الشفافية بشكل فعال في

¹ - بن لولو سليم بدر الدين، مطبوعة في مقياس المحاسبة العمومية، جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، د س، ص 9.

² - بن لولو سليم بدر الدين، مرجع نفسه، ص 10.

³ - خليل وحيد، قاوي سعيد، أدوات الرقابة على الأموال العمومية في ظل اصلاحات القانون العضوي 18-15،

مجلة الدراسات والبحوث القانونية، مجلد 8، العدد (2) 2023، ص 358.

منع المخالفات وتبرز المساءلة من خلال مسؤولية أعوان تنفيذ الميزانية عن قراراتهم والتنفيذ السليم، ومسؤولية هيئات الرقابة عن صحة المراقبة.

الفرع الثاني: استقرار الرقابة من حيث القواعد

لقد استمر المشرع الجزائري في العمل بنفس القواعد والاحكام الرقابية التي لا بد من توفرها في نظام الرقابة على تنفيذ الميزانية أو الاعوان الذين يقومون بتلك بالرقابة¹، إذ ينبغي على مختلف الاجهزة القائمة بالرقابة أن تعمل بمقتضاها (القواعد) وممارسة اختصاصها ومهامها، وأصبح تطبيق تلك القواعد حتمية لتأمين رقابة فعالة على تنفيذ الميزانية العامة، ومن بين هذه القواعد نذكر ما يلي:

أ - **الاستقلالية والحياد**: حتى تتجسد الرقابة وتؤدي أدوارها المحددة سلفا لا بد من توفر القدر اللازم من الحياد، ولتحقيق الاستقلال والحياد للقائمين على مهمة الرقابة يتطلب توفر الضمانات اللازمة لتحقيق الحماية الكافية لهم لضمان أداء عملهم²، بحيث يكون للمراقب فردا كان أو جهازا الحماية الكافية التي تمكنه من أداء وظيفته، فمتى تضمنت أجهزة الرقابة استقلالها القانوني والاداري (الوظيفي) استطاعت تنفيذ مهامها بفاعلية.

ب - **الاستقلال القانوني**: فمن الناحية القانونية كلما كان استقلال اجهزة الرقابة مدعما بنصوص قانونية تطبيقية كان العمل الرقابي أكثر فعالية، إذ يجب النص على استقلال أجهزة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في القوانين واللوائح التي تنظم الجهاز الإداري بصفة عامة والجهاز الرقابي بصفة خاصة، والتي تضمن عدم المساس باستقلالية تلك الأجهزة أو التدخل في صلاحياتها الرقابية.

ج - **الاستقلال الإداري (الوظيفي) والمالي**: مبدأ الاستقلال الاداري لأعوان الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية يعد ركيزة أساسية لضمان فعالية الرقابة ويجب ان يوفر نظام

¹ - مداحي عثمان، دور الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في ترشيد الانفاق العام، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا،

ISSN 1112- 6132، المجلد 16، العدد 24، 2020، ص 110.

² - عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 55.

الإدارة السلمية المساعدات الفنية والقانونية اللازمة في ممارسة عملية الرقابة على أكمل وجه على غرار دعمها ماليا وإداريا، وبصورة عامة يمكن القول أنه لا وجود لرقابة حقيقية على تنفيذ الميزانية العامة دون وجود استقلال حقيقي لأجهزة الرقابة على اختلاف أنواعها.

د - توافر الكفاءات والتأهيل في أعوان الرقابة: يجب أن يتوفر لدى القائمين على الرقابة على تنفيذ الميزانية شروط معينة يكونون على مستوى من الكفاءة التي تمكنهم من القيام بأعمال التدقيق، فلن تتحقق الرقابة مالم يحظى أعوان الرقابة بدرجة عالية من الكفاءة¹ تمكنهم من أداء مهامهم الرقابية ولتوفير عنصر الكفاءة لابد من توفر أمرين أساسيين هما توافر التخصص والخبرة المهنية وتكوين وتأهيل أعوان أجهزة الرقابة.

المطلب الثاني: ثبات وسائل وأساليب واهداف الرقابة الإدارية على الميزانية

حيث تظهر الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية في درجة من الثبات في أساليبها ووسائلها وأهدافها² رغم التطورات التشريعية عبر القوانين المالية والعضوية، ورغم تحول النظام الاقتصادي للدولة من النظام الاشتراكي الى نظام الاقتصاد الحر حافظت الجزائر على جوهر الرقابة الإدارية من خلال مواصلة بتلك الأساليب والوسائل وجملة من الاهداف، اذ سنشرح ذلك في الفرعين تاليا.

الفرع الاول: وسائل وأساليب الرقابة على الميزانية

تتعدد وتتنوع أساليب ووسائل الرقابة الإدارية حسب طبيعة الهيئة الخاضعة للرقابة، وبحسب موضوع الرقابة، حيث تعتبر هذه الأدوات أساسية للعمل الرقابي لا يمكن الاستغناء عنها، وقد اهتمت الرقابة الحديثة بوسائل وأساليب تنفيذ الرقابة لحماية

1 - عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 55.

2 - عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 59.

المال العام من الاستخدام السيء¹ ، لذلك نظمت العديد من الملتقيات لتطوير وسائل وأساليب الرقابة الإدارية.

وفيما يلي نعرض بعض الوسائل والأساليب التي تتبعها أجهزة الرقابة في العمل الرقابي: **أولاً- وسائل الرقابة على الميزانية:** تتمثل وسائل الرقابة في النظم المالية التي تحددها القوانين واللوائح والتعليمات المعتمدة، وهي من الأدوات التي تقوم عليها حيث يتعين الالتزام بها، ورغم تطور آليات الرقابة عبر سلسلة من القوانين المالية والعضوية، ظلت هذه الأساليب في النظام المالي الجزائري مستقرة رغم تنوعها. يمكن ذكر بعض الوسائل التي تتبعها أجهزة الرقابة الإدارية بصفة عامة فيما يلي:

- أ- **القوانين والتعليمات واللوائح:** وهي من أولى الأدوات وأهمها فلا تقوم الرقابة الا بوجود نصوص صارمة تضبط قواعدها وشروطها²، مثل قانون المحاسبة وعدم الالتزام بها يؤدي الى إضاعة المال العام.
- ب- **المراجعة والتفتيش:** وهي فحص منهجي لوثائق الميزانية يسعى إلى التحقق من حسن أداء الأعمال ودقة انجازها وسلامة إجراءات تنفيذها، بغرض تصحيح ما تقع فيه من أخطاء، حيث تعد عمليات المراجعة والتفتيش كإجراء تطبيقي لما أنت به النصوص والتنظيمات، ويكون بفحص ومراقبة الحسابات والاعتمادات المالية بشكل مدقق وهذا ما يقوم به جهاز أو فرد وكلت له عملية الرقابة.
- ت- **الملاحظة والمتابعة:** وهي من المراحل الأساسية في تنفيذ الميزانية بغية الكشف المبكر عن الأخطاء وتحديد الانحرافات وأسبابها التي تظهر خلال التنفيذ، والتأكد من ان الموارد المالية تستخدم بشكل أمثل لتحقيق الأهداف.

¹- عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، اطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير شعبة تسيير المؤسسات، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2015/2014، ص56.

²- بوروي عيسى، الدور الرقابي للمراقب المالي على مالية الدولة وميزانيات الجماعات الاقليمية، اطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2018/2019، ص 77.

ثانيا-أساليب الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية: تتولى أجهزة الرقابة ممارسة نشاطها بأساليب مختلفة قصد تتبع الانحرافات والمخالفات في مختلف مراحل العمليات المالية حيث نذكر منها¹.

أ-أساليب الرقابة من حيث كفاءات التنفيذ:

1-الرقابة الشاملة: حيث تتولى جهات الرقابة اجراء العملية بشكل شامل وتفصيلي على جميع المعاملات المالية التي تمارسها الجهات الخاضعة للرقابة.

2-الرقابة الانتقائية: في هذا الاسلوب يتم اختيار عينة من بين المعاملات المالية محل الرقابة حيث يتم فحص تلك العينة كنموذج قياسي للعمليات المالية للجهة الخاضعة للرقابة.

ب-أساليب الرقابة من حيث وقت التنفيذ:

- 1- الرقابة المستمرة: وهي عملية الفحص الدائم والمستمر والمراقبة بشكل دائم للمستندات والمعاملات المالية والقيود المحاسبية للجهات الخاضعة للرقابة تتم خلال تنفيذ الميزانية وليس بعد انتهاء السنة المالية.
- 2- الرقابة السنوية: وهي رقابة سنويا على الحسابات النهائية كل سنة، سواء عند إعداد الحساب النهائي للوحدة المعنية للرقابة ومدى حقيقتها ومطابقتها للواقع.

¹ - فرحة خلوف، اجراءات الرقابة المالية على تنفيذ النفقات الميزانية العامة، مذكرة ماستر في العلوم المالية والمحاسبة تخصص محاسبة وجباية معقدة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير قسم العلوم المالية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، الجزائر، 2021/2022، ص 42.

الفرع الثاني: استمرارية الرقابة من حيث الاهداف

تكتسي الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية أهمية كبيرة نظرا للدور الذي تؤديه في الحفاظ على المال العام وتوجيهه نحو وجهته الصحيحة¹، حيث تضمن تحقيق مجموعة من الأهداف المسطرة لها، سواء ما تعلق بالنفقات العامة أو الإيرادات العامة.

ان استمرارية أهداف الرقابة تشكل نظاما متكاملًا الذي يضمن التوازن الدقيق بين متطلبات التنمية وضرورة الانضباط المالي²، وعلى الرغم من كل التحولات في أليات وأساليب الرقابة الإدارية عبر القوانين ظلت تلك الاهداف ثابتة ومستمرة، ويمكن ابراز اهم أهداف الرقابة على تنفيذ الميزانية من خلال النقاط التالية:

أ - **الهدف المالي:** ويتمثل الهدف المالي للرقابة فيما يلي:

• ضمان تسيير حسن للاعتمادات المالية الممنوحة.

• التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العمومية والتحقق من صحة الوثائق والمستندات، وعدم تجاوز الانفاق حدود الاعتمادات المفتوحة.

• مراجعة المستندات المؤدية للصرف، والتحقق من سلامة الانفاق وفقا للخطط الموضوعة.

ب- **الهدف القانوني:** التأكد من مطابقة مختلف التصرفات المالية للقوانين والانظمة والتعليمات وترتكز على الرقابة القانونية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة.

ج- **الهدف الإداري والتنظيمي:** تساعد الرقابة على تحسين التخطيط وزيادة الفعالية وتوجيه الاهداف وكذلك التأكد من مدى خضوع الادارة في تنفيذها للميزانية للسياسة والخطة المعتمدة.

¹ - بوراوي عيسى، مرجع سابق، ص 75.

² - سناني ليديّة، منصورى ويزة، مرجع سابق ص 28، 29.

خلاصة الفصل:

إن التعديلات التي شهدتها المنظومة القانونية المتعلقة بالمالية و التغييرات الجذرية في بعض المواضيع، وذلك بإلغاء النصوص أو تعديلها ، غير أن التغييرات لم تمس الجوانب العضوية لأعوان الرقابة والهيئات المكلفة بها، و إنما مست الجوانب الموضوعية من تسمية المراقب المالي بالمراقب الميزانياتي ومحاور الرقابة التي تدخل في اختصاصه والتي تخص البرامج وتقسيماته، وتحول موضوع الرقابة المرتكزة على الوسائل الى رقابة الأهداف والنتائج، ورقابة النجاعة بالنسبة للهيئات الخارجية، أما وسائل الرقابة وأساليبها وأهدافها فان المشرع حفظ لها قواعدها، وذلك لما تقتضيه ضرورة الرقابة على المال العام تحصيلًا وإنفاقًا.

الفصل الثاني المظاهر
الحديثة للرقابة الإدارية على
تنفيذ الميزانية

تمهيد:

إن ترشيد الإنفاق وتحقيق الرقي الاقتصادي يقتضي إصلاح المنظومة القانونية المالية إعدادا، وتسيرا، وتأطير سبل حماية المال العام. و مراعاة التحولات الداخلية و الضغوطات الخارجية، وضعف التسيير العمومي وما شابه من إهدار للمال، وكثرة جرائم الفساد تجاه أموال الخزينة العمومية؛ من تضخيم للفواتير، والمشاريع الوهمية، مما أدى إلى فرض التغيير وإلزامية استحداث منظومة قانونية تتماشى مع الرهانات الحالية ومستجدات الأوضاع الداخلية والخارجية، وعليه تبنى المشرع آليات حديثة تمثلت في قياس الأداء والفعالية والتسيير القائم عن النتائج كما ساهم في ترشيد الإنفاق وتعزيز الشفافية وهو ما جاء في القانون العضوي 18-15 و ما تلاه من قوانين ومراسيم وصولا الى القانون 23-07 المتعلق بالمحاسبة.

ومن خلال هذا الفصل سنحاول إبراز المستجدات التي مست الرقابة الإدارية عن تنفيذ الميزانية من خلال الاصلاح الميزانياتي إذ نبين في المبحث الأول التحول من رقابة الوسائل إلى رقابة النتائج وفي المبحث الثاني سنبين فيه الوسائل المستحدثة للرقابة الإدارية عن تنفيذ الميزانية.

المبحث الأول: التحول من رقابة الوسائل إلى رقابة النتائج

إن الحاجة الى التغيير الاقتصادي وانتهاج المعايير الحديثة والعالمية، وانعكاسات الاتفاقيات مع المعاهد الدولية أدت الى الإصلاح الميزانياتي واعتماد المعايير المحاسبية الحديثة، وهذا ما انعكس على استصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 18-15 فالتركيز هنا ينصب على العمل المنجز أكثر مما ينصب على وسائل هذا العمل¹، وهذا ما يساهم في تفعيل رقابة إدارية ذات جدوى في صرف المال العام وتوضيح الرؤية الشفافة أمام البرلمان.

وسنعالج في المطلب الأول دوافع ومبررات التحول من رقابة الوسائل إلى رقابة النتائج أما المطلب الثاني سنبين فيه متطلبات الرقابة على البرامج.

المطلب الأول: دوافع ومبررات التحول من رقابة الوسائل إلى رقابة النتائج

ان الإرادة نحو التغيير تفرضها الازمات، وتمليها التقلبات والدعوات العالمية ولذلك تدارك المشرع نقائص الرقابة الإدارية التي كانت تعتمدها نصوص القانون 84-17 وهذا ما سنبينه في الفرع الأول ويليهِ تبين الدوافع ومبررات التحول في الفرع الثاني.

الفرع الأول: نقائص رقابة الوسائل في تسيير المال العام

شهدت الحقبة الزمنية التي كان يؤطرها القانون 84-17 اعتماد الرقابة الإدارية للمال العام على إجراءات وتعقيدات كبيرة شكلت في مجملها عائقا نحو النمو وسببا للفساد المالي الكبير وذلك من خلال جملة من العوامل نذكر منها:

- إن تقسيم الميزانية كان يتم وفق القطاعات دون مراعاة الهدف من النفقة وما ينتج عنها من فائدة، إضافة إلى ان الأموال كانت مضخمة في أغلبها ولا تعطي نتيجة بمقدار ما صرف عليها من نفقة.

¹- عزة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 84

- الوثائق المتعلقة بالميزانية كان يعترها الغموض ويصعب معرفة فحواها ولا تقدم قراءة واضحة للوضعية المالية مما نتج عنه انعدام الشفافية في إدارة المال العام.
- تركيز الميزانية على الرقابة القبيلة كآلية رقابية من أشكال مطابقة النفقة إلى القوانين والتنظيمات السارية المفعول دون الاهتمام بمدى فعاليتها وتحقيق الهدف منها¹.
- إن المشاريع التي يصادق عليها البرلمان لم تكن تحمل رؤية شاملة عن الأهداف التي تطمح إليها السلطة التنفيذية.
- إن المسير في تلك الفترة يعتمد على صرف الموارد وفق الوسائل دون التركيز على الأهداف والنتائج.
- إن القانون 84-17 لم يعتمد على مؤشرات الأداء.
- إن تقسيم الميزانية الى نفقات التسيير والتجهيز يُصعب من مهمة الرقابة كونها غير مدمجة.
- الرقابة البعدية كانت تركز بدورها على طريقة عمل أعوان الرقابة والامرين بالصرف ومدى امتثالهم للتشريع، دون البحث عن النتائج ودراسة مدى تحقق الأهداف وعمليات قياس الأداء ونجاعة البرامج.

من خلال ما سبق تبيانه فإن الدور الرقابي عن المال العام كان يقتصر على مشروعية النفقة وإثبات صرفها دون مراعاة أعوان التنفيذ أو الاعوان المسؤولين عن الرقابة لهدف النفقة والنتيجة المرجوة منها، إضافة إلى عدم شعورهم وتحمله لأدنى مسؤولية من ناحية جدوى ما يؤشرون عليه من التزامات تجاه الاعتمادات المالية المعروضة أمامهم من قبل الأمر بالصرف، هاته النقائص أدت بالدولة إلى ضخ أموال

¹- الياس كشاوي، استراتيجية ارساء اسلوب الموازنة العامة حسب البرامج والاهداف في الجزائر ضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 الدوافع والموانع، مجلة اقتصاد المال والاعمال، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، المجلد 07، العدد 01، 31مارس 2021.

ضخمة من الخزينة العمومية دون جدوى في اغلب المشاريع مما حدا بالمشرع الجزائري وأصحاب القرار إلى البحث عن البدائل قصد النهوض بالاقتصاد الوطني ومواكبة الدول الراقية واتخاذ من تجاربها في الاعتماد على ميزانية البرامج وتحقيق النتائج والأهداف في تسيير المال وسنه في قانون المالية وهذا ما تم إصدار قانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية الذي يعتمد عن النتائج والأهداف مع مراعاة مشروعية النفقة والتزامها صرفها وفق التنظيم المعمول به.

الفرع الثاني: دوافع التحول من رقابة الوسائل الى رقابة النتائج والاهداف

ان حتمية تبني ميزانية البرامج بدل ميزانية الوسائل قد فرضتها عديد العوامل الداخلية والخارجية ونفصلها كما يلي:

أولاً: الدوافع الداخلية

أ - الدستور: ان ضرورة ضبط الميزانية لغرض فرض التوازن بين الإيرادات والانفاق المالي¹، جسد التأكيد الذي حملته دستور 2020² موافقا بذلك لدستور 2016³ والذي جاء بنظرة مغايرة ، وافكار مخالفة للنهج المعتمد فيما سبق، فقد كرس حوكمة القطاعات وتبني الرشادة في التسيير وإعمال أساليب الديمقراطية و تفعيل دور الرقابة البرلمانية هاته المتغيرات اضافة الى نص المادة 140 التي تنص على ان قانون المالية يتبع القوانين العضوية أدت الى وجوب إصدار قانون مالي عضوي 18-15 من جهة وتفعيل دور الرقابة البرلمانية عليه من جهة أخرى، كل ذلك الزم المشرع تبني الشفافية و الديمقراطية في إعداد الميزانية و مناقشتها من خلال التحول نحو الميزانية القائمة على الأهداف وتحقيق النتائج، فكل برنامج يجب ان يحقق الهدف المنشود

¹ - عقال جابر، عمومن خديجة، مستجدات القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2021/2020، ص 12.

² - دستور 2020، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر، العدد 82.

³ - دستور 2016 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر، العدد 14.

لأجله، وحمل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في نص المادة 187¹ على مؤشرات الاداء للمسيرين التي يتم مساءلة المسيرين عنها ضمن قانون تسوية المالية من خلال الوصول الى النتائج المرجوة وظروف إنجاز المشاريع المسطرة في البرامج.

ب- توصيات بنك الجزائر: فيما يخص ميزانية الدولة التي جاء في فحواها حتمية الرشادة وحوكمة الانفاق هذه الاخيرة التي تشترك فيها السلطة التنفيذية أثناء إعداد الميزانية العامة وفق رؤية شاملة ومدروسة الاهداف والنتائج، إضافة الى دور أعوان الرقابة في تنفيذ الميزانية من خلال تغيير نمط رقابتهم واشراكهم في دراسة نتائج وأهداف الميزانية خاصة في جانب النفقات.

ثانيا: دوافع خارجية:

مطالبة الهيئات الدولية بشفافية أنظمة الموازنة، فهاته الهيئات ممثلة في البنك الدولي و صندوق النقد الدولي تصدر جملة من التوصيات والتدابير للدول قصد الرفع من كفاءة الانظمة المالية لديها و تحقيق القدر الكبير من الشفافية في الانفاق و مكافحة الفساد المالي قصد تحقيق النمو الاقتصادي و الرفاهية للشعوب فنجد أن صندوق البنك الدولي سنة 2007 عمل على مرافقة ومشاركة الدول في تحسين نظم إدارتها ومكافحة الفساد من خلال تفعيل دور المساءلة ووضع الميزانية و تطبيقها و الرقابة عليها²، والعمل بالمعايير العالمية للمحاسبة في القياس و الأداء.

¹ - المادة 87/ج من القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق، التي جاء فيها ما يلي تقرير وزاري للمردودية توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية وكذا مدى بلوغ الاهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الاداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعينة، ص20.

² - الياس كشاوي، مرجع سابق، ص 434.

وكذلك صندوق النقد الدولي فانه يصدر تقارير حول إعداد الميزانية وطرق تحضيرها وكيفية الرقابة عليها كلها تدور حول الشفافية، ومن بين المبادئ التي يركز عليها نذكر المجال الذي يخص الرقابة فنجد أن من المبادئ ضرورة استيفاء الميزانية لمعايير الجودة إضافة الى الشفافية في الاجراءات.

هاته الإملاءات نتج عنها ابرام الدولة لاتفاقيات مع البنك الدولي في 18 افريل 2001 متعلقة بتمويل برامج الإصلاح الميزانياتي¹. كعقود الاستشارة مع مكتب الدراسات الكندي الذي حمل مشروعين الاول بين فترة 2004-2007 والثاني لفترة 2008-2012 وكان الهدف منها تجسيد طفرة نوعية ومواكبة الدول في مجال الميزانية وتبني التوجهات الدولية في سبيل الانفاق الرشيد والحكمة وتفعيل وتعزيز دور الرقابة من خلال الشفافية في الاجراءات وتحقيق كل الاهداف المتضمنة في الميزانية.

ومن تلك الفترة والدولة اخذت على عاتقها في مرحلة التجارب الاولية قصد التحول نحو ميزانية البرامج القائمة على تحقيق الاهداف مما يساهم في سهولة تتبع تنفيذ الميزانية ورصد الاهداف المحددة وتفعيل قياس الاداء².

المطلب الثاني: متطلبات الرقابة على الاهداف والنتائج وفق ميزانية البرامج

حمل القانون العضوي 18-15 المتعلق بالمالية مبادئ مغايرة ونظرة مختلفة عن سابقه لغرض إضفاء شفافية أكثر ومشاركة أكبر لأطراف الجمهور والنقاش البرلماني لغرض ترشيد الإنفاق وتحقيق سياسة مالية³، والمادة 65 من القانون 18-15⁴ نصت على مبدأ الصدق الميزانياتي، وتعتبر في نفس الوقت المادة التي تنص على ضرورة

¹ - الياس كشاوي، مرجع سابق، ص 435.

² - الياس كشاوي، مرجع سابق، ص 438.

³ - خليل وحيد، قاوي السعيد، مرجع سابق، ص 358.

⁴ - المادة 65 من ق ع م م 18-15، مرجع سابق: تمسك الدولة محاسبة.....تجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخلصه ممتلكاتها ووضعيتها المالية، ص16.

استبدال قانون المحاسبة¹ وكذلك كرسته المادة 6² من المرسوم التنفيذي 24-347 هاته التحولات الجذرية التي تهدف إلى قياس أداء الميزانية من جهة وتغيير في عمل الأعوان المكلفين برقابة التنفيذ.

الفرع الأول: قياس الأداء والفعالية

ان رقابة الأداء تعني الرقابة على المال العام وفق معايير الكفاءة والفعالية³، ورقابة الأداء تعني في التعريف الذي اعتمده لجنة الأدلة والمصطلحات للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية رقابة الأداء هي تقييم أنشطة هيئة ما للتحقق مما إذا كانت مواردها قد أُديرت بالصورة التي روعيت فيها جوانب الاقتصاد والكفاءة والفعالية، ويقصد به " تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة إليها، وذلك أن الوحدات الحكومية تخضع للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات والبرامج للمواطنين"⁴.

ان التحول من ميزانية الوسائل الى ميزانية البرامج التي جاء بها القانون العضوي الجديد 15-18 فان التركيز فيها يتمحور في جانبه الرقابي على العمل المنجز و مدى تحقق النتائج المنشودة من خلال الخطط المسبقة و قياسها فان هذا التحول يتطلب تبني

¹ - خليل وحيد، قاوي السعيد، مرجع سابق، ص 359.

² - لمزيد من التفصيل انظر المادة 6 من م ت 24-347، مرجع سابق: تهدف الرقابة الميزانية المطبقة على ميزانية الدولة الي: - المساهمة في التحكم في تنفيذ قوانين المالية، ص4.

³ - حيرش فائزة، طرشي محمد، الرقابة على اداء الوحدات الحكومية في ظل عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية ا، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 20، جوان 2018، ص 9.

⁴ - مشعلي مريم، عثمانية نسرين، دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية في الادارات العمومية، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 8ماي 1945 قالمة، الجزائر، 2016/2017، ص

رقابة الأداء التي تظهر في التقارير التي تقدمها الحكومة الى السلطة التشريعية¹، وعليه فإن إعداد هاته التقارير يتم في وزارة المالية بفضل أعوانها المختصين بالرقابة و كذا الهيئات الرقابية حين توليهم الرقابة على تنفيذ الميزانية، وغالبا ما تتم رقابة الاداء في المرحلة البعدية على تنفيذ الميزانية لأنها تأتي بعد ختام عملية تنفيذ البرامج أين يمكن قياس أداء التنفيذ وفق المؤشرات و ربطها بمدى تحقق النتائج و الاهداف و المادة 87 من القانون العضوي المتعلق بالمالية تشير في نصها وخاصة الفقرة ج منها الى "..... وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعايينة"².

"ومعايير الأداء ترتبط بوظيفة التخطيط التي ينتج عنها وضع المعايير الرقابية، فوضع النتائج والأهداف هو أول خطوات الرقابة على البرامج"³.

وبالمقابل فإن مؤشرات الأداء تختلف من برنامج إلى آخر، فعلى اعوان الرقابة خاصة هيئات الرقابة البعدية في ظل إصلاحات قوانين المالية التركيز أكثر على الاداء والفعالية ومدى تحقق النتائج والتقليل من التركيز على الوسائل كما كان معمولا به سابقا هذه العملية التي تتطلب تكويننا وتأهيلا للعاملين في مجال الرقابة، وتحمل رقابة الاداء جملة من المزايا والاسس نوجزها كما يلي:

¹ - أكحل محمد، مختاري مصطفى، مستجدات تنفيذ ورقابة قانون المالية في ظل القانون العضوي 18-15، مجلة افاق للعلوم، المجلد 6، العدد 4، ص 497.

² - المادة 87 من ق ع 18-15 مرجع سابق، ص 20.

³ - احمد سويقات، الرقابة على اعمال الادارة العمومية في الجزائر، اطروحة لنيل شهادة دكتور، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015/2014، ص 46، بتصرف.

أولاً: أسس تكريس ميزانية البرامج والأداء:

إن تطبيق تقنيات القياس التي حملها القانون العضوي 18-15 تقوم على محاور

وهي:

• تبويب ميزانية البرامج والاداء باستخدام الوظائف الكبرى والبرامج والانشطة وبالنظر إلى المادة 28¹ من القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية فان التقسيمات المستحدثة لأعباء ميزانية الدولة قد اختلفت عن سابقتها في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، فالتحول التي جاءت به هاته المادة اوجب تغيير الرقابة التي يقوم بها المراقب الميزانياتي في ظل هذا القانون بما يتناسق مع الصياغة والنظرة الجديدة، وهذا ما بينته نصوص المرسوم التنفيذي 24-347 الذي يحدد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانياتية² التي تتم على البرنامج وتقسيماته وهذا ما سيتم تبانه في المبحث القادم بالتفصيل.

• نظام قياس الاداء: وذلك بطريقة اقتصادية يتم فيها قياس كفاءة النشاط من خلال ايجاد العلاقة بين مخرجات النشاط ومدخلاته.

• تطوير النظام المحاسبي: وهذا ما جسده المشرع الجزائري بإصدار القانون 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية الذي يقوم على أساس الاستحقاق.

ثانياً: مزايا رقابة الأداء:

- غايتها التخطيط وذلك من خلال تحديد البرامج والمشاريع لعدد من السنوات القادمة ومعرفة النفقات المتعلقة بها³.

¹ - لمزيد من التفصيل المادة 28 من ق.م. م 18-15، مرجع سابق، ص 11.

² - المرسوم التنفيذي 24-347، مرجع سابق.

³ - عقاب جابر، عمومن خديجة مرجع سابق، ص 53.

- تحديد الاهداف المرجوة من خلال البرامج التي تطمح اليها الحكومة وتجسيدها على أرض الواقع.

- المساهمة في مساعدة السلطة التنفيذية في تنفيذ مشاريعها وبرامجها من خلال تتبع مراحل التنفيذ وقياس أداء كل مرحلة من عمليات التنفيذ.

- يُمكن قياس الاداء من إيجاد الطرق والبدائل في مرحلة التنفيذ وكذا أثناء الرقابة الآنية والمتزامنة مع عمليات التنفيذ قصد استصدار القرارات الصائبة وترشيدها من قبل مسيري البرامج.

الفرع الثاني: أثار المستجدات على الرقابة والأعوان

إن المستجدات التي جاءت بها قوانين المالية بدءا من القانون العضوي والمراسيم التنفيذية والتنظيمية وكذلك قانون المحاسبة العمومية حملت تغييرات في عمل المراقب الميزانياتي والمحاسبين العموميين والهيئات الرقابية ابانت على جملة من الاثار سواء ما تعلق بالعمل الذي يقومون به أو من خلال المسؤولية التي ألقيت على عاتقهم وتتمثل فيما يلي:

1. الانتقال من الرقابة وفق الميزانية القديمة إلى الميزانيات الجديدة حسب البرامج، فالدور التقليدي للمراقب الميزانياتي او المحاسب العمومي أصبح يتطلب مزيدا من العناية والدقة نظير تقسمات البرامج إلى نشاطات، والنشاطات إلى فروع أنشطة.

2. اعتماد البرمجة الميزانياتية يلزم أعوان الرقابة على تنفيذ الميزانية بالتركيز على جوانب أكثر تعقيدا ومختلفة من مشروع إلى آخر عكس الرقابة التقليدية التي تمتاز بالروتين والثبات فرقابة المستندات وآليات الكشف عن الاخطاء فيها تكاد تكون مستقرة، من خلال دراسة المخاطر وإجراءات التحاليل.

3. التقيد بأجال الرقابة: فسابقا كانت الآجال أوسع، وكانت الملفات المكدسة على مكاتب أعوان الرقابة تشكل عائقا نحو التنمية، لكن وفقا للنصوص المستحدثة فإن المشرع حدد آجالا للفصل في رقابة المشاريع التي يرسلها إليهم الأمرين بالصرف وقد بينتها المواد من 07 إلى 11 من المرسوم 24-347 هذا ما يوتر إيجابا على الإسراع في تنفيذ النفقات وسلبا على المراقبين بتحملة مسؤولية التأخير والتعطيل.

4. الرقابة التشاركية عوض الرقابة التعطيلية وذلك من خلال مرافقة الأمرين بالصرف ومساعدتهم في تحسين وتنفيذ الميزانية فبدل أن كانت الرقابة الإدارية تشكل عقبة في سبيل التنمية أحيانا وتعطيلها لجهود الأمرين بالصرف وبالتالي أصبحت الرقابة الحالية رقابة توجيه ومرافقة.

5. تعزيز دور الرقابة اللاحقة فإن القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية يؤكد على الرقابة اللاحقة فالمراقب الميزانياتي يجد نفسه أكثر انخراطا في عمليات التدقيق والتحقيق بعد إتمام عملية صرف النفقات في البرامج والأنشطة المخصصة لها فقد جاء في المادة 6 من المرسوم التنفيذي 24-347 "تهدف الرقابة الميزانياتية المطبقة على ميزانية الدولة إلى ... من خلال اجراء تحليل لأثارها على السنة والسنوات الموالية"¹.

6. أصبح ملزما بالشفافية أكثر وتكريس المساءلة لأنه يساهم في إعطاء المعلومة وتوفيرها بمصداقية وأمانة بشكل واضح ودقيق.

7. استعمال التكنولوجيا الحديثة لان العصرية والتطور يتطلب أعمال الرقابة بطرق متقدمة والتخلي عن رقابة الوثائق والمستندات فالدولة تسعى إلى الاستعمال الامثل للتكنولوجيا والتقليل من الورق.

¹ - المادة 6 من المرسوم التنفيذي 24-347 مرجع سابق، ص 5.

8. التأكيد على التعاون بين الامر بالصرف والمراقب الميزانياتي هذا ما نصت عليه المادة 27 من المرسوم التنفيذي 24-347 إذ يكلف المراقب الميزانياتي بتقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.

9. الرقابة البعدية الممثلة في المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة أصبح منوط بهما مراقبة النتائج والاداء.

المبحث الثاني: تجسيد آليات الرقابة في ظل الإصلاحات

في ظل التطورات الكبيرة التي تشهدها الساحة العالمية في مجال الانظمة المالية وما صاحبها من ارتفاع في حجم النفقات والايادات العامة، اتجهت الدول الى اعتماد آليات حديثة لإدارة المال العام وإصلاح أنظمتها الرقابية بشكل يكفل كفاءة أكبر في تسيير الأموال العمومية وترشيد الانفاق، والجزائر كغيرها من الدول شهدت سلسلة من الإصلاحات الهيكلية التي تهدف الى تحديث آليات الرقابة في إدارة المال العام¹، ولاستكمال الجزائر برامجها التنموية التي شرعت فيها مطلع الألفية الثالثة حيث اتخذت مجموعة من التدابير والإجراءات المصاحبة، كإصلاح قوانينها المالية من أجل الاستخدام الامثل لمواردها المالية، وتعزيز الشفافية في تسييرها، للوقوف على واقع الإصلاحات التي انتهجتها الجزائر في مجال رقابة الميزانية العامة وإدارتها وسنتطرق في هذا المبحث للإصلاح الميزانياتي كأداة لتعزيز الرقابة في المطلب الاول وتكييف الرقابة الإدارية مع التسيير العمومي الحديث كمطلب ثان.

¹ - قرينعي زوليخة، تحديث وعصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر ودوره في ترشيد الانفاق العام، مجلة المنتدى للدراسات والابحاث الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجلفة، المجلد 08، العدد (01) 2024، ص94.

المطلب الأول: الإصلاح الميزانياتي كأداة لتعزيز الرقابة

يشهد العالم تحولات اقتصادية وإدارية متسارعة تفرض على الدول تبني إصلاحات مالية لتعزيز عملية الرقابة في إدارة الموارد المالية، وفي هذا الإطار يعد الإصلاح الميزانياتي الذي تبنته الجزائر أحد الأدوات الأساسية لضمان حسن استخدام المال العام وتعزيز الرقابة وخاصة مع صدور القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والذي أعطى للإصلاح الميزانياتي عدة مفاهيم جديدة تخص الاعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية والرقابة عليها ومن بينها المراقب المالي الذي اصبح يسمى بالمراقب الميزانياتي¹ حيث حدد له القانون مهام إضافية و أدوارا جديدة، حيث تركز التسمية الجديدة على دور اضيق و اكثر تخصصا في مراقبة تنفيذ الميزانية وفقا للأهداف والنتائج وليس فقط الرقابة الشكلية على النفقات.

سنتناول في هذا المطلب كفايات ممارسة الرقابة الميزانياتية في الفرع الاول والرقابة على البرمجة الميزانياتية كفرع ثان.

الفرع الأول: عناصر وأدوار المراقب الميزانياتي

تعرف الرقابة الميزانياتية على أنها رقابة دائمة قبلية تمارس على مشاريع قرارات الالتزام بالنفقات وتسيير مناصب الشغل المالية، حيث تهدف الى المساهمة في التحكم في تنفيذ الميزانية والسهر على نظامية النفقات بالنظر الى التشريعات والانظمة المالية الساري العمل بها، وسنتناول في هذا الفرع أهم العناصر الخاضعة للرقابة الميزانياتية والادوار الجديدة التي تم استحداثها في إطار الإصلاح الميزانياتي.

¹ - لكل محسن، مرجع سابق، ص 56.

اولا-العناصر الخاضعة للرقابة للمراقب الميزانياتي

نصت المادة 103 من القانون رقم 07-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية على المراقب الميزانياتي حيث نصت: "يمارس الرقابة الميزانياتية مراقب ميزانياتي تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية"¹، فهو عون من الاعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية، وقد حددت المادة سالفه الذكر العناصر التي تخضع لرقابة المراقب الميزانياتي²، حتى تتم الموافقة على الالتزام بالنفقات والحصول على التأشيرة والهدف منها: التحري من مدى مطابقة مشاريع الالتزام للنصوص مع الزامية توفر الاعتمادات الخاصة لكل برنامج إضافة الى مناصب الشغل، وتختتم مراقبته بمنح تأشيرة أو إعطاء رأى مسبق وأحيانا الرفض كما يساهم في إعطاء النصح للأمر بالصرف ومرافقته كما يعدُّ تقريراً للوزير المكلف بالمالية.

ثانيا - الأدوار الجديدة للمراقب الميزانياتي

يتجلى الدور الرقابي للمراقب الميزانياتي أساسا في منح التأشيرات على بطاقات الالتزام للنفقات المحررة من طرف الأمر بالصرف في آجال قانونية محددة، إضافة لهذا الدور الاساسي هناك أدوار جديدة تم استحداثها في إطار الاصلاح الميزانياتي نذكر منها:

أ - الرأي المسبق على وثائق برمجة الاعتمادات ومناصب الشغل: إن الرأي المسبق الذي يبده المراقب الميزانياتي حول البرمجة، يمثل شكلا جديد غير مسبوق من أشكال الرقابة حيث نجد جملة من الاشكال للرأي المسبق للمراقب الميزانياتي³.

¹ - المادة 103 من القانون رقم 07-23، مرجع سابق، ص12.

² - بلباي سليم، بلواضح وليد، الادوار الجديدة للمراقب الميزانياتي في الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة، مذكرة ماستر في علوم اقتصادية تجارية وعلوم التسيير تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2024/2023، ص12.

³ - بلباي سليم، بلواضح وليد، مرجع نفسه، ص 38.

وفي هذا الإطار نصت المادة 11 من المرسوم التنفيذي 24-347 ف 5، إضافة إلى المادة 18 من نفس المرسوم، ويتمثل الرأي في أحد الحالات الثلاثة إما الموافقة أو الرفض المؤقت أو الرفض النهائي.

ب-التنسيق بين مسؤول التقسيم العملياتي والمراقب الميزانياتي: على مستوى كل تقسيم عملياتي، يرسل مسؤول النشاط أو مسؤول النشاط الفرعي، حسب الحالة الى المراقب الميزانياتي المعني خلال شهر مايو وسبتمبر من السنة المعنية، عروض حال عن تنفيذ البرمجة واستعمال الاعتمادات ومناصب الشغل المالية الموضوعة تحت تصرفه¹.

الفرع الثاني: كفاءات ممارسة الرقابة الميزانياتية

استحداث القانون العضوي رقم 18-15 كان بمثابة ثورة قانونية في مجال تسيير ميزانية الدولة من خلال تفعيل دور الرقابة الميزانياتية كآلية مكلفة بفحص مشروعية النفقات²، وبصدور المرسوم التنفيذي الجديد رقم 24-347 وضع ضوابط جديدة لضمان إدارة الميزانية والعامة ومراقبة نفقاتها.

تمارس الرقابة الميزانياتية تحت إشراف الوزير المكلف بالميزانية، من خلال مراقب ميزانياتي مسؤول عن تنفيذ هذه الآلية وفقا للمرسوم، وكما تسعى هذه الرقابة الى تعزيز السيطرة على تنفيذ القوانين المالية، والتأكد من واقعية البرمجة الميزانياتية، وسنتطرق في هذا الفرع إلى كفاءات ممارسة الرقابة الميزانياتية التي جاء بها المرسوم الجديد.

¹ - المادة 12 من م ت رقم 24-347، مرجع سابق، ص6.

² - بلباي سليم، بلواضح وليد، مرجع سابق، ص40.

أولاً-الرقابة على البرمجة الميزانية وتنفيذ نفقات ميزانية الدولة

أ - أهمية الرقابة على البرمجة الميزانية: إن الهدف الذي جسده المادة 6 من المرسوم التنفيذي 24-347 من الرقابة على البرمجة الميزانية يتمثل في أنها وسيلة تحكم تنفيذ قوانين المالية من خلال فحص للبرامج ورقابة الاعتمادات المخصصة لها، والرقابة في هاته المرحلة تبين انها رقابة تثبت من الوسائل الخاصة لكل برنامج، ومن توفر الاعتمادات وإنها واقعية وتغطي السنة والسنة الموالية¹.

ب- وثيقة البرمجة الاولية للاعتمادات ومناصب الشغل المالية : وقد حددت آجال إرسال الوثيقة التي يتفحصها المراقب الميزانياتي من قبل الامر بالصرف في أول يوم من ديسمبر إلى 25 منه من السنة السابقة للسنة المالية، وفي حالة منح التأشيرة يمكن للأمر بالصرف التصرف في الاعتمادات بعد أن تم التأكد منها².

ج - وثيقة برمجة الاعتمادات على مستوى النشاط والنشاط الفرعي:

1 - على مستوى النشاط المجزأ الى نشاطات فرعية: ان القانون العضوي 15-18 المتعلق بالمالية الذي اعتمد ميزانية البرامج وبين المشرع فيه أن لكل برنامج تقسيمات تتمثل في البرامج الفرعية والنشاط والنشاطات الفرعية، وعليه فإن المرسوم التنفيذي 24-347 قد بين أن مسؤول النشاط يجب عليه وفي أجل لا يتعدى 5 أيام أن يرسل إلى المراقب الميزانياتي وثيقة البرمجة التي تخصص الاعتمادات على أن يؤشر المراقب الميزانياتي عليها في أجل 5 أيام بعد استلامه للوثيقة، أما إذا ما تم تجزئة النشاط إلى نشاطات فرعية فإن الاجل يتقلص الى يومين لكل من مسؤول النشاط و المراقب الميزانياتي³.

1 - المادة 6 من م. ت، 24-347 مرجع سابق، ص 4.

2 - المادة 7 من م. ت، 24-347 مرجع نفسه، ص 4.

3 - المادة 9 من م. ت، 24-347 مرجع سابق، ص 5.

2- على مستوى التقسيم العملياتي: تختلف آجال فحص وثيقة البرمجة المخصصة

للنشاط غير المجزأ إلى أنشطة فرعية عن أجل الاعتمادات المخصصة لمناصب الشغل، إذ أن الأجل في هذه الحالة يكون 8 أيام ويركز فيها المراقب الميزانياتي على دراسة التجانس الميزانياتي واسقاطه على السنوات المنصرمة وكذلك يقوم بتحليل النفقات الإجبارية¹.

ثانيا - ممارسة الرقابة المسبقة: تكون الرقابة المسبقة (القبلية) الممارسة من طرف المراقب الميزانياتي² على مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير، بمنح تأشيرة إبداء الرأي أو تبليغ الرفض (المادة 13 من المرسوم سالف الذكر).

أ- التأشيرة المسبقة: أكد المشرع على إلزامية التأشير المسبق قبل التوقيع على مشاريع الالتزام بالنفقات إضافة إلى قرارات التسيير، فعملية التأشير المسبق تسمح برقابة قبلية عن أي إجراء يخص صرف النفقة العمومية، إذ يتعين على كل مسؤول عن المال العام (الأمر بالصرف) أخذ التأشيرة من المراقب الميزانياتي و بينت المادة 14 من المرسوم التنفيذي 24-347 جملة من القرارات و المشاريع التي يستلزم فيها أخذ التأشيرة على غرار التفويض أو بعض التخصيصات وكذلك التحويلات التي تخضع بعض الافراد، إضافة إلى التأشير عن الصفقات العمومية و تفويضات المرافق العامة³.

ب- التأشيرة المسبقة في مجال مشاريع الصفقات العمومية: كما أشرنا سابقا عن تأشيرة لجان الصفقات فحين لجوء الأمر بصرف النفقة يتعين عليه طلب التأشيرة من

¹ - المادة 11 من م. ت، 24-347 مرجع نفسه، ص 5.

² - المادة 16 من م. ت، 24-347 مرجع نفسه، ص 6.

³ - المادة 14 من م. ت، 24-347 مرجع سابق، ص 6.

المراقب الميزانياتي الذي بدوره يراقب ابتداء تأشيرة لجنة الصفقات وصفة الأمر بالصرف إضافة إلى العناصر التي سنها المشرع¹.

ت - **الرأي المسبق للمراقب الميزانياتي:** لقد سمح المشرع في القانون العضوي المتعلق بالمالية 18-15 إلى إمكانية حركة الاعتمادات داخل نفس البرنامج الوزاري أو إلى آخر، وحدد النسب والتفاصيل. وبما ان أي حركة تعني تحويل النفقة إلى مسار آخر فان المرسوم التنفيذي 24-347 استوجب أخذ رأي المراقب الميزانياتي في ذلك².

ث - **حالات وأسباب الرفض الذي يصدره المراقب الميزانياتي:** ان القرارات الصادرة عن المراقب الميزانياتي تنحصر في أحد ثلاث حالات؛ إما الموافقة أو الرفض سواء المؤقت أو النهائي، علما ان الحالتين الأخيرتين لهما تبريراتها حسب ما بينته النصوص القانونية، لأنه بتوفر جملة من الأسباب او أحدها يمكن للمراقب الميزانياتي رفض التأشيرة³.

ثالثا-انماط اخرى للرقابة:

بين المشرع أنه في حالة بعض القرارات التي لا تخضع للتأشيرة المسبقة من قبل المراقب الميزانياتي فإنه وبعد صرف النفقة من قبل الأمر بالصرف يتعين على المراقب الميزانياتي أعمال رقابة بعدية عليها، الا أن هاته الحالة تخضع الي تحديد من قبل الوزير المعني⁴، على ان المراقب الميزانياتي يجب ان ترسل اليه القرارات الموقعة من قبل الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في اجل 15 يوم بعد انقضاء كل ثلاثي⁵.

¹ - المادة 16 من م. ت، 24-347 مرجع نفسه، ص 6.

² - المادة 18 من م. ت، 24-347 مرجع سابق، ص 7.

³ - المادة 21، 22 من م. ت، 24-347 مرجع سابق، ص 7.

⁴ - المادة 24 من م. ت، 24-347 مرجع سابق، ص 8.

⁵ - المادة 25 من م. ت، 24-347 مرجع سابق، ص 8.

المطلب الثاني: تكييف الرقابة مع التسيير المالي الحديث

يعد الجانب المالي أحد الأوجه الهامة لإصلاحات التسيير العمومي الحديث، وحتى يكون تسيير مالي ناجح يتطلب من الادارة العامة القيام بثلاث مهام¹؛ وضع خطط مالية مختلفة الآجال أولاً، وثانياً تنفيذ تلك الخطط وتمثل المهمة الثالثة في الرقابة. وبغية إعطاء الميزانية طابع الفعالية من جهة، وتحقيق الاهداف وبلوغ النتائج المحددة من جهة اخرى، وجب على المشرع الجزائري تكييف آليات الرقابة مع أنظمة التسيير المالي الحديث في ظل التطورات التكنولوجية والاقتصادية المتسارعة. وسنتناول دور المحاسبة العمومية في أعمال الرقابة كفرع أول ودور الرقمنة كأداة للرقابة كفرع ثان.

الفرع الأول: دور المحاسبة العمومية في اعمال الرقابة الإدارية

لظما كانت المحاسبة العمومية أداة فعالة للتحكم والتعامل مع المعطيات المالية، فهي القناة الرئيسية التي تمر عليها كل السياسات المالية للدولة، فهي تكتسي أهمية بالغة في ترشيد المال العام، فخصائص ادارة المال العام فرضت تأسيس إطار تنظيمي لتكييف ممارسات واسس القياس المحاسبي مع طبيعة نشاط الوحدات الإدارية في الدولة. أولاً-المحاسبة العمومية كأداة تنفيذ ورقابة: تلعب المحاسبة العمومية دورا مهما في الرقابة على الأموال العمومية، إذ تعتبر المادة 65 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المساهم الرئيسي² في استبدال نص قانون المحاسبة القديم رقم 90-21

¹ - لعويسي رزان، بوشوشة رشا، اصلاحات التسيير المالي العمومي الحديث في الجزائر وأثره على تنفيذ النفقات العامة، مذكرة ماستر في العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، تخصص ادارة مالية، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف ميله، الجزائر، 2024/2023، ص33.

² - خليل وحيد، قاوي سعيد، مرجع سابق، ص359.

بنص قانوني جديد رقم 07-23، حيث تم استبدال الاساس المحاسبي من الاساس النقدي الى الاساس الاستحقاقي أو ما يطلق عليه مبدأ معاينة الحقوق والواجبات.

ثانيا- اهمية المحاسبة العمومية في عملية ترشيد الانفاق العام على ضوء

القانون 07-23:

نظام المحاسبة العمومية في الجزائر له دور كبير في إدارة الأموال العمومية من خلال الضوابط التي تنظم عملية تنفيذ الميزانية عموماً¹، وتنفيذ النفقات خصوصاً، ولقد تعزز دورها من خلال إصلاحات النظام الميزانياتي والمحاسبي في ظل احكام القانون 07-23 ويمكن ان نلخص أهم عناصر نظام المحاسبة وتتمثل فيما يلي:

- يوفر نظام المحاسبة العمومية الإطار القانوني والتقني لعملية الانفاق.
- يوفر إطار مرجعي للمسيرين العموميين من جهة وإطار للمساءلة والمحاسبة في حالة الاخلال بالشروط، هذا ما يساهم في ان تكون تنفيذ النفقات ضمن شروط التسيير.
- مسك أنواع متعددة من المحاسبة من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين والقوائم المالية، من شأنه المساهمة في شفافية المعلومة، واعطاء صورة واضحة عن تكاليف النشاطات العامة مما يسهل عملية الرقابة.
- توسيع استعمال الرقمنة من خلال التحضير لأطلاق النظام المدمج لتسيير الميزانية.
- توضيح وتعزيز الرقابة التي تخضع لها عملية تنفيذ الميزانية والتي تشمل الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية.
- توضيح مسؤوليات كل طرف متدخل في عملية الانفاق العمومي، من شأنه ازالة التداخل الحاصل في الصلاحيات.

¹- دناية خالد، بوعافية رشيد، المحاسبة العمومية ودورها في ترشيد الانفاق العام على ضوء القانون 07-23، مجلة ابحاث اقتصادية معاصرة، المركز الجامعي مرسلبي عبد الله تيبازة، 2024 تاريخ النشر 31-10-2024، ص336.

- الانتقال من محاسبة الصندوق الى محاسبة على اساس الالتزامات والحقوق المثبتة يعطي صورة واضحة للذمة المالية للدولة.

- تطبيق المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العام من شأنه أن يزيد في جودة المعلومة المالية، وهذا ما يسهل عملية الرقابة ومقارنة البيانات وبالتالي امكانية التقويم والتقييم.

ثالثا- الرقابة الإدارية على الميزانية العامة في ظل القانون رقم 07-23:

ان الاصلاح الميزانياتي والمالي لم يمس فقط الاجراءات المتعلقة بمرحلتى اعداد وتنفيذ الميزانية بل شمل كذلك مرحلة الرقابة على تنفيذها وبصدور القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي الذي حدد بدقة انواع الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة. إذ تعددت وسائل اكتشاف المخالفات والتجاوزات التي يحدثها المسيرون وتعد الرقابة أحد هذه الوسائل، ونظرا لتشعب أنواع الرقابة¹ وتعددتها فقد حددت المادة 85 من القانون العضوي رقم 18-15 والمادة 98 من القانون رقم 07-23 والتي نصت على ان تخضع العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانيات لرقابة ادارية وبرلمانية وقضائية وتعد الرقابة الإدارية من اهم عمليات ادارة المنظمات، إذ تكون هذه الرقابة على مختلف جوانب التصرفات الإدارية والمالية، وقد حددت المادة² 99 من القانون رقم 07-23 انواع الرقابة الإدارية والمتمثلة في: الرقابة الداخلية وتشمل جميع الاجراءات التي تسمح لمسؤول المصلحة من التأكد من سيرها الحسن خاصة التحكم الجيد في المخاطر، اما الرقابة السلمية فيقصد بها تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة على مصالحها³، اما الرقابة

1- جبار بودالي، مكايي زويبر، الرقابة على تنفيذ الميزانية في ظل القانون رقم 07-23، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد التاسع، العدد الثاني، جوان 2024، تاريخ النشر 01-06-2024، ص 639.

2 - المادة 99 من القانون رقم 07-23، مرجع سابق، ص 11.

3 - المادة 101 من القانون رقم 07-23، مرجع سابق، ص 12.

النظامية فهي التي تمارس من قبل مفتشيات والهيئات الرقابية المؤهلة لذلك¹، اما الرقابة الميزانية فهي التي يمارسها المراقب الميزانياتي تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية وتهدف هذه الرقابة لتحقيق مجموعه من الاهداف أهمها التحقق المسبق من توفر الاعتمادات ومناصب الشغل المالية، تقديم النصح للأمر بالصرف من الناحية المالية، ضمان رقابة بعدية للوثائق غير الخاضعة للتأشيرة او الرأي المسبق، والسهر على مطابقه مشاريع الالتزام بالنفقات والاعتمادات المرخص بها وبالالتزام بها ومناصب الشغل المفتوحة او المرخص بها².

رابعا- مسك المحاسبة والحساب العام للدولة: يمثل تبني نظام المحاسبات الثلاث في الجزائر خطوة استراتيجية نحو تحديث النظام المحاسبي³، وقد اكدها القانون 07-23 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 24-90⁴ المحدد لمحتوى وكيفيات تطبيق المحاسبة العمومية في أنواع المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون.

أ- مسك المحاسبة العمومية:

وقد نصت عليها المادة 5 من المرسوم التنفيذي 24-90 وتتمثل في:

1 - المحاسبة الميزانية: حيث نصت عليها المادة 8 هذا المرسوم وهي محاسبة كان معمول بها من قبل وأبقى عليها النظام الجديد وتهدف الى تسجيل خلال السنة المعنية عمليات تنفيذ ميزانية الدولة للإيرادات والنفقات طبقا لمدونة الميزانية⁵.

2 - المحاسبة العامة: نصت عليها المادة 34 من المرسوم التنفيذي 24-90 وتهدف الى تسجيل الحركات التي تؤثر على الممتلكات والوضعية المالية والنتيجة المحققة من

¹ - المادة 102 من القانون رقم 07-23، مرجع سابق، ص12.

² - المادة 103 من القانون رقم 07-23، مرجع سابق، ص12.

³ - دناية خالد، بوعافية رشيد، مرجع سابق، ص333.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 24-90، مرجع سابق، ص16.

⁵ - لمزيد من التفصيل انظر المادة 8 من م ت 24-90، مرجع سابق، ص 17.

الهيئة المعنية وحسب نص المادة 35 من هذا المرسوم تقوم المحاسبة العامة على اساس مبدأ الحقوق والالتزامات المثبتة، وتمسك حصريا من طرف المحاسب العمومي وفق القيد المزدوج وعلى اساس المخطط المحاسبي، والمحاسبة العامة تأخذ العمليات بعين الاعتبار من خلال السنة المالية التي ترتبط بها دون النظر عن تاريخ الدفع او التحصيل.

3- محاسبة تحليل التكاليف: نص عليها القانون 07-23 وكذا المرسوم التنفيذي 90-24 وتمسك من طرف الأمرين بالصرف وتعتمد على معطيات المحاسبة العامة (نص المادة 50 من هذا المرسوم)، وتهدف لتحليل التكاليف مختلف الأنشطة الملتزم بها في إطار برامج تنفيذ السياسات العامة.

ب-الحساب العام للدولة: نصت المادة 96 من قانون 07-23¹ ان الحساب العام للدولة يتضمن مجمل المعلومات التي تسمح بتقديم صورة صادقة عن الممتلكات والوضعية المالية للدولة، وهو الجدول الذي يقيد فيه مختلف العمليات التي تمت خلال السنة المالية. وحسب المادة 94 من القانون 07-23 يكلف المحاسبون العموميون بإعداد القوائم المالية وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول به. وتستخدم هذه القوائم في اعداد الحساب العام للدولة.

الفرع الثاني: دور الرقمنة في تعزيز الرقابة على الميزانية

أضحت الادارة الالكترونية ضرورة حتمية تسارعت التشريعات الحديثة لتطبيقها من أجل مسايرة العصرنة والتقدم التكنولوجي، والجزائر على غرار معظم دول العالم، بدأت مطلع الالفية الجديدة تبني التحول الرقمي في ادارتها العامة، وذلك بتطبيق الرقمنة في عديد من القطاعات، وعلى رأسها القطاع المالي من أجل ضمان سلامة التنفيذ الجيد

¹ - المادة 96 من القانون 07-23، مرجع سابق، ص 11.

لمختلف العمليات المالية المحاسبية وضبط الانفاق، فالرقمنة تساهم في تفعيل الرقابة الالكترونية للكشف عن كل الانحرافات والممارسات غير القانونية.

أولاً- الادارة الإلكترونية كأداة للرقابة

إن إدخال تكنولوجيا المعلومات في تسيير المؤسسات العمومية يعتبر ثورة حقيقية في عالم الإدارة عامة والمالية خاصة، مفادها تحويل الأعمال الإدارية التقليدية¹ إلى أعمال الكترونية تعمل على حماية وتحقيق الاستخدام الامثل للأموال العمومية.

أ- مميزات الرقابة الالكترونية: إن الرقابة الالكترونية تساهم بفعالية في الوقاية من الفساد المالي ومكافحته، واكتشاف التجاوزات عن طريق الاستخدام الفعال لأنظمة المعلوماتية²، مما يتيح عملية فحص وتدقيق ومتابعة لكل العمليات بشكل أنى، ويمكن ذكر أهم المميزات:

- سهولة الوصول الى المعلومات والدخول اليها.
- امكانية نشر اللوائح والتعليمات وكذا الاجراءات الخاصة بعمليات الرقابة مما يسهل الاطلاع عليها ومعرفتها.
- اتاحة قنوات اتصال متعددة لتبادل المعلومات.
- تقديم المعلومات المهمة من خلال التقارير والوقوف على الاخطاء وتصحيحها في وقت مبكر.

ب- أثر الرقابة الالكترونية في ادارة الميزانية: يساهم اعتماد الادارة في نشاطها الرقابي على التقنيات الحديثة في حماية البيانات والمعلومات وزيادة دقة الاعمال المنجزة ورفع مستوى جودتها كما تساعد على اكتشاف الاخطاء فور حدوثها وسرعة

¹ - مخلوفي عزوز، دور رقمنة الخزينة العمومية في تفعيل الرقابة على نفقات التسيير، مجلة المنتدى للدراسات والابحاث الاقتصادية، جامعة عمار ثلجي الاغواط، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص 93.

² - خلاف وردة، دور الرقابة الالكترونية في مكافحة الفساد، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، المجلد 6، العدد 3(2021)، ص 61.

تصحيحها، وتقلل ايضا من فرص الفساد وزيادة الشفافية والوضوح في العمل:

1- **الوقاية من الفساد المالي:** تهدف الرقابة الالكترونية الى تنظيم العمل وتوضيح الصلاحيات وحماية الأموال العمومية من التلاعب، فهي اداة فعالة في مكافحة الفساد المالي عن طريق انظمة متطورة تتيح مراقبة العمليات المالية بشكل أني، مما يساهم في الكشف المبكر عن المخالفات ويحد من فرص ارتكبتها.

2- **سرعة الإجراءات وتحديد الاختلالات والانحرافات:** يتطلب العمل الرقابي التقليدي توفير الكثير من الوثائق ومراجعتها، يعني ذلك استخدام العديد من الموارد البشرية والمادية، في حين تهدف الرقابة الالكترونية الى استخدام تقنيات بمختلف اشكالها لتسهيل عملية رقابة البيانات والمعلومات بجودة عالية وبأسرع وقت ممكن وتطوير الاداء وسرعة الانجاز، مما يخدم الاجهزة الرقابية وجهات التنفيذ على حد سواء، الامر الذي من شأنه المساهمة في اتخاذ القرارات وتحديد مدى الانحراف.

3- **تعزيز الشفافية والمساءلة:** الشفافية من اهم دعائم ترشيد الانفاق العام وتتحقق من خلال اتاحة المعلومات المالية وحسن سيرها، وفي هذا الإطار تساهم الرقابة الالكترونية¹ في تعزيز شفافية العمل الاداري، اذ تمكن من حسن سير المعاملات، وزيادة فعالية انظمة الرقابة وتسهيل عملها وتوفير قاعدة المعلومات في الكثير من العمليات ومراجعة حالات الانحراف عند وقوعها ومساءلة اطرافها واتخاذ التدابير اللازمة لتصحيحها.

ثانيا - النظام المدمج لتسيير الميزانية:

تعرف الرقمنة على انها عملية نقل وتحويل البيانات ومعالجة المعلومات من شكلها العادي إلى المعالجة الرقمية أو الالكترونية بواسطة الحاسوب الالي، والنظام

¹ - خليل وحيد، قاوي السعيد، مرجع سابق، ص361.

المدمج هو عبارة عن رقمنة العمليات المالية، حيث يتكفل هذا النظام بجمع مجموع العمليات المنجزة على مستوى المراكز الحسابية.

وهذا النظام المدمج يعتبر أداة مهمة في الرقابة الإدارية على الميزانية، ويشكل دعامة لجهاز الاصلاح بأكمله في مسار تنفيذ الانفاق العمومي.

وعلى سبيل المثال في مجال الصفقات العمومية تم انشاء بوابة الكترونية من قبل وزارة المالية سنة 2021 تهدف الى نشر الوثائق المتعلقة بالصفقات العمومية وكذلك ابرامها بالطريقة الالكترونية وقد نصت المادة¹46 من القانون رقم 23-12 التي تحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية على اللجوء الى الاشهر إلزاميا عن طريق البوابة الالكترونية للصفقات العمومية.

¹ - المادة 46 من القانون 23-12 مرجع سابق، ص 11.

خلاصة الفصل:

حملت المستجدات التي جاء بها القانون العضوي 18-15 و ما تلاه من قوانين و مراسيم تخص كفيات ممارسة الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية قفزة نوعية نحو تكريس الحكامة و العمل بمبادئ الشفافية و النزاهة، لأجل بناء دولة القانون و محاربة اشكال الفساد و تبديد أموال الامة، و العمل على مواكبة الدول المتطورة بتبني الأساليب الرقابية و المعايير الدولية و الاعتماد على الرؤية الصادقة و البحث عن الأهداف و النتائج من صرف النفقات بدل الاعتماد عن الأساليب التقليدية، وكذلك تظهر بوادر العمل على رقمنة المعاملات المالية و الابتعاد عن اشكال البيروقراطية .

خاتمة

خاتمة

تعتبر الميزانية العامة عن الخطة المالية والسياسات العامة للدولة التي تسعى من خلالها الى تحقيق الأهداف المرجوة وفق الخطط المعدة مسبقاً، وتنفيذ ميزانية ضخمة تحوي إيرادات ونفقات تحتاج إلى ممارسة رقابة إدارية ترشيداً للعمل الإداري من جهة، وحفاظاً على مقدرات الدولة ومكافحة لأشكال الفساد من جهة أخرى، إذ تؤدي دوراً في متابعه الانفاق وتقييم الاداء، فهي تمثل أحد أهم الصور التي تجسد الحماية الإدارية للمال العام.

ان الاصلاح الميزانياتي الجديد الذي جسده نصوص القانون العضوي

15-18 المتعلق بقوانين المالية يشكل قفزة نوعية نحو الرشاد والانفتاح على معايير المحاسبة العالمية، وترسيخاً لقيم الديمقراطية بتبني الشفافية والاعمال التشاركية مع افراد المجتمع الباحث عن إشباع حاجاته من خلال نفقات الدولة مقابل ما يدفعه من ضرائب تمثل إيرادات الدولة.

وقد بينا في هذه الدراسة مواطن الاستقرار التي حظيت بها اشكال الرقابة الإدارية في تنفيذ الميزانية العمومية سواء من قبل الاعوان او الهيئات المكلفة بها حيث كرس المشرع نفس القواعد والمبادئ التي تقوم عليها الرقابة الا ان تغيير موازنة الوسائل الى موازنة البرامج التي تقوم على تحقيق الاهداف والنتائج، اثر على نوعية رقابة الاعوان من تحولهم من الاعتماد على رقابة الوسائل والبحث عن المشروعية واثبات طريقة صرف النفقة الى رقابة تعتمد البحث عن الغاية والنتيجة من النفقة واستعمال الاسلوب التشاركي مع الأمر بالصرف والعمل معه على تنفيذ الميزانية ووضعها في اطار الترخيص الذي

منحته السلطة التشريعية وتماشيا مع الخطط والاهداف المرسومة سابقا من السلطة التنفيذية.

فاذا كان الهدف هو التحقق من التزام المسيرين بالقوانين والتنظيمات السارية المفعول فان الرقابة تركز على قياس الاداء وفق المؤشرات تماشيا مع الاساليب العالمية تحقيقا للشفافية وتكريسا للديمقراطية، فنجد المشرع واكب تطورت التكنولوجيا بتبني الرقمنة كآليه مساعدة في الرقابة من جهة، ووسيلة الى السرعة في الإجراءات من جهة أخرى، لأن التحدي الكبير الذي تواجهه الدول قاطبة والجزائر خاصة هو سرعه تنفيذ البرامج. فالتسيير العمومي الجديد يستوجب العمل بمنظور المرونة ومعايير التسيير المحاسبي العالمي إلا أنه يلاحظ ان المشرع قد تريث في تطبيق الرقابة القائمة على النتائج لان القانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية رقم 18-15 الصادر سنة 2018 قد تم العمل به سنة 2023 وتلاه تعديل قانون المحاسبة رقم 23-07 تنفيذا لنص المادة 65 من القانون العضوي المتعلق بالمالية 18-15 هذه الفترة التي سبقت تطبيق قانون المالية كانت عبارة عن مرحلة التكوين وتأطير المراقبين الميزانياتيين وأعوان المالية بمقتضى نصوص القانون وفي انتظار المراسيم التي توالى تباعا لتتوافق مع التغييرات فتم إصدار المراسيم التنفيذية رقم 24-347 وكذلك المرسوم التنفيذي 24-90 وسبقهما جملة من التعليمات الصادرة عن المديرية العامة للمالية التي بينت أساليب الرقابة على تنفيذ الميزانية.

فالرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية وفق النهج الحديث تقتضي قياس الأهداف والنتائج لكل برنامج وفق مؤشرات ترصد لكل برنامج، أو النشاطات الفرعية المنبثقة عنه. واتضح من خلال الدراسة أن المشرع الجزائري اعتمد نفس الهياكل الرقابية وجميع وسائلها محافظا بذلك على قواعدها، ومبادئها إلا أن جوهر التغيير يكمن في الكيفية

وفق منظور النتائج والأهداف هذا ما يشكل عائقا ببقاء الارث الإداري التقليدي، إضافة إلى ان العمل بالقانون 15-18 لم يطبق على البلديات في بعض النقاط كالدفع على المكشوف بعدم تطبيق الآجال، وكذلك عدم تطبيق الطبيعة الاقتصادية للنفقة ربما إلى حين اصدار قوانين الولاية والبلدية.

إذا. يمكننا من خلال هاته الدراسة التماس بعض التوصيات لأجل إعطاء فعالية أكثر للرقابة الإدارية وفق الرؤية الجديدة:

- تأهيل المراقبين الميزناتيين والفاعلين في الرقابة على أموال الدولة بالمستجدات والمعايير الدولية.
- الرفع من الكفاءة في المجال المعلوماتي على الصعيدين الشخصي للأعوان من جهة والبنية التحتية للمعلوماتية للدولة من جهة اخرى.
- تطوير مجال المعلوماتية بتوفير برامج معلوماتية تساهم في الاسراع بالرقابة من جهة وتوفير الحماية للهجمات السيبرانية، لان الميزانية العامة للدول تتعرض لعمليات القرصنة.
- تكريس فكرة تشارك أعوان الرقابة عبر الولايات نظرا للفارق بين ميزانيات كل منطقة لأجل السرعة في التنفيذ من خلال تبني نصوص قانونية تسمح بأعمال الرقابة ويبقى التأشير لصاحب الاختصاص الاقليمي مع تحمل المسؤولية للمراقب المعين.
- تعيين مهندسين في الاعلام الالي وكذلك تقنين في نفس المجال للمساهمة في فاعلية أكثر وأسرع.

قائمة المصادر والمراجع

Les références

قائمة المراجع

النصوص القانونية

- 01- دستور 2016، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر، العدد 14.
- 02- تعديل دستور 2020، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر، العدد 82.
- 03- القانون العضوي 18-15 مؤرخ في 02 سبتمبر 2018 يتعلق بقوانين المالية، ج ر، العدد 53.
- 04- القانون 84-17 مؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بالقوانين المالية.
- 05- القانون رقم 90-21 يتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15 غشت 1990، ج ر العدد 35.
- 06- الامر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، العدد 39.
- 07- القانون 23-07 مؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ر العدد 42.
- 08- قانون 23-12 مؤرخ في 5 غشت سنة 2023، يحدد قواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج ر العدد 51.
- 09- المرسوم التنفيذي 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم.
- 10- المرسوم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير سنة 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر، عدد 15.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات يلتزم بها، ج ر العدد 82، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج ر، العدد 67.
- 12- المرسوم التنفيذي 08-273 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر، العدد 50.

- 13- مرسوم تنفيذي 11-331 مؤرخ في 19 سبتمبر 2011 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 91-311 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم.
- 14- مرسوم تنفيذي 24-90 المؤرخ في 22-فبراير 2024 يحدد محتوى وكيفيات تطبيق المحاسبة العمومية، ج ر، العدد 15.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 24-347 مؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، يحدد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانية، ج ر العدد 72.
- 16- تعليمة رقم 9658، المديرية العامة للميزانية، المؤرخة في 15 ديسمبر 2022.

الكتب:

- 17- بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية، دار الكتاب الحديث.
- 18- يلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2017، ص 304/305

الاطروحات والمذكرات:

- 19- احمد سويقات، الرقابة على اعمال الادارة العمومية في الجزائر، اطروحة لنيل شهادة دكتوراة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014/2015.
- 20- بوراوي عيسى، الدور الرقابي للمراقب المالي على مالية الدولة وميزانيات الجماعات الاقليمية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2018-2019.
- 21- حنيش أحمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي دراسة حالة الجزائر (2000-2014)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير تخصص نفود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2015/2016.

- 22- عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، اطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير شعبة تسيير المؤسسات، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2015/2014.
- 23- ادريسي مايسة، دور اليات الرقابة في حماية المال العام في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند اولحاج البويرة، الجزائر، 2018/2017.
- 24- بلباي سليم، بلواضح وليد، الادوار الجديدة للمراقب الميزانياتي في الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة، مذكرة ماستر في علوم اقتصادية تجارية وعلوم التسيير تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2024/2023.
- 25- جديلات حنان الرقابة المالية القبلية والبعدية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2015-2016.
- 26- خماري هبة، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة ماستر في العلوم الاقتصادية تخصص نقود ومؤسسات مالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، الجزائر، 2016-2015.
- 27- دلال عبد الكريم، جواد دلال، الرقابة على الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2020-2019.
- 28- سناني ليدية، منصور ويزة، رقابة المال العام في الجزائر في ظل عصرنة نظام المحاسبة العمومية، مذكرة ماستر في العلوم السياسية تخصص ادارة الموارد البشرية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2023-2022.

- 29- عقال جابر، عمومن خديجة، مستجدات القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2020-2021.
- 30- فرحة خلوف، اجراءات الرقابة المالية على تنفيذ النفقات الميزانية العامة، مذكرة ماستر في العلوم المالية والمحاسبة تخصص محاسبة وجباية معمقة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير قسم العلوم المالية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، الجزائر، 2021-2022.
- 31- قداش سمية، بورصاص مروة، الرقابة على الصفقات العمومية في ظل القانون 15-247، مذكرة ماستر في العلوم القانونية تخصص منازعات ادارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، الجزائر، 2017-2018.
- 32- كموخ أسماء، مالكي ايمان، اليات الرقابة على الصفقات العمومية، مذكرة ماستر، تخصص القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2020-2021.
- 33- لعويسي رزان، بوشوشة رشا، اصلاحات التسيير المالي العمومي الحديث في الجزائر وأثره على تنفيذ النفقات العامة، مذكرة ماستر في العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، تخصص ادارة مالية، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف ميلة، الجزائر، 2023-2024.
- 34- لعبيدي خيرة نادية، انظمة الرقابة على ميزانية الدولة، مذكرة ماستر في القانون الاداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد دراية ادرار، الجزائر، 2014-2015.
- 35- لكحل محسن، زواغي عبد الناصر، كيفية ممارسة الرقابة الميزانية على النفقات العمومية، شهادة ماستر في العلوم المالية والمحاسبة تخصص محاسبة وجباية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف، الجزائر، 2023/2024.

36- مشعلي مريم، عثمانية نسرين، دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية في الادارات العمومية، مذكرة ماستر، قامة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 8ماي 1945، الجزائر، 2017/2016.

المجلات:

- 37- أكحل محمد، مختاري مصطفى، مستجدات تنفيذ ورقابة قانون المالية في ظل القانون العضوي 18-15، مجلة افاق للعلوم، المجلد 6، العدد 4.
- 38- جبار بودالي، مكايي زوبير، الرقابة على تنفيذ الميزانية في ظل القانون رقم 23-07، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 9 العدد 2، جوان 2024، تاريخ النشر 01-06-2024.
- 39- جلال عبد القادر، الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بين النظرية والتطبيق مجلة الحوق والعلوم الانسانية - دراسات اقتصادية- 29 (1)، جامعة زيان عاشور الجلفة.
- 40- حيرش فائزة، طرشي محمد، الرقابة على اداء الوحدات الحكومية في ظل عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية ا، قسم العلوم والاقتصادية والقانونية، العدد 20، جوان 2018.
- 41- خلاف وردة، دور الرقابة الالكترونية في مكافحة الفساد، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، المجلد 6، العدد 3، 2023.
- 42- خليل وحيد، قاوي سعيد، ادوات الرقابة على الأموال العمومية في ظل الاصلاحات القانون العضوي 18-15، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، المجلد 8، العدد 2، 2023، تاريخ النشر 20/06/2023.
- 43- دناية خالد، بوعافية رشيد، المحاسبة العمومية ودورها في ترشيد الانفاق العام على ضوء القانون 07/23، مجلة ابحاث اقتصادية معاصرة، المركز الجامعي مرسلي عبد الله تيبازة، 2024 تاريخ النشر 31-10-2024.

- 44- قرينعي زوليخة، تحديث وعصرنة النظام الميزانياتي في الجزائر ودوره في ترشيد الانفاق العام، مجلة المنتدى للدراسات والابحاث الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجلفة، المجلد 08، العدد 01، 2024.
- 45- مخلوفي عزوز، دور رقمنة الخزينة العمومية في تفعيل الرقابة على نفقات التسيير، مجلة المنتدى للدراسات والابحاث الاقتصادية، جامعة عمار ثلجي الاغواط، المجلد 06، العدد 02، 2022.
- 46- مداحي عثمان، دور الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في ترشيد الانفاق العام، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، ISSN 1112- 6132، المجلد 16، العدد 24، 2020.
- 47- الياس كشاوي، استراتيجية ارساء اسلوب الموازنة العامة حسب البرامج والاهداف في الجزائر ضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية رقم 18-15 الدوافع والموانع، مجلة اقتصاد المال والاعمال، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، المجلد 07، العدد 01، 31 مارس 2021.

المحاضرات:

- 48- بن لولو سليم بدر الدين، مطبوعة في مقياس المحاسبة العمومية، جامعة أوبوكر بلقايد تلمسان، الجزائر، د س.
- 49- عزة عبد العزيز، محاضرات في الرقابة المالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، 2023- 2024.
- 50- عزوز عائشة، محاضرات في المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2019-2020.

الفهرس

الصفحة	العنوان
2	مقدمة
5	الفصل الأول مظاهر استمرارية الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية
7	المبحث الأول: تناسق الرقابة في ظل القوانين
7	المطلب الأول: الرقابة القبلية
7	الفرع الأول: تنظيم الرقابة القبلية
10	الفرع الثاني: الأعوان والهيئات المكلفون بالرقابة القبلية
15	المطلب الثاني: الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية
15	الفرع الأول: المفتشية العامة للمالية
18	الفرع الثاني: مجلس المحاسبة
20	المبحث الثاني: الثبات في أسس ومعايير الرقابة الإدارية
20	المطلب الأول: استقرار الرقابة من حيث المبادئ والقواعد
20	الفرع الأول: استقرار المبادئ التي تحكم الرقابة
25	الفرع الثاني: استقرار الرقابة من حيث القواعد
26	المطلب الثاني: ثبات وسائل واساليب واهداف الرقابة الإدارية على الميزانية
26	الفرع الأول: وسائل واساليب الرقابة على الميزانية
29	الفرع الثاني: استمرارية الرقابة من حيث الأهداف
31	الفصل الثاني المظاهر الحديثة لرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية
33	المبحث الأول: التحول من رقابة الوسائل إلى رقابة النتائج
33	المطلب الأول: دوافع ومبررات التحول من رقابة الوسائل إلى رقابة النتائج
33	الفرع الأول: نقائص رقابة الوسائل في تسيير المال العام

35	الفرع الثاني: دوافع التحول من رقابة الوسائل الي رقابة النتائج والاهداف
37	المطلب الثاني: متطلبات الرقابة على الاهداف والنتائج وفق ميزانية البرامج
38	الفرع الأول: قياس الأداء والفعالية
41	الفرع الثاني: أثار المستجدات على الرقابة والاعوان
43	المبحث الثاني: تجسيد اليات الرقابة في ظل الإصلاحات
44	المطلب الاول: الاصلاح الميزانياتي كأداة لتعزيز الرقابة
44	الفرع الأول: عناصر وادوار المراقب الميزانياتي
46	الفرع الثاني: كفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية
50	المطلب الثاني: تكييف الرقابة مع التسيير المالي الحديث
50	الفرع الاول: دور المحاسبة العمومية في اعمال الرقابة الإدارية
54	الفرع الثاني: دور الرقمنة في تعزيز الرقابة على الميزانية.
60	خاتمة
64	قائمة المراجع

ملخص :

الإصلاح الميزانياتي الذي حملته مستجدات القانون العضوي 18 15 المتعلق بقوانين المالية انعكس دوره عن الرقابة الإدارية التقليدية بتوجهات تحمل معايير قياس الأداء و الفعالية وتكريس فكره البحث عن النتائج والاهداف ان اليات الرقابة الحديثة حافظت على مكتسباتها من الارث القديم بثبات قواعدها ووسائلها من جهة واستجد في محاور عملها ادخال الرقمنة كاليه رقابية وطريقة مساعدة مع دراسة وتحليل النتائج للوصول الى الاهداف المسطرة سلفا ان الهدف من هاته الدراسة هو معرفة مواطن التغيير التي مست عمليه الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية العمومية واثارها على الانفاق.

الكلمات المفتاحية: الإصلاح الميزانياتي، الأداء والفعالية، رقابة النتائج والاهداف، مراقب الميزانياتي.

Résumé :

La réforme budgétaire introduite par la loi organique n° 18-15 relative aux lois de finances a transformé le contrôle administratif classique en l'orientant vers la performance, l'efficacité et l'atteinte des résultats. Tout en conservant les fondements traditionnels du contrôle, elle a intégré la numérisation comme outil moderne d'analyse et d'aide à la décision. Cette étude vise à cerner les principaux changements ayant affecté le contrôle administratif de l'exécution budgétaire et à évaluer leur impact sur la rationalisation des dépenses publiques.

Mots-clés : réforme budgétaire, performance, contrôle par les résultats, contrôleur budgétaire.

Abstract:

The budgetary reform introduced by Organic Law No. 18-15 on Finance Laws has shifted traditional administrative oversight toward a performance- and results-based approach. While maintaining the foundational principles and tools of conventional control mechanisms, modern oversight now incorporates digitalization as a regulatory tool and support method. This enables data-driven analysis and evaluation to ensure alignment with predefined objectives. The aim of this study is to identify the key areas of change in administrative budgetary control and assess their impact on public expenditure.

Keywords: budgetary reform, performance and efficiency, results-based control, budget controller.