جامعة يحي فارس بالمدية

كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

قسم علوم التسيير

عنوان الموضوع:

الرقابة المالية وأثرها على ترشيد النفقات العمومية

-دراسة حالة المراقب المالي لولاية المدية-

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في علوم التسيير

تخصص: إدارة مالية

من إعداد الطالبتين:

- زينب بوطريق

-مريم العويلي

تحت إشراف الأستاذ:

- كمال باصور

لجنة المناقشة

الأستاذ	معوشي عماد	رئيسا
الأستاذ	باصور كمال	مشرفا ومقررا
الأستاذ	كحلة عبد الغني	عضوا ممتحنا

السنة الجامعية: 2019/2018

شكر وعرفان

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم (من لم يشكر الناس لم يشكر الله)

الحمد والشكر لله عز وجل على حسن توفيقه.

نتقدم بالشكر إلى الذي لم يبخل بنصائحه وإرشاداته لإكمال هذا البحث،

ونشكره على طول صبره، ونحيي فيه روح التواضع والمعاملة الحسنة الأستاذ باصور كمال،

جزاه الله كل خير.

كما نتقدم بالشكر إلى المصلحة المستقبلة هيئة المراقبة المالية لولاية المدية و على رأسهم

بن قرنوس إسماعيل،

ونخص بالشكر السيد طريفي إبراهيم الذي لم يبخل علينا

بتقديم المعلومات اللازمة للقيام بعملنا هذا.

كما نتقدم بالشكر والامتنان إلى لجنة المناقشة لإثراء هذا العمل.

ولا يفوتنا أن نتقدم بجزيل الشكر إلى الأساتذة طيلة مشوارنا الجامعي في كلية العلوم

الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير،

وكل من ساهم في إنجاح هذا العمل من قريب أو بعيد.

إهداء

إذا كان هذا الإهداء يعبر و لو بجزء صغير عما يجول في خواطرنا فأتقدم بإهداء هذا العمل إلى:

معلم البشرية ومنبع العلم وحامل الرسالة سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

إلى التي حملتني وهنا على وهن وسقتني من منبع حنانها وعطائها الفياض إلى من كان دعائها ونصائحها سر نجاحي أمي الغالية حفظها الله.

إلى رمز الكفاح في الحياة إلى من غرس القيم والأخلاق في قلبي إلى من أحمل لقبه بكل فخر واعتزاز أبي.

إلى إخوتي وعلى رأسهم كمال الذي كان عونا لي في دراستي الجامعية حفظه الله،ولا أنسى كلا من إخوتي يوسف وعبد الرزاق وأخي العزيز إسماعيل.

إلى أختي الوحيدة جميلة.

إلى روح جدتي الطاهرة رحمها الله.

إلى صديقي ورفيقة دربي إلى التي كانت سندا لي طيلة مشواري الدراسي وكانت أختا وعونا مريم.

إلى كل صديقاتي،وطلبة السنة الثانية ماستر إدارة مالية دفعة 2019.

إلى كل شخص في قلبي ولم يكتبه قلمي، إلى من ساعدني ولو بالكلمة الطيبة.

أهدي لكم هذا العمل.

زينب

إهداء

إذا كان هذا الإهداء يعبر و لو بجزء صغير عما يجول في خواطرنا فأتقدم بإهداء هذا العمل إلى:

معلم البشرية ومنبع العلم وحامل الرسالة سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

إلى التي حملتني وهنا على وهن وسقتني من منبع حنانها وعطائها الفياض إلى من كان دعائها ونصائحها سر نجاحي أمي الغالية حفظها الله.

إلى رمز الكفاح في الحياة إلى من غرس القيم والأخلاق في قلبي إلى من أحمل لقبه بكل فخر واعتزاز أبي.

إلى إخوتي وعلى رأسهم حمزة،محمد،حسين ورمزي ولا أنسى بذكر أختاي العزيزتين اللتان كانتا عونا لي أمينة وفاطمة الزهراء.

إلى روح جدي وجدتي الطاهرة رحمهما الله وأسكنهما فسيح جنانه.

إلى جدي يحي وجدتي مليكة حفظهما الله، إلى كل أعمامي وعماتي وأخوالي وزوجاتهم وخالاتي أهدي هذا العمل.

إلى التي شاركتني في القيام بهذا العمل وإلى رفيقة دربي وتوأم روحي إلى التي كانت سندا لي إلى التي رافقتني طوال مشواري الدراسي صديقتي وزميلتي زينب.

إلى كل صديقاتي كل باسمه.

إلى كل من وسعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي، وإلى كل من ساعدني ولو بكلمة طيبة أهدي هذا العمل.

مريم

ملخص الدراسة:

تعالج الدراسة موضوع أثر الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية حيث أصبحت جانب النفقات العمومية مشكلة تواجهها الدولة في ظل التطورات القائمة وذلك زيادة الاحتياجات العامة التي أدت إلى التأثير على الميزانية العامة، فلابد من الدولة الحد من هذه المشكلة بوضع أجهزة رقابية قائمة عليها من أجل إتباع مختلف مراحل التنفيذ.

من خلال إعداد هذا البحث توصلنا أن للرقابة المالية السابقة دور فعال في المحافظة على المال العام وكذا ترشيد النفقات العامة، كما أن للمراقب المالي لولاية لمدية أهمية كبيرة في ترشيد النفقات العامة من خلال العمل الذي يقوم به وهو الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات الملتزم بها وهذا ما تبين لنا من خلال نسب التأشيرة للمراقب المالي لولاية المدية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية، النفقات العمومية، ترشيد الإنفاق العام، المراقب المالي، التأشيرات.

Study Summary:

The study deals with the impact of financial supervision on the management and rationalization of public expenditure. The public expenditure side is a problem facing the state in the light of the existing developments and increasing the general needs that led to the impact on the general budget. The state must limit this problem by establishing the monitoring bodies in order to follow Various stages of implementation.

In preparing this research, we concluded that the previous financial control has an effective role in maintaining public money as well as rationalizing public expenditure. The state budget controller also has great importance in rationalizing public expenditure through the work done by the previous supervision on implementing the committed expenses. We are shown by the visa ratios to the Medea Governor.

Keywords: financial control, public expenditure, rationalization of public expenditure, controller, visas.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات:

العنوان	الصفحة
الشكر والعرفان	**-**
الإهداء	**-**
ملخص الدراسة	**-**
فهرس المحتويات	**I**
قائمة الأشكال	**III**
قائمة الجداول	**III**
قائمة الملاحق	**III**
مقدمة عامة	**(أ-هـ)**
الفصل الأول: الإطار النظري للرقابة المالية	
تمهيد:	**2**
المبحث الأول : ماهية الرقابة المالية.	**3**
المطلب الأول: نشأة وتعريف الرقابة المالية	4
المطلب الثاني: أسس الرقابة المالية وطرق تنفيذها وأساليبها	6
للمطلب الثالث: أهداف وأهمية الرقابة المالية	11
المبحث الثاني: أنواع الرقابة المالية	12
المطلب الأول: الرقابة من حيث الزمن	12
المطلب الثاني:الرقابة من حيث الجهة التي تتولى الرقابة	17
المطلب الثالث: الرقابة المالية من حيث موضوعها	19
المبحث الثالث: الهيئات المكلفة بالرقابة المالية	**22**
المطلب الأول: رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي	22
المطلب الثاني: رقابة المتفشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة	32
المطلب الثالث: السلطة التشريعية	39

خلاصة الفصل	**43**
الفصل الثاني: أساسيات حول النفقات العامة	
تمهيد	**45**
المبحث الأول: ماهية النفقات العامة.	**46**
المطلب الأول: تعريف النفقات العامة وعناصرها	46
المطلب الثاني: صور ومراحل صرف النفقات العامة.	46
المطلب الثالث: تقسيمات نفقات العامة.	59
المبحث الثاني: تسيير النفقات العامة.	59
المطلب الأول: ظاهرة تزايد النفقات العمومية والأعوان المكلفة بتنفيذها	64
المطلب الثاني:أثار النفقات العامة	79
المطلب الثالث: سياسة ترشيد الإنفاق العام.	86
المبحث الثالث: آليات الرقابة المالية على النفقات العمومية.	**93**
المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية على النفقات العمومية.	93
المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية في تنفيذ النفقات العامة في الجزائر	94
المطلب الثالث: ضوابط النفقات العمومية.	100
خلاصة الفصل	103
الفصل الثالث: دراسة حالة المراقب المالي لولاية المدية	
تمهيد	**105**
المبحث الأول: ماهية إدارة المراقبة المالية لولاية المدية	**106**
المطلب الأول: تقديم المراقبة المالية لولاية المدية	106
المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية	107
المطلب الثالث: المراقب المالي	111
المبحث الثاني: آليات المراقب المالي في ترشيد النفقات العامة لولاية المدية	114
المطلب الأول: تأشيرة المراقب المالي وشروط تسليمها:	114

المطلب الثاني: نتائج رقابة المراقب المالي ودوره في ترشيد النفقات العمومية:	115
المطلب الثالث: الرقابة على نفقات التسيير ونفقات التجهيز ومختلف المعوقات التي تواجه المراقب المالي.	118
خلاصة الفصل	**121**
خاتمة	123
قائمة المراجع	**128**
الملاحق	**131**

قائمة الأشكال والجداول

قائمة الأشكال والجداول

قائمة الأشكال:

رقم الشكل	العنوان	الصفحة
الشكل رقم (03-01)	يمثل الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية لإقليم دائرة المدية	110

قائمة الجداول:

رقم الجدول	العنوان	الصفحة
جدول رقم(03-01)	جدول يوضح حجم الاعتمادات والالتزام وكذا عدد الملفات المستلمة والمؤشر عليها والمرفوضة وكذا نسبة الالتزام والرفض ما بين سنة 2015 -2018	117

قائمة الملاحق

قائمة الملاحق:

رقم الملحق	العنوان	الصفحة
الملحق 01	بطاقة التزام	134
الملحق 02	بطاقة تكفل	135
الملحق 03	مذكرة رفض مؤقت	136
الملحق 04	مذكرة رفض نهائي	136
الملحق 05	نموذج تغاضي	137
الملحق 06	نموذج تقرير تقديمي	138
الملحق 07	نموذج سند طلب	139

مقدمة

أضحت النفقات العامة أداة الدولة التي تستخدمها في تحقيق الدور الذي تقوم به مختلف المجالات، إذ أصبحت هي ركيزة أساسية في الاستقرار الاقتصادي مما يتطلب الحذر والرشد والفعالية عند تحصيل الإيرادات وصرف هاته النفقات.

ومع تطور وظائف الدولة من دولة حارسة وظيفتها الحفاظ على الأمن و النظام إلى دولة متدخلة في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية وتسعى إلى تحقيق الرخاء والرفاهية، فازدادت أهمية الإنفاق العام لمواجهة أوجه التدخل المتعددة، كما أصبحت النفقات العامة أداة فعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي، وهذا ما ساهم في التزايد الكبير للنفقات العمومية.

وفي ظل تفاقم ظاهرة تزايد النفقات برزت أهمية ترشيد النفقات العمومية باعتبارها الوسيلة الوحيدة للدولة لحل مشاكلها، ويكون ذلك من خلال تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العمومية وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة، وتعتبر ندرة الموارد المالية من أهم المشاكل التي واجهت الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، لابد من البحث عن آليات لوضع حد لهذه المشكلات عن طريق إحكام الرقابة على الاستعمال الموارد والإمكانيات المادية الموجودة.

أصبحت الرقابة على الأموال العمومية تحتل أهمية بالغة في التشريع المالي الحديث وهي من بين مقومات وأولويات الدولة باعتبارها وسيلة علمية وفعالة تضمن حسن استعمال هذه الأموال وتسييرها وحمايتها،وجعل تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من أثر على سلوك الأفراد و الجماعات، ونظرا للعلاقة القوية بين الرقابة المالية على النفقات العمومية من جهة وترشيدها من جهة أخرى ارتأينا من خلال قيامنا بهذا البحث أن نسلط الضوء على مدى مساهمة الرقابة المالية في عقلنة وترشيد النفقات العمومية.

وللإلمام والإحاطة بمختلف الجوانب التي تمس هذا الموضوع حاولنا الإجابة على الإشكالية التالية:

ما مدى تأثير الرقابة المالية السابقة في ترشيد النفقات العمومية بواسطة المراقب المالي لولاية المدية ؟

الأسئلة الفرعية:

ومن الإشكالية المطروحة يمكننا طرح الأسئلة الفرعية التالية:

- كيف تتم الرقابة المالية على النفقات العمومية؟ وماهي الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية في الجزائر؟

- ما المقصود بالنفقات العمومية ؟وكيف يتم ترشيد هذه النفقات؟
- ما دور الذي يلعبه المراقب المالي في ترشيد النفقات العامة لولاية المدية؟

فرضيات البحث:

للإجابة على الإشكالية الرئيسية والأسئلة المطروحة تم وضع الفرضيات التالية:

- تتم الرقابة المالية على النفقات العمومية عن طريق مجموعة من هيئات وذلك عن طريق مجموعة من الوثائق والمستندات، وهناك عدة هيئات مكلفة بالرقابة المالية على النفقات العمومية من بينها المراقب المالي والمحاسب العمومي، مجلس للمحاسبية، المفتشية العامة للمالية...الخ.
- المقصود بالنفقات العمومية هو مبلغ من المال صادر عن شخص معنوي عام، كما يتم ترشيد النفقات العامة عن طريق الالتزام بما هو منصوص عليه أو ما وضعت من أجله.
- الدور الذي يلعبه المراقب المالي لولاية المدية هو دور وقائي إذ يقوم بإشراف والمراجعة صحة هذه النفقات وصحة الوثائق بواسطة اللوائح والقوانين، وكذا يساهم المراقب المالي في ترشيد النفقات العامة عن طريق التطبيق الجيد للنصوص التشريعية وتقنيات المالية التي تساهم بشكل كبير في ترشيد النفقات العامة.

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية الموضوع من كونه يلقي الضوء على دور الرقابة المالية السابقة كإحدى أنواع الرقابة الممارسة على صرف النفقات العمومية، وتزداد أهمية الموضوع من خلال محاولة توضيح إجراءات العملية للممارسة الرقابة المالية في الجزائر.

أهداف الدراسة:

- إظهار الدور الذي تلعبه الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية.
- البحث عن آليات و السبل التي تمكن من عقلنة وترشيد النفقات العمومية وتجنب التبذير.
- الكشف عن فعالية الأجهزة الرقابية.
- التعريف بمهنة المراقب المالي وإبراز دوره في ترشيد النفقات العمومية.

أسباب اختيار الموضوع:

- الاهتمام المتزايد بهذا الموضوع في الآونة الأخيرة.

- دوافع ذاتية مرتبطة بالميول الشخصي للجانب المالي.
- محاولة الربط بين المعارف النظرية و الجانب التطبيقي.
- معرفة آليات الرقابة المالية التي يقوم بها المراقب المالي.

منهج الدراسة:

من أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة استعملنا المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف الجوانب المتعلقة بالرقابة المالية والمراقب المالي والنفقات العمومية والإجراءات التي يقوم بها المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية هذا بالنسبة للجانب النظري،وتم الاعتماد المنهج التحليلي في الجانب التطبيقي في دراسة حالة المراقب المالي لولاية المدية.

حدود الدراسة:

تتمثل حدود الدراسة فيما يلي:

- الحدود الموضوعية :اقتصرت هذه الدراسة على الرقابة المالية و أثرها على ترشيد النفقات العامة.
- الحدود الزمنية : و امتدت فترة دراستنا ما بين (2015 – 2018).
- الحدود المكانية: هيئة الرقابة المالية لولاية المدية.

الدراسات السابقة:

لقد اعتمدنا في هذا الدراسة على مجموعة من الدراسات السابقة التي ساهمة في انجاز هذا العمل أهمها:

الدراسة الأولى: لهجيرة العوفي، الرقابة المالية كأداة لترشيد النفقات العمومية،دراسة حالة المعهد الوطني المتخصص في التكوين المهني بالمديةINSTP،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر،تخصص علوم مالية،كلية علوم تجارية،جامعة المدية،2014-2015.

أهم النتائج التي توصل لها الباحث والتي لها علاقة بموضوع بحثنا هي:

- إن تحليل مختلف أنواع الرقابة في بلادنا يجعلنا نستنتج أن آليات الرقابة المتبعة في الجزائر لم تصل بعد إلى تحقيق طموحها الموجودة وأهدافها المحددة والسبب في ذلك هو عدم معالجة النقائص والصعوبات التي تقف في طريقها.

- إن أهمية الرقابة المالية تتمثل في مهمتها الأساسية في الحفاظ على المال العام وترشيده وإنفاقه،لكن في الواقع رغم هذه الوظيفة الهامة المسندة إليها رغم جملة من الإصلاحات المتتالية التي عرفتها إلا أن دورها لم يرقى بعد لبلوغ هذا المستوى من التصور والشفافية التي تسعى إلى تحقيقها في تسيير الأموال العمومية،فهي تظل ناقصة،كما أن درجة الفعالية التي تطمح إلى بلوغها في سبيل ترشيد النفقات العمومية ماهي إلا مجرد تصور وهمي،فقابلها في أرض الواقع ممارسات تناقضها وتفرغها من محتواها.
- إن مجال صلاحيات هيئات الرقابة واسع جدا أيقنت ضرورة تدعيمها بإمكانيات بشرية ومادية معتبرة وأساليب حمل مكيفة بشكل مناسب.

الدراسة الثانية: لبن كيحول حمزة، دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية ،دراسة حالة المؤسسة الاستشفائية بوسعادة، مذكرة لنيل شهادة الماستر،تخصص نقود ومالية، علوم اقتصادية،كلية العلوم الاقتصادية وتجارية وعلوم تسيير، جامعة محمد بوشيان،المسيلة،2016-2017.

وأهم النتائج التي توصلت لها هذه الدراسة هي كالتالي:

- لا نقصد بترشيد النفقات العامة الضغط عليها لكن يقصد بها الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر من النفقات العمومية،ولا يتأثر ذلك إلا إذا استطاعت الأجهزة الرقابية المالية بتقليل وحرص بقدر المستطاع من تبذير والإسراف من استخدامها على صورة نفقات عامة.
- تسيير وترشيد النفقات العمومية والرقابة عليها في زمن تعددت فيه وسائل الاختلاس والنهب المال العام و لذلك تحددت الأجهزة الرقابية التي هي مكلفة في مراقبته.
- نقص الرابط بين المراقب المالي والآمرين بالصرف الرئيسي كالوزراء لأن هذا الأخير ي يعتبر رقابة سابقة عائق يكبح عمله فيها بخص صرف الأموال مما يؤدي بالمراقب المالي عادة إلى مراقبة شرعية ونظامية للنفقات مع الاهتمام بالرقابة البعدية.

الفرق بين الدراسة الحالية والدراسات السابقة:

تختلف دراستنا عن الدراسات السابقة في مكان الدراسة إذ قمنا نحن بإجراء الدراسة الميدانية لدى هيئة المراقبة المالية، إذ تمحورت الدراسات الميدانية السابقة على المؤسسات العمومية (الاستشفائية ببوسعادة، المعهد الوطني المتخصص في التكوين المهني بالمديةINSTP) .

كما اختلفت دراستنا عن الدراسات السابقة في فترة الدراسة إذ كانت فترتنا الدراسية ما بين (2015 و 2018) و فترة دراستهم ما بين (2014 و 2015).

هيكل الدراسة:

لتحليل الإشكالية المطروحة و الفرضيات الموضوعة تم تقسيم البحث إلى ثلاث فصول، هما فصلين نظريين والثالث تطبيقي مقسم كما يلي:

الفصل الأول:الإطار النظري للرقابة المالية :حيث قمنا بتقسيمه غلى ثلاث مباحث ،في المبحث الأول تناولنا ماهية الرقابة المالية(نشأة وتعريف الرقابة المالية،أسس وظيفة تنفيذ الرقابة المالية و أساليبها، أهداف وأهمية الرقابة المالية)، أما في المبحث الثاني:فتحدثنا عن أهم أنواع الرقابة المالية(من حيث الزمن، من حيث الجهة التي تتولى الرقابة، والرقابة المالية من حيث موضعها)،أما المبحث الثالث فتناولنا فيه الهيئات المشكلة للرقابة المالية في الجزائر (رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي، رقابة المفتشية العامة للمالية، وظيفة المحاسبة، رقابة السلطة التشريعية).

الفصل الثاني:أساسيات حول النفقات العام: حيث تناولنا في هذا الفصل ثلاث مباحث وهي كالآتي: المبحث الأول كان تحت عنوان ماهية النفقات العامة(تعريفها وعناصرها، صور ومراحل صرف النفقات العمومية، تقسيمات النفقات العمومية)، أما المبحث الثاني فتحدثنا فيه تسيير ظاهرة تزايد النفقات العمومية والأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية (أثار النفقات العمومية، سياسة ترشيد الإنفاق العامة)،وتطرقنا في المبحث الثالث إلى آليات الرقابة المالية على النفقات العمومية (مفهوم الرقابة المالية على النفقات العمومية، أنواع الرقابة المالية على صرف النفقات العمومية في الجزائر، ضوابط الإنفاق العام).

الفصل الثالث:دراسة حالة المراقب المالي لولاية المدية: حاولنا في هذا الفصل إسقاط الجانب النظري للرقابة المالية على الجانب التطبيقي له وتطرقنا إلى ما يلي: المبحث الأول تقديم الرقابة المالية لولاية المدية و تعريف المراقب المالي، أما في المبحث الثاني فتناولنا آليات الرقابة للمراقب المالي لولاية المدية.

وفي نهاية هذا البحث قمنا بوضع خاتمة

صعوبات الدراسة:

- عامل الوقت الذي حال دون تناول هذا الموضوع وتحليله بعمق علمي ومنهجي.
- الصعوبة في فهم النصوص القانونية التي تحتاج إلى مكتسبات علمية قانونية قبلية.

الفصل الأول:

الإطار النظري للرقابة المالية

تمهيد:

لقد صاحب تقدم المجتمعات وكبر حجمها وتطور الحكومات إلى ظهور مشكلات اجتماعية واقتصادية ومالية جديدة حيث واجهت الحكومات مسؤوليات جمة لتلبية حاجات المجتمع المتزايد ،ومن بين أهم المشاكل التي واجهتها هذه الحكومات ندرة الموارد الاقتصادية والمالية مما استوجب عليها إحكام الرقابة على استخدام هذه الموارد والإمكانيات من أجل تحقيق التوازن للرقابة المالية دور هام في تحقيق هذا التوازن مما جعل الدولة بمختلف أنظمتها تحرص كل الحرص على إيجاد آليات وكيفيات متعددة للقيام بالرقابة المالية على أتم أوجهها، حيث أصبحت الرقابة المالية ضرورة ملحة لحماية المال العام ، وقد تطورت الرقابة المالية مع تطور الدول فأصبح لها أجهزة مختصة بها تقوم بالرقابة على مالية الدولة وتحميها من العبث والضياع ،كما تهدف الرقابة المالية إلى معرفة مواقع الخلل وإصلاحها دون ترك أخطاء وكذا محاربة السلوكيات الضارة والانحرافات الحاصلة ومعاقبة أصحابها وتهدف أيضا إلى تحقيق التزام بالقوانين والتنظيمات بقواعد التسيير السليم ومحافظتهم على الأموال الموضوعة تحت تصرفهم ولتوضيح دور الرقابة المالية وأهميتها قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية :

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية.

المبحث الثاني: أنواع الرقابة المالية.

المبحث الثالث: الأعوان المكلفون بالرقابة المالية.

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية.

لقد أصبحت الرقابة المالية أمرا حتميا على مستوى الوحدة الحكومية والهيئات الإدارية ، حيث لم تعد قاصرة على أداء دورها المالي فقط والمتمثل في كونها أداة لتحقيق مدى سلامة التصرفات المالية التي تقوم بها الوحدات الحكومية ، بل إنه يتخطى جوانب أخرى وخاصة يعد زيادة النشاطات وتوعيتها وكبر حجم المؤسسات وكذا زيادة الأخطاء والانحرافات .

وسنتطرق من خلال هذا المبحث إلى: نشأة الرقابة المالية كمطلب أول وتعريف الرقابة المالية وأسسها كمطلب ثاني، ثم طرق تنفيذ الرقابة المالية وأساليبها كمطلب ثالث، أما في المطلب الرابع تحدثنا عن أهمية وأهداف الرقابة المالية.

المطلب الأول: نشأة وتعريف الرقابة المالية

الفرع الأول: نشأة الرقابة المالية

وجدت الرقابة في المجتمعات المنظمة وقد مرت وقد مرت بمراحل متعددة حتى وصلت إلى الحالة الراهنة التي نجدها عليها، وتطور مفهوم الرقابة وتطورت أهدافها وأساليب ممارستها وأجهزتها بتطور النظم السياسية والمالية.

وقد ساعد على تطور الرقابة المالية أيضا تطور الدولة وانتقالها من الدولة الحامية الى الدولة المتدخلة في جميع جوانب الحياة ، وتطور السلطات وانقسامها إلى قضائية وتشريعية وتنفيذية ،وكان للكوارث والأزمات التي مرت بها الدول دورا في دفع المجتمعات إلى تطور أجهزة الرقابة المالية من اجل المحافظة عليها وتوظيفها من أجل تجاوز الأزمات .

* ففي فرنسا أنشئت في عهد الملك سانت لويس غرفة للمحاسبة في عام 1256م وأصبحت في عام 1807ممحكمة محاسبات .

*وفي انجلترا أنشئت هيئة رقابة مالية عام 1866م .

*وفي أمريكا أنشئ أول معهد للمراقبين الماليين في عام 1930م .

*وفي سوريا أنشئ ديوان محاسبات في عام 1938م ثم أصبح الجهاز المركزي للمراقبة والتفتيش علم 1967م .

*وفي لبنان أنشئ ديوان محاسبة في عام 1951م وتم تعديله عام 1959م .

*وفي الأردن أنشئت دائرة تحقيق وتدقيق حسابات عام 1931م وأصبح ديوان للمحاسبة عام 1952م .

تعتبر الرقابة المالية والإدارية من الأركان الأساسية في مفهوم الإدارة الرائدة[1].

الفرع الثاني: تعريف الرقابة المالية

اختلف الكتاب في تعريف الرقابة فقد تعددت التعاريف التي تناولتها ، فالرقابة من الناحية القانونية بأنها عبارة عن حق دستوري يخول صاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة ، فهي حق يخوله دستور أو يخوله قانون معين كما قد تحمل الرقابة معنى الوصاية من جانب الدولة لفرض حدود وقيود معينة تؤدي إلى أهداف التنظيم الإداري التي تتطلبه الدولة[2].

أما عن التشريع الجزائري فلا نجد فيه تعريفا للرقابة المالية إلا في إشارات منها لأساليبها وهيئاتها وعموما فقد تميز التشريع الجزائري كغيره من التشريعات ثلاثة اتجاهات في تعريف الرقابة المالية:

1-الاتجاه الأول:

يركز على الجانب الوظيفي كما يركز على الأهداف مؤكدا أن الرقابة هي التأكد والتحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المعتمدة والتعليمات المسطرة والمبادئ المقررة.

1- منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري** ، مصر2016،ص ص9-10

2- المغراوي عوني محمد ، **الرقابة المالية النظرية والتطبيق** ، ط2 ، مطبعة الانتصار لطباعة الاوفست الإسكندرية ، 2004 م ، ص 15.

2-الاتجاه الثاني:

هو يركز على الجانب الإجرائي وعلى الخطوات الواجب إتباعها للقيام بعملية الرقابة وهنا تتطلب الرقابة على النفقات العامة ما يأتي:

- الاختيار ثم الاختيار الجيد للسياسات الإدارية والمالية المعول عليها .
- اهتمام الإدارة الحكومية بالتخطيط والتنظيم الفعال وطرق التمويل المناسبة .
- الاختيار الأمثل لإطارات التسيير لموظفي التنفيذ وتدريبهم والإشراف عليهم.

3-الاتجاه الثالث:

هو اتجاه يهتم بالأجهزة والهيئات القائمة بعملية الرقابة تتولى فحص والمتابعة والمراجعة وجمع المعلومات، فهي بهذا تعني الأجهزة الموكل لها أمر الرقابة وبهذا

نجد أن الرقابة المالية تدور حول محوري الوسيلة والهدف على محل ثابت هو المال العام[1].

4-الاتجاه الرابع:

هي مجموعة الإعمال التي تتعلق بمتابعة وتنفيذ الخطة وتحليل الأرقام المحلية للتعرف على مدلولها ، ثم اتخاذ ما يلزم من إجراءات لتنمية تحقيق الأهداف والمعالجة أي قصور في تحقيق هذه الأهداف[2].

ويمكن تعريف الرقابة المالية أيضا كما يلي: يقصد بالرقابة المالية الوظيفة التي تقوم بها وحدات حكومية من أجل تتبع المال العام وحراسته وحفظه استنادا إلى مرجعية تشريعية .

ومن خلال التعريف يمكن استخلاص خصائص الرقابة المالية[3]:

1-بن داود إبراهيم ، **الرقابة المالية على النفقات العامة** ،دار الكتاب الحديث، القاهرة ، 2010.ص ص 13-14.

2- عبد الفتاح الصحن ، **الرقابة والمراجعة الداخلية على المستوى الكلي والجزئي** ، مطبعة التونة الإسكندرية ، 1998 ، ص12.

3- إسماعيل حسين أحمدو، **المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة** ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2003، ط1، ص219.

1– هي وظيفة من وظائف المحاسبة الحكومية ولا تكتمل المحاسبة المالية إلا بوجود هذه الوظيفة .

2– تقوم هذه الوظيفة وحدات حكومية أو غير حكومية .

3– تتكفل الرقابة بتتبع المال العام ابتداء من وضع تقديرات إلى حراسته وحفظه وذلك قبل التنفيذ وأثناءه وبعده.

4– لابد من وجود تشريع يعتمد كمرجعية لرقابة المال العام .

5– اتسع مفهوم الرقابة ليشمل المفهوم الواسع للمال العام ولم يعد مقتصر على الرقابة على تنفيذ الميزانية.

المطلب الثاني: أسس الرقابة المالية وطرق تنفيذها وأساليبها

وقد قسمنا هذا المطلب الى أسس الرقابة المالية وطرق تنفيذها وكذا أهم أساليبها

الفرع الأول: أسس الرقابة المالية

لكي تكون الرقابة فعالة ومحققة للأهداف المسطرة، يجب أن تكون خاضعة لمجموعة من الأسس وهي:

1– رسمية الرقابة : أي أن للرقابة صفة رسمية ، تكفل للمراقب الاطلاع على جميع المعلومات الضرورية التي تقتضيها طبيعة هذا العمل ويكفل هذا الأساس إمكانية متابعة اتخاذ القرارات الفورية لتعديل أو تفسير أو إزالة حالات التجاوز أو الضرر ، ويسمح باتخاذ قرارات شخصية بحق المخالفين بفرض عقوبات مادية وانضباطية وتسريح من الخدمة أو إحالة للقضاء وبالمقابل أن تتضمن المكافئة والتحفيز والترقية وغيرها .

2– أساس تخطيط وبرمجة الرقابة: يحقق ذلك نجاح الرقابة وضمان اقتصاديتها وبعدها عن التخبط والعشوائية، ويكون ذلك بمراعاة توجيه الرقابة نحو القضايا الحساسة والهامة وتلك المشكوك فيها والمنفذة بصورة مستعجلة أو بقرارات انفرادية أو التي تتضمن مخالفات للتشريعات.

3– أساس الدقة في الرقابة : لأن أي خطأ في إجراءاتها أو نتائجها يمكن أن يؤثر على قيمة الرقابة بأكملها ، وذلك أن إصدار تقارير رقابية خاطئة يؤدي إلى اتخاذ قرارات مالية وإدارية أو حتى قضائية خاطئة .

4- أساس السرعة في إجراء الرقابة : وذلك لأن إجراءات الرقابة المتأخرة يضعف من أهميتها .

5- أساس القانون بين المراقبة والمراقب عليه: يعتمد نجاح الرقابة الى حد كبير على تعاون المراقب والمراقب عليه.

ويمكن إضافة أسس أخرى للرقابة تتمثل فيما يلي:

أ-التزام نظام الرقابة المالية بإصلاح الإرشاد والتوجيه البناء ولا يقف دوره على اكتشاف الأخطاء أو إبلاغها إلى الجهات المعنية ، ولكن يجب أن يكون هدفه بيان الخطأ والانحرافات والأسباب التي أدت إلى حدوثها ومن المسؤول عن وقوعها والوسائل المقترحة للعلاج لتفادي حدوثها مستقبلا.

ب-ملائمة نظام الرقابة ومرونته بحيث يتلاءم مع طبيعته.

ج- نشاط الوحدة مجال الفحص[1].

د- مراعاة الاقتصاد في تكاليف الرقابة بحيث تكون الوفورات المأمول من القيام بالرقابة من أجلها أقل من تكاليفها فمن الضروري ألا تتضخم أجهزة الرقابة دون حاجة فعلية.

هـ- التنسيق بين أعمال الرقابة الداخلية والخارجية ، فالتعاون بينهما يؤدي إلى عدم ازدواجية الأعمال وتوفير الوقت.

أما عن أسس الرقابة المتعلقة بالمراقب المالي:

1-الاستقلالية: يحدد مدى الاعتماد على المعلومات من خلال معرفة مدى استقلالية المراقب المالي والتي تكون بتوفر النقطتين التاليتين:

1- إسماعيل حسن أحمدو ، **مرجع سابق ذكره** ، ص221.

***عدم وجود مصالح مادية للمراجعة:** أي تكون للمراجع أو لأحد أقاربه مصالح مادية مع المؤسسة لأن ذلك قد يمنعه من إبداء رأيه الفني المحايد في القوائم المالية النهائية.

***وجود استقلال ذاتي:** بعدم تدخل سلطة عليا في الدور الذي يقوم به المراقب بشأن فحص البيانات والسجلات المحاسبية بحيث لا يتعرض لضغوط تحد من تحقيق هدف المراقبة.

2-الكفاءة في الرقابة : إن ذكاء المراقب المالي وانفتاحه الفكري وبعد أفقه النظري وشخصيته القوية وخبرته العملية والمهنية وتخصصه العلمي واستمرار تتبعه للعلوم ذات العلاقة المهنية، جميعا تؤثر على صحة استنتاجاته وملاحظاته وتقديراته ، كما أن أسلوبه في الحصول على المعلومة يؤثر على مهامه ، كما يجب أن يظهر أن هدفه هو التأكد من صحة سير الأنشطة وليس السعي لتصيد خطأ العاملين في المؤسسات التي يراقب عليها ، وأن عليه مساعدتهم في تنفيذ واجباتهم بأعلى مستوى من الدقة [1].

الفرع الثاني: طرق تنفيذ الرقابة المالية

تعمل أجهزة الرقابة على تحقيق رقابتها المالية بطرق مختلفة وذلك وفقا لما يصرح لها نظامها في تحديد هذه الطرق والالتزام بها أو جهاز الرقابة صلاحيات باستخدام الطرق التي يراها مناسبة لتحقيق أهداف رقابية على الوحدة الإدارية.

ويمكن حصر هذه الطرق كالتالي:

1- الرقابة الدورية المستمرة :

ويقصد بها إجراء الرقابة السنوية على الحسابات النهائية لكل عام وإصدار التقرير الرقابي السنوي .

2- الرقابة المتقطعة (الخاصة):

1- اسماعيل حسين أحمدو ، **مرجع سبق ذكره** ، ص221.

ويقصد بها إجراء الرقابة في فترات زمنية غير معينة أو على موضوع معين، وقد تأخذ هذه الطريقة من الرقابة، رقابة شاملة على الحسابات إلا أنها لا تتصف بالاستمرارية النمطية كل سنة على الحسابات الختامية كالرقابة الدورية.

3- الرقابة المفاجئة:

ويقصد بها قيام الرقابة بإجراء رقابة مباغتة تستهدف موضوعا أو موضوعات معينة نتيجة أخبار مسبقة عن مخالفة مالية أو بناء على طلب من الجهات المسؤولة أو نتيجة لارتياب جهاز الرقابة ، ابتغاء التأكد من سير المعاملات المالية الإدارية. وقد يتولى جهاز الرقابة هذه الطريقة بين الحين والأخر يجعل الوحدات الإدارية في مدار الشعور بيقظة الجهاز الرقابي ومتابعة مهماته الرقابية .

4- العينة العنقودية:

يتم اختيار عينة معينة، ويمتد هذا الاختبار إلى مختلف مفردات موضوع المعاملة المالية التي تم اختيارها، بحيث تمثل العينة مجموعة من المعاملات المالية لموضوعات مترابطة ومتكاملة أو ذات صلة بوضوح العينة المختارة، ويطلق البعض على هذا الاستخدام (العينة العنقودية).

5- العينة النوعية الشاملة:

يتم اختيار المعاملات المالية في مجال معين وبصفة كاملة كنشاط أو مشروع معين أو نفقة من طبيعة واحدة.

6- العينة الموضوعية الشاملة:

ويتم اختيار واحدة من المعاملات المالية من كالمجال من المجالات الرئيسية لأنشطة الوحدة الإدارية ويكون هذا الاختيار إما عن طريق اختيار مختلف لموضوعات المعاملات المالية، أو أن الاختيار يتم نمطيا عن موضوع محدد في جميع الأنشطة الرئيسية للوحدة الإداري[1].

الفرع الثالث: أساليب الرقابة المالية

1- عبد المجيد دراز ، سمير إبراهيم أيوب ، **مبادئ المالية العامة** ، الدار الجامعية قسم 1 ، 2002، ص ص 97-98.

هناك عدة أساليب للرقابة المالية وتتمثل هذه الأساليب فيما يلي:

1- الأساليب القانونية والأساليب الفنية:

تتمثل الأساليب القانونية في النظم المالية التي تحددها القوانين واللوائح والتعليمات المعتمدة وهي من أهم الأدوات التي تقوم عليها الرقابة حيث يتعين الالتزام بها ويعتبر الخروج عليها مخالفة مالية تستوجب المساءلة وتوقيع جزاءات فإتباع النظم والتعليمات واللوائح لا يضمن بالضرورة ملائمة الأداء، حيث يكون التصرف صحيح من الناحية الشكلية لكنه غير صحيح من الناحية الموضوعية ولا يعني سلامة الإنفاق بالضرورة تحقيق النتائج المستهدفة لذلك ، فإن الأمر يتطلب إجراء الرقابة على أساس سليم أن تترابط وتتكامل وسائل وأساليب الرقابة المستخدمة في الوحدات المختلفة حسب طبيعتها وطبقا لظروف نشاطها.

أما فيما يخص الأساليب الفنية فتتمثل في تحديد المعايير أو المعدلات القياسية مسبقا، كأساس واضح للرقابة وتقييم الأداء وبيان قدرة الجهاز الرقابي على إدارة المال العمومي، وتقديم المقترحات والتوصيات المناسبة التي تتضمنها التقارير الدورية المعدة من طرف أجهزة الرقابة، كتقارير المفتشية العامة للمالية لتصويب مسار المؤسسات والهيئات المراقبة الذي من شأنه تحسين الأداء العام ، بحيث يتم استخدام الأموال العمومية بكفاءة وفعالية واقتصاد هذا ما يضمن حماية المال العام[1].

2- الأساليب الاقتصادية المحاسبية والأساليب الإدارية:

1- محمد عون الكفراوي ، **الرقابة المالية النظرية والتطبيق** ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، مصر ، 1989.ص80.

إلى جانب الأساليب القانونية والفنية للرقابة المالية يوجد أساليب اقتصادية محاسبية إدارية، وتعد الرقابة الاقتصادية من المفاهيم الحديثة للرقابة التي نشأت نتيجة التداخل بين التنظيمات الإدارية وتشعب نشاطاتها وأعمالها[1].

ويتجسد الأسلوب الاقتصادي من خلال أسلوب المراجعة والتفتيش الذي يتم بواسطة مدقق (فرد أو جهاز) لم يشترك في العمليات التنفيذية فالمراجعة والتفتيش يكون قبل الصرف ، وبعد انتهائه فيشترط وجود سجلات ومستندات كافية وبالشكل المطلوب الذي يمكن من مراجعتها وتحليلها وتبيان الانحرافات وإيجاد الحلول لها ، من خلال تدقيق الجوانب التفضيلية للمعاملات المالية ، باعتبار أنه من أساليب الرقابة المالية الأسلوب المحاسبي .

ويتجسد الأسلوب الإداري من خلال أسلوب الملاحظة والمشاهدة الذي يكون عن طريق مراقبة الوحدات أثناء قيامها بالعمل بعرض تصحيح الأخطاء فور وقوعها ، ولأجل الوقوف على طرق أداء الأعمال ومراجعة النتائج المحققة كرقابة الرئيس لأعمال مرؤوسيه.

وهذه الرقابة دائمة ومستمرة متاحة لنظم الرقابة الداخلية، وهي بطبيعتها غير متاحة للأجهزة الخارجية المتخصصة والتي لا تتوفر لها عادة إمكانية الرقابة الفورية عن طريق الملاحظة والمشاهدة.

ويجب الإشارة إلى أنه إلى جانب هذه الأساليب يوجد أسلوب جامع لكل ما سبق الإشارة إليه وتتمثل في الأساليب المالية باعتبارها أسلوب علمي شامل، يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية الفنية والاقتصادية المحاسبية والإدارية[2].

للمطلب الثالث: أهداف وأهمية الرقابة المالية

الفرع الأول: أهداف الرقابة المالية

تتمثل أهداف الرقابة المالية على وجه العموم فيما يلي :

1- حمدي سليمان سحيمان القبيلات ، **الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية** ، مكتب الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 1998 ، ص151.

2- محمد عون الكفراوي ، **مرجع سبق ذكره** ، ص ص 74-75.

1– التأكد من صحة ودقة البيانات المحاسبية المثبتة بدفاتر والسجل المشروع.

2–الحصول على رأي فني محايد حول مطابقة القوائم المالية لما هو مقيد بالدفاتر والسجلات.

3– اكتشاف ما يوجد بالدفاتر من أخطاء أو غش.

4–تقليل فرص ارتكاب الأخطاء والغش عن طريق الزيارات المفاجئة للمشروع وتدعيم أنظمة الرقابة الداخلية بالمشروع .

أما اليوم فقد تعدت عملية التدقيق هذه الأهداف إلى أهداف وأغراض أخرى أهمها:

1– مراقبة الخطط الموضوعية ومتابعة تنفيذها.

2–تحقيق أقصى قدر ممكن من الكفاية الإنتاجية عم طريق محو الإسراف في جميع نواحي نشاط المشروع.

3– تحقيق أقصى قدر ممكن من الرفاهية لأفراد المجتمع الذي يعمل فيه المشروعة ، ويأتي هذا الهدف الأخير نتيجة التحول الذي طرأ على أهداف المشاريع بصورة عامة حيث لم يعد تحقيق أكبر قدر من الربح الهدف الأهم بل شاركته في الأهمية أهداف أخرى منها العمل على رفاهية المجتمع الذي يعمل فيه المشروع .

وهناك أهداف أخرى يمكن إضافتها تتمثل في:

1– التحقق من أن الموارد قد حصلت وأثبتت بالدفاتر والسجلات وفقا للقوانين واللوائح والقواعد المعمول بها، والكشف عن أي مخالفة أو تقصير في ذلك.

2–التحقق من أن الإنفاق تم وفقا لما هو مقرر له وأن الأعمال تتم على النحو المطلوب ويتم استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها دون إسراف أو انحراف والكشف عما يقع في هذا الصدد من المخالفات.

3–متابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء في الوحدات للتأكد من التنفيذ يسير وفقا للسياسات الموضوعية ولمعرفة نتائج الأعمال والتعرف على مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عما يقع من انحرافات وما قد يكون من قصور وأسباب وذلك لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة .

4– التأكد من سلامة القوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها والتحقق من مدى كفايتها وملاءتها واكتشاف نقاط الضعف فيها واقتراح وسائل العلاج التي تكفل أحكام الرقابة

على المال العام دون تشدد في الإجراءات[1].

الفرع الثاني: أهمية الرقابة المالية

تبرز أهمية الرقابة المالية من خلال ما يلي:

*ارتباطها بالعملية الإدارية ارتباطا وثيقا، لأن كل من التخطيط والتنظيم يؤثران ويتأثران بالرقابة المالية أي هناك تفاعل مشترك بين هذه الأنشطة بما يحقق الأهداف التي تسعى المؤسسة إليها.

*إن عملية الرقابة المالية تمثل المحصلة النهائية لأنشطة ومهام المؤسسة فمن خلالها يمكن قياس مدى كفاءة الخطط الموضوعية وأساليب تنفيذها.

*ترتبط الرقابة المالية ارتباطا وثيقا بوظيفة التخطيط لأن التخطيط هو مطلب أساسي للقيام بوظيفة الرقابة المالية[2].

*تعتبر الرقابة المالية وسيلة وغاية في نفس الوقت، فهي وسيلة إذا ما استخدمت لمتابعة الأعمال وفق الخطط الموضوعية، وهي غاية إذا كان يراد بها تحقيق المساءلة وبالتالي تحديد المسؤولية الإدارية، فالرقابة المالية أداة لاكتشاف الأخطاء وتبيان مراكز الضعف والانحراف بقصد اقتراح الحلول وضمان حسن تطبيق الموازنة العامة ولابد

1- عبد الرؤوف جابر ، **الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية**، ط1، دار النهضة العربية لبنان ، 2004، ص ص19-20.

2- عماري الهام ، **تفعيل الرقابة المالية لتحسين الأداء المالي في المؤسسة الاقتصادية** ، مذكرة تخرج لنيل شهادة مستر ، كلية علوم تجارية ، جامعة آكلي ولحاج البويرة ، الجزائر ، 201 /.2015. ص 08

في سبيل كل ذلك أن نقوم بأعمال الرقابة جهاز مستقل يتمتع أعضاءه بالتأهيل والاختصاص في العمل المخول لهم[1].

*إن أي برنامج للرقابة المالية يتطلب وجود هيكل تنظيمي والمتمثل في أوجه المسؤولية المختلفة للمديرين.

*إن الخطأ الصغير الذي لا يكتشف في وقته يصبح خطأ كبير في اليوم الذي يليه، وبهذا فإن نظام الرقابة الفعال يمكن المديرين من التحكم والكشف عن الأخطاء في وقتها ومحاولة حلها والتغلب عليها.

*نظام الرقابة يسمح للمديرين من متابعة الأنشطة والمهام للمسؤولين عليها[2].

المبحث الثاني: أنواع الرقابة المالية

تعددت تقسيمات الباحثين للرقابة من الناحية النظرية من أجل تسهيل البحث فيها وفي أجهزتها وسنتناول في هذا المبحث مختلف أنواع الرقابة وتقسيماتها.

المطلب الأول: الرقابة من حيث الزمن

ويمكن تقسيم الرقابة حسب هذا النوع إلى: الرقابة المالية السابقة، الرقابة المرافقة، الرقابة المالية اللاحقة وفيما يلي توضيح لمختلف هذه الأنواع:

أولا : الرقابة المالية السابقة

هي الرقابة التي تتم قبل اتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي إلى صرف الأموال العامة، حيث لا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف ولهذا النوع من الرقابة وظيفة وقائية وتتمثل في العمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات، لذلك تسمى بالرقابة المانعة أو

1- بناصر جبارة ، **الرقابة المالية وأهليتها الاقتصادية في ظل عصرنة النظام المالي العمومي** ، دراسة حالة الجزائر ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة يحي فارس بالمدية ، 2017/2016 ، ص 47.

2- عماري الهام ، **مرجع سبق ذكره** ، ص 08.

الوقائية ، وتمارس الرقابة المالية السابقة على النفقات العامة دون الإيرادات العامة، إذ لا يمكن تصور وجود رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات.

وللرقابة السابقة العديد من المزايا إلى جانب ما عليها من مآخذ وعيوب وتتمثل المزايا في:

1- تمثل الرقابة السابقة في حد ذاتها دافعا هاما للأجهزة الخاضعة للرقابة في أداء واجباتها والعناية والحر.

2- تحد من التصرفات غير الاقتصادية وتمنع الانحرافات في تطبيق الخطط والموازنات.

3- التحقق من درجة المسؤولية التي تتحملها الوزارات والمصالح المختلفة.

4- تساعد على توخي الوقوع في الأخطاء والمحاذير القانونية أو الفنية ذات الآثار المالية، وتدعو للتقليل من ارتكاب المخالفات بوجه عام[1].

5- تساعد على تفادي التعرض لأي خسائر أو أعباء مالية لا تدعو إليها الحاجة تعمل على اكتشافها أولا بأول على مدى العمليات والإجراءات المالية المتخذة ، خاصة بالنسبة للمشروعات العامة في مراحل الدراسة الأولية والتعاقد والتنفيذ وما يعاصرها من عمليات صرف الأموال.

أما عيوب الرقابة السابقة فهي:

1- تؤدي أحيانا إلى الحد من الاستقلال الممنوح للجهاز الخاضع للرقابة خاصة في المشروعات الاقتصادية التي تقتضي حرية التصرف وسرعة الحركة ، وقد يفتح ذلك الباب أمام الروتين الحكومي للدخول إلى المشروع ، وتضيع الفائدة من منحه الاستقلالية والشخصية المعنوية.

2- قد تؤدي إلى خلق نوع من الإدارة المزدوجة من حيث أن تنفيذ قرار الجهة الخاضعة للرقابة مشروط بموافقة سلطة الرقابة السابقة ، فهذا بدوره قد يؤدي إلى شيوع المسؤولية بينهما.

1- محمود رسول العموري ، **الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)**، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط1 ، جامعة دمشق ، 2005م، ص ص30-31.

3– لا تساعد الجهة التي تتولى الرقابة ، فالرقابة على مرحلة معينة لا تعطي فكرة كاملة عن طبيعة التصرف المالي وأهميته ، فغالبا ما يصعب وفقا لهذا الأسلوب مراجعة العملية الواحدة في مجموعها خاصة بالنسبة للارتباطات المالية الكبرى ، والمشروعات الإنشائية وإنما تتم مراجعتها كإجراءات متفرقة كما يبدأ بتنفيذ جزء منها وبالتالي لا تتاح الفرصة لدراسة جميع أجزاء العملية الواحدة والكشف عما يكون هنالك من غش أو تلاعب.

4– كما أن إحساس الجهة الخاضعة للرقابة بوجود الرقابة السابقة والاعتياد عليها، قد يجعلها تركز إلى جهاز الرقابة وتعتمد عليه في توجيه الإجراء أو اتخاذ القرار[1].

ثانيا: الرقابة المرافقة (الآنية)

تتمثل هذه الرقابة في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة بذلك في الدول على تقوم به السلطة التنفيذية من نشاط مالي يتعلق بالنفقات العامة والإيرادات العامة الواردة بميزانية الدولة وعادة ما يمارس الرقابة الآتية (المرافقة للتنفيذ) اللجان البرلمانية المختصة المنبثقة عن السلطة التشريعية ، بالإضافة إلى الجهات التي تتولى الرقابة الداخلية، ويتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار والشمول، حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال ويساير ويتابع خطوات التنفيذ ومن مميزاته القدرة على اكتشاف الخطأ والإهمال فور وقوعه فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية، ولا يوجد كثير من النقد لهذا النوع من الرقابة ، وإن كان يوجد النقد للقائمين به إذا انحرفوا عن الطريق الرقابي السليم وتحكمت فيهم أغراض أخرى، أو كانوا غير قادرين على القيام من الناحية الفنية بأعباء الرقابة أثناء التنفيذ[2].

ثالثا: الرقابة اللاحقة

وهي الرقابة التي تبدأ بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة، والرقابة اللاحقة لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب النفقات فقد كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة ولمنها تشمل جانب الإرادات العامة، وللتأكد من تطبيق السلطة

1 – محمود رسول العموري ، **نفس المرج السابق** ، ص ص30-31.

2– محمود رسول العموري ، **مرجع سابق**، ص 33.

التنفيذية للقوانين وعدم تقاعس هذه الأخيرة عن تعطيل الضرائب المفروضة، وأن كل ما حصل قد ورد بالفعل إلى خزينة الدولة، وتتخذ الرقابة اللاحقة أشكالا متعددة، فقد تقتصر على مراجعة الحاسبة المستندة لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت وقد تمتد لتشمل بحث عن مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة.

ولكي تتوفر الجدية في عمليات الرقابة اللاحقة ولكي تؤتي الثمار المرجوة منها لابد وأن تتم هذه الرقابة عن طريق هيئة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية وأن تمنح هذه الهيئة وظيفتها من السلطات والضمانات ما يجعلها بمنأى عن أي إجراء تعسفي قد تحاول الحكومة اتخاذه.

وأسلوب الرقابة اللاحقة يتفادى ما في أسلوب الرقابة السابقة من عيوب حيث تسهل مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها دراسة دقيقة ومستيقظة والكشف عن الاختلاسات والتلاعب والأخطاء الفنية، والرقابة اللاحقة يتاح لها من الوقت ما يكفي لإتمام هذه الدراسات دون أن يترتب على ذلك أي تعطيل لسير العمل الحكومي، كما أن الرقابة الخارجية اللاحقة لا تؤدي إلى تدخل هيئة الرقابة في اختصاصات السلطة التنفيذية، بل أن مجرد العلم بوجود الرقابة الخارجية لاحقة سيدفع المسؤولين في السلطة التنفيذية إلى توخي الدقة في تنفيذ الميزانية وتطبيق اللوائح والتعليمات المالية، وبالتالي منع الكثير من المخالفات المالية التي كان من الممكن حدوثها لو لم يأخذ بهذا الأسلوب للرقابة المالية[1].

ولقد عاب البعض على الرقاب اللاحقة أنها لا تمكن من اكتشاف المخالفات المالية أو الغش والاختلاس إلا بعد أن تكون الأموال قد أنفقت فعلا، فهي وإن كانت تقلل من المخالفات المالية لا تمنع من ارتكابها وإنما تقتصر على التنبيه إليها بعد وقوعها، بالإضافة إلى أن اكتشاف هذه المخالفات المالية قد يأتي بعد وقت طويل من ارتكابها يكون فيه المسؤول قد تغير مما يقلل من أهميتها ولا شك في كثير من العيوب التي ألصقت بالرقابة الخارجية

1- دراز حامد عبد المجيد ، **مبادئ المالية العامة** ، دار الجامعة ، جامعة الإسكندرية ، 1988م ، ص ص106-107.

اللاحقة يسهل تفاديها إذا ما أعطيت لهيئة الرقابة بعض السلطات القضائية مثل تلك التي تخول إلى محكمة المحاسبية في فرنسا، أو إنشاء محكمة تأديبية لتعزيز مهمة هيئة الرقابة مثل النيابة الإدارية[1].

المطلب الثاني:الرقابة من حيث الجهة التي تتولى الرقابة

تنقسم الرقابة وفقا لهذا المعيار إلى: رقابة داخلية، رقابة خارجية وذاتية.

أولا: الرقابة الداخلية:

هي رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية ، وهي تعتبر رقابة ذاتية تمارسها الوحدات القائمة بالتنفيذ وتعرف بأنها،كل الخطط والإجراءات المختلفة التي يتبعها النظام لحماية موارده وللتحقق من دقة ومدى الاعتماد على البيانات المحاسبية، ولزيادة كفاءة الأداء بالوحدة ولتشجيع موظفي الوحدة على الالتزام بالتشريعات[2]،كما تعتبر الهيئات التالية من هيئات الرقابة الداخلية :

*هيئة الرقابة على مستوى الوحدة .

*الرقابة على مستوى الوحدة أو المصلحة أو هيئات أو الشركات القابضة.

*رقابة الوزير التابع له الوحدة أو المصلحة.

*رقابة وزير الخزانة أو البنك المركزي على الوزارات والمصالح والوحدات[3].

1- دراز حامد عبد المجيد ، **مرجع سابق** ، ص 107.

2- محمود رسول عموري ، **مرجع سابق** ، ص38.

3- عوف محمود الكفراوي ، **مرجع سابق** ، ص34.

ثانيا: الرقابة الخارجية

هي رقابة تتم من طرف السلطة التشريعية أو القضائية وتعرف بأنها : نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العملية المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة الحكومية في انجاز أهدافها وبرامجها ومشاريعها .

فالرقابة الخارجية هي رقابة تقوم بها جهة خارجية مستقلة عن الهيئة الخاضعة ، والهدف منها الحصول على رأي فني محايد حول صدق الحسابات الختامية في تصوير الحالة المالية للوحدة الحكومية وكذا نتائج أعمال الجهة الخاضعة للرقابة عن الفترة المالية المعينة ، ويمكن أن تباشر هذا النوع من الرقابة كل من ديوان الرقابة القضائية أو البرلمانية .

ثالثا : الرقابة الذاتية

تمثل مجموعة النظم والضوابط التنفيذية التي تضعها إدارة الوحدة لتنظيم سير العمل داخلها في كل وظيفة أو عمل من الأعمال ، بما يكفل حسن سير العمل فيها ، وفقا للخطط الموضوعية ووفقا لضوابط معينة ، ويشمل ذلك النظم الإجرائية والتعليمات ، ونظم المعلومات والسجلات ، فالرقابة الذاتية إذا هي جزء من العملية الإدارية للوحدة ، وترتبط ارتباطا عضويا بالتخطيط حيث يعد كل من التخطيط والرقابة عمليتين من أعمال وظيفة الإدارة ، بالإضافة إلى أعمال أخرى .

من أجل نجاح الرقابة الذاتية فإنها تتطلب ما يلي:

*توزيع العمل بين الموظفين ، وتحديد مسؤوليات وواجبات كل منهم بشكل يكفل الحد من الغش والأخطاء .
*أن لا ينفرد موظف واحد بإتمام عمل ما من أوله إلى آخره بل لابد أن يأخذ في عين الاعتبار عند بناء النظام المحاسبي أن تكون كل عملية أو بيان يتم تداوله بين أكثر من موظف أو أكثر من قسم .
*أن يجرى جرد مفاجئ أو تفتيش دوري للخزينة والمخازن العامة.

*الالتجاء إلى وسائل الرقابة الحديثة ، بمقتضاها يعين سقف للمبالغ التي يجوز لأمين الصندوق الاحتفاظ بها في خزائنه ، فلا يجوز أن تزيد هذه المبالغ عن الحد المسموح به ، والباحث في الرقابة الذاتية يجد أنها متضمنة في الرقابة الداخلية من خلال أسلوبها التسلسلي ، وهي تختلف في تطبيقها عن الرقابة الذاتية في الإسلام الذي ينظر إلى الرقابة الذاتية أنها تنبع من داخل النفس البشرية لكل إنسان[1].

المطلب الثالث: الرقابة المالية من حيث موضوعها

وتقسم الرقابة المالية وفقا لموضوعها إلى ثلاث أقسام هي :الرقابة المالية المستندية (المشروعية)، الرقابة الاقتصادية ، الرقابة الشاملة .

أولا : الرقابة المستندية (المشروعية) :

تتمثل في الرقابة على المستندات والسجلات والدفاتر اليومية للتأكد من أن الإيرادات والنفقات قد تم تنفيذها وفقا للقانون والتشريع المعمول به ، ويهتم هذا النوع من الرقابة بصحة المستندات من الناحية الحسابية ومدى مطابقتها للوائح والتعليمات ، والتي تطورت لتشمل البحث في مدى صحة التصرف المالي من منطلق أن صحة المستند لا تعني بالضرورة صحة التصرف المالي[2] . ويمكن لهذا النوع من الرقابة أن يكون قبل التنفيذ أو أثناءه كما يمكن أن يكون بعد الصرف .

ثانيا : الرقابة الاقتصادية

تسمى أيضا برقابة الفعالية والأداء ، وهي تهدف إلى مراجعة أنشطة السلطة الحكومية ، من حيث المشروعات والبرامج التي تقوم بها للوقوف على مدى التقدم في التنفيذ واستخلاص نقاط الضعف وما يصاحب ذلك من إسراف وتبذير من خلال مقارنة الأداء المحقق بالهدف المخطط له [3].

1- محمود رسول العموري ، **مرجع سابق** ، ص40.

2- خالد راغب الخطيب ،**مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام** ، ط1 ، مكتبة المجتمع العربي ، الأردن ، 2010م ، ص 83.

3- محمد شاكر عصفور ،**أصول الموازنة العامة**، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، ، عمان ، 2008م ، ص 161.

وتشمل الرقابة الاقتصادية رقابة الكفاءة التي تعني تحقيق أكبر النتائج بأقل التكاليف، ورقابة الفعالية التي تعني مدى تحقيق النتائج المرجوة[1].

تركز الرقابة الاقتصادية (الأداء) على الأركان الآتية :

– وجود أهداف محددة مسبقا.

– قياس الأداء الفعلي: بالاعتماد على ما توفره النظم المحاسبة والأساليب الإحصائية من معلومات وبيانات.

– مقارنة الأداء بالمستهدف لتحديد الانحراف أو الخطأ.

– اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح الانحرافات .

وتجدر الإشارة إلى أن قد تعاني الأجهزة الرقابية من صعوبات في مجال رقابة الأداء والتي تتمثل أساسا فيما يلي:

– صعوبات في تحديد موضوعات رقابة الأداء وتحديد حدود المساءلة.

– صعوبات في توفير الوسائل الفنية والتقنية الملائمة لهذا النوع من الرقابة، والمتمثلة في بعض المعلومات المناسبة والمعايير التي يقوم على أساسها الأداء.

– صعوبات تتعلق بعدم كفاية الموارد المالية والبشرية لممارسة رقابة الأداء [2].

ثالثا: الرقابة الشاملة

تشمل الرقابة المستندية والاقتصادية من أجل تقييم الأداء والوقوف على مدى تحقيق الأهداف ومراعاة التنفيذ وفقا للقوانين والتشريع المعمول به .

1- محمود رسول العموري ، **الرقابة المالية دراسة عليا (دراسة مقارنة)** ، مرجع سابق ، ص37

2- المنظمة العربية لمكافحة الفساد، **المساءلة والمحاسبة تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية**، الدار العربية للعلوم ، بيروت، 2006م ،ص270.

يعرفها البعض بأنها المراجعة المالية ومراجعة المطابقة التي تعكس الأداء العام ومدى كفاءة واقتصاد وفعالية إدارة الموارد العامة وذلك من خلال اشتمالها على العناصر التالية [1]:

– **المسؤولية المالية** : التي يجب أن تتضمن الاستقامة المالية ونشر كل الوقائع واحترام القوانين السارية.

– **مسؤولية الأداء** : أي رقابة الفاعلية والاقتصاد في استعمال الموارد العمومية .

– **مسؤولية البرامج** : وهي التأكد من أن نشاطات الحكومة تحقق الأهداف المخططة مع الأخذ بعين الاعتبار النتائج والتكاليف معا.

المبحث الثالث: الهيئات المكلفة بالرقابة المالية

هناك عدة هيئات مكلفة بالرقابة المالية وهذه الهيئات تتمثل في المراقب المالي والمحاسب العمومي ، وكذا المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة وكذا رقابة السلطة التشريعية وفيما يلي توضيح لذلك .

المطلب الأول: رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي

يقوم كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي بعملية الرقابة المالية وهذا من أجل تحقيق الأهداف المرجوة وكذا الحفاظ على المال العام.

حيث سنتناول في الفرع الأول رقابة المراقب المالي أما في الفرع الثاني فنتحدث عن رقابة المحاسب العمومي:

1- حبيب أبو صقر ،**موجز الرقابة على المؤسسات العامة في الدول النامية** ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، 1978م ، ص161.

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي

1-تعريف المراقب المالي:

المراقب المالي هو شخص تابع للوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية ، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري ، ورقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست مراقبة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة [1].

وتعتبر رقابة المراقب المالي أول درجة للرقابة على النفقات العمومية وهي رقابة شرعية دون أن تتجاوزها لتصبح رقابة ملائمة [2].

فالمراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية ويعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالميزانية ويخضع المراقب المالي للسلطة المباشرة لوزير المالية ، وذلك وفق تنظيم إداري تمثله الأجهزة التالية على التوالي ، المديرية العامة للموازنة ثم المديرية الجهوية للموازنة ، ومحليا على مستوى كل ولاية وبلدية وذلك أن رقابة النفقات تطبق على ميزانيات الملحة وعلى الحسابات الخاصة للخزينة ، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني ، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة [3].

2_ مهام المراقب المالي:

- تدقيق كل مستندات الصرف للتأكد من مطابقتها للقوانين والأنظمة المالية السارية.

- بعد التأكد من صحة البيانات يقوم بختمه المخصص لهذه الغاية من قبل وزير المالية.

1- إبراهيم بن داود ، **مرجع سابق** ، ص 128.

2- مولود ديدان ، **أبحاث في الإصلاح المالي** ، دار بلقيس ، دار البيضاء الجزائر ، 2009م ، ص 210.

3- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009م، **يتعلق بالرقابة السابقة التي تلزم الجريدة الرسمية الجزائرية**، العدد 82- 27.

– لا يجوز صرف مستحق قبل التدقيق من طرف المراقب المالي ويتحمل أمين الصندوق المسؤولية الكاملة في حالة قيامه بالصرف بدون توقيع المراقب المالي .

– إعلام وزارة المالية فورا وخطيا بكل مخالفة لأحكام القوانين والأنظمة المالية.

– متابعة تحصيل الإيرادات في الوزارة أو الدائرة المعين لديها وكذلك متابعة دفع تلك التحصيلات إلى صندوق الخزينة في حينه [1].

أما حسب المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92_414 تتمثل مهام المراقب المالي في:

– يقوم بمسك تعداد المستخدمين ومتابعته حسب كل باب من أبواب الميزانية.

– يمسك سجلات تدوين التأثيرات والرفض .

– يمسك محاسبة التزامات حسب شروط المحددة في المواد أعلاه.

– إرسال حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة بتطوير الالتزام بالنفقات بتعداد المستخدمين.

– إرسال تقرير في نهاية السنة المالية إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض وإلى الآمرين بالصرف على سبيل الإعلام يعرض فيه شروط التنفيذ والصعوبات التي لاقها والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية وكذا الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية[2].

1- محمد التهامي طهور، **مراجعة وتدقيق الحسابات (الإطار النظري والممارسة التطبيقية)**، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 2003م، ص52.

2- **المادة23 من المرسوم التنفيذي 92-414** المؤرخ في 1992/11/14، المتعلقة بالرقابة السابقة لنفقات التي تلتزم بها الجريدة الرسمية العدد 82.

3- تأثير المراقب المالي:

تخضع القرارات المتضمنة التزاما مسبقا بالنفقة قبل التوقيع عليها لتأثير المراقب المالي وقد حصرت المادة 05 من المرسوم التنفيذي 92-414 والمتعلق بالرقابة السابقة لتنفيذ النفقات التي تلزم بها.

أ- قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.

ب- الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

ت- الجداول الأصلية الأولية ، التي تعرض بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية .

ث- الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار[1].

كما تخضع فضلا على ذلك لتأثير المراقب المالي

- كل التزام مدعم يستند طلب أ فاتورة شكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.

- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالالتحاق أو تحويل اعتمادات .

ـ كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الغدارة المباشرة أو المثبتة بفاتورات نهائية [2].

شروط تسليم التأشيرات:

حسب ما جاء في المادة 14 من المرسوم التنفيذي 92-414 يتحقق المراقب المالي من توفر شروط قبل التأشير والمتمثلة في :

أ- صفة الأمر بالصرف .

1- المادة 06 من المرسوم التنفيذي 92-414، **مرجع سبق ذكره.**

2- المادة 07 من المرسوم التنفيذي 92-414، **مرجع سبق ذكره.**

ب– مطابقتها التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

ت– توفير الاعتمادات أو المناصب المالية .

ث– التخصيص القانوني للنفقة .

ج– مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبنية في الوثيقة المرفقة .

ح– وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الفرض عندما تكون مثل هذه التأشيرات عليها التنظيم الجاري المعمول به [1].

نتائج عملية رقابة المراقب المالي :

تنتهي عملية الفحص والتدقيق التي يقوم بها المراقب المالي بتأشيرة على استمارة الالتزام إذا تأكد من إستفائها للشروط السابقة الذكر إذا كانت أحد الشروط غير مستوفاة يكون رده بالرفض الذي قد يكون مؤقتا أو نهائيا ، وقد يطلب منه التقاضي عن الرفض النهائي تحت مسؤولية الأمر بالصرف وذلك حسب ما جاء في المرسوم التنفيذي 92-414 .

أ– الرفض : قد يؤجل المراقب المالي التأشير على استمارة الالتزام ويسمى هذا التأجيل بالرفض المؤقت أو يرفض منح التأشيرات فتكون أمام حالة الرفض النهائي .

***الرفض المؤقت:**

يمكن أن يؤجل المراقب المالي التأشير على استمارة الالتزام في الحالات التالية :

– اقتراح التزام مشوب بالمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

– انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة .

1–المادة 09 من المرسم التنفيذي 92–414، **مرجع سابق**.

– نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة [1].

***الرفض النهائي :**

يرفض المراقب المالي منح تأشيرته بشكل نهائي في الحالات التالية:

– عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

– عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية .

– عدم احترام الأمر بالصرف للملاحات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت [2].

التغاضي : في حالة رفض المراقب المالي النهائي للالتزام بالنفقة المنصوص عليها سابقا في المواد 06، 07 من المرسوم 92-414 ، ونظرا لتصرف الأمر بالصرف في ايطار الملائمة يمكن لهذا الأخير أن يتقاضى عن الرفض النهائي تحت مسؤوليته ما لم يكن الرفض النهائي معلن عنه بناءا عن :

*صفة الأمر بالصرف.

*عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها .

*انعدام التأشيرات أو الأداء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به .

*انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام .

*التخصص غير القانوني للالتزام ، بهدف إخفاء إما تجاوزا الاعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية .

1- المادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-414، **مرجع سابق الذكر**.

2- المواد 18-19 من المرسوم التنفيذي 92-414، **مرجع سبق ذكره**.

وحسب المادة 20 ففي حالة التقاضي يرسل الالتزام مرفقا بقرار التغاضي إلى المراقب قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه ، والذي يرسل نسخة من هذا الملف إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام وهذا ما ورد في المادة 21 من المرسوم 92-414 سابق الذكر والذي يرسله بدوره في جميع الحالات إلى المؤسسات المتخصصة في الرقابة وذلك حسب المادة 22 من المرسوم السابق الذكر.

لقد تجسدت الرقابة في ممارسات ومناهج وحتى تأويلات لنصوص لم تكن دوما متجانسة ،ولذلك يتخذ المراقبون الماليون في بعض الأحيان مواقف متباينة يفسرها التباين في تكوين المواصفات هؤلاء الموظفين الذين يردون خاصة من المصالح المالية المختلفة بالإضافة إلى نقص التعليمات الواضحة والمناشير، أو نقص الإعلام والتكون المهني ، زيادة على ظروف عمل المراقب المالي البشرية والمالية على المستوى المركزي والمحلي لذلك فهذه الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي تليها دائما رقابة المحاسب العمومي الذي تتدخل أثناء تنفيذ الميزانية.

2- مسؤولية المراقب المالي :

نظرا للدور الهام والبارز للمراقب المالي من جهة ، والتدقيق والحساس من جهة أخرى فإنه يقع عليه حسن سير مجموعة المصالح الموضوعية تحت سلطته ومسؤوليته عن التأشيرات التي يسلمها ، كما ينقل عبئ هذه المسؤولية إلى المراقب المساعد في حدود الاختصاصات أي بالأعمال الموكلة إليه والتأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة .

إلا إن هذه المسؤولية الواقعة على المراقب المالي تسقط في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات حتى وإن استعمل الأمر بالصرف حق التغاضي .

كما يقع على عاتق المراقبين الماليين سواء أكانوا رئيسيين أو مساعدين الالتزام بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطاعون عليها ، كما توفر لهم الحماية القانونية من كل أشكال الضغوط التي قد تقع عليهم في ممارسة مهامهم خاصة عند توقيعهم على التأشيرات أو بعد رفضهم توقيعها وكذا تدخل قد يعيق أداء المهام الموكلة لهم [1].

1- إبراهيم بن داود ، **مرجع سبق ذكره** ، ص 137.

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي

1- تعريف المحاسب العمومي:

يقصد بالمحاسب العمومي الشخص المعين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية، وفق نص المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية 21/90 فإنه يعد محاسبا عموميا كل شخص يقوم بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبية.

ضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أو الموارد التي كلف برقابتها والمحافظة عليها.

- حركة الحسابات والموجودات.

وبهذا نجد دور المحاسب العمومي مزدوج فهو يقوم بتنفيذ النفقات العامة ويؤدي دورا رقابيا هاما.

2- يتم تعيين المحاسب العمومي :

يتم تعيين المحاسب العمومي من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون السلطة وتشمل هذا التعيين محاسب الدولة الآتية بيانهم:

- العون المحاسب المركزي .

- أمين الخزينة المركزي.

- أمين الخزينة الرئيسي.

- أمناء الخزينة في الولاية .

- العون المحاسب الجامع للموازنات الملحقة .

- قابضي الضرائب.

– قابضي أملاك الدولة.

– قابضي الجمارك.

– محافظي الرهون .

كما أن وزير المالية يعتمد الأعوان المحاسبين في الهيئات التالية:

– المجلس الشعبي الوطني.

– مجلس الأمة .

– المجلس الدستوري.

– مجلس المحاسبة.

– المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

– كما يعين الوزير المكلف بالمالية محاسبي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بناءا على اقتراحات الوزير المكلف بالقطاع[1].

3– أصناف المحاسبين العموميين:

يمكن تقسيم المحاسبين العموميين إلى:

أ– المحاسبون الرئيسيون : هم المكلفون بتنفيذ العمليات الخاصة بالآمرين بالصرف الرئيسيين وما يلاحظ هنا هو وجود ارتباط بين المحاسبين الرئيسيين .

ب– المحاسبون الثانويون : هم من يتولون تجميع عمليات المحاسب الرئيسي أي هناك علاقة تسلسلية مع المحاسبين الرئيسيين.

1- إبراهيم بن داود ، **مرجع سبق ذكره** ، ص ص 139-149.

4-المجالات الرقابية للمحاسب العمومي :

إن مجالات رقابة المحاسب العمومي متعددة، وهي رقابة موالية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الآمر بالصرف، وتتمثل مجالات رقابة المحاسب العمومي في:

أ- يراعي المحاسب العمومي مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها .

ب- التأكد من صفة الآمر بالصرف أو المفوض له ، لذا كان من اللازم أن يرسل كل آمر بالصرف قرار تعيينه عن إمضائه للمحاسب العمومي .

ج-كما يراقب المحاسب العمومي شرعية عملية تصفية النفقات والتي هي من المراحل الإدارية التي يختص بها الآمر بالصرف ، ومن خلالها يتم التأكد من أداء الخدمة أي أن الإدارة لا تقوم بالدفع .

د-كما يعمل المحاسب العمومي على مراقبة توفر الاعتمادات ، أي أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في ايطار الميزانية .

هـ-كما يراقب آجال الديون المحددة قانونا لم تسقط .

و-ألا تكون الديون محل معارضة وإلا امتنع المحاسب العمومي عن الدفع إلا بعد حل المنازعات المعروضة[1].

ي-الطابع الابرائي للدفع : أي أن يبرئ الآمر بالدفع الهيئة الإدارية من الين القائم عليها نحو الدائن المستحق لمبلغ النفقة .

ع-كما يراقب تأشيرات عملية مراقبة النصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها ، كتأثير المراقب المالي وتأثير لجنة الصفقات[2].

1- إبراهيم بن داود ، **مرجع سبق ذكره** ، ص ص141-142.

2- إبراهيم بن داود ، **مرجع سبق ذكره** ، ص 142.

-مسؤولية المحاسب العمومي :

يقع على المحاسب العمومي مسؤولية تكاد تكون من نوع خاص لأن كل الأخطاء التي تقع تحت إشرافه يكون ملزما بالتعويض عنها من ماله الخاص لأن المهمة التي يتولاها صعبة للغاية تتعلق بتسيير أموال عمومية تتطلب الدقة والقدر الكبيرين وما يثير مسؤولية المحاسب العمومي هو كل إخلال بالالتزامات التي تقع على عاتقه والتي ذكرت سلفا ، إلا أن الجهة التي يمكنها إقحام وتحريك مسؤولية المحاسب العمومي تتمثل في طرفين وهما الوزير المكلف بالمالية ومجلس المحاسبة .

1-يمكن للمحاسب العمومي الذي حركت تجاهه المسؤولية على إعفاء جزئي من مسؤوليته ويرسل هذا الطلب المتضمن الإعفاء الجزئي من مسؤوليته إلى مجلس المحاسبة ، ويمكن للمحاسب العمومي الذي لم يتقدم بطلبه حتى يستفيد من الإعفاء الجزئي أو تقدم بطلبه لكن تم رفضه بصفة كلية أو جزئية له أن يطلب من الوزير المكلف بالمالية ما يسمى بالا .

2-وهناك إجراء وقائي يتعين على كل محاسب عمومي قبل الالتحاق بوظيفته أن يقوم به وهو اكتتاب تأمين يخصه شخصيا ويضمن النقاط المتعلقة بمسؤوليته والتي ترتبط بالمهام المنوطة به أما عن كيفية هذا التأمين فهو يتم بعقد فردي يكتتبه المحاسب العمومي لدى هيئة التأمين ، وإما بانضمامه

المطلب الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة

تقوم كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة بعملية الرقابة المالية من أجل ضمان السير الحسن لصرف الأموال العامة وقد وضحها دور كل منهما في هذين الفرعين :

الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية

1_نشأة المفتشية العامة للمالية:ظهرت المفتشية العامة للمالية بمقتضى المرسوم 80_53 المؤرخ في 1 مارس 1980م وهي موضوعة مباشرة تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية[1].

تشمل المفتشية العامة للمالية زيادة على منصب مدير الدراسات المكلف بمتابعة أعمال رقابة المصالح الخارجية التابعة لها وتنسيق العلاقات مع المؤسسات ومصالح الرقابة الأخرى على ما يلي :

*هياكل عملية للمراقبة والتقويم .

*هياكل للدراسات والإدارة والتسيير[2].

وتعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية على كل الهيئات والمؤسسة العمومية التابعة للدولة وهي خاضعة لسلطة وزير المالية وقد تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 53/80 ليأتي المرسوم التنفيذي رقم 78/92 متضمنا اختصاصاتها.

2– اختصاصات المفتشية العامة للمالية :

أ– مجالات عمل المفتشية العامة : وتعمل المفتشية العامة للمالية على رقابة مجالات التسيير المحاسبي والمالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما يخضع لرقابة المفتشية العامة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية وهيئات الضمان الاجتماعي ،وكل هيئة تستفيد من إعانة الدولة.

كما المفتشية أن تقوم بإجراء دراسات وإعداد خبرات لها صلة بالاقتصاد والمالية وبالرقابة على وجه التحديد، ولتسهيل المفتشية لمهامها يمكنها أن تستعين بتقنيين وخبراء مؤهلين من الإدارة العمومية[1].

1- **المرسوم التنفيذي رقم 80–53** المؤرخ في 1 مارس 1980م ، والذي يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية .

2- **المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92–32** المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره .

ومن هنا نجد أن المفتشية العامة للمالية تعمل على :

– القيام بالدراسات والتحاليل والخبرات الاقتصادية بغية الوصول إلى تقدير الفعالية ونجاعة التسيير .

– القيام بكل الدراسات المقارنة لأنماط التسيير المالي والمحاسبي وأساليب الرقابة على الصعيدين الداخلي والخارجي بفرض مسايرة التطورات الخارجية.

– المراقبة الدورية لمصالح الإدارات والهيئات الموضوعية تحت وصاية أو سلطة الوزير المكلف بالمالية، وتعمل على تدقيق ومراجعة فعالية وعمل مصالح الرقابة التابعة لها، وذا ما أكدته المادة 02 من المرسوم 78/92 سالف الذكر .

– كما تؤهل المفتشية العامة للمالية القيام بالتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وذلك بتدخلاتها بناء على طلب الهيئات والسلطات المؤهلة قانونا وهذا ما أكده المرسوم التنفيذي 79/92[2].

3–إجراءات تدخل المفتشية العامة للمالية في العمل الرقابي : ما هو معمول به أنه خلال الشهر الأول من كل سنة يقوم وزير المالية بتحديد برنامج عمل المفتشية العامة للمالية خلال السنة ، مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم بها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني .

والملاحظ أن رقابة المفتشية العامة للمالية تبنى على مبدأ المباغتة والمفاجأة أو بإشعار مسبق في أدائها لمهامها، وتقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلاتها مستغلة كل المعطيات الاقتصادية والمالية والتقنية لممارسة عملها الرقابي .

وللمفتشية أيضا حق المبادرة بأي اقتراحات أو آراء تخص إجراءات أو تقنيات يتطلب استخدامها في مجال الفعالية والنجاعة .

1– المادة 02 من المرسوم التنفيذي92-78المؤرخ في 22 فيفري 1992م المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية.

2- **المرسوم التنفيذي 92-79** المؤرخ في 22 فيفري 1992 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية عدد.15

والهدف من التدخلات المفتشية هو التحقيق والتدقيق في شروط تطبيق القوانين والتنظيمات المالية والمحاسبية الجاري العمل بها ، وكذا النظر والتأكد من صحة المحاسبات وانتظامها ومطابقة الأعمال المنجزة للوثائق التقديرية وأيضا النظر في شروط استعمال الاعتمادات وكيفية سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات المعنية بهذه التدخلات .

هذا وأن عمل المفتشية العامة للمالية هو من قبيل عمل مفتشي المالية العاملين عليها والذين تتمحور أعمالهم حول :

-ممارسة حق مراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات.

-التدقيق في عين المكان بغية التأكد من أن أعمال التسيير ذات الأثر المالي قد تمت محاسبتها وفق أسس ومعطيات صحيحة وكاملة ، وكذا إثبات حقيقة الخدمة المنتهية فعليا .

-لهم حق طلب أي معلومات يرونها ضرورية في أداء عملهم الرقابي بصفة كتابية أو شفوية.

-البحث والتحقيق والمعاينة في عين المكان بغرض مراقبة الأعمال المحاسبية .

-طلب تقديم كل وثيقة أو ورقة أو سند ثبوتي تكون مراجعة لازمة[1].

وحتى يتسنى لهؤلاء المفتشين أن يؤدوا مهامهم بدقة وإتقان فقد ألزم القانون المسؤولين العاملين في المصالح أو الهيئات المعنية بالتدخل لتوفير الظروف الملائمة لهم ، وأنهم مجبرين على تقديم كل القيم والأوراق والسجلات التي يطلبها المفتشون وكذا الإجابة عن كل الطلبات المقدمة لهم ولا يمكن لمسؤولي المصالح والهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية الدفع باحترام السر المهني أو الطريق السلمي .

ويختم المفتشون أعمالهم وتدخلاتهم بشأن فعالية تسيير المصلحة أو الهيئة التي تم تفتيشها بتحرير تقرير تدون فيه كل الملاحظات والمعاينات ويرفق بالتدابير التي تحسن من عمل الهيئات والمصالح موضوع الرقابة وكذا نتائجها

1- المادة 05 من المرسوم 92-78، **نفس المرجع السابق** .

وتسييرها ويقدم هذا التقرير إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية الذين عليهم أن يجيبوا في مدة أقصاها شهران عن الملاحظات المدونة في التقرير كما لهم الحق في أن يعترضوا على ما هو وارد في التقرير استنادا إلى وثائق ومستندات ثبوتية .

وفي نهاية كل سنة تعمد المفتشية على إعداد تقرير سنوي مدعم بالاقتراحات والآراء ومعاينات الهادفة إلى تحسين سير المصالح وتطوير مناهج الضبط المالي المحاسبي[1].

3- الصعوبات التي تواجه المفتشية العامة المالية :

-أن هناك الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابة المفتشية العامة المالية إن لم نقل لا يخضع لأي رقابة وهذه الهيئات رئاسة الجمهورية ، وزارة الدفاع الوطني ، المجلس الشعبي الوطني، وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية كسونطراك.

-وما يعاب أيضا عليها أن محققي المفتشية البالغ عددهم 200 مفتش يحققون في تسيير أملاك عمومية تقدر بالملايير مقابل أجهزة لا تتوافق مع أهمية وصعوبة عملهم الرقابي .

-وما يلاحظ أيضا أن المفتشية العامة للمالية ينحصر دورها في الرقابة وإعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البث أو إصدار أي أحكام أو قرارات .

ومن النقائص أيضا عدم وجود أي تنسيق بين عمل هذه المفتشية وعمل باقي الهيئات الرقابية خاصة مجلس المحاسبة ، ونتيجة لهذه النقائص التي تعتري المفتشية العامة للمالية فقد اقترحت لجنة إصلاح هياكل الدولة في تقريرها الصادر في جويلية 2001 ، إنشاء المفتشية العامة للدولة بمكتب دراسات يقدم كل آرائه المتعلقة بأساليب التسيير المالي والمحاسبي وتعمل هذه المفتشية بالتنسيق مع مجلس المحاسبة والمفتشيات العامة للوزارات وكل هيئات الرقابة الأخرى .

الفرع الثاني : مجلس المحاسبة

1- ابراهيم بن داود ، **مرجع سبق ذكره** ، ص 174.

يعتبر مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والإقليمية والمرافق العامة[1]، وما يميزه عن غيره من الهيئات الرقابية هو تمتعه بالاستقلالية الضرورية[2].

1- تأسيس مجلس المحاسبة:

نصت المادة 190 من دستور 1976 على تأسيس مجلس المحاسبة ثم تلاها بعد ذلك القانون 80_05 المؤرخ في 1980/03/01 المتعلق بممارسة وظيفة المراقب من طرف مجلس المحاسبة وبعدها صدر دستور 1989 الذي تطرق بدوره لتأسيس مجلس المحاسبة من خلال المادة 160 منه والذي صدر بعد القانون رقم 90_32 المؤرخ في 1990/12/04 والمتعلق بمجلس المحاسبة الذي تلاه الأمر رقم 95_20 المؤرخ في 1995/07/15 المتعلق بمجلس المحاسبة والذي يحدد حاليا صلاحيته وتنظيمه وسيره.

2_أعضاءالمجلس:

طبقا للمادة 38 من الأمر رقم 95_20 المؤرخ في 1995/07/15 المتعلق بمجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم :

أ-رئيس مجلس المحاسبة.

ب- نائب الرئيس .

ت- رؤساء الغرف .

ث- رؤساء الفروع .

ج- المستشارون .

1- المادة 02 من الأمر 95-20 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بمجلس المحاسبة ، جريدة رقم 539 دستور 1996 ، قانون 26/89 المؤرخ في 1989/12/31 يتضمن قانون المالية لسنة 1990م

2- المادة 02 من الأمر 95-20 ،**مرجع سبق ذكره** .

ح- رؤساء قطاع الرقابة .

خ- المحتسبون .

يحتسبون وكذلك الناظر العام والنظار المساعدون[1].

3- اختصاصات المجلس:

طبقا للمادة 170 من الدستور يكلف مجلس المحاسبة بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والإقليمية والمرافق العمومية .

أ-يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية كما توجد اختصاصات أخرى وهي [2] :

طبقا للمادة 07 إلى 12 من الأمر 95_20 سابق الذكر تتمثل اختصاصات مجلس المحاسبة فيما يلي :

*مراقبة حسابات وتسيير مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية .

*مراقبة تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية .

*مراقبة تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية .

*مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية والمرافق أو الهيئات العمومية الأخرى من رأس مالها .

*مراقبة تسيير الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم العمومي بها بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية .

1- محمد الهور ، **أساسيات في المحاسبة العمومية**، ط1، دار وسائل للنشر ، الأردن ، 1998م ، ، ص 222.

2- المادة من 07-12 من الأمر 95-20**مرجع سبق ذكره** .

*مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة لاسيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها .

*مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما تكن وضعيتها القانونية.

*كما يقوم المجلس بتقييم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية[1].

*مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية [2].

*يشارك المجلس في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة والهيئات العمومية الخاضعة للرقابة والتي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية.

*تشمل رقابة المجلس ، رقابة نوعية للتسيير وتقييم قواعد تنظيم وأعمال الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس وبالتأكد من وجود آليات رقابية داخلية موثوقة[3].

المطلب الثالث: السلطة التشريعية

إن المجالس النيابية في الدولة الديمقراطية هي التي تتولى مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ ميزانية الدولة ، وتتمثل تلك الرقابة التي يطلق عليها كذلك الرقابة السياسية في مطالبة المجالس النيابية للحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالاستجواب ، وكذلك من حق اللجان المالية التابعة للمجالس النيابية أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية عند الضرورة ، وتختص بالرقابة التشريعية لجنة الشؤون المالية في المجالس النيابية وهي **لجنة الخطة والموازنة** .

1- الفقرة الثانية من المادة 06 من القانون 95-20 **مرجع سبق ذكره** .
2- المادة 71 من الأمر 95-20 **مرجع سبق ذكره** .
3- المادة 69 من الأمر 95-20 **مرجع سبق ذكره** .

أما في الجزائر فيتولى البرلمان هذا النوع من الرقابة، طبقا لما جاء في دستور 1996م فواجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيا لثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته، ويتطلع بوظيفة الرقابة في مفهومها الشعبي[1].

وتعمل الرقابة البرلمانية على التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة يتم أو قد تم وفقا لما أقره البرلمان من الإيرادات ونفقات عامة[2].

1_ موضوع الرقابة البرلمانية:

باعتبار البرلمان هو الذي يرخص بتنفيذ النفقات والإيرادات العامة للدولة فهو كذلك يمارس رقابة عليها وهذه الرقابة تهدف إلى :

أ– التحقق من أن ممارسة المؤسسات الوطنية وتنفيذ القرارات مطابق للتشريع والتنظيم المعمول بهما ، والقرارات والتعليمات الصادرة عن الدولة .

ب– التأكد من تسيير الاقتصاد الوطني وبصفة عامة من صيانة وتنمية الثروة الوطنية في جو يسوده النظام والوضوح والمنطق .

ت– السهر على تفادي النقائص ومظاهر الإسراف والانحراف الاقتصادي للأمة .

ث– السهر على إزالة أنماط السلوك الماسة بكرامته للمواطن والمخالفة المفهوم السليم للمرفق العام .[3]

2– وسائل الرقابية البرلمانية :

يمارس البرلمان رقابته بواسطة :

1- المادة 159 ، مرجع سبق ذكره .
2- محمود رسول العموري ، **مرجع سبق ذكره** ، ص 45.
3- المادة 161 من الدستور 1996م.

أ– لجان التحقيق :

يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

ويتم إنشاء لجان تحقيق من المجلس الشعبي الوطني للأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب الغرفة المعينة ويوقعها على الأقل 20 نائب أو على الأقل 20 عضوا في مجلس الأمة [1].

تكسب لجان التحقيق طابعا مؤقتا، حيث تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل 06 أشهر للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها [2].

ب– الأسئلة الشفوية أو الكتابية :

يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة كتابيا أو شفويا عن أي قضية أو موضوع ومنها المتعلقة بتنفيذ الميزانية طبقا لأحكام النظام الداخلي للبرلمان[3].

تخصص خلال الدورات العادية جلسة كل خمسة عشرة يوما للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة.

ت– إستجواب بالحكومة:

يبلغ رئيس الغرفة المعنية نص الاستجواب الذي يوقعه ثلاثون نائبا في المجلس الشعبي الوطني وثلاثون عضوا في مجلس الأمة إلى رئيس الحكومة خلال 48 ساعة الموالية على الأكثر لتاريخ إيداع الاستجواب .

وطبقا للمادة 133 من الدستور يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أو مجلسيه أن يستمع لأي وزير لما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها .

ث– مناقشة بيان السياسة العامة:

1- المادة 77 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 1999/03/09 ، عدد 15 .
2- المادة 80 من القانون العضوي 99-20 **مرجع سبق ذكره** .
3- المادة 134 من دستور 1996م.

طبقا للمادة 84 من الدستور تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة بيانا عن السياسة العامة تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليها لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها.

كما تنص المادة160 من الدستور على ما يلي:

تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية ، تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالمصادقة على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان وذلك حسب ما جاء في المادة 05 من قانون 84_17 المتعلق بقوانين المالية والتي تنص على ما يلي :

يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي تثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند اقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية.

وذلك للتأكد من أن الهيئة التنفيذية قد التزمت بالإجازة التي أعطاها لها البرلمان بمقتضى قانون المالية سواء في مجال الإيرادات أو النفقات.

خلاصة الفصل:

تعتبر الرقابة المالية أداة لمراقبة ومتابعة سير المال العام وكيفية انفاقها من أجل تحقيق نفع عام ولقد تطورت الرقابة المالية بتطور الدولة حيث عرفت عدة تطورات منذ ظهورها إلى غاية يومنا هذا وتكتسي الرقابة المالية أهمية كبيرة حيث تتجلى أهميتها في الحفاظ على المال العام وتوجيه هذه الموارد إلى تحقيق النفع العام ، ولكي تكون

الرقابة المالية فعالة يجب أن يتم تطبيقها وفق مجموعة من الطرق ومتمثلة في الرقابة الدورية ، الرقابة المقطعة، الرقابة المفاجئة ، الرقابة المالية مجموعة من الأهداف تسعى لتحقيقها .

للرقابة المالية عدة أنواع وتنقسم هذه الأنواع حسب عدة معايير حيث يمكن أن تقسم حسب هذه المعايير إلى الرقابة حيث الزمن وحسب هذا المعيار يمكن أن تصنف إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة ورقابة آتية ، أما حسب الجهة التي تتولى الرقابة فتقسم إلى رقابة داخلية وخارجية ، وأخيرا حسب موضوعها يمكن أن تكون إما رقابة محاسبية واقتصادية ، ولكل نوع من هذه الأنواع أهمية كبيرة في عملية الرقابة .

وبما أن هناك مجموعة من أنواع الرقابة فإن هناك مجموعة من هيئات التي تتولى عملية هذه الرقابة وهذه الهيئات تتمثل في رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي وكذا رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة ورقابة السلطة التشريعية ، وهذه الهيئات هي التي تتولى عملية الرقابة المالية في الجزائر وتتولى كل هيئة من هاته الهيئات نوع معين من الرقابة .

الفصل الثاني:

أساسيات حول النفقات العامة

تمهيد:

لقد أصبحت النفقات العامة في الوقت الحالي تشغل حيزا كبيرا ومهما في مواضيع المالية العامة ففي السابق وحسب النظرية التقليدية للمالية والتي اقتصر فيها دور الدولة على الحياد كان التركيز في الإنفاق على الرقابة المالية والتركيز على الجوانب التشريعية اللازمة للإنفاق العام دون دراسة تأثير هذا الإنفاق على الحياة السياسية والاقتصادية للمجتمع، حيث أن الفكر التقليدي قد ارتبط بمفهوم الدولة الحارسة وتقليل حجم الإنفاق في أضيق الحدود وإن أفضل النفقات هو أقلها حجما، ومع تطور الفكر الاقتصادي وتطور دور الدولة من الدولة المحايدة إلى دور الدولة المتدخلة وظهور كتابات كثير التي تنادي بضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بهدف تحفيز النمو الاقتصادي.

أصبح الإنفاق العام يلعب دورا رئيسا في المالية العامة للدولة وازدادت النفقات العامة للدولة حجما مع تطور دور الدولة.

ولتفصيل في موضوع النفقات العامة ارتأينا إلى أن نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة.

المبحث الثاني: تسيير النفقات العامة.

المبحث الثالث: الرقابة المالية على النفقات العمومية.

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة.

تعد النفقات العمومية الكفة الثانية للميزانية العامة للدولة في مقابل الإيرادات العامة للدولة لذا سنتناول في هذا المبحث تعريف وخصائص النفقات العامة كمطلب أول، ومراحل صرف النفقة كمطلب ثاني، أما في المطلب الثالث فسنتطرق إلى أهم تصنيفات النفقات العامة:

المطلب الأول: تعريف النفقات العامة وعناصرها

سنتحدث في هذا المطلب عن تعريف النفقات العامة وعناصرها.

الفرع الأول: تعريف النفقات العامة.

لا يوجد تعريف محدد للإنفاق العام وقد تطور الإنفاق العام مع تطور الدولة ومن بين أهم التعريفات ما يلي:

01: مبلغ نقدي يقوم بدفعه شخص عام من أجل اشباع حاجات عامة.

02: مبلغ من النقود تنفقه الدولة لغرض تحقيق نفع عام.

03: هي مبلغ من المال يصدر من الدولة أو عن أي شخص معنوي عام يقصد تحقيق منفعة عامة.

04: هي تلك الأموال التي تقوم بإنفاقها جهة عامة ويقصد بها أحد أشخاص القانون العام والذي قد يكون دولة أو إحدى الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية العامة[1].

05: هي مبالغ نقدية أقرت من السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير السلع والخدمات العامة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية[2].

1- محمد خصاونة، **المالية العامة النظرية والتطبيق**، ط1، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2015م، ص ص،50،49.

2- مصطفى الفار، **إدارة المالية العامة**، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، 2008م، ص50.

الفرع الثاني: عناصر نفقات العامة

لنفقة العامة عدة عناصر تتمثل فيما يلي:

1- النفقة العامة هي مبلغ من المال[1]:

مع التطور لم يعد مقبولا في العصور القديمة أن تدفع الدولة للأفراد مقابلا عينيا مقابل حصولها على السلع والخدمات، بل قاد هذا التطور إلى انتقال النظام الاقتصادي من اقتصاد المقايضة أو الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي، حيث شاع استخدام النقود وسيلة للتبادل، اعتمادها على المجتمع للحصول على السلع والخدمات وبناء ما تقدم، أصبح الأصل في النفقات العمومية يكون نقدا، ومع ذلك فإن هذا الأصل لا يحول بين الدولة واللجوء إلى الطرائق الأخرى فالدولة تستطيع أن تلجأ إلى أي أسلوب تحصل به على السلع والخدمات وهو بصدد إشباع الحاجات العامة، ففي الظروف الاستثنائية والطارئة تجند الدولة كل الموارد الاقتصادية، وهكذا يمكن القول أن النفقة العمومية تكون في شكل مال اقتصادي فالمال الاقتصادي أوسع في مفهومه من النقود، فكل نقد هو مال اقتصادي، ولكن المال قد يكون نقدا، وقد يكون سلعة اقتصادية أخرى.

- نخلص إلى أن النفقة العمومية تتخذ الشكل النقدي في الوقت الحاضر، ولكن لا تحول هذه القاعدة دون الحصول على بعض الخدمات وسلع مجانا أو عينيا وفي كل الحالات الاعتيادية يكون الإنفاق نقديا.

2- أن تصدر عن الدولة أو عن شخص معنوي عام[2]:

لا تكون النفقة عمومية إلا إذا كانت صادرة عن هيئة عمومية ممثلة في الدولة أو المؤسسات المستقلة الممثلة لها (المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، مجلس المحاسبة، المجلس الدستوري، وغيرها...)

والوزارات والولايات والدوائر والبلديات والمؤسسات العمومية الإدارية (ذات الطابع غير الربحي)

كالجامعات والمستشفيات ومراكز الأمن بمختلف أسلاكها وغيرها وتتميز الهيئات العامة بما يلي :

1- خبابة عبد الله، **أساسيات في اقتصاديات المالية العامة**، مؤسسة الشباب الجامعة ،الإسكندرية، 2009م، ص59.

2- نوزاد عبد الرحمان الهيشي، منجد عبد اللطيف الحشابي، **المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة**، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2006م، ص33.

– لها سلطة الدولة بالتالي سلطة الحكم والأمر الذي تمارسها من خلال عرض ما يجب أن يكون عليه الحال، ومنع سواه، وفق الدستور والقوانين والمراسيم والمقررات السارية المفعول.

* ميزانيتها مدرجة في الميزانية العامة للدولة ويعني ذلك أن إيراداتها هي إيرادات الدولة ونفقاتها هي نفقات الدولة، وبالتالي فإن الميزانية العامة للدولة تتشكل، من إيرادات العامة للدولة من جعة ومن النفقات العامة للدولة من جهة أخرى، وهو ما يفرض على هذه الهيئات العامة بأن لا تتصرف ماليا، سواء في جانب إيراداتها أو في جانب نفقاتها إلا بما يتوافق كليا مع محتويات الميزانية العامة للدولة والصادرة في إطار قانون المالية.

* تهدف إلى إشباع الحاجات العامة للمجتمع، وفق الأهداف المسطرة من قبل الدولة والمراد بلوغها في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

أ– النفقةالعامة: تصدر عن الهيئة العامة ذات الطابع غير الربحي (الإداري) بغرض إنجاز هدف محدد في إطار إشباع الحاجات العامة للمجتمع.

ب– أما نفقة القطاع العام، فتصدر عن مؤسسة العمومية ذات الطابع الربحي (الاقتصادي) بغرض تجسيد العقد أو الإنفاق المبرم بينهما وبين المتعامل الآخر سواء كان من القطاع العام أو القطاع الخاص[1].

3– تحقيق نفع عام:

لا تعتبر نفقة عامة تلك التي تصدر عن شخص عام إلا أن فائدتها تعود لشخص معين أو لفئة معينة، لأن في هذا انحراف عن تحقيق هدف أساسي للنفقة العامة. وهو إشباع الحاجات العامة، وينتج ذلك باعتبارين:

الأول: يجب أن يكون هدف الدولة تحقيق الصالح العام وليس مصلحة شخص أو فئة بذاتها.

الثاني: أن إنفاق الأموال العامة على مصلحة خاصة ساهم في دفعها أفراد المجتمع ككل، وما هذا إلا إخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

1– نوزاد عبد الرحمان الهيشي، **المرجع السابق**، ص33.

كما أن فكرة النفع العام في تطور مستمر وتمثل السلطة العامة رغبات المجتمع ككل . وتقدير مدى تحقيق للنفع العام، فالقرار الخاص الذي تتعلق بأن هناك نفعا عاما يعتبر قرارا أساسيا فضلا عن أنه قرار مالي.

ومن جانب آخر ولضمان توجيه النفقة العامة نحو إشباع الحاجات العامة فغن السلطة السياسية تضع قيودا على حق اقتراح النفقات لتلاشي الأجهزة الإدارية المختصة باستخدام هذا الحق، كما تقوم بفرض رقابة على هذه الأجهزة عند استخدامها للأموال العامة[1].

المطلب الثاني: صور ومراحل صرف النفقات العامة.

سنتناول في هذا المطلب مختلف صور الإنفاق العام وكل مراحل صرف هذه النفقات وفيما يلي تفصيل لذلك :

الفرع الأول: صور النفقات العامة

للنفقات العامة صور متعددة ومختلفة من أهمها ما يلي:

1-الأجور والرواتب والدفوعات التقاعدية[2]:

تعرف الأجور والرواتب بأنها مبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد في أجهزتها المختلفة بأنها ثمنا للخدمات التي تقدمونها وعلى الدولة أن تراعي أسس معينة عند تحديد هذه المرتبات والتي يمكن توضيحها بما يلي:

أ- تحديد الرواتب والأجور في ضوء تكاليف المعيشية ومراعاة طبيعة العمل عند تحديد هذه المرتبات مع أخذ المؤهل العلمي والفني.

ب- تحديد الرواتب و الأجور بصورة مناسبة و ذلك لضمان عدم منافسة المشروعات الخاصة في الحصول على خدمات العاملين الذين تتوفر لديهم خبرة واسعة .

1- فتحي أحمد ذياب عواد، **اقتصاديات المالية العامة**،ط1، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، ، 2013م، ص60، 61.

2- محمد طاقة، هدى العزاوي، **اقتصاديات المالية العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007م، ص ص،51،49.

ج- الأخذ بعين الاعتبار مستوى الأجور و الرواتب و المستوى المعيشي السائد في البلدان المجاورة خاصة و أن بعض الدول قدمت امتيازات لأصحاب الشهادات و الاختصاصات النادرة .

د-ومن صور النفقات الهامة الدفعات التقاعدية وهي المبالغ التي تقدمها الدولة بصورة دورية إلى الافراد الذين سبق أن عملوا في أجهزتها المختلفة ثم بلغوا السن القانوني لتقاعد و تختلف الدولة في ملكها في اقتطاع الدفاع التقاعدية بسحب الطريقة المتبعة.

حيث تقوم الدولة بوضع مبالغ المستقطعة في خزائنها على أساس أنه نوع من أنواع الإرادات كأشباه الضرائب، أو أن تضع هذه المبالغ المقتطعة في صندوق يسمى الصندوق الوطني لتقاعد.

2-القيام بمشتريات الدولة وتنفيذ الأشغال العمومية .

وتتمثل في أثمان الأدوات و المعدات والآلات التي تقوم الدولة بشرائها أو تخصيصها لإشباع الحاجات العامة تبرز هنا بعض الأمور منها من هي السلطة التي تقوم بعملية الإشراف على الشراء فقد تكون السلطة المركزية أو عن طريق سلطات اللامركزية ، متعددة حسب المواد المطلوبة و الخبرة التي تحتاجها، أما تنفيذ الأشغال العامة فتكون عن طريق إعلان عن الصفقات والمناقصات بشروط المعنية من أجل الحصول على عدة عروض من أجل التعاقد مع المقاولين لإنجاز الأشغال العمومية[1].

3-الإعانات :

يعبر المنح والإعانات تيارا من الإنفاق تقدر الدولة دفعة إلى فئات اجتماعية معينة أو هيئات عامة وخاصة دون أن يقابله تيار من السلع والخدمات وتقسم الإعانات إلى:

أ-الإعانات الداخلية: وهي المبالغ نقدية التي تقدمها الدولة إلى الهيئات العامة المحلية لمساعدتها على القيام بواجبها أو لتغطية الحجز المالي في ميزانيتها ومن أشكال هذه الإعانات ما يلي:

1- عبد المنعم فوزي وآخرون، **المالية العامة والسياسة المالية**، دار المعرفة للنشر والتوزيع، بغداد، 1969م، ص172.

أ–1– الإعانات الاقتصادية: هي المبالغ التي تدفعها الدولة إلى بعض المشروعات الصناعية الأساسية وذلك تشجيعا للصناعات الوطنية فدعم موقفها بوجه منافسة الصناعات الأجنبية، من خلال تخفيضات الأسعار.

أ–2– الإعانات الاجتماعية: وهي مبالغ منحتها الدولة إلى المنضمات والهيئات والأفراد لغرض تحقيق أهداف اجتماعية مثل الإعانات المخصصة للعاطلين عن العمل ورعاية دور العجز والطفولة المسعفة... إلخ [1].

– الإعانات الإدارية: وهي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة إلى الهيئات العامة والهيئات المحلية التي تتمتع بشخصية معنوية لمساعدتها على القيام بواجباتها وتقرر الدولة هذه الإعانات على أساس أنها تتحمل جزء من نفقات هذه الهيئات، وقد يتم تخصيص هذه المبالغ لتغطية العجز المالي في ميزانها، أو لتجنب الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ وتستخدم الدول هذه الإعانات كسلاح لمراقبة أعمال تلك الهيئات وإرغامها على السير باتجاه سياسة الدولة.

ب– الإعانات الدولية: وتتمثل في المبالغ النقدية التي تدفعها دولة معينة إلى دولة أخرى أي أن الدولة الأولى تقوم بدفع هذه الإعانات إذا وجد لديها فائض إلى دولة أخرى بسبب مشاركة الأخيرة لها في الاتجاه السياسي، ومن أمثلتها الإعانات التي تقدمها الولايات المتحدة الأمريكية إلى دول أوروبا الغربية والإعانات التي يدفعها الاتجاه السوفياتي إلى دول أوروبا الشرقية.[2]

الفرع الثاني: مراحل صرف النفقات العامة:

إن عملية تنفيذ النفقات العمومية التي تم ذكرها في القانون 90/ 21 المؤرخ في 15 أوت 1190، المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث تطرق إلى عملية التنفيذ بنوع من التفصيل وذلك في الفصل الثالث بعنوان

" عمليات التنفيذ " (المواد 14 إلى 22) حيث يقسم تنفيذ النفقات العمومية إلى مرحلتين متتابعتين المرحلة الإدارية، المنفذة من طرف الآمر بالصرف والتي تقسم إلى ثلاث مراحل ألا وهي:

1- محمد طاقة، هدى العزاوي، **نفس المرجع السابق**، ص51.

2- فتحي أحمد ذباب، **مرجع سبق ذكره**، ص67، 68.

الالتزام بالنفقة، التصفية، وأخيرا الأمر بالدفع ثم تأتي المرحلة المحاسبية والمتمثلة في دفع النفقة التي يتم تنفيذها من طرف المحاسب العمومي وهذا تطبيقا لمبدأ الفصل الذي تم ذكره سابقا.

1/ المرحلة الإدارية في تنفيذ النفقات العمومية:

هذه المرحلة تنفذ من طرف سلطة إدارية تسمى الأمر بالصرف، وتحتوي هذه المرحلة على ثلاثة أنواع من العمليات حسب ما نصت عليه المادة 15 من قانون 90/ 21[1].

أ- الالتزام بالنفقة:

يعد عقد النفقة أو الالتزام الخطوة الأولى، أو هو أولى عمليات التنفيذ التي تقوم بها السلطة التنفيذية في حقل الإنفاق، وهو في الحقيقة القيام بالعمل أو الامتناع عن القيام به[2].

ويمكن أن ننظر بالالتزام من جهتين مختلفتين: فمن جهة الإدارة يعتبر الالتزام بالنفقة العمل الذي يؤدي إلى الرفع من قيمة النفقات العمومية أما من وجهة نظر الدائن فإن الالتزام بالنفقة يظهر بأنه وعد بحصوله على مستحقاته، وبالتالي يعتبر كضمان لحقه، فالآمر بالصرف قبل قيامه بأية عملية التزام بالنفقات يجب عليه التأكد من وجود الاعتمادات من جهة وأنها كافية لمواجهة النفقة من جهة أخرى، كما أنه مقيد بتواريخ تحدد عملية الالتزام.

وتشير هنا إلى أن الالتزام لا يمثل بأي حال من الأحوال الإنفاق، والالتزام جانبين:

* **الالتزام القانوني**: هو النشاط الذي تم بموجبه خلق الالتزام الذي تقوم به الإدارة ويمكن أن ينشأ نتيجة لعمل إداري أو غير إداري للدولة:

- **الالتزام الإداري**: ناتج خصوصا عن:

- **عقد**: صفقة عمومية للأشغال والتموين، شراء عقارات ومنقولات، الاقتراض، التأمينات.

1- هجيرة العوفي، **الرقابة المالية كأداة لترشيد النفقات العمومية** ، دراسة حالة المعهد الوطني المتخصص في التكوين المهني بالمدية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم التجارية تخصص علوم مالية، جامعة المدية، (2014- 2015م) ، ص31.

2- هجيرة العوفي، **نفس المرجع السابق**، ص31.

– **تنظيم أو نظام قانوني**: الأجور والتعويضات.

– **قرار قضائي**: الفوائد والأضرار التي تتسبب فيها الإدارة.

– **قرار انفرادي**: مثل تعيين مستخدم أو منع إعانة.

وعليه فالالتزام يكون ناتجا عن عمل آخر، إذ لا يمكن أن ينشأ من حد ذاته، فمثل الهدف من تعيين مستخدم في الأساس هو ضمان سير المصالح العمومية وليس الهدف منه هو دفع أجر المستخدم.

– **الالتزام غير إداري**: يكون ناتج عن عمل خارج إرادة الإدارة مثال ذلك: الأضرار الناتجة عن حادث وقع بسبب سيارة إدارية تجعل بذلك الدولة مسؤولة عن الحادث دون أن تريد ذلك.

* **الالتزام المحاسبي**:[1]: وهو تخصيص الاقتصاديات المالية من أجل انجاز نفقة معينة ناتجة عن التزام قانوني، أو بعبارة أخرى وهو التجسيد المادي للالتزام القانوني، والالتزام المحاسبي هو عبارة عن إعداد بطاقة الالتزام من طرف الآمر بالصرف وذلك في نسختين، نسخة ترسل إلى المراقب المالي للتأشيرة والنسخة الثانية تبقى على مستوى الهيئة المنشئة للالتزام.

يتم تحديد شكل بطاقة الالتزام عن طريق قرار من وزير المالية، وتتضمن بطاقة الالتزام المعلومات التالية:

– دمغة الجهة المنفذة للالتزام: الوزارة، المديرية، المصلحة، الرقم التسلسلي لبطاقة الالتزام، السنة.

– الآمر بالصرف وصفته.

– طبيعة النفقة.

– الباب، المادة، الفقرة.

– مبلغ عملية الالتزام.

1– العوفي هجيرة، **نفس مرجع سابق**، ص32.33.

- الرصيد القديم والرصيد الجديد.

- خانة خاصة بملاحظات المصلحة.

- خانة خاصة بوضع تأشيرة المراقب المالي.

يتم غلق عملية الالتزام بالنفقات حسب التواريخ التالية:

- بالنسبة لنفقات التسيير يتم غلق عمليات الالتزام في اليوم العاشر من شهر ديسمبر للسنة المعينة.

يتم تمديد هذه الأجل إلى 20 ديسمبر بالنسبة للعمليات التالية:

- نفقات التجهيز والاستثمار.

- النفقات المنفذة من طرف وكل والدفع.

- النشاطات المتعلقة بالحياة المهنية للمستخدمين.

- أجور المستخدمين المؤقتين.

ب- عملية التصفية:

هي العملية التي يتم من خلال إثبات وتأكيد وقوع الدين على عاتق الدولة بتحديد المبلغ الدقيق نقدا أي تحويل الاعتمادات إلى طبيعة سائلة، وذلك اعتمادا على الوثائق الاثباتية المتاحة لدى الآمر بالصرف، الذي يقوم هو بنفسه بعملية التصفية، أو يوكل العملية إلى عون موضوع تحت سلطته المباشرة.

ويبرر الفصل بين عملية الالتزام بالنفقة وتصفيتها، بأن العديد من النفقات يمكن تحديد مبلغها الدقيق عند القيام بعملية الالتزام، حيث يكتفي الآمر بالصرف في المرحلة الأولى بتقدير المبلغ التقريبي لأن المبلغ الدقيق لا يمكن تحديده إلا بعد أداء الخدمة وتتضمن تصفية النفقات العمومية في معظم الأحيان عمليتين:

1– **إثبات أداء الخدمة**: إن قاعدة أداء الخدمة تعني أن الدولة لا تقوم بالدفع المسبق بل تقوم بالدفع عندما يقوم الدائن بتنفيذ الخدمة التي تكون على عاتقه، فمثلا نجد أنه بالنسبة لمستخدمي الدولة يتم دفع مرتبه شهريا ولا يمكن أن يتم تسديد المرتب عند بداية الشهر، كما أن التاجر الذي قامت الدولة بالتعامل معه لا تقوم بتسديد المبلغ إلا بعد تمام عملية تسلين السلعة، وبالتالي فإن التأكد من أداء الخدمة يعني بالنسبة للدولة ضمان أن الخدمة تمت وأن السلع تم الحصول عليها وفق عملية الالتزام، ويتم إثبات الخدمة بالنسبة لبعض النفقات والمتمثلة في:

– الإعانات وبعض التعويضات.

– التسبيقات المقدمة إلى المستخدمين عندما يتعلق الأمر بنفقات المهام وإذا التسبيقات التي تمنحها الدولة بالنسبة للصفقات العمومية.

– الاشتراكات المختلفة كاشتراكات الإشهار، المجلات ...الخ

2– **تحديد المبلغ الدقيق للدفع**: هذه العملية تعني الحساب الدقيق لمبلغ الدين الواقع على عاتق الدولة والتأكد من صحة استحقاقه أي أنه لم يسقط بدفع سابق أو عن طريق التقادم الرباعي[1].

ج– الأمر بالصرف (الأمر بالدفع): يعد الأمر بالصرف، أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقة العامة، وينفذ على شكل أمر بالصرف، عندما يكون عن الآمر بالصرف الرئيسي، أو على شكل حوالة دفع عندما يكون صادرا عن الآمر بالصرف الثانوي، إلا أنه في الكثير من الحالات يتم إجراء عملية التصفية والأمر بالدفع في آن واحد، ولكن أحيانا فإن العمليتان ينفذان بصفة مستقلة.

ج–1– المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية:

وهي المرحلة المحاسبية الموالية للمراحل الإدارية السابقة للذكر، ويمكن تعريفها على أنها وضع النقود في يد الدائنين والذي من خلاله تكون الدولة قد تخلصت من الالتزام (الدين) الواقع على عاتقها.

تتضمن المرحلة المحاسبية ثلاث نقاط رئيسية هي:

1– العوفي هجيرة، **نفس مرجع سابق**، ص34.

1– **الدفع**: حسب المادة 22 من القانون 90-21: " يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إيراد الدين العمومي"

فبالرغم من أن الدفع هو الإجراء الذي يسمح للمؤسسة بالوفاء بالتزاماتها المالية اتجاه المتعاملين معها إلا أن هذا الإجراء لا يمكن انجازه إلا إذا توفرت الشروط التالية:

– مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها " ونقصد بها أن تكون النفقة قد استوفت الشروط والإجراءات القانونية الخاصة بطبيعتها، ذلك لكون لكل صنف من النفقات القانونية التي تحكمها. والخاصة به وعلى سبيل المثال لا الحصر بذكر التالي: نفقات المستخدمين ونفقات التسيير ونفقات التجهيز.

– صفة الآمر بالصرف أو المفوض له " ويقصد بذلك وجوب التأكد من أن الحوالة هي الممضاة م قبل الآمر بالصرف[1].

شرعية عملية التصفية ويقصد من ذلك إن عملية التصفية قد أنجزت من قبل المحول له قانونا (الآمر بالصرف شخصيا أو الآمر بالصرف المفوض)، مع وجوب تأكيد المكلف بعملية التصفية أو انجاز العملية وذلك حسب طبيعة النفقة مع وجوب إمضاء الآمر بالصرف على عملية التصفية.

– " **توفر الاعتمادات** " ويقصد به وجوب توفر الاعتمادات المالية المخصصة لتسديد هذا النوع من النفقات، وخاصة التأكد من أن النفقة قد تم تبويبها بما يتماشى وطبيعتها.

– أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة " ويقصد بذلك أن يتم التأكد من أن النفقة لم تسقط آجال تسديدها، أي أنها لم تتجاوز الآجال القانونية لتسديدها، وكذلك من أنها ليست محل معارضة قانونية، تعني بأن النقطة لم تعد (كليا أو جزئيا) من حق صاحبها، إذ أنها وبناءا على حكم قضائي توجه (كليا أو جزئيا) إلى مستفيد آخر أو عدة مستفيدين آخرين.

– " **الطابع الإجرائي للدفع** " ويعني به وجوب تأكد المحاسب العمومي من حسن تسديد مبلغ النفقة لفائدة المستفيد الحقيقي، وبالطريقة التي تبرئه من أية مسؤولية بعد عملية التسديد.

1– العوفي هجيرة،**نفس المرجع السابق**، ص35، 36.

– " **تأشيرات عملية المراقبة** " التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها حيث أية نفقة قد تتطلب تأشيرة أو عدة تأشيرات مراقبة، وهذا بحسب طبيعة النفقة، وعلى المحاسب أن يتأكد من أن النفقة تتوفر على ما يجب توفره من تأشيرات مراقبة وبما تتطلبه طبيعتها.

– " **الصحة القانونية للمكسب الإجرائي** " ويقصد به وجوب التأكد من أن الوثائق المعتمد عليها، لتحديد هوية المستفيد وتوجيه النفقة لفائدة لها من الشرعية والقوة القانونية بما يسمح من إعفاء المحاسب العمومي من أية مسؤولية بعد عملية الدفع.

2– تكلف المحاسب العمومي بأمر الصرف وحوالات الدفع[1]:

يكلف المحاسب العمومي، بأوامر الصرف أو حوالات الدفع التي يستلمها من الآمر بالصرف، خلال مدة عشرة أيام من تاريخ استلامها، وتسجيلها محاسبيا ضمن الشهر الذي صدرت فيه، وذلك بعد قيامه بفحصها للتأكد من صحتها سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية الضمنية، إذ أنه وفي حالة عدم مطابقتها للأحكام التشريعية أو التنظيمية المعمول بها في مجال المحاسبة العمومية على المحاسب العمومي، وخلال مدة العشرين يوما الموالية، لاستلام الأوامر المعنية، مطالب بإشعار الآمر بالصرف بقرار رفض التسديد، كتابيا مع وجوب أسباب الرفض تحديدا دقيقا، الإشارة إلى الفروقات المسجلة، مع تدعيم أسباب الرفض بالإشارة إلى مراجع النصوص التشريعية والتنظيمية محل الاختراق مع تفادي استعمال العبارات الغامضة كعبارة: " عدم المطابقة لتشريع المعمول به " لأن مثل هذه العبارة، لا تبين السبب الدقيق للرفض، وبالتالي فإنها لا تبرر الرفض أصلا.

3– التسخير (إجراءات غض النظر):

في حالة اقتناع الآمر بالصرف بأن الرفض النهائي للتسديد الصادر عن المحاسب العمومي غير مؤسس، فإنه وفقا للمادة 47 من قانون 90/ 21 أن يطلب كتابيا من المحاسب العمومي، غض النظر، وأن يقوم بتسديد النفقة ، تحت مسؤوليته (مسؤولية الآمر بالصرف) وفي هذه الحالة، يعفى المحاسب من كل مسؤولية قد تنجر عن عملية

1– العوفي هجيرة، **نفس المرجع السابق**، ص37.

الدفع هذه، على شرط أن يقوم بتحرير تقرير مفصل عن تفاصيل أسباب الرفض وإرفاقه بنسخ من وثائق المحاسبة المتعلقة بالنفقة موضوع التقرير، وإرسالها جميعا إلى وزارة المالية خلال فترة 15 يوما من تاريخ الدفع.

إلا أنه وفي جميع الأحوال لا يمكن للمحاسب العمومي الرضوخ لهذا التسخير في حالة ما إذا كان السبب رفض الدفع يعود لأحد الأسباب التالية:

- عدم توفر الاعتمادات، ما عدا بالنسبة للدولة.

- انعدام إثبات أداء الخدمة.

- طابع النفقة غير إجرائي.

انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات العمومية إذا كان ذلك منصوحا عليه في التنظيم المعمول به.

المطلب الثالث: تقسيمات نفقات العامة.

مع تطور دور الدولة ظهرت الحاجة إلى تقسيم النفقات وتبويبها مع ضرورة أن يكون هناك معيار تقسيم واضح ومنطقي وسوف نتطرق في هذا المطلب إلى أهم تقسيمات النفقات العمومية:

أولا– التقسيمات العلمية والاقتصادية للنفقات العامة:

يقصد بها تلك التقسيمات العلمية والاقتصادية التي تستند إلى معايير علمية تظهر فيها طبيعة الاقتصادية بوضوح شديد[1]، ومن أهم التقسيمات العلمية والاقتصادية التي تستند إلى معايير واضحة ودقيقة نجد التقسيمات التالية:

أ– تقسيم النفقات العامة حسب أهدافها المباشرة:

تقسيم النفقات العامة حسب الهدف المسطر لها لبلوغه أو كما تسمى " بالتقسيم الوظيفي " إلى ثلاثة نفقات أساسية.

1- سوزي عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة**، دار الجامعية الجديدة للنشر، مصر، 2000م، ص37.

1– **النفقات الإدارية**: يقصد بها النفقات المتعلقة بتسيير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة بوظائفها وتشمل هذه النفقات على نفقات الدفاع، الأمن والعدالة والتمثيل السياسي، وهي نفقات الحاجات العامة في الميادين التقليدية اللازمة.

لحماية الأفراد داخليا أو خارجيا وإحلال العدالة وتنظيم الأمور السياسة لهم[1].

2– النفقات الاجتماعية:

وهي تلك النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة والممثلة في الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد وذلك عن طريق توفير أسباب وإمكانيات التعليم والصحة لهم وإسناد الفئات التي توجد في ظروف صعبة (إعانة الفئات المحرومة محدودة الدخل ...إلخ)

وتتمثل هذه النفقات على مبالغ مالية موجهة بنحو قطاعات التعليم والصحة النقل والسكن.

والثقافة العامة وتعتبر نفقات التعليم فهي مرآة لتقديم المجتمع في كل من البلدان المتقدمة والنامية على

السواء، وكذلك بالنسبة التأمينات الاجتماعية[2].

أ– النفقات الاقتصادية: تشمل الأموال المخصصة للقيام بخدمات تهدف إلى تحقيق هدف اقتصادي ويكتسي هذا النوع من النفقات أهمية كبيرة في الدول النامية يرجع ذلك إلى أن الدولة تقوم بنفسها بعمليات إنشاء رؤوس الأموال نظرا لكونها تحتاج إلى نفقات كبيرة، من جهة ولأنها لا يتحقق عائدا مباشرا، من جهة أخرى لذلك فإن القطاع الخاص لا يقوى عليها ولا يرغب في القيام بها مثل الطرقات، الجسور، السدود...إلخ.

كما يدخل في أداء هذه الوظيفة ببناء المساكن المختلفة أنواع الإعانات الاقتصادية التي تعطيها الدولة للمشروعات[3].

1– محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلا، **المالية العامة**، دار العلوم، الجزائر، 2003م، ص31.

2– محرزي محمد عباس، **نفس المرجع**، ص70.

3– السيد عبد المولى، **المالية العامة**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978م، ص61.

ب- تقسيم النفقات العامة حسب تأشيراتها على الدخل الوطني:

طبقا لمعيار القدرة الشرائية أو نقلها وحجم تأثيرها على الدخل الوطني تنقسم إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

1- النفقات العامة الحقيقية: وتنطوي بصفة عامة على النفقات العامة التي تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الوطني كما تؤدي إلى زيادة مباشرة في إجمالي الناتج الوطني وتكوين حجم إنتاجي جديد والتي تتم بمقابل يتمثل في السلع والخدمات والنفقات اللازمة بالقيام بالخدمات التعليمية والصحية أو القيام بالمشروعات الإنتاجية وما يتطلبه من معدات وتجهيزات مادية وخبرات فنية لإدارتها وينشأ الأثر المباشر لهذه النفقات من خلال وجود طلب فعال.

إذا كان هذا التقييم يمكن السلطة العامة من تقدير النفقات بصورة أقرب إلى الصحة إلا أن السياسة المالية الحديثة تعتبر كل إيرادات الدولة (عادية أو غير عادية) مخصصة في مجموعها لكل أوجه الإنفاق الحكومي وهو ما نصت عليه المادة 8/ 1 من القانون رقم 84/ 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984م،المتعلق بقوانين مالية، المعدل والمتمم إذ تنص على أنه لا يمكن أن يخصص أي إيراد لنفقة خاصة توجه إيرادات الدولة دون التمييز لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة[1].

أما النظرية المالية الحديثة فقد اتجهت إلى التمييز بين نوعين من النفقات:

- النفقات العامة الجارية: وتسمى أيضا بالنفقات التسييرية وهي تلك اللازمة لتسيير المصالح العامة وإشباع الحاجات العامة.

- النفقات الرأس المالية: وتسمى كذلك بالنفقات الاستثمارية وهي تلك متعلقة بالثروة الوطنية مثل نفقات البناء والأشغال العمومية.

د- تقسيم النفقات العامة حسب مجال شمولية النفقة:

يرتكز تقييم النفقات على وطنية ومحلية إلى معيار مجال الشمولية ومدى استفادة أفراد المجتمع منها:

1- اعمر يحياوي، ص40.

1– **النفقات الوطنية أو المركزية** : تعتبر النفقة المركزية إذا كانت موجهة لصالح مجتمع الدولة بكامله مثل نفقات الأمن والدفاع والبحوث العلمية[1].

2– **النفقات المحلية أو الإقليمية**: فهي تلك التي تقوم بها الجماعات المحلية كما الولايات والبلديات، وترد في ميزانية هذه الهيئات مثل توزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم أو المدينة.

وما يجب أن نشير في هذا الإطار أنه عادة ما تحتاج النفقات المحلية إلى رقابة مباشرة ومدققة حيث لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها بطريقة فعالة وكذلك الحال بالنسبة لنفقات التي تتعلق بظروف وعادات كل إقليم أو مدينة على وجه الخصوص[2].

2– النفقات العامة التحويلية:

تلك النفقات التي لا تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي ولا تفعل بصورة مباشرة سوى أنها تحول القوة الشرائية فيما بين الأفراد والجماعات أي لا تعيد توزيع الدخل القومي وهي عادة تتم بدون مقابل[3]، إذن النفقات التحويلية لا يترتب عليها الحصول الدولة على مقابل من سلع وخدمات أو رؤوس أموال بل بموجبها تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل الوطني من الطبقات الاجتماعية مرتفعة الدخل إلى الطبقات الاجتماعية الأخرى محدودة الدخل فالإنفاق الناقل[4]،يؤدي إلى نقل القدرة الشرائية من فئة اجتماعية إلى أخرى مما يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بشكل مباشر والشيء المهم هنا هو تلك الإعانات التي تقدمها الدولة للأفراد والمؤسسات بصورة مطلقة وفي إطار الإعانات نفرق بين الإعانات الاجتماعية، النفقات التحويلية الاجتماعية وبين الإعانات الاقتصادية والنفقات الاقتصادية، فالأولى هي تلك التي تمنحها الدولة للأفراد (الفقر أو وقوع كارثة) أو اجتماعيا إلا بقصد زيادة السكان في المجتمعات التي تشجع النسل أو الهيئات الخاصة التي تقوم بخدمات اجتماعية كالنوادي الرياضية والجمعيات الثقافية.

1- محمود حسن الوادي وآخرون، **مرجع سابق**، ص139.

2- سوزي عدلي ناشد، **مرجع سابق**، ص48.

3- محمود حسين الوادي وزكرياء أحمد عزام، **مبادئ المالية العامة**، دار المسيرة، 2007م، عمان ص141.

4- سوزي عدلي ناشد، **مرجع سابق**، ص41.

أما الثانية فهي تلك الإعانات الاقتصادية التي تمنح من جانب الدولة لبعض المؤسسات الخاصة والعائد لغرض تخفيض أسعارها رغبة في زيادة الاستهلاك أو بغرض تخفيض إنتاجها كما تهدف إلى تحقيق أهداف اقتصادية بحتة وبفرق في مجال الإعانات الاقتصادية، بناء على مقياس البحث على الهدف من منح الإعانة.

2-1- **إعانات الاستغلال**: وهب الإعانات التي تسعى من وراءها السلطات العمومية الإبقاء على سعر بعض المنتجات أقل من ثمن التكلفة بقصد تحقيق الاستقرار على سعر بعض المنتجات أقل من ثمن التكلفة بقصد تحقيق الاستقرار في الأسعار لتفادي مخاطر التضخم[1].

2- إعانات تحقيق التوازن: هي إعانات مباشرة وتمنح بعد تحديد نتيجة النشاط بهدف تغطية بعض أو كل العجز يعترض سير أحد المؤسسات ذات المصلحة العامة ويعرضها للخطر مثال ذلك الإعانة التي تمنح لشركات الملاحة البحرية أو الطيران.

2-3- **إعانات التجهيز**: تمنح الدولة هذه النوع من الإعانات لتمكين المؤسسة من تغطية نفقات التجهيز أو بالإضافة أصول ثابتة لتوسع في الإنتاج، أو لتعويض ما استهلك من وسائل الإنتاج[2].

2-4- **إعانات التجارة الخارجية**: ويرتبط هذا الصنف من الإعانات بالتجارة الخارجية التي تتمثل أساسا في نمط الاستيراد والتصدير أو التوزيع الجغرافي له والغرض من جعل هذه الإعانات هو تحقيق آثار تتعلق الاقتصاد الوطني في مجمله، تسجل في الأخير أن النفقات الحقيقية تعد نفقات منتجة عكس النفقات التحويلية التي تعتبر نفقات غير منتجة أو نفقات موزعة.

ج- تقسيم النفقات العامة حسب تكرارها الدوري:

هنا نميز وفقا لهذا التقسيم حسب الانتظام والدورية ما بين نفقات عامة عادية ونفقات عامة غير عادية.

1- محرزي محمد عباس، **مرجع سابق**، ص75.

2- سوزي عادل ناشد، **مرجع سابق**، ص44.

ج–1– النفقات العادية: هي التي تمول من إيرادات الدولة العادية (الضرائب مداخيل أملاك الدولة) وتكرر بانتظام في الميزانية (والمقصود بالدورية والتكرار هنا ليس تكرار كميتها أو حجمها ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية)[1]، حتى ولو اختلفت مقدارها من وقت لآخر.

ج–2– النفقات غير عادية: وتمول من إيرادات غير عادية (القروض) ولا تتكرر بانتظام في الميزانية مثل نفقات إنشاء الطرق، نفقات مواجهة آثار الكوارث الطبيعية.

إذا كان تسديد النفقات العادية يتم من إيرادات العادية فإن النفقات غير العادية تسدد من إيرادات غير عادية.

ثانيا: تقسيم النفقات حسب التشريع الجزائري:

مع تطور دور الدولة وبتحويلها من خانة الدولة الحارسة إلى خانة الدولة المتداخلة ازدادت أهمية تقييم النفقات العامة نظرا التنوع، وتزايد النفقات العامة واختلاف آثارها ومن ثمة ظهرت الحاجة على تقييم النفقات وتبويبها مع ضرورة أن يكون هناك معيار تقسيم واضحا ومنطقيا وسوف ندرس هذه التقسيمات بداية من التقسيم الذي نصه التشريع الجزائري دون أن نتجاهل باقي التقسيمات التي سنتعرض إليها فيما يلي:

1– نفقات التسيير:

يقصد بها تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية المتكونة أساسا من الأجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات الحكومية ومعدات المكاتب... إلخ.

ومنه لا يمكننا ملاحظة أية قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات بالاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بإنتاج أي سلعة حقيقية فهذا النوع من النفقات موجه أساسا لإمداد هياكل الدولة بما تحتاجه من أموال حتى تتمكن من تسيير دواليب المجتمع على مختلف أوجهه، توزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة، تسمى كذلك النفقات الاستهلاكية [2].

تجمع نفقات التسيير أربعة أبواب هي:

– **الباب الأول:** أعباء الدين العمومي والنفقات المحسوبة من الإيرادات.

– **الباب الثاني:** تخصيصات السلطات العمومية.

– **الباب الثالث:** النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

1– اعمر يحياوي، **مساهمة في دراسة المالية العامة**، دار هومة، الجزائر، 2003م، ص39.

2– المادة (23) من القانون رقم 84/ 17 المؤرخ في 04 جويلية 1984م المتعلق بقوانين المالية.

– **الباب الرابع**: التدخلات العمومية.

يتعلق الباب الأول والثاني بالأعباء المشتركة في الميزانية العامة، ويتم تحصيلها بمقتضى مرسوم رئاسي، أما الباب الثالث والرابع فيهمان الوزارات ويتم توزيعهما عن طريق مراسيم التوزيع، ويقسم الباب إلى أقسام ويتفرع القسم إلى فصول ويمثل الفصل الوحدة الأساسية في توزيع الاعتمادات الميزانية وعنصرا مهما في الرقابة المالية.

الحقيقة يجب على السلطة التنفيذية أن تعمل على تخفيض نفقات التسيير ما دامت غير منتجة وأنها تدمير للثروة المحصل عليها عن طريق الضرائب، لكن رغم ذلك فهي تؤمن السير العادي لمختلف المصالح العمومية والتي يجب أن تبقى وبصفة إجبارية مضمونة.

2– نفقات التجهيز:

يتم توزيع هذه النفقات حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة وتظهر في الجدول " ج " الملحق بقانون المالية السنوي حسب القطاعات وتتفرع إلى ثلاثة أبواب، الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة، النفقات الأخرى متعلقة برأس المال.

يتسم هذا النوع من النفقات بإنتاجيتها الكبيرة ما دامت أنها تقوم بزيادة حجم التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة، وملاحظ أن كل عملية إنفاق قامت بإنشاء دخل جديد ناتج مباشرة عن النفقة العامة الأولية وبالتالي ينتشر تجدد النشاط في المجال، الهيكل الاقتصادي، لكن قوة أثر المضاعف تابع ل " الميل نمو الاستهلاك" للمستفيدين المتتاليين للمداخيل المنشأة، فإذا قام هؤلاء بالادخار عوض الاستهلاك فإنهم بذلك قدموا مداخيل منقوصة ويعطلون لفترة غير محددة مدة الدفع الاقتصادي الناجم عن نفقة الاستثمار ويسمح التقسيم الوظيفي لنفقات الاستثمار بإعطاء صورة واضحة المعالم لنشاط الدولة الاستثماري لهذا يمكننا عد وملاحظة القطاعات التالية:

المحروقات والصناعات المصنعة، المناجم والطاقات، الفلاحة والري، الخدمات المنتجة، التربية والتكوين... إلخ.

ويتوزع القطاع إلى قطاع فردي الذي يتجزأ بدوره إلى أنشطة محددة ويخضع بتوزيع اعتمادات على هذه الفروع[1].

1– مادة 23 من القانون رقم 84/ 17،**نفس مرجع سابق**.

المبحث الثاني: تسيير النفقات العامة.

المطلب الأول: ظاهرة تزايد النفقات العمومية والأعوان المكلفة بتنفيذها.

الفرع الأول: ظاهرة تزايد النفقات العامة:

لقد أدى تطور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة إلى زيادة نفقاتها، ولقد تعددت أسباب هذه الزيادة فهناك أسباب حقيقية لزيادة هذه النفقات وأسباب ظاهرة.

أولا: الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة.

يقصد بها تلك الزيادة التي تصاحبها زيادة في كمية ونوعية الخدمات المقدمة من قبل الدولة للفرد أو زيادة نصيب الفرد من الخدمات العامة.

وهناك عدة أسباب تؤدي إلى حصول زيادة حقيقية في النفقات العامة منها:

أ- الأسباب الاقتصادية:

- **زيادة الثروة ونمو الدخل القومي:** وهذا الأمر يمكن الدولة من أن تفترق قدر أكبر من الإيرادات. فالتناسب طردي بين حجم الدخل القومي وقدرة الدولة في الحصول على الإيرادات. ومن الملاحظ أن نسبة الزيادة في النفقات العامة في الدول المتقدمة تكون أقل من نسبة الزيادة في الدخل القومي. أما في الدول النامية فيحدث العكس.

- **توسع دور الدولة الاقتصادي:** لقد توسعت وظائف الدولة الاقتصادية مما طلب زيادة في النفقات العامة لتتمكن من أداء هذه الوظائف، ومن هذه الوظائف[1]:

1-سعيد علي العبيدي ،**اقتصاديات المالية العامة**،ط1،دار دجلة،عمان،2011،ص ص،82-83

أ– زيادة عدة المشاريع التي تقوم بها الدولة لتحقيق إيراد اقتصادي ومالي للدولة أو لتأمين إنتاج سلع وطنية ذات أهمية إستراتيجية أو لتقديم سلع وخدمات بأسعار مناسبة للمستهلكين مثل الكهرباء والمال والهاتف أو لمنع احتكار هذه الخدمات من قبل القطاع الخاص إلى غير ذلك من الأسباب[1].

ب– من مسؤولية الدولة تحقيق التنمية الاقتصادية وتقع عليها مهمة تحفيز الاقتصاد وتهيئة الظروف اللازمة لانطلاقه مثال ذلك توليها أمر بناء وتكوين البنية التحتية للاقتصاد كبناء الطرق والسدود والمواصلات وتكوين المهارات ...إلخ.

ج– من مهام الدولة الحفاظ على الاستقرار والتوازن الاقتصادي وعلاج حالات البطالة والكساد وكذلك التضخم. وهذا الأمر يتطلب زيادة الإنفاق الحكومي في أوقات الكساد، أما في أوقات الانتعاش الاقتصادي فإن الدخل يزداد وتزداد معه الإيرادات العامة مما يشجع الدولة على المزيد من الإنفاق، إذا تزداد النفقات العامة في حالة الكساد وفي حالة الرخاء والانتعاش مع اختلاف أسباب الزيادة في كل حالة عن الأخرى.

من وظائف الدولة الاهتمام بتحسين مركزها الاقتصادي في العالم الخارجي أي تحسين ميزات دفوعاتها، ويتم ذلك من خلال تشجيع المنتجات الوطنية لسد الحاجة المحلية أي تعويض الاستيرادات أو للتصدير، وهذا الأمر يتطلب زيادة ما تقدمه الدولة من دعم وإعانات للمشاريع الإنتاجية وهذا يتطلب المزيد من الإنفاق العام.

ثانيا: الأسباب الاجتماعية:

هناك أسباب اجتماعية تؤدي إلى زيادة النفقات العامة أهمها:

1– **زيادة عدد السكان:** تؤدي زيادة السكان إلى زيادة النفقات العامة للأسباب الآتية:

أ تستلزم زيادة السكان توسع في الخدمات التي تقدمها الدولة لتشمل الزيادة الجديدة للسكان. أي تقديم الخدمات السابقة نفسها ولكن لعدد أكبر من السكان وهذا يحتاج إلى المزيد من النفقات العامة.

1–سعيد علي العبيدي، **نفس المرجع السابق**، ص ص،83–84

ب- تقديم المعدل نفسه من الخدمات لعدد أكبر من السكان يحتاج إلى وسائل فنية وإدارية أكبر. مما يستلزم المزيد من النفقات العامة.

ج- عادة ما تكون الزيادة السكانية في الطبقات الفقيرة أعلى مما هي عليه في الطبقات الغنية. وهذا يستلزم أن تقدم الدولة من الخدمات الاجتماعية لرفع المستوى المعاشي لهذه الطبقات. وهذا يتطلب المزيد من النفقات العامة[1].

2- **اتساع المدن**: نتيجة لانتشار التصنيع تكونت المدن والتجمعات السكانية الكبيرة هذه المدن تحتاج إلى خدمات عامة أكثر مما تحتاجه المناطق الريفية مثل العناية الصحية والاهتمام بوسائل النقل والمواصلات ومد شبكات الماء والكهرباء والهاتف والعناية بتوفير الأمن... إلخ. وبشكل عام كلما اتسعت رقعة المدينة كلما زاد نصيب الفرد من النفقات العامة. لأن سكان المدن أكثر طلبا للخدمات العامة من سكان الريف بسبب ارتفاع مستواهم الثقافي والحضاري.

3- **نمو الوعي الاجتماعي**: أدى انتشار التعليم والثقافة إلى تعزيز فكرة التضامن الاجتماعي فصار الأفراد يطلبون من الدولة القيام بوظائف جديدة مثل التأمين ضد البطالة والمرض والشيخوخة وتقديم الإعانات للأيتام والمشردين. وكذلك من مهام الدولة المعاصرة المحافظة على التوازن الاجتماعي بين الطبقات الاجتماعية من خلال إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة. هذه الوظائف تتطلب المزيد من الإنفاق العام.

ثالثا: الأسباب السياسية:

تؤثر بعض العوامل السياسية في زيادة النفقات العامة ومن أهم هذه العوامل ما يأتي:

1- **انتشار المبادئ والنظر الديمقراطي**: جعل ذلك الدولة تهتم أكثر بالفئات الاجتماعية ولا سيما الفقيرة منها. فالحكومات المنتخبة تحاول تقديم أفضل الخدمات الاجتماعية لكسب ود الرأي العام لتتمكن من الفوز في الانتخابات القادمة.

1- سعيد علي العبيدي، **نفس المرجع**، ص83.84.

2- **نمو مسؤولية الدولة:** أصبح من مسؤولية الدولة الحديثة تعويض الأفراد الذين يتضررون من إجراء

سير المصالح العامة مثال ذلك تعويض المتضررين بالحروب والمتضررين في أثناء أدائهم للخدمات العامة. وكذلك عندما تتطلب المصلحة العامة الاستيلاء على أملاك الأفراد أو لتضرر أملاكهم بسبب ما قامت به الدولة من أعمال... وغير ذلك.

هذا النمو في المسؤولية يحمل في الدولة المزيد من النفقات العامة.

3- ازدياد نفقات التمثيل الخارجي: زيادة عدد الدول المستقلة وتشابك مصالحها إستلزم فتح السفارات لرعاية مصالح البلد في الدول الأجنبية. وكذلك زيادة عدد المنضمات الدولية والإقليمية وضرورة الاشتراك فيها... كل ذلك أدى إلى زيادة النفقات العامة[1].

رابعا: الأسباب الإدارية:

أدى التوسع في وظائف الدولة ومهماتها إلى اتساع جهازها الإداري وزيادة عدد العاملين فيه ورافق ذلك ارتفاع في حجم الإنفاق العام سواء على شكل رواتب وأجور أو ثمن للمشتريات الحكومية.

ومن العوامل الإدارية التي تساهم في زيادة النفقات العامة، سوء التنظيم الإداري وازدياد عدد العاملين وهذه ظاهرة ملموسة في كثير من الدول النامية ويزداد الأمر سوء انخفاض إنتاجية العمل وكفاءة العاملين في أجهزة الدولة في تلك الدول وبخاصة أن الخدمات الحكومية التي تقدمها الدولة تعتمد على كثافة عنصر العمل مما يزيد الحاجة إلى عدد أكبر من العاملين وزيادة حجم الأجور والرواتب المدفوعة وبالتالي زيادة النفقات العامة للدولة وهو ما يطلق عليه قانون باركن سون.

كما أن من الأسباب الإدارية في زيادة الإنفاق العام هو استخدام الأساليب الإدارية الحديثة في الجهاز الحكومي وإدخال الوسائل الحديثة من أجهزة الحاسوب ومعدات مكتبية وغيرها ساهم في زيادة الإنفاق العام. [2]

1- سعيد علي العبيدي، **نفس المرجع**، ص85.86.

2- محمد خصاونة، **مرجع سابق**، ص65. 66.

خامسا: الأسباب المالية:

تتمثل هذه الأسباب فيما يأتي:

1– **سهولة الاقتراض:** أن تطور سوق الائتمان وما تقدمه الدولة من امتيازات المقرضين مثل الإعفاء من الضرائب وعدم الحجز وسيولة السندات جعل لديها قدرة كبيرة في الحصول على القروض العامة التي تمكن الدولة من التوسع من الإنفاق. ويترتب على هذه القروض في السنوات القادمة تحمل الدولة لنفقات إضافية هي تسديد الدين وفوائده.

2– وجود فائض من الإيرادات العامة: يؤدي وجود هذا الفائض إلى إغراء الحكومة بإنفاقه في مجالات غير ضرورية وبذلك تزداد النفقات العامة في السنوات اللاحقة بسبب مرونة الإنفاق العام ارتفاعا وعدم مرونته انخفاضا. وتبرز خطورة هذا الوضع عندما تستوجب السياسة الاقتصادية والمالية الرشيدة خفض النفقات العامة لمكافحة التضخم مثلا[1].

سادسا: الأسباب العسكرية:

حيث تعد من أهم الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة وإلى رفع هذه النفقات باتجاه التزايد المستمر الحربية هي من أهم فقرات النفقات الحكومية وترجع أهمية هذه الأسباب إلى تحقيق المنفعة العامة تتمثل في شعور المواطنين بالأمن والطمأنينة[2].

كما أن الأسباب العسكرية من أهم الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة وإلى الدفع بهذه النفقات باتجاه التزايد المستمر، وترجع أهمية الأسباب العسكرية إلى أن الدولة وحدها هي الموكلة بمهمة الدفاع حيث يعتبر الأمن العام والدفاع من مظاهر السيادة الوطنية، وهي التي جعلت الدفاع عن أمن الوطن والمواطنين من أولويات الحكومة.

1- محمد وديع، **دراسات في المالية العامة**، دار المعارف بنصر، القاهرة، 1966م، ص53. 55.

2-محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، **مرجع سابق**، ص47.48.

كما أن زيادة الاضطرابات السياسية والتوتر الدولي وخصوصا خلال العقدين الماضيين ساهما وبشكل أساسية في زيادة الإنفاق العسكري وبالتالي زيادة الإنفاق العام الحكومي[1].

سابعا: الأسباب الإدارية:

من العوامل الإدارية التي تساهم في زيادة النفقات العامة، سوء التنظيم الإداري وازدياد عدد العاملين وهذه ظاهرة ملموسة في كثير من الدول النامية ويزداد الأمر سوء انخفاض إنتاجية العمل وكفاءة العاملين في أجهزة الدولة في تلك الدول وبخاصة أن الخدمات الحكومية التي تقدمها الدولة تعتمد على كثافة عنصر العمل مما يزيد الحاجة إلى عدد أكبر من العاملين وزيادة حجم الأجور والرواتب المدفوعة وبالتالي زيادة النفقات العامة للدولة وهو ما يطلق عليه قانون باركن سون[2].

الأمر الذي يقتضي بالضرورة إلى زيادة النفقات العامة لمواجهة تكاليف إقامة مؤسسات إدارية الجديدة ودفع مرتبات وأجور الموظفين به[3].

ثانيا: الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة.

يقصد بها زيادة كمية النفقات العامة من غير أن يصاحبها زيادة – كمية أو نوعية- في نصيب الفرد من الخدمات المقدمة من قبل الدولة[4].

وإن الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة تتسع وتتنوع بدرجة كبيرة، وبالذات في الدول النامية نتيجة الظروف التي تعيشها هذه الدول وما يوفره واقعها من إمكانية لزيادة النفقات العامة، ومن بين أهم الأسباب هذه ما يلي:

1**– الارتفاع المستمر في المستوى العام للأسعار:** وفي كافة الدول تقريبا، رغم التفاوت في مستويات الارتفاع هذا في الدول، وقد يتحقق نتيجة لذلك ارتفاع ملموس ومستمر في الأسعار وما ينجم عنه من انخفاض قيمة

1- محمد خصاونة، **مرجع سابق**، ص65.
2- **مرجع سبق ذكره**، ص65.
3- دكتور عبد الله خبابة، **مرجع سابق**، ص59. 60.
4- سعيد عللي العبيدي، **مرجع سبق ذكره** ، ص88.

النقود نتيجة انخفاض قوتها الشرائية، أي انخفاض القدر الذي تشتريه وحدة النقد من السلع والخدمات بارتفاع الأسعار وبالذات خلال فترات التضخم والتي عانت منها معظم دول العالم، إن لم يكن جميعها تقريبا حيث أن الدول المتقدمة تعيش التضخم مع الركود، وهو ما يطلق عليه بالركود التضخمي، رغم أنهما حالتين متناقضتين، إلا أن وجودها معا يفسره التطور في الدول المتقدمة والذي تحقق اعتمادا على آلية السوق الحرة والتلقائية والتي أفرزت معها وتولد عنها التركز في المشروعات وظهور المشروعات الاحتكارية العملاقة بتغلب الأقوى على الأقل قوة في الصراع التنافسي الذي تنميه آلية السوق الحرة والتلقائية هذه، ومن ثم فان المشروعات الاحتكارية العملاقة هذه تدفع بالأسعار نحو الارتفاع المستمر اعتمادا على قوتها الاحتكارية وسيطرتها على السوق وصولا إلى ما يحقق لها اكبر ربح ممكن [1].

من الملاحظ في ارتفاع الأسعار الناشئ عن انخفاض القيمة الشرائية لا تتأثر به جميع أنواع النفقات العامة بشكل واحد وإنما تختلف هذه الآثار باختلاف طبيعة النفقة العامة وفيما يأتي بعض الأمثلة:

- فقد تستفيد الدولة من بعض أنواع النفقات العامة كما في حالة قيامها بتسديد أقساط الدين العام وفوائده، وبشكل خاص إذا لم يشترط في عقد الأرض تسديده بالمعدن (الذهب) ضمان لحقوق الدائنين عند هبوط القيمة الشرائية للعملة. ذلك لأن عملية التسديد ستتم بعملية قد انخفضت قيمتها.

وفيما يتعلق بالنفقات العامة المخصصة لشراء بعض أنواع السلع والخدمات وكذلك المرتبات والأجور التي يتناولها الموظفون والعمال التي تدفعها الدولة فستتأثر سبب هبوط القيمة الشرائية للنقود، وبالتالي يزداد مقدارها لذلك تلجأ بعض الدول إلى مواجهة ارتفاع الأسعار عن طريق تخصيص بعض المنح للموظفين والعمال كإعانات غلاء.[2]

2- تغير القواعد المالية:

من النتائج التي أدت إليها التغير في القواعد الفنية المتعلقة بإعداد الميزانية العامة هي الزيادة الظاهرية في حجم النفقات العامة، فقد كانت قاعدة تخصيص الإيرادات العامة التي كانت تتبعها بعض الهيئات العامة هي الأصل وما عداها يعتبر استثناء وخروجا على هذه القاعدة. ومضمون هذه القاعدة هي أن تقوم تلك الهيئات بطرح إيراداتها

1- فليح حسن خلف، **المالية العامة**،ط1 ، دار النشر والتوزيع، ، عمان، 2008م، ص107.

2- فتحي أحمد ذياب عواد، **مرجع سابق**، ص85.

من نفقاتها المدرجة في الميزانية العامة للدولة. ويطلق على هذا الإجراء اسم صافي الإيراد إذ لا شك أن درج جميع نفقاتها المدرجة في الميزانية العامة للدولة. ويطلق على هذا الإجراء يؤدي إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة وبالنتيجة فإنها لا تمثل زيادة حقيقية فيها.كما أن مد الفترة التي تبدأ وتنتهي فيها السنة المالية تؤدي هي الأخرى إلى زيادة في أرقام النفقات العامة لأنها تنسحب لفترة زمنية أطول دون أن يتضمن ذلك زيادة حقيقية في النفقات العامة.

وكذلك فإن تعديل مضمون النفقات العامة بصورة يسمح باتساعها ليشمل بعض عناصر النفقات التي لم يكن يتضمنها من قبل إلى زيادة ظاهرية في حجم النفقات العامة كما هي الحال في إضافة النفقات الاستثمارية ونفقات القطاع الاشتراكي (القطاع العام) سواء كانت ملكيتها عامة أو جزئية ضمن أرقام النفقات العامة إذ أن هذا المفهوم الواسع للنفقات العامة قد تشمل بعض عناصر الإنفاق ذات طبيعة المختلفة عن النفقة العامة بالمعنى الدقيق للأخيرة بما يؤدي إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة كما أن تعدد الميزانيات وتداخل عناصر الإنفاق وهو الآخر يؤدي إلى زيادة ظاهرية في حجم النفقات العامة ذلك لأنه يسحب تكرار حسابات هذه العناصر.

– تعميم استعمال النقود في الإنفاق الحكومي:

لجأت بعض الدول قديما إلى استخدام الإكراه والسخرة الجبرية كأسلوب لأداء العمل في الأشغال العامة دون أن تدفع أجرا كمقابل لهذا العمل. أو أنها تقوم بتفويض بعض الأفراد والمؤسسات بفرض الضرائب والرسوم وحمايتها من المكلفين كمقابل للخدمات التي تقدمها لهم وينتفعون بها. أما في الوقت الحاضر فقد أخذت النفقة العامة صورة نقود وهجرت الأساليب القديمة لمخافاتها للعدالة. وما من شك أن الاستفاضة عن الأسلوب القديم بالطريقة الحديثة واستعمال النقود في النفقة العامة قد أدى إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة[1].

الفرع الثاني: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية

يتطلب تنفيذ النفقات العمومية تدخل شخصين ذوي أدوار منفصلة ومتناقضة في نفس الوقت، ولكن متكاملة ويتعلق الأمر بالآمر بالصرف والمحاسب العمومي، اللذان يراقبان بعضهما البعض.

1- فتحي أحمد ذياب عواد، **مرجع سبق ذكره**، ص87.

1- الآمر بالصرف:

هو كل شخص مكلف قانونا بتسيير شؤون هيئة عمومية إدارية (ذات طابع غير ربحي) باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسة، تكمن مهمته الأساسية في ضمان حسن تسيير إدارته، وتجميع كل طاقات للتكفل باحتياجات المستخدمين.

إن صفة الرئيس أو مدير المؤسسة، تعني السلطة الإدارية للعون العمومي وهو ما يسمح له باتخاذ الإجراءات الإدارية اللازمة والتي يراها مناسبة لأداء مهامه على أكمل وجه، وبالإضافة إلى ما سبق ذكره، فإن صفة الآمر بالصرف تعطي لرئيس أو مدير المؤسسة، سلطة إعطاء الأوامر بتنفيذ العمليات المالية، إذ يكفي توقيعه للانطلاق في عملية تنفيذ العملية المالية باستعمال الاعتمادات المالية، الموضوعية تحت تصرف المؤسسة، ذلك لكون المحاسب العمومي للمؤسسة لا يعترف إلا بالأوامر الموقعة من قبل الآمر بالصرف، لصرف هذه الاعتمادات المالية.[1]

وفي هذا الإطار فإن الآمر بالصرف، ومباشرة بعد تنصيب على رأس المؤسسة، مطالب بتقديم اعتماده لدى المحاسب العمومي للمؤسسة.[2]

ويتم الاعتماد بتقديم بتقديم نسخة من قرار أو مرسوم التعيين مرفوقة بنموذج توقيع الآمر بالصرف وايداع

ها لدى المحاسب العمومي.

ويمكن التمييز بين خمسة أصناف من الآمر بالصرف كما يلي:

أ- الآمرون بالصرف الرئيسيون: هم الذين يصدرون الأوامر بالدفع لفائدة الدائنين، كذلك أوامر الإيرادات ضد المدينين، وكذلك أوامر الاعتمادات لصالح الآمرين بالصرف الثانويين، والمتمثلين في المسؤولين المتواجدين على هرم

1- بن داود إبراهيم، **مرجع سبق ذكره**، ص84.

2- المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 91/ 1313 الصادر بتاريخ 07 سبتمبر 1991م الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها.

السلطة والذين تم منحهم بطريقة مباشرة التراخيص الموازية، والمكلفين باتخاذ القرارات المتعلقة بإيرادات ونفقات الميزانية[1].

الآمرون بالصرف الثانويون: هم القائمون على رأس المصالح غير الممركزة التي تستمتع بالاستقلالية ولا بالشخصية المعنوية، ومن خلال تسميتهم بالثانويين نجد أن عملهم لم يأت إلا للتحقيق عن الآمرين بالصرف الرئيسيين الذين لا يمكنهم القيام وحدهم بكل العمليات المرتبطة بتنفيذ الميزانية، وكذا للاستجابة لمتطلبات هيئات عدم التركيز، والمثال على هؤلاء مدراء المديريات الولائية، ورؤساء المراكز الدبلوماسية والقنصلية.

ت- الآمرون بالصرف الأحاديين: إن صفة الآمر بالصرف الأحادي منحت للولاة بغرض تنفيذ عمليات التجهيز العمومية غير الممركزة.

وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 98/ 227 المؤرخ في 13 جويلية 1998م موضحا في نص مادته 19 بأن الوزير المكلف بالمالية وحسب كل قطاع فرعي يخصص اعتمادا للدفع للولاة ليقوموا بتوزيع اعتمادات الدفع هذه والمبلغة لهم حسب كل فرع وذلك بموجب قرار.

ث- الآمرون بالصرف المستخلفون: هم الذين يحلون محل الآمرين بالصرف الرئيسيين في حالة مانع أو غياب ويتم استخلافهم بموجب عقد تعيين قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي، وهذا ما بينته المادة 28 من قانون المحاسبة العمومية.

8- الآمرون بالصرف المفوضين: فهم المستفيدون من تفويض للتوقيع لاستعمال الاعتمادات المالية، وهذا التفويض يمنح للموظفين العاملين تحت سلطة الآمر بالصرف وتحت مسؤولية لنص المادة 29 من قانون المحاسبة العمومية[2].

1- الأسود الصادق، **مدى مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العمومية** ، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2010/ 2011م، ص 19.

2- بن داود إبراهيم، **مرجع سابق**، ص 85. 86.

2- المحاسب العمومي[1]:

يعد محاسب عموميا في مفهوم القانون 90-21 كل شخص يعين قانونا، لضمان القيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات العامة وتسديد النفقات العامة.

- ضمان الحراسة والمحافظة على الأموال والسندات والقيم والأشياء والمواد المكلف بها.

- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، ذلك أن القاعدة العامة تنص على أن المحاسب العمومي مسؤول مسؤولية شخصية ومالية على جميع العمليات المكلف بها.

- حركة حسابات الموجودات، وفي هذا المجال على المحاسب العمومي تحمل مسؤولية متابعة ومراقبة حركة كل حسابات موجودات المؤسسة، والإلمام بمبررات كل الفوارق الموجودة.

يكون المحاسبين العموميين للدولة إما رئيسيين أو ثانويين.

أ- المحاسبين العموميين الرئيسيين للدولة:

يعين محاسبا عموميا رئيسيا للدولة كل من:

- العون المحاسب المركزي للخزينة.

- أمين الخزينة المركزي.

- أمين الخزينة الرئيسي.

- أمناء الخزينة في الولايات.

- العون المحاسب الجامع للميزانيات الملحقة.

1- الأسود الصادق، **مرجع سابق**، ص9.

ب- المحاسبين العموميين الثانويين للدولة.

المحاسب العمومي الثانوي هو الذي يتولى تجميع حساباته، محاسب عمومي رئيسي.

يتصف بصفة المحاسب الثانوي للدولة كل من:

- أمناء خزائن البلديات.
- أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية.
- قابضي الضرائب.
- قابضي أملاك الدولة.
- قابضي الجمارك.
- محافظو الرهون.
- قابضو البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية .
- رؤساء مراكز البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

3- مبدأ الفصل بين وظيفتي الآمر بالصرف والمحاسب العمومي:

مفاد هذا المبدأ أن الذين يوجهون أوامر التنفيذ ليسو هم الذين ينجزونها وإنما يتكفل بذلك موظفون عموميون منفصلون عن أصحاب الآمر والقرار المالي[1]، ويقوم هذا المبدأ على عدة تبريرات.[2]

1- يساعد علي، **المالية العامة**، مطبوعة بالمعهد الوطني للمالية، القليعة، 1992م، ص90.

2- بن داود إبراهيم، **مرجع سابق**، ص ص 90-91.

أ- التبرير الفني لتقسيم العمل: فالمبدأ يسمح باقتسام وتوزيع المهام بين مرحلتين هامتين الأولى إدارية تتمثل في الالتزام بالنفقة والتصفية والآمر بالصرف، أما الثانية فتخص تحريكا لأرصدة المالية بقبض الإيرادات أو دفع النفقات، ومن هذا المنطلق كان التقسيم الوظيفي للمهام.

فنج أن للآمر بالصرف رقابة ملائمة وللمحاسب العمومي رقابة مشروعية، فيعد مشروعا كل ما يتم تنفيذه طبقا للتشريع المعمول به، ويعد ملائما كل ما هو متروك لتقدير واختيار الموظف المختص وبهذا نجد أن الملائمة تهم الآمر بالصرف لأنه هو الأول من مباشر عمليات تنفيذ النفقات ثم يأتي دور المحاسب العمومي، ليرى مدى تطابق ذلك كله مع المبادئ المالية والمحاسبية والإجرائية المعمول بها.

ب- التبرير الرقابي: ما دام أن الآمرين بالصرف ملزمين بمسك حساباتهم الإدارية الخاصة بالالتزام والتصفية والأمر بالصرف، وأن المحاسبين العموميين ملزمين بترتيب حسابات التسيير المتعلقة بدخول ,خروج الأرصدة فإن العمل الرقابي يكون منطلقه هو المطابقة بين نوعين من الحسابات.

ثم إن مبرر الفصل بين عمل الآمر بالصرف وعمل المحاسب العمومي، هو الحيلولة دون وقوع الأخطاء المالية ودون حالات التزوير والاختلاس والتواطؤ فيما لو كان العون المكلف بالالتزام والدفع واحدا.

وتأكيدا لهذا أكد القانون عدم جواز أن يكون المحاسب العمومي خاضعا لسلطة الآمر بالصرف الوظيفية، وإن الواقع أن يكون المحاسب تحت سلطة الآمر بالصرف إداريا ، كالعلاقة بين الوالي وأمين الخزينة الولائية، وبين رئيس البلدية والقابض البلدي، وكذا بين مدير الهيئة العمومية والمقتصد وغيرها، وبهذا منع القانون الآمر بالصرف من تعيين محاسبه وجعل ذلك من اختصاص الوزير المكلف بالمالية.

والآمرون بالصرف الرئيسيون هم كالآتي[1]:

المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي بالمجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري، مجلس المحامين الوزراء على مستوى وزارتهم.

1- المادة 24 من القانون 90- 21 المؤرخ في 1990/08/15م، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- الولاة عندما يتصرفون باسم الولاية ولحسابهم.

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون باسم ولحساب بلدياتهم.

- المسؤولون المعنيون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.

- المسؤولون المعنيون قانونا على رأس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة الثانية من المادة 23 من القانون 80- 21 حيث تنص هذه الفقرة على الأشخاص الذين تم انتخابهم أو تعيينهم للقيام بصلاحيات تخص عملية النفقة.

ب- الآمرون بالصرف الثانويون[1]: هم القائمون على رأس المصالح غير الممركزة التي لا تتمتع بالاستقلالية ولا بالشخصية المعنوية، ومن خلال تسميتهم بالثانويين نجد أن عملهم لم يأت إلا للتحقيق عن الآمرين بالصرف الرئيسيين الذين لا يمكنهم القيام وحدهم بكل العمليات المرتبطة بتنفيذ الميزانية، وكذلك للاستجابة لمتطلبات هيئات عدم التركيز، والمثال على هؤلاء مدراء المديريات الولائية، ورؤساء المراكز الدبلوماسية والقنصلية.

ت- الآمرون بالصرف الأحاديين: إن صفة الآمر بالصرف الأحادي منحت للولاة بغرض تنفيذ عمليات التجهيز العمومية غير الممركزة.

وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 98/ 227[2] المؤرخ في 13 جويلية 1998م موضحا في نص مادته 19 بأن الوزير المكلف بالمالية وحسب كل قطاع فرعي يخصص اعتمادا للدفع للولاة ليقدموا بتوزيع اعتمادات الدفع هذه والمبلغة لهم حسب كل فرع وذلك بموجب قرار.

ث- الآمرون بالصرف المستخلفون: هم الذين يحلون محل الآمرين بالصرف الرئيسيين في حالة مانع أو غياب ويتم استخلافهم بموجب عقد تعيين قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي، وهذا ما بينته المادة 28 من قانون المحاسبة العمومية.

1- بن داوود إبراهيم ، **مرجع سابق**، ص85.

2- المرسوم التنفيذي رقم 98 – 227 المؤرخ في 13 جويلية 1998م المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز .

ج- الآمرون بالصرف المفوضين: فهم المستفيدون من تفويض للتوقيع لاستعمال الاعتمادات المالية، وهذا التفويض يمنح للموظفين العاملين تحت سلطة الآمر بالصرف وتحت مسؤوليته لنص المادة 29 من قانون المحاسبة العمومية[1].

المطلب الثاني: أثار النفقات العامة

هناك عدة أثار للنفقات العامة والتي تتمثل فيما يلي:

أولا: الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العلمية:

سندرس هنا آثار النفقات العامة على حجم الإنتاج الوطني وكذلك على الاستهلاك وأخيرا آثارها على نمط توزيع الدخل الوطني على حدة.

1- آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني:

يقصد بالإنتاج الوطني مجموع السلع والخدمات المنتجة في دولة معينة في فترة زمنية محددة، غالبا ما تكون سنة ولزيادة هذا الإنتاج يتخذ الإنفاق العام عدة أشكال مثل نفقات التعليم والصحة[2].

تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج والتشغيل ومن خلالها تؤثر على حجم الطلب الكلي الفعال، حيث تمثل النفقات العامة جزءا هاما من هذا الطلب وتعاظم أهميته كلما زاد تدخل الدولة في حياة الأفراد والعلاقة بينهما تتوقف على حجم النفقة ونوعها، وبصفة عامة فالنفقات الحقيقية تتعلق بالطلب على السلع والخدمات بينما تتعلق النفقات التحويلية بطريقة تصرف المستفيدين منها.

وكما يرتبط أثر النفقة العامة على الإنتاج بمدى تأثير الطلب الكلي الفعلي في حجم الإنتاج والتشغيل في دول المتقدمة وعلى درجة النمو في الدول النامية[3].

1- بن داوود إبراهيم، **مرجع سبق ذكره**، ص85.86.

2- اعمر يحياوي، **مرجع سابق**، ص 84.

3- سوزي عدلي ناشد، **مرجع سابق**، ص71.

والحقيقة أن النفقات العامة تؤثر على القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني يرفعها لهذه المقدرة بصفة مباشرة أو غير مباشرة ، هذا ما يؤدي رفع الإنتاج الوطني والدخل الوطني لذا علينا معرفة الفرق بين أنواع النفقات العامة.

أ- النفقات الإنتاجية والاستثمارية:

تقوم على إنتاج السلع المادية والخدمات العامة لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد.

وتعمل على تكوين رؤوس الأموال العينية التي تستخدم للاستثمار.

وتعتبر هذه النفقات المنتجة مساهمة في زيادة حجم الدخل الوطني وكذا رفع مستوى الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد الوطني، وقد تقوم الدولة بها مباشرة من خلال الإنتاج أو ضح مشاريع عامة أو خاصة كإعانات اقتصادية من أجل تحقيق أهداف اقتصادية معينة، على سبيل المثال تخفيض أسعار السلع ذات الاستهلاك
الواسع ومثال ذلك أيضا إعانات التصدير أو الإعانات التي تقدمها الدولة لبعض المشاريع أو المؤسسات العمومية لتغطية العجز الذي يحدث في ميزانيتها وكذا الإعانات التي تقدمها لبعض الصناعات أو فروع الإنتاجية لتوسيع الاستثمار[1].

ب- النفقات الاجتماعية:

تشمل النفقات العامة التي توجه نحو تنمية الخدمات العامة المقدمة الطبقات محدودة الدخل كالإعانات الاجتماعية التي تضح للفقراء والعجزة والأرامل، مما يؤدي عادة لزيادة الإنفاق الكلي بقدر كبير نظرا لارتفاع الميل الذي للاستهلاك لهذه الطبقات، فإنه من المنطقي أن يتجه المقابل النقدي والإعانات للإنفاق من أجل الحصول على السلع الضرورية وبالتالي يزداد الطلب عليها بما يليه ذلك من زيادة الإنتاج، أما في حالة إذا اتخذت النفقات الاجتماعية شكل تحويلات عينية إعانات أو تحويلات مباشرة فإنها تؤدي إلى زيادة الإنتاج بشكل ملحوظ مما يؤدي إلى زيادة إنتاج السلع والخدمات الاستهلاكية، مثل نفقات التعليم والصحة التي تؤثر على رفع المستوى الاجتماعي للأفراد وأيضا تمكينهم من لداء نشاطهم بكفاءة اكبر[2].

1- محرزي محمد عباس، **مرجع سابق**، ص101.

2- مجدي محمود شهاب، **الاقتصاد المالي**، دار الجامعية للنشر، مصر، 1999م، ص86.

ج- النفقات العسكرية:

تمتلك النفقات العسكرية أثرا فعالا على الإنتاج الوطني على وجه الخصوص في معظم الدول والتي أصبحت تمثل عبئا على الموازنة العامة وان البحث عن أثارها يحيط به صعوبات كبيرة أهمها أن هذه النفقات تخرج عن النطاق الاقتصادي، لتستقر في المجال السياسي واستراتيجي مما يجعل أمر التحكم بها صعبا[1].

ترى النظرية المالية التقليدية أن النفقات العسكرية تعد من النفقات الاستهلاكية غير المنتجة بينما تميل النظرية الحديثة إلى التمييز بين الآثار الانكماشية والتوسعية للنفقات العسكرية.

وتتجلى الآثار الانكماشية على حجم الإنتاج الوطني في كونها تعمل على تحويل بعض عناصر الإنتاج إلى اتساع الأغراض العسكرية مما يؤثر على الإنتاج العادي للأفراد بالنقصان، هذا ما يؤدي إلى إقلال من الاستهلاك من جهة وارتفاع أسعار عناصر الإنتاج من جهة أخرى.

أما الآثار التوسعية للنفقات العسكرية على حجم الإنتاج العسكري والتي تتمثل في الحالات التي ترصد فيها النفقات للصناعات الحربية وإنشاء الموانئ والمطارات والطرق ونفقات البحث العلمي في مجالات الذرة والعلوم النووية وتصدير الأسلحة كما هو الحال بالنسبة لمعظم الدول الغربية الأوروبية.

أما الدول النامية تؤثر سلبا لأنها تعمد في إعداد جيوشها ومعدلاتها على الدول الصناعية مما يؤدي إلى حدوث عجز في ميزان مدفوعاتها، بسبب أضرار الدولة إلى صرف جزء كبير من العملات الأجنبية في أغراض التسليح من الخارج[2].

كما تساهم الأوضاع الاقتصادية السائدة في التأثير فيها، فعندما يصل الاقتصاد إلى الدولة إلى مرحلة التشغيل الكامل فإن النفقات البحرية لها أولوية على كافة النفقات الأخرى لكونها تمثل أساس الدفاع على سيادة الدولة

1- محمد طاقة وهدى العزاوي، **مرجع سبق ذكره**، ص65.

2- سوزي عدلي ناشد، **مرجع سابق**، ص83.

ضد أي غزو خارجي، أما في حالة نقص التشغيل فإن النفقات البحرية والفروع الإنتاجية الأخرى وبالتالي فإن تشغيل العمال العاطلين للقضاء على البطالة[1].

2- آثار النفقات العامة على الاستهلاك:

الإنفاق العام آثار مباشرة على الاستهلاك وذلك من خلال نفقات الاستهلاك التي توزعها الدولة على الأفراد في صورة مرتبات وأجور يخصص نسبة كبيرة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد.

أ- نفقات الاستهلاك الحكومي أو العمومي:

يتخذ هذا النوع من الاستهلاك صورة شراء سلع وخدمات الموظفين العموميين أو عمال المرافق العامة، كنفقات تنظيف وصيانة المباني الحكومة أو الخدمات التي تؤديها الدولة لهؤلاء العاملين من السكان والواجبات المجانية في بعض الحالات ويرى البعض أن هذا النوع من الاستهلاك يمثل نوعا من تمويل استهلاك الأفراد إلى دولة، فبدلا من أن تقدم الدولة للأفراد زيادة في مرتباتهم لزيادة استهلاكهم تقوم هي بهذا الإنفاق مما يؤدي إلى زيادة هذا الاستهلاك بطريقة غير مباشرة[2].

ب- نفقات الاستهلاك الخاصة بدخول الأفراد:

تعتبر المرتبات والأجور أو المعاشات التي تدفعها الدولة لموظفيها وعمالها وبطبيعة الحال فإن الجزء الأكبر من هذه الدخول بنفق لإثبات الحاجات الاستهلاكية الخاصة من سلع وخدمات وتعد هذه النفقات من النفقات المنتجة لأنها تعتبر مقابل لما يؤديه هؤلاء الأفراد من عمل وخدمات فتؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الكلي، ومن ثم فدخول الأفراد تؤدي إلى زيادة الاستهلاك الذي يؤدي بدوره إلى زيادة الإنتاج من خلال أثر مضاعف.[3]

آثار النفقات العامة على طريقة توزيع الدخل القومي:

يقصد بها الكيفية التي يوزع بها الدخل بين شرائح وفئات المجتمع ونصيب كل شريحة وفئة منه وكقاعدة عامة يتحدد نمط توزيع الدخل الوطني بطبيعة طريقة الإنتاج.

1- عادل حشيش، ومصطفى رشدي، مقدمة في الاقتصاد العام، دار الجامعية الجديدة للنشر، 1998م، ص175.

2- محمد صغير بعلي، يسرى أبو العلا، مرجع سابق، ص45.

3- محرزي محمد عباس، مرجع سابق، ص104.

وتحقيق لمبدأ العدالة الاجتماعية تقوم الدولة بواسطة النفقات العامة بتوزيع المداخيل على كافة الأفراد سواء في إطار النفقات الحقيقية أو التحويلية، فالدولة تنفق الأموال على الطبقة العاملة من خلال الأجور والمرتبات.

لكن هذا غير كاف لذلك تظهر النفقات التحويلية الاجتماعية لتخفيف الفوارق بين أفراد المجتمع خاصة إذا كانت الغالبية فقيرة، غير أن توزيع المداخل يتوقف على مدى الثراء القومي، فإذا كان اقتصاد الدولة قويا تزداد الضريبة ومداخيل الأملاك الوطنية وفي حالة الركود الاقتصادي والافتقار إلى الموارد الطبيعية تقل إيرادات الدولة ينعكس سلبا على مداخيل الأفراد.

فبالنسبة للمجتمعات الليبرالية فهي تقوم بإنتاج على أساس الملكية الفردية والعمل الأجير ومدى سيطرة الوحدة الإنتاجية على السوق وبالتالي فإن هذه العوامل تؤثر مجتمعه على أسس توزيع الدخل الصافي بين طبقات والفئات الاجتماعية المختلفة على النحو التالي[1]:

أ- العمل و إنتاجيته:

حيث تتحدد الإنتاجية على أساس أن الهدف هو تدريب وتكوين العمال وتحسين إمكانياتهم الإنتاجية.

ب- الملكية الفردية لوسائل الإنتاج: كلما زاد ما يمتلكه من وسائل الإنتاج زادت قوته وسيطرته الاقتصادية.

ج- النفوذ الشخصي أو السياسي:

الذي يسمح لبعض الفئات بالحصول على دخل أكبر يتناسب مع عملهم أو ما تحت سيطرتهم من وسائل الإنتاج ولتعرف على أثر الإنفاق العام على نمط الدخل الوطني لا بد من تحدي سياسة الإيرادات العامة حيث لا بد من التنسيق بين سياسة الإنفاق والإيرادات وقد تكون أثر الإنفاق العام على نمط توزيع الدخل المباشر أو غير مباشر يكون مباشرا من خلال زيادة القدرة الشرائية لدى بعض الأفراد عن طريق تزويد فئات معينة ببعض السلع والخدمات بسعر أقل من سعر تكلفته وذلك بدفع إعانات الاستغلال للمشاريع التي تنتج هذه السلعة والخدمات

1- أعمر يحياوي، **مرجع سابق**، ص86.

إضافة إلى ذلك أن التأثير يكون غير مباشر من خلال رفع المستوى العام للأسعار ويكون ذلك في حالة الإنفاق العام الذي تم تمويله من قبل الدولة.

فإن طريقة لتمويل الإنفاق العمومي (العجز في الميزانية) قد يؤدي إلى زيادة في الجزء النسبي للربح على حساب نصيب الأجور في الدخل الوطني[1].

ثانيا: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة:

للنفقات العامة آثار اقتصادية غير مباشرة تنتج من خلال دورة الدخل وهي ما تعرف من الناحية الاقتصادية بأثر المضاعف المعجل ويطلق على إثر المضاعف الاستهلاك المولد، إذن النفقة العامة لا تؤثر فقط على الاستهلاك بتأثير عامل " المضاعف " ولكنها تؤثر في ذات الوقت على الإنتاج فقط لكنها تؤثر على الاستهلاك بصورة عامة غير مباشرة نستعرض من خلال هذا المطلب إلى إثر المضاعف والمعجل على النحو التالي:

1- أثر مضاعف:

يشير المضاعف في التحليل الاقتصادي إلى المعامل العددي الذي يشير إلى زيادة في الدخل الوطني المتولدة عن الزيادة إنفاق وأثر زيادة الإنفاق الوطني على الاستهلاك.

حيث كانت نظرية كينز اقتصرت على بيان آثر الاستثمار على الدخل الوطني عن طريق نظريته في المضاعف وأثره ليشمل ليس فقط الاستثمار بل وكذلك الاستهلاك والإنفاق العام والتصدير.

ولتوضيح فكرة المضاعف فإنه عندما تزيد النفقات العامة فإنه جزء منها يوزع في شكل أجور ومرتبات وفوائد وأسعار للمواد الأولية أو ربح لصالح الأفراد وهؤلاء يخصصون جزء من هذه الدخول لإنفاقه على المواد الاستهلاكية المختلفة ويقومون بادخار الباقي وفق للميل الحدي للاستهلاك والادخار، والدخول الجديدة تقسم ما بين الاستهلاك والادخار والدخل الذي يوجه إلى ادخار ينفق جزء من الاستثمار وبذلك تستمر دورة توزيع الدخول

1- محرزي محمد عباس، **مرجع سابق**، ص107.

من خلال ما يعرف بدورة الدخل التي تتمثل في الإنتاج، الدخل، الاستهلاك مع ملاحظة أن زيادة الإنتاج والدخل لا تتم بنفس مقدار الزيادة في الإنفاق ولكن بنسبة مضاعفة ولذلك سمي بالمضاعف.

إن الأثر الذي يحدثه المضاعف يرتبط بمدى مرونة وتوسع الجهاز الإنتاجي، وهذا يرتبط بدوره بدرجة الاقتصادي ففي الدول المتقدمة حيث الجهاز الإنتاجي يتمتع بالمرونة والقدرة على التجاوب مع الزيادات في الاستهلاك، فالمضاعف ينتج أثره بشكل ملموس.

أما في الدول النامية وبالرغم من ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك يكون أثر المضاعف ضعيفا نظرا لعدم مرونة الجهاز الإنتاجي وانعدام قدرته على التجاوب مع الزيادة في الاستهلاك[1].

أثر المعجل[2].

مفهومه:

يقصد بمصطلح المعجل في التحليل الاقتصادي هم أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار، حيث أن الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها على نمو حتمي.

وحقيقة أن زيادة الدخول كما رأينا على يترتب عليها زيادة من الطلب على السلع الاستهلاكية ومع مرور الوقت فإن منتجي هذه السلع، وبعد نفاذ المخزون يجدون أنفسهم مدفوعين إلى زيادة إنتاج تلك السلع، بغرض زيادة أرباحهم ومن ثم يسطرون إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية من معدات لازمة لاستثمار بزيادة الدخل الوطني، فزيادة الإنفاق العام بما تحدثه من زيادة أولية من الإنتاج الوطني تسمح بإحداث زيادة في الاستثمار بمرور الوقت بنسبة أكبر.

ومما هو جدير بالذكر أن هناك تفاعلا متبادلا بين مبدأي المضاعف والمعجل كما أن أثر المعجل شأنه في ذلك المضاعف، يختلف عن قطاع صناعي إلى آخر.

1- محمد عباس محرزي، **مرجع سابق**، ص109.

2- سوزي عدلي ناشد، **مرجع سابق**، ص81.

المطلب الثالث: سياسة ترشيد الإنفاق العام.

إن ترشيد النفقات العمومية يعتبر من المفاهيم الاقتصادية والعقلانية المرتبطة بالسلوك الاقتصادي للفرد والمجتمع ككل، وبالرغم من الاختلافات المفاهمية والتطبيقية لترشد الإنفاق إلا أنه هناك اتفاقا واسعا حول أهمية مبدأ الترشيد وضروریاته خصوصا في ظل الأزمات المالية التي تعصف باقتصاديات الدول من حين لآخر، ولهذا سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى مفهوم ترشيد النفقات العمومية وأهدافه وعناصره ومتطلبات نجاحه والمجالات الأساسية لترشيد النفقات العمومية.

أولا: مفهوم ترشيد النفقات العمومية:

إن مصطلح الترشيد هو من أحد المصطلحات الأكثر استعمالا في التحليل الاقتصادي، لكنه يحمل معان متعددة حيث يمكن إطلاقه على أي سلوك إذا ما تم انجازه في إطار مجموعة من المبادئ والمفاهيم المعروفة مسبقا.

لكن المشكلة تكمن في تحديد الإطار العام للمبادئ والمفاهيم، والتي من خلال مدى التوافق والانسجام معها يمكن الحكم على السلوك بالرشادة أو السفاهة وأن تحديد هذه المفاهيم والمبادئ عملية تخضع لمتغيرات وعوامل متعددة ذات أبعاد تاريخية وثقافية وأخلاقية ، وهي تختلف من بلد إلى آخر تبعا للنظام الاقتصادي المتبع[1].

ولو اقتصرنا مفهوم الترشيد على الإنفاق العام فهو يعني التصرف بالأموال وإنفاقها، ضبط النفقات وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة[2].

وعلى ها الأساس لا يمكن اعتبار ترشيد الإنفاق على أنه تخفيضه، نظرا لتطور الدور الوظيفي للدولة وتدخلها اعتمادا على أدوات السياسة الإنفاقية، وأيضا لارتباط تزايد الإنفاق العام في ظل ظروف الدول النامية بعوامل يصعب تجنبها وأهم هذه العوامل زيادة نسبة للاستثمار العام، سياسات التوظيف والأجور، الإنفاق العسكري وغيرها.

1- شعبان فرج، **الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر**، أطروحة دكتورة كلية العلوم الاقتصادية، تخصص مالية ،ونقود، جامعة الجزائر، 2011- 2012م، ص87.

2- محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة**، عمان، الأردن، 2008، ص399.

ثانيا: أهداف ترشيد النفقات العمومية:

إن ترشيد النفقات العمومية هو سلوك واع مدروس يهدف إلى تحقيق ما يلي[1].

1- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات.

2- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظر الإدارة والرقابة، وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع والاتجاهات.

3- خفض حجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية والمساهمة وتدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية.

4- مراجعة هيكلة المصروفات عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.

5- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها.

6- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.

7- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.

8- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة.

9- تجنب مخاطر المديونية الحالي وآثارها، خصوصا وإن كثيرا من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها في الماضي.

ثالثا: ضوابط ومتطلبات نجاح ترشيد النفقات العمومية

إن عملية ترشيد النفقات العمومية لا يتحقق بمجرد رفع الشعارات، أو بمحض الصدفة إنما هو سلوك واع مدروس، مبني على مبادئ وقواعد مضبوطة نسبيا.

1- شعبان فرج، **مرجع سابق**، ص89.

وهو في الوقت ذاته يحتاج إلى توفير ضمانات ومتطلبات كي يمكن انجازه على أحسن وجه.

1- **ضوابط ترشيد النفقات العمومية:** يقصد بضوابط ترشيد النفقات العمومية المبادئ التي يجب مراعاتها عند القيام بعملية الترشيد، ولعل من أهمها ما يلي:

أ- تحديد حجم أمثل للنفقات العمومية:

ليست من المصلحة أن تتجه النفقات العمومية نحو التزايد بلا حدود، وإنما تقضي المصلحة بأن تصل النفقات إلى حجم معين لا تزيد عنه وهو ما يطلق عليه (الحجم الأمثل للنفقات) وهذا الأخير هو ذلك الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكبر عدد من المواطنين وذلك في حدود أقصى ما يمكن تسييره من الموارد العادية للدولة[1].

ب- إعداد دراسات الجدوى للمشروعات:

تتضمن دراسة الجدوى لأي مشروع على العناصر التالية: التكاليف الاستثمارية، الدراسة التسويقية، خطة التمويل المقترحة، اقتصاديات تشغيل المشروع، ربحية المشروع، الآثار المحتملة للمشروع على البيئة واتساقه مع المجتمع، فرص العمالة التي يخلقها المشروع وآثاره على الادخار وإعادة توزيع الدخل، كذلك الآثار الاجتماعية للمشروع.

2- **الترخيص المسبق من السلطة التشريعية:**

تقتضي قواعد الحالة العامة بأن إنفاق أي مبلغ من الأموال العامة أو الارتباط بإنفاقه يجب أن يكون مسبوق بترخيص من السلطة التشريعية، ضمان التوجيه بالشكل الذي يضمن تحقيق المصلحة العامة، كما أن هذا الترخيص يساعد على ترشيد النفقات ، لأن أعضاء البرلمان أثناء مناقشتهم لمشروع الموازنة قد يطالبون الحكومة بإلغاء بعض النفقات أو استبدالها.

د- تجنب الإسراف والتبذير:

هناك صور عديدة للإسراف والتبذير في النفقات العمومية في كثير من الدول النامية نوجزها فيما يلي:

1- مجدي محمود شهاب، **مرجع سابق**، ص73.

- ارتفاع تنظيم الجهاز الحكومي.

- سوء تنظيم الجهاز الحكومي.

- تحقيق مآرب خاصة لبعض ذوي النفوذ والسلطة.

- عدم وجود تنسيق في العمل بين الأجهزة الحكومية كما هو الحال مثلا بالنسبة للأجهزة المسؤولة عن المياه والكهرباء وتعبيد الطرقات.

- زيادة عدد العاملين في الجهاز الحكومي عن القدر اللازم لأداء الأعمال.

- المبالغة في نفقات التمثيل الخارجية[1].

هـ- الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية:

بحيث ينبغي أن تعكس المردودية النتيجة التي ترتبت عن النفقة العمومية أي المردودية الاقتصادية والاجتماعية للنفقة العمومية، فينبغي أن تكون المردودية جيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات، فالحرص على جودة الخدمات والسلع، يمكن من تجنب المصاريف الإضافية الكثيرة التي تشغل كامل الدولة، ويغني عن أعمال الترميم المتكررة والمتتابعة وعن تكاليفها، وبالإضافة إلى ذلك فإن المردودية الاجتماعية للنفقة تنطوي على تحويل النفقات العامة الاجتماعية قصد محاربة ظاهرة الفقر فكل مصلحة ينبغي أن تبحث عن أعلى درجة من الفعالية مقابل أقل تكلفة ممكنة.[2]

و- إتباع مبدأ الأولوية:

يوصي الخبراء الماليون بضرورة احترام هذا المبدأ وعدم الخروج عليه، وإلا اتجهت الأموال إلى مجالات ومشروعات أكثر أهمية، الأمر الذي يؤدي إلى نشوة الاقتصاد الوطني، وعدم تحقيق النفقة العمومية لآثارها المرجوة فاحترام هذا

1- مسعود دراوسي، **السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي**، أطروحة دكتوراه دولة من العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005/ 2006م، ص112.

2- هجيرة العوفي،**مرجع سابق**،

المبدأ ضرورة لحفظ الأموال من الضياع وتعظيم منفعة استخدامها وقد تعرض الفكر الاقتصادي على بعض الأدوات التي تمكن من تطبيق هذا المبدأ ومن ذلك تحليل التكلفة والعائد، حيث أن المقارنة بين تحليل التكلفة ومستوى العائد تسمح باختيار تلك المشاريع، التي تكون عوائدها أكبر من التكاليف اللازمة لإنشائها، كما أن إعطاء أوزان ترجيحية للأهداف الموجودة، والآثار المباشرة لكل من هذه المشاريع، يسمح بترتيبها والبدء بأفضلها تحقيقا للمصلحة العامة.

ح- التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة:

هذا العنصر يتعامل مع قضيتين لاغنى عن أي منهما، الأول أن تكون النفقة في حدود الوضع الأمثل لها، أو بعبارة أخرى ضرورة تحري أن تكون النفقة معيارية أو قريبة منها، والثانية أن يتم الإنفاق في الوقت المناسب دون تقديم أو تأخير، حيث أن هاتين القضيتين لهما تأثير جوهري في عملية ترشيد الإنفاق العام، فإذا كان الإنفاق لا يشبع أية حاجة فهو إنفاق سفيه، كأن تعطي مرتبات أو كفاءات بغير تقديم خدمة حقيقية تفيد المجتمع، أو تعطى إعانات لمن لا يستخدمها، وعلى الوجه المقابل نجد عدم النفقة مع وجود الحاجة، ما يجعل توفر المال في هذه الحالة يعد سلوكا غير رشيد.

خ- توافر المعلومات المالية:

يجب توافر جملة المعلومات اللازمة عن الموارد المالية المتوقعة، وعن أوجه الإنفاق المختلفة، وأن تكون هذه المعلومات معالجة، وقابلة للاستعمال، مما يسمح بالتأكد من اتجاهات حركة الإيرادات والإنفاق مستقبلا، كما يسمح باستخدام مختلف الأساليب التنبؤية لبناء الدراسة اللازمة على أسس أكبر واقعية، إلى جانب الإدراك التام بقدرة الجهات المعنية على التحصيل أو الصرف، حيث أن مهمة تحقيق كل من الإيرادات والنفقات مهمة أعقد من القدرة على دراسة التنبؤات المختلفة، والقيام بإعداد وتصميم مشروعات يصعب تنفيذها.

وبالإضافة إلى هذه العناصر ينبغي تحقيق مجموعة من الشروط حتى تتم عملية ترشيد الإنفاق على أحسن وجه نذكر منها:

- تقييد تقديرات المصروفات في حدود الالتزامات الفعلية، والحد من ظاهرة نموها المستمر والمتزايد بحيث تكون الزيادات التي ستقر مرتبطة إما بمؤشرات محددة مسبقا على المدى المتوسط (كالمقارنة بالناتج المحلي الإجمالي، الإيرادات غير النفطية، عجز الميزانية...) أو بأولويات وبرامج ومشاريع مرتبط بالرؤية الإستراتيجية للحكومة.

– الالتزام بالقوانين والتعليمات المتعلقة باعتماد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة وطلبات الاعتمادات الإضافية، وذلك لما تشكله الميزانية من خطة قصيرة الأجل لرؤية سياسات وخطط وبرامج الحكومة المعتمدة.

– دعم وزيادة برامج ومشاريع مشاركة القطاع الخاص في عملية تقديم الخدمات وزيادة مساهمته في عمليات التنمية، والتي تستند بشكل رئيسي على دعم سياسة التخصيص.

– دعم تطبيق المعايير الموحدة للمسائل المتعلقة بشكل وحجم الهياكل الإدارية والقوى العاملة وتركيبة الرواتب والعلاوات والامتيازات في الحكومة وذلك لما تشكله التغييرات، التي تتم فيها من انعكاسات مستمرة وكبيرة على الميزانية العامة للدولة[1].

ثانيا:متطلبات نجاح ترشيد النفقات العامة:

ويمكن إيجازها فيما يلي:

1– ضرورة توافر بيئة سليمة للحكم:

إن الالتزام بمبادئ الحكم ضروري لعملية ترشيد الإنفاق العام، فالإدارة الجديدة لموارد الدولة وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى الجميع، والرقابة والمساءلة الجادة عن موارد الدولة سواء في جانب الصرف أو التحصيل، وكذا السماح بمشاركة جميع أطياف المجتمع في رسم سياسات الدولة وتوجيه نفقاتها، سوف يساهم فعلا في ذلك، هذا فضلا على أن الحكم الراشد يحاب كل أشكال الفساد وهدر المال العام، ما يعمل في النهاية على ترشيد الإنفاق العام.

2– **إدارة سياسية قوية:** حيث أنه من المعلوم أن تخصيص الموارد لأوجه معينة للإنفاق، يثير العديد من الحسابات بين الفئات ذات المصالح المتعارضة، خاصة إذا ما كان المجال مفتوحا أمام إمكانية المناقشة، أو إعادة النظر في قرارات التخصيص، فعليه فإن وجود حكومة قوية تواجه مثل هذه التحديات، يعد أمرا ضروريا

1– هجيرة العوفي، مرجع سابق، ص55

لاستكمال عملية الترشيد، مما يعني أنه بالإضافة إلى القدرة على اتخاذ القرار، يجب توفير الإمكانيات اللازمة للتأثير على تنفيذه من أجل إعطاء سياسة الموازنة فعالية كاملة.

3- كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها:

إن توفر الإدارة السياسية والمشاركة الفعالية، في غياب جهاز إداري كفء يتولى الإشراف على مختلف المرافق والهيئات العامة، والقيام بالوظائف المحددة لها، لا يحقق عملية الترشيد للنفقات العمومية، حيث نجد - خاصة في الدول النامية – ضعف كبير في تحصيل الإيرادات العامة، وفي حالات كثيرة لا تقوى الإدارة العمومية على مواجهة أصحاب المصالح، الذين يفلتون من الضرائب.

4- التطبيق الحاد للمعرفة المكتسبة:

ينبغي تطبيق كل ما يتم التوصل إليه عن طريق الخبرة على ترشيد النفقات العمومية، وكذلك لإقامة سياسة اقتصادية حكيمة تكون رهينة وجود حكومة قوية لديها القدرة على السماع والاقتناع، وتقدير الخبرات ومناقشتها بكل موضوعية، وكذلك رهينة شعب يؤمن بالنصح ويعمل به، ويجبر الحاكم على الالتزام به.

5- توفر نظام محاسبة ورقابة فعالة:

بحيث تستطيع مختلف الجهات المعنية من خلاله التعرف على كل عمليات الإنفاق العام ومجالاته، ويمكنها من تقييم كل عملية، ولعل أكبر دليل على قوة الدولة التزامها بنشر نتائج نشاطها، وإطلاع الرأي العام تزعم به، إذ يقدر نجاح الدولة[1]، في ذلك بقدر ما يطمئن عليها أفرادها وهيئاتها، وهذا ما يؤدي بهم إلى المساهمة في إنجاح عملية الترشيد، وتضمن للسياسة المنتهجة فعالية حقيقية.

1- هجيرة العوفي، مرجع سابق، ص 56

المبحث الثالث: آليات الرقابة المالية على النفقات العمومية.

تعتبر عملية الرقابة المالية الوظيفة الأكثر حيوية في المنظمة أو الهيئة الإدارية لأن ممارستها تؤدي إلى استكمال العمل الإداري والمحاسبي لذلك تعتبر وسيلة مساعدة للإدارة في القيام بمهامها، حيث تسعى دائما إلى أن يتم النشاط الإداري على أكمل وأحسن وجه، وتستمد الرقابة المالية على النفقات العمومية أهميتها من أهمية الأموال التي تسهر على رقابتها وحفظها، باعتبارها عصب الحياة بالنسبة لكينونة الدولة، وتهدف الرقابة المالية إلى التعرف على مواقع الخلل وإصلاحها دون ترك أخطاء وسنتطرق من خلال هذا المبحث إلى تعريف الرقابة المالية وأنواع الرقابة المالية على صرف النفقات العامة.

المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية على النفقات العمومية.

1-الرقابة المالية: هي منهج علمي شامل يتطلب التكامل، والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، هي جزء من عمل الإداري بحيث تهدف إلى التحقق من صحة الأداء وتقويمه في حالة اعوجاجه.

2- هي مجموعة الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة، بغية المحافظة على الأموال العامة، وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها بدقة وفعالية واقتصادية وفقا لما أقرته السلطة التشريعية لقانون الموازنة والقوانين المالية الأخرى، ووفقا للخطط الموضوعة للجهات الخاضعة للرقابة.

3- الرقابة المالية تعني التحقق من أن التنفيذ يتم وفقا للتوجيه المحدد في خطة العمل وضمن القواعد والأهداف المقررة، وذلك بقصد تبيان النواحي الخطأ والضعف والانحراف.

4- الرقابة المالية عن مجهود إنساني يتم وفق خطوات معينة للوقوف على مدى اتفاق التنفيذ مع ما تم التخطيط له من أهداف، وتصحيح مسار هذا التنفيذ في حالة وجود انحراف، بأسلوب يحقق من ناحية التكيف والتلاؤم مع

ظروف وعوامل الموقف، ومن ناحية أثر التعادل أو التوازن بين كفاءة وفعالية الأداء وبين الاعتبارات السلوكية والإنسانية القائمين على هذا الأداء[1].

ويعتبر هذا التعريف من أفضل التعريفات التي حددت مفهوم الرقابة حيث تضمنت كافة العناصر الأساسية الواجب توافرها في عملية الرقابة المتمثلة في:

- الطبيعة الإنسانية لعملية الرقابة: فهي نشاط يمارسه الأفراد عن طريق استعمال طرق فنية وأجهزة عملية من أجل الحصول على بيانات دقيقة ونتائج صحيحة.
- الإطار العلمي للرقابة حيث تتم عملية الرقابة المالية وفق مراحل وخطوات معينة تتلاءم مع المتطلبات النوعية والظرفية للازمة لإجرائها.
- استمرارية عملية الرقابة، فالرقابة عملية مستمرة تبدأ مع بداية التنفيذ وتنتهي بتحقيق النتائج والأهداف المرجوة من تنفيذ العملية الخاضعة للرقابة[2].

وبناء على ما سبق يمكن توضيح العناصر التي جاءت في التعاريف السابقة أن الرقابة هي[3]:

-عملية مراجع لضمان تدفق النقدية وفق الخطط المحددة.

-إجراء للكشف عن الانحرافات وتصحيحها وتفادي وقوعها مستقبلا.

- ضمان لحسن استعمال المال العام وسلامة التصرفات المالية.

- إلزام لإتباع الأنظمة والقوانين.

- زيادة كفاءة استخدام المال العام وتحقيق الفعالية في النتائج.

1- بن ناصر جبارة، **مرجع سابق**، ص ص99-100

2- سعيد السيد علي، **الأصول الحديثة في علم الإدارة العامة**، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2007م، ص378.

3- بن ناصر جبارة، **نفس المرجع**، ص ص 100-101.

المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية في تنفيذ النفقات العامة في الجزائر

هناك عدة أنواع لرقابة المالية من بينها

أولا: الرقابة الإدارية:

تتم بواسطة هيئات مختصة غير مستقلة تابعة للسلطة التنفيذية وهي لا تتمتع بالاستقلال الحقوقي كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس المحاسبة، هاته الرقابة من اختصاص كل مراقب المالي والمفتشية العامة المالية، إضافة إلى رقابة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف، بالمراقب المالي يمارس رقابة السابقة على تنفيذ النفقات في حين المفتشية العامة للمالية والمحاسب العمومي فرقابتهما تكون مسايرة للتنفيذ.

1- المراقب المالي: إن المراقب المالي عون من الأعوان المكلفون بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية، ويعنى بقرار وزاري من طرف الوزارة المكلفة المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية وهذا ما جاء في القانون التنفيذي رقم 92- 414[1]، كنا قد تطرقنا للمراقب المالي في الفصل الأول.

2- تنظيم رقابة المراقب المالي:

تكون للمراقب المالي إما الرقابة على المستوى المركزي أو المستوى المحلي:

أ- **المستوى المركزي**: وجدت هذه الرقابة أصلا على مدى شرعية الالتزامات التي يقوم بها الآمرون الصرف الرئيسيون حيث تعتبر الرقابة أكثر أهمية لأنها تمارس على مستوى تكون فيه الأخطاء أكثر خطورة من الأخطاء التي يرتكبها الآمرون بالصرف الثانويون.

ب- **المستوى المحلي**: توجد على مستوى كل ولاية مصلحة الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها من طرف الآمرين بالصرف الثانويين، وفي حالة تعذر وجود مراقب مالي على مستوى الولاية يكلف أمين الخزينة الولائية بهذه المهمة.

1- المادة 29 من المرسوم التنفيذي 92- 414، **مرجع سابق**.

كما تطرقنا إلى مختلف مهام المراقب المالي وكذا تأشيرة المراقب المالي وكذا مختلف أنواع الرفض والتأثر في الفصل الأول، كما تطرقنا لرقابة المحاسب العمومي

2- رقابة المفتشية العامة المالي[1]:

تمارس المفتشية رقابتها بواسطة مفتشين العاملين للمالية، ومفتشين للمالية ومفتشين مساعدين وتتمثل رقابتهم في مهام المراجعة أو التحقيق وتتناول:

- شروط التطبيق للتشريع المالي والمحاسبين والأحكام القانونية التنظيمية التي يكون لها انعكاس مالي مباشر.

التسيير والوضع المالي في المصالح أو الهيئات التي تجرى عليها المراقبة.

- صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها.
- مطابقة العمليات التي تم مراقبتها لتقديرات الميزانية.
- شروط استعمال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة.

تتم مراقبة المفتشية العامة للمالية في عين المكان، وبناء على المستندات كما قد تكون إما فجائية أو بعد إشعار مسبق غير أنه يتعين على المفتشين عدم التدخل في تسيير المصالح المخصوصة بالرقابة كما عليهم المحافظة على السر المهني، وإذا وجد المفتشة نقائص أو تأخر كبير في محاسبة مصلحة وهيئة تمت مراقبتها، جاز له أن يأمر المحاسبين بأشغال ضبط عدم ترتيب لدرجة يتعذر معها القيام بالمراجعة العادية، يحرر المفتش محضر تقصير يقدمه إلى السلطة السامية أو السلطة الوصائية ورئيس مجلس المحاسبة.

- تنجز المفتشية برنامج رقابتها وتحرر في نهاية السنة تقريرا يقدم للوزير المكلف بالمالية مع تدعيمه للاقتراحات التي تراها ضرورية لتحسين المصالح وتطوير مناهج الضبط المالي والمحاسبي.

1- حسين الصغير، **دروس في المالية والمحاسبة العمومية**، ط1، دار المحمدية للنشر والتوزيع، الجزائر، ، 1999، ص142.

ثانيا: الرقابة البرلمانية[1]:

تتمثل هذه الرقابة في البرلمان بغرفتيه (مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني)، إذ تعتبر رقابة هذا الأخير من أهم الرقابات على النفقة العمومية بصفة خاصة وعلى الميزانية بصفة عامة، حيث يوليها المشرع أهمية كبيرة، فلا تكون بصدد ميزانية دون فحصها والتصويت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، وبشكل عام يستعمل الوسيلتين الآتيتين:

استخدام الوسائل العامة في الرقابة كتوجيه الأسئلة الشفوية والمكتوبة لأعضاء الحكومة أو الاستجواب إضافة إلى تدخل لجنة التحقيق والمراقبة.

- استخدام الوسائل الخاصة وتتمثل في تدخل اللجنة المالية والتخطيط والميزانية إضافة إلى قوانين ضبط الميزانية.

أ- الوسائل العامة:

تتمثل في الأسئلة الشفوية والمكتوبة، الاستجواب ولجنة التحقيق والمراقبة:

أ-1- الأسئلة الشفوية والمكتوبة: حيث نصت المادة 125 من دستور 1989م على أنه يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو من الحكومة، أما بالنسبة للأسئلة الشفوية فتبلغ من قبل نائب أو أكثر لمكتب المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة غياب صاحب السؤال الشفوي يجوز أن ينوب عنه أحد زملائه.

ويمكن في حالة عدم الاقتناع بالإجابة المقدمة من طرف عضو الحكومة إجراء مناقشة عامة باقتراح نائب أو أكثر وبموافقة المجلس.

أ-2- الاستجواب: هذا الإجراء ورد في المادة 124 من دستور 1989م حيث تنص : (لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة).

1- حسين الصغير، **مرجع سابق**، ص142.

أ-3- لجان التحقيق والمراقبة: يمكن للمجلس الشعبي الوطني التحقق من كل قضية ذات مصلحة عامة بواسطة لجنة التحقيق والمراقبة حسب ما هو منصوص عليه المادة 151 من الدستور، كما تجري اللجنة تحرياتها، إما بناء على المستترات أو في عين المكان، كما يمكنها الاستعانة بمصالح تقنية خبيرة من القطاع العام، وبعد فراغ اللجنة من تحرياتها ترسل عن طريق رئيسها نسخة إلى السلطة الوصية ملاحظتها.

ب- الوسائل الخاصة:

يستعمل المجلس الشعبي وسائل رقابية خاصة بالإضافة إلى العامة، وتتمثل أساسا في تدخل لجنة المالية والتخطيط والميزانية وقوانين ضبط الميزانية:

ب- 1- تدخل لجنة المالية والتخطيط والميزانية[1]:

تعتبر هذه اللجنة إحدى اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني، وتضطلع بدراسة مشروع قانون المالية، وكذا كل اقتراح للتعديلات أو الإضافات التي تراها اللجنة مناسبة، بغية إدراجها في تقريرها الذي يعرض على النواب الجلسة العامة كما يعتمد المجلس الشعبي في انتقاء المعلومات الضرورية لممارسة صلاحياتها في الرقابة على تنفيذ قانون المالية على المؤسسات أو الهيئات الرقابية، حيث تلتزم هذه الأخيرة بتحرير تقارير سنوية توضح فيها كافة النشاطات التي قامت بها وترسلها إلى المجلس الشعبي.

وبإمكان لجنة المالية أن تدعوا نوابا سابقين أو أشخاص مختصين وذوي خبرة، للاستعانة بهم في أداء مهامهم، ولها أن تطلب بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني تعيين مندوبين من اللجنة أو إعداد لجان أخرى للمشاركة في أعمالها.

- قانون ضبط الميزانية[2]:

لقد وردت هذه الرقابة في الدستور حيث: " تقدم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني عرضا على استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة مالية، تختم السنة المالية فيما يخص المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على

1- المواد من 15إلى 22 من قانون 79-01 المؤرخ في 09- 01- 1979م، المتضمن النظام الأساسي لنائب جريدة الرسمية ، العدد 3.
2- المادة 15 من دستور 1989م.

قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المعنية المالية " إذن فمقتضى قانون ضبط الميزانية يتم إثبات تنفيذ قانون المالية للسنة والقوانين المالية المعدلة والمكملة إن وجدت، إضافة إلى إقرار حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين إرادات ونفقات الميزانية العمومية.
- نتائج تسيير عملية الخزينة.

ويتخذ مشروع هذا القانون نفس تقنيات قانون المالية ويجب يكون مرفوق بما يلي:

- تقرير تفسيري يبرر شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة.
- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة، إضافة إلى تقرير مجلس المحاسبة.
- تظهر أهمية قانون ضبط الميزانية في كونه يسمح بمدى تحقيق التقديرات واستخلاص موقع الخلل والتقصير، إلا أن هذا القانون يبقى شكلي خالي من الشجاعة والفعالية ولا يترتب عليه أي جزاء، فهو ليس إلا مجرد تقييم للعمليات المالية السنوية المنفذة.

ثالثا: الرقابة القضائية:

إذا كانت المحاكم هي التي تختص بدراسة مختلف الدعاوى القضائية المرفوعة إليها والفصل فيها، فإننا نجد أن مجلس المحاسبة هو الذي يتكفل بفحص ودراسة كل القضايا المالية والحكم فيها، إضافة إلى رقابة استعمال الأموال العمومية.

أ- تعريف مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة مستقلة ذات صلاحيات واسعة في ميدان الرقابة اللاحقة لمالية الدولة، والمجموعات المحلية، والمرافق العمومية وكل الهيئات الخاضعة لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية، وبالتالي تخرج من نطاق رقابته المؤسسات العمومية الاقتصادية (وهذا خلافا لما كان سائدا في قانون 80/ 05 حيث يعترف مجلس المحاسبة برقابة المؤسسات الاشتراكية).

يختص مجلس المحاسبة بمراقبة مختلف الحسابات ويتحقق من دقتها وصحتها ونزاهتها والتي يقدمها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون، وتكون الرقابة مستخلصة باهتمام أو إبرام كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي .

ب– رقابة مجلس المحاسبة[1]:

يتعين على كل أمر بالصرف، وعلى كل محاسب عمومي أن يودع حسابات تسيير السنة المنصرفة لدى مجلس المحاسبة، الذي يتفحصها ويراجعها، وعند الحاجة يقوم بكل التحريات الضرورية ، وكذلك له حق دخول المكاتب والمحلات التابعة للهيئات الخاضعة لرقابة المجلس.

– يصدر مجلس المحاسبة عند ممارسته لاختصاصاته الرقابية قرارات مسببة حيث:

– يراجع الحسابات الإدارية التي يقيمها الآمرون بالصرف للمجموعات العمومية ويختصها بواسطة التصريح بالتطابق وكذلك يصفي حسابات المحاسبين العموميين.

– بأمر بترتيب المحاسبة واستعمالها عند ملاحظته لنقائص أو تأخير في مسكها.

– يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم.

– يدين المسيرين المخطئين بدفع غرامة مالية.

تتبع تصفية الحسابات في المجلس بصدور قرار منه يقضي ببراءة المحاسبين العموميين أو إدانتهم، وعندما تثبت إدانة المحاسب عليه بتسديدها التحقق لصالح الخزينة العمومية، كما ينجز فضلا عن ذلك تقرير مسؤولية جزائية بالحبس من شهرين إلى 06 أشهر وبغرامة مالية محددة.

المطلب الثالث: ضوابط النفقات العمومية.

هناك عدة ضوابط تحكم للإنفاق العام، أو ما يطلق عليه دستور للنفقات العامة وهذه القواعد هي:

1- بساعد علي، **مرجع سابق**، ص98.

1- ضابط المنفعة القصوى: تعني قاعدة المنفعة، أن تهدف النفقات العامة إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة، أو تحقيق أكبر رفاهية لأكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع، وخاصة أن أحد أركان النفقات العمومية هو تحقيق المنفعة العامة، تلك المنفعة التي تريد الدولة تحقيقها يجب أن تتسع لتشمل جميع النفقات التي تؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع، وزيادة إنتاجية الفرد، وتحسين جودة الإنتاج، وتخفيض الفاقد من الموارد الاقتصادية الناتجة عن البطالة أو غيرها.

ويتطلب تحقيق هذه القاعدة أن توجه الدولة نفقاتها إلى إشباع الحاجات العامة، الأمر الذي يقتضي دراسة متطلبات الاقتصاد والمجتمع، ومقدار الحاجة إلى مختلف المشاريع، وأن تفاضل بينهما وفق جدول للأولويات يعتمد على طبيعة المشكلات التي يواجهها الاقتصاد القومي وتوجه نفقاتها إلى كل من هذه المشاريع وفق ما يحققه كل منها من منافع جماعية، بالحجم والنوع، والكم والتوقيت المناسبين، مراعين في ذلك ما يضيفه المشروع إلى كل من الدخل القومي والتشغيل والطاقة للإنتاجية ومدى حاجة واستخدام المشروع للموارد الاقتصادية المحلية والعملات الأجنبية والمدة اللازمة للإنشاء والإنتاج: ومعدل ما يحققه المشروع من ربع، وتراعي الدولة في ذلك حاجة المناطق الجغرافية والأقاليم المختلفة وكذلك المنفعة التي تعود على الطبقات الاجتماعية المختلفة.

أي أن الدولة تتخذ من التخطيط الاقتصادي الشامل أداة لوضع الأهداف العامة، وكيفية الوصول إليها وتحقيقا، معتمدة في ذلك على المعلومات والبيانات والإحصاءات المتوافرة اللازمة لتحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة، وفق معيار أو آخر، تحدده الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية[1].

2- ضابط الاقتصاد والتدبير:

تعني هذه القاعدة الابتعاد عن التبذير والإسراف في الإنفاق العام وتحري الرشد والعقلانية عن الانفاق، وبلغة الاقتصاد تعني هذه القاعدة تعظيم المنفعة المتحققة من إنفاق المبلغ نفسه، أو تحقيق المنفعة نفسها بأقل تكلفة ممكنة.

1- خبابة عبد الله، **مرجع سابق**، ص59.

إن عدم الالتزام بهذه القاعدة يعني إضاعة الأموال العامة، وحرمان المجتمع من منافع أكبر كان يمكن أن يحصل عليها لو أتبعت هذه القاعدة، وكذلك يؤدي عدم الاقتصاد إلى تشجيع المواطنين على الهرب من الأعباء المالية لأنهم يحسون أن هذه الأموال لا يحسن استخدامها وتبدد فيما لا فائدة منه.

إن قاعدة الاقتصاد في الإنفاق لا تعني البخل والتقتير وعدم الإنفاق في المجالات المشروعة فهذا أبدا ما يكون عن المراد من هذه القاعدة، فهي تعني ترشيد الإنفاق وحسن التدبير وإنفاق الأموال فيما يلزم مهما بلغ حجم هذه الإنفاق، ولضمان مراعاة هذه القاعدة تضع الدول أنظمة صارمة للمراقبة على الإنفاق العام وذلك في مرحلة إعداد الموازنة وعند التنفيذ[1].

3- ضابط الترخيص:

وتعني هذه القاعدة أن لا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة، أو أن يحصل الارتباط بصرفه، إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة، أي موافقة الجهة المختصة بالتشريع، ضمن حدود اختصاصها الزماني والمكاني وبخاصة أن النفقات العامة هي مبالغ ضخمة مخصصة لإشباع الحاجات العامة، وتحقيق المنفعة العامة.

وتظهر أهمية هذه القاعدة أنها ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين، والتأكد من استمرار تحققهما من خلال تقنيين كلما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، وهو يتمثل في احترام الإجراءات القانونية، التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية المفعول عند إجراء الإنفاق العام بواسطة مختلف أساليب الرقابة المتعارف عليها.

وتعد هذه القاعدة مظهرا آخر من مظاهر الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة التي لا تحتاج إلى إجراءات وموافقة مسبقة، بل يكفي أن تصدر الموافقة ممن يملك حق الإنفاق، الفرد أو الشركة الخاصة دون الحاجة موافقة مسبقة[2].

1- سعيد علي العبيدي، **مرجع سابق**، ص59.

2- خبابة عبد الله، **مرجع سابق**، ص 68.

خلاصة الفصل:

تسعى الدولة من خلال تسيير نفقاتها العامة على اختلاف أنواعها وتقسيماتها إلى تحقيق النفع العام وإشباع حاجات المواطنين ولو كان ذلك بالحد الأدنى الذي يضمن بقاء هذه الدولة.

لذا يعتبر تقدير النفقات والتنبؤ بها من أهم الخطوات التي يجب على الدولة القيام بها بإتباع أسس علمية ومنطقية وذلك لتفادي الآثار السلبية التي تترتب عن زيادتها.

وبعد قيامنا بهذه الدراسة نبين لنا بأن وزارة المالية هي التي تقوم عادة بالرقابة المالية السابقة على صرف النفقات، بينما يقوم مجلس المحاسبة بالرقابة اللاحقة الصرف وكلاهما مهم من الناحية الواقعية لضمان السير الحسن لصرف النفقات العمومية، والحفاظ على أموال الدولة من الإسراف والتبذير، غير أن الرقابة المالية تبقى تعاني من بعض المشاكل والعراقيل التي تنقص من فعاليتها.

الفصل الثالث:

دراسة حالة المراقب

المالي لولاية المدية

تمهيد

ظهرت الرقابة المالية المسبقة على النفقات العمومية في فرنسا مع نهاية القرن التاسع عشر للميلاد، حيث كانت هذه الرقابة تمارس من طرف موظفين يعينهم الوزراء من بين الموظفين التابعين لمصالحهم، وهذا ما جعل الرقابة غير فعالة وهذا سبب ان الأعوان المكلفين بها يخضعون لسلطة الوزير الذي يراقبون نشاطه، لذلك أصبح تعيينهم من صلاحيات وزير المالية ويخضعون لسلطته من أجل أن تكون الرقابة فعالة.

وتمارس الرقابة المالية المسبقة على النفقات العمومية في الجزائر من طرف أعوان التابعين لوزارة المالية ويطلق عليهم تسمية المراقبين المالية، حيث يعين على كل مستوى المركزي مراقب مالي لكل وزارة أو هيئة وطنية أما على المستوى المحلي فهنالك مراقب مالي على مستوى كل ولاية، يقوم المراقب المالي بممارسة رقابته على ميزانية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة.

إذ تعتبر رقابة المراقب المالي بمثابة رقابة وقائية الغرض منها هو تفادي الوقوع في الأخطاء المالية، وتصحيحها قبل تنفيذها، وبالتالي فهي تعتبر رقابة شرعية وليست ملائمة، فالمراقب المالي ليس من صلاحياته التدخل في ملائمة النفقة العمومية التي يأمر بها الآمر بالصرف وإنما يقتصر دوره على مراقبة الجوانب القانونية والشكلية والإجرائية للنفقة أي مراقبة لمدى مطابقتها للنصوص التشريعية والتنظيمية ، وعليه قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول: تقديم مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية و المراقب المالي.

المبحث الثاني:آليات المراقب المالي لولاية المدية.

المبحث الأول: ماهية إدارة المراقبة المالية لولاية المدية

تعد مصلحة الرقابة المالية لولاية المدية من المصالح المشتركة للمديرية العامة للميزانية ومصلحة الرقابة المالية حديثة النشأة، وهيأة المراقبة المالية تقوم كغيرها من هيئات من الرقابة المالية وهي تتولى الرقابة القبلية على ميزانيات البلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضع لها، وتتولى مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية الرقابة على 13 بلدية وكذا 13 مؤسسة عمومية.

المطلب الأول: تقديم المراقبة المالية لولاية المدية

سنتناول في هذا المطلب نشأة المراقبة المالية لولاية المدية وكذا تعريف هذه المصلحة وكذا المراقب المالي.

الفرع الأول: نشأة مصلحة المراقبة المالية

تم استحداث مصلحة الرقابة المالية لدى البلديات إقليم دائرة المدية بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 ماي 2010 المحدد للرزنامة تنفيذ الرقابة القبلية على النفقات الملتزم بها المطبقة على ميزانية البلدية.

وفتحت أبوابها في 01 جوان 2010 بصلاحية الرقابة المالية المسبقة على ميزانية بلدية (المدية) مقر ولاية المدية.

في 02 جانفي 2011 تم استثناء عملية الرقابة المالية المسبقة على ميزانيات 12 مؤسسة عمومية ذات طابع إداري لمصلحة الرقابة المالية لإقليم دائرة المدية بعد أن كانت تخضع للرقابة المالية المسبقة مقر الولاية.

وفي 01 افريل 2013 تم فرض الرقابة على باقي بلديات (10) للرقابة المالية المسبقة لإقليم دائرة المدية، وفي بداية السنة المالية 2017 تم إخضاع مركز التكوين المهني (03) بالمدية لعملية الرقابة المالية المسبقة لإقليم دائرة المدية.

من خلال ما سبق يتضح لنا عدد البلديات الخاضعة للرقابة المالية المسبقة لإقليم دائرة المدية والمقدر ب 13 بليدة (منها 04 بلديات مقر الدوائر) و15 مؤسسة عمومية ذات طابع إداري[1].

الفرع الثاني: تعريف مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية

تعتبر المراقبة المالية من الأجهزة الرقابية السابقة على تنفيذ النفقات العمومية، وهي تقوم بالرقابة على الانفاق لا التحصيل، وتقوم بعملية المراجعة والرقابة الشكلية والموضوعية، تمنع من الوقوع في الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان، حيث تقوم بمساعدة على دقة في تطبيق وتنفيذ القوانين والتعليمات المالية.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية

1- مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل ويكلف على الخصوص بما يأتي:

- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات باستثناء عمليات التجهيز.
- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.
- مسك سجلات تدوين التأشيرات والرفض.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالمالية العمومية والوظيفية العمومية.
- إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات والتعداد الميزانياتي.
- تشكيل قواعد بيانات احصائية.
- تحليل وتلخيص الوضعيات الإحصائية التي تقدمها المصلحة.
- جمع التقارير التي تعدها المكاتب الأخرى للمصلحة.
- المساهمة في تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي للمديرية العامة للميزانية على مستوى المصلحة.
- حفظ وتسيير أرشيف المصلحة.

[1]- مقابلة مع السيد طريفي ابراهيم مراقب الميزانية، بتاريخ 2019/05/28، الساعة 14:00.

وينظم مكتب محاسبة الالتزامات والتلخيص في ثلاثة (03) فروع على النحو التالي:

* فرع محاسبة الالتزامات بالنفقات والتعداد الميزانياتي.

* فرع الإحصائيات والتحليل والتلخيص الميزانياتي.

* فرع الإعلام الآلي والشبكات وتسيير الأرشيف.

2- مكتب الصفقات العمومية ويكلف على الخصوص بما يأتي [1]:

- دراسة مشاريع دفاتر شروط المناقصات أو التراضي التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقرر أو عضو في لجنة الصفقات.
- دراسة المشاريع للصفقات العمومية والملاحق التي يكون فيها المراقب المالي او ممثله مقررا أو عضوا في لجنة الصفقات.
- إعداد التقارير التقدمية والتحليلية المتعلقة بمشاريع العقود التي تمت دراستها.
- المساهمة مع مكتب عمليات التجهيز في دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات العمومية والملاحق التي لا تدخل ضمن اختصاص لجنة الصفقات.
- تحضير الإشعارات المبينة للنقائص الملاحظة في الصفقات العمومية والملاحق المؤشر عليها من طرف لجان الصفقات العمومية المؤهلة بالتنسيق مع مكتب التجهيز.
- متابعة الملفات التي يكون موضوع رفض التأشير أو التغاضي.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالصفقات العمومية.
- وضع تحت تصرف مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل وتلخيص عناصر المعلومات المطلوبة.

وينظم مكتب الصفقات العمومية في فرعين (02) على النحو التالي:

* فرع الصفقات العمومية.

[1]-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09جويلية2012، الذي يحدد عدد المراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع، جريدة الرسمية، العدد 28 لسنة 2013، ص03.

* فرع الوثائق والتحليل ومتابعة الصفقات العمومية.

3- مكتب عمليات التجهيز ويكلف على الخصوص بما يأتي:

- التكفل برخص البرامج والتعديلات التي طرأت عليها.
- الرقابة السابقة لمشاريع الالتزام بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- إعداد مذكرات الرفض.
- مسك سجلات تدوين التأشيرات والرفض.
- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفص أو تغاضي.
- المساهمة مع مكتب الصفقات العمومية في دراسة ملفات الصفقات العمومية وترقية تبادل المعلومات.
- إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب[1].
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالنفقات لاسيما نفقات الاستثمار العمومية.

وينظم مكتب عمليات التجهيز في ثلاثة (03) فروع على النحو التالي:

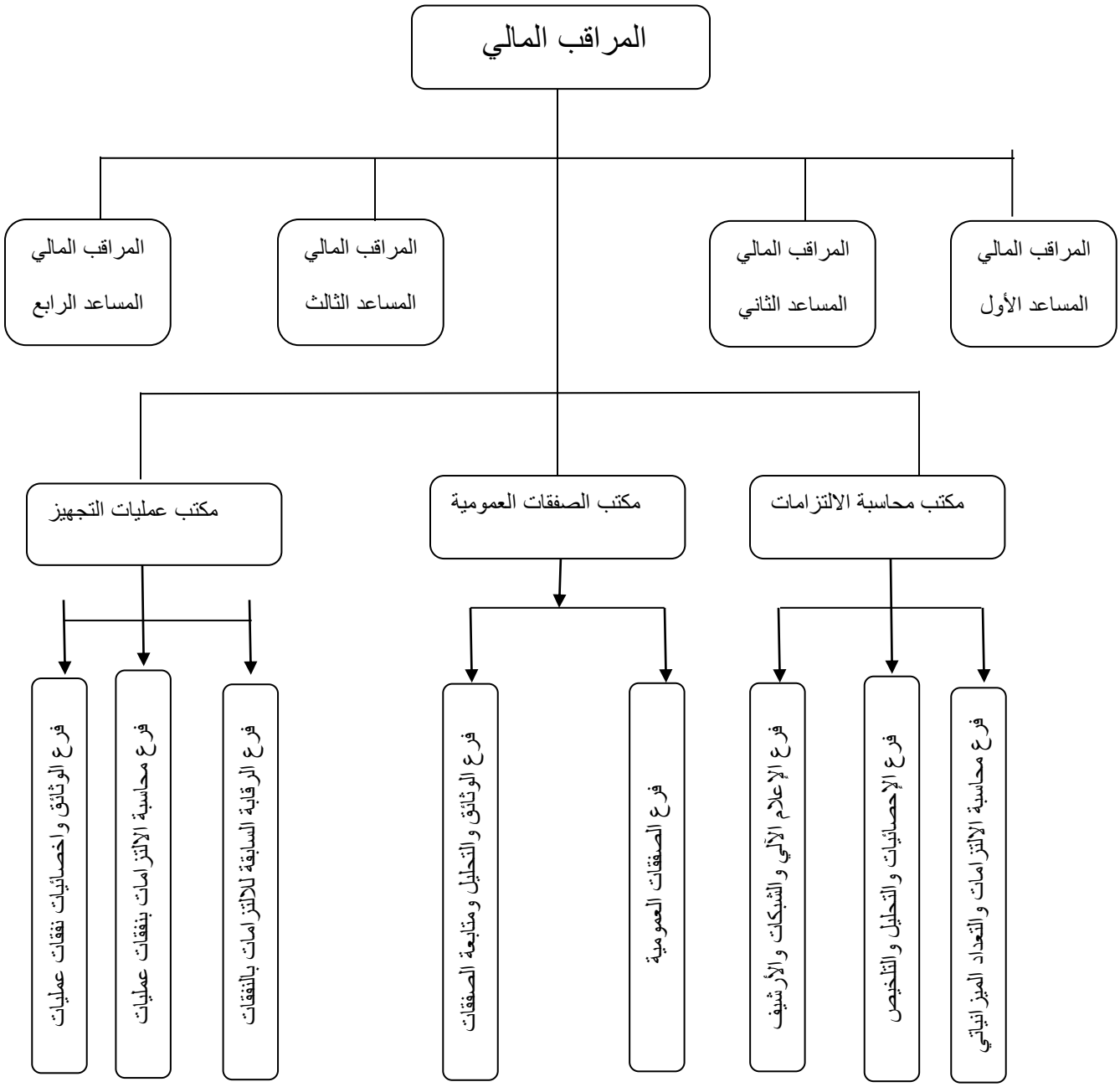
* فرع الرقابة السابقة للالتزامات بالنفقات.

* فرع محاسبة الالتزامات بنفقات عمليات التجهيز.

* فرع الوثائق وإحصائيات نفقات التجهيز.

1 القرار الوزاري المشترك في 09 جويلية 2012 ، **مرجع سبق ذكره**، ص03.

الشكل رقم (01) يمثل الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية لإقليم دائرة المدية



المصد: إعداد الطالبتين بناءا على المرجع القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012 الذي يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع، الجريدة الرسمية، العدد 28 لسنة 2013.

المطلب الثالث: المراقب المالي

يمكن أن نميز بين نوعين من المراقبين، المراقب المالي والمراقب المالي المساعد وكل منهما يعين من بين الموظفين الذين يمارسون مهامهم في المديرية العامة للميزانية وكل حسب رتبته.

وقد تطرقنا في الجانب النظري إلى المراقب المالي تعريفه ومهامه، العناصر الخاضعة لرقابته، قراراته، ولتجنب التكرار تكلمنا مباشرة عن شروط تعيين المراقب المالي ومساعده.

الفرع الأول: شروط التعيين

ويتم تعيين كل من المراقب المالي ومساعده بقرار من الوزير المكلف بالمالية وذلك بالأخذ بعين الاعتبار الشروط التالية:

أولا: المراقب المالي:

ويتم تعيينه وفق للشروط التالية[1] :

1-رؤساء المفتشين المحللين للميزانية.

- ✓ المتصرفون المستشارين الذين يثبتون خمس (05) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

2-المفتشين المحليين المركزيين للميزانية الذين يثبتون خمس (05) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

- ✓ المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون:
- ✓ خمس سنوات (05) من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.
- ✓ ثماني (08) سنوات من الأقدمين بإدارة الميزانية.

1 المادة 11 من المرسوم التنفيذي 11-381، المؤرخ في 25 ذي الحجة 1432، الموافق ل 21 نوفمبر 2011، الجريدة الرسمية العدد 64، المؤرخ في 03 محرم عام 1433هـ الموافق ل 27 نوفمبر 2011

3-المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون عشر (10) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية

وزيادة على الشروط المذكورة أعلاه، يخصص التعيين في منصب المراقب المالي للموظفين الحائزين على أقل شهادة ليسانس في التعليم العالي أو شهادة جامعية معادلة لها.

ثانيا: شروط تعيين المراقب المالي المساعد ومهامه.

أ- شروط تعيين المراقب المالي المساعد: يعين المراقب المالي المساعد بقرار من الوزير المكلف بالميزانية من بين[1]:

أ-1-رؤساء المفتشين المحللين للميزانية

- ✓ المتصرفين في المستشارين الذين يثبتون ثلاث (03) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- ✓ المفتشين المحللين المركزيين الذين يثبتون (03) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

أ-2-المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون:

- ✓ (03) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية
- ✓ ستة (06) سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية

أ-3-المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون خمس (05) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

أ-4-المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون ثماني (08) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

1) مهام المراقب المالي المساعد: يحدد المراقب المالي مهام مساعده المضوع تحت سلكته، باستثناء بعض المهام وفقا لكيفيات بموجب قرار وذلك فيما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، ويكلف المراقب المالي المساعد بما يلي[2]:

[1]-المادة 14 من المرسوم التنفيذي 11-381، **مرجع سابق**.

[2]-المادة 13 من المرسوم 11-381 .**مرجع سابق**.

حسب الفقرة الثانية (02) من المادة (02) " أنه لا يمكن للمراقب المالي مساعد القيام بما يأتي:

- الرفض النهائي

- إشعار

- التقرير المفصل

ترسل نسخة من مقررات المراقب المالي المنصوص عليها في هذه المادة إلى المصالح المركزية المؤهلة للمديرية العامة للميزانية[1].

[1]-قرار المؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1499هـ، الموافق ل 2 أبريل لسنة 2012 م، يشرط كيفيات تحديد مهام المراقب المالي شروط و كيفيات ممارسة النيابة عن المراقب المالي، الجريدة الرسمية العدد 42، المؤرخة في 14 شوال 1434 هـ الموافق ل 21 .... سنة 2013 م

المبحث الثاني: آليات المراقب المالي في ترشيد النفقات العامة لولاية المدية

تعتبر الرقابة المالية المسبقة التي يقوم بها المراقب المالية للنفقات العمومية الملتزم من أحسن وسائل الرقابة وذلك أنها تتم قبل تنفيذ النفقات العمومية وهي بذلك تمنع وقوع الأخطاء التي قد يترتب عليها أضرار خطيرة تمس الأموال العمومية ، وتمارس هذه الرقابة بواسطة مراقبين ماليين ، وللمراقب المالي عدة آليات للرقابة عن النفقات العمومية وكذا المساهمة في ترشيد النفقات العمومية .

وللتعرف على آليات المراقب المالي قسمنا هذا المبحث إلى ثلاث مطالب: المطلب الأول تطرقنا فيه إلى مختلف التأشيرات التي يمنحها المراقب المالي وكذا شروط تسليمها أما المطلب الثاني فسنتحدث عن نتائج المراقب المالي ودوره في ترشيد النفقات العامة و الرقابة على نفقات التجهيز والتسيير ، في المطلب الثالث أهم المعوقات التي تواجه المراقب المالي

المطلب الأول: تأشيرة المراقب المالي وشروط تسليمها:

يقوم المراقب المالي بمنح التأشيرات وذلك وفق عدة شروط وفيما يلي توضيح لهذه التأشيرات واهم شروطها

اولا: تعريف تأشيرة المراقب المالي :

هو ذلك الختم الذي يضعه المراقب المالي على بطاقة الالتزام بعد فحصها و التأكد من تطابق النفقة مع التشريع المعمول به.

فهي تمثل الإقرار الصحيح بشرعية النفقة محل المراقبة، ورأينا أن المراقب المالي يقوم بالمعاينة على سبيل المثال بقلم الرصاص والمؤشر على المعطيات بوضع علامة صحة البيانات أو عدمها.

ثانيا: المجالات التي تأشيرة المراقب المالي:

1. تخضع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات فيما يلي والتي تطرقنا إليها في الجانب النظري لتأشيرة المراقب المالي.
2. قرارات التعيين والتثبيت والترقية التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم، باستثناء الترقية في درجة.
3. مقرر توظيف (محضر التنصيب).

4. الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
5. الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.

الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار، كما تخضع كذلك لتأشيرة المراقب المالي كل التزام مدعم بسند طلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى مبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقة العمومية.

1. كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو التعويض بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل الاعتماد.
2. كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف المعلقة أو النفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والمثبتة بفاتورة نهاية.

إن لتأشيرة المراقب المالي أهمية بالغة لتنفيذ نفقة معينة.

ثالثا: شروط تسليم التأشيرة:

لتنفيذ نفقة معينة، و ذلك لأنها الوسيلة الوحيدة التي تثبت شرعية النفقة الملتزمة بها ويجب التأكد والتحقق من:

1. صفة الآمر بالصرف.
2. مطابقة النفقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.
3. توفر الاعتمادات والمناصب الحالية.
4. التخصيص القانوني للنفقة.
5. مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
6. وجود تأشيرات أو أراء مسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري المعمول به.
7. مراعاة إلزامية إرفاق الإلزام بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات.

المطلب الثاني: نتائج رقابة المراقب المالي ودوره في ترشيد النفقات العمومية:

عندما يقوم المراقب المالي بالرقابة على النفقات الملتزمة بها فإنه إما يقوم بالتأشير على هذه الالتزامات أو لا يؤشر عليها لذل سنتطرق في هذا المطلب إلى نتائج رقابة المراقب المالي ودوره في ترشيد هذه النفقات .

الفرع الأول: نتائج المراقب المالي:

هناك عدة نتائج لرقابة المراقب المالي إما يؤثر على الالتزام أو لا يؤثر في حالة عدم التأثير هناك حالتين إما الرفض المؤقت أو الرفض النهائي و في ما يلي سنقوم بتفصيل في حالة الرفض المؤقت والنهائي.

أولا: الرفض المؤقت: وهي الحالة التي يؤجل فيها المراقب المالي تسليم التأشيرة حتى تصحح الأخطاء وتستكمل البيانات الناقصة في الملف ، ويكون الرفض المؤقت في الحالات التالية:

1. اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.
2. انعدام او نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.
3. تبيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

وهنا يقوم المراقب المالي بإعداد مذكرة الرفض المؤقت ملحق03.

ثانيا: الرفض النهائي: حيث يقوم المراقب المالي برفض منح تأشيرة نهائيا في الحالات التالية:

1. عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
2. عدم توفر الاعتمادات والمناصب المالية.
3. عدم احترام الآمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت وهنا يقوم المراقب المالي بإعداد مذكرة الرفض النهائي الملحق رقم 04.

الفرع الثاني: دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية

للمراقب المالي دور فعال في ترشيد النفقات العمومية إذ يقوم بالرقابة المالية السابقة لنفقات الملتزم بها وهذا يؤدي إلى اكتشاف الأخطاء وتصحيحها في الوقت المناسب، وهذا يساعد على محافظة على المال العام.

ولإعطاء فكرة عن دور المراقب المالي لولاية المدية في ترشيد الإنفاق العام قمنا بدراسة مختلف التأشيرات الممنوحة وكذا قرارات الرفض ومختلف الاعتمادات والالتزامات من سنة 2015 إلى غاية سنة 2018.

جدول 01: جدول يوضح حجم الاعتمادات والالتزام وكذا عدد الملفات المستلمة والمؤشر عليها والمرفوضة وكذا نسبة الالتزام والرفض ما بين سنة 2015 . 2018

السنوات	الاعتمادات	عدد الملفات المستلمة	الالتزام	عدد الملفات المؤشر عليها	عدد الملفات المرفوضة	نسبة الالتزام %	نسبة الرفض %
2015	7621491646,86	16785	5759273215,47	14821	1964	75,56	24,44
2016	8923375776,06	14477	6679776296,16	13050	1427	74,86	25,14
2017	8261262039,33	14501	6140264149,24	13218	1283	74,32	25,68
2018	8865514328,14	14001	6892222529,63	12857	1144	77,34	22,26

المصدر:من إعداد الطالبتين بناءا على المعلومات المقدمة من طرف الهيئة المستقبلة.

من خلال الجدول نلاحظ أن حجم اعتمادات يرتفع من نسبة إلى أخرى حيث أن الاعتماد في سنة 2015 أقل منه باقي السنوات، وهذا راجع إلى زيادة حجم النفقات العامة وهو أمر طبيعي إذ أن النفقات العامة تتمتع بظاهرة الزيادة أي أنه كلما ارتفعت حجم النفقات العامة، فإن هذا يؤدي إلى ارتفاع حجم الاعتمادات المالية.

كما أننا نلاحظ من خلال هذا الجدول أن نسبة تأشيرة المراقب المالي تنخفض من سنة إلى أخرى إذا كانت في سنة 2015 هي 75,56 % مقارنة بسنة 2016 و2017 إذا كانت نسبة تأشيرة المراقب المالي سنة 2016 و2017 هي: 74,86 %، 74،32% على التوالي.

كما نلاحظ أن حجم الاعتمادات متقاربة في هاتين السنتين وهذا بسبب الظروف الاقتصادية التي واجهتها الدولة في نهاية سنة 2015 إلى غاية نهاية سنة 2017 وهو انخفاض أسعار المحروقات وهذا ما أدى إلى تجميد عدد كبير

من المشاريع، وكذا من بين انخفاض نسبة الالتزام هو فرض الرقابة السابقة عن نفقة الجماعات المحلية واتساع مجالها، حيث أصبحت الإدارات المحلية تلتزم بالشروط التي يضعها المراقب المالي من خلال تحليل الجدول اتضح لنا أن المراقب المالي بولاية المدية يقوم بعمله على أكمل وجه، إذ أنه يقوم بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها بطريقة فعالة وهذا ما يدل أيضا على أن وجود تبادل للمعلومات بين الهيئات العمومية والمراقب المالي، إذ أنه يقوم بدور الاستشارة للهيئات العمومية، هذا ما يساهم في التقليل من الأخطاء وكذا التزام الإدارة المحلية بمختلف القوانين والتنظيمات المعمول بها، وهذا يوضح أيضا مدى نجاعة الرقابة المالية كإحدى مستويات الرقابة على الإنفاق العمومي.

المطلب الثالث: الرقابة على نفقات التسيير ونفقات التجهيز ومختلف المعوقات التي تواجه المراقب المالي:

يقوم المراقب المالي بالرقابة على نفقات التسيير ونفقات التجهيز غير أن المراقب المالي يواجه عدة معوقات أثناء قيامه بعملية الرقابة وفيما يلي تفصيل لذلك:

الفرع الأول: الرقابة على التسيير ونفقات التجهيز:

تنقسم النفقات العمومية حسب طبيعتها الاقتصادية إلى نفقات تسيير ونفقات التجهيز.

أولا: الرقابة على نفقات التجهيز:

هي نفقات تتعلق بالبنية التحتية والمنشأة القاعدية الكبرى والتجهيزات الجماعية والهيئات الإدارية والاجتماعية وتصنف في ثلاث أبواب :

- الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة.
- إعانات الاستثمار الممنوحة من طرف الدولة.
- النفقات الأخرى خاصة برأس المال.

إن تنفيذ نفقات التجهيز وتحضيرها ومراقبتها يخضع لنفس قواعد المالية العمومية والمحاسبة العمومية غير أنها تمتاز ببعض الخصوصيات لاسيما فيما يتعلق بإتباعها مجموعة من القواعد تعرف بمدونات الاستثمار ونمط معين من الترميز يحدد أنواع وكيفية تنفيذها وتمويلها ، ويقوم المراقب المالي بمراقبة نفقات التجهيز من خلال بطاقات الالتزام إذ يجب أن ترفق بطاقة الالتزام الخاصة بعمليات التجهيز بوثائق تتعلق بوضعية الأشغال ومختلف الفواتير المتعلقة باقتناء مستلزمات وذلك بالاستعانة بالمعلومات المذكورة في مواضيع الصفقات .

ثانيا: الرقابة على نفقات التسيير:

تظهر هذه النفقات في الجدول " ب " في ميزانية الدولة ويقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية والمتكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف الصيانة والبيانات الحكومية ومعدات المكاتب.... الخ.

تجمع نفقات التسيير في أربعة أبواب هي:

الباب الأول: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسوبة من الإيرادات.

الباب الثاني: تخصيصات السلطة العمومية .

الباب الثالث: نفقات خاصة بوسائل والمصالح.

الباب الرابع: التدخلات العمومية.

ويقوم المراقب المالي بمراقبة نفقات التسيير عن طريق بطاقة الالتزام التي تكون مرفقة بسندات الطلب الفاتورة الشكلية التي تبين تفاصيل المقتنيات، الأشغال والخدمات المعنية وكذا الأسعار الوحدوية والمبالغ الإجمالية فيما يخص نفقات المستخدمين يجب أن ترفق بطاقة الالتزام بالحالات الأصلية ووثائق الدفع الخاصة بالأعوان المؤقتين وكذا الوثائق المتعلقة بمصاريف النقل ، أمر بالمهمة ، قائمة الاسمية.

الفرع الثاني: المعوقات التي تواجه المراقب المالي: تتمثل هذه المعوقات في ما يلي:

- غموض وتعقيدات في النصوص القانونية التي تحمل أكثر من معنى في تطبيقها.

- تعارض النصوص القانونية.
- غموض بعض النصوص القانونية التي تشرح كيفيات تطبيق القوانين المعمول بها.
- صعوبة تطبيق بعض النصوص التنظيمية لأنها تمتاز بالمدونة و لا تتوافق مع الوضعيات الحالية.
- ضيق الوقت لتنفيذ الرقابة لأن هناك ملفات وعمليات تحتاج دراسة معمقة وتكون المدة الزمنية المحددة قانونا غير كافية لأن تكون هذه الرقابة فعالة نوعا ما.
- غياب التنسيق بين مختلف الهيئات العمومية.
- عدم توفر كفاءة المهنية وغياب الفطنة لدى المراقبين الماليين في بعض الأحيان.
- يواجه المراقب المالي صعوبات عديدة تتعلق أساسا بمدى احترام المنافسة عندما يتم اللجوء إلى إبرام اتفاقيات في استشارات التي تجرى بين الممولين والموردين لا تقوم على أساس قانونية من حيث اختيار أحسن عرض وأقل سعر بل تتضمن في أغلب الأحيان عرضا واحد وهو ما يتنافى مع مبدأ المنافسة.

خلاصة الفصل:

تعد الرقابة المالية السابقة من بين أنجح الرقابات المالية ، كونها تكون قبل تنفيذ وصرف النفقات وبالتالي فإنها تمنح فرصة لتصحيح الأخطاء ومراجعتها، ما يسمح بالتنفيذ الدقيق للميزانية مع تحسين أداء الميزانية فيما يخص الإجراءات القانونية .

يقوم المراقب المالي بالرقابة السابقة على النفقات العمومية وهو شخص يعين من طرف وزارة المالية بمقتضى قرار وزاري ، فهو يستعمل وسيلة قانونية هامة وهي التأشيرة على المشاريع والالتزامات والأعمال التي تندرج ضمن مجاله الرقابي وتخضع له ،تغير تأشيرة كسلطة للمراقب تمنحه الدعم القانوني اللازم لممارسة رقابية بكل حرية، وهذا لا يمنع أنه عدم تأثره بوسيلة أخرى هي التغاضي التي تعادلها والتي يتمتع بها الآمر بالصرف مع تحمل هذا الأخير كامل المسؤولية ، ولا تترتب على المراقب المالي أية مسؤولية في حالة تبليغه لوزير الملف بالمالية بوسيلة التغاضي.

إن للمراقب المالي دور كبير وأساسي في الرقابة السابقة على النفقات العمومية، كما أن منصب المراقب منصب حساس في الرقابة لأن وظيفته مستقلة عن كل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي فهو ينتمي إلى المديرية العامة للميزانية، ومهامه تنحصر أساس في مراقبته الالتزام بالنفقة ومشروعيتها للحفاظ على المال العام.

خاتمة

خاتمة

من خلال دراستنا لهذا الموضوع حاولنا إعطاء حوصلة شاملة حول ماهية الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية والتي لها أهمية كبيرة في نظام الدولة حيث تمثل أداة التدخل في جميع المجالات والميادين الاقتصادية والاجتماعية، وأي كانت الأسباب التي تؤدي إلى زيادة هذه النفقات فمن الضروري أن تكون الإيرادات العامة على درجة من المرونة تسمح بتغطية هذه الزيادة في النفقات، وتطبيق لمفهوم ترشيد النفقات تطبيقا صحيحا على أرض الواقع ولتحقيق هذه الأهداف لابد ن إخضاع كل مراحل تنفيذ النفقة إلى الرقابة وذلك من أجل الاستغلال الأمثل لهذه النفقات في إطار قانوني المعمول به وتحمل الرقابة معنى الإشراف والفحص والمراجعة وهذا للاستخدام الأمثل للأموال العمومية، حيث تأتي مختلف الأجهزة الرقابية التي أتى بها المشرع الجزائري لكشف الأخطاء والتغيرات قبل حدوثها أو وقوعها من أجل تفاديها وكذلك توضح الأسباب الرئيسية لضمان عدم التكرار مسبقا دون أن تصل بالسير الحسن للمصالح الرقابية، وفي الأخير تطرقنا لجهة من الأجهزة الرقابية وهي لرقابة السابقة للنفقات ويشرف عليها المراقب المالي الذي يكون به دور فعال في تحقيق وحسن سير النفقات.

اختبار الفرضيات:

بناءا على ما سبق وبعد معالجة كافة جوانب الموضوع تمكنا من اختبار الفرضيات وكانت النتائج كالتالي:

- الفرضية الأولى: تتم الرقابة على النفقات العمومية عن طريق مجموعة من هيئات وذلك عن طريق مجموعة من الوثائق والمستندات، هنالك مجموعة من هيئات تقوم بعملية الرقابة من بينها المراقب المالي والمحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية وكذا مجلس المحاسبة كما توصلنا إليه من خلال الدراسة فإن هذه الفرضية صحيحة.
- الفرضية الثانية: تؤكد نتائج الاختبار أن هذه الفرضية صحيحة لأن النفقات العمومية مبلغ من مال صادر عن شخص معنوي عام كما يتم ترشيد النفقات العامة عن طريق الالتزام بها هو منصوص عليه أو ما وضعت من أجله ولا يعني ترشيد إنفاق الضغط عليها وإنما يقصد به الحصول.
- الفرضية الثالثة: تؤكد نتائج اختبار الفرضية صحيحة الدور الذي يلعبه المراقب المالي هو دور وقائي إذ يقوم بإشراف ومراجعة صفة هذه النفقات وصحة الوثائق بواسطة اللوائح والقوانين المعمول بها ليساهم المراقب المالي في ترشيد النفقات العامة عن طريق التطبيق الجيد لنصوص التشريعية وتقنيات المالية التي تساهم بشكل كبير في ترشيد النفقات العامة.

نتائج الدراسة:

من خلال دراستنا لهذا الموضوع من الجانبين النظري والتطبيقي على حد سواء توصلنا إلى ما يلي:

- تعتبر النفقات العامة أداة في يد الدولة تستعملها من أجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية.
- لا يقصد بترشيد النفقات العامة الضغط عليها لكن يقصد الحصول على أعلى إنتاجية ممكنة بأقل قدر ممكن من النفقات، ولا يمكن تحقيق هذا الهدف إلا إذا استطاعت أجهزة الرقابة المالية تقليل وحرص بقدر المستطاع من التبذير والإسراف.
- الرقابة المالية تعمل على تفادي الأخطاء وتجنب الوقوع فيها، وهنا يأتي دور المراقب المالي في تدقيق والفحص الشامل على جانب النفقات.
- نقص الرابط بين المراقب المالي والآمرين بالصرف الرئيسيين كالوزراء لأن هذا الأخير يعتبر الرقابة السابقة عائق يكبح عمله فيما يخص صرف الأموال.
- أسباب قتل الرغبة المالية في ترشيد النفقات العمومية وهي مراقبة شرعيتها ومدى مطابقتها للإجراءات القانونية وإهمال أدائها وهو ما تسبب في هدر المال العام بغطاء القانوني.
- يمارس المراقب المالي الرقابة البعدية في ايطار الالتزامات الاحتياطية.
- توسيع مجال الرقابة المالية من خلال إخضاع البلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والثقافي والمؤسسات الإستشفائية ويكون هذا التوسيع تدريجيا وفق الرزنامة التي تحدد من طرف الوزارة المكلفة بالميزانية .
- من بين عيوب الرقابة أنها تأخذ وقت طويل للقيام بها.
- يخضع المراقب المالي لوزير المالية أي أنه تابع لوزارة المالية وهذا يحد من استقلاليته.
- المشرع لا يكرس دورا مباشرا للمراقب المالي كمراقب وإنما ينحصر دوره كمساعد ومؤشر في الرقابة وتحسين جودة التسيير عبر التقارير والتوصيات التي يزود بها الآمرين بالصرف والمسؤولين على الانفاق.
- أجهزة الرقابة على النفقات العمومية تقوم برقابة على مدى شرعية النفقة من حيث الوثائق فقط.
-

الاقتراحات والتوصيات:

من خلال النتائج المستخلصة، تبين لنا أن نقدم الاقتراحات التالية التي قد تساهم في مدى فعالية الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية كما يلي:

- إقامة دورات وندوات لمناقشة موضوع الرقابة وكل ما يتعلق بها، العمل على تحسين مستوى المراقبين الحاليين بإقامة دورات تدريبية وتوفير المراجع المتخصصة.
- تحفيز القائمين بالرقابة مما ينمي فيهم روح التأهيل والتفاني في العمل.
- الاستفادة من تجارب الدول من خلال تشجيع التعاون الدولي وتبادل الخبرات والمعلومات الخاصة بالرقابة
- تبسيط النصوص القانونية من أجل تسهيل عملية الرقابة
- وضع مراقب مالي واحد في كل إدارة محلية من أجل تقليل وقت الرقابة وكذا زيادة فعاليتها.
- الاعتماد على أسلوب الرقابة المالية المفاجئة دون إخطار الجهة المعنية بميعادها من أجل الوقوف على مدى كفاءة الإنجاز وتجنب التحضير لعملية الرقابة وإظهار الأمور على حقيقتها.
- يجب أن يلتزم نظام الرقابة بالإرشاد والتوجيه ولا يقتصر دوره على اكتشاف الأخطاء.
- إختيار القائمين بعملية الرقابة وفق شروط الكفاءة والأمانة.
- التكثيف من الدراسات التطبيقية وخاصة في مجال المواضيع ذات طبيعة حساسة وتمس حماية المال العام.

آفاق الدراسة:

لاتساع وكبر حجم هذا الموضوع لم نستطيع الإحاطة والإلمام بكل جوانب الموضوع، ولهذا ارتأينا اقتراح جملة من المواضيع يمكن تناولها مستقبلا والتي نرى أنها تكملة لهذه الدراسة.

- دور الرقابة المالية على النفقات العمومية من المنظور الإسلامي.
- أهمية المفتشية العامة للمالية في ترشيد النفقات العامة في الجزائر.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولا: الكتب

1-أبو دوح، **ترشيد الانفاق العام وعجز ميزانية الدولة**، دار الجامعة، الاسكندرية، 2006.

2-أبو صقر حبيب، **موجز الرقابة على المؤسسات العامة في الدول النامية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية**، عمان، 1978.

3-أحمدو حسين اسماعيل، **المحاسبة الحكومية من التقليدية الى الحداثة**، ط1،دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان،2003.

4-الصحن عبد الفتاح، **الرقابة و المراجعة الداخلية على المستوى الكلي والجزئي**، مطبعة التونة، الاسكندرية، 1998.

5-الخطيب خالد راغب، **مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام**، ط1، المجتمع العربي، الأردن، 2010.

6- السيد عبد المولى، **المالية العامة**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978.

7-السيد علي سعيد، **الأصول الحديثة في علم الإدارة العامة**، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2007.

8-الصغير حسين، **دروس في المالية والمحاسبة العمومية**، ط1، دار المحمدية للنشر والتوزيع، الجزائر1999.

9-العبيدي سيد علي، **اقتصاديات المالية العامة**، ط1، دار دجلة، عمان، 2011.

10-العموري محمد رسول، **الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة**، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، جامعة دمشق، 2005.

11-الغفراوي عوف محمد، **الرقابة المالية النظرية والتطبيق**، الطبعة2، مطبعة الانتصار لطباعة الأوفست، الاسكندرية، 2004.

12- الكفراوي محمد عون، **الرقابة المالية النظرية والتطبيق**، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، مصر، 1989.

13-الفار مصطفى، **إدارة المالية العامة**، دار أسامة للنضر والتوزيع، الأردن، عمان، 2008.

14-الوادي محمود، **مبادئ المالية العامة**، دار المسيرة، عمان، 2007.

15- الهور محمد، **أساسيات في المحاسبة العمومية**، ط1، دار وائل للنشر، الأردن، 1998.

16- بعلي محمد الصغير، **المالية العامة**، دار العلوم، الجزائر، 2003.

17- بن داود ابراهيم، **الرقابة المالية على النفقات العامة**، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010.

18- جابر عبد الرؤوف، **الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية**، ط1، دار النهضة العربية، لبنان، 2004.

19- حمدي سليمان، **الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية**، مكتب الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.

20- خباية عبد الله، **أساسيات في اقتصاديات المالية العامة**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2009.

21- خصاونة محمد، المالية العامة النظرية والتطبيق، ط1، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن،2015.

22- دراز عبد المجيد، **مبادئ المالية العامة**، الدار الجامعة، مصر، 2002.

23- ديدان مولد، **أبحاث في الإصلاح المالي**، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، 2009.

24- شهاب مجدي محمود، **الاقتصاد المالي**، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1999.

25- طاقة محمد، **اقتصاديات المالية العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.

26- عباس علي، **الرقابة الإدارية على المال والأعمال**، مكتبة الرائد العلمية، عمان، 2001.

27-عصفور محمد شاكر، **أصول الموازنة العامة**، ط1، دار المسيرة والتوزيع، عمان، 2008.

28- فليح حسن خلف، **المالية العامة**، ط1، دار النشر والتوزيع، عمان 2008.

29- فوزي عبد المنعم وآخرون، **المالية العامة والسياسة المالية**، دار المعرفة للنشر والتوزيع بغداد، 1969.

30- نواز عبد الرحمان الهبشي، منجد عبد اللطيف الحشابي، **المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة**، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.

31- وديع محمد، **دراسات في المالية العامة**، دار المعارف، القاهرة، مصر، 1966.

32- وراز حامد عبد المجيد، **مبادئ المالية العامة**، دار جامعة الإسكندرية، 1988.

33- يحياوي اعمر، **مساهمة في دراسة المالية العامة**، دار الهومة، الجزائر، 2003.

ثانيا: المذكرات والأطروحات

34-الأسود الصادق، **مدى مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العمومية**، أطروحة دكتوراه كلية العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر3، السنة الجامعية 2010-.2011

35-درواسي مسعود، **السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي**، أطروحة دكتوراه دولة من العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2005-2006.

36-جبارة بناصر، **الرقابة المالية وأهميتها الاقتصادية في ظل عصرنة النظام المالي العمومي**، دراسة حالة الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية علوم الاقتصادية، جامعة يحي فارس بالمدية 2016.

37-عماري الهام، تفعيل الرقابة المالية لتحسين الأداء المالي في المؤسسات الاقتصادية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر كلية العلوم التجارية جامعة آكلي محمد أولحاج البويرة، الجزائر 2014، 2015.

38-فرج شعبان، **الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر**، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، تخصص مالية ونقود، جامعة الجزائر.

39-هجيرة العوفي، **الرقابة المالية كأداة لترشيد النفقات العمومية**، دراسة حالة المعهد الوطني المتخصص في التكوين المهني بالمدية، **مذكرة تخرج لنشل شهادة الماستر في كلية العلوم التجارية تخصص علوم مالية**، جامعة المدية، سنة 2014-2015.

ثالثا: القوانين والمراسيم التشريعية

40- قانون 79-01 المؤرخ في 09-01-1979 والمتضمن النظام الأساسي لنائب الجريدة الرسمية العدد 03.

41- المرسوم التنفيذي رقم 80-53 في 01 مارس 1980 والذي يتضمن أحداث مفتشية عامة للمالية.

42- قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

43- قانون 89-26 المؤرخ في 31-12-1989 يتضمن قانون المالية لسنة 1990.

44- دستور 1989.

45- المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة.

46- قانون 90-21 المؤرخ في 15-08-1990 المتعلق بالمحاسبة العامة.

47- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 بتاريخ 07 سبتمبر 1991 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها.

48- المرسوم التنفيذي 92 414 المؤرخ في 14-11-1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يستلزم بها جريدة رسمية العدد 82.

49- المرسوم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية.

50- الأمر 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 متعلق بمجلس المحاسبة الجريدة رقم 539 دستور 1996.

51- القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 09-03-1999 عدد 15.

52-المادة 11من المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في 25ذي الحجة 1432 ،الموافق ل 21نوفمبر 2011 ،الجريدة الرسمية العدد 64 ،الموافق ل27 نوفمبر 2011.

53-قرار المؤرخ في 2 أبريل 2012 يضبط كيفيات تحديد مهام المراقب المالي وكذا شروط وكيفيات ممارسة النيابة عن المراقب المالي ،الجريدة الرسمية العدد 42.

54-المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 يتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم من الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 82-27.

رابعا: المقابلات

56- مقابلة مع السيد طريفي ابراهيم، مراقب الميزانية بتاريخ 2019/05/28.

57- مقابلة مع السيد بن قرنوس اسماعيل، المراقب المالي بتاريخ 2019/06/05.

قائمة الملاحق