جامعة يحي فارس المدية

كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

قسم : علوم تسيير

الموضـــــــــــوع :

دور الرقابة المالية السابقة في ترشيد النفقات العمومية من 2014 حتى سنة 2018
دراسة حالة المراقبة المالية لولاية المدية

مذكرة مقدمة ضمن نيل شهادة الماستـــر في علوم التسيير

تخصص :ادارة مالية

من إعداد الطالبتان :

كلاش حفيظة

ولد غراف رتيبة

تحت اشراف الاستاذ :

الدكتور: غزازي عماد

السنة الجامعية 2019-2018

إهـــــــداء

الحمد لله الذي أعاننا بالعلم وزيننا بالحلم وأكرمنا بالتقوى وجملنا بالعافية

أهدي هذا العمل إلى الدرع الواقي والكنز الباقي، إلى من جعل العلم منبع اشتياقي، لك أقدم وسام الاستحقاق، إلى أبي العزيز.

إلى رمز العطاء وصدق الإيباء إلى ذروة العطف والوفاء، لك يا أجمل حواء،

" أمي الغالية"

إلى زوجي العزيز "محمد" الذي طالما غمرتني تشجيعا ته ومساندته لي في كل وقت وفي كل الظروف وأعز ما عندي أولادي: إسحاق - محمد بهاء الدين -البرعم ريان

إلى أخوتي وأحبائي " محمد، سفيان، أحسن، فاطمة، فتحي، زهرة

كما أهدي هذا البحث إلى أعز ما منحتني الدنيا، وأصدق ما عرفت رمز الصداقة وحسن العلاقة صديقتي الغالية "سعاد" والى كل من ساهم في إعداده ولو بالإرشادات والنصائح.

ولا يفوتني أن أشكر جميع أساتذة كلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير بجامعة المدية على عطائهم المتميز فلهم منّي كامل التقدير والعرفان.

رتيبـــــــة

الإهـداء

أهدي خالص عملي الله عز وجل سبحانه والغني عن عباده، ولرسوله ولصالح المؤمنين.

إلى من أعطاني كل شيء دون ملل، وعرفت منه أن بالعمل والإرادة يتحقق الأمل، إلى الذي كان في الحياة قدوتي، إلى أغلى وأكبر قلب في الدنيا إليك أبي الغالي: محمد أطال الله في عمرك ورعاك.

إلى التي حملتني وهن على وهن، و التي لو وفيت جميع أهل الأرض حقهم ما وفيت حقها: أمي الحبيبة فاطمة نبع الطيبة ومدرسة الحنان.

إلى حبيبات قلبي أخواتي وأبنائهن خاصة حنان وأزواجهن

إلى من ملأ حياتي بالأمان في هذه الدنيا أخي: الهادي وزوجته، وأولاده

إلى رفيقات دربي صديقاتي بالأخص: حنيفة،نسيمة

إلى كل زميلاتي وزملائي في العمل دون استثناء

إلى كل من قدم لي دعما ماديا ومعنويا ولو بدعاء من بعيد لإتمام هذا العمل.

حفيظة

شكر وعرفان

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد أشرف المرسلين ، وسيد الخلق أجمعين وعلى صحابته الأكرمين ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

إن أول الشكر هو لله الواحد جل وعلا على جميع نعمه التي أسبغها علينا وعلى نعمة العلم خاصة، وتيسيره لنا كل السبل لانجاز هذه الدراسة.

أما بعد نتقدم بخالص الشكر الجزيل والتقدير الكبير إلى الأستاذ المشرف: غزازي عماد "على قبوله الإشراف على هذا العمل، وعلى كل ما قدمه لنا من النصائح والتوجيهات والإرشادات طيلة فترة انجاز هذا البحث، وعلى الوقت الذي خصصه من أجلنا و نشكره على صبره علينا، إلى كل موظفي المراقبة المالية لولاية المدية والشكر الخاص للمراقب المالي المساعد غزالي سيد أحمد على كل المجهودات التي بذلها معنا ،والى كل أساتذة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، وكل أساتذة جامعة يحي فارس بالمدية، والى كل من قدم العون إلينا من بعيد أو قريب .

وفي الأخير نسأل الله تعالى العلي القدير أن يجعل هذا العمل في ميزان حسناتنا وأن ينفع بهذه الدراسة قارئها وأن يوفقنا ويوفق الجميع لصالح الأعمال والعبادات ويجزينا ويجزيهم خير الجزاء بما تقر عيوننا وعيونهم في الدنيا والآخرة.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تمهيـد :

تمثل دراسة النفقات العمومية جانبا حيويا ومهما في الدراسة المالية، فهي أداة تستخدمها الدولة من خلال السياسة المالية في التقويم الاقتصادي ومعالجة المشاكل الاقتصادية التي تتعرض لها خلال فترات مختلفة فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين.

فالنفقات العمومية ترسم حدود نشاط الدولة الاقتصادي والاجتماعي، لذلك فهي تتسع عندما يزداد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتضيق عندما ينحصر هذا الدور، لذا يستوجب على الحكومة انتهاج سياسة سليمة وناجعة في إدارة النفقات العمومية أو ما يسمى بترشيد الإنفاق الحكومي الذي أضحى مطلبا أساسيا سواء في الدول المتقدمة أو في الدول النامية، التي هي أحوج ما تكون إليه لتحقيق الأهداف المنشودة، وتجنب الإسراف في استخدام الموارد المتاحة داخل قطاعات الدولة.

ولقد تزايد الاهتمام بالنفقات العمومية ليس فقط من حيث كمها ولكن أيضا من حيث أهدافها ومعايير تحديدها، فأصبحت أداة فعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق التوازن المطلوب.

وفي هذا الإطار سوف نتناول في هذا الفصل مدخلا للنفقات العمومية وفقا للخطة التالية:

- ✓ **المبحث الأول**: ماهية النفقات العمومية.
- ✓ **المبحث الثاني**: تنفيذ النفقات العمومية.
- ✓ **المبحث الثالث**: ترشيد النفقات العمومية.

المبحث الأول: ماهية النفقات العمومية

يعتبر الإنفاق العمومي انعكاسا لدور الدولة في المجتمع، لأنه يعبر عن واجباتها وبرامجها وأهدافها في شكل نقدي، ويقاس حجم ونوع وصور هذا الإنفاق بتطور الدولة والأساس الفكري الذي تعتمده .

وتعد النفقات العمومية الكفة الثانية للميزانية العامة للدولة في مقابل الإيرادات العمومية للدولة، ولقد تناولنا في هذا المبحث المطالب التالية:

- ✓ **المطلب الأول**: مفهوم النفقات العمومية .
- ✓ **المطلب الثاني**: تطور مفهوم النفقات العمومية.
- ✓ **المطلب الثالث**: ضوابط النفقات العمومية.

المطلب الأول: مفهوم النفقات العمومية

للإنفاق العمومي دور حاسم في التنمية الاقتصادية، فمن خلاله تحافظ الحكومات على الهوية الوطنية وتوفر البنية الأساسية اللازمة للتنمية، وتؤثر في معدلات التنمية وفي توزيع منافعها وتهيئة الخدمات الاجتماعية اللازمة للوفاء بالاحتياجات الأساسية للسكان .

الفرع الأول: تعريف النفقات العمومية

لقد تعددت تعاريف النفقات العمومية وهذا لأهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكذا تحديد أولويات المجتمعات الإنسانية، ومن أهم التعاريف لها نجد:

- **التعريف الأول:** تعرف على أنها "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة[1].
- **التعريف الثاني:** كما يمكن تعريفها على أنها "مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة أو إحدى تنظيماتها بقصد إشباع الحاجات العامة[2].
- **التعريف الثالث:** كما تعرف على أنها" مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة "[3].
- **التعريف الرابع:** تعرف النفقة العمومية بأنها " مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة، لتلبية الحاجات العامة للمجتمع، كما تعرف على أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة[4].

من خلال التعاريف السابقة يمكن استنتاج التعريف التالي:

"**النفقات العامة هي بمثابة مبلغ نقدي، يقوم بإنفاقه شخص عام، بقصد تحقيق المنفعة العامة**"

1أعمر يحياوي،**مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة**،دار هومةللطباعة والنشر، الجزائر، 2010، ص27.

2حسين مصطفى حسين، **المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1995، الجزائر، ،1995 ص 11.

3فاطمة مفتاح، **تحديث النظام الميزاني الجزائري**، مذكرة ماجستير،جامعة أبو بكر بلقا يد تلمسان، الجزائر، 2001-2002، ص 27.

4سوزي عدلي ناشد،**الوجيز في المالية العامة، دار** الجامعة الجديدة للنشر،القاهرة ،2000، ص 27.

الفرع الثاني:خصائص النفقات العمومية

من خلال مختلف التعريفات التي تطرقنا لها حول مفهوم النفقات العمومية، والتي نلاحظ أنها ترتكز على أشياء ثلاث لم تختلف فيها، وهي أن النفقة العمومية هي مبلغ نقدي، وصادر من أحد الأشخاص العامة، وان النفقة العمومية تهدف إلى تحقيق النفع العام.

أولا: النفقة العمومية مبلغ نقدي

لكي تحصل الدولة على سلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها يجب عليها إنفاق مبالغ نقدية، وبالتالي فإن كل ما تنفقه الدولة سواء من أجل الحصول السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة، أو شراء السلع اللازمة لعمليات الإنتاج، أو المنح والإعانات والمساعدات بمختلف أشكالها، وبالتالي فالنقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق، شأنها في ذلك شأن الأفراد، وعليه فالنفقات العامة تتم دائما بشكل نقدي[1].

والصفة النقدية للنفقة العامة جاءت لعدة اعتبارات منها أن الاقتصاديات الحديثة هي اقتصاديات نقدية وليست عينية، زد على ذلك وانه لعدة اعتبارات سياسية، اقتصادية، اجتماعية ومالية وتجاوزا لمشاكل الإنفاق العيني، وتحقيقا لمبدأ العدالة والمساواة في الاستفادة من النفقات العامة وفي تحمل الأعباء العامة، هذا على غرار صعوبة إجراء الرقابة بنوعيها على الإنفاق العيني وصعوبة تحديده[2].

ثانيا: صدور النفقة العامة عن شخص عام

لكي تعد النفقة عامة يجب أن تتم بمعرفة إحدى مؤسسات الدولة، أي الأشخاص التابعين للإدارة العامة وعلى رأسها الدولة والمؤسسات المنبثقة عنها كالهيئات العامة الوطنية، الإدارة المحلية (الولايات، البلديات) والأشخاص المعنويين الآخرون [3].

وعلى هذا فإن النفقات التي ينفقها أشخاص خاصة طبيعية أو اعتبارية، لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق نفع عام، مثال على ذلك إذا قام شخص ببناء مستشفى ثم تبرع بها للدولة، فإن هذا الإنفاق لا يعد عاما، ذلك أن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموالا خاصة وليست عامة بالرغم من عمومية الهدف، ومن ثم يعد من هذا الإنفاق إنفاق خاص.

1أحمد جامع، **علم المالية الجزء الأول**، دار النهضة العربية القاهرة، مصر،1975 ص 28.

2 عبد المجيد عبد المطلب، **اقتصاديات المالية العامة**، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، 2005، ص 251.

3 محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، **المالية العامة**، دار العلوم للتوزيع والنشر عنابة، الجزائر، 2003، ص 24.

ثالثا:تحقيق المنفعة العامة

لا يكتفي أن تتحقق الخاصيتين السابقتين حتى نكون أمام نفقة عامة، يجب أن يؤدي الإنفاق العام إلى تحقيق منفعة عامة، أي أنه من الضروري أن تستخدم النفقة العامة من أجل إشباع حاجة عامة.

ونجد أن هذه الخاصية مبررة في أمرين اثنين، أولهما أن المبرر الوحيد للنفقات العامة، هو وجود حاجات عامة، فتتولى الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة إشباعها نيابة عن الأفراد، لذلك يجب أن يكون الهدف من النفقة العامة هو تحقيق نفع عام يتمثل في إشباع حاجة معينة،وثانيهما إذا كان الإنفاق يهدف إلى تحقيق منفعة خاصة لبعض الفئات، أو بعض الأفراد، فإنه يخرج عن إطار النفقات العامة، لأنه يتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، لأن مساواة الأفراد في تحمل عبء الضريبة لا يكفي لتحقيق مبدأ المساواة، بل أن هذا يعني تخفيف العبء على بعض الأفراد،أو بعض الفئات على حساب بقية الأفراد [1].

والواقع أن تحقيق المنفعة العامة قد أثار كثيرا من الجدل بين الاقتصاديين نظرا لصعوبة التميز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة من جهة، وصعوبة قياس المنفعة العامة من جهة ثانية.

الفرع الثالث: الهيئات المعنية بالنفقات العمومية

بما أن النفقات العمومية هي أموال تنفق لتحقيق المنفعة العامة فهناك هيئات معينة تسهر على إنفاقها ونذكر منها :

1 – الدولة : مجلس النواب ومجلس المستشارين ورئاسة الجمهورية والوزارة الأولى ومختلف الوزارات والنفقات المدرجة لا يمكن تنفيذها إلا بعد الموافقة النهائية والمسبقة من قبل البرلمان،فيتولى سنويا مناقشة مشروع قانون المالية المقدم من طرف الحكومة، والذي يتضمن النفقات العمومية، ويعد هذا رقابة مسبقة على النفقات العمومية خاصة والمالية العامة ككل.

2 – المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: علاوة على نفقات المؤسسات العمومية المسددة مباشرة ضمن ميزانية الدولة تخصص لكل مؤسسة عمومية ميزانية مستقلة تلحق ترتيبا بميزانية الدولة ،

1بن نوار بومدين، **النفقات العامة على التعليم**، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، كلية العاوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، جامعة تلمسان 2010 -2011، ص19.

ولا يمكن لمديري المؤسسات العمومية الشروع في إنجاز النفقات إلا بعد المصادقة سنويا على ميزانية الدولة والميزانيات الملحقة .

3 – **الجماعات المحلية:** تخصص لكل جماعة محلية الولايات أو البلديات مستقلة تحدد حجم النفقات المرخص في إنجازها سنويا وعلى هذا الأساس لا يحق لرؤساء هذه الجماعات الشروع في تنفيذ نفقاتها إلا بعد الاقتراع على الموازين من طرف مجالسها ومصادقة سلطة الإشراف.

المطلب الثاني: تطور مفهوم النفقات العمومية

مرت النفقات العمومية بعدة مراحل في التاريخ الحديث، و تعتبر انعكاسا لمراحل تطور وظيفة الدولة، فدراسة تطور النفقات العمومية ليس في الواقع إلا دراسة للتطور التاريخي لنشاط الدولة.

ففي القرنين الرابع عشر والخامس عشر قامت الدولة بتطوير الاقتصاديات الرأسمالية في المجتمعات الغربية لتحقيق تراكم رأس المال وتشجيع الأفراد للقيام بالمشروعات الصناعية، وأصدرت الحكومات قوانين تضمن عدم ارتفاع الأجور حتى لا يتأثر ربح المشروعات وحتى لا يخفض رأس المال [1]، كما قامت بمنح إعانات نقدية وعينية ومنح قروض بأسعار فوائد منخفضة، وشجعت الاستثمار في مختلف المشاريع مما انعكس أثره على سياستها المالية، فحققت تراكم رأس المال وأعطت دفعة قوية للمشروعات الصناعية، لكن هذا كان لفترة عابرة. فسرعان ما بدأ دور الدولة في التقلص والاقتصار على وظائفها الأساسية.

ومن منظور اقتصادي تم تحليل النفقة العمومية خلال القرن التاسع عشر في ظل هيمنة فكرة الدولة الحارسة فأول باحث في المالية العامة هو العالم الفرنسي لودان وبعده مونتيسكيو وكانت كل الدراسات تعكس المفهوم التقليدي للدولة المتمثل في حماية النظام العام .

وكان للدولة هنا مهام إدارية وعسكرية ولا تقوم بأية مهام إنتاجية، فكان دور النفقات العمومية في ذلك الوقت يقتصر على تحقيق الأمن الداخلي والخارجي والعدل وتسيير المرافق العامة، ولذلك لم يعطي التقليديون أهمية كبيرة لدراسة النفقات العمومية، فكانت دراستها توجه أساسا للمشاكل القانونية المتعلقة بإجراءات الإنفاق العمومي دون البحث في الطبيعة وآثارها في الحياة الاجتماعية والاقتصادية.

1د. علي زغدود، **المالية العامة**، دار بلقيس، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر،2005، ص12.

وكان دورها هنا دورا سلبيا أو كما يطلق عليها من قبل التقليديين بالنفقة المحايدة، و هي التي لا تؤثر في الحياة الاقتصادية أو حياة المجتمع عموما، بمعنى أنها لا تؤثر على الدورة الاقتصادية أي في الإنتاج والتوزيع والاستهلاك.

وبعد سنوات طويلة من الليبرالية المفرطة والأزمات الاقتصادية والتي عرف العالم من خلالها كسادا كبيرا اضطرت الدولة للتدخل في المجال الاقتصادي كتحديد الأجور في كل من فرنسا وبريطانيا، والقيام بعمليات البنية الاقتصادية في ألمانيا وكذا اللجوء إلى التأمينات الاجتماعية [1].

ففي القرن العشرين بدأت الدولة تطبق نظام السياسة المالية المتدخلة التي تهدف تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وترك عملية الإنتاج للقطاع الخاص واحترام الملكية الفردية[2].

فأصبحت النفقات العمومية الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى إليها، وهكذا أصبح الفكر المالي الحديث ينظر للنفقة العمومية نظرة مختلفة تمام، فهي نفقة إيجابية الهدف منها تحقيق آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية بجانب أثارها المالية.

وقد اجتمعت النفقات العمومية كأداة من أبرز أدوات تدخل الدولة فعالية، وتعددت أشكال تدخلها في هذا المعيار من إعانات تقدمها أو مشاريع إنتاجية أو السيطرة على بعض قطاعات الاقتصاد الوطني، بقصد تنفيذ خطة اقتصادية شاملة[3].

وفي الآونة الأخيرة من الملاحظ أن تطور الدولة قد أخذ مسارا آخر حيث ظهرت إلى الوجود خاصة في العشرية الأخيرة دعوات للتقليص من النشاطات الاقتصادية للدولة والحد من تدخلها، وذلك باللجوء إلى نظام الخوصصة بالتخلي عن المجال العام إلى القطاع الخاص فاتجهت الدول النامية إلى الحد من سياسة الإنفاق الحكومي والتخلي عن بعض وحدات القطاع العام وفتح مجال المنافسة وتحرير الأسعار وإزالة كل العقبات من وجه القطاع الخاص، للالتحاق بركب الدول المتقدمة والضغوط الخارجية الناتجة عن المديونية.

فالدولة في ظل هذه المرحلة أطلق عليها الدولة المنتجة والتي تملك جل وسائل الإنتاج وتقوم بالإنتاج والتوزيع وتهدف إلى القضاء على الفوارق الكبيرة بين الطبقات وإعادة توزيع الدخل الوطني بين الأفراد توزيعا عادلا وفقا للخطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

1مولود ديدان، **أبحاث في الإصلاح المالي**، دار بلقيس، دار البيضاء، بن عكنون، الجزائر،2010، ص7.

2علي زغدود، مرجع سابق، ص17.

3محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 64.

فعلم المالية أصبح وسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال النفقات العمومية والتي تعد أداة من أدوات السياسة المالية، فتتمكن الدولة عن طريقها من التأثير في النشاطات الاقتصادية للمجتمع ودراستها بغرض إشباع الحاجات العامة وبيان الآثار الاقتصادية الناتجة عن القيام بهذه النفقات.

المطلب الثالث:ضوابط النفقات العمومية

إن تحديد الدولة للنفقات العامة وإنفاقها من أجل إشباع الحاجات العامة يتأسس على ضوابط وقواعد يجب أخذها بعين الاعتبار، وهذه الأخيرة تتأثر بشكل كبير بالنهج السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وتتمثل تلك القواعد أو الضوابط فيما يلي:

- **ضابط تحقيق أكبر قدر من المنافع:**

بين بعض الكتاب أن الحد الأمثل للإنفاق يتحقق حين تتعادل المنفعة الحدية للنفقات العامة مع المنفعة الحدية لهذه النفقة، إذا ما بقيت في يد الأفراد وأنفقت كدخول لهم، ويتحقق المستوى الأمثل للمجتمع مع مجموعة المستويات الفردية.

وهذا المبدأ يسمح بتحديد حجم الإنفاق العام، وذلك بالتوسع في الإنفاق إلى الحد الذي لا تتجاوز فيه الأضرار الحدية المترتبة على الضرائب و المنافع الحدية المترتبة على الخدمة، كما يبرر هذا المبدأ فرض الضرائب بنسب أعلى على الأفراد الذين يعود عليهم نفع أكثر من مشروع معين من مشروعات الدولة[1].

- **ضابط الاقتصاد في النفقة:**

وتعني تجنب الدولة وهيئاتها الإسراف والتبذير في الإنفاق، أو ادخار المال أو الإحجام عن الإنفاق حتى على الأمور التي يتضح من ورائها تحقيق منافع اجتماعية كبيرة، فهذا بدوره يتنافى مع القاعدة بعينها.

وفي هذا الصدد يتوجب على الدولة توفير رقابة مالية جيدة، تشمل كل بنود النفقات العامة، مدعمة برأي عام واعي وساهر على مصلحته العامة، بالإضافة إلى جهاز إداري عالي الكفاءة وواعي بمسؤوليته

1عبد الكريم صادقت بركات وآخرون، **المالية العامة**، دار الجامعية بيروت، لبنان، 1986، ص 123.

وحدودها، زيادة على ذلك تعاون جهود الرقابة الإدارية والتشريعية في كشف أوجه الإسراف والتبذير ومعاقبة مرتكبيه[1].

- **ضابط الترخيص:**

تخضع النفقة لإذن مسبق من الجهة المختصة، وهذا الإذن قد يختص بتقريره البرلمان على النطاق المركزي، أو الهيئات المحلية ضمن حدود اختصاصها الزماني والمكاني.

وتعد قاعدة الترخيص مظهرا من مظاهر الاختلاف بين النفقات العامة والنفقات الخاصة، وذلك لان الأولى هي الوحيدة التي تخضع لإذن المسبق من الجهات المعنية، ويتم الحصول على هذا الترخيص وفقا لإجراءات معينة.

أما النفقات الخاصة فيكفي أن تصدر ممن يملك حق الأنفاق فيها (الفرد أو الشركة الخاصة) دون الحاجة إلى إذن مسبق[2].

- **ضابط ضمان استمرار المنفعة والاقتصاد:**

لكي يكونا ضابطي المنفعة العامة والاقتصاد في النفقة مجديين لابد من القيام بعملية الرقابة على النفقات العامة رقابة قبلية وبعدية، فقبل اعتماد الميزانية يقوم البرلمان بمراقبة البرنامج والخطط الحكومة في المجالات المختلفة من خلال مناقشة بنوده، وهذا يخول لهم الإفصاح عن أي سقم أو اعوجاج وذلك البرنامج الذي من شأنه أن يبدد الأموال العامة.

وبعد ذلك الاعتماد تقوم الهيئات التي يخول لها القانون بالمراقبة البعدية، أي بعد صرف الإعتمادات المالية الموزعة حسب كل قطاع.

وبالتالي فإن كل نفقة تنفذها الدولة أو أحد الهيئات الممثلة لها يجب أن ترخص من طرف الآمر بالصرف ويؤشر عليها المراقب المالي قبل أن تقوم المحاسب العمومي بأدائها، لتقوم المفتشية العامة ومجلس المحاسبة بالرقابة للتأكد من مدى صرف الإعتمادات على الأوجه التي تنص عليها، ومدى التسيير العقلاني للأموال العامة.

وإذا تبين وجود مساس بتلك الأموال فتتحرك المسؤولية اتجاه المخالفين

1 عبد الله خبابة،**أساسيات في اقتصاديات المالية العامة**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 59.

2 محمد سعيد فرهود، **مبادئ المالية العامة**، الطبعة الأولى، منشورات جامعة حلب، سوريا،1996 ص 59.

المبحث الثاني: تنفيذ النفقات العمومية

تسعى الدول المختلفة الأنظمة إلى مواجهة حاجات مجتمعاتها المتباينة والكثيرة، ومن أجل فعالية وظيفية المجتمع تقوم الدول باعتماد نفقات عمومية كل سنة مالية مخصصة لهذا المجال، تقسمها حسب طبيعتها وأنظمتها الاقتصادية ومدى تطورها.

و يتمثل الهاجس الأول للسلطة التشريعية في الترخيص للسلطة التنفيذية بالقيام بأداء النفقات التي لا يمكن التفريط بها من أجل سير المصالح العمومية الضرورية، ويتضمن هذا المبحث المطالب التالية:

- ✓ **المطلب الأول**: مراحل تنفيذ النفقات العمومية.
- ✓ **المطلب الثاني**: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية.
- ✓ **المطلب الثالث**: تقسيمات النفقات العمومية وآثارها على المتغيرات الاقتصادية

المطلب الأول: مراحل تنفيذ النفقات العمومية

لضمان عدم إساءة استعمال أموال الدولة والتأكد من إنفاقها على نحو ملائم، حدد القانون عدة خطوات لصرفها، حيث يمر صرف النفقة العمومية بأربع خطوات ذكرت في القانون رقم 90_ 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية من خلال المادة 15 والتي نصت على مايلي[1]:

"يتم تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية من حيث النفقات عن طريق إجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحويل الحوالات والدفع " ، وبهذا فعملية تنفيذ النفقات تكون في أربع خطوات لضمان عدم الإساءة في صرف النفقات والتأكد من إنفاقها على أحسن وجه، وتتجسد هذه الخطوات في مرحلتين أساسيتين :

المرحلة الإدارية يقوم بها الآمر بالصرف: تتم على ثلاث فترات والمرحلة المحاسبية التي يقوم بها المحاسب العمومي وتتمثل في دفع النفقة.

ويتم التمييز بين هاتين المرحلتين على عدة أسس وهي:

- **على المستوى المالي**: يضمن وضوح عمليات الإنفاق.
- **على المستوى القانوني**: يسمح بتحديد الوقت الذي تصبح الدولة عنده ملتزمة قانونا بالدين.
- **على المستوى الإداري**: تسمح من الفصل في السلطات لأجل الإنفاق.

أولا: المرحلة الإدارية

1 – الالتزام (الارتباط بالنفقة أو عقدها): هو عبارة عن الواقعة المادية أو القانونية التي ترتب التزاما على عاتق الإدارة العامة (تعيين الموظف، إبرام صفقة مع مقاول)، أي ميلاد ووجود دين في ذمة الإدارة العامة[2] .

1المادة 15من القانون 90- 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية،العدد35، 1990

2محمد الصغير بعلي ،ويسرى أبو العلا ،**المرجع السابق**، ص 108.

ويعرف الالتزام بالنفقة عادة بأنه التصرف الذي بمقتضاه تنشأ هيئة عمومية ما أو نثبت عليها التزاما ينتج عنه عبء، فهو الفعل الإرادي عن السلطة الإدارية من أجل استهداف عملية تنجر عنها نفقة ويخضع هذا الفعل الإرادي إلى تأشيرة المراقب المالي.

فالالتزام هو الفعل الذي يلاحظ من خلاله نشوء دين يقع على عاتق الدولة أي يجعل النفقة العمومية تنشأ قانونا[1].

وبناءا على ذلك يمكن القول أن الالتزام هو مصدر النفقات قبل أن يكون إجراء لتنفيذها، وهو ما يؤدي إلى التمييز بين الالتزام القانوني بهذا المعنى والالتزام المحاسبي الذي يعني تخصيص اعتماد من الميزانية لتنفيذ النفقة، والتمييز بين الالتزام القانوني والالتزام المحاسبي يدعو إلى ملاحظة أن الأول لا يقوم به الآمرون بالصرف فقط بل يمكن أن يكون مجرد تطبيق لأحكام تشريعية أو تنظيمية، بينما الثاني لا يمكن أن يقوم به إلا المحاسبون العموميون[2].

وعموما ينشأ الالتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاقا من جانب الدولة مثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف عام أو القيام ببعض أعمال المنفعة العامة.

2 - **التصفية:** لا تصبح النفقة الملتزم بها فعلية إلا بعد تنفيذ الالتزام المرتبط بها والذي يترتب عنه دين في ذمة الهيئة العمومية، فالتصفية هي التحقق من وجود الدين وضبط مبلغ النفقة.

وحسب المادة 20 من قانون 90-21: تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية[3] .

فالتصفية إذن هي عملية تحديد القيمة الصحيحة للنفقة، والتي تتم بتحديد مقدار المبلغ النقدي المستحق الدفع لصالح الدائن على أساس الوثائق والمستندات التي من شأنها إثبات الدين، والتحقق من وجود

1 المادة 19 من القانون 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد35، 1990.

2 محمد مسعي، **المحاسبة العمومية**، دار الهدى، عين ميلة،الجزائر، 2003، ص77-78 .

3 مادة 20 من القانون 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد35، 1990.

الدين هو إثبات أداء الخدمة من طرف الدائن، ومطابقة هذا الأداء لشروط الالتزام بالنفقة، ففي حالة صفقة أشغال مثلا يتم التأكد من إنجاز الأشغال ومطابقتها لبنود الصفقة.

وعمليا تتمثل التصفية في الإقرار الخطي الذي يضعه الآمرون بالصرف على سند إثبات النفقة (فاتورة، وضعية أشغال) وهو بصدد الأمر بدفعها[1] .

3-الأمر بالصرف أو الدفع: الأمر بالصرف هو اختصاص مطلق للآمرين بالصرف، فلا يمكن مثلا للأعوان الذين هم تحت سلطتهم القيام به إلا عن طريق تفويض رسمي بالتوقيع وتحت مسؤوليتهم[2] .

فالأمر بالصرف هو عبارة عن قرار إداري يعطي بموجبه الأمر إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة.

وفي هذه المرحلة يتم تحرير حوالة الدفع أو سند الأمر بالصرف والذي يعتبر بمثابة أمر بالدفع موجه للمحاسب العمومي[3]، ويصدر قرار الأمر بالدفع عادة عن وزير المالية أو من ينوب عنه .

ويتخذ الأمر الكتابي للدفع شكل الحوالة التي تتضمن وجوبا المعلومات التالية[4]:

- الدورة المالية التي تنطبق عليها
- رقم المادة التي تنطبق بها
- الوثائق الثبوتية المدعمة للنفقة
- الدائن
- موضوع النفقة وتاريخ إنجاز الخدمة الفعلية

1 محمد مسعي، **المرجع السابق** ، ص 79.

2 محمد مسعي، المرجع نفسه ،ص 82.

3 دنيدني يحي، **المالية العمومية** ، الطبعة الثانية، دار الخلدونية، الجزائر،2014 ،ص 119 .

4 بن يطو رابح ،دهيمي عبد الله ، **الرقابة المالية ودورها في تسيير وتنفيذ نفقات ميزانية البلدية**، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف ،المسيلة ،2016-2017، ص 16-17 .

ثانيا: المرحلة المحاسبية

تتمثل في عملية واحدة هي الدفع أو الصرف أو الإنفاق، والدفع هو الفعل الذي بموجبه يطفئ محاسب الخزينة دينا أنشأته الدولة اتجاه دائن حقيقي مقابل وصل مبرئ، غير أنه في حالة ما إذا لم يمتثل الدائن في غضون أربع سنوات من أجل المطالبة بحقوقه، فإن هذه الأخيرة تسقط باسم قاعدة " الانقضاء الرباعي "، فالنظام القانوني لديون الدولة يجعلها معفاة من التنفيذ الجبري فلا يمكن للقاضي أن يجبر الدولة على الدفع، لكن يمكنه إدانتها بدفع التعويض لضحاياها .

كما يمكن تعريف الدفع حسب قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية:" على أنه العمل المبرئ للنفقة العمومية ويمثل العملية المادية أي دفع المال[1].

والدفع هو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية حيث أن الأوامر و حوالات الدفع التي يصدرها الآمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين المخصصين أي المكلفين دون غيرهم بدفع مبالغهم وعموما فالصرف أوالدفع هو أن يتم دفع المبلغ المحدد في الأمر عن طريق موظف تابع لوزارة المالية ومن المقرر أن يقوم بعملية الصرف موظف غير الذي يصدر عنه أمر الدفع منعا للتلاعب، وغالبا ما يتم هذا في صورة إذن على البنك المركزي الذي تحتفظ الدولة بحساباتها، فعملية الدفع هي إخراج الأموال من صندوق الخزينة العمومية إلى الطرف المستحق لها .

المطلب الثاني: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية

يتطلب تنفيذ الميزانية والقيام بالعمليات المالية تدخل شخصين ذوي أدوار منفصلة ومتناقضة في نفس الوقت، ولكن متكاملة ويتعلق الأمر بالآمر بالصرف والمحاسب العمومي، اللذان يراقبان بعضهما البعض. هذا القانون يكرس مبدأ الفصل بين السلطات بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي بتقسيم المهام بينهما وهذا يؤدي بدون شك إلى تأديته في ظروف جيدة ولكن الغرض المنشود هو أبعد من ذلك ويتعلق على الخصوص بحماية الأموال العمومية.

1المادة 22 من القانون 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية،العدد35، 1990.

الفرع الأول: الآمرين بالصرف

من خلال هذا الفرع يمكننا الاطلاع على تعريف الآمر بالصرف واهم تصنيفاته

أولا:تعريف الآمر بالصرف

- عرف الآمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات وفي هذا الإطار يتحقق من حقوق الهيئات العمومية[1].
- كما عرف بأنه كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعاتها العمومية، سواء كانت هذه العمليات تتمثل في الإيرادات أو النفقات[2].
- حسب المادة 23 من قانون 90-21 : يعد آمر بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16-17-19-20-21 بحكم مادة التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه. وتنتهي صفة الآمر بالصرف قانونا وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة[3].
- و الآمر بالصرف هو كل شخص مؤهل سواء بالتعيين أو الانتخاب لتنفيذ المرحلة الإدارية للنفقة، ويعتمد لدى المحاسب العمومي من أجل إنجاز هذه العمليات.

1علي زغدود، **المرجع السابق**، ص 131.

2حسن الصغير، **دروس في المالية والمحاسبة العمومية**، طبعة الأولى، دار المحمدية، الجزائر، 1999،ص 120.

3 أحمد التيجاني بلعروسي،**قانون المحاسبة العمومية** ، الطبعة الأولى، دار هومة للنشر والتوزيع ،الجزائر، 2011 ،ص 33 .

ثانيا: تصنيفات الآمرين بالصرف:

الآمرين بالصرف هم من جهة إما ابتدائيين أو رئيسيين وإما آمرين بالصرف ثانويين [1].

1 **الآمرين بالصرف ا لرئيسيين** : وهم الذين يصدرون أوامر الدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات من المدينين، وأوامر تفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين، وهم[2]:

-المسئولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة،

-الوزراء

-الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات

- المسئولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

- المسئولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة

- المسئولون على الوظائف المحددة في الفقرة 2 من المادة 23 من قانون 90-21.

2 **الآمرين بالصرف الثانويين:** يتواجد الآمرين بالصرف الثانويين على مستوى الدولة أو الإدارات المحلية، وتوزيع الاختصاص في هذا المجال يقتضي أن يكون إلى جانب الآمر بالصرف الرئيسي آمر بالصرف ثانوي، فالوالي آمر بالصرف ثانوي لجميع العمليات المالية التي تهم المصالح المدنية على مستوى الجماعات المحلية والمؤسسات المحلية والوطنية [3].

- و يمكن للآمرين بالصرف الرئيسين أو الثانويين تفويض سلطة الاعتماد، ففي حالة غياب أو مانع يمكن استخلافهم في أداء مهامهم بعقد تعيين يعد قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي المكلف[4] .

- كما يمكنهم تفويض غيرهم بالإمضاء حيث أنه: يمكن للآمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، ذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤوليتهم[1].

1 المادة 25 من القانون 90-21 المؤرخ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد35،1990.

2المادة 26من القانون 90-21 المؤرخ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية،الجريدة الرسمية، العدد35، 1990 .

3 علي زغدود، **المرجع السابق** ،ص 133.

4 المادة 28 من قانون 90-21 المؤرخ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية،الجريدة الرسمية ،العدد 35 1990 .

3 **الآمرين بالصرف الوحيدين :** اختصاص الآمر بالصرف الوحيد يعود للوالي في تنفيذه لعمليات التجهيز العمومي الغير ممركز، فالبرامج القطاعية الغير مركزية للدولة تخص برامج التجهيز المسجلة تحت أمر الوالي والذي يوافق عليه ويعتمد من طرف وزارة المالية وهذا وفقا للبرنامج السنوي للتجهيز الذي تحدده الحكومة والآمرين بالصرف عموما ملزمون قبل بداية ممارسة مهامهم باعتماد أنفسهم لدى المحاسبين العموميين المخصصين[2].

ثالثا:صلاحيات الآمرين بالصرف:

- إثبات الإجراءات التي يتم بموجبها تكريس حق الدائن العمومي
- تصفية الإيرادات العامة بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي
- الأمر بتحصيل المبالغ المشكلة التزاما على المدين
- يقوم بالالتزام اتجاه الغير لأجل إثبات نشوء الدين العمومي.
- يقوم بالتصفية على أساس الوثائق العمومية لأجل تحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية.
- يعد الأمر بالصرف أو يحرر الحوالة ويأمر بالدفع للنفقة العمومية.
- ومسؤوليات الآمرين بالصرف متعددة، قد تكون سياسية أو تأديبية أو مدنية أو انضباطية أو جزائية[3]

الفرع الثاني :المحاسب العمومي

في هذا الفرع سنتطرق التعريف المحاسب العمومي وكيفية تعيينة والمهام المنوطة له

أولا : تعريفه

هو الشخص المكلف بقرار وزاري من قبل وزارة المالية بتسيير مصلحة المحاسبة للمؤسسة العمومية ذات طابع غير ربحي تسييرا مباشرا إذ لا يحق أن يفوض شخصا آخر للقيام بمهامه والتي تتطلب توقيعه، و مهما يكن الأمر فإن كل الموظفين العاملين بمصلحته يعملون تحت المتابعة و الإشراف المباشرين له لأن المحاسب

---

1 المادة 29 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990،المتعلق بقانون المحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية، العدد 35، 1990.

2المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم98-227 الصادر بتاريخ 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم ،الجريدة الرسمية ،العدد 53، 1998

3 محمد مسعي ، **المرجع السابق** ، ص 28.

العمومي يعتبر المسئول عن تنفيذ عمليات حركة الأرصدة و القيم، كما يتعرض إلى عقوبات جزائية أو إدارية إذا قام بتنفيذ العمليات دون التأكد من شرعيتها و مطابقتها مع القانون.

ثانيا: تعيينه

يمكن للمحاسب العمومي أن يكون معينا أو معتمدا:

1- حالة تعيين المحاسب العمومي:

يكون معينا في حالة واحدة وهي إذا كان المحاسب موظفا لدى وزارة المالية قبلا فيتم اقتراحه على الوزارة الوصية حيث تقوم هذه الأخيرة باقتراحه على رئيس المؤسسة فإذا لم يكن هناك أي اعتراض موضوعي أو قانوني يحول دون قبوله كمحاسب ففي هذه الحالة تتخذ كل الإجراءات الإدارية التي تسمح لهم بمباشرة مهامهم، ويكون ذلك عن طريق إصدار قانون في هذا المنصب.

2 -حالة المحاسب المعتمد:

و هنا نفرق بين حالتين[1]:

-يكون موظفا لدى الوزارة الوصية: في هذه الحالة يقدم ملف الترشيح إلى رئيس المؤسسة المعنية فإذا تمت الموافقة عليه تقدمه الوزارة الوصية إلى وزارة المالية، و بعد دراسة الملف من قبل هذه الأخيرة يتم منحه إعتمادا إذا توفرت كل الشروط و المقاييس المطلوبة.

-يكون موظفا لدى المؤسسة نفسها: في هذه الحالة إذا توفرت في هذا الموظف كل الشروط و المقاييس التي يتطلبها المنصب، فإن رئيس المؤسسة يقوم بتقديم ملف اقتراحه إلى الوزارة الوصية، فإذا وافقت عليه تقدمه بدورها إلى الوزارة المالية، فإذا لم تبدي هذه الأخيرة أي اعتراض قانون أو موضوعي تمنحه الاعتماد والذي يعتبر الشرط الأساسي لمباشرة العمل في منصبه الجديد كمحاسب عمومي.

ثالثا: مهامه

حسب نص المادة 33 يمكن تلخيص مهام المحاسب العمومي فيما يلي[2]:

- مسك محاسبة المؤسسة بواسطة الدفاتر المحاسبة الرئيسية وكذلك الفرعية.

1 المادة 49 من القانون 90-21 المؤرخ في15 أوت 1990، المتضمن قانون المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، 1990.

2المادة 33 من قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتضمن قانون المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، 1990.

- تحصيل الإيرادات والتي يتم بموجبها إبراء الديون العمومية.
- دفع النفقات والتي سيتم بموجبها إبراء المديونية العمومية أي التزامات المؤسسة اتجاه الغير.
- التصرف في الأموال الموجودة في حسابات المؤسسة في إطار تنفيذ الميزانية.
- يعد مسئولا مسؤولية شخصية على متابعة حركة الميزانية أي أنه مسئول مباشر عن النقص أو الزيادة في الحسابات.
- مسئول عن حفظ السيولة النقدية والوثائق والدفاتر المحاسبية الواقعة تحت مسؤوليته بما في ذلك الأثاث والمعدات الموجودة في مكتبه.
- مطالب بإصدار الوضعية المالية للمؤسسة كل ثلاث أشهر وإرسالها إلى الوزارة الوصية في الآجال المحددة وتسلم الوضعية خلال 15 يوم التي تلي الثلاثي.
- مطالب بإصدار حساب التسيير للسنة وذلك خلال 6 أشهر التي تلي سنة التطبيق مع تسليم نسخة إلى الآمر بالصرف ونسخة إلى الوزارة الوصية ووزارة المالية ومجلس المحاسبة.

إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع يمكن للآمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤولية أن يصرف النظر عن هذا الرفض حسب الشروط المحددة في المادة 48 فإذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية وعليه أن يرسل تقريرا حسب الشروط والكيفية المحددة عن طريق التنظيم.

غير أنه يجب على كل محاسب أن يرفض الامتثال للتسخير إذا كان الرفض معللا بما يلي [1]:

- عدم توفر الاعتمادات المالية.
- عدم توفر أموال في الخزينة.
- انعدام إثبات أداء الخدمة.
- طابع النفقة غير ألإبرائي، حسب نص المادة 48 من قانون 90-21.

رابعا: مسؤولية المحاسب العمومي

حساسية المنصب الذي يشغله المحاسب العمومي وتسييره للأموال العمومية يستدعي تطبيق نظام مسؤولية صارم، حيث يكون مسئولا شخصيا وماليا عن العمليات الموكلة إليه ومسئولا تضامنيا مع الأشخاص

1 المادة 48 من قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بقانون المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، 1990.

الموضوعين تحت سلطته وكذلك مسئول عن العمليات التي قام بها أسلافه والتي تكفل بها بعد إجراء الفحص والتدقيق لكن دون إبداء تحفظ أو معارضة بشأنها بمناسبة تسليم المهام.

حسب المادة 46 من قانون 90-21 لا يمكن أن تقحم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي إلا بقرار من وزير المالية أو مقرر من طرف مجلس المحاسبة.

تحدد المادة من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 الشروط الواجب توفرها حتى تقوم مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية، المالية وبالتالي يصبح محل صدور قرار إداري (باقي حساب إداري) من طرف وزير المالية أو مقرر قضائي (باقي حساب قضائي) من طرف مجلس المحاسبة.

و تتمثل هذه الشروط فيما يلي[1]:

- العجز في حساب الصندوق.
- تسديد نفقة خطأ.
- إيراد لم يحصل أو لم تتخذ الإجراءات الضرورية لتحصيله (استرخاء وتهاون في التحصيل).
- ضياع سندات أو قيم وسائل أو أدوات في حالة ما إذا كان المحاسب يمسك محاسبة عينية، أما المادة 83 فقرة 02 من الأمر رقم 95-20 فحددت شروط قيام المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي حسب الآتي:
- تسجيل نقص في المحاسبة.
- صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة.
- إيراد غير محصل.

أيضا حددت المواد 43.42 و45 من القانون 90-21 شروط قيام المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي حسب الآتي:

- ثبوت نقص في الأموال والقيم.
- مخالفة المادة 35 فيما يخص تحصيل الإيرادات والمادة 36 فيما يخص دفع النفقات (من القانون 90-21).
- ضياع وثائق الإثبات أو وثائق المحاسبة.

1مرسوم 91-312 متضمن شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، المؤرخ 09 جويلية 1991 الجريدة الرسمية رقم 43، 1991.

إذا توفر شرط من هذه الشروط أصبح المحاسب العمومي مسؤولا شخصيا وماليا عن الخطأ أو الفعل المنسوب إليه وبالتالي يصبح محل صدور قرار إداري أو مقرر قضائي يدينه بدفع مبلغ مالي من أمواله الخاصة وذلك طبقا للمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312.

قرارات باقي الحساب هي قرارات تنفيذية دون اللجوء إلى القضاء لإغمارها بالصيغة التنفيذية وهي منشأة للفوائد ابتداء من تاريخ التبليغ وليس من الحدث المنشئ كما هو الحال في فرنسا (المادة 07 من المرسوم 91-312).

1الإعفاء من المسؤولية:

الإعفاء من المسؤولية يأخذ شكلان الأول إداري والثاني قضائي بالنسبة للأول فهو من اختصاص وزير المالية و قد يكون كلي أو جزئي بناءا على طلبات الإعفاء (الطلب و أوراق الإثبات) المقدمة من طرف المحاسبين العموميين الذين صدرت في حقهم قرارات باقي الحساب أما بالنسبة للثاني فهو من اختصاص مجلس المحاسبة فهو الذي ينظر في طلبات الإعفاء (الطلب و أوراق الإثبات) المقدمة من طرف المحاسبين العموميين الذين صدرت في حقهم مقررات باقي الحساب.

2قبول الديون كقيم منعدمة:

عندما لا تثمر المتابعات يقوم قابض الضرائب بتخفيض تكفلاته من مبلغ البيانات التنفيذية الغير محصلة ويرسلها إلى المحاسب المختص المعني بالوثائق الثبوتية لعدم قابليتها للتحصيل[1]

تعتبر غير قابلة للتحصيل الديون التي توفي أصحابها أو غابوا دون أن يتركوا أملاكا يمكن حجزها أو تبعوا بدون جدوى.

يمكن أن يطلب المحاسبون العموميون قبولهم كقيم منعدمة البيانات التنفيذية التي لم يتم تحصيلها من قبل قابضي الضرائب ولهذا الغرض فإنهم يحررون بيانا عن الديون التي لم تحصل ويبين بصورة واضحة الديون التي طولب بقبولها كقيم منعدمة.

1عبد الكريم طيار .**الرقابة المصرفية**، دار النهضة، الجزائر، 1990، ص41

ترسل البيانات المتضمنة الديون الباقي تحصيلها مصحوبة بوثائق الإثبات الدالة على عدم قابليتها للتحصيل والمطلوب قبولها كقيم منعدمة إلى الآمر بالصرف المختص ليصدر مقرر يتضمن قائمة الديون المقبولة كقيم منعدمة.

يقوم المحاسب المختص عند استلامه مقرر الديون المقبولة كقيم منعدمة بتخفيض تكفلاته فيما يخص الديون المقبولة.

هذه الديون تعفي المحاسب العمومي من المسؤولية لكنها لا تحرر المدين من المتابعة و التحصيل الجبري إذا تحسنت أحوالهم المادية[1].

5- مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف و المحاسب العمومي

يقصد بهذا المبدأ : أنه لا يمكن أن يقوم الآمر بالصرف بالمهام المنوطة بالمحاسب العمومي في نفس الوقت، بمعنى أنه يجب أن يكون الآمر بالصرف والمحاسب شخصين متميزين يراقب ثانيهما العمليات المحاسبية والمالية التي يقوم بها الأول، ويتمخض عن هذا المبدأ أنه لا يجوز أن نخضع المحاسب العمومي لسلطة الآمر بالصرف الوظيفية (وأما أن يكون المحاسب تحت سلطة الآمر بالصرف الإداري فممكن جدا بل وهذا الشائع، كالعلاقة بين الوالي وأمين الخزينة ورئيس البلدية والمحصل ومدير الهيئة العمومية والمقتصد ....) .

ومن هنا نتفهم السبب الذي جعل القانون يمنع الآمر بالصرف من تعيين محاسبه وخول هذه السلطة للوزير المكلف بالمالية أو على الأقل لموافقته [2] ، ولهذا الفصل عدة فوائد أهمها[3]:

تقسيم العمل، المراقبة المتبادلة، وحدة العملية المالية، تسيير الرقابة القضائية

ومبدأ الفصل بين المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف في العمليات التي يقومون بها خاضع في النهاية لمجلس المحاسبة لمراجعتها وكشف الأخطاء.

ويبدو الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين في مجال النفقات شبه مطلق، ومن ثمة فإن الاستثناءات على هذا المبدأ محدود جدا، حيث يمكن تبريرها بالضرورة العملية أو السياسية، وهي محصورة في :

1 عبد الكريم طيار .**مرجع نفسه**،ص41.

2 المادة 34 من القانون 90-21، المؤرخ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية،الجريدة الرسمية العدد 35، 1990 .

3 علي زغدود ، **المرجع السابق**، ص136.

1 - **حالات الدفع بدون أمر بالصرف مسبق للنفقات التالية**[1]:

- المدفوعات التي تمت عن طريق صندوق التسبيقات
- الدين الأصلي والفوائد الواجبة الدفع بعنوان ديون الدولة وأيضا خسائر الصرف على رأس المال الأصلي.
- النفقات ذات الطابع النهائي التي نفذت بعنوان عمليات التجهيز العمومي التي استفادت تمويلات خارجية.

والواقع أن الخروج عن القاعدة في هذه الحالات، يعتبر نسبيا، حيث يجب إصدار أوامر أو حوالات دفع للتسوية من طرف الآمر بالصرف بعد أن يكون قد تأكد من شرعية النفقات المدفوعة سلفا من طرف المحاسب العمومي.

2 - **حالات الدفع بدون أمر بالصرف** : ويتعلق الأمر هنا بثلاث حالات هي:

1 - معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المدفوعة من ميزانية الدولة.

2 - المرتبات المدفوعة لأعضاء القيادة السياسية وأعضاء الحكومة.

3 - المصاريف والأموال الخصوصية.

المطلب الثالث: تقسيمات النفقات العمومية وآثارها على المتغيرات الاقتصادية

تتوقف آثار النفقات العمومية على نوع النشاط الذي تنفق عليه الدولة، ووسائل التمويل والوضع الاقتصادي العام، ومستوى النشاط الاقتصادي، إذ قد يترتب على زيادة الإنفاق العمومي عن نسب معينة في أحوال معينة آثار تضخمية غير مرغوب فيها في حالات التوسع الاقتصادي، كما قد يترتب على نفس الإنفاق العمومي في أحوال الانكماش الاقتصادي آثار تبعث الحيوية والنشاط في جهاز الدولة الاقتصادي.

1 المادة 135 من المرسوم التشريعي 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993، **المتضمن قانون المالية** 1993، العدد 04، 1993.

الفرع الأول: تقسيمات النفقات العمومية: ويمكن تقسيم النفقات العمومية إلى عدة أنواع وذلك حسب مجموعة من المعايير، والهدف من تقسيمها هو معرفة كل نوع من النفقات لتحديد تمويلها،

ويمكن جمعها في معيارين أساسيين[1]: معيار علمي (نظري) ومعيار وضعي عملي.

المعيار العلمي في تصنيف الإنفاق العمومي: تعني التقسيمات النظرية التي تناولها علماء المالية، والتي تعتمد على التكرار والدورية وحسب أهدافها أو حسب آثارها الاقتصادية أو من حيث مقابلها[2].

أولا: التقسيم من حيث مقابلها : يمكن تقسيم النفقات العمومية طبقا لمعيار استعمال القدرة الشرائية أو نقلها وحجم تأثيرها على الدخل الوطني، وتنقسم إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

1 – النفقات الحقيقية: ونعني بالنفقات الحقيقية التي تتم بمقابل، أي تلك المبالغ المالية التي تصرفها الدولة مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية،كالأجور وأسعار السلع والخدمات والمهام اللازمة لإدارة المرافق العمومية التقليدية والحديثة إلى النفقات الاستثمارية أو الرأسمالية ، وتؤدي إلى زيادة الدخل الوطني وبالتالي زيادة مباشرة في إجمالي الناتج الوطني بتكوين حجم إنتاجي جديد.

2 – النفقات التحويلية : وهي التي تتم دون مقابل كالإعانات الاقتصادية، نفقات المساعدة والتضامن...، هدفها ضمان عدالة نسبية في توزيع المداخيل على مختلف فئات المجتمع، والأفراد هم الذين يقومون بالاستهلاك المباشر لهذه الموارد، تقوم الدولة بموجبها بتحويل جزء من الدخل الوطني من الطبقات المرتفعة الدخل إلى طبقات محدودة الدخل، وهي على ثلاثة أوجه:

- **نفقات تحويلية اجتماعية:** وهي النفقات التي يراد منها نقل القدرة الشرائية من الأغنياء إلى الفقراء، مثل الإعانات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية.
- **نفقات تحويلية اقتصادية:** هذه النفقات مؤداها تحقيق توازن اقتصادي ومن أمثلتها إعانات الاستثمار والامتيازات الضريبية.
- **نفقات تحويلية مالية:** وهي النفقات التي تمثل فوائد الدين العام واستهلاكه

1محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، **المرجع السابق**،ص 28.

2 عادل فيلح العلي، **المرجع السابق**، ص 55.

وتكمن نقطة الاختلاف بين النفقات الحقيقية والتحويلية في ثلاثة أركان أساسية هي:

المقابل، القيمة المضافة المباشرة في الإنتاج الوطني، استعمال القدرة الشرائية أو نقلها

ثانيا: التقسيم حسب انتظامها ودوريتها: تنقسم إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية[1]:

1 – النفقات العادية: تظهر بصفة دورية محددة، أي تلك النفقات التي تتكرر في موازنة الدولة، خلال كل سنة مالية (أجور العمال – نفقات الصيانة)، وتمول من إيرادات الدولة العادية (الضرائب – مدا خيل أملاك الدولة)، تستخدم لإشباع حاجة دائمة.

2 – النفقات غير العادية: فهي ذات طبيعة استثنائية، ولكن تدعو الحاجة إليها، بمعنى أنها تنشأ لمواجهة حالة طارئة كالكوارث الطبيعية والحروب وعليه فهي لا تتكرر سنويا، وتمول من إيرادات غير عادية (القروض مثلا)

إن فائدة هذا التقسيم هو تمكين الحكومة من تقدير نفقاتها تقديرا قريبا من الصحة والعمل على تدبير ما يلزم لسدادها من الإيرادات العادية، و قد يبدو صحيحا، لكنه محل نقد لأنه يعتمد على مبدأ التكرار السنوي في الميزانية، في حين تكون فيه ميزانيات بعض الدول تزيد مدتها عن السنة، كالنفقات الاستثمارية التي تعتبر لازمة على الدوام ويتكرر ظهورها في كل الميزانيات والبرامج الاقتصادية.

ثالثا: التقسيم حسب إنتاجيتها : الفكر المالي الحديث اتجه إلى التمييز بين نوعين من النفقات: النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية (الاستثمارية):

1 – النفقات الجارية: هي ذات طابع عادي ودوري منتظم ومتكرر عادة، وتهدف لتسيير أمور الجهاز الإداري العام في الدولة، وحصولها على ما تحتاجه من سلع وخدمات لتلبية متطلبات الأعمال الجارية بحيث لا يفرق بين الإنفاق المنتج والإنفاق غير المنتج، كالرواتب والأجور والنفقات الإدارية الاستهلاكية[2].

1سوزي عدلي ناشد، **المالية العامة: النفقات العامة**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 46.

2 قحطان السيوفي، **السياسة المالية في السورية أدواتها ودورها الاقتصادي**، منشورات دار الثقافة، الهيئة العامة السورية للكتاب، سوريا، 2008، ص 95.

2 – النفقات الاستثمارية: هي نفقات مرتبطة بالمشروعات الاستثمارية التي تنفذها الحكومة ووحداتها، وتصرف بهدف الحصول على تجهيزات رأسمالية لزيادة الخدمات العامة،

كمشاريع التعليم والصحة والشؤون الاجتماعية ونفقات البحث والتطوير والبعثات الدراسية أو زيادة الإنتاج السلعي (مشاريع إنتاجية)[1].

رابعا:تقسيم النفقات حسب وظيفتها وأهدافها: يقصد بها تقسيم النفقات تبعا للوظيفة التي تؤديها الدولة، حسب فلسفتها من ناحية، وظروفها التاريخية والإدارية من ناحية أخرى، ويميز الاقتصاديون ثلاث وظائف أساسية للدولة وهي[2]:

1 – النفقات الإدارية: يقصد بها النفقات المرتبطة بسير المصالح العامة والضرورية لأداء الدولة لوظائفها، وتضم نفقات الدفاع والأمن والأجور...

2 – النفقات الاجتماعية:هي نفقات تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة والمتمثلة في الحاجات العامة التي تشبع الجانب الاجتماعي للمواطنين، وتشمل نفقات التعليم والصحة والنقل والسكن.

3 – النفقات الاقتصادية: هي تلك النفقات التي تقوم بصرفها الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية بصورة أساسية، يسمى هذا النوع بالنفقات الاستثمارية، حيث تعمل الدولة على زيادة الإنتاج الوطني وتراكم رؤوس الأموال.

خامسا: تقسيمات النفقات حسب منفعتها:

1 – النفقات المنتجة: المقصود بإنتاجية النفقة هي الحصيلة التي تترتب على إنفاقها، فتكون منتجة إذا كان لها إيرادا ماليا وزادت في مدا خيل الدولة كما يكون لها أثر على الجمهور ككل كنفقات السكك الحديدية.

2 – النفقات الغير منتجة: وهي التي لا تأتي بإيراد مالي، فلا تدر دخلا نقديا كالنفقات الطارئة ونفقات المساعدات الاجتماعية ونفقات إنشاء وصيانة الطرق العامة.

---

1 عاطف وليم أندوراوس، **الاقتصاد المالي في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2010، ص 105.

2 محمد عباس محرزي، **المرجع السابق**، ص 83.

سادسا: تقسيمات النفقات حسب شكلها: تتوزع هذه النفقات بالنظر إلى الهيئة العامة التي تقوم بالإنفاق فتقسم النفقات وطنية ونفقات محلية.

1 – نفقات وطنية: تقوم بها الحكومة المركزية وتخص نفقات الدفاع الوطني، القضاء، الأمن، وهي تلك النفقات التي ترد في ميزانية الدولة فهي نفقات ذات طابع وطني.

2 – نفقات محلية: تقوم بها الهيئات العامة المحلية (البلدية والولاية)، وترد في ميزانية هذه الهيئات مثل توزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم، فإذا كان المرفق يحتاج إلى مراقبة دقيقة ومستمرة ومباشرة فيستحسن أن يعهد بالإنفاق عليه إلى السلطات المحلية، لأنه من الصعوبة أن تتمكن الحكومة المركزية من القيام بهذا النوع من الرقابة بإحكام .

سابعا: تقسيمات النفقات حسب مآلها: نفقات نهائية ومؤقتة واحتمالية.

1 – **النفقات العمومية النهائية:** دون أن تتوقع الدولة أن تعود إليها مرة أخرى.

2 – **النفقات العمومية المؤقتة:** تخرج من خزانة الدولة مع توقع استردادها.

3 – **النفقات الاحتمالية:** تقوم الدولة بإنفاقها إذا طرأت ظروف معينة (استثنائية).

ثامنا: تقسيمات النفقات من حيث آثارها الاقتصادية:

نفقات عامة مولدة –نفقات عامة منتجة –نفقات عامة حكومية –نفقات عامة استثمارية.

1 – **النفقات العامة المولدة:** وهي تولد ميزات عامة للمجتمع (الصحة العامة، التعليم العام).

2 – **النفقات العامة المنتجة:** تولد الحدائق الخاصة والحدائق العامة...

3 – **النفقات العمومية الحكومية:** مثل ملاجئ رعاية الأطفال.

4 – **النفقات العمومية الاستثمارية:** التي من شأنها أن تؤدي إلى إنشاء ثروة جديدة.

المعيار الوضعي (العملي) في تصنيف الإنفاق العمومي: يقصد بالتقسيم الوضعي للنفقات العامة الممارسات والتطبيقات العملية التي تعتمد وتلجأ إليها مختلف الدول بشأن تنظيم نفقاتها العامة، ويمكن إعطاء لمحة وجيزة عن تقسيمات الإنفاق العام عند بعض الدول[1].

أولا:تقسيمات النفقات في فرنسا: تنقسم النفقات العمومية في فرنسا إلى قسمين رئيسيين[2]:

1 - **نفقات نهائية:** وتنقسم بدورها إلى نفقات عادية ونفقات رأسمالية.

2 - **نفقات ذات طبيعة مؤقتة** : وهذا يتم عن طريق القروض والتسهيلات الائتمانية ويطلق على هذا التقسيم بالتقسيم الأفقي للنفقات العامة، أما التقسيم الرأسي فيعتمد على المستوى الإداري (الوزارات، الهيئات، المصالح الحكومية)، كما يتم تقسيم النفقات في فرنسا حسب الوظائف إلى تسعة وظائف رئيسية هي: النفقات الإدارية، النفقات الاجتماعية، والصحية والتوظيف، نفقات التعليم والثقافة، نفقات الزراعة والخدمات الريفية، نفقات قطاع السكن والخدمات الحضرية، نفقات النقل والاتصالات، نفقات الصناعة والخدمات، نفقات القطاع الخارجي ونفقات الدفاع.

ثانيا: تقسيمات النفقات في بريطانيا: تنقسم النفقات في بريطانيا إلى نفقات جارية وغير جارية[3]

1- النفقات الجارية: تمول من مصادر ضريبية وتنقسم بدورها إلى نفقات ذات اعتمادات دائمة، أي لا تحتاج إلى تجديد سنوي من قبل البرلمان، لأنها سبق وأقرت من السلطة التشريعية بصكوك تشريعية ذات صفة دائمة إلا إذا تم تعديلها بصكوك تشريعية أخرى، وإذا اقتضت مصلحة البلاد ذلك، ومن هذه النفقات المخصصات لأعضاء الأسرة المالكة ورؤساء الوزراء السابقين، رؤساء مجالس العموم السابقين، رئيس المعارضة وكذلك المراقب المالي العام، رواتب الجهاز القضائي.

وهناك اعتمادات تقرر سنويا من قبل السلطات التشريعية كنفقات الدفاع والصحة والتعليم،الإسكان والشؤون الاجتماعية، خدمة الدين العام، الإعانات الزراعية، إعانات السلطة المحلية.

1حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، **مبادئ الاقتصاد العام**، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر، 1998، ص 167.

2François DERUEL et Jacques BUISSO**, FINANCES PUBLIQUES« BUDGET ET POUVOIR FINANCIER»,**13 édition, édition Dalloz. Paris, 2001, p 16.

3 قحطان السيوفي، **المرجع السابق**، ص 95.

2–النفقات غير الجارية: هي نفقات عامة ذات صفة رأسمالية، كقروض تنمية الإسكان في المدن الحديثة، قروض الصناعة المؤممة، قروض السلطات المحلية.

ثالثا: تقسيمات النفقات العامة في الجزائر: يقسم المشرع الجزائري النفقات العامة للدولة إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز(الاستثمار):

1 – **نفقات التسيير:** ويقصد بها تلك النفقات الضرورية لسير مصالح أجهزة الدولة الإدارية، والمتكونة من أجور الموظفين، مصاريف صيانة البنايات الحكومية، معدات مكتب...الخ وهذه النفقات لا تكون لها أي قيمة مضافة للاقتصاد الوطني، أي أنها لا تقوم بعملية إنتاج أي سلعة حقيقة [1]، وتتضمن تغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل اعتماداتها في الميزانية العامة للدولة، وتسمى كذلك بالنفقات الاستهلاكية .

فهذا النوع موجه لتسيير هياكل كل الدولة حيث توزع حسب الدوائر في الميزانية العامة، وتقسم نفقات التسيير إلى أربعة أبواب[2]:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات:احتياط الدين، الدين الداخلي، الدين العائم، الديون الخارجية، الضمانات، النفقات المحسومة من الإيرادات.
- تخصيصات السلطات العمومية:رواتب العمل، المعاشات، المنح العائلية،المستخدمين المعدات تسيير المصالح، المستخدمين وأعمال الصيانة،المستخدمين وإعانات التسيير، المستخدمون، النفقات المختلفة.
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- التدخلات العمومية: إعانات المجموعات المحلية،الأنشطة الدولية المختلفة ...

2 – **نفقات التجهيز (الاستثمار):** تسجل نفقات التجهيزات العمومية ونفقات الاستثمارات والنفقات برأسمال في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج وتنفذ باعتمادات الدفع [3].

1محرزي محمد عباس،مرجع سابق،ص77.

2 المادة 23_24 من القانون 84–17 المؤرخ في 7 جويلية 1984، **المتعلق بقوانين المالية**، الجريدة الرسمية، العدد 28، 1984.

3محمد مسعي ، **المرجع السابق** ،ص20.

ويتم توزيع هذه النفقات وفق الخطة الإنمائية السنوية للدولة على مختلف القطاعات. وتتفرع إلى ثلاثة أبواب[1]:

- الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة.
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة للقطاع العام والخاص.
- النفقات الأخرى برأس المال.

يتميز هذا النوع من النفقات بإنتاجيته الكبيرة مادامت أنها تقوم بزيادة حجم التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة، حيث أن كل عملية من النفقات تقوم بإنشاء دخل جديد ناتج مباشرة عن النفقة العامة الأولية، وبالتالي ينتشر تحدد النشاط إلى مجمل الهيكل الاقتصادي.

الفرع الثاني: تأثير سياسة الإنفاق على المتغيرات الاقتصادية

إن لسياسة الإنفاق العمومي أثرا بارزا على جميع نواحي الحياة في الدولة، سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية، ويختلف هذا الأمر من دولة لأخرى، ومن بين أهم المتغيرات الاقتصادية التي تتأثر بمستوى الإنفاق العمومي هي:

الناتج الوطني، مستوى التشغيل، مستوى الأسعار، الاستهلاك الكلي، الاستثمار الكلي، توزيع الدخل بين أفراد المجتمع[2].

أولا:تأثير سياسة الإنفاق على الإنتاج الوطني : تحدث النفقات العمومية آثارا اقتصادية مباشرة على الناتج الوطني، فتؤدي إلى زيادة الإنتاج بشكل مباشر كالنفقات الاستثمارية والإعانات الاقتصادية التي تدفعها الدولة لبعض المشروعات الإنتاجية، وهناك نفقات تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني بشكل غير مباشر كالنفقات الحربية [3].

1المادة 35 من القانون 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984، **المتعلق بقوانين المالية**، الجريدة الرسمية، العدد 28، 1984.

2 محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، **مبادئ المالية العامة**، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن،2007 ، ص143- 148.

3 محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2008، لبنان،ص328.

1 – **النفقات الاستثمارية:** هي نفقات لابد من دفعها كأثمان معدلات الإنتاج، وتكاليف إقامة المصانع، وذلك من اجل إقامة صناعات مختلفة،كما تؤدي النفقات الاستثمارية إلى زيادة تراكم رؤوس الأموال، ومن ثمة زيادة القدرة الإنتاجية الوطنية خاصة في المدى الطويل، إضافة إلى ما تحدثه من زيادة مباشرة في الدخل الوطني الجاري.

2 – **الإعانات الاقتصادية:** والتي تهدف الدولة من خلالها تحقيق عدة أغراض كمحاربة التضخم وتخفيض نفقات المعيشة للطبقات الفقيرة، ما يترتب عليه من اثر على إنتاج هذه السلع، ولم تتوقف المساعدات الاقتصادية عند هذا الغرض بل أصبحت مساعدات الدولة الاقتصادية تهدف أيضا إلى زيادة الإنتاج الوطني[1].

وأهم هذه الإعانات: إعانات التصدير، إعانات المؤسسات الخاصة، الإعانات التي تمنح للمؤسسات العامة لتغطية العجز الحاصل في موازنتها، إعانات الاستهلاك.

3 – **النفقات الحربية:** تؤدي هذه النفقات إلى نمو الجهاز الإنتاجي في الدولة، إذا كان من الممكن تحويل الصناعات الحربية إلى الإنتاج المدني كليا أو جزئيا، كما تؤدي النفقات التي ترصد للبحث العلمي والتقدم الفني إلى زيادة المقدرة الإنتاجية في الدولة .

4 – **النفقات الاجتماعية: إن** الإنفاق على الصحة والتعليم يؤدي حتما إلى زيادة النتاج الوطني، كما يترتب على النفقات الاجتماعية التي تقدمها الدولة في صورة إعانات نقدية للبطالة والعجز والشيخوخة زيادة في إنتاج السلع الاستهلاكية.

ثانيا:تأثير سياسة الإنفاق على م ستوى الاستهلاك: إن مستوى الاستهلاك يتناسب طرديا مع مستوى الدخل، هذا الأخير يرتبط بدوره بمستوى الإنتاج في الاقتصاد، فإذا كان أثر الإنفاق العمومي على الإنتاج ايجابيا فسيكون أثره النهائي على مستوى الاستهلاك ايجابيا ويختلف هذا الأثر من مجتمع لآخر حسب توزيع الدخل والثروة بين الأفراد وحسب الميل الحدي للاستهلاك[2].

1 علي زغدود، **المرجع السابق**، ص58.

2 **الميل الحدي للاستهلاك:** هو التغير النسبي للاستهلاك الناتج عن التغير في الدخل.

تهدف النفقات العمومية إلى تلبية الحاجات التي كان من المفروض على الأفراد أن ينفقوها بأنفسهم على السلع والخدمات العامة، مما يؤدي إلى زيادة الإنفاق الاستهلاكي، فإنفاق الدولة على السلع والخدمات العامة يزيد من الدخل الفردي لمعدل الإنفاق وهذا يعني زيادة المستوى المعيشي للأفراد [1].

وفضلا عن ذلك فان هناك أثرا محققا على الاستهلاك الوطني نتيجة لما توزعه الدولة من دخول وعلى وجه الخصوص الدخول التي توزع على الطبقات الفقيرة، وكذلك نفقات الضمان الاجتماعي وإعانات البطالة، وإعانات الزواج والأولاد، فهذه الدخول التي ينقلها الإنفاق العمومي إلى الطبقات المنخفضة الدخل ، بالإضافة إلى بعض الإعانات التي تقدمها الدولة للمنتجين لتخفيض أسعار بعض السلع الضرورية والتي يترتب عليها زيادة الإقبال على السلع الاستهلاكية لشدة ميل الطبقات الفقيرة إلى الاستهلاك عموما بسبب ظروف معيشتها وإحساسها بالحرمان[2].

ثالثا:تأثير سياسة الإنفاق في إعادة توزيع الدخل الوطني: تتدخل الدولة لإعادة توزيع الدخل الوطني لإدخال التعديلات اللازمة التي تجعله أقرب للعدالة والمساواة، ويتم هذا التدخل بوسائل متعددة، فهي تتدخل على مرحلتين:

1 - تتدخل في توزيع الدخل بين الذين شاركوا في إنتاجه، وذلك عن طريق النفقات الحقيقية التي تؤدي إلى خلق زيادة مباشرة في الإنتاج الوطني، ومن ثمة توزيع دخول جديدة على عناصر الإنتاج والتي تتمثل في: الأجور، الفوائد،الريع، الأرباح، أي أنها تؤدي إلى توزيع الدخول بين المنتجين .

2 - تتدخل من اجل إعادة التوزيع النهائي للدخل الوطني، وفي هذه المرحلة تلجأ الدولة إلى إدخال تعديلات ضرورية على الدخول الناتجة عن التوزيع الأولي لإعادة توزيع الدخل بين المستهلكين حيث تعتمد على الأدوات المالية في ذلك، كالنفقات التحويلية التي تقتصر على تحويل جزء من الدخل فيما بين الفئات الاجتماعية المختلفة، أو فيما بين فروع الإنتاج المختلفة، أو عن طريق النفقات التي تؤديها الدولة لتقديم خدمات غير قابلة للتجزئة مثل : نفقات الأمن، الدفاع،العدالة، فمثل هذه النفقات تؤدي إلى زيادة الرفاهية الجماعية.

---

1 طارق الحاج، **المالية العامة**،دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص143.

2علي زغدود ، **المرجع السابق**، ص64.

رابعا:تأثير سياسة الإنفاق على مستوى الأسعار : إن النفقات العمومية الهادفة إلى تقليل الدين العام تكون فاعليتها أقل في التأثير على مستوى الأسعار من تلك التي تهدف إلى زيادة القوة الشرائية للأشخاص، مثل الإعانات الاجتماعية، كما أن تركيز النفقات على الاستهلاك أو الاستثمار يكون له اثر مختلف على الأسعار، فإذا وجهت النفقات للاستثمار، فان ذلك يؤدي إلى انخفاض نسبي في الأسعار والسبب في ذلك هو زيادة العرض على الطلب، لكن هذه الزيادة قد تتوقف لتعاود الانخفاض إذا كانت حافزا للمنتجين لزيادة الإنتاج، لهذا فان هذا الأثر يتوقف أيضا على مستوى النشاط الاقتصادي، ويكون كبيرا في حالة الازدهار، لذا يرى العديد من علماء المالية العامة ضرورة إتباع سياسة مالية توسعية في فترات الكساد وانكماشية في حالة الانتعاش الاقتصادي .

خامسا: تأثير سياسة الإنفاق على مستوى التشغيل : تستخدم الدولة النفقات العمومية كأداة من أدوات السياسة المالية لمواجهة حالة الكساد ولمحاربة مشكلة البطالة، فلأجل زيادة فرص العمل تقوم الدولة بزيادة إنفاقها، وتتبع بعض الدول سياسة المشروعات العامة ذات النفع العام، كالطرق العامة والمباني والإنشاءات الحكومية وغيرها، فتقوم الدولة باللجوء إلى القروض لأجل تنفيذ برنامج استثماري يوفر فرص العمل، ويترتب على هذا الإنفاق توسيع دخول الأفراد وزيادة الاستهلاك والاستثمار، فتحول جزء من الدخول المحصلة من المشروعات العامة إلى الاستهلاك والاستثمار[1].

ويمكن للدولة تفادي تخفيف حدة البطالة من خلال سياسة الإنفاق الحكومي، حيث أن البطالة تعني انخفاض الطلب الكلي الفعال ما يؤثر سلبا على رغبة المنتج في التوسع في الإنتاج بسبب انخفاض الأسعار، وهي حلقة مفرغة بطبيعتها، فيسمح التوسع في الإنفاق الحكومي بتحقيق الانتعاش الاقتصادي إما من خلال الإعانات المقدمة للمنتجين أو من خلال قيام الدولة بإنشاء مدن جديدة، وهذا من شأنه أن يحقق فرص جديدة للتشغيل، ويوجد أيضا الإنفاق الحكومي التحويلي الخاص بالمعاشات والتأمين الذي يطمئن الأفراد على مستقبلهم، مما يكون له الأثر الكبير على زيادة إنتاجهم.

سادسا:تأثير سياسة الإنفاق على مستوى الطلب الفعلي :يختلف أثرها باختلاف حجمها ونوعها، أي فيما كانت حقيقية أو تحويلية، فالنفقات الحقيقية تشكل طلبا إضافيا على السلع والخدمات، مما يؤدي إلى

1محمد شاكر عصفور، **المرجع السابق**، ص 335.

زيادة الطلب الفعلي والدخل الوطني، أما النفقات التحويلية فان أثرها يتوقف على كيفية تصرف المستفيدين منها، فإذا استخدمت لشراء سلع وخدمات من داخل الاقتصاد الوطني فإنها تزيد من مستوى الطلب الفعلي، أما الجزء الذي يستخدم في دفع أقساط وفوائد القروض الأجنبية، أو في دفع إعانات للدول وهيئات خارجية وفي تسديد ثمن الواردات، فهذا يشكل تسربا من دورة الدخل ولا يؤدي إلى زيادة في الطلب الفعلي[1].

1 خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص 95.

المبحث الثالث: ترشيد النفقات العمومية

يعتبر ترشيد الإنفاق العمومي من المفاهيم الاقتصادية المتعلقة بالسلوك الاقتصادي للفرد والمجتمع ككل، لكن بالرغم من الاختلافات المفاهيمية والتطبيقية لترشيد الإنفاق العام إلا أنه هناك اتفاق واسع حول أهمية الترشيد وضروریاته، خصوصا في ظل الأزمات المالية التي مست باقتصاديات الدول من حين لآخر، هذا ما يدفع بمختلف الدول إلى انتهاج العديد من السياسات ووضع مختلف البرامج التنموية من أجل الحصول على الموارد المختلفة وبأقل التكاليف، وهذا لا يتم إلا بالاعتماد على مجموعة من الأدوات بهدف تقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، وإتباع سياسات مالية متوازنة تدعوا إلى ضبط الإنفاق وترشيده .

- ✓ **المطلب الأول:** مفهوم وخصائص ترشيد النفقات العمومية.
- ✓ **المطلب الثاني:** أسباب وأهداف ترشيد النفقات العامة.
- ✓ **المطلب الثالث:** ضوابط ترشيد النفقات العمومية و عوامل نجاحها.

المطلب الأول:مفهوم وخصائص ترشيد النفقات العمومية

ترشيد الإنفاق العمومي هو أن يتم توجيه النفقات توجيها سليما لتحقيق أهدافها على أحسن وجه دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في أغراض غير المنفعة العامة.

ولقد تعددت المفاهيم المفسرة لترشيد الإنفاق العمومي نظرا لتعدد الاتجاهات والرؤى، ولتحديد هذا المفهوم والإحاطة بأهم جوانبه سنقوم بعرض مجموعة من التعاريف المتعلقة به.

الفرع الأول: مفهوم ترشيد النفقات العامة

- **التعريف الأول:** يعرف ترشيد النفقات العمومية على أنه "ترشيد الإنفاق يتضمن ضبط النفقات العمومية وإحكام الرقابة عليها والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات العمومية غير الضرورية، وزيادة الكفاءة الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة[1].
- **التعريف الثاني:** كما يمكن تعريفه على أنه "التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع[2].
- **التعريف الثالث:** كما يعرف على أنه" التصرف في المال العام بلا تبذير ولا تقصير، بالعقلانية وحسن التدبير والرعاية بما يحقق أقصى حاجيات المجتمع بكل كفاءة وفاعلية[3].

يمكن شرح **الفاعلية** على أنها: قياس مدى تحقيق الأهداف، حيث يتطلب هذا المفهوم مقارنة النتائج والنواتج مع الأهداف المطلوبة تحقيقها والأساليب المتبعة في تحقيقها، أما **الكفاءة:** فهي علاقة نسبية بين التكلفة والناتج أو بين المدخلات والمخرجات[4].

1محمد شاكر عصفور، **المرجع السابق**،ص339.

2 محمد عمر أبو دوح ،**ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة** ،الدار الجامعية ،الإسكندرية، 2006،ص 259.

3عبد القادر قدوي، **أثر النمو السكاني على النفقات العامة في الجزائر**، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر ،2014 -2015،ص59.

4أمينة هادف، نبيلة خمايسية، **دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية** ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر ،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير،جامعة العربي التبسي ،تبسة ،2017-2018،ص21.

- **التعريف الرابع:** ترشيد النفقات العمومية هو " الاستخدام الأمثل والتوجيه الأنسب للنفقات نحو أفضل البدائل الاتفاقية التي تعظم الفائدة للإنسان الذي يقوم بالإنفاق، وتقلل الخسارة والتضحية بالفرصة البديلة أمام الإنسان (الفرد العادي، المنظمات الخاصة، الحكومات ...)، وأن الإنفاق العام وترشيده هي مسائل ترتبط بمدى إتباع الأجهزة الحكومية لأساليب الرشد والعقلانية في توزيع برامجها الانفاقية، على نحو يحقق أفضل الاستخدامات وأثرها مردودا وفعالية وإشباعا للحاجات العامة[1].

ومن التعاريف السابقة نستخلص التعريف التالي:

ترشيد الإنفاق العمومي هو "**عبارة عن آلية تسعى من خلاله الدولة لضبط المال العام عن طريق التحكم بميزاتها من أجل تحقيق حاجيات المواطنين وضمان تحسين الظروف من اقتصادية واجتماعية وغيرها** " .

الفرع الثاني :خصائص ترشيد النفقات العمومية

إن عملية اختيار النفقة الرشيدة تكون بحسن التصرف في الأموال تجنبا للإسراف والتبذير، مما يستوجب توفر مجموعة من الخصائص أهمها:

- **حسن التصرف في الأموال العامة تجنبا للإسراف والتبذير :**

ترشيد الإنفاق العمومي يتطلب تخطيط جيد ودراسة شاملة يتم على أساسها اتخاذ القرار الرشيد وفي الوقت المناسب في مختلف أوجه الإنفاق، وهذا يتطلب الابتعاد عن التكاليف الغير أساسية وغير المجدية في العمليات الإنتاجية والعمليات الاقتصادية ككل، فالعمل على تخفيض النفقات في مجالات معينة والزيادة في مجالات أخرى، الهدف منه في النهاية ضبط النفقات إلى جانب الاختيار الأمثل، وهذا التخفيض للإنفاق العمومي يجب ألا يفوت على المجتمع بعض المنافع،أو يزداد بطريقة تبدد معها الموارد.

1كردودي صبرينة، **ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي**، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة،ا الجزائر، 2014،ص 244.

يجب على الدولة إتباع إستراتيجية مدروسة أثناء صرف الأموال من اجل استخدامها بما يفيد المجتمع أي التأكد من أن النفقة قد صرفت في الأوجه المخصصة لها دون أي إسراف [1].

- **أن يكون المال عام**: الإنفاق العمومي يكون من المال العام، وهدف ترشيد هذا الإنفاق هو تحقيق المنفعة العامة وبالتالي إشباع الحاجات العامة ،هذا النفع العام يرتبط بتحقيق النفع الخاص ، أي أن كل أفراد المجتمع يستفيدون من هذه المنفعة بصفة خاصة كالتعليم والصحة وغيرها من شروط الرفاهية للمجتمع .

فمضمون ترشيد الإنفاق العمومي قد اتسع ليشمل الإنفاق المخصص لمصالح الأفراد الخاصة، إلى جانب الأغراض الاقتصادية والاجتماعية [2].

- **تحقيق التوازن** :تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات يجنب الحكومة الخطأ، حيث انه تستطيع الزيادة في المال لكن ليس بوضعية تؤدي إلى الإخلال بالمال العام، أي أن يكون هناك حجم أمثل للنفقات العمومية لتحقيق التوازن في ميزانية الدولة، وكل هذا يقلل من احتمال الإسراف ودخول ميزانية الدولة في العجز المالي إلى جانب المحافظة على الموارد المالية[3].

المطلب الثاني:أسباب وأهداف ترشيد النفقات العمومية

يعتبر ترشيد الإنفاق العمومي من المواضيع التي لاقت اهتماما كبيرا في الآونة الأخيرة، نظرا لأهميته الكبيرة، ومشكلة التمويل الأمثل التي أصبحت تمس مختلف القطاعات والبلدان، فكلما كان هناك ترشيد للإنفاق العام، كلما استطعنا التحكم في مصادر التمويل والمفاضلة بينها، وتحقيق الأهداف المتوقعة في مختلف المجالات الاقتصادية والمالية وضمان استمرارية المكاسب الاجتماعية .

الفرع الأول: أسباب ترشيد الإنفاق العمومي

يرجع ترشيد الإنفاق العمومي إلى عدة أسباب الهدف منها تحقيق التنمية والتطور في مختلف المجالات، أين يتم الإنفاق العمومي بما هو مخول قانونا ببساطة ووفقا لأسس ومعايير علمية للحكومة وضبط النظام

1حامد عبد المجيد دراز،والمرسي السيد حجازي**المرجع السابق**، ص 312، ص313.

2حسين مصطفى حسين، **المرجع السابق**، ص 13.

3جمال لعمارة، **تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة**، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الأول، 2001، ص 12.

المالي، حيث أن ترشيد الإنفاق العمومي أصبح هدفا مهما وضروريا لعدة أسباب اقتصادية، اجتماعية، إدارية، مالية، خارجية، وسياسية.

1 – **الأسباب الاقتصادية**:إن انتهاج سياسة ترشيد الإنفاق العمومي يعود لعدة أسباب وعوائق، منها تعرض العديد من الدول إلى أزمات اقتصادية مؤخرا، والتدهور الاقتصادي الذي أصاب مختلف الدول من بينها الجزائر وما تعرضت له من ضغوطات نتيجة انهيار أسعار البترول،لذلك تسعى الدول بفضل ترشيد الإنفاق العمومي إلى الخروج من هذه الأزمات، بإرساء قواعد بناء سليم وتحقيق معدل نمو اقتصادي مرض في مختلف المجالات .

وهذا إضافة إلى المحافظة على مواردها الاقتصادية والنهوض باقتصادها،إلى جانب تحقيق أهداف الصالح العام عن طريق توسيع دورها الاقتصادي وتوفير التنمية الاقتصادية، حيث يحسن ذلك من مركزها الاقتصادي عن طريق تحقيق التوازن الاقتصادي[1].

2 – **الأسباب الاجتماعية**: يظهر دور الأسباب الاجتماعية في ترشيد النفقات في تحقيق الترابط والتماسك الاجتماعي، من خلال تقديم توفير الأرصدة المالية الإعانات والخدمات الاجتماعية وتحسين الوعي الاجتماعي في مجال صرف النفقات، كل هذا بغية مكافحة البطالة إلى جانب الاهتمام بقضية الفقراء وإشباع الحاجات العامة بتحقيق الاكتفاء الذاتي والتوازن الاجتماعي تجنبا لمختلف احتجاجات الأفراد ومكافحة أي تصرف غير أخلاقي ينجم عنهم [2].

3 – **الأسباب السياسية**: ترشيد الإنفاق العمومي يكون بسبب المحافظة على المال العمومي، وانتشار مبادئ الديمقراطية، بالإضافة إلى اهتمام الدولة بحالة الفئات المحدودة الدخل في المجتمع وتقديم العديد من هذه الخدمات لها.

باعتبار البرلمان مسئولا عن الشعب ويقوم بمناقشة المجال المالي كل سنة وتبيان طريقة إنفاقه وترشيده، فانه يقوم بمسائلة الحكومة باعتبارها هي التي تقوم بترشيد الإنفاق العمومي، فان عجزت هذه الأخيرة عن الإجابة عن الأسئلة التي يطرحها عليها البرلمان فيما يتعلق بترشيد النفقات يقوم بسحب الثقة عنها، وترشيد

1عادل احمد حشيش، **أصول الفن المالي للاقتصاد العام**، مدخل لدراسة الأساسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية ، اسكندرية، مصر ، 1997، ص105.

2خالد شحادة الخطيب، احمد زهير شامية، **المرجع السابق**، ص 87.

الإنفاق العمومي يعزز من عملية الانتخاب في الدول الديمقراطية سواء كانت ولائية، بلدية، رئاسية، أو الانتخابات البرلمانية[1] .

4 – **الأسباب المالية** : ترشيد الإنفاق العمومي يؤدي إلى المحافظة على المال العمومي، فتقدر الدولة من خلاله مواجهة أي كوارث قد تحل بها، وتسعى الدولة إلى خلق الثروة، والقيام بخلق الأموال عن طريق القيام بمشاريع تنموية وجلب الاستثمارات الخارجية عن طريق القيام باتفاقيات مع دول أجنبية .

5 – **الأسباب الإدارية:** إن ترشيد الإنفاق العمومي في المجال الإداري يساعد على التقليل من المعدات المكتبية من كمبيوترات دون استخدامها لان ذلك يعتبر صورة من صور التبذير في النفقات وتحقيق الاكتفاء للموظفين[2].

إن اتساع استخدام الأساليب الحديثة في الإدارة يستدعي ضبط وترشيد الإنفاق العمومي، واعتبار هذه الأساليب الحديثة وسيلة لتخفيض الإنفاق وضبطه وعدم استخدامها إلا في الأوجه المخصصة لها.

6 – **الأسباب الخارجية:** أصبح من الضروري وجود نظام إنفاقي رشيد ومتين مبني على أساس قوي في ظل ممارسات الدولة، نتيجة اتساع نطاق ممارستها للمسؤوليات والمهام المنوطة إليها على الصعيد الخارجي في سبيل تحقيق الأهداف السياسية الاقتصادية والاجتماعية من اجل ترشيد الخيارات المالية[3].

فمحاربة التقلبات السياسية العالمية مثل الحروب ومنع ظهور اضطرابات داخلية، وحماية الدول من التدخلات الخارجية كلها أسباب مهمة لترشيد الإنفاق العمومي.

الفرع الثاني:أهداف ترشيد الإنفاق العمومي

نظرا للاهتمامات المتزايدة في الآونة الأخيرة بترشيد الإنفاق العمومي، والحاجة القصوى له لبلوغ مقاصد الإنفاق العمومي وتحقيق الغاية القصوى له، وجدت عدة أهداف لترشيد من أهمها :

1أعاد حمود القيسي، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص 56.
2محمود حسين الوادي، **مبادئ المالية العامة** ،الطبعة الثانية، دار السرة والتوزيع والطباعة،عمان،ص 117، ص 118.
3 براهامي نوال، بوسعيدي حياة، **المرجع السابق**، ص 22.

- رفع عجلة التطور والتنمية الاقتصادية في مختلف المجالات الاقتصادية، بما يؤدي إلى زيادة معدلات النمو.
- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانيات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات.
- مراجعة هيكلية للمصروفات وذلك بتقليص حجم المصروفات التي لا تحقق مرد ودية كبيرة.
- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام[1].
- يساعد ترشيد الإنفاق العمومي في التخفيف من حدة الاختلالات الداخلية والخارجية بغرض تحقيق الإصلاح الاقتصادي .
- حسن استخدام الموارد الاقتصادية والعقلانية في توجيه الموارد[2].
- القضاء على مشكل البطالة والأمية والفقر.
- تحقيق الاستقرار السياسي ومنع انتشار الاستبداد والحروب سواء داخليا أو خارجيا.
- تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، مما يعزز الديمقراطية والوطنية.
- تكريس مبدأ العدالة عن طريق فرص الرقابة بمختلف أنواعها[3].
- تحقيق فائض في إيرادات الدولة من اجل التوسع في الإنفاق العمومي.
- البحث عن موارد مالية جديدة تسعى من خلالها جلب الاستثمارات الأجنبية.
- المشاركة في المنافسة الاقتصادية بين الدول[4].

المطلب الثالث: ضوابط ترشيد النفقات العمومية و عوامل نجاحها

لكي يكون الإنفاق محققا لأثاره المنشودة من إشباع للحاجات العامة، وتحقيق الحجم الأمثل اقتصاديا، مع وضع حد للتبذير والإسراف في المجال المالي، يجب الالتزام بجميع الضوابط التي تهدف إلى ترشيد الإنفاق

1خيرة دكيك ،**دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية** ، مذكرة تخرج ماستر، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، 2017-2018، ص 22.

2 أعاد حمود القيس، **المرجع السابق** ،ص 51.

3 علي زغدود، ، **المرجع السابق**، ص 26.

4 آية دشوشة، خديجة بن زاوي، **أثر ترشيد الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية**، مذكرة الماستر، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2017، ص 35-36.

العمومي على أحسن حال، كما يجب مراعاة العديد من الأمور التي تمكن الحكومة من تجنب صرف النفقات في المجالات الغير ضرورية، والتي تمثل محددات ترشيد الإنفاق العمومي، وهناك عوامل تساعد على نجاح عملية ترشيد النفقات العمومية مما يستدعي تضافر الجهود من كل الجهات والنواحي وتجسيدها على الواقع.

الفرع الأول: ضوابط ترشيد النفقات العمومية

يجب أن يخضع الإنفاق العمومي لضوابط من أجل ترشيد ه بأحسن الطرق الممكنة عن طريق تحقيق أكبر قدر من الاقتصاد وتوفير المشروعية وبلوغ الأهداف المرجوة من الإنفاق العمومي ، أهم هذه الضوابط هي:

1 - **ضابط المنفعة** : يقصد بهذا الضابط أن يكون الغرض من الإنفاق العمومي دائما هو تحقيق أكبر منفعة ممكنة، وهذا الضابط أمر منطقي، إذ لا يمكن تبرير النفقة العمومية إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها، وتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة معناه ألا توجه النفقة العمومية للمصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض أفراد المجتمع دون البعض الآخر.

وبصورة عامة إن الحكم على مدى توافر المنفعة العامة يمكن أن يتم بالنظر إلى اعتبارات عملية معينة، على أن تراعي هذه الاعتبارات درجة التطور الاقتصادي التي يشهدها كل مجتمع على حدي[1].

2 - **ضابط الاقتصاد في النفقات** : يتطلب القيام بالتسيير العقلاني للبرامج الحكومية القيام بمشاريع مدروسة ومخطط لها، وذلك تجنبا لتأثيرها على النمو الاقتصادي بالسلب مستقبلا، وتجنب الإسراف والتبذير إلى جانب ترشيد الأموال العامة لتفادي دخول الدولة في عجز مالي.

وعلى كل فهذا الضابط يعني استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة أو الخدمات[2].

وما يزيد التبذير والإسراف المالي هو ضعف كفاءة الرقابة السياسية بصورة خاصة، فيؤدي إلى التسيب واستخدام الأموال في غير مجاريها، ولهذا على الدولة ألا تتحمل نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماما، وبالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة.

---

1 سوزي عدلي ناشد، **المرجع السابق**، ص 52.

2سوزي عدلي ناشد، **المرجع نفسه** ،ص 53.

3 - **ضابط الرقابة لترشيد الإنفاق العمومي**: الرقابة ضابط مهم في ترشيد الإنفاق العام وهذا بفضل ما تضفيه على عمليات الإنفاق الحكومي من فعالية وتوجيه للنفقات العمومية إلى الأوجه النافعة، وهذه الرقابة تتم من عدة أوجه: رقابة إدارية، رقابة تشريعية، رقابة محاسبية.

أ – **الرقابة الإدارية**: هذا النوع من الرقابة هو رقابة سابقة على الإنفاق، تتولاها وزارة المالية على باقي المصالح الحكومية بواسطة المراقبين والموظفين الحسابيين العاملين في مختلف الوزارات والمصالح والهيئات، تسمح هذه الرقابة باكتشاف الأخطاء وتداركها ومنع الفساد والتلاعب بالمال العام، ولا يتم صرف أي مبلغ من النفقة إلا إذا كان معتمدا في الميزانية.

ب – **الرقابة التشريعية (البرلمانية)**: دور البرلمان لا يقتصر في الرقابة على تنفيذ الإعتمادات المقررة في الميزانية بل يمتد أيضا ليشمل حجم الإنفاق العام وتخصيصه، وتتم هذه الرقابة عند اعتماد الميزانية واعتماد الحساب الختامي.

والبرلمان هو الذي يرخص للحكومة النظر في النفقات العمومية للدولة في إطار قوانين المالية إذا ما كانت مطابقة للتشريع والتنظيم المعمول به أم لا، إلى جانب السهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة ومكافحة الفساد ومدى تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد[1].

ت – **الرقابة المحاسبية المستقلة**: وهي التي تقوم بها أجهزة متخصصة مهمتها الأساسية الرقابة على أوجه الإنفاق العمومي بصورة خاصة، وتتولى التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني، وفي حدود قانون الميزانية والقواعد المالية السارية، وقد تكون هذه الرقابة سابقة لعملية صرف النفقات أو لاحقة عليها[2].

ث – **الرقابة القضائية في ترشيد الإنفاق العمومي**: للقضاء دور هام في حماية المال العام، فمهمة الهيئات القضائية اكتشاف المخالفات المالية وقضايا الاختلاس والغش لتجنب مظاهر الفساد والتبذير.

1خيرة دكيك ،**المرجع السابق**،ص 28.

2 سوزي عدلي ناشد، **المرجع السابق**، ص 55.

وللرقابة القضائية دور هام في التأكد من مدى مطابقة ومسايرة مختلف التصرفات للقوانين والأنظمة المعمول بها[1].

4 - **ضابط تحقيق المصلحة العامة:** تكون المصلحة العامة في حالة تدخل الدولة في كافة المجالات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، أثناء ترشيد الإنفاق العام[2].

فعلى الدولة تحقيق المصلحة العامة بالقدر اللازم للأفراد وهذه المصلحة يجب أن تمس كل الأفراد دون تمييز أو استثناء، وبانتفاء هذا الضابط تكون نفقات الدولة إما خاصة أي تتجه لمصلحة فردية وشخصية لفئة معينة، وإما أن تكون مختلة لا تؤدي ما سطر لها مسبقا، وبهذا فالنفقة الهادفة هي التي تتجه مباشرة لتلبية الحاجات العامة وفق مصالح المسلمين[3].

5 - **ضابط القوامة والرشاد:** المقصود بالرشاد والقوامة ألا تنفق نفقة إلا في وجهها الصحيح وألا تمنع نفقة إلا من وجه جائز للمنع، أي عدم الإنفاق فيما لا ينبغي ولا زيادة على ما ينبغي [4]

واختيار القائمين بشؤون الإنفاق يدخل في هذا الضابط كالآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

الفرع الثاني: عوامل نجاح ترشيد الإنفاق العمومي

إن ترشيد النفقات العمومية لا يعني التخفيض والتقشف فيها، بل يعني حسن التصرف فيها وإنفاقها بعقلانية وحكمة، وعلى أساس رشيد ودون إسراف ولا تقتير، ونجاح عملية الترشيد هذه تتطلب مجموعة من العوامل تساعد على هذا النجاح، مما يستوجب تضافر الجهود وتجسيدها على الواقع، وأهم هذه العوامل هي:

1 - **تحديد الأهداف بدقة:** بمعنى تحديد أهداف واضحة ودقيقة للبرامج الحكومية، سواء كانت أهداف طويلة أو متوسطة الأجل، وتحديد الأهداف هذه يتم من خلال حصر الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها تطلب الأموال.

1 شعبان فرج، **الحكم الراشد كمدخل لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر**، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 2012، ص 104.

2 مصطفى الفار، **الإدارة المالية العامة**، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2008 ،ص 53.

3 إبراهيم بن داود، **الرقابة المالية على النفقات العامة**، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 32.

4 إبراهيم بن داود، **المرجع نفسه**، ص 34-35

2 – **تحديد الأولويات**:يوصي الخبراء الماليون بضرورة احترام هذا المبدأ وعدم الخروج عليه، وإلا اتجهت الأموال إلى مجالات ومشروعات أقل أهمية، وحرمت منها مجالات ومشروعات أكثر أهمية، فاحترام هذا المبدأ ضروري لحفظ الأموال من الضياع وتعظيم منفعة استخدامها، فمن بعض الأدوات التي تمكن من تطبيق هذا المبدأ تحليل التكلفة والعائد، حيث أن المقارنة بين تحليل التكلفة ومستوى العائد تسمح باختيار تلك المشاريع التي تكون عوائدها اكبر من التكاليف اللازمة لإنشائها.

3 – **القياس الدوري لبرامج الإنفاق العمومي ومدى كفاءته:** يقوم هذا العامل على تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ البرامج والمشاريع الموكلة إليها، حيث تجد وخاصة الدول النامية ضعفا كبيرا في تحصيل الإيرادات العمومية، وفي حالات كثيرة لا تقوى الإدارة العمومية على مواجهة أصحاب المصالح الذين يتهربون من الضرائب بسهولة [1].

4 – **عدالة الإنفاق العمومي ومدى تأثيره لمصلحة الفئات الأضعف:** ينبغي على الدولة أن تسعى إلى تحقيق أكبر درجة ممكنة من العدالة في توزيع المنافع والخدمات الناتجة عن النفقات العمومية والعدالة لا تعني التساوي في توزيع المنافع بين فئات المجتمع، بل الاستفادة من المنافع قدر الحاجة إليها.

1Stéphanie damarey.**Finance publique**. Gualino éditeur . Paris, 2006, p 425.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال ما تعرضنا له في هذا الفصل، نستخلص أن الإنفاق العمومي وسيلة تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها فتسعى من خلال تسيير نفقاتها العمومية على اختلاف أنواعها وتقسيماتها لتحقيق النفع العام وإشباع حاجات المواطنين ولو بالحد الأدنى الذي يضمن بقاء هذه الدولة، وتنفيذ هذا الإنفاق يتطلب تدخل عونان ذوي أدوار منفصلة ومتناقضة في نفس الوقت، هما الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، فيسهران على تنفيذ هذه النفقات على مرحلتين أساسيتين هما المرحلة الإدارية المتمثلة في الالتزام والتصفية والأمر بالدفع والمرحلة المحاسبية والمتمثلة في الدفع فالإنفاق العمومي يعد من بين السياسات المالية والاقتصادية التي تعتمد عليها الدول لترشيد إنفاقها العمومي، حيث يصبح انتهاج سياسة الترشيد العام مطلبا ملحا من أجل الإلمام بتحقيق جملة من الأهداف التي تسعى إليها الدولة، وذلك في ظل محدودية الموارد من جهة وتزايد النفقات العمومية من جهة أخرى .

مما يوجب على الدولة والساهرين على المال العام المحافظة عليه بشتى الطرق والوسائل ومراقبتها رقابة صارمة، وهذا ما سنتعرض إليه في الفصل الموالي.

تمهيد

يشتمل تنفيذ الميزانية من طرف الآمرين بالصرف شطرا هاما للغاية يتمثل في عمليات الإنفاق التي هي في تزايد مستمر يعكس دور الدولة وتوسع سياساتها الاتفاقية.

ولأجل الحرص على سلامة الإجراءات الخاصة بالإنفاق وشرعيتها أعطيت مهمة الرقابة على شرعية عمليات الإنفاق مبدئيا بصفة قبلية إلى المراقبين الماليين ، حيث يقوم المراقب المالي برقابة إجبارية على مشاريع الالتزام بالنفقات بالإضافة إلى الأعمال ذات الأثر المالي، ويخضع أثناء تأدية مهامه إلى الوزير المكلف بالمالية، ولقد عرفت وظيفته إعادة هيكلة بمناسبة صدور المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 والذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 الذي يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها.

أثناء ممارسة المراقب المالي للرقابة على النفقات يواجه العديد من الصعوبات التي تعرقل أداء المهام الرقابية، وهذا ما تزامن مع التدابير والتعزيزات الداخلية والخارجية للبلاد التي شهدتها في الفترة الممتدة من 2014 إلى غاية يومنا هذا.

من هنا سنقسم الفصل الثالث إلى ثلاثة مباحث كالتالي:

- ✓ **المبحث الأول**:الإطار العام حول مصالح المراقبة المالية بالمدية.
- ✓ **المبحث الثاني**:تدابير ترشيد النفقات العمومية
- ✓ **المبحث الثالث**: تقييم رقابة المراقب المالي في إطار ترشيد النفقات العمومية

المبحث الأول: الإطار العام حول مصالح المراقبة المالية بلمدية

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95 -54 المؤرخ في 15 فيفري 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، يمارس الوزير المكلف بالمالية صلاحيات هامة وواسعة لاسيما الرقابة على المالية العامة باعتبار ه الوزير المكلف بالإشراف على إعداد الميزانية، وهذا بالنظر لامتلاكه أكثر معلومات حول ظروف تنفيذها، وفي هذا الإطار يندرج تعيين أعوان الرقابة والإشراف عليهم ومن بينهم المراقب المالي.

يتحدد المركز القانوني للمراقب المالي من خلال أحكام المادة 58 من القانون رقم 90 – 21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتضمن قانون المحاسبة العمومية،والذي نص على المصلحة المكلفة بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها.

وفي هذا السياق سنتناول في هذا المبحث المطالب الآتي ذكرها:

- ✓ **المطلب الأول**: نظرة عامة حول مصلحة المراقبة المالية بالمدية.
- ✓ **المطلب الثاني**:شروط تعيين المراقب المالي وتحديد مسؤولياته.
- ✓ **المطلب الثالث**:صلاحيات المراقب المالي والمشاريع ذات الأثر المالي خاضعة للرقابة

المطلب الأول: نظرة عامة حول مصلحة المراقبة لولاية المدية:

نتناول بالتفصيل في هذا المطلب النظرة العامة حول مصالح الرقابة المالية لولاية المدية والتي تم فيها التربص التطبيقي المتضمن دراسة الحالة وهذا من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: تعريف مصلحة المراقبة المالية لولاية المدية

مصلحة المراقبة المالية هي هيئة رقابية مسبقة تعمل تحت سلطة المديرية العامة للميزانية ضمن ما يعرف بالمصالح الخارجية لوزارة المالية، وتعمل على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية الملتزم بها على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، والميزانيات الملحقة، وميزانيات الولايات وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.[1]

وتعتبر مصلحة المراقبة المالية من الأجهزة الرقابية التي تعطي تقارير متعلقة بالتصرف في الأموال، فهي تعمل على الموافقة مقدما على تقدير الإعتمادات المالية وتوزيعها على بنود المصروفات، وذلك لمنع وقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان.

حيث تساعد في الدقة في تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية، فتعمل هذه المصلحة على تخفيف عبء المسؤولية الملقاة على عاتق الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وذلك من خلال من التحقق في مشروعية وسلامة التصرف قبل البدء في التنفيذ.

الفرع الثاني: الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية لولاية المدية

عرفت هيكلة مصالح المراقبة المالية تحولات عديدة، وبعدما كان المراقبة المالية جهازا مركزيا عرف ابتداء من سنة 1950 توسعا عبر إنشاء مصالح خارجية للرقابة المالية وتتمثل في ثلاثة مصالح تتمركز في الولايات الكبرى وهي (وهران، الجزائر، قسنطينة)، لكن مع تغيير التقسيم الإقليمي للجزائر بداية من سنة 1955 كان لابد من إعادة النظر في هيكلة الرقابة المالية للمراقب المالي في الجزائر[2].

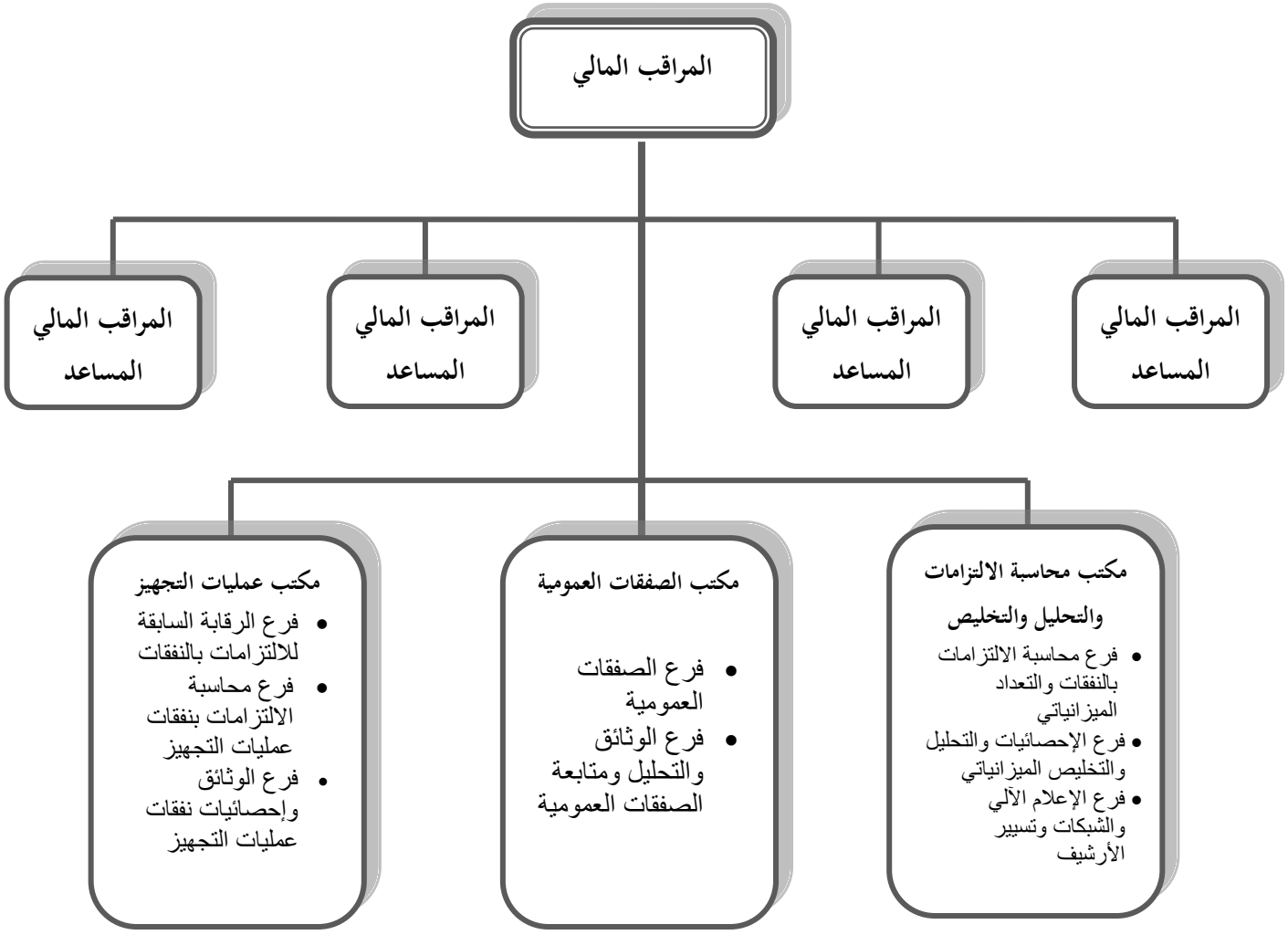
---

1 أمينة هادفي، نبيلة خمايسية، **دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية**،مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي، دفعة 2017، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ص 56.

2محمد أمين يزيد ،**الرقابة السابقة على نفقات الملتزم بها في الجزائر**،دار بلقيس للنشر،2012، ص 52.

تطبيقا للمرسوم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، مصلحة الرقابة المالية، في مكاتب وتزود بمراقبين ماليين مساعدين، وتشير المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية إلى انه يحدد عدد المراقبين الماليين لدى الإدارة المركزية والولائية والبلدية، وعدد المراقبين الماليين المساعدين الملحقين بكل مراقب مالي، وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب، وعند الاقتضاء في فروع.

الشكل رقم (1- الفصل 3) يبين الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية لولاية المدية



المصدر:شكل من إعداد الطالبتان بناءا على القرار الوزاري23 المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2012 يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المالية في مكاتب وفروع .

المطلب الثاني: شروط تعيين المراقب المالي وتحديد مسؤولياته

يعتبر تعيين المراقب المالي من الصلاحيات التي يمارسها الوزير المكلف بالمالية، وتشكل طريقة التعيين نقطة هامة تساهم في استقلالية المراقب المالي، ويشكل نظام المسؤولية التي يخضع لها المراقب المالي بمناسبة أدائه لمهامه عنصرا هاما، حيث يجسد الحدود التي يجب أن يلتزم بها أثناء تأدية مهامه متمتعا بصلاحيات متعددة وهامة، ما يثير التساؤل حول المسؤولية الملقاة على عاتقه.

الفرع الأول: شروط تعيين المراقب المالي

من بين مهام الوزير المكلف بالمالية، الرقابة على المالية، باعتباره المشرف على إعداد الميزانية حيث يتمتع بصلاحيات واسعة لتنفيذها ومراقبتها كذلك، وفي إطار الرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، وبناءا على المادة 04 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة المعدل والمتمم [1]، و المادة 60 من قانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية [2]، يعين المراقب المالي من قبل الوزير المكلف بالمالية بموجب قرار.

وإذا كان للوزير المكلف بالمالية سلطة تقديرية في التعيين، فان هذه السلطة ليست مطلقة، بل مقيدة بمجموعة من الشروط الموضوعية والتي يجب توافرها في الشخص المرشح لتولي مهام الرقابة، على اعتبار أن الخبرة والكفاءة المهنية والتخصص والمهارة عناصر أساسية وضرورية للمشرفين على رقابة تنفيذ النفقات العمومية[3] حيث يقتصر التوظيف في منصب المراقب المالي على الموظفين الذين سبق لهم العمل بإدارة الميزانية دون سواها كشرط أساسي بالنسبة للمترشحين لتولي منصب مراقب مالي.

وبناءا على المادة 11 من المرسوم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 والمتعلق بمصالح المراقبة المالية، توجد أصناف من المترشحين الذين تتوافر فيهم القابلية للتعيين ويحوزون على الشروط المنصوص عليها في نص المادة 11، ويمكن تقسيمهم إلى مجموعتين تضم الأولى فئة الأسلاك الخاصة بالميزانية وتضم الثانية فئة الأسلاك المشتركة بإدارة الميزانية.

أولا : بالنسبة للموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالميزانية

---

1 نص المادة " يمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم، المراقبون الماليون بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، طبقا لأحكام هذا المرسوم وللقوانين الأساسية الخاصة التي تحكمهم. يعين الوزير المكلف بالميزانية المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين".

2 نص المادة " يعين الأعوان المكلفون بممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة من قبل وزير مكلف بالمالية"

3 إبراهيم بن داود، **الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري** ، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر(1) كلية الحقوق بن عكنون، 2002-2003، ص 11

1 - رؤساء المفتشين المحللين للميزانية.

2 - المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

3 - المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون سبع (7) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

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

ثانيا : بالنسبة للموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة بإدارة الميزانية

5 - المتصرفين المستشارين الذين يثبتون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

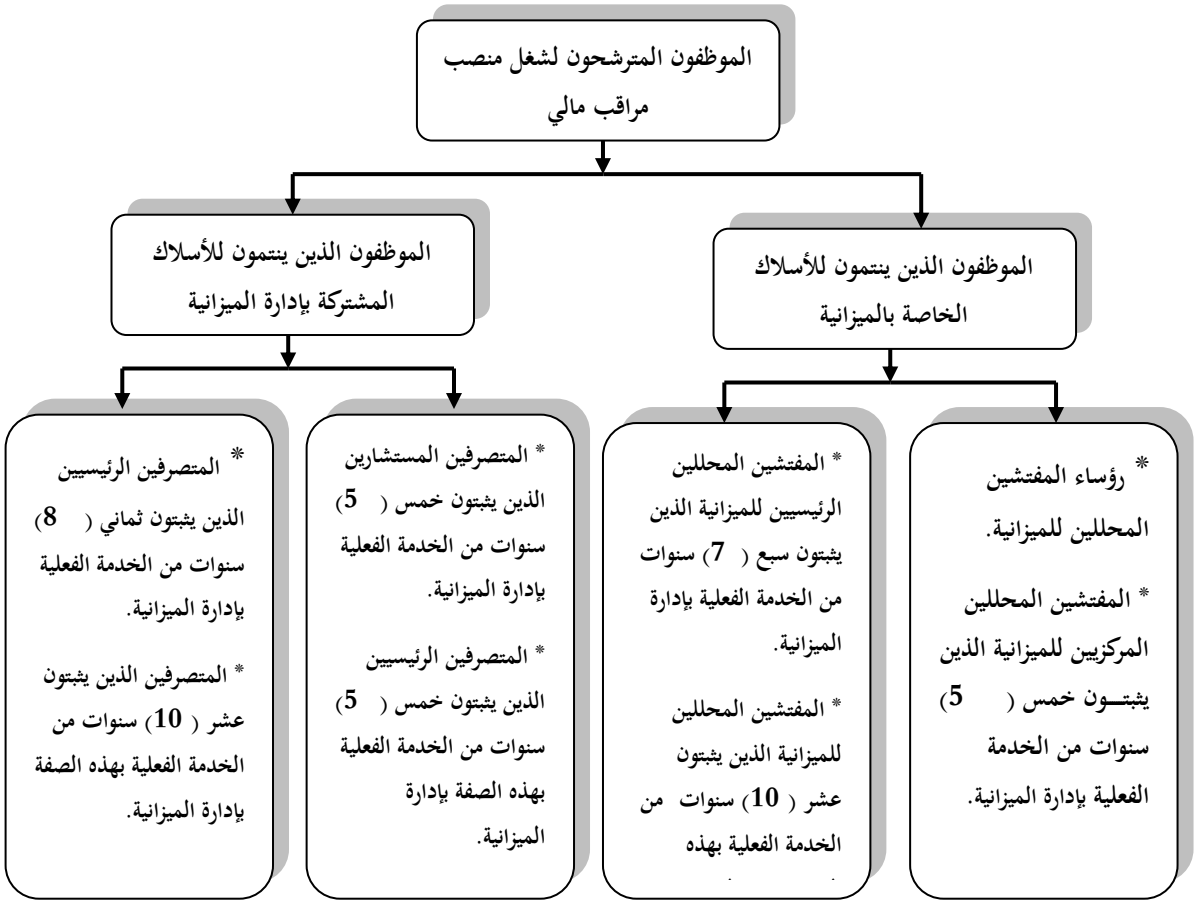
6 - المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون:

7 - خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

8 - ثماني (8) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

9 - المتصرفين الذين يثبتون عشر (10) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

الشكل رقم (02 – الفصل 3): يبين توزيع الموظفين المترشحين لمنصب المراقب المالي وشروط ترشحهم



المصدر: من إعداد الطالبتين طبقا لأحكام المادة 11 من المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية.

نلاحظ أن النقطة الإيجابية بالنسبة لتعيين المراقب المالي هو اشتراط المشرع حصول المترشح للتعيين في المنصب على الأقل على شهادة اللسانس في التعليم العالي أو ما يعادلها وهي نقلة نوعية نحو رفع مستوى التأطير بالنسبة لمنصب يحتاج لتكوين أكاديمي عالي بالإضافة إلى ثقافة وخبرة واسعتين.

الفرع الثاني: تحديد المسؤولية المراقب المالي

بمقابل الصلاحيات التي يتمتع بها المراقب المالي والتي سنتناولها من خلال المطلب الثالث، فانه يخضع كذلك إلى المحاسبة عبر تحميله المسؤولية عن التجاوزات التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه، جاءت صياغة المادة 31 من المرسوم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها كالآتي:

" المراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته وعن التأشيرات التي يسلمها. " مع التعديل الذي أدرج عبر المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، تم تكييف نوع المسؤولية على أنها مسؤولية شخصية، كما أضاف التعديل مذكرات الرفض التي يبلغها المراقب المالي ضمن مجال مسؤوليته لتنسجم بذلك المادة 31 مع ما جاء به الأمر 95-20 المؤرخ في 17جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة وبالتحديد المادة 88 منه،فمسؤولية المراقب المالي الحرص على شرعية النفقة دون إفراط أو تشدد فإذا أشر بالموافقة على نفقة غير صحيحة يكون قد عرض الأموال العمومية للضياع، وإذا رفض التأشيرة أو عرقل مسار نفقة صحيحة يكون قد أضر بالمصلحة العامة [1] ، ومن أجل ذلك أسس المشرع لمسؤوليته الشخصية لكلتا الحالتين، في حال ارتكب هذه المخالفة يعاقبه مجلس المحاسبة.

كما تدخل ضمن نطاق مسؤولية المراقب المالي كذلك مسك محاسبة الالتزامات التي تنص عليها المادة 23 و 27 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، حيث تشير الفقرة 08 من المادة 88 من الأمر المتعلق بمجلس المحاسبة والتي تنص على أنه يعتبر من بين الأخطاء في

1بشير يلس شاوش،**المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري** ، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية،وهران، 2009، ص 262

التسيير:"عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية "[1].

كما أن المراقب المالي ملزم بعدم إفشاء السر المهني، بمناسبة دراسته للملفات المعروضة أمامه للتأشير أو الدراسة، بدوره المراقب المالي المساعد مسئول في حدود الاختصاصات التي يقوم المراقب المالي المساعد مسئول في حدود الاختصاصات التي يقوم المراقب المالي بتفويضها له[2].

كل هذه الضوابط جاءت في إطار ترسيخ نوع من الصرامة على الأداء الرقابي، لكن حرصا على فعالية الرقابة، يجب السماح للمراقب المالي والمراقب المالي المساعد بالقيام بالأعمال الموكلة إليهما بكل استقلالية، في هذا الإطار وضعت بعض التقنيات التي ترفع عنهما المسؤولية الملقاة على عاتقهما، في حال إذا رفضا نهائيا نظرا لأن الالتزام مشوب بموانع الشرعية، وقام الآمر بالصرف باستعمال وسيلة التغاضي، في هذه الحالة فان المسؤولية تسقط عن المراقب المالي ومساعده بنص المادة 33 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها، على أن يرسل الملف موضوع التغاضي مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالمالية.

أما بالنسبة لحماية المراقب المالي من كل ما يمكنه أن يشوب أعمال الرقابة التي يقومون بها أو يؤثر عليها، فالفقرة الثانية من المادة 34 تنص على الحماية المقررة للمراقب المالي والمراقب المالي المساعد، وجاءت صياغتها كالآتي: "وتوفر لهم الحماية أثناء ممارسة مهامهم من كل ضغط أو تدخل من شانهما أن يضرا بأداء مهمتهم".

المطلب الثالث: صلاحيات المراقب المالي و المشاريع ذات الأثر المالي خاضعة للرقابة

1 المادة 88 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم المؤرخ في 15 نوفمبر 1992المتعلق بالرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية،العدد 82، 1992.

2 المادة 32 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم المؤرخ في 15 نوفمبر 1992**المتعلق بالرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها**،الجريدة الرسمية، العدد 82، 1992.

بالرجوع إلى النصوص القانونية التي تؤطر مهام المراقب المالي نلاحظ انه يضطلع بالعديد من الصلاحيات، ولممارسة صلاحياته الرقابية يستعمل المراقب المالي التأشير على أعمال الآمرين بالصرف والتي تشمل مختلف المشاريع ذات الأثر المالي.

الفرع الأول: الصلاحيات الواسعة والمتكررة

حيث يلعب دورا هاما ليس فقط بمناسبة رقابة النشاط الإداري ذي الطابع المالي، بل كذلك في تقديم النصائح والإرشادات الهامة للآمرين بالصرف، على هذا الأساس يمكن تصنيف هذه الصلاحيات إلى الصلاحيات ذات الطابع التقني الرقابي، وهي الصلاحيات التي تمس جانب تقنيا يتعلق بالرقابة المحضة على النفقات التي يلتزم بها. كما يمارس المراقب المالي بعض المهام يمكن تكييفها على أنها تساعد في اتخاذ القرار بالنسبة للآمر بالصرف، و طائفة المهام المساعدة في اتخاذ القرار.

أولا: الصلاحيات ذات الطابع التقني الرقابي

تعتبر الصلاحية الأساسية للمراقب المالي هي الرقابة السابقة التي يضطلع بها ويمكن تقسيمها إلى عنصرين :

1 – فحص المشاريع المنشئة للالتزام: فحص الالتزامات ومطابقتها مع القوانين والتشريعات السارية المفعول، يتطلب معرفة واسعة واضطلاعا عميقا على كافة النظام القانوني الذي يسير مختلف المجالات الخاضعة للرقابة والتعديلات والتحيينات التي تطرأ عليها دوريا وهو ما يتطلب مستوى تأطير عال.

يتم فحص عناصر دقيقة تتمحور حول شرعية النفقات المالية والإدارية، وتشمل مجالات مختلفة خاضعة للرقابة التي يمارسها المراقب المالي تحددها المادة 09 من المرسوم 92-414 المعدل والمتمم في العناصر التالية:

أ – صفة الآمر بالصرف: ويعرفه القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنه الشخص المؤهل لتنفيذ الإثبات، التصفية والالتزام للنفقات المؤهل له تسييرها، لهذا ألزم المراقب المالي بإرسال قرار تعيينه وإمضائه إلى المحاسب العمومي على أساس التأكد من هوية الآمر بالصرف وتفادي المشاكل المرتبطة بالآمر بالصرف الفعلي.

ب – المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما وهو عمل يتطلب ثقافة قانونية واسعة وخبرة للفهم والتأويل الصحيح للنصوص القانونية، بالإضافة إلى التأكد من أن هذه النصوص القانونية لم تكن محل إلغاء أو تعديل.

ت – التخصيص القانوني للنفقة بحيث لا تخرج عن نطاق المخصص لها قانونا، فكل اعتماد خصص لتغطية نفقة معينة فلا يجب أن يغطي نفقة أخرى.

ث – مدى توافر الإعتمادات أو المناصب المالية، فالاعتماد المالي يرتبط بفكرة الترخص القانوني الذي يمكن السلطة المكلفة بتنفيذ النفقة، وهو ما يسمح بالتفادي الإعتمادات وتخصيص ديون غير مستحقة على عاتق الدولة.

ج – مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة، والتأكد من عدم وجود تناقض بين المبلغ الملتزم به والسعر الوحدوي للسلع مثلا.

ح – وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي تسليمها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري العمل به، كتأشيرة لجنة الصفقات العمومية والتي تصبح إلزامية قبل الالتزام بمبالغ هذه الصفقات.

2 – الالتزامات الاحتياطية[1]:وهو استثناء للرقابة العادية، وطريقة لتسهيل التسيير:

تنص الفقرة الأولى من المادة 03 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على انه " يمكن أن تحدد كيفيات ملائمة للرقابة، مثل إجراء الالتزامات الاحتياطية، بالنسبة لبعض القطاعات أو بعض أنواع النفقات، بقرار من الوزير المكلف بالميزانية...".

الالتزامات الاحتياطية تعتبر استثناء عن المسار التقليدي الذي يمارسه المراقب المالي من اجل رقابة الالتزامات، وهو إجراء الغرض منه تبسيط القواعد الخاصة برقابة النفقات، وبالتالي تسهيل تنفيذ بعض النفقات نظرا لأنها ليست نفقات ضخمة وبالتالي إخضاعها للإجراءات العادية يشكل صعوبات للمسيرين، وبالتالي يقوم المراقب المالي بالتأشير على هذه الالتزامات بصفة إجمالية وبدون وثائق ثبوتية وبدون تبرير.

حيث تعرف هذا النوع من الالتزامات المادة 03 من القرار المؤرخ في 05 ماي 2011 المحدد لإجراء الالتزامات الاحتياطية [2]كما يلي: " الالتزام الاحتياطي هو إجراء يسمح للآمر بالصرف بالالتزام بالنفقة دون تبرير سابق".

1القرار المؤرخ في 05 ماي 2011 المحدد لإجراء الالتزامات الاحتياطية،الجريدة الرسمية، العدد 32، 2011.

2 المادة 03 من القرار المؤرخ في 05 ماي 2011 المحدد لإجراء الالتزامات الاحتياطية، الجريدة الرسمية،العدد 32، 2011.

يخضع الالتزام الاحتياطي للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي دون ضرورة تقديم وثائق ثبوتية.

يتم الالتزام الاحتياطي عن طريق أقساط ثلاثية (03 أشهر) أو سداسية (06 أشهر) يقابل مبلغ القسط حسب الحالة الربع (4/1) من الإعتمادات الممنوحة سنويا من الفصل أو المادة المعنية وغير انه يمكن الوزير المكلف بالميزانية أن يمنح بصفة استثنائية التزاما احتياطيا تكميليا في حدود 30% من مبلغ القسط الموالي إذا استهلك مبلغ الالتزام الاحتياطي التكميلي بالنسبة لبعض أنواع النفقات بأكثر من 30% المحددة في حدود الإعتمادات الممنوحة بعد موافقة مسبقة للوزير المكلف بالميزانية، غير انه لا يمكن الاستفادة من القسط الموالي من الإعتمادات إلا بعد تقديم تبرير عن استهلاك القسط السابق.

وتتم تسوية النفقات التي تمت في إطار الالتزام الاحتياطي في نهاية كل فترة حيث يقدم الآمر بالصرف بطاقة تسوية بغرض تأشيرتها من طرف المراقب المالي وتكون مرفوقة بنسخ من الوثائق الثبوتية تتكون أساسا من وثيقة حالة المدفوعات التي تمت في إطار الفترة المعنية والمصادق عليها قانونا من طرف المحاسب العمومي .

يجب تقديم بطاقة التسوية والوثائق الثبوتية لتأشيرة المراقب المالي في إطار الفترة الأخيرة خلال عشرين (20) يوم التي تلي تاريخ اختتام الدفع [1] ، ولا يمكن تجاوز هذه المدة إلا بموافقة الوزير المكلف بالمالية، تكون محل رفض نهائي ويسجل هذا الرفض ويقوم المراقب المالي بإرسال تقرير مفصل حول الالتزام المشوب بمخالفات إلى الوزير المكلف بالمالية.

3 – مسك محاسبة الالتزامات :

يمسك المراقب المالي محاسبة النفقات الملتزم بها التي يقوم بمراقبتها، هنا يلعب المراقب المالي دور محاسب [2] وهو ما يسمح له بالتدقيق في حساب الإعتمادات لكل التزام خاص بنفقة معينة، ومقارنة الإعتمادات الممنوحة مع ما تم صرفه فعليا، وما تبقى من الإعتمادات، هذا المسك المزدوج للمحاسبة العمومية مابين المراقب المالي والمصلحة المعنية بالإنفاق يسمح بإضافة أكثر فعالية بالرقابة التي يمارسها المراقب المالي.

مسك المحاسبة يسمح بتسيير الجيد واطلاع الوزير المكلف بالمالية في أي وقت على المعطيات المتعلقة بالإعتمادات والتعداد الميزاني، مما يمكنه من حسن تسيير الأموال العامة وسهولة الرقابة المتعلقة بها.

1 المادة 08 من القرار المؤرخ في 05 ماي 2011، يحدد اجراء الالتزامات الاحتياطية،الجريدة الرسمية، العدد 32، السنة 2011.

2 رضاشلالي،**تنفيذ النفقات العامة، مذكرة ماجستير**، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر(1)،سنة 2001-2002، ص 32.

ويلاحظ في هذا الصدد رغبة المشرع في جعل مسك محاسبة الالتزامات والتعداد الميزاني ذات طابع تنظيمي، رغم أن المادة 28 و29 من المرسوم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، قد فصلتا فيما يخص مسك محاسبة الالتزام بالنفقات التي يمسكها المراقب المالي حيث تذكر المادة 28 تفاصيل فيما يخص مسك الالتزام بنفقات التسيير، والمادة 29 تفصل مسك الالتزام فيما يخص نفقات التجهيز والاستثمار.

إن القرار الذي يحدد إجراءات وكيفيات ومحتوى محاسبة الالتزام بالنفقات في الواقع تبقى فائدته العملية باستدراك ما لم يذكره المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم ونعني هنا مسك محاسبة الالتزامات بعنوان الحسابات الخاصة للخزينة، كما حدد كيفيات مسك هذه المحاسبة حيث تمسك وفقا لمدونة الميزانية سارية المفعول بواسطة تطبيقات الإعلام الآلي التي تضعها المديريات الجهوية للميزانية والمديريات العامة للميزانية أو على بطاقات محاسبية تحدد هذه الأخيرة.

وعليه فإن الاعتماد على تطبيقات الإعلام الآلي سيسهل من مسك المحاسبة العمومية وهو إضافة تسمح باختصار الوقت والاطلاع بسرعة على كافة المعطيات والتحيين السريع للمستجدات التي تطرأ على الاعتمادات أو التعداد الميزاني، لكن المشرع لم يلزم المراقب المالي ولا الإدارة المراقبة على مسك المحاسبة إجباريا بواسطة الإعلام الآلي، بل ترك المجال مفتوحا لذلك، رغم أن الاعتماد على هذه التطبيقات الحديثة يساهم في التقليل من حجم الوثائق الورقية بصفة كلية وبالتالي تفادي الثقل أثناء الرقابة وتكرار المستمر لها.

ثانيا: الصلاحيات المساعدة في اتخاذ القرار

يقدم المراقب المالي من خلال الأعمال التي يضطلع بها بمهام تندرج تحت نطاق المساعدة في اتخاذ القرار حيث تسهل على الآمر بالصرف وكل مسئول معني القيام بالعمل في المجال المالي واتخاذ القرارات المناسبة حيال ذلك.

1 - المراقب المالي كمستشار

لم تذكر النصوص صراحة على أن المراقب المالي مستشار، فلم يخصص فصل أو باب للمهام الاستشارية لكن هناك مواد متناثرة هنا و هناك توضح مهام استشارية مهمة للغاية يقوم بها المراقب المالي، و تتمثل أهم هذه الأعمال ذات الطابع الاستشاري في:

أ – المشاركة في دراسة و تحليل النصوص التشريعية وتنظيمية المبادر بها من طرف المديرية العامة للميزانية ، و التي لها أثر على ميزانية الدولة أو على ميزانية الجماعات المحلية و الهيئات العمومية.

ب – تقديم النصائح في المجال المالي حيث يلعب المراقب المالي دور هاما في ترشيد الإنفاق وإجراءات صرف النفقات وهو ما ينص عليه القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية في مادته 58 الفقرة 04 التي تنص على "تقديم نصائح للآمر بالصرف في المجال المالي "وهي نفس الفقرة من خلال المادة 23 من مرسوم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل و المتمم ،كما تنص المادة 10 فقرة 12 من مرسوم تنفيذي 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية على "تقديم نصائح للآمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية و فعاليتها ".

و بناء على ما سبق ذكره، المراقب المالي و بما يملكه من خبرة و تكوين مالي يسمح له بتفادي التجاوزات و بالتالي جعل النفقة صحيحة بفعالية،لكن يجب على المراقب المالي أن يتقبل دور البيداغوجي داخل حلقة تنفيذ النفقة العمومية، نفس القبول يجب أن يكون بالنسبة الإدارة المراقبة .كما أن مهمة المساعدة على حسن تنفيذ الميزانية لها أهمية كبرى ،فلما يرفض المراقب المالي التأشير على وثائق الالتزام ،يكون على الآمر بالصرف تصحيح الأخطاء الواردة، و بالتالي يتم تحسين إجراءات الأداء المالي[1]

لكن بالمقابل تبقى الصلاحيات الاستشارية للمراقب المالي من حيث قيمتها القانونية مجرد عنصر تقدير بالنسبة للوزير المكلف بالمالية وكل جهة يتوجه لها المراقب المالي، هذه الصلاحيات لا تملك نفس القيمة القانونية للتأشيرة التي توضع على مشاريع الالتزامات.

2 – المراقب المالي يقوم بدور التمثيل و الإعلام:

بما أن المراقب المالي خاضع بصفة مباشرة إلى وزير المالية الذي يعينه فإن هذا الأخير يعهد إليه بمهام يمثله فيها شخصيا وهي:

أ – التمثيل لدى مختلف اللجان المتخصصة بالصفقات العمومية، مجالس توجيه إدارية، وتلك الخاصة بالمؤسسات الأخرى.

1طلبة المدرسة الوطنية للإدارة –تخصص اقتصاد و مالية – الدفعة 36،حلقة دراسية ،**محاولة دراسة و تحليل نظام رقابة المالية العمومية في الجزائر "النفقات العمومية"**سنة 2003/2002 ص24

ب – كما يعلم وزير المالية بآرائه حول مشاريع القوانين كالمراسيم والمناشير وكل القرارات التي لها صفة مالية، لا سيما لما يتعلق الأمر باقتراحات الميزانية للدوائر الوزارية التي يراقبها.

و يعد سنويا تقرير شاملا عن أعمال مصلحة الرقابة ثم يوجهها إلى الوزير المكلف بالمالية، يعلمه فيها بمقدار الاعتمادات المفتوحة التي تم استهلاكها و مقارنتها مع ما تبقى كأرصدة، و يبقى رأيه غير ملزما بل مجرد بيان توضيحي [1]للإطلاع.

تتكرر المهام التي يمارسها المراقب المالي مع المحاسب العمومي، بل و تتطابق في العديد من العناصر حيث تنص المادة 36 من القانون 90-21 على أن المحاسب العمومي مطالب بتحقق من العناصر التي تم التطرق إليها في الفصل الثاني.

رغم عدم تكرارها في نفس المرحلة، فإن هذه الإصلاحات في الكثير من عناصرها بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها المعدل والمتمم، والخاصة بالمراقب المالي.

بالإضافة إلى مقتضيات المادة 58 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية 90 – 21 والمذكور أعلاه والتي تنص على أنه: " تستهدف ممارسة وظيفة النفقات المستعملة ما يلي:

أ – السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.

ب – التحقق مسبقا من توفر الإعتمادات.

ت – إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة تقديم نصائح للآمر بالصرف في المجال المالي.

ث – إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات الموظفة[2].

تمر مشاريع الالتزامات على المراقب المالي أولا وتخضع العناصر المكونة لها، لتأشيرته الإجبارية، ثم تتوجه إلى المحاسب العمومي الذي يمارس نفس الرقابة على عناصرها، بالنظر إلى هندسة الرقابة الداخلية القبلية نكون

1مجموعة طلبة حلقة دراسية، جامعة بومرداس " **أبحاث في الإصلاح المالي " الرقابة على النفقات العمومية** ، الجزائر ، بلقيس، 2010، ص216.

2 المادة 58 من 90-21 المعدل المتمم المؤرخ في 15 أوت 1990المتضمن القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية، العدد 35،1990

بصدد:" تعدد الأعوان المكلفين بنفس مجال الرقابة، وبالتالي نكون أمام عمل مكرر بحيث تتم مراقبة النفقة مرتين من خلال نفس العناصر و الأشخاص وهو ما يعتبر إضاعة للجهد و المال [1] ما يساهم في إثقال مسار سير النفقة العمومية بين الفاعلين الأساسيين فيها.

و خاصة إذا كانت هذه العناصر محل مراقبة غير مهمة أو النفقة المصروفة ليست بحجم كبير فمن شأن هذا أن يطيل عملية الدفع و بالتالي كان الاكتفاء فيما يخص العناصر غير المهمة بتأشيرة الموافقة للمراقب المالي أمر مستحسن [2].

لكن دور المحاسب العمومي لا يقتصر على دفع النفقة باعتباره عون تنفيذ ينحصر دوره في التنفيذ الآلي لقرارات الآمر بالصرف [3] بل هو السلطة المتخصصة و المسئولة عن صحة و شرعية تصفية النفقات التي تدفع من الخزينة العمومية تحت طائلة العقوبات التي تنجم عن تحميله المسؤولية.

وهو ما تنص عليه المادة 43 من قانون 90 – 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث جاء فيها: " يكون المحاسب العمومي مسئولا شخصيا عن كل مخالفة في تنفيذ العمليات المشار إليها في المادتين 35 و36 أعلاه ".

تنص المادة 35 على أحكام خاصة بالإرادات، بينما تورد المادة 36[4] من قانون المحاسبة العمومية الشروط التي يتوجب على المحاسب العمومي التحقق منها قبل دفع النفقة و التي تتطابق بشكل كبير مع المهام المسندة للمراقب المالي، و المشكلة التي تطرح هي أن الالتزام كمرحلة إدارية يندرج ضمن صلاحيات الأمر بالصرف ينشئ دينا بصفة قانونية على عاتق الدولة ما يترتب عليه ضرورة الاستيفاء، ومن هنا تبرز أهمية الرقابة بدأ من مصدر نشوء الدين العمومي في تصور مهندسي توسيع الرقابة المالية.

1طلبة المدرسة الوطنية للإدارة – تخصص اقتصاد و مالية – ،مرجع سابق، ص65.

[2] رضا شلالي، مرجع سابق، ص 39.

[3] بشير يلس شاوش،مرجع سابق، ص 204.

[4]تنص المادة 36 من القانون 90 – 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 **والمتعلق بالمحاسبة العمومية** على أنه: " يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي: مطابقة العملية مع القانون والأنظمة المعمول بها، صفة الآمر بالصرف أو المفوض له، توفر الإعتمادات، أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة، الطابع الإبرائي للدفع، تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القانون والأنظمة المعمول بها، الصحة القانونية للمكسب الإبرائي. "

الفرع الثاني: المشاريع ذات الأثر المالي خاضعة للرقابة

لممارسة صلاحياته الرقابية يستعمل المراقب المالي التأشير على أعمال الآمرين بالصرف والتي تشمل قرارات تسيير عبرها الحياة المهنية للموظفين سندرس أولا:

مشاريع القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين، كما أن هناك قرارات أخرى تهدف إلى تنفيذ الميزانية بشقيها يقوم بها الآمرون بالصرف وتستوجب إجباريا الرقابة السابقة،وعليه سأتناول بالدراسة في مرحلة ثانية: مشاريع القرارات الخاصة بتنفيذ الميزانية.

أولا: مشاريع القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين

يمارس المراقب المالي صلاحيات الرقابية فيتدخل أساسا على وثيقة أساسية وهي بطاقة الالتزام الذي يعرف بأنه الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين كما تنص على ذلك المادة 19 من القانون 90 –21 المؤرخ في 15 أوت 1990 و المتعلق بالمحاسبة المعدل و المتمم.

كما يراقب كذلك الوثائق ذات الصلة والتي يترتب عليها أثر مالي أو تثبت الديون على عاتق الدولة، وبالتالي تصبح وثيقة يتوجب فحصها ومراقبتها.

يتعامل المراقب المالي مع مشاريع التزام وبما أن الأمر يتعلق بمشاريع فقط فان المسئولين الإداريين لا يستطيعون استكمال تنفيذ النفقة لأنها سترفض خلال مرحلة الدفع من طرف المحاسب العمومي، عبارة مشروع جاءت مع النص 09 – 374 المعدل والمتمم للمرسوم 92 – 414 وهي:

العبارة الأكثر دقة قانونيا للدلالة على عدم حيازة العمل الإداري لقوته التنفيذية إلا بعد حصوله على تأشيرة الموافقة من طرف مصلحة المراقبة المالية، عبارة "مشروع" تسبق القرارات القانونية الموجبة لتسليم التأشيرة، وهذا ما جاء في المادة 05 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم والتي جاء بمحتواها: "تخضع مشاريع القرارات المبنية أدناه والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليه:

-مشاريع قرارات التعيين والترسيم، مشاريع الجداول الاسمية،مشاريع الجداول الأصلية،مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

ويمكن تصنيف مجمل القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين إلى المشاريع الآتية:

أ – **الجداول الاسمية** : مع بدأ السنة المالية يرسل المسئولون إلى هيئة المراقبة الجداول الاسمية للمستخدمين اللذين يشغلون مناصب مالية، هذه الجداول تسمح للمراقب المالي بالقيام بالرقابة عامة ودقيقة على مجمل العمليات المالية، ونفقات المتعلقة بالمستخدمين لمدة سنة كاملة.

كل جدول اسمي مكون من فصول مالية ويتضمن إجباريا كافة تعداد الأعوان الذين سبق للمراقب المالي التأشيرة على ملفات توظيفهم.

ب – **الجداول الأصلية**: يوجد نوعان من الجداول الأصلية

الجداول الأصلية الأولية : وهي تقدم في بداية السنة المالية من اجل الحصول على تأشيرة المراقب المالي وهي الوثائق التي ترافق وثيقة الالتزام، والتي تسمح للمراقب المالي بالقيام برقابة دقيقة لنفقات المستخدمين، حيث يحتوي على معلومات دقيقة وهامة لكل مستخدم كالاسم واللقب، الرتبة، الوظيفة، المعلومات العائلية، وغيرها من المعلومات التي يترتب عليها اثر مالي.

بالإضافة إلى الجداول الاسمية يمكن للمراقب المالي أن يراقب ويتأكد من صحة التعداد الحقيقي ويقوم بحساب التعداد المتوفر وهو ما يسمح له عبر المقارنة بمعرفة التكاليف الحقيقية للأعوان الذين يخول له القانون الاستفادة من الأعباء المالية والتي تشكل دين على عاتق الدولة.

لا يمكن للمسيرين الإداريين المعنيين أن يقوم باعتماد مجمل المبالغ الواردة في الجداول الأصلية والمتعلقة بأجور وأعباء خاصة بالمستخدمين إلا بعد تأشيرة المراقب المالي، هذا الالتزام المجمل والعام والمتعلق بأجور وأعباء المستخدمين يعدل خلال السنة بواسطة التزام تكميلي.

الجداول الأصلية التكميلية: وتعرض بصفة دورية على المراقب المالي للتأشيرة عليها، وتأخذ بعين الاعتبار التعديلات التي ترد على حالة الموظفين المدنية كالزواج، الولادة، ...أو وضعيتهم من ناحية التسيير الحالة المهنية كالترقية، التحويل...الخ،وعلى الهيئة والمسئولين المسيرين تحيين هذه المعلومات بصفة دورية من اجل متابعة التغيرات التي تحدث في مسار المستخدمين ومراعاة أثارها المالية.

ت – **قرارات التعيين والترسيم للموظفين**:

يعتبر التعيين الإجراء القانوني الذي بموجبه يشغل عون الدولة منصبا ماليا شاغرا، وتشير المادة 09 من الأمر06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية إلى أن "كل تعيين

في وظيفة لدى المؤسسات والإدارات العمومية يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة لدى المؤسسات والإدارات العمومية يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية".

أما الترسيم فهو يثبت الموظف في رتبته ليخضع لعلاقة تنظيمية وبالتالي في شكل مقرر بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء،ويراقب المراقب المالي الشروط القانونية لصحة التوظيف وبالتالي صحة الإجراءات التي يترتب عليها اثر مالي للدولة، عبر الملف الذي يرسل له والذي يتكون أساسا من مشاريع مقررات التعيين ومحاضر فتح والنتائج النهائية للناجحين فيتم التأكد من صحة المؤهل العلمي الذي على أساسه تم التوظيف وقائمة الناجحين.

كما يتم فحص مشروعية أنماط الالتحاق بالوظيفة العمومية والتي تحددها المادة 80من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية. كالتالي: المسابقة على أساس الاختبارات، المسابقة على أساس الشهادة،الامتحان المهني، التوظيف المباشر للمترشحين الذين تابعو تكوينا متخصصا لدى مؤسسات التكوين المؤهلة (منتوج تكوين).

ث – وضعيات الموظف من خلال تسيير حياته المهنية:

يلزم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الإدارة بتكوين ملف دائم للموظف، يعتبر بمثابة أداة التسيير للمستجدات التي تطرأ على حياته المهنية.

هذا الملف بفحص المراقب المالي من خلاله التغييرات التي تترتب وتؤثر على الحالة المالية للموظف وبالتالي التكاليف المالية للإدارة.

تتحدد هذه الوضعيات في خمسة وهي:

-القيام بالخدمة،الانتداب،خارج الإطار،الإحالة على الاستيداع،الإحالة على الخدمة الوطنية.

ثانيا: مشاريع القرارات الخاصة بتنفيذ الميزانية

وتتحدد نفقات التسيير في المبالغ المالية المخصصة لتغطية الأعباء المادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل اعتماد دائما في الميزانية العامة للدولة كأجور الموظفين، مصاريف الصيانة...الخ

تتحدد نفقات التجهيز في أنها تتعلق بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى الاقتصادية، الإدارية، الاجتماعية تهدف من خلالها الدولة إلى تكوين رؤوس أموال وتعزيز المخطط النهائي السنوي.

بالإضافة إلى ذلك إخضاع مشاريع الصفقات العمومية والملاحق إلى المراقب المالي، والذي يعتبر المراقب الحقيقي بعد لجنة الصفقات العمومية، حيث يتأكد من احترام الإدارة المحضرة من إجراءات إبرام الصفقة، ومراقبة ما مدى احترام الآجال القانونية التي يقتضها القانون المتعلق بالصفقات العمومية، والتأكد من كل المعطيات المتعلقة بالتعاقد بما في ذلك التأكد من صحة الوثائق المرفقة.

المبحث الثاني:تدابير ترشيد النفقات العمومية

إن مراقبة السوق الدولية للمحروقات تبرز تقهقرا ملحوظا للأسعار مع احتمال دوامه، مما قد يترتب عنه تراجع كبير لإيرادات الميزانية مع التأثير المحتمل على التوازنات الداخلية والخارجية

غير انه من المؤكد إن بلادنا تملك القدرات لمواجهة ذلك، والحفاظ على برنامج التنمية المدعم للسياسة الاجتماعية للحكومة، في ميادين التربية، التعليم العالي والمهني، والصحة والسكن.

مع ذلك وبغية اتقاء مزيد من التدهور المحتمل للمحيط المالي والاقتصادي العالمي، فان الوضع يملي ضرورة التحلي بسلوك صارم وشجاع في مجال النفقات العمومية.

على هذا الأساس شرعت السلطات العمومية في اتخاذ تدابير من اجل تدعيم مجهودات التحكم في النفقات العمومية وترشيدها، وعليه يتضمن هذا المبحث المطالب التالية:

- ✓ **المطلب الأول:** تدابير ترشيد النفقات التي تخص نفقات المستخدمين.
- ✓ **المطلب الثاني:** تدابير ترشيد النفقات التي تخص تسيير المصالح.
- ✓ **المطلب الثالث:** تدابير ترشيد النفقات التي تخص نفقات التجهيز.

المطلب الأول: تدابير ترشيد النفقات التي تخص نفقات المستخدمين

إن استمرار قلة الموارد التي ظهرت بداية من السنة المالية 2014 استلزم إحداث انضباط كبير جدا في التسيير العمومي مع تبني عدة تدابير، ومن بين هذه التدابير ، تدابير تخص نفقات المستخدمين والتي تتجسد من خلال:

التحكم في عمليات التوظيف :من خلال تعليق كل توظيف جديد ماعدا في حدود المناصب المالية المتوفرة من خلال اللجوء وبعد موافقة الوزير الأول إلى تنظيم المسابقات والاختبارات المتعلقة بذلك:

1 - تجنب كل اقتراح لإنشاء مناصب مالية جديدة، باستثناء تلك المقررة بصفة استثنائية من طرف السلطات العمومية إعطاء الأولوية، كلما سمحت الفرصة، لإعادة توزيع المناصب المالية الموجودة داخل وما بين القطاعات

2 - القيام بتعويض منصب من كل خمس (5/1) مناصب أصبحت شاغرة بما في ذلك المناصب الناتجة عن الحالات على التقاعد، في هذا الإطار، فان الآمرين بالصرف مدعوون لإرفاق تقديراتهم بقائمة المناصب الشاغرة نتيجة التقاعد، الاستقالة، العزل أو الوفاة.

3 - يجب إلزاميا التكفل بمنتوج التكوين حتى 31 ديسمبر 2018 والترقيات القانونية، عن طريق المناصب الشاغرة يجب إن يقرر حجم دفعات تكوين الأعوان تبعا لذلك.[1]

بالنظر إلى تعداد الإدارات والمؤسسات العمومية التابعة لمصالح المراقبة المالية لولاية المدية والتي يقدر عددها بـ 58 من جهة ومن جهة أخرى حجم المعطيات التي يجب الاطلاع عليها ابتداء من سنة 2014 إلى غاية 2018 ، فانه قد تم اختيار أربع إدارات من بين القطاعات المعنية بالتجميد و غير المعنية بالتجميد.

هذا ما يبرر لجوؤنا إلى اختيار هاته العينة التي نرى فيها تمثيل مجتمع الدراسة والتي تتمثل في جامعة يحي فارس بالمدية و مديرية التربية (قطاعات غير معنية بالتجميد) و مديرية المجاهدين والمتحف الوطني للمجاهد (قطاع معني بالتجميد) وهذا بالنظر إلى حجم النشاط المسجل بخصوص كل إدارة.

[1] انظر الملحق رقم 01 المذكرة التوجيهية يتضمن المذكرة التوجيهية المتعلقة بتحضير مشروع قانون المالية لسنة 2019

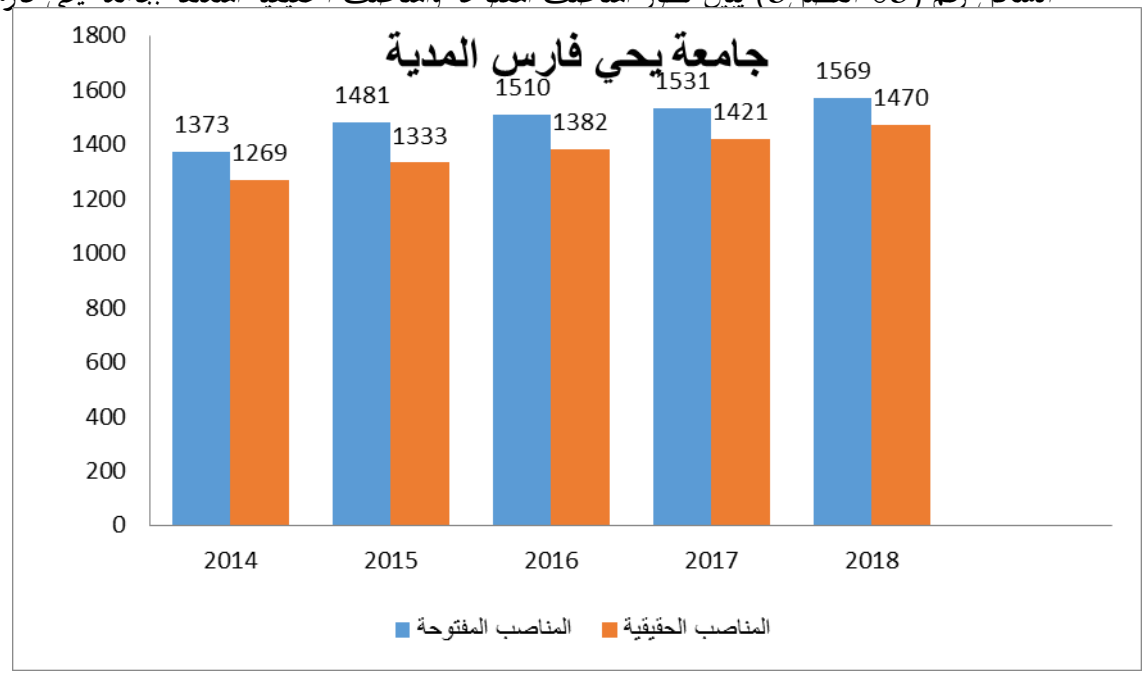
وبناء على ما سبق ذكره ، قمنا بجمع المعلومات التي تخص المناصب المالية بالرجوع إلى التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية للفترة الممتدة من 2014 إلى غاية 2018 . لتيم تفريغها في جداول ورسومات بيانية تخص بالذكر المناصب المالية المفتوحة، المناصب الحقيقية و المناصب الشاغرة خلال السنوات المذكورة أعلاه.

جدول رقم (01-الفصل 3) يبن تطور عدد المناصب المالية المتعلقة بجامعة يحي فارس بالمدية

السنة المالية / المناصب المالية	المناصب المفتوحة	المناصب الحقيقية	المناصب الشاغرة
2014	1373	1269	104
2015	1481	1333	148
2016	1510	1382	128
2017	1531	1421	110
2018	1569	1470	99

المصدر : جدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية

الشكل رقم (03 الفصل 3) يبين تطور المناصب المفتوحة والمناصب الحقيقية المتعلقة بجامعة يحي فارس بالمدية



2

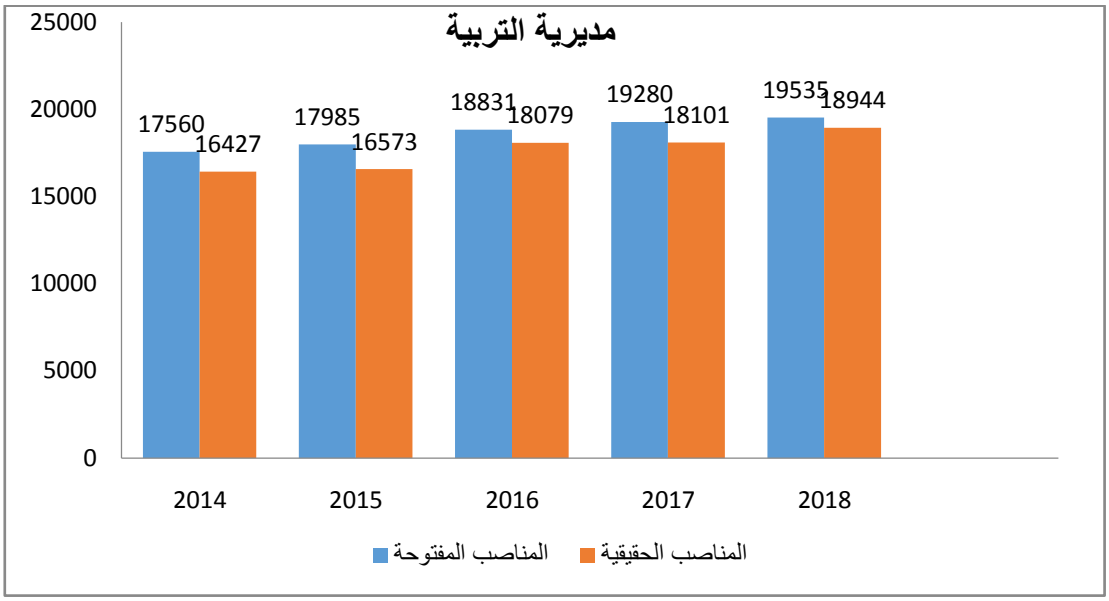
المصدر :الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية

السنة المالية / المناصب المالية	المناصب المفتوحة	المناصب الحقيقية	المناصب الشاغرة
2014	17560	16427	1133
2015	17985	16573	1412
2016	18831	18079	752
2017	19280	18101	1179
2018	19535	18944	591

جدول رقم(02–الفصل الثالث)يبين تطور المناصب المفتوحة و المناصب الحقيقية لمديرية التربية بالمدية

المصدر : جدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية.

الشكل رقم (04- فصل3) يبين تطور المناصب المفتوحة و المناصب الحقيقية المتعلقة مديرية التربية بالمدية



المصدر : جدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية

إن استقراء معطيات المجموعة الخاصة بالمناصب المالية المفتوحة والمناصب الحقيقية المتعلقة بميزانية **جامعة يحي فارس** يسمح لنا بتسجيل الملاحظات التالية:

-التطور المستمر للمناصب المالية المفتوحة راجع إلى أن القطاع غير معني بالتجميد (إجراءات الترشيد) الأمر الذي يتطلب فتح مناصب مالية إضافية كل سنة، حيث عرفت تطورا ملحوظا مابين سنة 2014 إلى غاية سنة 2018 حيث انتقلت من 1373 منصب في سنة 2014 إلى 1569 منصب في سنة 2018 أي زيادة بنسبة 2.62%.

-فيما يخص المناصب المالية الحقيقية نلاحظ تطور مستمر حيث انتقلت من 1269 منصب في سنة 2014 لتصل إلى 1470 منصب في سنة 2018، وهذا بفعل التوظيف من جهة بالإضافة إلى الترقية الداخلية التي تكون بموجب تحويل تلقائي للمناصب المالية من رتبة إلى رتبة أعلى مما يبرر تطور مستمر لهذه المناصب، وإجراءات التكفل بعد عملية النقل من مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية من جهة أخرى.

فيما يخص المناصب المالية المتعلقة **مديرية التربية** لولاية المدية وهي من القطاعات غير المعنية بالتجميد حيث قد تم تسجيل الملاحظات التالية:

-التطور المستمر للمناصب المالية المفتوحة من 17560 منصب في سنة 2014 إلى 19535 منصب في سنة 2018 أي زيادة بنسبة 2.11%.

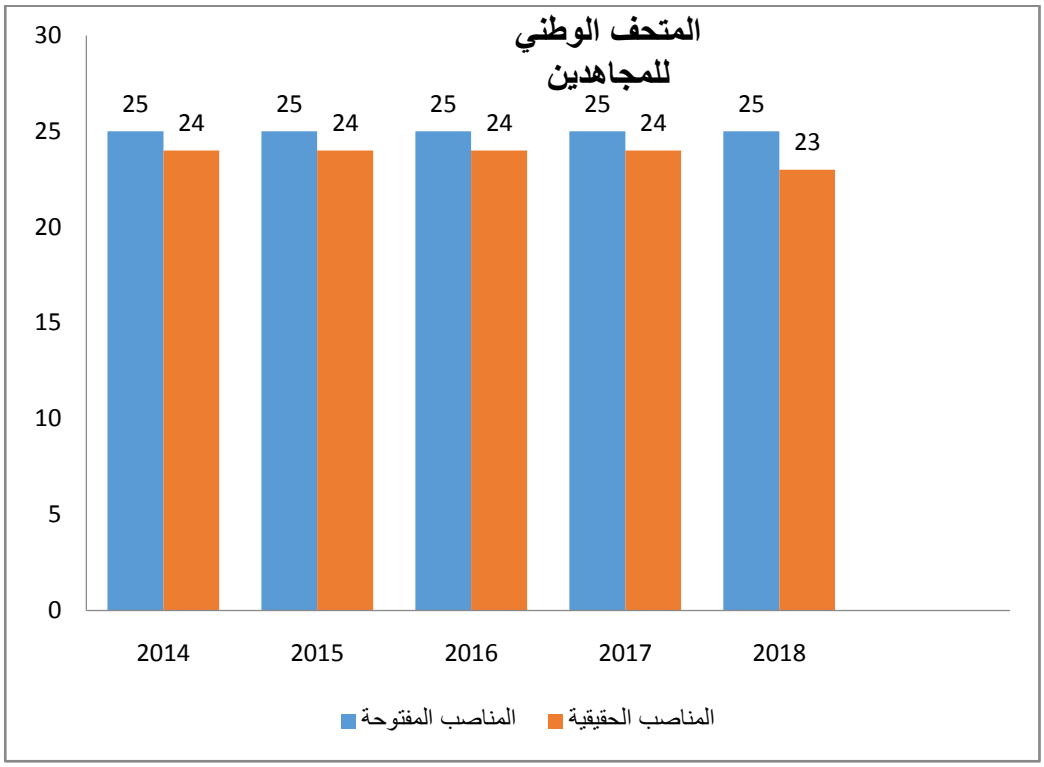
-بالنسبة للمناصب المالية الحقيقية نلاحظ زيادة مستمرة إذ انتقلت من 16427 منصب إلى 18944 منصب في الفترة الممتدة بين سنة 2014 إلى سنة 2018، وهذا راجع إلى التوظيفات الخارجية واستغلال القوائم الاحتياطية لشغل المناصب الشاغرة في جميع الرتب التعليم (أستاذ، أستاذ رئيسي، أستاذ مكون) وفتح الأرضية الرقمية للتوظيف التي تم بموجبها توظيف أساتذة من جميع الولايات في المناصب المالية لولاية المدية والملاحظ أيضا المناصب الشاغرة لكل من رتب الأساتذة لجميع الأطوار تكاد تكون معدومة هذا من جهة ، ومن جهة أخرى الترقيات الداخلية إلى رتب أعلى و عمليات التكفل بعد النقل.

جدول رقم (03-فصل3) يبن تطور عدد المناصب المالية المتعلقة بالمتحف الوطني للمجاهد

السنة المالية / المناصب المالية	المناصب المفتوحة	المناصب الحقيقية	المناصب الشاغرة
2014	25	24	1
2015	25	24	1
2016	25	24	1
2017	25	24	1
2018	25	23	2

المصدر :الجدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية

الشكل رقم (05- فصل03) يبين تطور المناصب المفتوحة والمناصب الحقيقية المتعلقة المتحف الوطني للمجاهدين بالمدية



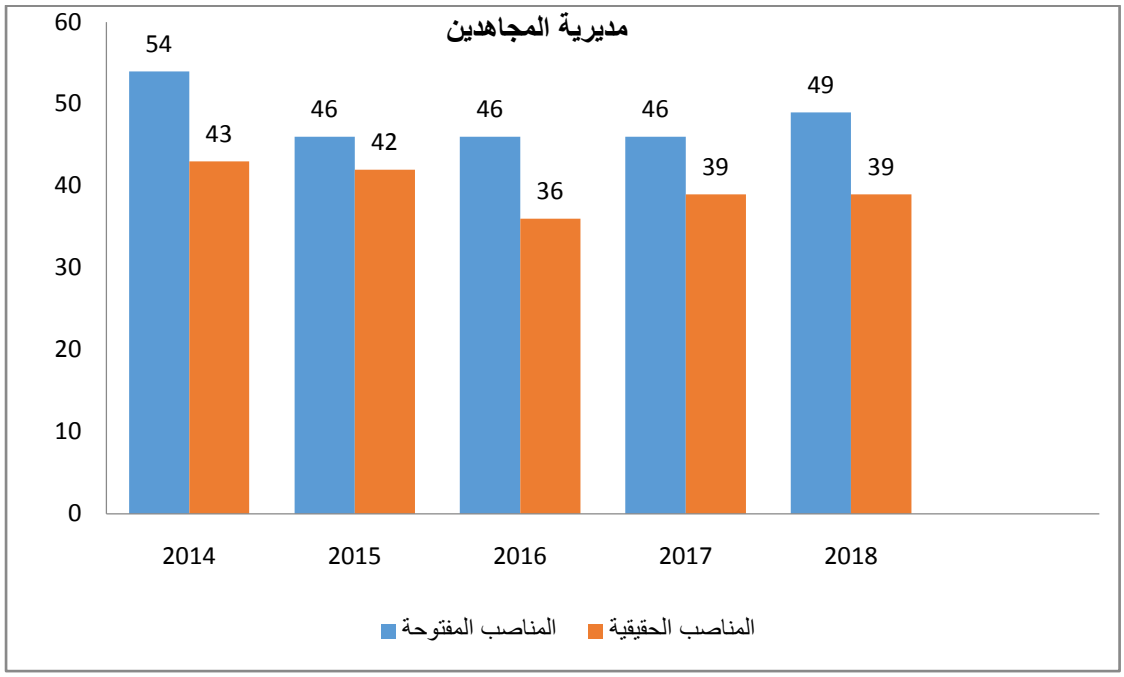
المصدر : الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية

جدول رقم (04- فصل03) يبن تطور عدد المناصب المالية المتعلقة لمديرية المجاهدين بالمدية

السنة المالية / المناصب المالية	المناصب المفتوحة	المناصب الحقيقية	المناصب الشاغرة
2014	54	43	11
2015	46	42	4
2016	46	36	10
2017	46	39	7
2018	49	39	10

المصدر : جدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية

الشكل رقم (06) يبين تطور المناصب المفتوحة و المناصب الحقيقية المتعلقة مديرية المجاهدين بالمدية



المصدر : الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية

وبخصوص قطاعات المعنية بالتجميد **مديرية المجاهدين** نلاحظ:

-انخفاض في المناصب المالية المفتوحة من 54 منصب بعنوان سنة 2014 إلى 46 منصب في سنة 2015 لتبقى ثابتة إلى غاية سنة 2017 لنسجل ارتفاع بثلاث (3) مناصب مالية في سنة 2018، حيث انه وبالرجوع إلى مخطط تسيير الموارد البشرية لاسيما الجدول رقم 04 منه المتعلق بالعمليات التقديرية المراد إنجازها خلال السنة المالية المعنية فان المناصب المالية المضافة قد تم تخصيصها لعمليات التكفل بعد النقل غير أن هذه العملية لم يتم تنفيذها بدليل ثبات المناصب المالية الحقيقية في نفس المستوى 39 منصب.

أما بالنسبة **للمتحف الجهوي**، فنلاحظ:

-ثبات المناصب المالية المفتوحة من سنة 2014 إلى غاية سنة 2018 بـ 25 منصب، بالإضافة إلى ذلك سجلنا أيضا ثبات المناصب الحقيقية من سنة 2014 إلى سنة 2017 بـ 24 منصب مع تسجيل نقص منصب حقيقي في سنة 2018 ، وعدم استغلاله خلال نفس السنة وهذا راجع إلى أن المنصب المحرر من جراء عملية النقل.

وخلاصة لما تم ذكره فإن دور المراقب المالي يكمن في الحرص على تطبيق التعليمات الصادرة عن الوزير الأول ووزير المالية بخصوص تعزيزات التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد ، حيث يظهر جليا تطبيق هذه التعليمات من خلال التقيد بنص التعليمات من طرف المراقب المالي هذا في ظل الضغوطات التي يمكن للآمر بالصرف أن يتعرض لها جراء عدم تنفيذ المشاريع ذات الصلة بتحسين المستوى المعيشي من جهة والحد من عدم الالتزام والتقيد بذات التعليمات الصادرة عن السلطة التنفيذية، من جهة أخرى.

المطلب الثاني: تدابير ترشيد النفقات التي تخص تسيير المصالح

في إطار التحكم في ميزانية الدولة ولاسيما على مستوى مختلف تنفيذ النفقات العمومية، يكتسي أهمية خاصة ويجب أن يكون فعليا ومدعما ومتواصلا في ظل مسعى يضمن النجاعة بحيث ينبغي أن تشكل المطابقة القانونية ، ترشيد نفقات الميزانية واحترام الآجال والنوعية، مرجعيات يتعين مراعاتها لدى القيام بتنفيذ كل عملية إنفاق.

واعتبارا لما تقدم فقد اتخذت تدابير في هذا الإطار يجب أن تولى عناية خاصة للنفقات المتعلقة بما يلي:

- التقليص من تكاليف حفلات الاستقبال، والتظاهرات ، والأعياد، والتغذية....الخ ،
- التقليص من الأعباء المتعلقة بالهاتف، الماء، الغاز والكهرباء التي ما انفكت تتزايد،
- التقليص من تكاليف المهام التي يتعين أن تغطي المصاريف المهنية الفعلية، وتقليص التكفل بالمدعوين والمساهمين والوفود الأجنبية التي تزور البلاد في إطار التبادلات الثنائية أو بمناسبة التظاهرات المختلفة،
- التخلي عن اقتناء العتاد وأثاث المكتب بدون دوافع جلية للتجديد، والأخذ بعين الاعتبار سوى الاحتياجات المحتملة الناجمة عن إنشاء هياكل (مصالح جديدة)، كما يجب على القطاعات أن تكرس جهودها للمحافظة على العتاد والأثاث الموجود وصيانته،

بناء على ما سبق ذكره من تدابير متخذة تخص ترشيد نفقات المصالح من طرف السلطة التنفيذية، قمنا بإحصاء مبالغ الإعتمادات الممنوحة بعنوان كل إدارة ومبالغ الالتزامات المسجلة على مستوى مصالح الرقابة المالية لولاية المدية وهذا للفترة الممتدة من 2014 إلى غاية 2018.

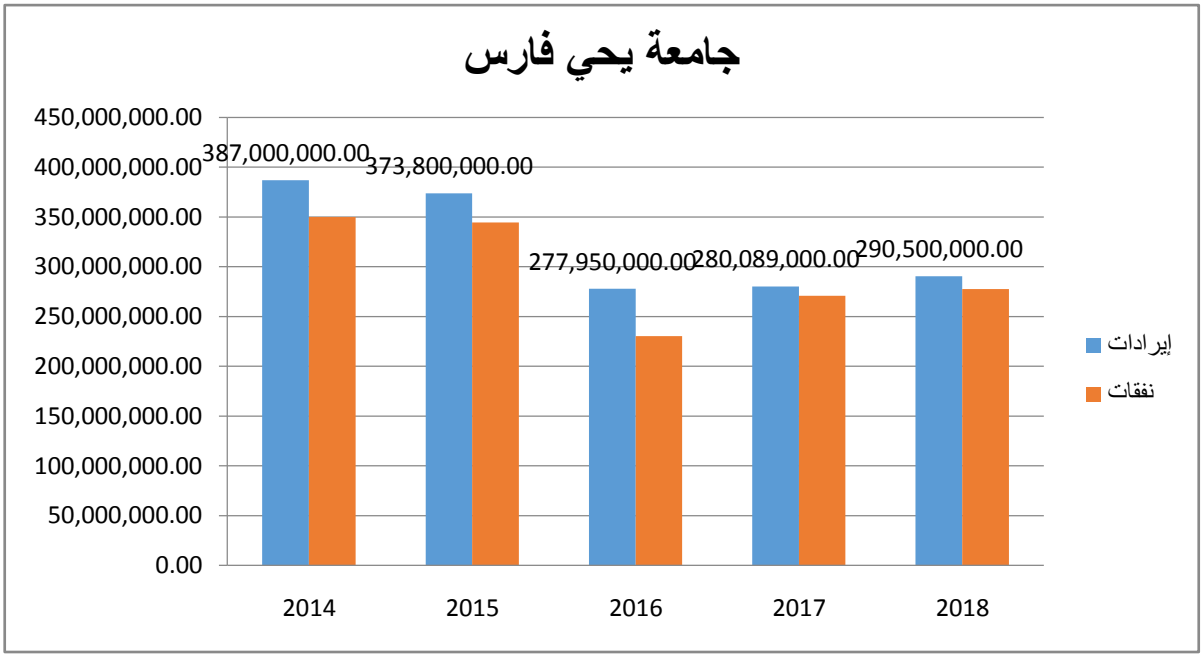
حيث نلخص العمل المحصى في الجداول والرسومات البيانية التالية:

جدول رقم(05-فصل3):بين تطور مبالغ الإعتمادات و الإلتزامات الخاصة بميزانية جامعة يحي فارس المدية

فروع الميزانية	السنة	الإعتمادات (دج)	الإلتزامات (دج)	الرصيد(دج)	النسبة(%)
الفرع الأول	**2014**	1 774 543 000,00	1 765 757 248,39	8 785 751,61	99,50
	2015	1 985 991 000,00	1 984 973 056,45	1 017 943,55	99,95
	2016	2 083 050 000,00	2 081 857 399,64	1 192 600,36	99,94
	2017	2 265 935 000,00	2 259 385 649,33	6 549 350,67	99,71
	2018	2 280 500 000,00	2 262 605 115,37	17 894 884,63	99,22
الفرع الثاني	**2014**	387 000 000,00	349 827 652,88	37 172 347,12	90,39
	2015	373 800 000,00	344 540 170,37	29 259 829,63	92,17
	2016	277 950 000,00	230 231 836,89	47 718 163,11	82,83
	2017	280 089 000,00	270 760 040,13	9 328 959,87	96,67
	2018	290 500 000,00	277 525 211,04	12 974 788,96	95,53

المصدر : الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية

الشكل رقم (07- فصل 03) يبين تطور مبالغ الإعتمادات و الالتزامات الخاصة بميزانية جامعة يحي فارس المدية

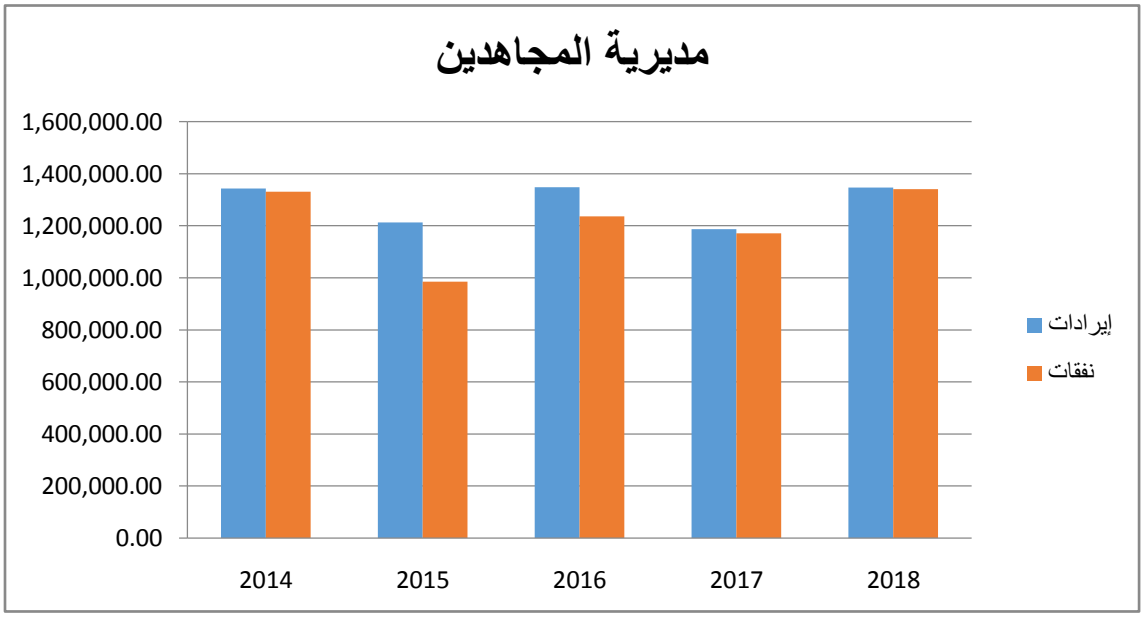


المصدر : الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية

جدول رقم (06- فصل03): يبن تطور مبالغ الإعتمادات و الالتزامات الخاصة بميزانية مديرية المجاهدين المدية

فروع الميزانية	السنة	الايرادات(دج)	النفقات(دج)	الرصيد(دج)	النسبة(%)
الفرع الأول	2014	30 121 000,00	27 354 284,79	2 766 715,21	90,81
	2015	31 935 500,00	29 784 000,31	2 151 499,69	93,26
	2016	27 578 000,00	26 233 923,45	1 344 076,55	95,13
	2017	26 867 750,00	25 715 323,17	1 152 426,83	95,71
	2018	27 013 100,00	26 184 839,36	828 260,64	96,93
الفرع الثاني	2014	1 343 000,00	1 330 358,19	12 641,81	99,06
	2015	1 213 000,00	984 842,95	228 157,05	81,19
	2016	1 347 900,00	1 236 321,05	111 578,95	91,72
	2017	1 186 900,00	1 170 671,89	16 228,11	98,63
	2018	1 346 500,00	1 340 736,82	5 763,18	99,57

الشكل رقم (08-فصل 3) يبين تطور مبالغ الإعتمادات والالتزامات الخاصة بميزانية مديرية المجاهدين بالمدية.



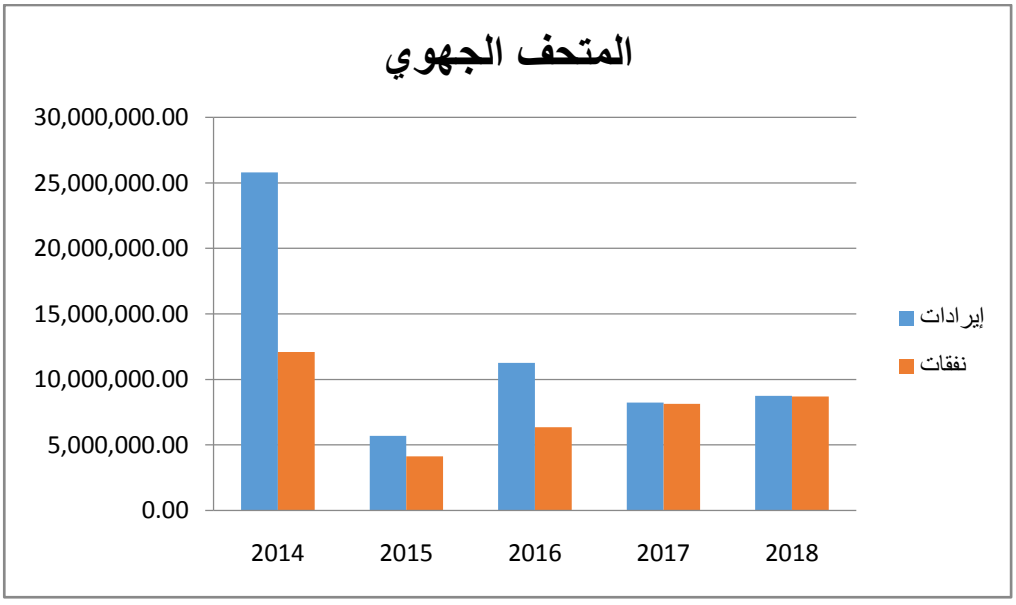
المصدر : الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية

جدول رقم (07): يبن تطور مبالغ الإعتمادات و الإلتزامات الخاصة بميزانية المتحف الجهوي المدية.

فروع الميزانية	السنة	الإعتمادات (دج)	الإلتزامات (دج)	الرصيد(دج)	النسبة(%)
الفرع الأول	**2014**	19 310 000,00	13 500 577,80	5 809 422,20	69,91
	2015	26 891 000,00	8 785 177,49	18 105 822,51	32,67
	2016	35 682 000,00	21 416 278,97	14 265 721,03	60,02
	2017	33 862 000,00	30 036 005,44	3 825 994,56	88,70
	2018	35 354 000,00	30 444 695,65	4 909 304,35	86,11
الفرع الثاني	**2014**	25 790 000,00	12 096 427,38	13 693 572,62	46,90
	2015	5 700 000,00	4 127 168,63	1 572 831,37	72,41
	2016	11 264 000,00	6 353 580,49	4 910 419,51	56,41
	2017	8 235 000,00	8 146 570,41	88 429,59	98,93
	2018	8 735 000,00	8 691 283,04	43 716,96	99,50

المصدر:الجدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية

الشكل رقم (09- فصل03) يبين تطور مبالغ الإعتمادات و الالتزامات الخاصة بميزانية المتحف الجهوي بالمدية

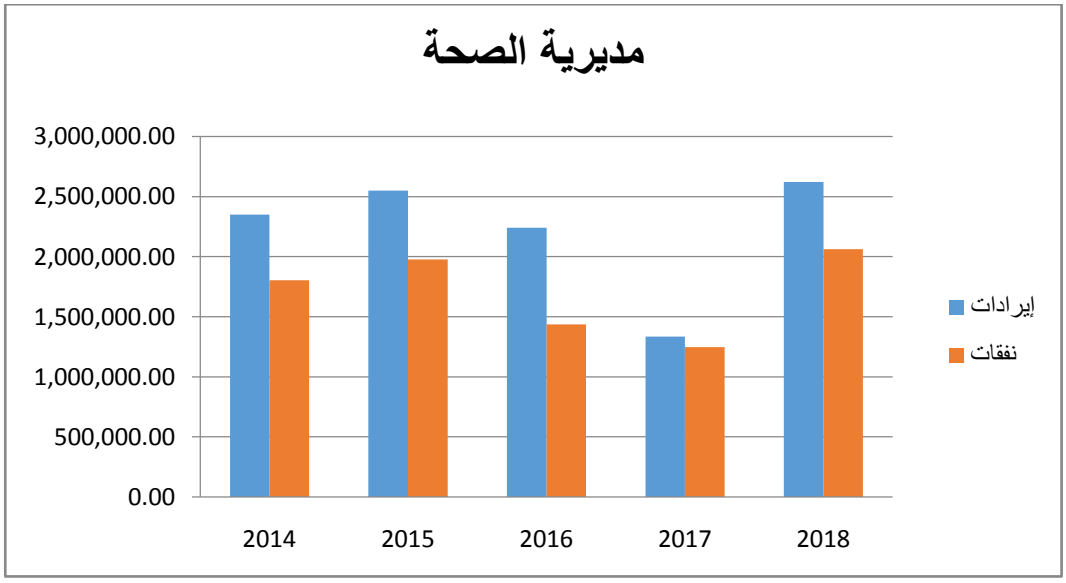


جدول رقم (08- فصل03): يبن تطور مبالغ الإعتمادات و الالتزامات الخاصة بميزانية الصحة المدية.

فروع الميزانية	السنة	الإعتمادات (دج)	الإلتزامات (دج)	الرصيد(دج)	النسبة(%)
الفرع الأول	2014	37 003 000,00	35 930 897,29	1 072 102,71	97,10
	2015	42 175 750,00	37 296 499,21	4 879 250,79	88,43
	2016	45 901 250,00	42 289 766,69	3 611 483,31	92,13
	2017	45 281 500,00	44 730 682,28	550 817,72	98,78
	2018	82 985 000,00	58 637 678,38	24 347 321,62	70,66
الفرع الثاني	2014	2 350 000,00	1 804 734,84	545 265,16	76,80
	2015	2 550 000,00	1 977 800,31	572 199,69	77,56
	2016	2 240 000,00	1 434 889,28	805 110,72	64,06
	2017	1 335 000,00	1 247 212,50	87 787,50	93,42
	2018	2 620 402,00	2 061 028,01	559 373,99	78,65

المصدر:الجدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية

الشكل رقم (10-فصل03) يبين مبالغ الإعتمادات و الالتزامات الخاصة بميزانية مديرية الصحة بالمدية



المصدر:الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقارير السنوية المعدة من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية.

بالرجوع إلى هيكل ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الجدول يتكون من إيرادات وكذلك من نفقات التي تنقسم بدورها إلى فرعين فرع الأول خاص بنفقات المستخدمين والفرع الثاني خاص بتسيير المصالح .

وفي إطار تحليلنا للاعتمادات المتاحة للفترة الممتدة بين سنة 2014 إلى غاية سنة 2018 بخصوص الفرع الأول نفقات المستخدمين يجدر التذكير بان هذه الأخيرة تعتبر نفقات إجبارية غير معنية بالتجميد والتسقيف ما يعبر على زيادات طفيفة بالنسبة للقطاعات المعنية بالتجميد.

كما نلاحظ أيضا في كل من ميزانية المتحف الوطني حيث ارتفعت من 19310000,00دج في سنة 2014 لتصل إلى قيمة 35354000,00 دج في سنة 2018 أي بفارق 16044000,00 دج وزيادات معتبرة في القطاعات غير المعنية بالتجميد كمديرية الصحة حيث بلغت قيمتها 37003000,00دج في سنة 2014 لترتفع إلى قيمة 82985000,00 دج في سنة 2018 أي بفارق 45982000,00دج.

وبناءا على تعليمات الصادرة عن الوزير الأول والتي تخص نفقات تسيير المصالح لاسيما المتعلقة بنفقات قابلة للتقليص التي تم ذكرها سابقا، حيث انه وبالرجوع الى الجداول المتعلقة بالاعتمادات المفتوحة والالتزامات المتراكمة نجد ان هناك انخفاض في مبلغ الاعتمادات المفتوحة بعنوان سنة 2017 وهذا بالنظر لاعتماد وزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) سياسة التسقيف من المصدر.

إذ أن التسقيف كان على مستوى كل مديرية كان في سنة 2016 حيث لاحظنا ان نسبة النفقات الملتزم بها لا تتجاوز 65% هذا من جهة،ومن جهة أخرى لاحظنا في سنة 2015 أن نسبة النفقات الملتزم بها في حدود 70% وذلك راجع لان التعليمات التي صدرت بخصوص عملية التسقيف كانت في أواخر السنة أي كانت معظم الإدارات قد أنفقت الاعتمادات المفتوحة بهذا العنوان.

المطلب الثالث: تدابير متعلقة بنفقات التجهيز

إن استمرار قلة الموارد التي ظهرت ابتداء من السنة المالية 2014 استلزم إحداث انضباط كبير جدا في التسيير العمومي مع تبني إجراءات صارمة تهدف إلى التحكم في توسع النفقة العمومية، لاسيما من خلال:

تجميد أو تأجيل بعض مشاريع الاستثمارات العمومية التي لم تنطلق بعد و/أو التي ليس لها أولوية،

فتح حساب جديد لتسيير عمليات الاستثمارية العمومية المسجلة بعنوان ميزانية التجهيز من اجل تمويل مجموع برامج الاستثمارات (المادة 120 من قانون المالية 2017)[1] بهذا الصدد، لا يمكن للآمرين بالصرف أن يقوموا بالتزامات من رخص البرامج إلا في حدود اعتمادات الدفع المبلغة لهم.

الفرع الأول: إجراءات تجميد مشاريع الاستثمار العمومي

بناءا على تعليمة الوزير الأول رقم 348 المؤرخة في 25 ديسمبر 2014 المتعلقة بتدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد، في مجال نفقات التجهيز التي تناولت النقاط التالية:

وجوب منح الأولوية لإتمام المشاريع التي انطلقت في الآجال المحددة وضمن التكاليف المقررة،

بالنسبة لمشاريع البرنامج الجاري التي لم يتم الانطلاق فيها، يجب أن تتم جدولة تسلسلها قصد القيام بعمليات إعادة الهيكلة الضرورية وفق الأولوية وحسب الحاجيات المحددة الحقيقية واللازمة، ونضج المشاريع وتوفير الشروط المسبقة للانطلاق الفعلي لها، على أن يتم خصوصا تأجيل المشاريع غير الضرورية،

وجوب ألا يتم تبليغ رخص البرنامج إلا للمشاريع ذات الطابع الاجتماعي وفي حالة ما إذا توفرت لهذه المشاريع شروط الانطلاق فيها (وفرة الوعاء وتحريره من كل العوائق وإتمام الدراسات والموافقة عليها ...الخ)

ينبغي على أصحاب المشاريع اللجوء تلقائيا وإجباريا في إطار الصفقات العمومية، إلى المواد المصنعة وطنيا، على أن تدرج في دفاتر الشروط البنود والمعايير ذات الصلة.

حيث أنه بموجب إرسال وزير المالية المسجل تحت رقم 1356 الموجه لوزير المالية بتاريخ 01 أوت 2015 بخصوص التوضيحات التكميلية من اجل تجسيد التدابير الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد، تم النص على تجميد مشاريع التجهيز التي لم يتم الانطلاق في إنجازها، علما أن هذا الإجراء لم يكن له أي نص قانوني يدعمه مما يجعل حجية الاعتداد به أمام أجهزة الرقابة الدستورية

(مجلس المحاسبة، البرلمان) محل سؤال باعتبار أن مهام هاته الهيآت ينطوي في التحقق من مدى مشروعية النفقات بمعنى مطابقتها للتنظيم و التشريع ساري المفعول.

غير أن السلطة التنفيذية آنذاك تداركت الموقف وأدرجت في هذا الباب بمقتضى قانون المالية التكميلي لسنة 2015 لاسيما المادة 50 منه تتضمن تعديلا لأحكام المادة 22 من 84-17 المؤرخ في

1المادة 120 من قانون 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، العدد 77، 2016.

07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، وحررت كما يأتي:"يمكن اتخاذ مراسيم التسوية خلال السنة، بناء على تقرير الوزير المكلف بالمالية، من أجل التكفل، عن طريق تجميد أو إلغاء الاعتمادات الموجهة لتغطية النفقات، بوضعية التسوية الضرورية في حالة خلل التوازنات العامة" [1]، وبذلك فان إجراء التجميد أصبح له أساس قانوني يتم اعتماده بهذا الصدد والتحجج به أمام هذه الهيآت.

حيث أنه وبالرجوع إلى الإحصائيات المسجلة على مستوى الرقابة المالية لولاية المدية والتي تم تسجيل تجميد عدة مشاريع بالولاية وهذا وفقا لنص التعليمة.

كما نشير بهذا الصدد بأن دراستنا لم تتناول كل مدونات نفقات الاستثمار وإنما اقتصرت على عينة تكون معبرة لمجمل عمليات التجهيز المسجلة على مستوى ميزانية التجهيز للدولة لاسيما تلك المتعلقة بالتجهيزات غير الممركزة، حيث انه في هذا الإطار اقتصرت دراستنا على كل من الأبواب التالية:

Chapitre : 333 - Petite et moyenne hydraulique agricole

Chapitre : 341 - Alimentation en eau potable urbaine

Chapitre : 342 - Assainissements urbains

Chapitre : 622 - Enseignement secondaire

Chapitre : 623 - Enseignement Fondamental

Chapitre:834-Bâtiments des services extérieurs de l'administration centrales.

كما ينبغي التذكير بأن الأبواب المتعلقة بقطاع الري كانت محل تجميد في بادئ الأمر ليتم رفع التجميد عليها في نفس السنة (الأبواب 333، 341، 342) بالإضافة إلى الأبواب 622، 623، 834 التي ظلت مجمدة إلى غاية نهاية سنة 2016، ليتم بعد ذلك اعتماد عملية رفع التجميد عن القطاعات الحساسة لاسيما تلك المتعلقة بقطاعات التربية، الصحة، الموارد المائية وهذا بموجب إرسال الوزير الأول رقم 135 المؤرخ في 26 سبتمبر 2017 [2] القاضي برفع التجميد عن هذه القطاعات.

وعليه تكون الأرقام المسجلة بعنوان سنوات 2015 إلى غاية 2018 كما يلي:

جدول رقم (09): يبين قيمة الاعتمادات الملتزم بها خلال السنة المالية 2015 للأبواب التي ذكرت سابقا

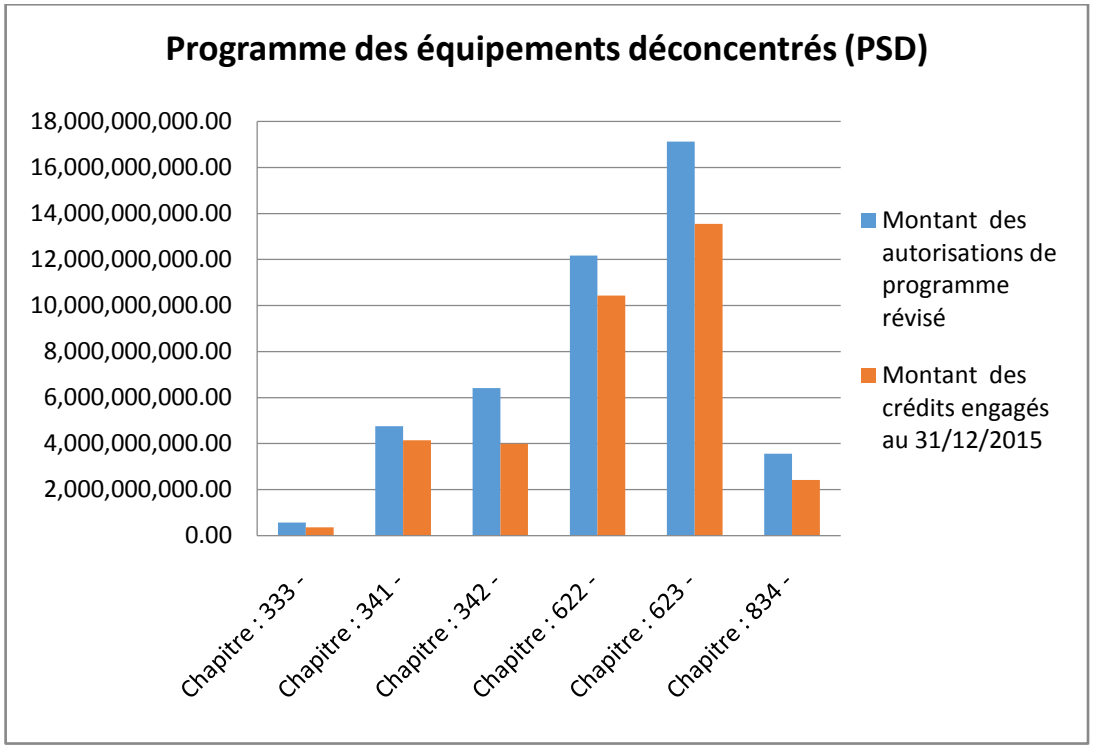
1قانون رقم15-18 مؤرخ في 30ديسمبر 2015 يتضمن قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية،العدد 27، 2015.

[2] أنظر الملحق رقم 02: الجدول رقم 1 المرفق ضمن تقرير السنوي يتضمن عدد التأشيرات لسنة 2015

	Montant des autorisations de programme initial	Montant des autorisations de programme révisé	Montant des crédits engagés au 31/12/2015	Montant des crédits disponibles au 31/12/2015
Chapitre : 333 – Petite et moyenne hydraulique agricole	545 000 000,00	572 000 000,00	361 021 843,31	210 978 156,69
Chapitre : 341 – Alimentation en eau potable urbaine	4 641 800 000,00	4 751 800 000,00	4 141 430 355,37	610 369 644,63
Chapitre : 342 – Assainissements urbains	6 251 700 000,00	6 408 700 000,00	3 988 576 458,12	2 420 123 541,88
Chapitre : 622 – Enseignement secondaire	7 807 449 000,00	12 166 900 000,00	10 435 415 563,86	1 784 800 150,95
Chapitre : 623 – Enseignement Fondamental	13 115 768 000,00	17 123 703 000,00	13 545 196 431,88	3 578 506 568,12
Chapitre : 834 – Bâtiments des services extérieurs de l'administration centrale	2 300 000 000,00	3 562 500 000,00	2 417 603 129,59	1 144 896 870,41

المصدر:الجدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقرير السنوي لسنة 2015 المعد من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية.

الشكل رقم(11-الفصل03) يبن قيمة الاعتمادات الملتزم بها خلال السنة المالية 2015 للأبواب التي ذكرت سابقا

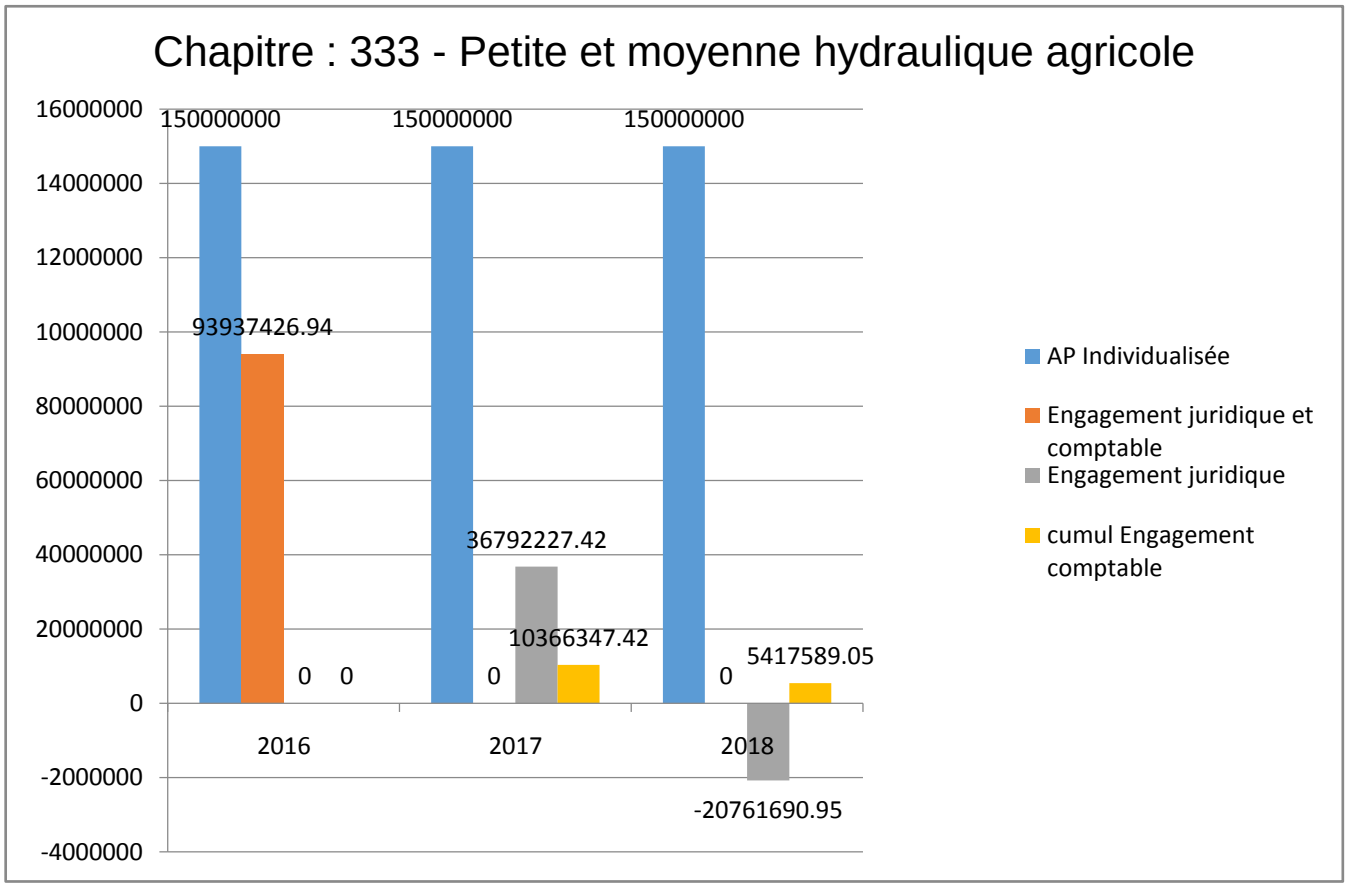


المصدر:الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة في التقرير السنوي لسنة 2015 المعد من طرف مصالح الرقابة المالية لولاية المدية

الجدول رقم 10-الفصل03: يبن تطور الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاص بالباب 333

Chapitre : 333 – Petite et moyenne hydraulique agricole	AP Individualisée	Engagement juridique et comptable	Engagement juridique	cumul Engagement comptable
2016	150 000 000,00	93 937 426,94	0,00	0,00
2017	150 000 000,00	0,00	36 792 227,42	10 366 347,42
2018	150 000 000,00	0,00	-20 761 690,95	5 417 589,05

المصدر:الجدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة من تطبيق الإعلام الآلي لدى مصالح المراقبة المالية لولاية المدية



الشكل رقم (12-الفصل03): يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 333

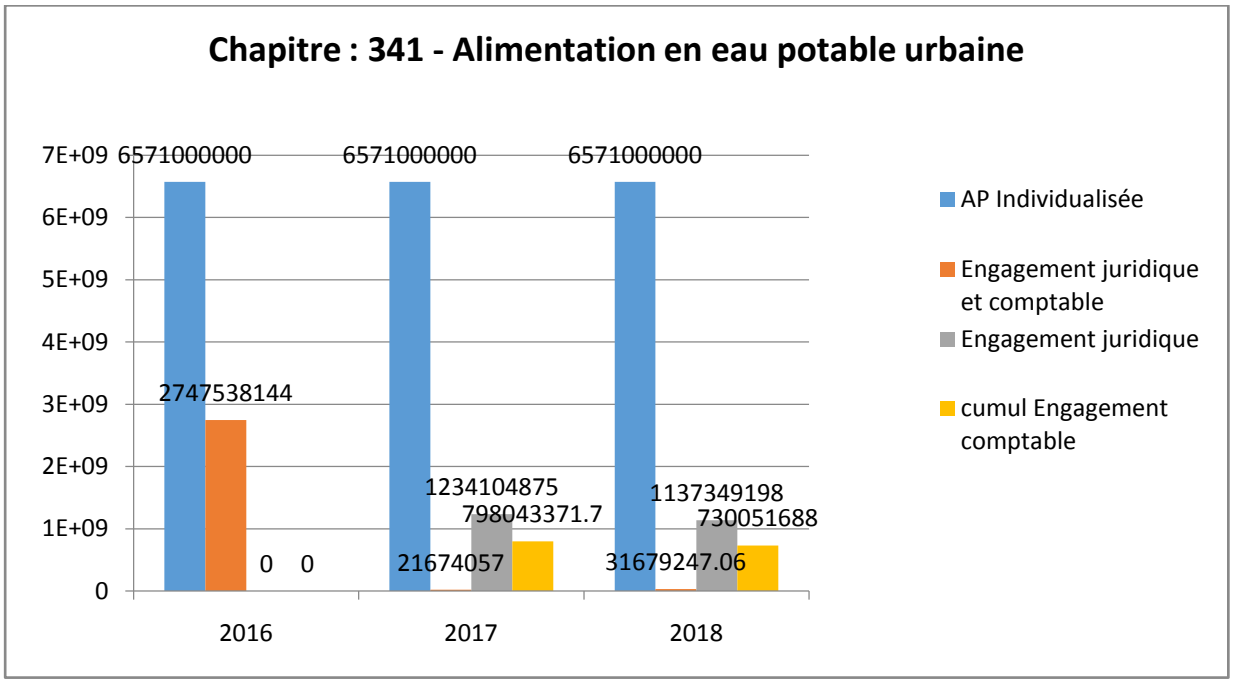
المصدر:الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة من تطبيق الإعلام الآلي لدى مصالح المراقبة المالية لولاية المدية

الجدول رقم 11- الفصل03: يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 341

Chapitre : 341 – Alimentation en eau potable urbaine	AP Individualisée	Engagement juridique et comptable	Engagement juridique	cumul Engagement comptable
2016	6 571 000 000,00	2 747 538 143,92	0,00	0,00
2017	6 571 000 000,00	21 674 057,62	1 234 104 874,66	798 043 371,69
2018	6 571 000 000,00	31 679 247,06	1 137 349 197,56	730 051 687,99

المصدر:الجدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة من تطبيق الإعلام الآلي لدى مصالح المراقبة المالية بالمدية

الشكل رقم (13- الفصل 03) يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 341



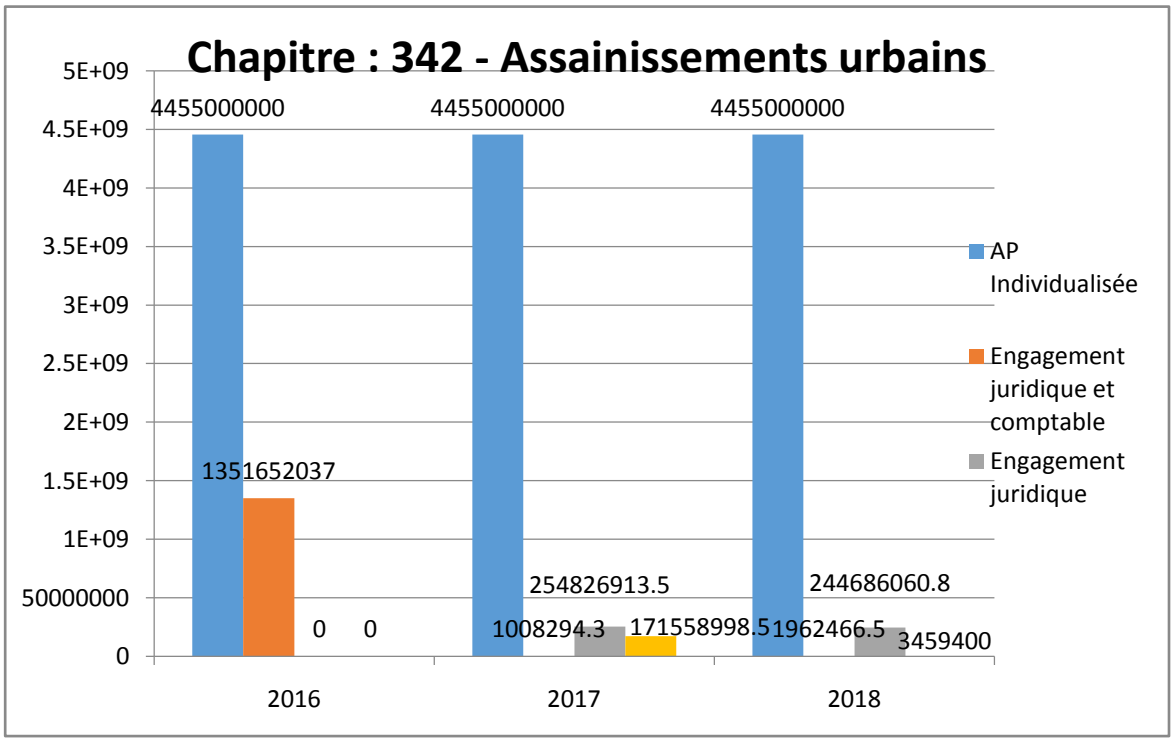
المصدر:الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة من تطبيق الإعلام الآلي لدى مصالح المراقبة المالية المدية

الجدول رقم 12-الفصل03 :يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 342

Chapitre : 342 – Assainissements urbains	AP Individualisée	Engagement juridique et comptable	Engagement juridique	cumul Engagement comptable
2016	4 455 000 000,00	1 351 652 036,83	0,00	0,00
2017	4 455 000 000,00	1 008 294,30	254 826 913,46	171 558 998,47
2018	4 455 000 000,00	1 962 466,50	24 686 060,80	3 459 400,00

المصدر:الجدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة من تطبيق الإعلام الآلي لدى مصالح المراقبة المالية لولاية المدية

الرسم البياني رقم (14- الفصل03) يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخ



المصدر:الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة من تطبيق الإعلام الآلي لدى مصالح المراقبة المالية لولاية المدية

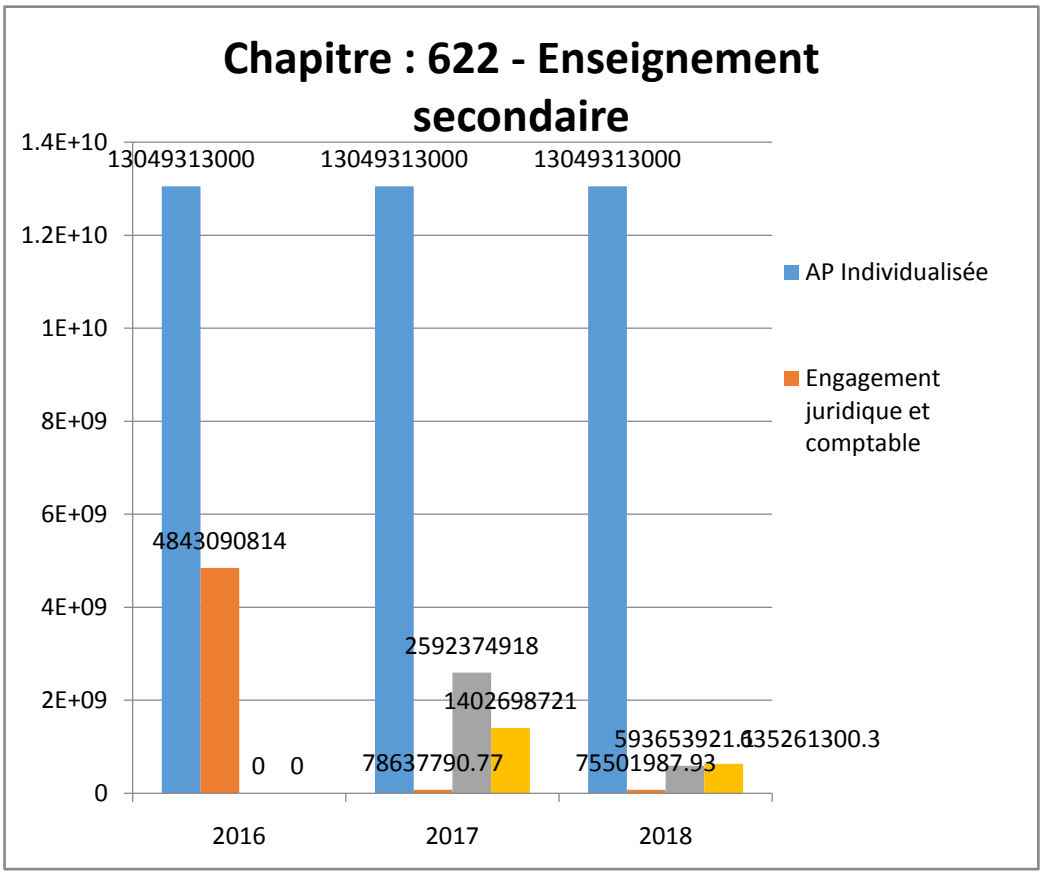
الجدول رقم 13-الفصل03: يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 622

Chapitre : 622 – Enseignement secondaire	AP Individualisée	Engagement juridique et comptable	Engagement juridique	cumul Engagement comptable

2016	13 049 313 000,14	4 843 090 814,10	0,00	0,00
2017	13 049 313 000,14	78 637 790,77	2 592 374 917,68	1 402 698 720,86
2018	13 049 313 000,14	75 501 987,93	593 653 921,09	635 261 300,27

المصدر:الجدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة من تطبيق الإعلام الآلي لدى مصالح المراقبة المالية لولاية المدية

الرسم البياني رقم 15-الفصل03 يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب



622

المصدر:الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة من تطبيق الإعلام الآلي لدى مصالح المراقبة المالية لولاية المدية

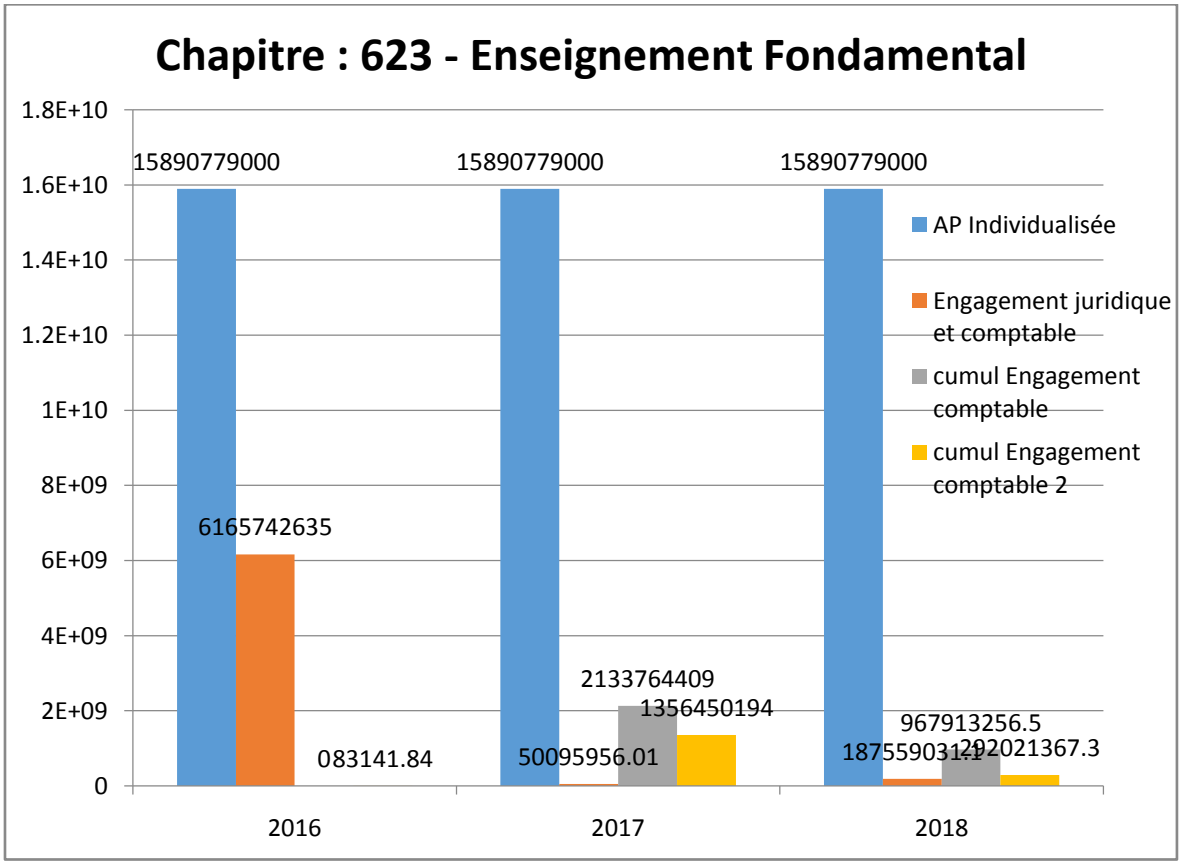
الجدول رقم 14-الفصل03 يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 623

Chapitre : 623 – Enseignement Fondamental	**AP Individualisée**	**Engagement juridique et comptable**	**Engagement juridique**	**cumul Engagement comptable**

2016	15 890 779 000,00	6 165 742 635,02	0,00	83 141,84
2017	15 890 779 000,00	50 095 956,01	2 133 764 408,74	1 356 450 193,84
2018	15 890 779 000,00	187 559 031,13	967 913 256,51	292 021 367,27

المصدر:الجدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة من تطبيق الإعلام الآلي لدى مصالح المراقبة المالية لولاية المدية

الرسم البياني(رقم 16- الفصل03)يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 623



المصدر:الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة من تطبيق الاعلام الالي لدى مصالح المراقبة المالية لولاية المدية

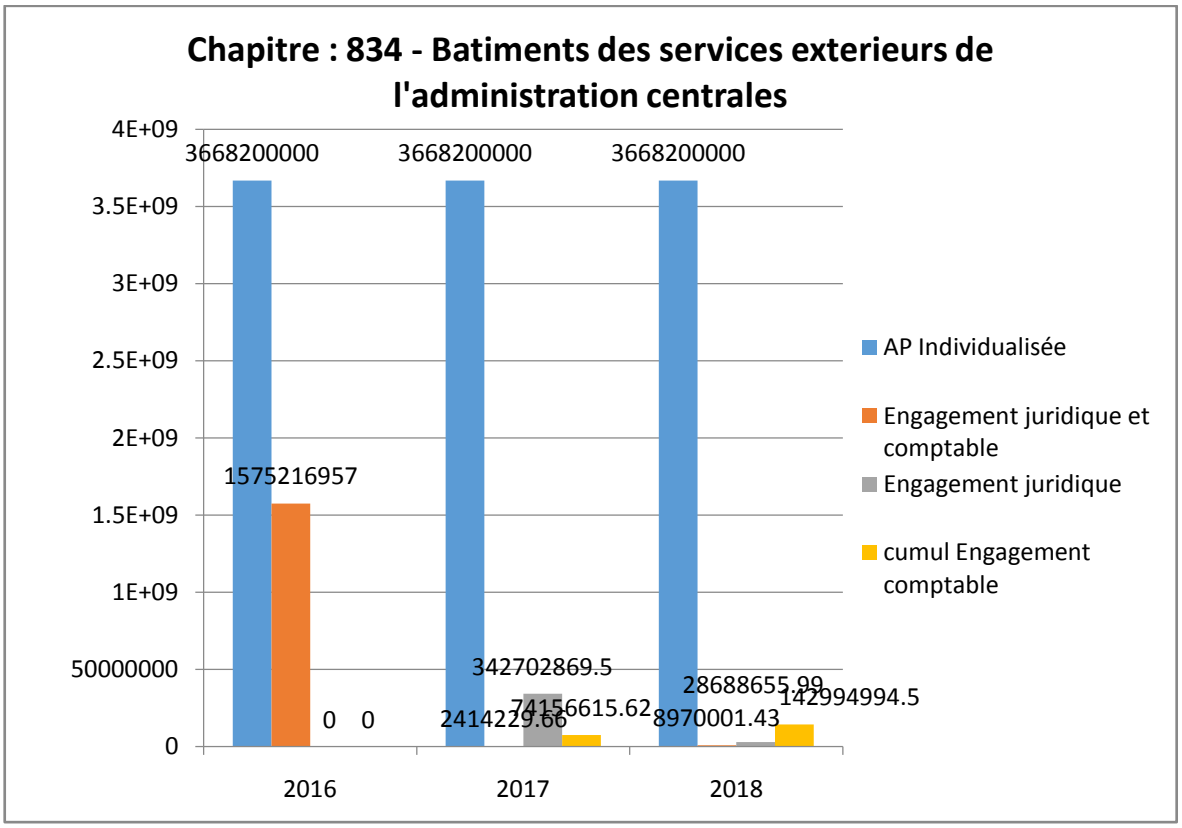
الجدول رقم 15-الفصل 03 يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 834

Chapitre : 834 – Batiments des services exterieurs de l'administration	**AP Individualisée**	**Engagement juridique et comptable**	**Engagement juridique**	**cumul Engagement comptable**

centrales				
2016	3 668 200 000,00	1 575 216 957,41	0,00	0,00
2017	3 668 200 000,00	2 414 229,66	342 702 869,46	74 156 615,62
2018	3 668 200 000,00	8 970 001,43	28 688 655,99	142 994 994,51

المصدر:الجدول من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة من تطبيق الإعلام الآلي لدى مصالح المراقبة المالية لولاية المدية

الرسم البياني رقم(17-الفصل 03)يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 834



المصدر:الرسم البياني من إعداد الطالبتين على أساس المعطيات الواردة من تطبيق الإعلام الآلي لدى مصالح المراقبة المالية لولاية المدية

بناء على الجداول والرسوم البيانية المذكورة أعلاه،تبدي الملاحظات التالية:

-لا يمكن إظهار دور المراقب المالي في تطبيق إجراء التجميد إلا بموجب الاطلاع على قائمة المشاريع حيث أن التجميد في حد ذاته يخص فقط قائمة المشاريع التي لم تنطلق بعد كما تم التطرق إليه أعلاه،

-بالرجوع إلى الجدول رقم (01) المرفق في التقرير السنوي للمراقب المالي بعنوان سنة 2015[1] فان هذا الأخير يظهر بأن عدد مذكرات الرفض المؤقت عرفت ارتفاعا محسوسا يعود أساسا إلى رفض المراقب المالي على تأشيرة بطاقات الالتزام التي تخص المشاريع المجمدة والتي يقدر عددها حوالي567 رفض مؤقت.

كل هذا يجعل من المراقب المالي هيأة مهمة لإيقاف ومنع كل التزام على عاتق ميزانية الدولة والتحكم في الديون على المدى القصير والمتوسط و القدرة على تبرأت ذمتها و عدم الوقوع في وضعية الامتناع على السداد و ما لهذه الوضعية من آثار وخيمة لاسيما اللجوء إلى الاستدانة من المؤسسات المالية الدولية في ظل عدم قدرة السوق المالي المحلي على إمداد ميزانية الدولة بقروض طويلة المدى و بمعدلات مقبولة.

-إحداث مخطط تأطير ميزانية متوسط المدى بموجب المادة 55 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 يمكن السلطات العمومية من التحكم في مدى تنفيذ الالتزامات الواقعة على عاتقها حيث أن هذا التأطير يخص أساسا تحديد حجم الإيرادات، النفقات، العجز وكيفية تمويله.

هذا كإجراء بغرض التحكم في المالية العامة الخاصة بالدولة، ننوه بهذا الصدد بان الجزائر كانت محل تهنئة وتشجيع من طرف الصندوق النقد الدولي في إطار الإصلاحات المتخذة في ظل الأزمة النفطية التي تمس الجزائر منذ سنة 2014 المؤتمر الدولي المتعلق بالمالية العمومية المنظم في قطر.

نذكر بأن الجزائر شرعت في العديد من الإصلاحات المالية المتعلقة بالمالية العمومية ولعل خير دليل هو اعتماد نص تنظيمي جديد يخص تنظيم الصفقات العمومية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15 – 247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، بالإضافة إلى ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 18-86 المؤرخ في 05 مارس 2018 المتضمن آلية متابعة التدابير و الإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي بالإضافة إلى مختلف الأحكام التي جاء بها قانون المالية بعنوان سنة 2016 .

[1] انظر الملحق رقم 02

- تطبيق المصفوفة على ارض الواقع بالنظر إلى قائمة المشاريع المختلفة نظرا لطبيعتها المتشعبة والتي تخص عدة مجالات فإنها تبقى غير شاملة نأخذ على سبيل المثال: النقطة السابعة منها والتي تنص على مشاريع التي تم الانطلاق فيها وفسخ عقودها والتي تكون محل رخصة من طرف مصالح الوزير الأول.

حيث أن في هذا الإطار يمكن للإدارة التنازل على امتيازاتها كسلطة عمومية من تنفيذ الصفقات مع المتعاملين المتعاقدين معها هذا في حال تقاعس هؤلاء في تنفيذ التزاماتهم ذلك بحجة عدم اللجوء إلى طلب الرخصة من مصالح الوزير الأول، ومما تتضمن هذه الأخيرة من صعوبات يمكن تفاديها.

حيث أنه ينبغي التذكير بان فسخ العقود أو الصفقات العمومية من طرف الإدارة يعود إلى عدم التزام المتعامل المتعاقد بتنفيذ مشتملات العقد وفقا لما تم النص عليه في دفتر الشروط من جهة وحسن النية من جهة أخرى وهذا ما نصت عليه المادة 107 من القانون المدني والتي تنص على " يجب تنفيذ العقد طبقا لما اشتمل عليه وبحسن نية" .

ولا يقتصر العقد على إلزام المتعاقد بما ورد فيه فحسب، بل يتناول أيضا ما هو من مستلزماته وفقا للقانون، والعرف، والعدالة، بحسب طبيعة الالتزام.

وبناءا على ما سبق وكنتيجة لما تم معاينته على ارض الواقع لدى مصالح الرقابة المالية لولاية المدية فانه يؤكد عدم لجوء الإدارة إلى إجراء الفسخ والاكتفاء فقط بالإجراءات المتعلقة بالاعتذارات

التمديد في آجال تنفيذ الصفقات العمومية بغرض التحكم في حجم المدفوعات خاصة الصفقات المتعلقة بالمشاريع ذات الطابع الوطني والتي سجلنا بها ملاحق تتضمن تمديدي الآجال.

إن تنفيذ ميزانية التجهيز بالجزائر بموجب حسابات التخصيص الخاص تظم مخططات خماسية نذكر بان مخططات التي عرفتها البلاد ابتداء من سنة 1999 إلى غاية يومنا في مخططات الخماسية تنفذ بموجب حسابات تخصيص خاص.

في نفس السياق نشير إلى أن تسيير هـ اته الحسابات عرف تبني استثناء يخالف أحكام المادة 50 من القانون 84-17 المؤرخ في 07جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم والذي يتمثل في مبدا السنوية، بمعنى أن الرصيد الإيجابي لاعتمادات الدفع المسجلة بعنوان كل سنة مالية لا يسقط من خلال المصادقة على قانون مالية جديد وإنما يتم ترحيله من سنة إلى أخرى.

غير أن الأزمة المالية التي تمر بها الجزائر ابتداء من شهر جوان 2014 إلى غاية يومنا هذا أدى بالسلطات العمومية إلى اتخاذ إجراءات بغرض تعزيزات التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد، وهذا بالنظر إلى إختلالات المسجلة على مستوى خزينة الدولة، الأمر الذي أدى إلى شروع في إصلاحات لاسيما تمويل غير التقليدي.

وكذا إحداث إجراءات جديدة تخص تنفيذ نفقات التجهيز خاصة على مستوى مرحلة الالتزامات والتي جاءت بها أحكام المادة 120 من قانون 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2016المتضمن قانون المالية لسنة 2017 لاسيما في فقرته الأخيرة والتي تنص على انه لا يمكن لآمرين بصرف ميزانية الدولة للتجهيز القيام بالتزامات على رخص البرامج إلاّ في حدود اعتمادات الدفع المبلغة لفائدتهم حسب كل قطاع وقطاع فرعي في إطار قوانين المالية.

حيث أنه في هذا السياق تم إصدار جملة من نصوص قانونية تطبيقية لأحكام نص المادة والتي تتجلى في المرسوم التنفيذي 17-11 المؤرخ في 15 جانفي 2017 يحدد كيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 145-302 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز، والتعليمة الوزارية رقم 02 المؤرخة في 06 فيفري 2017 المتعلقة بتنفيذ أحكام المادة 07 من المرسوم التنفيذي 17-11، بالإضافة إلى منشور رقم 01 الصادرة عن المديرية العامة للميزانية الصادرة بتاريخ 20 فيفري 2017.

إن المتتبع لتطبيق أحكام الانتقالية للتعليمة سابقة الذكر عرفت بطئ في تنفيذها على ارض الواقع على الرغم من الاجتماعات والأيام الدراسية المنظمة من طرف مصالح المراقبة المالية على مستوى الولاية بدليل التأخر المسجل في بداية التنفيذ والذي كان ابتداء من نهاية شهر أفريل 2017، وفي هذا الإطار قامت المديرية العامة للميزانية بناءا على إطارات التابعة للمديرية قام بإنشاء تطبيق إعلام آلي يخص متابعة الالتزامات والمدفوعات في آن واحد حيث انه في بداية الأمر عرف هذا التطبيق صعوبات بالنظر إلى عدم التمكن من الربط بين الجانب القانوني الذي يتحكم فيه رجل القانون والجانب التقني لرجل الإعلام الآلي ، لكن مع مرور الزمن تم معالجة معظم النقائص المسجلة على مستوى التطبيق وللاطلاع أكثر نحيلكم على الملحق رقم 03 بغرض الاطلاع.

وبناءا على ما سبق نعرض نتائج الدراسة الخاصة بنفس الأبواب المتعلقة بالقطاعات والقطاعات الفرعية المخصصة لإجراءات التجميد والتي نريد فيها الملاحظات التالية:

-سجلنا عدم تطور مبالغ رخص البرنامج بعنوان السنوات الثلاثة محل الدراسة والخاصة بمختلف الأبواب عند مبلغ موحد على طول الفترة المدروسة، ويعود ذلك بالنظر إلى تجميد المشاريع التي لم تنطلق بعد بهذا من جهة ومن جهة أخرى تركيز على الانتهاء من تنفيذ أشغال المشاريع التي تم الانطلاق فيها مع منح الأولوية للمشاريع المبرمج استلامها خلال كل سنة مع تسريع في وضعها حيز الخدمة لفائدة مستعملي المرفق العام.

-بخصوص الالتزامات القانونية والمحاسبية في نفس الوقت فانه من الطبيعي تسجيل مبالغ تراكمية تمثل نسبة معتبرة من مبالغ رخصة البرنامج المفردة، حيث في سنة 2016 كانت غير معنية بإجراءات التزامات القانونية والمحاسبية وهذا بالنظر إلى عدم إحداث إجراء الالتزامات الجديدة، وهذا بالنسبة لمختلف الأبواب

-أما بالنسبة لسنتين 2017، 2018 فقد سجلنا انخفاض الالتزامات القانونية والمحاسبية بعنوان كل الأبواب في هذا تمثل المبالغ المسجلة في الالتزامات القانونية المبالغ الإجمالية للعقود التي تقع على ميزانية التجهيز للدولة ودفعها خلال سنتين أو ثلاث سنوات التي تلي تاريخ التأشيرة عليها وهذا ما يسمح بمعرفة حجم المديونية التي يجب على الدولة تسديدها على المدى المتوسط

-أما بالنسبة لحجم الالتزامات المحاسبية المسجلة على مختلف كل الأبواب وهذا بعنوان السنتين الماليتين 2017، 2018 فانه يمثل المبلغ المحتمل دفعه خلال السنة، كل ذلك في حدود اعتمادات الدفع المبلغة خلال السنة المالية المعنية.

هنا يبرز دور المراقب المالي باعتباره مصدرا حقيقيا من مصادر المعلومات التي يمكن اعتماده في اتخاذ القرار وهذا بالنظر إلى سرعة إمكانية معرفة تطور حجم المديونية المتوقعة على المدى المتوسط والقصير مما يسمح باتخاذ قرارات صحيحة مقارنة مع نظام تسيير الأموال العمومية مبني على توفير الوسائل وليس على تسيير العقلاني يستمد مبدؤه من البرمجة والفعالية في التسيير،

من خلال تنفيذ الإجراءات الجديدة سجلنا إصدار تعليمات جديدة من طرف السلطات العمومية بغرض تدارك النقائص المسجلة خلال تطبيق ربما الخطأ أو الفهم الغير الصحيح لأحكام التعليمات والنصوص

التنظيمية وهذا ما استظهرناه من خلال تعليمة الوزير الأول رقم 442[1] والتي سجلت تراكم حجم ضخم من الديون الغير المدفوعة تتجاوز 1000 مليار دينار وبقيت عالقة أحيانا لمدة سنتين.

1 الملحق رقم (03) التعليمة رقم 442 الصادرة عن الوزير الأول

المبحث الثالث: تقييم الرقابة السابقة الملتزم بها في إطار ترشيد النفقات العمومية

لاشك في أن دور مصالح الرقابة المالية يهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات الساري بها العمل، ولأجل هذا اعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الخطأ قبل وقوعه،وأثناء ممارسته للرقابة يواجه المراقب المالي العديد من الصعوبات التي تعرقل أداء مهامه الرقابية.

وبناءا على ما تناولناه في المبحث 2 من دراسة لمختلف الإجراءات ترشيد النفقات العمومية وجب تقييم مهام المراقب المالي في هذا الإطار، وعليه سنتناول في الدراسة مسألة التقييم لهذا المبحث من خلال:

- ✓ **المطلب الأول**:مزايا إجراءات تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد
- ✓ **المطلب الثاني**: الصعوبات التي تلقاها المراقب المالي في الرقابة في إطار ترشيد النفقات

المطلب الأول:مزايا إجراءات تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد

بعدما تناولنا بالدراسة إجراءات الترشيد للنفقات لاسيما تلك المتخذة في إطار تسيير ميزانية الدولة حيث أنه بالرغم من توفر صندوق ضبط الإيرادات على احتياطي مهم كان يسمح للسلطات العمومية بتسيير الأزمة ومنحها هامش مناورة بغرض الشروع في الإصلاحات وتعزيز قدرة الدولة على تصريف الديون الواقعة على عاتقها دون أن تتخلى عن مهامها الأساسية المتمثلة في تحقيق التنمية على جميع ربوع الوطن.

حيث أنه تستهل بالذكر الشروع في إعداد نموذج اقتصادي جديد محاولة إعادة تبني نظام يقوم على توجيه الإعانات لمن يستحقها من ذوي الدخل الضعيف، والذي لم يرى النور إلى يومنا هذا، في هذا الإطار وجب علينا إظهار مزايا الإجراءات المتخذة والتي تناولناها بالتفصيل في المبحث الثاني.

كل هذا بغرض إبراز مزايا كل إجراء والتي نستخلصها إجمالا على وجه التحديد هذا نظرا إلى الدراسة تمت على مستوى مصالح الرقابة المالية لولاية المدية دون أن تمس باقي ولايات الوطن، يترك هامش الدراسة مستقبلا في إطار دراسة أخرى.

وبناءا على ما سبق نلخص مزايا إجراءات تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد في النقاط التالية:

-تعزيز القدرة على توقع حجم الإنفاق بموجب المعلومات التي يمكن أن يمنحها المراقب المالي بناءا على الوضعيات التي يمكن استخلاصها من محاسبة الالتزامات التي يمسكها، إذ أن الالتزام في حد ذاته هو ذلك الإجراء الذي بموجبه نكرس نشأة الدين العمومي وذلك ما أتت به المادة 19 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية

-التحكم في تطور حجم الإنفاق لاسيما ما تعلق بالنفقات المتعلقة بسير المصالح واعتبارا بان النفقات الإجبارية التي تقع على عاتق الدولة لا يمكن أن تكون محل تقليص مثل الأجور، التعويضات، المنح العائلية....الخ فان عملية التحكم تكون على مستوى الأبواب التي تخص تسيير المصلحة في حد ذاتها من تقليص مشتريات بغرض تجديد أدوات وأثاث المكتب، تجديد حظيرة السيارات، تقليص من نفقات المهام غير المبررة...الخ،

وعليه فان المراقب المالي يبقى الجهاز الوحيد للحد من عدم التزام الإدارات والمؤسسات العمومية بتنفيذ تعليمات الوزير الأول والتقيد بالترشيد في حد ذاته

-كما ننوه بان المهام الأساسية للمراقب المالي تنطوي في الدرجة الأولى على رقابة مشروعية النفقة بمعنى تطابقها مع النصوص القانونية والتنظيمية التي تنظم النفقة، بالإضافة إلى مهامه الاستشارية للآمرين بالصرف التابعين لمجال اختصاصه غير أننا على ارض الواقع لم نلمس هذا الدور بصفة جلية للعيان، بحيث أن النصائح والإرشادات التي يمدها المراقب المالي تكون في مجملها بناءا على تبادل المعلومات وآراء بين موظفي مصالح الرقابة المالية مع الموظفين المكلفين بتمثيل المصالح الإدارات العمومية.

-تبعا لما تم ذكره في الفقرات السابقة نضيف إمكانية التعرف على الأولويات الواجب إشباعها وبرمجة تنفيذ المشاريع ذات الأهمية المستقبلية دون الأهمية الآنية هذا في إطار الاعتماد على آليات تخطيط جدية وذات مصداقية بعيدة على الطابع الشخصي الذي يمكن أن نلمسه في التسيير العمومي من محسوبية وجهوية أكدتها الصحف والجرائد الوطنية.

بهذا الصدد تؤكد على احترام إجراءات تجميد المشاريع على مستوى مصالح الرقابة المالية والتي عملت مع مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية بهذا الصدد على الخصوص بمناسبة إجراءات تطهير مدونة الاستثمارات العمومية المسجلة على مستوى الولاية، بالإضافة إلى الاجتماعات الدورية التي كان يحضرها المراقب المالي بغرض توجيه وتصحيح المعلومات.

في هذا السياق نستنتج ب أن مشاريع القطاعات التي استفادت من رفع التجميد في إطار تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد كان بناءا على الوضعيات المستمدة من مصالح الرقابة المالية لاسيما قطاع التربية الذي استفاد من رفع التجميد يخص 52 عملية تتعلق بإنجاز قاعات مدرسية، ومجمعات مدرسية، والثانويات، وهذا دون غض النظر عن البرنامج الجاري وحتمية الانتهاء من تنفيذه ووضعه حيز الخدمة.

-في إطار الإصلاحات التي عرفتها ميزانية التجهيز بتعديل المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخة في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات التجهيز للدولة لسنة 2009 والتي أسست إجراء جديد يقوم على تسجيل المشروع بموجب دراسة لغرض الإنجاز قبل الشروع في تسجيل المشروع لغرض الإنجاز لاسيما التأك يد على دراسات النضج الواجب إتمامها قبل الشروع في التنفيذ.

حيث سجلنا في هذا الباب رفع المراقب المالي لتقارير تخص تسجيل العمليات على مستوى ميزانية التجهيز والتي تخالف نص الإصلاح، وبذلك فان المقترحات التي يقدمها المراقب المالي في إطار مشاركته

ومساهمته في التحكم المدرج على مستوى المديرية العامة للميزانية بعنوان تحضير قانون المالية يكون له دور أساسي ومهم في تسجيل المشاريع والتحكم في تكلفتها على ارض الواقع.

علما أن كل مشروع يطول تنفيذه على ارض الواقع يكون محل إعادة تقييم ناتجة عن ارتفاع الأسعار من جهة وتقديم المتعاملين المتعاقدين مع الإدارات والمؤسسات العمومية لوضعيات تتضمن مراجعة وتحيين الأسعار من جهة أخرى، لكن لا يمكن للمراقب المالي في هذا الإطار منع هؤلاء المتعاملين من حق أسس لهم التنظيم الصفقات العمومية.

نذكر بهذا بالنظر لزيادات التي سجلنا على مشاريع كانت محل مراجعة الأسعار ما يجعل من كلفة المشروع تفوق تلك الكلفة التوقعية التي كانت مبرمجة على المدى المتوسط.

غير انه من الواجب علينا اعتراف بان التطبيق السليم على ارض الواقع كما ورد في النص القانوني والتعليمة التي تتضمن فانه يسمح بضبط حجم الديون الواقعة على عاتق الدولة، وهذا ما لاحظناه جليا من خلال معرفة قيمة الدين التوقعي من خلال الالتزامات المحاسبية.

كما يجدر التذكير أن هذا الإجراء أصلا يعود إلى تكريس إجراءات النظرية لنشأة الدين العمومي وهذا ما لمسناه على أرض الواقع من تكريس الالتزام القانوني السابق لعملية تنفيذ النفقة والالتزام المحاسبي والمتضمن مبلغ الأشغال أو الخدمات المتوقع تنفيذها.

المطلب الثاني: الصعوبات التي تلقاها المراقب المالي في الرقابة في إطار ترشيد النفقات

في إطار تنفيذ إجراءات ترشيد النفقات المنصوص عليها في تعليمة الوزير الأول لا سيما فيما يتعلق منها بتعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد والمتضمنة إجراءات جديدة وحدود تخص استغلال المناصب المالية حيث أنه في هذا الإطار وجب التذكير بتعريف استغلال المناصب المالية المحررة والتي تشتمل على ما يلي:

إن استغلال المناصب المالية المحررة بصفة نهائية خلال السنة المالية المعتبرة، بسبب: الاستقالة، الوفاة، الإحالة على التقاعد، التسريح، الإحالة على وضعية الخدمة الوطنية، يتم وفقا لتنظيم الساري المفعول حسب إحدى الطريقتين الآتيتين:

- عن طريق اللجوء إلى قوائم الاحتياط وفقا للكيفيات والشروط المحددة في النقطة 13 من التعليمة رقم 01 المؤرخة في 20 فيفيري 2013، سالفة الذكر، شريطة عدم تنظيم مسابقة أو امتحان أو فحص مهني بعنوان السنة المالية المعتبرة.
- عن طريق تخصيص هذه المناصب المالية للتوظيف (توظيف خارجي عن طريق المسابقات على أساس الاختبارات، أو للتوظيف المباشر أو للتكفل بعد النقل)، أو لترقية الموظفين عن طريق (الامتحانات المهنية أو على سبيل الاختيار أو على أساس الاختيار أو على أساس الشهادة، أو الترقية الاستثنائية الخاصة ببعض القطاعات)

أما فيما يتعلق بالمناصب المالية المحررة بفعل نقل الموظفين إلى مؤسسات وإدارات عمومية أخرى، وفقا لأحكام التعليمة الوزارية المشتركة رقم 01 المؤرخة في 23 ديسمبر 2015، سالفة الذكر، فانه لا يمكن لقطاعات التربية الوطنية، التكوين والتعليم المهني، التعليم العالي والبحث العلمي، والصحة العمومية فقط دون غيرها من القطاعات الأخرى، استغلالها وفقا لطريقتين سالفتين الذكر خلال نفس السنة المالية.

كما تجدر الإشارة، إلى انه بإمكان القطاعات الأخرى ووفقا لأحكام نفس التعليمة الوزارية المشتركة، تجديد هذه المناصب المحررة بسبب النقل، خلال السنة المالية الموالية (ن + 1) في إطار أحكام التعليمة الوزارية المشتركة رقم 09 المؤرخة في 23 أكتوبر 2016.

وينبغي التوضيح في نفس السياق، إن المناصب المالية المحررة خلال السنة المالية المعتبرة، بفعل عزل الموظفين أو الأعوان المتعاقدين، حسب الحالة، بسبب إهمال المنصب، فانه يمكن استغلالها وفقا للكيفيات المعتمدة لاستغلال المناصب المالية المحررة خلال السنة المالية المعتبرة، لكافة القطاعات الوزارية، شريطة التقيد بأحكام المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب.

وعليه فان لاحظنا عدم تطرق تعليمات مصالح الوزير الأول بخصوص توظيف المباشر بعد التكوين المتخصص المتعلق بالمدارس والمعاهد الوطنية التي تضمن ذات التكوين والتي تخص قطاعات أخرى معنية بالتجميد حيث إن منتوج التكوين لم تتطرق التعليمات لكيفيات استغلال المناصب المفتوحة بهذا الصدد، علما أن مثل هذا التكوين هو معني أساسا بإجراءات التجميد، وهذا ما لاحظناه من خلال مواصلة نفس المعاهد ونفس المدارس في الإعلان عن مسابقات تخص الالتحاق بالمناصب الوظيف العمومي

-صعوبة متابعة المناصب المالية المحررة من جراء عمليات نقل الموظفين حيث انه ينجر عن عملية النقل على مستوى الإدارة الأصلية إلغاء المنصب المالي في هذا الإطار وبناءا على صلاحيات المراقب المالي التي تنحصر فقط على رقابة مشروعية النفقة من جهة وعدم إمكانية الإدارة الأصلية من إلغاء المنصب المالي المحرر لعدم اختصاصها فان عملية المتابعة على مستوى محاسبة المناصب المالية تبقى صعبة إن لم نقل مستحيلة بخصوص الإدارات التي تعرف عدد موظفين معتبر يقدر بآلاف الموظفين، ذلك في ظل عدم تناول محاسبة المناصب المالية لمثل الإجراءات الواجب إتباعها في مثل هذه الحالات.

- بخصوص إجراءات التسقيف النفقات فانه لا يمكن تقييم هذا الإجراء إلا بعنوان سنة 2016 وهذا نظرا للقيام بذات الإجراء على مستوى المصدر أي من طرف المديرية العامة للميزانية وهذا ما يؤكد إرسال وزير المالية المتضمنة مذكرة التوجيهية لإعداد الميزانية لسنة 2017، حيث انه نشير بهذا الصدد بان التسقيف كان يمس بعض أبواب ميزانية تسيير كما أشرنا سابقا غير انه تعد د الإرساليات خلال السنة المالية التي تنص على تقليص أو رفع من نسبة التسقيف جعل من الصعب متابعة محاسبة الالتزامات .

وبناءا على ما سبق يظهر جليا للدارس بأن التسقيف يكون أكبر فعالية عندما يتم على مستوى المصدر لا سيما بغرض تحكم في حجم الإنفاق من جهة، ومما يترك للمراقب المالي التمعن أكثر في أداء مهامه المتعلقة بالرقابة أولا وتقديم الاستشارة للآمر بالصرف من جهة أخرى.

خلاصة الفصل الثالث:

بعد دراستنا التطبيقية بمصلحة الرقابة المالية لولاية المدية والتي من خلالها تم التوصل إلى كيفية مراقبة المراقب المالي للنفقات العمومية و مدى مساهمته في ترشيد هاته النفقات .

إن مصلحة الرقابة المالية تقوم على الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية وتقوم بفحص بطاقة الالتزام والسندات الثبوتية المقدمة لهم من طرف الآمر بالصرف، حيث تتم تحقيق للأمر بصرف والمفوض القانوني عند الاقتضاء، وتبقى شروط هذه التأشيرة في آجال أقصاه 10 أيام وهناك حالات استثنائية بالنسبة للحالات المعتادة التي تتطلب فحص وتدقيق معمق بالإضافة إلى المهام التي يقوم بها المراقب المالي على إثبات مشروعية النفقات العمومية، عن طريق التأشيرة أو الرفض، والرفض قد يكون مؤقت أو نهائي، إلا بعض الحالات الرفض النهائي للالتزام ، يمكن للآمر بالصرف أن يتغاضى وذلك عن مسؤولية يكون حسب الحالة.

وللمراقب المالي عدة مجالات أخرى خاصة يقوم بمراقبتها والتي تجمع بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة في حالات استثنائية ودور المستشار الذي يقوم به.

ومن هذه الدراسة نستخلص مدى أهمية الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية ، وبهذا حماية المال العام .

تمهيـد :

إن محاولة فهم معنى الرقابة يعني التعرف على مظاهرها، آلياتها طرق ممارستها و أيضا انعكاساتها، فالمعرفة الجيدة لذلك تمكن المسير العمومي من أن يمارس عمله بفعالية و كفاءة كبيرين. و لهذا فمن الضروري تعريف الرقابة بشكل دقيق و الأخذ بعين الاعتبار كل مظاهرها و خاصة منها التقنية و المحاسبية، وباعتبار النفقة تعود بالنفع العام للمواطنين وجب الحفاظ على المال العام بشتى الطرق والوسائل وذلك بمراقبته مراقبة صارمة .

و بما أن الفصل الثاني يدور بالتحديد حول موضوع الرقابة في إطار المالية العامة فإننا سنحاول من خلال هذا الفصل التعرف على مفهوم الرقابة على المالية العامة والإحاطة بكل جوانبها من خلال :

- ✓ **المبحث الأول**: الإطار العام للرقابة المالية.
- ✓ **المبحث الثاني**: مراحل و أساليب الرقابة المالية.
- ✓ **المبحث الثالث**: الهيئات المكلفة بالرقابة المالية.

المبحث الأول: الإطار العام للرقابة المالية

بالنظر إلى دور النفقات العمومية في إشباع الحاجات ودورها الإيجابي في التطلعات الاقتصادية والاجتماعية، فإنه يتوجب إخضاعها لعملية تنفيذ سليمة وفي إطار الشرعية باحترام الإجراءات القانونية وعرضها للمراقبة المالية فيما يتعلق الملتزم بها، فهذه الرقابة تمكن النفقات العمومية من تحقيق الغاية المرجوة منها، واعتمادا على ذلك فقد يتضمن هذا المبحث ثلاث مطالب تعرض على ضوئها :

- ✓ **المطلب الأول:** مفهوم الرقابة المالية.
- ✓ **المطلب الثاني:** أهمية وأهداف الرقابة المالية.
- ✓ **المطلب الثالث:** تقسيمات الرقابة المالية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية

يمكن النظر إلى الرقابة المالية بالشكل العام على أنها تتبع أداة كافة نشاطات المنشأة من أجل كشف الأخطاء والانحرافات الحالية والمستقبلية و العمل على تلافيها للوصول إلى أقصى كفاءة إدارية ممكنة ويمكن التعرض لمفهوم الرقابة المالية من خلال التطرق لنشأة الرقابة المالية وتعريفها.

الفرع الأول: نشأة الرقابة المالية

ترجع نشأة الرقابة المالي إلى نشأة الدولة وملكيتها للمال العام و إدارته نيابة عن الشعب فقد كان لدى الفراعنة في مصر رقابة تهتم بضبط المحاصيل باعتبارها أهم الأشياء التي يمكن اقتطاع الضرائب منها، وكان لدى أثينا منذ أكثر من 300 سنة قبل الميلاد مؤسسة مختصة بالرقابة على أموال الدولة [1].

ولقد اهتمت الدولة الإسلامية بالرقابة للحفاظ على أموال بيت مال المسلمين، حيث قسمت الرقابة في ذلك العصر إلى نوعين من الرقابة وهما "رقابة ذاتية، ورقابة الوالي للولاة "، وأما الرقابة الذاتية وهي بمثابة الرقابة التي تعود إلى التزام العبد أمام ربه بالمحافظة على الأمانات والتي من بينها أموال الدولة الإسلامية، و أما رقابة الوالي للولاة، فتمثلت في الكثير من الأحداث والتي ذكرتها كتب السيرة كمحاسبة الرسول صلى الله عليه وسلم لأحد الولاة الذي استخدمه لتحصيل الصدقات[2].

وفي العصور الحديثة تعد فرنسا من أوائل الدول التي أوجدت هيئة مختصة للرقابة على الأموال العامة حيث أنشأ الملك سانت لويس غرف للمحاسبة من أهمها غرفة محاسبة باريس في سنة 1256 والتي خضعت لتطورات عديدة إلى أن تمثلت في الرقابة القضائية التي تمارسها محكمة المحاسبات منذ عام 1807 .

أما في إنجلترا فقد أُنشأت هيئة الرقابة المالية في عام 1866 وفي الولايات المتحدة الأمريكية، أُنشأت هيئة عليا للرقابة المالية بموجب قانون الموازنة الذي صدر في عام 1921 إذ قامت بإنشاء جهاز المحاسبات العامة، ثم صدر قانون إجراءات الموازنة والمحاسبة لسنة 1950 وغيرها من القوانين المتطورة الهادفة إلى تدعيم الرقابة وشمولها لجميع الإيرادات وأساليب إنفاقها وتطور هذه الأساليب فنيا[3].

---

1 عوف محمود الكفراوي، **الرقابة المالية في الإسلام**، الطبعة الأولى، مطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 1997 ،ص 17

2 ماجد محمد سليم أبو هداف، **تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية** ، رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير في المحاسبة والتمويل، الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2006 ،ص 28.

3 سيروان عدنان ميرزا ، **الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي**، الطبعة الأولى،منشورات دائرة الإعلامية في مجلس النواب بغداد، العراق،2008، ص 68 .

وفي الوقت الحاضر، فقد بلغ التطور في مجال الرقابة درجة متقدمة جدا سواء على النطاق المحلي أو الدولي، فنشأت لهذه الغاية منظمات دولية وإقليمية وأجهزة محلية تهتم كلها بالرقابة المالية ومن أمثلتها المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا الدولية لأجهزة الرقابة العليا(INTOSAI) وغيرها من المنظمات الإقليمية العربية والإفريقية والآسيوية وقد وضعت المنظمات نصب أعينها تنظيم أعمال الرقابة على المال العام وتقديم التوصيات اللازمة لتطوير العمل الرقابي في مختلف الدول .

أما في الجزائر فقد نص المشرع الجزائري، كما في غيره من الدول، على تشكيل مجلس للمحاسبة دستور 1976 وذلك في إطار استكمال تشكيل مؤسسات الدولة في تلك الفترة وأُنشئ ذلك المجلس سنة 1980 وخضع قانونه الأساسي لعدة تعديلات كان آخرها سنة 2016 حيث أصبحت مهمته تشمل مراقبة جميع الأموال[1].

الفرع الثاني: تعريف الرقابة المالية

جاءت عبارة الرقابة ومدلولها في كثير من الكتب والبحوث الصادرة في العلوم الإدارية والمالية العامة، وقد اختلفت تعاريفها ومفاهيمها وتشعبت من حيث التحديد أو التوسع لهذه المفاهيم، ويرجع ذلك إلى محدودية النظرة أو اتساعها إلى زاوية أو زوايا معينة من وظائفها المختلفة، وهذا ما يدل على أن مفهومها واسع، حيث برز مفهوم الرقابة المالية كالتالي:

الرقابة لغة:

هي المحافظة والانتظار، فالرقيب يعني الحافظ والمراقب، والرقيب: هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء والرقيب من يلاحظ أمراً ما[2].

الرقابة المالية اصطلاحا:

تعددت تعاريف الرقابة المالية بتعدد الباحثين في الرقابة بشكل عام ومنها الرقابة المالية ويرجع السبب في ذلك إلى الوظيفة التي ينظر إليها من خلالها والأهداف التي تحققها والأجهزة التي تقوم بها، ولقد تعددت التعاريف التي تناولت الرقابة المالية نذكر أهمها :

---

1 موفق عبد القادر ، **الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة** ، مجلة كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، جامعة محمد خيضر – بسكرة ، العدد الخامس ، جوان 2009 ، ص 87.

2 محمد رسول لعموري، **الرقابة المالية العليا دراسة مقارنة**،منشورات الحلبي الحقوقية،دمشق،سوريا،ص19 .

- تعريف الدكتور " **محمد كويفاتيه** عرف الرقابة المالية بأنها: "تلك التي تتم من قبل جهة مستقلة، وتستهدف ضمان س لامة التصرفات المالية والمحاسبية والإدارية، والتأكد من مشروعية النفقة، وإنفاقها مع الأحكام والقوانين النافذة، ومقارنة نتائج التنفيذ بالخطط الموضوعة وقياس مستوى نتائج الأعمال بما كان مستهدفا تحقيقه، بالاستناد إلى معدلات الأداء ودراسة أسباب الانحرافات ومعالجتها[1]. "

- تعريف الدكتور **محمد رسول العموري** :قد عرف الرقابة المالية بأنها: "مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة، بغية المحافظة على الأموال العامة ،وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها بدقة وفعالية واقتصادية وفقا لما أقرته السلطة التشريعية بالموازنة والقوانين المالية الأخرى، ووفقا للخطط الموضوعة للجهات الخاضعة للرقابة[2]. "

- وبالتالي فيمكن تعريف الرقابة المالية على أنها: **الإشراف ،الفحص ،المراجعة ،التفتيش والملاحظة من طرف سلطة عليا التي لها الحق، للتعرف على كيفية سير العمل داخل التنظيم والتحقق من الاستعمال الحسن للإمكانيات المالية المتاحة وكذلك ما مدى احترام القوانين والتنظيمات سارية المفعول المعمول بها.**

ومن التعاريف السابقة يمكننا أن نستخلص عدة خصائص للرقابة المالية مع تبيان أهميتها ، كل هذا ستتطرق إليه في المطلب الثاني.

الفرع الثالث: خصائص الرقابة المالية

لا بد أن تتميز الرقابة المالية بجملة من الخصائص نوجزها فيما يلي:

1 - **الدقة** : بمعنى أن تكون جميع العمليات المالية التي تضمنتها الخطة التنظيمية واضحة ودقيقة يسهل فهمها تحدد فيها الأهداف الكلية والتفصيلية التي يسعى الجهاز الرقابي إلى تحقيقها وترتيبها وفق أولويات معينة ومعرفة السلطات ومسؤوليات كل عون مكلف بالرقابة المالية، مما يسهل عملية الرقابة المالية.

2 - **المرونة والفعالية** : بمعنى أن تكون المعايير المستخدمة في الرقابة المالية مرنة، أي قابليتها للتطور والتكيف بما يتلاءم مع التغيرات المفاجئة التي قد تحدث، والفعالية تكمن في قياس مدى تحقيق الخطة التنظيمية للأهداف المطلوبة وذلك بمقارنة ما تم تحقيقه فعلا بما كان مستهدفا.

[1] سيروان عدنان ميرزا، المرجع السابق، ص 74.

[2] نفس المرجع، ص 74.

3 - **البساطة والموضوعية** :فالبساطة بمعنى أن تكون الخطة التنظيمية للعمليات المالية مبسطة وغير معقدة ويبين فيها توزيع الصلاحيات على مختلف المستويات الإدارية، وطرق الاتصال بينهما"[1]".

أما الموضوعية هي أن تكون المعايير المحددة للرقابة المالية لا دخل للعمل الذاتي فيها ولا تخضع للعلاقات الشخصية.

4 - **السرعة** : يجب أن تعطي الرقابة تقريرا عن الانحرافات والتجاوزات بسرعة لكي تقلل التأثيرات الضارة لتلك الانحرافات فكلما تم اكتشاف الانحرافات المالية في وقت مبكر، كلما أمكن الإسراع في اتخاذ الإجراءات التصحيحية لمعالجتها.

5 - **التكلفة والاقتصاد** : بمعنى أن تكون التكاليف المرصودة لممارسة الرقابة المالية معقولة نسبيا، بحيث يجب أن يكون عائد النظام الرقابي أكبر مما ينفق فيه من جهد ووقت ومال[2].

6 - التحليل : إن مهمة النظام الرقابي لا تنحصر على كشف الأخطاء فحسب، بل يجب أن يتعدى إلى معرفة أسباب الانحرافات والأخطاء، و العوامل والظروف التي أدت إلى حدوثها من أجل تجنبها وإيجاد الحلول لها ، لذلك فالنظام الرقابي هو الذي يكتشف الخطأ، ويحلله ويحدد المسئول عنه، وأسبابه، ونتائجه وكيفية علاجه.

7 - **التنبؤ المستقبلي** :بمعنى أن يعتمد النظام الرقابي على عنصر الخبرة من أجل تجنب الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها.

8 - الملائمة : يجب أن تكون الخطة التنظيمية للرقابة المالية تتلاءم مع طبيعة الهيكل التنظيمي للجهاز الرقابي، حيث تحدد فيه الصلاحيات ومسؤوليات كل عون مكلف بالرقابة، بحيث لا يمكن لأي عون أن يتعدى مهام عون آخر في إطار العمل الرقابي كاحترام الفصل بين وظيفة الآمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي.

المطلب الثاني:أهمية وأهداف الرقابة المالية

الفرع الأول: أهمية الرقابة المالية

1 عبد الفتاح الصحن، **الرقابة والمراجعة الداخلية على المستوى الكلي والجزئي**، الدار الجامعية للطبع و النشر والتوزيع، الإسكندرية، 1999، ص 160.

2 مصطفى صالح سلامة، **مفاهيم حديثة في الرقابة الداخلية والمالية**، الطبعة الأولى، دار البداية، عمان، الأردن، 2010، ص 104.

تؤدي الرقابة المالية دورا هاما في تحقيق أهداف الإدارة العليا بما تقدمه من معلومات على النحو التالي:

– هي أحد أركان الإدارة المالية والتي تقوم على عملية متابعة وتنفيذ الخطط وقياس وتحليل النتائج الفعلية بالمقارنة مع الخطط وما تتضمنه من أهداف، سياسات، إجراءات وبرامج.

– تتعدى عملية الرقابة جرد الكشف عن الانحرافات والمشكلات العلمية لتشمل جوانب تتعلق بتقييم الآثار والنتائج وتطوير الأداء الفكري والتنظيمي بشكل يكفل حسن سير الأعمال بكفاية وفعالية.

– تهدف الرقابة إلى التأكد من أن تنفيذ الميزانية يسير وفقا للإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية وأجهزتها، بغية المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من كل تبذير أو سوء استعمال في مجال الإنفاق أو الإيرادات العامة[1].

– الرقابة تضمن استقامة ونزاهة الموظفين والتأكد من أدائهم لمهامهم وواجباتهم بكل أمانة واستقامة.

– الرقابة المالية من أهم الوسائل التي تلزم جميع الموظفين باختلاف مواقعهم الإدارية على احترام وتطبيق القوانين والتعليمات كاملة.

– الرقابة المالية صمام أمان للإدارة العليا إذ تكفل وتضمن استمرارية العمل بصورة جيدة حسب الخطة المرسومة.

– الرقابة المالية إحدى الأدوات الهامة لاكتشاف أصحاب القدرات المميزة والمتفوقين في مهامهم، وذلك من خلال الرقابة ومتابعة التقارير التي تقدم للإدارة العليا، وهذا من أجل تقرير الأداء وتحفيز المبدعين ومكافأتهم.

– الرقابة المالية تقيم النشاط الحكومي في تحقيق أهداف الميزانية وأثرها على مستوى النشاط الاقتصادي في المجتمع[2].

– تكمن أهميتها في سعيها لفرض احترام إرادة الأمة في تسيير أموالها وتوجيهها للوجهة الصحيحة.

– الرقابة تضمن شرعية تنفيذ العمليات التي يجب أن يتم وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها في مجال تحصيل الإيرادات وصرف النفقات.

– الرقابة المالية متابعة لنشاط السلطة القائمة على تنفيذ الموازنة العامة للإلمام بتكاليف التنفيذ ومدى إنتاجية الإنفاق العام وما قد صاحب هذا التنفيذ من إسراف وتبذير.

---

1 محمود حسين الوادي، **مبادئ المالية العامة**، الطبعة الثالثة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007، ص173.

2 جمال لعمارة، **أساسيات الموازنة العامة**، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004،ص171

الفرع الثاني : أهداف الرقابة المالية

تهدف الرقابة المالية بصفة عامة إلى المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من العبث، كما يمكن تلخيص هذه الأهداف في بعض العناصر وهي:

- تهدف إلى حماية الصالح العام والرقابة المالية كنوع من أنواع الرقابة تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي حسبما تحدد الموازنة العامة دون إسراف أو تبذير أو إخلال، حفاظا على حسن الإدارة الحكومية ماليا والحفاظ على الأموال العامة[1].

- إخضاع المؤسسة أو الإدارة للنظم واللوائح والقوانين التي تنظم عمل الأفراد[2].

-التأكد أن الموارد المادية والبشرية تستخدم بطريقة مثلى ولا تهدر بدون مقابل.

- يعتبر مشروع الميزانية خلاصة المفاضلات بين البرامج البديلة لتحقيق أهداف المجتمع وتحقيق رغباته، واعتماد الميزانية هو تصديق من السلطة التشريعية على أفضلية هذه البرامج وصلاحيتها لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية[3].

- على السلطة التنفيذية أن تبذل كل ما في وسعها لضمان سلامة التنفيذ وعلى السلطة التشريعية أن تراقب هذا التنفيذ مراقبة مستمرة حتى تتأكد من كفاءة تنفيذ البرامج المعتمدة.

- التأكد من سلامة الأنظمة والتعليمات والقوانين المالية[4].

- التأكد من صلاحيات العمليات المالية والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والوثائق الثبوتية لكل عملية مالية.

-الكشف عن الانحرافات والأخطاء التي وقعت أثناء التنفيذ ومحاربة ومكافحة شتى أنواع الفساد الإداري.

-التأكد من أن النفقات العامة كافة صرفت وفقا لما هو مقرر لها والتأكد من حسن استخدامها للأموال العامة في الأغراض المخصصة لها.

---

1 محمد رسول لعموري، **المرجع السابق**، ص 24.

2 علي عباس،**المرجع السابق** ،ص34 .

3 زاهر عبد الرحيم عاطف، **المرجع السابق**، ص 84.

4 بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، **الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي** ،الطبعة الأولى ، الحامد للنشر والتوزيع ، 2010 ،عمان،الأردن ،ص 69.

-زيادة قدرة وفعالية الأجهزة الحكومية على تحقيق الأهداف العامة للدولة بأعلى درجة من الكفاءة والاقتصاد.

-العمل على ترشيد الإنفاق العمومي وتوجيه الأجهزة الحكومية إلى أفضل السبل لتحسين إجراءات الأعمال المالية.

-ضمان حسن استخدام الأموال والاقتصاد في الإنفاق، دون عرقلة التنفيذ وذلك بمنع التشدد غير المبرر في الإجراءات وبشكل يضمن مكافحة الفساد المالي والإداري.

المطلب الثالث: تقسيمات الرقابة المالية

تقسم الرقابة المالية إلى عدة أنواع، وأهمها من حيث الزمن، ومن حيث الجهة، وهناك رقابة حسابية ورقابة اقتصادية، و التي سنعرضها ضمن هذا المطلب

الفرع الأول: الرقابة من حيث الزمن:

يمكن أن تكون الرقابة المالية سابقة لتنفيذ الميزانية العامة أو لاحقة له أي بعده أو يمكن ممارستها أثناء التنفيذ نفسه، لذلك تأخذ من حيث الزمن ثلاث أنواع الرقابة المالية وهي:

أولا: الرقابة المسبقة :

وهي الرقابة المانعة أو الوقائية بمعنى أنها تمنع الأخطاء أو التجاوزات قبل وقوعها، حيث يعد هذا النوع من الرقابة قبل استكمال عملية الصرف وعليه فإنها تقوم بالوقاية من الانحراف منذ البداية[1] .

ولهذا النوع من الرقابة الكثير من المزايا أهمها:

-تدفع الموظفين إلى تحري الدقة في تطبيق وتنفيذ القوانين و اللوائح والتعليمات المالية.

- تعمل على التنبؤ بالمخاطر والتحذير منها قبل وقوعها كما تقلل من فرص ارتكاب الأخطاء وتحول دون حدوثها.

-تعمل على تدارك ضعف أو عدم خبرة الإدارة في بعض الجهات المشمولة بالرقابة قبل حدوث الآثار الضارة، وهذه الميزة تبدو ذات أثر وفاعلية في الدول النامية خاصة عندما ينخفض مستوى الكفاءة والخبرة في حالتها العملية بصفة عامة، و يزيد حجم المشروعات على الإمكانيات المتاحة وهو مناخ من شأنه أن يزيد من فرص الانحراف والخطأ.

1 أكرم إبراهيم حماد، **الرقابة المالية في القطاع الحكومي**،الطبعة الأولى، جهينة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006 ،ص 29.

– تعد دافعا للأجهزة المشمولة بالرقابة على أداء واجباتها بالدقة والعنا يتي والحرص المطلوبين وتحول دون عبث المنحرفين بالموارد المالي وإنفاقها في غير ما خصص لها.

مع ذلك لا يخلو أسلوب الرقابة من العيوب فغالبا ما يصعب وفقا لهذا النظام مراجعة العملي المالي في مجموعها خاصة بالنسبة للارتباطات المالي الكبيرة والمشروعات الإنشائي وإنما تتم مراجعتها كأجزاء متفرقة بدأ بتنفيذ جزء منها، وبالتالي قد لا تتاح الفرصة لجم يع أجزاء العملي الواحدة ودراساتها للكشف عما قد يكون هناك غش أو تلاعب كما أن الرقابة قبل الصرف لابد وأن تنجز في وقت قص ير وإلا أدت إلى بطء في الإجراءات وتعطيل لسير العمل مما قد يكلف الدولة والشعب أضعاف ما قد ينجم عن الرقابة السابقة من مزايا[1].

ثانيا: الرقابة اللاحقة

تبدأ هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالي ي، وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة وتشتمل هنا على جانبي الموازنة العامة وهي تعني مراقبة عمل يات تنفيذ الموازنة بعد إتمامها، فهي تكشف المخالفات المالي التي تقع .

وللرقابة المالي اللاحقة م يزة هامة أنها تمكن من دراسة النشاط كله بعد الانتهاء من البرنامج ولهذا فهي رقابة أكثر شمولا من الرقابة السابقة كما أنها من ناح ي أخرى لا تسبب عرقلة الأعمال الحكوم ي لأنها تتم بعد انتهاء النشاط .

أما عيبها فإنها تتم بعد أن يحدث خرق القوانين وبعد أن تكون الانحرافات قد تمت وقد يصعب استرداد الأموال العمومي التي ضاعت نتيجة هذه الانحرافات .

ثالثا: الرقابة أثناء التنفيذ (المستمرة/الآني)

تتم ي هذا النوع من الرقابة بالاستمرار داخل الوحدة الاقتصاد ي، و يصلح تطبيقه في الوحدات الاقتصادي الكبيرة التي يصعب تدقيقها عن طريق التدقيق النهائي خلال فترة محدودة حيث يبدأ هذا النوع من

1 مصطفى الفار، **الإدارة المالي العامة**،الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008 ،ص 91

التدقيق مع بدية العملية و يستمر بانتهائها ليتحول إلى رقابة نهائية عند مراجعة وفحص الم يزانية العمومية و الحسابات الختامية .

وهي الرقابة المستمرة في مختلف مراحل الأداء حيث تحاول هذه الرقابة اكتشاف أية انحرافات خلال تنفيذ الأعمال واتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها فهي تكون أثناء تنفيذ العمليات المالية و تقوم بها الإدارة، مثل مراقبة صرف النفقة أو مراحل تحصيل الإيرادات[1].

ويمتاز هذا النوع من الرقابة بالمميزات التالية:

- اكتشاف الأخطاء والانحرافات في وقت مبكر يسمح بمعالجتها .
- الوقوف على نقاط الضعف والقوة في الوقت المناسب لوجود وقت كافي لدى المدقق يمكنه من التعرف على الوحدة بشكل أفضل ومن التدقيق بشكل أوفى.
- إنجاز أعمال المراجعة والفحص النهائية في وقت أقل بسبب انتظام العمل بمكتب المدقق، وأ يضا إنجاز الأعمال في الوحدة الاقتصادية في أوقاتها دون إهمال أو تأخير بسبب تردد المدقق واتساع المجال زمني للتدقيق.

الفرع الثاني :من حيث الجهة التي تتولى الرقابة

من خلال هذا المعيار هناك نوعين من الرقابة المالية هما : رقابة داخلية ورقابة خارجية .

أولا: الرقابة الداخلية :

هي الخطة التنظيمية والوسائل والإجراءات الموضوعة من قبل المنشأة للمساعدة في تحقيق أهداف الإدارة، نحو التأكد من سلامة وكفاءة تنفيذ أعمال المنشأة وتطبيق سياسات الإدارة، والمحافظة على الأصول والممتلكات، ومنع و اكتشاف الغش والخطأ وكذلك التأكد من صحة واكتمال السجلات المحاسبية، وإعداد البيانات المالية السليمة في الوقت المحدد لها [2].

ويعتبر من قبيل الرقابة الداخلية ما يقوم به الوزراء و رؤساء المصالح ومدراء الوحدات **الحكومية من رقابة مرؤوسيهم كذلك ما تقوم به وزارة المال أو البنك المركزي من رقابة على الوزارات** والمصالح الأخرى، وهي لذلك تسمى رقابة ثابتة أو رقابة إدارية[3].

---

1 محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، **مبادئ المالية العامة**، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2005 ،ص198.

2 جهاد محمد شرف، **أثر الرقابة على استمرار التمويل**، الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2005 ،ص 24

3 جهاد محمد شرف، **نفس المرجع**، ص25

وتهدف الرقابة الإدارية إلى :

- التأكد من أن كل الأعمال التي تتم إجراؤها تتم حسب ما هو مسموح به من قبل الإدارة .
- التأكد من إثبات وتسجيل كافة العمليات المالية في السجلات بشكل منتظم وصحيح وحسب السياسات المحاسبية.
- التحقق من أن السجلات تشمل كافة أصول وممتلكات المؤسسة.
- التحقق من استخدام أصول وممتلكات المنشأة تتم حسب المصرح والمسموح به من قبل الإدارة.
- التحقق من التوثيق المنتظم حسب الفترات الزمنية ، ومقارنة الأصول الموجودة مع ما هو مثبت في السجلات واتخاذ الإجراءات اللازمة في حال وجود اختلاف.
- التأكد من سلامة وكفاية النظام المحاسبي لحجم وطبيعة عمل المؤسسة.

ثانيا: الرقابة الخارجية

وهي تلك الرقابة التي تمارسها الجهات التي لا تتبع السلطة التنفيذية وتتمثل في رقابة السلطة التشريعية وتكون في شكل أجهزة رقابة متخصصة تابعة للبرلمان مثل رقابة ديوان المحاسبة، والرقابة القضائية والتي تنظر في الشكاوي التي ترد على بعض الموظفين واتخاذ قرارات مناسبة لتصويب القرارات غير المشروعة .

وتهدف الرقابة الخارجية إلى ما يلي :

1. فحص العمليات المالية، ومدى الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات ومراقبتها من أجل تبيان ما يلي :

أ - التحقق مما إذا كانت القوائم المالية تمثل بصدق المركز المالي للدائرة، وفيما إذا كانت نتائج العمليات قد تمت وفق المبادئ المحاسبية المتعارف عليها

ب -معرفة مدى كفاءة واقتصاديات العمليات المالية ومراجعتها من أجل تبيان مدى قدرة الدائرة ، الحكومية على استخدام الموارد البشرية والمادية وإدارتها بكفاءة واقتصادية.

2. فحص ومراجعة نتائج البرامج من أجل تبيان مدى تحقيق النتائج أو المنافع التي سبق تحديدها من السلطة التشريعية، وما إذا كانت الدائرة قد قامت بأخذ البدائل التي تحقق النتائج المرجوة بأقل تكلفة.

الفرع الثالث: من حيث موضوع الرقابة :

من خلال هذا المع يلي هناك نوع ين من الرقابة المال يتي: الرقابة المحاسبية (المستندية) والرقابة الاقتصادية (التقييمية)،

أولا: الرقابة المحاسبتي (المستندتي):

وتعد الرقابة المحاسبتي جزءا لا يتجزأ من الرقابة المال تي وتشمل أهدافها عادة دورا مهما في الرقابة اللاحقة، أي بعد حدوث العمل يات بشكل يتيح مشروع تي وكفاءة العمل يات التي يتم تنفيذها[1] ، وتتم الرقابة المحاسبتي بغرض التأكد من تنفيذ الإجراءات واللوائح والتعل يمات والقوانين الموضوعة، وتمثل هذه الرقابة جزءا من عمل الجهاز المركزي للمحاسبات[2].

ثانيا: الرقابة الاقتصادية (التقييم تي):

وتعني التأكد من كفاء استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام لتحق تي الأهداف المخططة، من خلال دراسة مدى جودة الأداء واتخاذ القرارات التصح يحي تي لإعادة توج يه مسارات الأنشطة في المنظمات كما يحقق الأهداف المرجوة منها[3] .

ومن أهداف الرقابة الاقتصادي تي ما يلي :

- التعرف على مدى قدرة المنظمة على تحق تي أهدافها الموضوعة.
- تفسير الانحرافات في النتائج الفعل تي وفقا لما ورد في برنامج الأداء تفس يرا واضحا مع تحد يد أسباب هذه الانحرافات ..
- معرفة قدرة المنظمة على تحق تي الاستخدام الأمثل لمواردها المال تي والبشري تي وبما يعر يها الهدر والتبذير.
- اتخاذ الخطوات اللازمة لتجنب حدوث الانحرافات في المستقبل.

المبحث الثاني: إجراءات الرقابة المالية

اهتمت العديد من الدول بخطوات وأساليب تنفيذ العملية الرقابية لحماية المال العام وصيانة مواردها، فنظمت الكثير من المؤتمرات الدولية لتطوير أساليب وإجراءات المراجعة الهادفة لتحقيق الرقابة لأهدافها بأفضل

1أحمد مانع صريحيت، شرار المطيري، **مدى فاعلي تي إجراءات الرقابة المال تي على الإنفاق التي يطبقها** ديوان المحاسبة الكوي تي ، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012 ،ص 17

2 عبد الفتاح محمد الحصن، محمد الس يي سرا يلي **الرقابة والمراجعة الداخل تي على المستوى الجزئي والكلي** ، الطبعة الأولى،الدار الجامع تي مصر،2004 ،ص 394.

3 مبارك محمد الدوسري، **تقييم أثر الرقابة المالية التي يمارسها**، ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة في دولة الكويت، رسالة مقدمة للحصول على شهادة الماجستي تي في المحاسبة، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011 ، ص 38.

الطرق وبأقل التكاليف، وذلك في ظل التغيرات الجديدة التي أدت إلى ظهور عملية الرقابة بمختلف أنواعها التي تندرج منها الرقابة المالية بأدواتها وأساليبها، وكفاءة المراقب المالي في ممارسة عملية الرقابة والإشراف الفعال لتتمكن الهيئة العامة من معرفة قدراتها على بلوغ أهدافها وتحقيقها بالوسائل المتاحة والمعقولة، ومراقبة صرف النفقات العمومية وأوجه الإنفاق، رقابة مالية حازمة وصارمة وفعالة، وذلك بتوفير آليات ووسائل رقابية متنوعة وإصدار قوانين وتعليمات متعلقة بالرقابة المالية، لضمان السير الحسن للمال العام واكتشاف المخالفات والانحرافات، لذلك سنقوم في هذا المبحث للتطرق إلى ثلاث مطالب :

- ✓ **المطلب الأول:** خطوات الرقابة المالية.
- ✓ **المطلب الثاني:** أساليب الرقابة المالية.
- ✓ **المطلب الثالث:** مستلزمات الرقابة المالية.

المطلب الأول: خطوات الرقابة المالية

للقيام بالرقابة المالية على النفقات العمومية، ولنجاح هذه الرقابة وتحقيق الأهداف المرجوة منها، يستوجب وجود مدقق كفؤ قادر على القيام بأعباء أعمالها سواء كان هذا المراقب فردا أو مؤسسة أو جهازا ويكون له نوع من الاستقلالية تمكنه من إبداء رأيه بحرية تامة دون تأثير على نتائج أعماله، وهذه الرقابة تمر بعدة خطوات يمكن حصرها فيما يلي:

- بيان الأهداف
- تحديد المعايير أو مقاييس الأداء.
- قياس الأداء الفعلي.
- مقارنة الأداء الفعلي مع المعايير و الكشف عن الانحرافات .
- دراسة و تحليل أسباب الانحرافات .
- اقتراح الإجراءات التصحيحية و برنامج تنفيذها و متابعتها.

1-بيان الأهداف:

أي تعيين الغايات التي تسعى المؤسسة أو الفرد لتحقيقها وعلى ضوء هذه الأهداف يستطيع المدراء أن يرسموا ما ينبغي أن يبذله العاملون لبلوغها.

2- تحديد المعايير النموذجية أو مقاييس الأداء الخاصة بمستويات الأداء:

تعتبر هذه الخطوة من أهم خطوات عملية الرقابة لأن المعايير التي يتم وضعها في هذه الخطوة تعتبر بمثابة الأساس الذي يبنى عليه نظام الرقابة أو المنارة التي يسترشد بها، إذ بدونها لا يمكن معرفة نسبة العمل المنجز، و يتعذر التفريق بين الأداء الجيد و الرديء، و من ثم فإن فاعلية نظام الرقابة يتوقف على مدى موضوعية

و دقة تلك المعايير التي يجب أن تستمد من الخطة وأهدافها، وتوقع اتجاهات الأداء تمكن من الكشف المبكر عن الانحرافات من خلال قياس مستويات الأداء الفعلي أو تقويم نتائجه، بالإضافة إلى قياس المخرجات أي بعد الانتهاء من عملية التنفيذ، ويطلق على هذا النوع من الرقابة التصحيحية أو العلاجية أو اللاحقة وهي رقابة ضرورية لاستكمال العملية الرقابية الشاملة، وتتطلب مرحلة قياس الأداء الفعلي توفر وسائل ملائمة للقياس من عمال وأنظمة وأجهزة.

ومن الملاحظ لعملية الرقابة، نجد أن مقاييس الأداء لها دور هام في تمكين النظام الرقابي من أداء مهامه بفاعلية، فبدون مقاييس الأداء لا نستطيع مقارنة مستوى الأداء الفعلي بالمستوى المعياري المحدد مسبقا على ضوء الأهداف المرغوب تحقيقها .

3–قياس الأداء الفعلي:

تمثل الخطوة الثانية من خطوات الرقابة في قياس مستوى الأداء الفعلي و معرفة مدى قربه أو بعده عن الأهداف أو المعايير التي تم تحديدها سابقا، وكما أنه من الصعب القيام بمراقبة مختلف الأعمال في غياب وجود معايير الأداء، فإنه من غير المجدي وجود هذه المعايير دون القيام بعملية قياس دوري لمستوى الأداء، و عادة ما يتم قياس الأداء في مراحل متعاقبة و متعددة من التنفيذ، فقد يكون القياس في مرحلة المدخلات أي قبل بداية التنفيذ وتسمى الرقابة الممارسة عندئذ بالرقابة المانعة أو الوقائية أو السابقة، كما قد تمارس الرقابة أثناء التنفيذ و التي يطلق عليها عندئذ الرقابة المتزامنة أو المسايرة للتنفيذ.

و تقدم المعلومات المتأتية من عملية القياس الناتجة عن ممارسة مختلف أشكال الرقابة بالاعتماد على ما توفره نظم المحاسبة و الأساليب الإحصائية و التقارير من بيانات و معلومات.

فتتطلب مرحلة قياس الأداء الفعلي توفر وسائل ملائمة للقياس من عمال و أنظمة و أجهزة حيث يمكن للحاسوب أن يلعب دورا هاما في سرعة عملية القياس و عرض النتائج بدقة كبيرة لغرض تحقيق فاعلية الرقابة و من ثم اتخاذ القرارات الخاصة بها في المراحل التالية، لأن لعامل السرعة أثره في فاعلية النظام الرقابي [1].

4–مقارنة الأداء الفعلي مع المعايير و الكشف عن الانحرافات:

إن القيام بوضع المقاييس أو المعايير و جمع البيانات حول الأداء الفعلي قد يأخذ الكثير من الوقت و الجهد و يكلف كثيرا، و تعتبر كل هذه الأشياء مضيعة للوقت و الجهد و المال إذ يتم القيام بدراسة الأداء الفعلي ومقارنته بالمعايير لكشف الانحرافات حالة وجودها، و تحديد اتجاهها و مداها غير أنه يعمل على تمكين الإدارة من التنبؤ بالنتائج المستقبلية و جعلها قادرة على مواجهة الأخطاء في المستقبل لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، ويجب في هذه المرحلة التركيز على الانحرافات الهامة سواء كانت الموجبة أو السالبة بحيث تعطي الرعاية والاهتمام الكافي للأولى من أجل دعمها بينما تحلل الثانية بشكل أدق من أجل معرفة أسبابها و علاجها[2].

1 صالح هشام صادق، **المدخل في التخطيط والرقابة**، الجامعة المفتوحة، ليبيا، سنة 1998،

2 احمد عرفة وسمية شلبي،**الإدارة والفراغ ، فعاليات التخطيط والرقابة**، دار النيل للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 1989، ص 284.

و بذلك تخلص إلى أن هذه المرحلة تتطلب استعمال كافة الإمكانيات المتاحة سواء البشرية منها مثل المختصين في المحاسبة و الإحصاء و التحليل المالي...إلخ، و المادية مثل أجهزة الحاسوب والسجلات المالية ...إلخ، مما يسمح بعملية المقارنة بشكل فعال بين النتائج المحققة و الأهداف المحددة و تحديد ما إذا كان الانحراف داخل حدود المرونة المقبولة أم خارجها.

5- مرحلة دراسة و تحليل الانحرافات:

من المعلوم بصفة عامة أنه من النادر أن يتطابق الأداء الفعلي مع الأداء المخطط بشكل كلي و بالتالي لا بد من وجود اختلافات بين الطرفين، إلا أنه من الضروري جدا معرفة الأسباب التي أدت إلى ذلك و تحديد نوعية تلك الانحرافات فيما إذا كانت طبيعية أم لا، فالانحراف الطبيعي قد لا يحتاج إلى علاج أصلا أو أنه يحتاج إلى علاج سطحي و بسيط لا أكثر، في حين أن الانحراف غير الطبيعي يتطلب علاجا حاسما و صارما و يجب أن يخطط له بشكل جيد يتناسب مع أهميته و جسامته[1].

و تعد هذه المرحلة من أهم المراحل الضرورية لتحقيق الفاعلية في عملية الرقابة، فبدونها لا يمكن اقتراح الخطوات التصحيحية و برامج تنفيذها و التي يجب أن تستهدف الحد من أسباب الانحرافات أو الوقاية منها وليس فقط معالجة أغراضها حيث يوجد فرق أساسي بين أسباب الانحرافات و أعراضها، فالأسباب هي المؤثرات أو المتغيرات التي يؤدي حدوثها إلى ظهور الانحرافات أما الأعراض فهي المظاهر الملاحظة للانحرافات، ويتضمن الأسلوب العلمي للتعامل مع هذه المرحلة:

- التحليل الدقيق للانحرافات بهدف الكشف عن أكبر قدر من الأسباب المحتملة وراءها.
- اقتراح الإجراءات التصحيحية و برنامج تنفيذها و متابعتها.
- دراسة الأسباب المحتملة، و تحليل علاقاتها مع بعضها بهدف تحديد أيهما أكثر أهمية في خلق الانحرافات الملاحظة.
- تعريف السبب الرئيسي ثم التحقق من صحته على أساس أنه السبب الأكثر تأثيرا من غيره من الأسباب المحتملة .

6- اتخاذ الإجراءات التصحيحية و متابعة تنفيذها:

1 سعيد محمد المصري،**التنظيم والإدارة : مدخل المعاصرة**، الدار الجامعية للنشر والطباعة والتوزيع، مصر، 1999، ص 244.

لقد سبق أن ذكرنا أنه يجب القيام بعملية التقييم حتى يمكن التعرف على الأسباب الحقيقية و ليست الظاهرية للانحرافات، و يتطلب ذلك عدم الاكتفاء بحصر هذه الانحرافات و تحديدها و إنما اتخاذ الإجراءات التصحيحية و العمل على التغلب على الصعوبات التي قد تنشأ و تحويل ذلك إلى فعل حقيقي و متابعة عملية التنفيذ للتأكد من التغلب على تلك الانحرافات.

إن العمل التصحيحي يصبح ضروريا عندما يبتعد الأداء عن المعايير و عادة ما تتخذ نوعين من الإجراءات تتم على مرحلتين :

– **المرحلة الأولى** و هي مرحلة الإجراءات التصحيحية العاجلة و التي تتخذ لأجل تصحيح الوضع و إرجاعه إلى المسار السليم لأن المشكل لا يحتاج إلى أي تأخير لتفادي أي تراكمات تنتج عن ذلك.

– **المرحلة الثانية** و هي مرحلة الإجراءات التصحيحية الأساسية و التي يتم من خلالها الغوص في معالجة الانحراف الذي قد يتطلب قرارات جذرية و حاسمة قد تعكس الأمور سواء في طرق الرقابة أو في أنظمة التشغيل و مما سبق نلاحظ العلاقة الوطيدة بين هذه المرحلة و المرحلة السابقة حيث تعتمد هذه المرحلة على نتائج المراحل السابقة و من ثم تبدوا الأهمية الكبيرة لهذه الأخيرة في إنجاح العمل في هذه المرحلة أو إفشاله، و ذلك لأن أية عملية تصحيح أو تطوير سوف تعتمد في دقتها و سلامتها على مدى صدق و شمولية نتائج المراحل السابقة و على مدى فهم و استجابة سلطة القرارات المعنية لها أو على مدى استعداد هذه السلطة للتصرف حسب ذلك آخذة بعين الاعتبار جميع الظروف المحيطة بالقرار.

إن عملية الرقابة بمختلف خطواتها أو مراحلها هي من أعقد و أهم العمليات في إطار العملية الإدارية و لابد أن ينظر إليها و إلى مراحلها المختلفة كعملية متكاملة و ليست مجزأة .

و تعد خطوات الرقابة مستهلكة للوقت و الجهد، إلا أن تحقق الفعالية الرقابية لا يمكن أن يتم بدونها حتى لا تتراكم الانحرافات و كلما تمت العملية الرقابة مبكرا منذ اللحظة الأولى للتنفيذ، أو قبلها في حالة الرقابة الوقائية، فإنها ستوفر كثيرا من الوقت و الجهد و التكلفة و تساعد على كشف الانحرافات مع بدء تكونها، و من ثم سرعة مواجهتها و تلافي استفحالها، كما أنه بواسطة عملية الرقابة هذه و خطواتها المختلفة، تتوفر لدى الأجهزة المختصة المعلومات و البيانات اللازمة و الضرورية للتخطيط الجيد مستقبلا عن طريق التغذية العكسية للبيانات.

المطلب الثاني: أساليب الرقابة المالية

توجد أساليب عامة للرقابة تعتبر كأدوات أساسية للعمل الرقابي وهذه الأساليب لا تختلف في مضمونها في الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة أو في الرقابة على وحدات القطاع العام، ومن هذه الأساليب نعرض ما يلي:

1- الملاحظة والمشاهدة: يستخدم هذا الأسلوب الرقابي في أغلب الأحيان عن طريق مراقبة الوحدات وملاحظتها أثناء القيام بالعمل، ويتم هذا بواسطة الرؤساء والمشرفين في مستويات الإدارة المختلفة بهدف تصحيح ما يقع من أخطاء فور وقوعه ومراجعة النتائج المحققة، وهذه الرقابة الدائمة والمستمرة متاحة لنظم الرقابة الداخلية، وهي بطبيعتها غير متاحة للأجهزة الرقابية الخارجية المتخصصة والتي لا يتوفر لها إعادة إمكانية الرقابة الفورية عن طريق الملاحظة والمشاهدة[1].

2- **المراجعة والفحص والتفتيش:** المراجعة والفحص أسلوب واحد يعني فحص الحسابات والدفاتر والمستندات بحيث يستطيع المراجع الاقتناع بسلامة المركز المالي وصحة حسابات النتيجة أو عدم سلامتها، فهو أسلوب للوصول إلى درجة معينة من الثقة له إجراءات وقواعد معينة .

وقد يباشر هذا العمل الرقابي بأساليب عديدة و متنوعة منها:

- **المراجعة الاختيارية:** تتم بأخذ عينة من مجموعة المستندات والعمليات المالية للوحدة محل المراجعة.
- **المراجعة المستمرة:** عن طريق هذا الأسلوب يتم الفحص والمراجعة بصفة مستمرة للمستندات والقيود المحاسبية التي تثبت بدفاتر الوحدة طوال العام.
- **المراجعة الدورية:** هذا النوع يتم على فترات دورية خلال السنة، كما يتم في حالة جرد المخازن في فترات يحددها المراقب الخارجي.
- **المراجعة النهائية:** وتقصد بها المراجعة والفحص الذي يتم بعد انتهاء السنة المالية وإعداد القوائم المالية والحسابات الختامية للوحدة للوقوف على حقيقة هذه القوائم المالية والحسابات الختامية وبيان مدى صحتها ومطابقتها للواقع.
- **المراجعة الشاملة:** وهذا الأسلوب يعني إجراء فحص منظم ومتكامل بين أنواع الرقابة وبعضها البعض في نظام واحد متناسق فيتضمن الرقابة المحاسبية والاقتصادية.

1 عوف محمد الكفراوي، **الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق**، الطبعة الثانية، جامعة الإسكندرية، مصر، 2004، ص 79.

3- التنظيم والتعليمات واللوائح: لا تقوم الرقابة إلا بوجود نصوص صارمة تضبط قواعدها وكيفيتها وشروطها[1]، حيث يتعين الالتزام بها ويعتبر الخروج عليها مخالفة مالية يستوجب المساءلة.

4- الحوافز والجزاءات: تقرير الحوافز للجهود الممتازة وللعامل الكفء وتوقيع الجزاءات على العامل المخالف والمهمل يعتبر أسلوب غير مباشر من أساليب الرقابة يساعدها على تحقيق أهدافها دون وجود رقيب أو مشرف، فمثل هذا النظام سيؤدي بلا شك لزيادة الإنتاج والمحافظة على المال العام وصيانته[2].

وتنطوي أساليب الرقابة على الوسائل التي يمكن إتباعها لإظهار الحاجة إلى القيام بهذا العمل الإيجابي والطرق البديلة المتاحة للقيام به، والتمكن من اختيار أفضلها للقيام بالعمل المرغوب في الوقت المطلوب، وطبقا لذلك قام " جوردن شلنجر" بالتمييز بين أربعة أساليب للرقابة كمايلي [3]:

- الرقابة عن طريق التخطيط واتخاذ القرار
- الرقابة عن طريق الجدولة والتوجيه والإشراف
- الرقابة عن طريق المتابعة باستخدام تقارير الأداء
- الرقابة عن طريق التدبير الهادف

المطلب الثالث : مستلزمات تنفيذ الرقابة المالية

لقد استمدت هذه المستلزمات من الشروط أو المقومات التي يجب أن يتصف بها نظام الرقابة المالية، والشروط التي يجب توفرها في من يمارس مهمة الرقابة والقواعد التي يجب أن يتبعها في عمله الرقابي، وقد اهتمت الجمعيات والهيئات العالمية الإقليمية والدولية المختصة بالرقابة المالية بهذه المستلزمات ومن هذه الهيئات: المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية واتحاد المحاسبين الدولي والمجتمع الأوربي للخبراء المحاسبين والاقتصاديين الماليين وجمعية المحاسبين والمراجعين بإنكلترا وجمعية المحاسبين في أمريكا والمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة والمنظمة الأفريقية للأجهزة العليا للرقابة، كل هذه المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية وضعت

1 بن داود إبراهيم، ،**المرجع السابق**، ص22.

2 رشيد عزاز،عادل الوافي ، **أثر الإجراءات الرقابية في ترشيد النفقات العمومية** ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية والتسيير،جامعة تبسة،2017،ص 39.

3 عبد الحي مرعي، **محاسبة التكاليف لأغراض التخطيط والرقابة**، شباب جامعة الإسكندرية، مصر، 1993، ص 433.

القواعد العامة والمقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية، فضلا عن المقومات الأساسية التي يجب توفرها في أجهزة الرقابة المالية والقائمين بمهمة الرقابة بصورة عامة [1].

لذلك سنتطرق إلى هذه المقومات كالأتي:

الفرع الأول: المقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية

هناك مقومات أساسية يجب توفرها في نظام الرقابة المالية أهمها:

1 – **سهولة ووضوح النظام الرقابي** :يجب أن يكون نظام الرقابة سهلا وواضحا للقائمين عليه فبساطة النظام الرقابي ووضوحه تعتبر من الشروط اللازمة لنجاحه وفاعليته، لان أي تعقيد في النظام الرقابي يؤدي إلى إرباك في عملية الرقابة وحدوث أخطاء فيها وبالتالي عدم فاعليتها.

2 – **مرونة وملائمة النظام الرقابي** :يجب أن يلاءم نشاط الرقابة طبيعة عمل الجهة موضوع الرقابة، فمثلا يجب أن تختلف برامج المراجعة والفحص في إدارات الدولة عنها في شركات القطاع العام، فضلا عن ذلك لابد من أن يتصف نظام الرقابة بالمرونة لضمان فاعليته ونجاحه، وذلك من خلال التوجيه والإرشاد البناء .

3 – **الاقتصاد في تكاليف العمل الرقابي** :يتمثل الاقتصاد في تكاليف الرقابة بالاكتفاء بالعدد المطلوب من الموظفين والذي لا يتعدى الحاجة الفعلية لأعمال الرقابة واختصاصات هذه الأجهزة.

4 –**التزام نظام الرقابة بالإصلاح والإرشاد والتوجيه البناء:** إن نظام الرقابة الذي يقف دوره على اكتشاف الأخطاء وإبلاغها للجهات المختصة تكون رقابته غير فعالة وغير موجهة، ولكن يجب أن يكون هدف النظام من اكتشاف الأخطاء والانحرافات أن يوضح كيفية تصويبها ووضع الأمور في نصابها الصحيح وذلك ببيان الأخطاء والانحرافات والأسباب التي أدت لحدوثها ومن المسئول عن وقوعها والوسائل المقترحة للعلاج لتفادي ذلك مستقبلا.

الفرع الثاني :المقومات الأساسية لمن يتولى مهمة الرقابة المالية

هناك مقومات أساسية يجب توفرها في كل من يقوم بمهمة الرقابة المالية ومن أهم هذه المقومات:

1 –**الحياد والاستقلالية والحماية:** حتى تتجسد الرقابة المالية وتؤدي أدوارها المحددة سلفا لابد من توفر القدر اللازم من الحياد والذي يجب أن يتحراه القائمون بالرقابة، لذلك تم الاهتمام بوضع شروط خاصة للمراقب فردا كان أو هيئة بين شروط حددها الدستور وحددتها القوانين واللوائح المختلفة والمتعلقة بواجب

1 سيروان عدنان مبزرا الزهاوي، **الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي**، منشورات الدائرة الإعلامية في المجالات النواب، بغداد، 2008 ، ص95

التحفظ والحياد والالتزام بواجب السر المهني، كما أنه يجب أن تكون هيئات الدولة القائمة بالرقابة على أساس مستقل تماما عن الهيئات والسلطات الأخرى[1].

كما يجب أن يتوفر للقائمين بأعمال الرقابة الاستقلال الذي يبعدهم عن الضغوط والمؤثرات الخارجية، فضلا عن الضمانات اللازمة لتحقيق الحماية الكافية لهم لضمان أداء عملهم الرقابي بنزاهة وإخلاص.

2 - **الخبرة والكفاءة:** يجب أن يتمتع القائمون بأعمال الرقابة المالية بالخبرة والكفاءة اللازمتين لأداء أعمالهم الرقابية بصورة صحيحة، وقد اهتمت قوانين بعض الدول وبعض الأعراف المعتادة في الرقابة المالية بتحديد معايير وشروط معينة لمن يتولى مهمة الرقابة المالية في مختلف فروعها ومجالاتها، ومن أهم هذه الشروط والمعايير:

- أن يتم اختيار الأعضاء الفنيين من ذوي الخبرة الطويلة لشغل الوظائف العليا وبشروط خاصة تتضمن سن معينة وقدر كاف من النزاهة وأن يكونوا من كبار موظفي الحكومة وأن تكون لهم إجراءات خاصة في التعيين.
- يتم اختيار الفنيين في المستويات الوظيفية الدنيا من الخريجين في الجامعات والمعاهد ومن المتخصصين في المحاسبة والاقتصاد والإدارة والقانون وذلك باختيار أفضل الكوادر من الخريجين.
- يتم تدريب الأعضاء الجدد مدة زمنية كافية في مجال تخصصاتهم قبل مباشرة أعمال الرقابة المالية.

وتعرف الكفاءة المهنية على أنها التأهيل العلمي المناسب والخبرة العلمية اللازمة، وهذا يتحقق من خلال الممارسة الفعلية للمراجعة والتدريب المستمر لضمان توفر المقدرة المعقولة على تطبيق المعرفة.

3 - **العناية المهنية الحريصة:** لابد لمن يقوم بمهمة الرقابة إن يبذل العناية المهنية التي تنم عن الحرص القاطع في جميع مستويات الرقابة للوصول إلى أماكن الإسراف والانحرافات والخلل في تنفيذ العمليات المالية فالمراقب لابد أن يسخر إمكانياته كافة ليحصل على أكبر قدر ممكن من الأدلة والبراهين التي تدين مرتكبي المخالفات، وذلك من خلال الفحص والتمحيص والتدقيق المستندي والاستفسارات، ومن هنا نرى بأنه لا يجوز للمراقب المالي أن يتهم غيره بالفساد المالي واستباحه المال العام من دون وجود أدلة ومستندات دامغة وقرائن قوية تثبت إدانة المتهم هذا من جهة ومن جهة أخرى يجب أن يكون المراقب المالي على علم تام

[1] بن داود إبراهيم، **الرقابة المالية النفقات العامة**، مرجع سابق، ص21.

بالقوانين والأنظمة المالية والحسابات والمستندات واللوائح، لكي يعرف مدى خروج المفسدين عن القانون ومدى سلامة التصرفات المالية[1].

وفي مايلي بعض النقاط الأساسية للعناية المهنية اللازمة:

- العمل اللازم لتحقيق أهداف الرقابة.
- درجة الصعوبة والأهمية النسبية للنواحي التي سوف تطبق عليها إجراءات الرقابة.
- مدى الالتزام بالسياسات والإجراءات الموضوعية.
- لابد من اعتماد الأساليب العلمية والتقنيات الحديثة مما سهل عمل القائمين بالرقابة لأداء عملهم وفق ما هو مخطط له.
- بذل العناية والحرص اللازمين لأن القائم بأمر الرقابة هو مسئول على أموال الأمة بأكملها.

[1] سيروان عدنان، مبزرا الزهاوي، **المرجع السابق**، ص97.

المبحث الثلث: الهيئات المكلفة بالرقابة المالية

للهيئات الرقابية على النفقات العمومية دور فعال في مراقبة وحسن تسيير النفقات العمومية وبتعدد صور وأنواع الرقابة المالية تعددت هذه الأجهزة والهيئات الرقابية وتنوعت أساليب الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، فلكل هيئة نوع من الرقابة تقوم بها، قد تكون رقابة سابقة أو رقابة متزامنة أو رقابة لاحقة، ويمكن التعرض لهذه الهيئات من خلال شكل ونوع هذه الرقابة ومدى فعاليتها ومساهمتها في ترشيد النفقات العمومية والتحكم فيها، من خلال التطرق إلى :

- ✓ **المطلب الأول**: المراقب المالي، لجنة الصفقات العمومية (رقابة مالية قبلية).
- ✓ **المطلب الثاني**: المحاسب العمومي (رقابة مالية متزامنة).
- ✓ **المطلب الثالث**: مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية (رقابة مالية بعدية)

المطلب الأول: المراقب المالي، لجنة الصفقات العمومية (رقابة مالية قبلية)

هي صورة موافقة من أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال، وهذا النوع من الرقابة يكون قبل صرف النفقات، فيشمل فحص المستندات والتأكد من سلامتها، وهي رقابة مانعة لوقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان،ولقد أوكل المشرع الجزائري مهمة هذه الرقابة لمجموعة من الأجهزة والهيئات كالمراقب المالي ولجنة الصفقات العمومية.

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي

رقابة المراقب المالي نوع من الرقابة المالية السابقة على النفقات العمومية، تسمح بالتصدي للمخالفات المالية منذ بدايتها وضمان الفاعلية في ترشيد النفقات.

أولا: تعريف المراقب المالي: هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية، ويعين بقرار وزاري من طرف وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية.

ثانيا: صلاحيات المراقب المالي : حسب المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 فإن الصلاحيات الأساسية للمراقبين الماليين تتمثل في الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك، تتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقة الالتزام Fiches d'engagements وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة إليهم من طرف الآمرين بالصرف، ويجب على المراقب المالي أن يدرس ويفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الآمر بالصرف في أجل أقصاه 10 أيام"[1]"، كما يحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات يوم 20 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، ويمكن تمديد هذا التاريخ في حالة الضرورة القصوى، وهناك العديد من قرارات الالتزام بالنفقة الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي حسب المرسوم التنفيذي 09-374 وهي:[2]

- مشاريع قرارات التعيين و الترسيم والقرارات المتعلقة بالحياة المهنية والمرتبات للمستخدمين
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- القرارات المتعلقة بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة الثابتة بموجب فواتير نهائية.

---

1 المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 09- 374 ، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 **المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها** ، الجريدة الرسمية العدد 67، 2009.

2 المادة 5 و6 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 **المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها** ، الجريدة الرسمية العدد 67، 2009.

- كل التزام مدعم بسندات الطلب و الفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياتية وكذا تفويض وتعديل الإعتمادات المالية.
- الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار[1].

كما يقوم المراقب المالي بالتحقق من صفة الآمر بالصرف أو مفوضه القانوني عند الاقتضاء، ومطابقة النفقة للقوانين والأنظمة السارية المفعول، وتوفر الاعتمادات أو المناصب المالية، والصحة القانونية لحسم النفقة، والصحة المادية لمبلغ الالتزام، ووجود التأشيرات أو الآراء الاستشارية المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة، إذا كانت مفروضة قانونيا[2].

بعد قيام المراقب المالي بممارسة رقابته يقوم باتخاذ أحد القرارات التالية:

أ – **منح التأشيرة** : بعد التأكد من توفر العناصر السابقة الذكر يقوم المراقب المالي بالتأشير بالموافقة على السجل أو الوثيقة المثبتة للالتزام بالنفقة .

ب –**رفض التأشيرة:** يقوم المراقب المالي برفض التأشير على الالتزامات الغير نظامية والغير مطابقة للإجراءات المعمول بها بصفة مؤقتة أو نهائية، حيث يكون هذا الرفض معللا مع تقديم التبريرات القانونية اللازمة[3]،وهناك نوعين من الرفض :

- **الرفض المؤقت** (Rejet provisoire) يمكن التأشيرة في حالة تصحيح الأخطاء ويتم في الحالات التالية:
  - عند وجود التزام مشوب بعدم النظامية يمكن تصحيحه.
  - غياب أو عدم كفاية وثائق الإثبات المتوفرة.
  - إهمال وصف الوثائق الأساسية الملحقة.
- **الرفض النهائي**(Rejet définitif) : لا يمكن في هذه الحالة التأشير على النفقة ويكون في الحالات التالية :

1 المادة 5 و6 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، ، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 **المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها**، الجريدة الرسمية العدد 67، 2009.

2 المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 **المتعلق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها**، الجريدة الرسمية، العدد 82، 1992.

3 Manuel de contrôle des dépenses Engages ; Ministère des finance- DGB-.Année2007 ;P107-108.

- عدم مطابقة الالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات المعول بها .
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية إلا إذا تعلق الأمر بنفقات الدولة .عدم احترام الآمر بالصرف للملاحظات المقدمة له من خلال الرفض المؤقت.

ت -**التغاضي (تجاوز الرفض) Passer outre** :حسب نص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 فإن الرفض النهائي للالتزام بالنفقة يفتح الباب أمام الآمر بالصرف لتجاوزه لكن على مسؤوليته، وهذا بواسطة قرار معلل، مع إعلام وزير المالية بذلك، وإرفاق الالتزام بقرار تجاوز الرفض وإرسالهما إلى المراقب المالي الذي يضع تأشيرة تضمن معلومات ورقم وتاريخ التجاوز، ثم يتم إرسال نسخة من ذلك إلى وزير المالية وكل هيئات الرقابة المؤهلة[1]

كما أنه لا يجوز حصول التغاضي في حالة الرفض النهائي في الحالات التالية[2]:

- صفة الآمر بالصرف.
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها.
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة النصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام .
- التخصيص الغير قانوني للالتزام سواء بتجاوز الاعتمادات أو تغييرها[3].

ثالثا:مسؤولية المراقب المالي: يعتبر المراقب المالي مسئول شخصيا أمام هيئات المراقبة ووزارة المالية على جميع المخالفات الصريحة للقوانين والأنظمة المعمول بها في مجال صرف النفقات العمومية، إذ يعتبر هذا الأخير مسئول عن التأشيرات غير القانونية أمام الغرفة التأديبية للميزانية والمالية التابعة لمجلس المحاسبة المؤهلة قانونا لتحقيق ومراقبة نشاط المراقب المالي.

1 سناطور خالد، **الرقابة على النفقات العمومية، دراسة المفتشية العامة للمالية** ، مذكرة تخرج المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر 2005-2006، ص20-21.

2 لطفي فاروق زلاسي، **دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية** ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي تخصص اقتصاد عمومي وتسيير المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، 2014-2015، ص50.

3 Manuel de contrôle des dépenses Engages ; Ministère des finance- OP;P108.

وفي حالة التحقيق من وجود مطالعة صريحة لقواعد الميزانية المالية تخصص الغرفة التأديبية بفرض عقوبات حالية على المراقب المالي المعني بالأمر وفقا للبند رقم 07 من المادة 88 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة[1].

الفرع الثاني: رقابة لجنة الصفقات العمومية : تعتبر رقابة لجنة الصفقات العمومية رقابة سابقة قبل البدء في تنفيذ هذه الصفقات، فتقوم هذه اللجان بالموافقة على هذه الصفقات والتأشير عليها قبل البدء في تنفيذها، ونميز نوعين من الرقابة هما :

1 -**الرقابة الداخلية :** تحدث المصلحة المتعاقدة لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل و الأسعار الاختيارية عند الاقتضاء، تدعى في صلب النص لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، وتتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يختارون لكفاءتهم [2]، وتتمثل مهامها في:

أ – **فتح الأظرفة** :يتم من خلال الإجراءات التالية[3]:

- تثبت صحة تسجيل العروض على سجل خاص
- تعد قائمة المتعهدين حسب ترتيب تاريخ وصول أظرفة عروضهم مع توضيح محتوى ومبالغ المقترحات والتخفيضات المحتملة.
- تعد وصفا مفصلا للوثائق التي يتكون منها كل عرض.
- تحرر المحضر أثناء انعقاد الجلسة الذي يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين، والذي يجب أن يتضمن التحفظات المحتملة المقدمة من قبل أعضاء اللجنة.
- دعوة المتعهدين، عند الاقتضاء، كتابيا، إلى استكمال عروضهم التقنية بالوثائق الناقصة.

1 المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 **المتعلق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها**، الجريدة الرسمية، العدد 82، 1992.

2 المادة 160 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 **المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام**،الجريدة الرسمية، العدد50،2015.

3 المادة 121 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 **المتضمن تنظيم الصفقات العمومية** ،الجريدة الرسمية، العدد58، 2010.

ب **تقييم العروض** :بعد فتح الأظرفة تقوم اللجنة بتحليل وتقييم العروض، ليتم بعد ذلك إقصاء العروض الغير مطابقة لموضوع الصفقة ومحتوى دفتر الشروط، وتعمل على تحليل العروض الباقية على مرحلتين، وذلك بالاعتماد على المعايير والمنهجية المنصوص عليها في دفتر الشروط:

المرحلة الأولى : تقوم فيها بالترتيب التقني للعروض مع إقصاء العروض التي لم تتحصل على العلامة الدنيا اللازمة المنصوص عليها في دفتر الشروط[1].

المرحلة الثانية :تتم دراسة العروض المالية للمتعهدين الذين تم تأهيلهم الأولي تقنيا ليتم انتقاء إما أقل عرض إذا تعلق الأمر بالخدمات العادية أو أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية إذا كان الاختيار قائما أساسا على الجانب التقني للخدمات.

2 -**الرقابة الخارجية** : تقوم بالرقابة الخارجية للصفقات العمومية لجان تعمل على تقديم المساعدة للمصلحة المتعاقدة في مجال تحضير الصفقات العمومية حسب التشريع الساري المفعول، وهذه اللجان موزعة على أربعة مستويات : بلدية، ولائية، وزارية، ووطنية، وهناك نوعين من الرقابة الخارجية :

أ – **الرقابة على دفتر الشروط يتم فيها التأكد مما يلي** :

- مدى مطابقة دفتر الشروط للنصوص القانونية كقانون الصفقات العمومية والتعليمات.
- مدى تناسق أحكامه وخاصة التناقضات المحتملة بين بنوده.
- مدى الشفافية في الإجراءات التي يوفرها، خاصة الآجال والعدالة بين المتنافسين

وتختم هذه الرقابة إما بالتحفظ على دفتر الشروط، وهو ما يتطلب إجراء التعديلات الضرورية عليه، وإما قبوله الذي يترجم بمنحه تأشيرة دفتر الشروط التي تعتبر شرطا لابد منه لإتمام المراحل اللاحقة .

ب -**الرقابة على الصفقات العمومية**:إن لجنة الصفقات للمصلحة المتعاقدة تختص بالرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية، حيث تتأكد مما يلي :

- مدى احترام قانون الصفقات ومدى التقيد بدفتر الشروط.
- مدى أخذ التحفظات المحتملة حين المصادقة على دفتر الشروط بعين الاعتبار.
- كيفية إتمام إجراءات الإعلان، كيفية تحريره وأماكن نشره، والآجال المرتبطة به.
- كيفية إجراء عملية فتح الأظرفة وتقييمها ومدى شفافيتها وصحة المحاضر.

[1] المادة 125 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، مرجع سابق، ص27.

- مدى وضوح بنود الصفقة وأماكن الخلل واقتراح التصحيحات الضرورية .
- الأحكام الخاصة بالتحيين والمراجعة، خاصة إذا تعلق الأمر بصفقة التموين.
- الأحكام الخاصة بالتسبيقات وآجال دفعها والضمانات المرتبطة بها .
- الأحكام الخاصة بالتنفيذ والاستلام وضمانات ما بعد الاستلام.

ونتيجة هذا النوع من الرقابة إما منح التأشيرة أو رفض منحها، خلال أجل أقصاه عشرين (20) يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف الكامل لدى كتابة اللجنة [1]، ويجوز للمصلحة المتعاقدة تجاوز الرفض بمقرر معلل وإعلام السلطة الوصية بذلك.

المطلب الثاني :المحاسب العمومي(الرقابة المالية متزامنة)

بعد الرقابة القبلية تأتي الرقابة المرافقة للنفقات العمومية، ووفقا للتشريع الجزائري فان مهمة هذه الرقابة يقوم بها المحاسب العمومي، حيث أنه قبل عملية صرف النفقات لفائدة الأطراف المستفيدة يقوم بالتأكد من جميع الإجراءات التي قام بها الآمر بالصرف والمراقب المالي.

1 -تعريف المحاسب العمومي : هو كل موظف أو عون له الصفة القانونية للممارسة باسم الدولة أو الجماعات المحلية والهيئات العمومية، عمليات الإيرادات والنفقات وحيازة وتداول الأموال والقيم العمومية، أما المشرع الجزائري فيعرف المحاسب العمومي عن طريق تعداد المهام المنوطة به وذلك حسب المادة 33 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية[2].

حيث يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية[3]:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد العمومية.
- حركة حسابات الموجودات.

1 المادة 178 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق، ص42.

2 لطفي فاروق زلاسي، **المرجع السابق**، ص51.

3 المادة 33 من القانون 90-21، المؤرخ في15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، العدد 35، 1992.

2 -المجالات الرقابية للمحاسب العمومي :رقابة المحاسب العمومي هي رقابة موالية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الآمر بالصرف، ومجالات رقابته متعددة أهمها[1] :

– التأكد من مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.

– التأكد من صفة الآمر بالصرف أو المفوض له، لذا كان لزاما على الآمر بالصرف أن يرسل قرار تعيينه وعينة من إمضائه للمحاسب العمومي حتى يتسنى له مطابقتها مع الإمضاء الموجود على الأمر بالدفع وهذا ما جاء في القرار الصادر عن وزير الاقتصاد المؤرخ في 06 جانفي 1991 المبين لكيفية اعتماد الآمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين .

– يراقب المحاسب العمومي شرعية عمليات تصفية النفقات والتي هي من المراحل الإدارية التي يختص بها الآمر بالصرف، فيتم من خلالها التأكد من أداء الخدمة أي أن الإدارة لا تقوم بالدفع إلا بعدما يتم إنجاز العمل المتفق عليه مع الدائن القائم بالأعمال.

– كما يعمل المحاسب العمومي على مراقبة توفر الإعتمادات، أي أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية.

– يتأكد من أن الديون المحددة قانونا لم تسقط.

– ألا تكون الديون محل معارضة وإلا امتنع المحاسب العمومي عن الدفع إلا بعد حل المنازعات المعروضة.

– الطابع ألإبرائي للدفع: أي أن يبرئ الأمر بالدفع الهيئة الإدارية من المدير القائم عليها نحو الدائن المستحق لمبلغ النفقة.

– كما يراقب تأشيرات عملية المراقبة المنصوص عليه في القوانين والأنظمة المعمول بها، كتأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات.

– الصحة القانونية للمكسب ألإبرائي : ويقصد بهذا أن الأمر بالدفع والذي سيرى ذمة الإدارة يتعلق فعلا باسم الدائن الحقيقي، لذا وجب التأكد من العناصر السابقة حتى يتسنى للمحاسب العمومي قبل مباشرة إجراءات الدفع أن يتأكد من أن الأمر بالدفع الموجه إليه يكتسي الطابع الشرعي وأن المبلغ المستحق مسجل في الفصل والبند الذي بشأنه تجري عملية الدفع.

1 المادة 36 من القانون 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، العدد 35، 1992.

– إضافة لهذا يلتزم المحاسب العمومي في تسيير الهيئة أو المصلحة المعين بها بعدة التزامات هي[1]:

– مسك المحاسبة والمحافظة على الوثائق و المستندات المحاسبية المتعلقة بالعمليات المالية بغرض تحديد النتائج عند قفل السنة المالية.

– كما يقوم بإجراء محاسبة تتعلق بالقيم والمستندات التي تعد شهريا والمشتملة على مقدار المبالغ التي أنفقت بالمقارنة مع الإعتمادات المسجلة في الميزانية والخاصة بكل فرع وبكل باب ومادة، بالإضافة إلى الأرصدة المتبقية .

– كما يلتزم بإعداد التسيير بعد قفل السنة المالية في 31 ديسمبر خلافا للحساب الإداري الذي يتولى الآمر بالصرف إعداده، ويتضمن حساب التسيير مقدار الإعتمادات المسجلة في الميزانية ومقدار المبالغ المنفقة ثم يرسله إلى وزير المالية أي سلطة الوصاية وكذلك إلى مجلس الأمة في الآجال المحددة قانونا في المادة 60 من الأمر 95-20، حيث يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، وهذا في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية للميزانية المقفلة فيحين ويتم تمديد الأجل إلى الفاتح من سبتمبر فيما يختص حسابات تسيير العون المركزية في الحرفية والعون الجامع في وزارة البريد والمواصلات.

3 -الدور المزدوج للمحاسبين العموميين : إن دور المحاسب العمومي لا يقتصر على عملية الدفع المادية فقط، بل يتعداها إلى سلطة التدقيق في صحة النفقة وقانونيتها قبل الدفع المادي، وعليه فإن للمحاسب العمومي صفتين هما :

– صفة المدقق أو الدافع.

– صفة أمين الصندوق .

أ– صفة المدقق أو الدافع

يقوم بهذه المهمة المحاسب العمومي أو المفوض عنه، حيث يصبح المحاسب العمومي مسئولا عن التنفيذ المادي للدفع بناء على الحوالات المودعة من طرف الآمر بالصرف والمرفق بجميع الأوراق الثبوتية، فتكون رقابته على صدق وشرعية تصفية كل نفقة ثم دفعها من الصناديق التابعة للخزينة، فإذا تبين عدم قانونية النفقة وجب عليه أن يمتنع عن دفعها، وفي حالة دفعها تثار مسؤوليته والتي تفوق مسؤوليته كأمين صندوق

1 هاجر اللك ، **الرقابة على النفقات العمومية**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق،تخصص قانون إداري جامعة محمد خيضر، بسكرة ،2015-2016، ص46.

وفي هذه الحالة يقع على عاتقه التأكد مما يلي[1]:

- أن النفقة عقد ترفق لأحكام القانون المعمول به.
- أن المعاملة قد اقترنت بتأشيرة مراقب عند النفقات في مرحلتي العقد والصرف.
- أن التسيب ما يزال متوفرا.
- أن الاعتماد ما يزال.
- أن الخدمة قد أديت من قبل أصحاب الاستحقاق.
- عدم وجود معارضة فيما يخص عملية الدفع بمناسبة عملية الدفع قد يلتقي العمومي معارضة من صاحب مصلحة مثل دائن المستحق للنفقة والذي له حق الأولوية نظرا لطبيعة دينه ومن أجل أن تكون المعارضة مقبولة يجب إجباريا أن يقوم المحاسب العمومي المختص بدفع محل النزاع أي أن المعارضة التي توجه إلى شخص آخر لا ينتج أي أثر.
- فيما يخص مدة المعارضة فيجب أن تكون قبل الدفع المادي أي قبل أن يؤشر عليها بأنها صالحة للدفع.
- عليه أن يتأكد أثناء عملية الدفع من حرية الدائن المستحق لدين النفقة، وأنها تمت لحسابه وأنه يتمتع بكامل الأهلية.

ب- صفة المحاسب العمومي كأمين للصندوق: يقوم المحاسب العمومي بدفع المبلغ المسجل فيأمر الصرف بدون نقص أو تجاوز إلى صاحب الاستحقاق أو وكيله أو ممثله الشرعي، والحصول من القابض على إيصال مبرئ للذمة، وتكون عملية الدفع كمايلي:

- الدفع نقدا .
- الدفع بالتحويل لحساب بريدي أو بنكي أو حساب خزينة.
- الدفع بأسلوب المقاصة.

4 -طبيعة رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية :

يقوم الآمر بالصرف بالأمر بالدفع إلى المحاسب العمومي الذي يتعين عليه وقبل تنفيذ الدفع القيام بعمليات الرقابة التالية[1]:

1 هاجر اللك ، **نفس المرجع**، ص43.

✓ **رقابة الشرعية القانونية للنفقة : تشمل مايلي:**

- التأكد من عدم مخالفة القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- التأكد من الخدمة المنجزة، فلا يتم الدفع إلا إذا كانت هناك خدمة فعلية مقابلة لها.
- التأكد من وجود الوثائق الثبوتية .
- التأكد من وجود التأشيرات كتأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات العمومية.

✓ **رقابة الشرعية المالية والمحاسبية:** وهي تشمل مايلي:

- التأكد من صفة الآمر بالصرف أو المفوض له.
- التأكد من توفر الاعتمادات المالية وهذا بالتنسيق مع المراقب المالي .
- التأكد من أن الديون لم تسقط آجالها وأنها ليست محل معارضة، والتأكد من طابعها الإبرائي.
- التأكد من التخصيص القانوني للنفقة وشرعية تصفيتها.

4- نتائج رقابة المحاسب العمومي : نتائج هذه الرقابة يترتب عليها إما قبول الدفع أو رفض الدفع أو تسخير الدفع.

- **قبول الدفع:** يتم منح تأشيرة الدفع من قبل المحاسب العمومي في حالة استو فاء النفقة العمومية الشروط السابقة .
- **رفض الدفع:** في حالة عدم استو فاء الشروط القانونية للنفقة كلها أو بعضها يمتنع المحاسب العمومي عن دفع مبلغ النفقة، ويقوم بإبلاغ الآمر بالصرف بهذا القرار مع تبيان الأسباب، فيقوم الآمر بالصرف بالتصحيحات الضرورية وتقديمها للمحاسب العمومي وإلا أصبح الرفض نهائي.

التسخير: إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع يمكن للآمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض [2]، ويمكن للمحاسب الامتثال لهذا التسخير فتبرأ ذمته من أي مسؤولية، كما يمكنه رفض هذا التسخير للأسباب التالية[3]:

- عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة .

---

1 المادة 36 من القانون 90-21، المؤرخ في15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، العدد 35، 1992.

2 المادة 47 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في15 أوت 1990، **يتعلق بالمحاسبة العمومية**، العدد 35، 1992

3 المادة 48 القانون رقم 90-21، المؤرخ في15 أوت 1990، **يتعلق بالمحاسبة العمومية**، العدد 35، 1992.

- عدم توفر أموال للخزينة.
- انعدام إثبات أداء الخدمة طابع النفقة الغير إبرائي(أي الشخص المعني بالدفع هو غير الدائن الحقيقي).
- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوصا عليه في التنظيم المعمول به.

المطلب الثالث : الرقابة المالية البعدية على النفقات العمومية

الرقابة المالية البعدية هي رقابة لاحقة تأتي بعد تنفيذ الميزانية، من أجل التأكد من صحة العمليات وكشف الأخطاء التي تعذر ظهورها خلال الرقابة السابقة والرقابة المتزامنة، وتبدأ بعد إنهاء السنة المالية، ولقد أوكل المشرع الجزائري مهمة هذه الرقابة لمجموعة من الأجهزة كمجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية.

الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة

تم تأسيس مجلس المحاسبة في مجال الرقابة، والذي يعد مؤسسة دستورية بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 31مارس1980[1]، والذي يتولى المهام الرقابية في مجال الرقابة على المالية العامة.

1 - **تعريف مجلس المحاسبة:** يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، كما هو محدد في هذا الأمر، ويقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها[2].

2 - مجالات اختصاصات مجلس المحاسبة

لقد أسندت إلى مجلس المحاسبة اختصاصات واسعة وسميت بالصلاحيات القضائية والصلاحيات الإدارية، بحيث يختص مجلس المحاسبة بمجموعة من المصالح والهيئات [3]، وهي مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات المرافق العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها المحاسبة العامة والمرافق العامة

1 القانون رقم 80-05 المؤرخ في 31مارس1980، **يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة**، الجريدة الرسمية، العدد 10، 1980.

2 المادة 02 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 **المتعلق بمجلس المحاسبة**، الجريدة الرسمية، العدد 39، 1995.

3 المادة 07و12 من الأمر 95-20،المؤرخ في 17 جويلية 1995 **المتعلق بمجلس المحاسبة**، الجريدة الرسمية، العدد 39، 1995.

ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا وتجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طابع عمومي[1].

- كذلك تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات مهما كانت وضعيتها القانونية، على أن يكون للدولة فيها فقط قسط من رأس المال.
- الهيئات التي تسير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين.
- مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية أو من أي هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية.
- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية[2].
- وطبقا للمادة 14 من الأمر 95-20 فإن مجلس المحاسبة يمارس رقابته استنادا للوثائق والسجلات المقدمة له، كما له أن يجري رقابته بالمعاينة في المكان أو بطريقة فجائية أو بعد التبليغ ويتمتع في هذا الصدد بحق وصلاحيات التحري، ويستثني من رقابته أو أي تدخل منه في إدارة أو تسيير الهيئات الخاضعة لرقابة التحري[3].
- وقد وسع الأمر 10-02 من صلاحيات مجلس المحاسبة وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصاته ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبة للقوانين والتنظيمات المعمول بها[4].
- ويستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المنتظمة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها وتهدف توصيات مجلس المحاسبة زيادة على ذلك إلى تدعيم آليات حماية الأموال العمومية و الأملاك العمومية ومكافحة كل أشكال الغش والضرر بالخزينة العمومية، أو بالصالح والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته.

---

1 بن داود إبراهيم،**المرجع السابق**، ص157.

2 بن داود إبراهيم، **نفس المرجع**،ص157.

3 المادة 14من 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 **المتعلق بمجلس المحاسبة**، الجريدة الرسمية، العدد 39، 1995.

4 المادة 03 من الأمر 10-02 المؤرخ في 26أوت2010، المعدل والمتمم المتعلق **بمجلس المحاسبة**، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة في 2010.

3 – الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة

مجلس المحاسبة أربعة أطر أو طرق لممارسة عمله الرقابي وتتمثل في حق الاطلاع وسلطة التحري، رقابة نوعية التسيير، رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، بالإضافة إلى مراجعة حساب المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف.

أ – حق الاطلاع وسلطة التحري:

يمكن لمجلس المحاسبة الإطلاع والتحري على مايلي:

- يحق له الإطلاع على كل الوثائق والمستندات التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية.
- له سلطة التحري بغية الاطلاع على أعمال الإدارات ومؤسسات القطاع العام.
- كما لقضاة مجلس المحاسبة حق الدخول والمعاينة لكل محلات الإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس.
- ويحق له الاستعانة بخبراء ومختصين لأجل دعم مهامه ومساعدته في أشغاله إذا اقتضى الأمر لذلك، وحتى يتمكن المجلس من تحقيق هذه العناصر فيجب الالتزام اتجاهه بالسر المهني أو الطريق السلمي، ومن أجل ضمان الطابع السري المرتبط بوثائق أو معلومات تمس الدفاع يستوجب على المجلس اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة.
- كما له سلطة الاستماع إلى أي عون في الهيئات أو الإدارات العمومية.

ب – رقابة نوعية التسيير:

إن مجلس المحاسبة يعمل أيضا على مراقبة عمل الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته ويعمل على تقييم استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها في إطار الاقتصاد والفعالية والنجاعة استنادا للأهداف والمهام الموكلة لها، كما يقيم فعالية النظام الرقابي لهذه الهيئات[1].

كما يقوم مجلس المحاسبة بالتأكد من مدى توفير الشروط المطلوبة لمنح واستعمال الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى الهيئات أو المصالح العمومية التابعة لها.

1 قرار مجلس المحاسبة رقم 05 المؤرخ في 31 ديسمبر 2000 الصادر عن الغرفة الأولى المتعلق بمراجعة حسابات تسيير لمجموعة من الهيئات العمومية.

بالإضافة إلى هذه يعتمد المجلس على مراقبة الموارد التي جمعتها الهيئات من دخل التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية، ورقابة المجلس تكون بغرض التأكد من مطابقة النفقات التي صرفها مع الأهداف المسطرة مسبقا.

ت – رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: إذا تشكلت مخالفة أو خطأ صريحا لقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية وألحقت ضررا بالخزينة العمومية للدولة أو هيئة عمومية فهنا لمجلس المحاسبة الاختصاص في تحميل أي مسير أو عون تابع للمؤسسة أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاصة لرقابتها المسؤولية عن هذا الخطأ المرتكب ومن هنا فللمجلس أن يعاقب عن هذه الأخطاء والمخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون عند ارتكابه للخطأ المعاقب عنه وهذا ما أكدته المادة 89 من الأمر 95-20[1].

ث – مراجعة حسابات الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين: يجب على الآمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة، ومن هنا نرى أن الآمرين بالصرف وكذا المحاسبين العموميين ملزمون بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة والذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات وبهذا يدقق في صحة العمليات المادية ومدى تطابقها مع النصوص والتعليمات المعمول بها[2].

الفرع الثاني : رقابة المفتشية العامة للمالية

تم تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية بموجب المرسوم التنفيذي 95-55، وفي هذا نجد أن مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية تمتد أساسا إلى المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية وذلك عن طريق التقارير التي يقدمها المراقب المالي والمتعلقة بعمليات التحصيل والإنفاق من قبل المؤسسة والهيئات الخاضعة للتأشيرة وكذا استغلال المستندات والوثائق التي ترسل من طرف الهيئات والمصالح المعنية، ومن هنا تبرز أهمية المفتشية العامة للمالية ورقابتها على الميزانية والنفقات العامة.

1 المادة 89 من الأمر 95-20المؤرخ في 17 جويلية 1995 **المتعلق بمجلس المحاسبة**، الجريدة الرسمية، العدد 39، 1995

2 المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 22جانفي1996، يحدد **الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة**، العدد06،1996.

أولا: **تعريف المفتشية العامة للمالية:**

أنشئت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 80-53 الذي ينص على أنه" تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى بالمفتشية العامة للمالية[1]،

فهي تصنف ضمن الرقابة اللاحقة الغير إلزامية، أي أنها تتم بعد تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات.

ثانيا:التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية:

خضع تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-273 وتعمل كلها تحت سلطة الرئيس الذي يعين بمرسوم رئاسي حسب المادة 02 من المرسوم، ويسهر على حسن سير الهياكل المركزية و الجهوية ويتضمن إدارة وتسيير المستخدمين والوسائل بالمفتشية:

أ – هياكل عملية الرقابة والتدقيق والتقييم[2]:

توكل مهام الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة مفتشية عامة للمالية لمراقبين عامين للمالية موضوعين تحت سلطة رئيس مفتشية عامة للمالية وعددهم أربعة (4) ويمارسون اختصاصا على عدة قطاعات نشاط.

ب – الوحدات العملية يديرها مديرو بعثات ومكلفين بالتفتيش على النحو التالي:

– **مديرو بعثات:** يعملون تحت إشراف المراقبين العامين للمالية وعددهم عشرون (20) مديرا، يقوم مدير البعثة باقتراح عمليات الرقابة لوحدات العملية التابعة للوحدات المركزية ويتابعها كما يضمن التناسق مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية، وفي هذا الإطار يسهر على تحضير أشغال المهمات وتنظيمها وتقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام ومدة ومناطق تدخل كل تحضير وحدة من الوحدات العلمية، وتوزيع الأعمال بينهم.

– **المكلفون بالتفتيش:** يدير فرق الرقابة مكلفون بالتفتيش عددهم ثلاثون (30) ويمارسون تحت إدارة مديري البعثات الموكلة لهم عمليات الرقابة، يحضر المكلف بالتفتيش عمليات الرقابة المسندة إلى الفرقة ومتابعة سير الأعمال[3].

---

1 المادة الأولى من المرسوم ال80-53 المؤرخ في 01مارس1980، المتضمن **إحداث مفتشية عامة للمالية** ،الجريدة الرسمية ، العدد10، الصادرة 1980 .

2 المادة 04 من المرسوم التنفيذي 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، **يتضمن الهياكل المركزية للمفتشية العام ة للمالية** ، العدد50،2008.

3 المادة 12 من المرسوم التنفيذي 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، **يتضمن الهياكل المركزية للمفتشية العام ة للمالية** ، العدد50،2008.

ت – هياكل الدراسات والتقييم والإدارة والتسيير:

وهي تتمثل في ثلاث مديريات تضم رؤساء ومديريات فرعية وهي كالتالي:

– مديرية البرامج و التحليل والتلخيص.

– مديرية المناهج و التقييم والإعلام الآلي.

– مديرية الوسائل.

ثالثا: مهام المفتشية العامة للمالية: تتمثل فيما يلي[1]:

– **مهمة الرقابة والتدقيق:** بهدف التأكد من مدى احترام المعايير والمقاييس القانونية لضمان مشروعية ودقة الحسابات المالية، تقوم المفتشية بمراقبة كيفية تسيير الأموال العمومية ومدى دقة الحسابات وتوفر الوثائق وسندات المحاسبة والفواتير.

– **مهام التحقيقات والخبرات:** تكلف المفتشية بإجراء دراسات وإعداد خبرات عن مختلف المجالات الاقتصادية، المالية، الميزانية، المحاسبية والتقنية.

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

– **الرقابة على عمليات الصرف وحركة رؤوس الأموال :** وذلك بمعاينة جرائم مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، ومع ذلك فإن هذه المهمة تبقى استثنائية، وأقل أهمية بالمقارنة لأن هيئات أخرى مؤهلة للقيام بذلك.

– **التدقيق في القروض الدولية:** أي الرقابة على القروض الدولية التي يمنحها البنك الدولي للإعمار والتعمير والبنك الإفريقي للتنمية، بهدف ضمان استعمال الاعتمادات المخصصة .

رابعا:طريقة رقابة المفتشية العامة للمالية: تتم عن طريق زيارات عادية أو مباغتة للتحقيق في جميع الوثائق الخاصة بحسابات الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وبعدها يقوم المفتشون بتحرير تقرير يتضمن ملاحظاتهم وتقييماتهم مع اقتراح التدابير.

1 شويخي سامية، **أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام** ، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان،2010-2011،ص69.

خامسا:أهداف ومجال تطبيق تدخلات المفتشية العامة للمالية: تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تمارس الرقابة على مايلي[1]:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- المستثمرات الفلاحية العمومية.
- هيئات الضمان الاجتماعي على اختلاف أنظمتها الاجتماعية.
- تقوم بالدراسات والتحاليل المالية والاقتصادية لتقدير فعالية التسيير و نجاعته.
- تقوم بدراسات مقارنة لأصناف التسيير على الصعيد الداخلي والخارجي وتواكب تطور الزمان والمكان.
- تقوم بتحاليل هيكلية مقارنة للتسيير في مجموعات قطاعية أو قطاعية مشتركة.
- كما يحق لها أن تراقب دوريا الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، وتراجع أو تدقق كذلك عمل مصالح الرقابة التابعة لها وفعاليتها[2]

سادسا :تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية:

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابة ذات دور بالغ الأهمية ولا يمكن الاستغناء عنها وعن مهامها التي تؤديها في مجال الرقابة، ولكن رغم هذا الدور الذي تلعبه إلا أن هناك الكثير من الهيئات لا تخضع للرقابة مثل : هيئات رئاسة الجمهورية ووزارة الدفاع.

- وما يعاب عليها أن محققي المفتشية البالغ عددهم 200 مفتش يحققون في تسيير أملاك عمومية تقدر بالملايير مقابل أجرة 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 حكم أو قرارات[3].

1المادة 02من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يتضمن **الهياكل المركزية للمفتشية العام ة للمالية** ، العدد 50،2008.

2 المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يتضمن الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، العدد50،2008.

3 بن داود ابراهيم ، **المرجع السابق**، ص175.

- وتتميز هذه الرقابة بما يأتي:
- رقابة ظرفية لكونها تتم بناء على طلب الهيئات المؤهلة.
- رقابة دائمة في حالة القيام بعمليات الفحص والمراقبة بصفة دورية في إطار تنفيذ البرنامج السنوي المسطر من طرف وزير المالية[1].
- رقابة شاملة فهي تنصب على مختلف مصالح الدولة، الجماعات المحلية، والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.
- تجمع رقابة المفتشية العامة للمالية بين مفهومين المطابقة والملائمة في تنفيذ النفقات العمومية والتسيير المالي والمحاسبي.

- تتم رقابة المفتشية العامة في عين المكان وعلى أساس الوثائق الثبوتية، ويمكن أن تمارس رقابتها بعد إشعار مسبق أو بصفة مباغتة[2] .
- رقابة موضوعية تتجنب التدخل في تسيير المصلحة أو الهيئة المراقبة[3].

1 لونيسي عبد اللطيف، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة 2011-2012، ص 134.

2 بن داود ابراهيم ، **المرجع سابق**، ص176.

3 . لونيسي عبد اللطيف ، **المرجع السابق**، ص135.

خلاصة الفصل الثاني:

من خلال ما تعرضنا له في هذا الفصل، نجد أن الرقابة المالية على النفقات العمومية تمثل الأسلوب الأمثل للحفاظ على المال العام وترشيد الإنفاق العمومي من خلال توجيه الأجهزة الحكومية إلى أفضل السبل لتحسين إجراءات الأعمال المالية، وتحقيق رشادة وعقلانية هذا الإنفاق، فالنفقة إذا أنفقت دون رقابة تصبح محل اختلاسات وبالتالي ضياع الأموال العمومية، وعدم تحقيق النفقة للهدف الذي أنشئت من أجله، والرقابة المالية بأنواعها لا تكون فعالة إلا إذا تحققت سبل نجاحها من خلال : الاعتماد على المبادئ العلمية في تنظيم وإدارة نشاط الرقابة المالية، الربط بين كل من التخطيط المالية والتحليل الملي والرقابة المالية، توفير وسائل اتصال فعالة ونظام متطور للمعلومات يعتمد على الحاسوب، الاعتماد على الكوادر المدربة والمؤهلة.

ومن خلال تعرضنا للهيئات المكلفة بالرقابة المالية نجد أن جميعها تعمل على مكافحة الفساد والحد منه، كما تتعدى عملية الرقابة لهذه الهيئات جرد الكشف عن الانحرافات والمشكلات العلمية لتشمل جوانب تتعلق بتقييم الآثار والنتائج وتطوير الأداء الفكري والتنظيمي بشكل يكفل حسن سير الأعمال بكفاية وفعالية.

كما أن الرقابة السابقة رغم أهميتها وضرورتها، ورغم الدور الكبير الذي تؤديه في الحفاظ على المال العام، إلا أن أهم ما يعاب عليها هو أنها معرقلة للنشاط والتسيير العمومي، لما تتميز به من الحذر المفرط، فهي تفرض نوعا من التسيير المشترك أو الإدارة المشتركة مع الهيئات العمومية.

أما رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة وإن كانت لا تتدخل إلا بعد تنفيذ النفقات، إلا أنها لا تقل فعالية عن الرقابة السابقة، حيث تسمح بتصحيح التجاوزات المالية المرتكبة، ولو بعد انقضاء السنة المالية.

وعموما فرقابة المراقب المالي تساهم بشكل واضح في ترشيد النفقات العمومية من خلال الرقابة السابقة علي هذه النفقات وتأكيد صحتها ومطابقتها للقوانين والتشريعات، وهذا ما سنسعى لإثباته أو التأكد منه من خلال الفصل الموالي، بدراسة حالة المراقبة المالية لولاية المدية، وتجسيد الرقابة المالية على النفقات العمومية على أرض الواقع، ومدى مساهمة هـ الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية .

المستخلص

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

وبهدف معالجة الإشكالية تطرقنا في الجانب النظري إلى النفقات العمومية وكذلك الرقابة المالية ومختلف الأجهزة الرقابية التي وضعها المشرع الجزائري للمحافظة وحماية الأموال العامة، ولكي نسلط الجانب النظري إلى الواقع فقد اتجهنا إلى جهة من الجهاز الرقابي وهو المراقب المالي التي تكون رقابته سابقة أو قبلية لأنه يقوم بمراقبة النفقة قبل مشروعيتها في التنفيذ والسهر على عدم وجود تلاعب في الجانب المالي وكذلك له الرخص بإعطاء تأشيرة لبدء مرحلة تنفيذ النفقات.

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

RESUME

L’ etude a abordé le rôle du contrôle financier dans l’opération et la rationalisation des dépenses publiques afin que le problème de la dépense publique face à l’état au titre des aménagements existants et l’augmentation des besoins publics qui ont conduit à l’impact sur le budget général, c’est l’état de ce problème en mettant au point une liste de réglementation sollicitent de suivre les différentes étapes de la mise en œuvre .

Pour régler les problèmes ,nous avons discuté la théorie sur la dépense publique et divers organismes de réglementation et de contrôle financier établies par le législateur pour soutenir et protéger les fonds publics et je mettre en évidence l’aspect théorique pour avoir réellement la tête de l’organe de réglementation est la surveillance contrôleur antérieur ou tribal qui surveille les dépenses en mettant en place la légitimité et regardé sur une plate-forme de forage dans l’aspect financier et a également les licences pour donner le visa pour commencer la dépense de phase de mise en œuvre.

مقدمة :

لقد صاحب تقدم المجتمعات وكبر حجمها تطور الحكومات والأدوار المنوطة بها في معالجة المشكلات الاجتماعية والاقتصادية والمالية التي تواجه مجتمعاتها، وكانت الأسباب التي دعمت تطور الحكومات الحديثة متعددة، فقد تغيرت وظائف الدولة فيها من دولة حارسة وظيفتها الدفاع والأمن وحفظ النظام وتحصيل الضرائب إلى دولة متدخلة ثم إلى دول ضابطة.

إن هذا التطور الحاصل في نمط الدولة وصلاحياتها زاد من أعبائها وأدوارها، فأصبحت مؤخرا تسعى إلى تقديم أحسن الخدمات وتوفير الطلبات المتزايدة للمجتمع بما يصاحبه من تحقيق تنمية شاملة وتحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي وتوفير قسط كبير من العدالة والرخاء الاجتماعي، هذا ما ساهم في التزايد الكبير للنفقات العمومية.

وباعتبار النفقات العمومية أداة الدولة التي تستخدمها في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها، تلبية للحاجات العامة للأفراد وسعيا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم.

وفي ظل 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، كما تعتبر سياسة ترشيد الإنفاق العام الأداة الفعالة في يد الدولة للقيام بالوظائف التنموية التي من شانها الرفع من المستوى المعيشي للفرد والمجتمع ككل.

ونتيجة التطور الذي طرأ على وظيفة الدولة وزيادة نفقاتها وتفاقمها جعل الرقابة المالية تمثل أهمية بالغة في التشريع المالي الحديث وجعلها من مقومات وأولويات الدولة باعتبارها وسيلة عملية وفعالة تضمن حسن استعمال هذه الأموال وتسييرها وحمايتها، وجعل تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من أثر على سلوك الأفراد والجماعات، ونظرا للعلاقة القوية بين الرقابة المالية على النفقات العمومية من جهة وترشيدها من جهة أخرى ارتأينا من خلال هذا البحث أن نسلط الضوء على مدى مساهمة الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها في عقلنة وترشيد النفقات في الإدارات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

ومن خلال ما سبق تتجلى الإشكالية محل الدراسة كالتالي:

ما مدى مساهمة الرقابة المالية السابقة للنفقات التي يلتزم بها في تسيير وترشيد النفقات العمومية في الجزائر من سنة 2014 إلى غاية 2018؟

ومنه تم طرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي الآليات المعتمدة من طرف السلطات العمومية في ترشيد النفقات العمومية؟
- ماهي مجالات تدخل الرقابة المالية السابقة على تنفيذ النفقات العمومية؟
- ما هي انعكاسات الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها في إطار ترشيد النفقات العمومية؟

الفرضيات: كإجابة على الأسئلة الفرعية يمكن إدراج الفرضيات التالية:

الفرضية الأولى: النفقة العمومية قد تكون مبلغ من المال يقوم بإنفاقه الدولة أو أحد فروعها ، وحتى تحقق الغاية المرجوة منها يتوجب ترشيدها وفق ضوابط وحدود معينة.

الفرضية الثانية: الرقابة المالية هي التحقق من صرف النفقات العمومية وفق أوجه معينة، تقوم بهذه الرقابة هيئات معينة لتجنب الأخطاء والانحرافات.

الفرضية الثالثة: تتم الرقابة المالية للتأكد من استعمال ا لنصوص القانونية الخاصة بصرف النفقات العمومية وترشيد استغلال الأموال العمومية، وبالتالي تحقيق أكبر قدر ممكن من الاستفادة من إنفاقها.

أهمية الموضوع: تتمثل أهمية هذه الموضوع فيمايلي:

- تكمن أهمية الموضوع من كونه يلقي الضوء على دور الرقابة المالية كإحدى أنواع الرقابة الممارسة على صرف النفقات العمومية.
- إبراز مدى فعالية الرقابة المالية في عقلنة وترشيد النفقات العمومية.
- التعرف أكثر على مختلف النصوص القانونية والتشريعية التي تأطر عمل أجهزة الرقابة المالية
- تمثل الإطار القانوني لعمل أجهزة الرقابة في مختلف المستويات الإدارية.

أهداف الموضوع: نسعى من خلال بحثنا هذا إلى تحقيق جملة من الأهداف أهمها:

- إبراز الدور الهام للرقابة المالية للحفاظ على مواردها المالية وترشيد الإنفاق العمومي.
- التعريف بالدور الكبير لترشيد الإنفاق العام في ظل انتشار الفساد والتبذير في النفقات.
- البحث عن الآليات والسبل التي تمكن من عقلنة وترشيد النفقات العمومية في ظل نظام الرقابة المالية المعمول به في الجزائر.
- الوقوف على مختلف الطرق والأجهزة التي تسخرها الدولة للرقابة على النفقات العامة.

أسباب اختيار الموضوع: يعود سبب اختيارنا لهذا الموضوع بالأساس إلى اعتبارات شخصية تتمثل في مكتسباتنا المعرفية في هذا المجال من خلال مسارنا الدراسي، والمهني، من جهة ، و من جهة أخرى اعتبارات موضوعية تتمثل فيما وصلت إليه الجزائر مؤخرا من عجز في تمويل الميزانية وهذا راجع لنقص أو ضعف ترشيد النفقات وعدم قدرتها على إحكام الرقابة عليها، كما كانت المراقبة المالية لولاية المدية دافعا هاما في اختيار هذا الموضوع وذلك لمعرفة ما إذا كان هناك رقابة صارمة في الجزائر وهل للمراقب المالي دور في ترشيد الإنفاق العمومي .

حدود الدراسة: تقتضي منهجية البحث العلمي ضرورة التحكم في إطار التحليل المتعلقة بطبيعة هذه الدراسة بهدف الاقتراب من الموضوعية، والوصول إلى استنتاجات منطقية ، وذلك بوضع حدود مشكلة الدراسة ، مع ضبط الإطار الذي يسمح بالفهم الصحيح للمسار المقترح لتحليلها و اختيار فرضياتها و لتحقيق ذلك قمنا بإنجاز هذا البحث ضمن الحدود و الأبعاد التالية :

- **الحدود الزمنية:** دراستنا لهذا الموضوع تتعلق بالفترة الحالية الممتدة من سنة 2014 إلى غاية سنة 2018 في ظل الأوضاع الراهنة، وقد تتغير الدراسة مستقبلا بتغير الأوضاع.
- **الحدود المكانية:** لقد سلطنا الضوء في دراستنا التحليلية على مستوى المراقبة المالية لولاية المدية، من اجل الحصول على النتائج المطلوبة.
- **الحدود الموضوعية:** تتمثل الحدود الموضوعية في دراسة الرقابة المالية السابقة للنفقات التي يلتزم بها بخصوص ميزانية الدولة لاسيما تقييم مساهمة المراقب المالي في تفعيل سياسة ترشيد النفقات العمومية دون المساس بملائمة النفقة والتي تبقى من اختصاص الآمر بالصرف.

المنهج والأدوات المستعملة: بغرض الإجابة على إشكالية الموضوع و تحليل أبعاده و الوقوف على صحة فرضياته، تم الاعتماد في الجزء النظري على المنهج الوصفي الذي بلائم طبيعة الموضوع خاصة في إبراز الإطار النظري للنفقات العامة والرقابة عليها،حيث تناولنا في ظل هذا المنهج فصلين، أولهما يختص بالنفقات العامة من خلال تحديد مفهومها ومراحل وكيفية تنفيذها وأسس وسبل ترشيدها، وثانيهما يتعلق بالرقابة المالية وما يحيط بها من تعريف وأنواع والهيئات القائمة بها .

كما اعتمدنا المنهج التحليلي في الجانب التطبيقي من أجل دراسة وتحليل أثار ترشيد النفقات العامة ودور الرقابة المالية في هذا المجال.

الدراسات السابقة:

1 - هجيرة العوفي" **الرقابة المالية كأداة لترشيد النفقات العمومية – دراسة حالة المعهد الوطني المتخصص في التكوين المهني بالمدية** " مذكرة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر، تخصص علوم مالية ،كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، جامعة يحي فارس، المدية، 2014-2015 .

- الإشكالية الرئيسية: ما مدى فعالية الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية؟
- أهم النتائج المتوصل إليها :

✓ تعتبر النفقات العمومية وسيلة مهمة تستعملها الدولة للقيام بوظائفها على أحسن حال وتحقيق أهدافها.

✓ إن أهمية الرقابة المالية تتمثل في مهمتها الأساسية في الحفاظ على المال العام وترشيد إنفاقه.

2 – بن كيحول حمزة "**دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية، دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية بوسعادة**" أطروحة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود مالية جامعة محمد بوضياف – المسيلة، 2016-2017.

- الإشكالية الرئيسية: مامدى نجاعة أدوات الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية ؟
- أهم النتائج المتوصل إليها :

✓ نقصد بترشيد النفقات العمومية الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من النفقات العمومية ولا يتحقق ذلك إلا إذا استطاعت الأجهزة الرقابية المالية التقليل والحرص بقدر المستطاع من التبذير والإسراف في استخدامها على صورة نفقات عمومية.

✓ كل أجهزة الرقابة المالية مكملة لبعضها البعض وفي بعض الأحيان نجد تداخل في الإجراءات الرقابية الممارسة خاصة بالنسبة لأجهزة الرقابة السابقة والمتزامنة .

صعوبات الدراسة: أهم الصعوبات التي واجهتنا خلال إنجاز هذه المذكرة هي:

- ضيق الوقت حيث لم نتمكن من الإلمام بكل الجوانب المتعلقة بهذا الموضوع.
- المفهوم الواسع للرقابة المالية على النفقات العمومية، حيث لا يمكن حصر هذه الرقابة في رقابة المراقب المالي فقط.
- صعوبة الموضوع من حيث التطبيق الميداني والذي يحتاج إلى خبرة مهنية عالية.

هيكل البحث: يتكون هيكل الدراسة من:

مقدمة بكامل عناصرها .

الفصل الأول الذي يحدد المفاهيم الأساسية للنفقات العامة بأنواعها وسبل تنفيذها وعوامل ترشيدها،

الفصل الثاني فقد خصص للرقابة المالية على النفقات العمومية من خلال معرفة ما هي الرقابة المالية وأنواعها وكيفية القيام بها وصولا إلى الهيئات المكلفة بها،

الفصل الثالث فقد سلطنا فيه الضوء على المراقبة المالية لولاية المدية، كيف تتم الرقابة المالية بها، ودورها في ترشيد النفقات العمومية،

وفي الأخير تختتم الدراسة بالنتائج والتوصيات المقترحة.

خاتمة عامة

من خلال دراستنا هذه حاولنا الإجابة على إشكالية البحث وإعطاء حوصلة شاملة حول مساهمة الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية، وذلك للأهمية التي تكتسيها الرقابة المالية في الدولة، فهي عبارة عن أداة تدخل تستعملها الدولة في جميع الميادين، كما تبرز الدور البارز لها في المحافظة على الأموال العمومية وحمايتها وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي والذي بدوره يؤدي إلى الاستقرار المالي للدولة، فضعف الرقابة أو انخفاضها يؤدي إلى التسيب وزيادة التبذير والإسراف مع استخدام الأموال في غير مجاريها، ولهذا على الدولة ألا تحمل نفقات عمومية إلا إذا كانت ضرورية تماما وبالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية والوصول إلى الهدف الحقيقي وهو الإشباع العام وتحقيق الأمان والاستقرار على المستوى الفردي والدولي، وهذا ما تضمنه الرقابة المالية من خلال الأدوات المتاحة والهيئات المكلفة بذلك والتي تعمل جاهدة من أجل الاستخدام الرشيد للنفقات العمومية من خلال إخضاع كل مرحلة من مراحل تنفيذ النفقة إلى الرقابة والاستغلال الأمثل لهذه النفقات في الإطار القانوني المعمول به، فتحمل الرقابة هنا معنى الإشراف والفحص والمراجعة وهذا للاستخدام الرشيد للأموال العمومية وكشف الأخطاء والثغرات قبل حدوثها أو وقوعها لتفاديها أو حتى أثناء حدوثها أو بعد حدوثها وذلك لإقامة المسائلة القانونية على مرتكبيها، فتتولى هذه الهيئات رقابة مضاعفة يضمنها المراقب المالي ولجنة الصفقات العمومية قبل تنفيذ النفقة، والمحاسب العمومي خلال تنفيذها، وكذلك مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية بعد الانتهاء منها.

وفي الأخير تم توضيح الرقابة على النفقات العمومية من خلال دراسة جهة مهمة من الأجهزة الرقابية وهي الرقابة السابقة والتي يشرف عليها المراقب المالي باعتباره أهم جهاز في الرقابة المالية على النفقات العمومية لما له من دور فعال في ترشيد النفقات والتحكم فيها والوصول إلى الغاية المرجوة منها.

نتائج اختبار الفرضيات:

الفرضية الأولى:

– النفقة العمومية قد تكون مبلغ من المال تقوم بإنفاقه الدولة أو أحد فروعها ، وحتى تحقق الغاية المرجوة منها يتوجب ترشيدها وفق ضوابط وحدود معينة.

- النفقة العمومية هي بالفعل ذلك المبلغ من النقود الذي يخرج من الذمة المالية للشخص المعنوي وحتى تكتسي النفقة صفة العمومية يجب أن تكون موجهة للإشباع العام، كما تعتبر هذه النفقات أداة ووسيلة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من أجل تحقيق مختلف الأهداف، وهذا ما يستوجب ترشيدها وضبطها وفق حدود معينة عن طريق التحكم بميزاتها من أجل تحقيق حاجيات المواطنين وضمان تحسين الظروف من اقتصادية واجتماعية وغيرها، مع تحقيق فائض في إيرادات الدولة من أجل التوسع في الإنفاق العمومي، وهذا ما تم التطرق له في الفصل الأول.

الفرضية الثانية:

- الرقابة المالية هي التحقق من صرف النفقات العمومية وفق أوجه معينة، تقوم بهذه الرقابة هيئات معينة لتجنب الأخطاء والانحرافات.

- الرقابة المالية هي التحقق من أن صرف النفقات العمومية قد تم وفق أهداف الموازنة العامة وتعمل الرقابة المالية على كشف الأخطاء وتحديد المسؤولية في ذلك، وفحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين، فهي ضمان لسلامة العمليات المالية وكشف الانحرافات والتأكد من مطابقة هذه العمليات للأنظمة والقوانين السارية المفعول، وهذا ما تقوم به مختلف الأجهزة الرقابية والتي تم التطرق لها في الفصل الثاني، المبحث الثالث.

الفرضية الثالثة:

- تتم الرقابة المالية للتأكد من استعمال ا لنصوص القانونية الخاصة بصرف النفقات العمومية وترشيد استغلال الأموال العمومية، وبالتالي تحقيق أكبر قدر ممكن من الاستفادة من إنفاقها.

- ✓ تعمل الرقابة المالية على اكتشاف الأخطاء وفحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات، فيسهر المراقب المالي كأحد أهم أجهزة الرقابة المالية على ملائمة ومشروعية النفقة من خلال ما يمارسه من رقابة قبلية على النفقات العمومية ، ويتجلى دوره في الحد من تبديد المال العام وحمايته ومكافحة أوجه الفساد ، وللمراقب المالي دور هام في ترشيد النفقات من خلال الأهمية البالغة التي تكتسيها تأشيرته في عملية صرف النفقات.

نتائج و استنتاجات:

- تعتبر النفقات العمومية أداة في يد الدولة كأن تتبع الدولة سياسة مالية مفادها زيادة النفقات في فترات الكساد الاقتصادي وتخفيضها في فترة الانتعاش لأجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية.
- نقصد بترشيد النفقات العمومية الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من النفقات العمومية، ولا يتحقق ذلك إلا إذا قامت الرقابة المالية بدورها كاملا واستطاعت التحكم في صرف النفقات العمومية .
- تمكن الأجهزة الرقابية قدر المستطاع من تجنب التبذير والإسراف في استخدام النفقات العمومية من خلال ممارسة أساليبها وطرقها الرقابية على تنفيذ النفقات العمومية.
- إن التزايد اللامبرر للنفقات العمومية أصبح يمثل عبئا ثقيلا على الدولة وبالتالي على المجتمع ككل، الشيء الذي أدى إلى البحث عن مختلف السبل لضبطها وترشيدها .
- عدم الاستقرار في القوانين والأنظمة المتعلقة بالمالية ونقص كفاءة موظفي المصالح المالية المسندة إليهم مهمة تنفيذ ومراقبة النفقات العمومية، هو ما يفسر ضعف التسيير المالي وعدم نجاح المراقبة المالية وفعاليتها.
- كل أجهزة الرقابة المالية مكملة لبعضها البعض وفي بعض الأحيان نجد تداخل في الإجراءات الرقابية الممارسة خاصة بالنسبة لأجهزة الرقابة السابقة والمتزامنة.
- الرقابة السابقة للنفقات العمومية الملتزم بها غير كافية لاتساع الأهداف من وراء صرف النفقات العمومية.
- المراقب المالي هو الذي يتحمل الجزء الأكبر من الرقابة المالية باعتباره يمارس رقابة سابقة تساعد على تجنب الأخطاء وتفاديها، فهو يعمل على التأكد والتحقق من مدى صحة إنفاق النفقات العمومية وفق الاعتماد المالي المخصص لها.
- استثناءا قد يمارس المراقب المالي رقابة لاحقة وذلك في مجال تطبيق الالتزامات الاحتياطية، والالتزام الاحتياطي هو إجراء يسمح للآمر بالصرف بالالتزام بالنفقات دون تبرير سابق ورغم خضوعه لتأشيرة مسبقة من المراقب المالي، إلا أنه يكون بدون تقديم وثائق ثبوتية على عكس القواعد المعمول بها في العادة، ويتم الالتزام الاحتياطي عن طريق أقساط ثلاثية أو سداسية ، ولا يمكن الاستفادة من القسط الموالي من الاعتمادات إلا بعد تقديم تبرير عن استهلاك القسط السابق، على أن تتم تسوية النفقات التي تمت في إطار الالتزام الاحتياطي في نهاية كل فترة، وما يعاب على هذا النوع من الرقابة عدم

إمكانية استيعاب أو تدارك الأخطاء أو المخالفات مما يعني قيام المسؤولية المالية لكل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي.

- لا تنفذ أي نفقة ما لم يؤشر على بطاقة الالتزام من طرف المراقب المالي وتمنح التأشيرة في آجال 10 أيام من تاريخ إيداع ملف النفقة، وفي حالة ملفات معقدة 20 يوما.
- المراقب المالي تتعدى مهمته كمراقب إلى مستشار ، فيعمل على المشاركة في العملية التطبيقية والتنظيمية المبادر بها من قبل المديرية العامة للميزانية والتي لها أثر على ميزانية الدولة أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية، كما يعمل على تقديم النصائح في المجال المالي وترشيد الإنفاق وإجراءات صرف النفقات، فيقوم بإعطاء إرشادات ونصائح للآمر بالصرف فهو بمثابة مستشاره المالي، كما يمكنه تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.
- كما يعمل المراقب المالي كمكلف بالإعلام ، فيرسل في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض، وإلى الآمرين بالصرف على سبيل الإعلام، تقريرا يستعرض فيه شروط التنفيذ والصعوبات التي لقيها إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، وكذا الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية، كما يرسل المراقب المالي نسخة من ملف الالتزام، الذي كان موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام.
- و يمكنه العمل كمحاسب من خلال مسك محاسبة الالتزام بالنفقات، وذلك بتسجيل العمليات الملتزم بها وضبطها في سجل معد خصيصا لذلك ومتضمنا كل البيانات المتعلقة بالعمليات المالية، من خلال ذلك يتمكن من معرفة المبالغ الملتزم بها وبالتالي توجيهها في حال طلبها إلى المصالح المعنية بها، وهذا ما يساهم في ترشيد النفقات العمومية.
- يلزم المراقبون المالية والمراقبون الماليون المساعدون بالسر المهني لدى دراسة الملفات و القرارات التي يطلعون عليها.
- وعموما فالمراقب المالي من خلال الخبرة يقدم حلولا تخدم سيرورة القانون العام.

اقتراحات وتوصيات:

تعتبر دراستنا جزء بسيط لموضوع يحمل الكثير من التعقيد في طياته، وهذا ما يجعلنا نحاول أن نقدم بعض الاقتراحات:

- ✓ إعادة النظر في مجال تطبيق الرقابة المالية المسبقة على النفقات العمومية ، حيث يمكن التوسيع من مجال تطبيق الالتزامات الاحتياطية والتي تعتبر رقابة بعدية، لتفادي المخالفات والتجاوزات قبل حدوثها.
- ✓ ضرورة ترشيد النفقات و تفعيل دور السلطات التشريعية بالرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة.
- ✓ الاستفادة من الخبرات والدراسات الأجنبية في مجال التسيير للنفقات العمومية والرقابة عليها مما يؤدي إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية.
- ✓ تفعيل أدوات وهيئات الرقابة على النفقات العمومية والمؤسسات الرقابية ومعايير تقييم أداء البرامج الإنفاقية.
- ✓ تقليص الوقت المخصص لرقابة المراقب المالي وتعجيلها، حتى لا يكون سببا في عرقلة المشاريع وتأخرها، وذلك من خلال توفير الإمكانيات التي تساعد على ذلك، وتطوير أدوات ووسائل الرقابة المالية.

آفاق الدراسة:

تعتبر دراستنا جزء بسيط لموضوع يحمل الكثير من التعقيد في طياته، وهذا ما يجعلنا نحاول أن نقدم بعض الاقتراحات:

- ✓ محاولة انتهاج آليات حديثة للرقابة المالية.
- ✓ إبراز دور المراقب المالي في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية الذي سوف يطبق في سنة 2023، خاصة في حالة النص على المبدأ الجديد وهو إعطاء حرية كاملة للآمر بالصرف في التصرف في الاعتمادات المالية، وتوضيح مصير الرقابة السابقة على النفقات العمومية؟

،

الفصـــــل الأول

النفقات العموميـــة وضوابـط ترشيدها

الفصـــل الثالـث

دراسة حالة المراقبة المالية لولاية المدية

الفصـــل الثانـــــي

الرقابة المالية على النفقات العمومية

المراجـــــــــع

خاتمـــــة عامـــــة

قائمـــــة الاشكـــــال

قائمـــــة الجـــداول

قائمة الرموز و المختصرات

مقدمـــــة عامـــــة

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

العنـــوان	الصفحة
كلمة شكر وعرفان.....	-
الإهداء	-
المستخلص	-
فهرس المحتويات	I.
قائمة الأشكال	III.
قائمة الجداول.....	IV.
قائمة الرموز و المختصرات.....	V.
مقدمة	أ - ج
الفصل الأول: النفقات العمومية وضوابط ترشيدها	1-46
تمهيد.....	1
المبحث الأول: ماهية النفقات العمومية.....	2
المطلب الأول: مفهوم النفقات العمومية	3
المطلب الثاني: تطور مفهوم النفقات العمومية.....	6
المطلب الثالث: ضوابط النفقات العمومية.....	8
المبحث الثاني: تنفيذ النفقات العمومية.....	10
المطلب الأول: مراحل تنفيذ النفقات العمومية.....	11
المطلب الثاني: أعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية.....	14
المطلب الثالث: تقسيمات النفقات العمومية وآثارها على المتغيرات الاقتصادية.....	24
المبحث الثالث: ترشيد النفقات العمومية.....	35
المطلب الأول: مفهوم وخصائص ترشيد النفقات العمومية	36
المطلب الثاني: أسباب وأهداف ترشيد النفقات العمومية.....	38
المطلب الثالث: ضوابط ترشيد النفقات العمومية وعوامل نجاحها	41
خلاصة الفصل :	46

فهرس المحتويات

الفصل الثاني: الرقابة المالية على النفقات العمومية	**90-47**
تمهيد	**47**
المبحث الأول: الإطار العام الرقابة المالية	**48**
المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية	**49**
المطلب الثاني: أهمية وأهداف الرقابة المالية.	**53**
المطلب الثالث تقسيمات الرقابة المالية	**55**
المبحث الثاني: إجراءات الرقابة المالية.....	**60**
المطلب الأول: خطوات الرقابة المالية.....	**61**
المطلب الثاني: أساليب الرقابة المالية.....	**65**
المطلب الثالث: مستلزمات تنفيذ الرقابة المالية	**66**
المبحث الثلث : الهيئات المكلفة بالرقابة المالية	**70**
المطلب الأول :رقابة مالية قبلية على النفقات العمومية (المراقب المالي، لجنة الصفقات العمومية) ...	**71**
المطلب الثاني: رقابة مالية متزامنة على النفقات العمومية (المحاسب العمومي).....	**76**
المطلب الثالث: رقابة مالية بعدية على النفقات العمومية (مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية).	**81**
خلاصة الفصل الثاني.....	**89**
الفصل الثالث: دراسة حالة المراقبة المالية لولاية المدية	**142-91**
المبحث الأول : الإطار العام حول مصالح المراقبة المالية بالمدية.....	**91**
المطلب الأول : تعريف مصلحة المراقبة المالية بالمدية	**92**
المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية بالمدية	**94**
المطلب الثالث : فروع مصلحة المراقبة المالية بالمدية	**97**
المبحث الثاني : تدابير ترشيد النفقات العمومية.....	**109**
المطلب الأول : تدابير ترشيد النفقات التي تخص نفقات المستخدمين.....	**110**
المطلب الثاني : تدابير ترشيد النفقات التي تخص تسيير المصالح.....	**116**
المطلب الثالث : تدابير ترشيد النفقات التي نفقات التجهيز.....	**122**
المبحث الثالث : تقييم الرقابة السابقة الملتزم بها في إطار ترشيد النفقات العمومية.....	**136**
المطلب الأول : مزايا إجراءات تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.....	**137**

فهرس المحتويات

المطلب الثاني : عيوب إجراءات تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.....	**139**
خلاصة الفصل الثالث.....	**142**
خاتمة عامة.....	**143**
قائمة المراجع.....	**148**
ملاحق	**149**

قائمة الأشكال

الرقم	العنوان	رقم الصفحة
01	الشكل رقم (01- الفصل 03) : يبين الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية لولاية المدية	93
02	الشكل رقم (02- الفصل03): يبين توزيع الموظفين المترشحين لمنصب المراقب المالي وشروط ترشحهم	95
03	الشكل رقم (03- الفصل 03) :يبين تطور المناصب المفتوحة والمناصب الحقيقية المتعلقة بجامعة يحي فارس بالمدية	110
04	الشكل رقم (04-الفصل03): يبين تطور المناصب المفتوحة و المناصب الحقيقية المتعلقة مديرية التربية بالمدية	111
05	الشكل رقم (05- الفصل 03): يبين تطور المناصب المفتوحة والمناصب الحقيقية المتعلقة المتحف الوطني للمجاهدين بالمدية	113
06	الشكل رقم (06-الفصل03): يبين تطور المناصب المفتوحة و المناصب الحقيقية المتعلقة مديرية المجاهدين بالمدية	114
07	الشكل رقم (07-الفصل03): يبين تطور مبالغ الإعتمادات و الالتزامات الخاصة بميزانية جامعة يحي فارس المدية	117
08	الشكل رقم (08-الفصل03): يبين تطور مبالغ الإعتمادات والالتزامات الخاصة بميزانية مديرية المجاهدين بالمدية	118
09	الشكل رقم (09-الفصل03): يبين تطور مبالغ الإعتمادات و الالتزامات الخاصة بميزانية المتحف الجهوي بالمدية	119
10	الشكل رقم (10-الفصل03): يبين مبالغ الإعتمادات و الالتزامات الخاصة بميزانية مديرية الصحة بالمدية	120
11	الشكل رقم (11-الفصل03): بين قيمة الاعتمادات الملتزم بها خلال السنة المالية 2015	124
12	الشكل رقم (12-الفصل03): يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 333	125
13	الشكل رقم (13-الفصل03) :يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 341	126
14	الرسم البياني رقم (14-الفصل03) :يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 342	127
15	الرسم البياني رقم(15-الفصل03) :يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 622	128
16	الرسم البياني رقم(16-الفصل03): يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 623	129
17	الرسم البياني رقم(17-الفصل03): يبين تطور قيمة الالتزامات المحاسبية والقانونية الخاصة بالباب 834	130