

كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية، وعلوم التسيير

قسم: علوم التسيير

الرقم التسلسلي:...../ 2017

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي (ل م د)

دفعة 2017

الفرع: علوم التسيير

التخصص: إدارة أعمال المؤسسات

عنوان المذكرة:

دور الرقابة المالية في ترشيح النفقات العمومية

دراسة حالة - الرقابة المالية لولاية تبسة-

إشراف الأستاذ:

يحي دريس

من إعداد:

- أمينة هادفي

- نبيلة خماسية

أعضاء لجنة المناقشة :

الصفة	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
رئيس	أستاذ مساعد-أ-	حناشي توفيق
مشرفا ومقرر	أستاذ محاضر-ب-	يحي دريس
عضوا مناقشة	أستاذ مساعد-أ-	سامي عمري

السنة الجامعية: 2016 / 2017



جامعة العربي التبسي - تبسة



كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية، وعلوم التسيير

قسم: علوم التسيير

الرقم التسلسلي:...../ 2017

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي (ل م د)

دفعة 2017

الفرع: علوم التسيير

التخصص: إدارة أعمال المؤسسات

عنوان المذكرة:

دور الرقابة المالية في ترشييد النفقات العمومية
دراسة حالة - الرقابة المالية لولاية تبسة-

إشراف الأستاذ:

يحي دريس

من إعداد:

- أمينة هادفي
- نبيلة خميسية

أعضاء لجنة المناقشة :

الصفة	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
رئيس	أستاذ مساعد- أ -	حناشي توفيق
مشرفا ومقرا	أستاذ محاضر- ب -	يحي دريس
عضوا مناقش	أستاذ مساعد- أ -	سامي عمري

السنة الجامعية: 2017/2016



شكر و عرفان

الشكر لله عز وجل الذي وهب لنا الصحة والعافية وأنار لنا درب العلم والمعرفة وأعنا ووفقنا في إنجاز هذا العمل المتواضع فهو احق أن يشكر ويحمد .

ونتقدم بخلص شكرنا وتقدير الى أستاذنا الفاضل الذي أشرف على هذا العمل وما بذله من وقت وجهد خلال فترة إشرافه، وتوجيهاته ونصائح القيمة الأستاذ "يحيى دريس".

كما نتقدم بجزيل الشكر والتقدير الى الأساتذة اعضاء لجنة المناقشة عن تفضلهم لقبول المشاركة في مناقشة هذا البحث وتقييمه .

ولايفوتنا أن نتوجه بالتحية والشكر الى كافة اساتذة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير لجامعة تبسة .

ونشكر جزيل الشكر الانسة"شهرزاد هادفي" التي مدت لنا يد العون طيلة فترة إعداد المذكرة.

ونتقدم بالشكر الى المراقب المالي لولاية تبسة "بوزيان. عبد العزيز" وموظفي المراقبة المالية نخص بالذكر " ضيف ياسين" و"كنازة عبد الوهاب" على تعاونهم وحسن استقبالهم وإرشادهم وتوجيهاتهم القيمة لنا.

ونشكر كل من شجعنا ولو بكلمة وكل من مد لنا العون سواء من قريب او بعيد.

الفهرس العام

الفهرس العام

V-I.....	الفهرس العام
IV.....	فهرس الجداول
V.....	فهرس الأشكال
أ-ح.....	مقدمة

الفصل الأول: النفقات العمومية وترشيدها

02.....	مقدمة الفصل
03.....	المبحث الأول: ماهية النفقات العمومية
03.....	المطلب الأول: مفهوم النفقات العمومية
05.....	المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العمومية
10.....	المطلب الثالث: آثار النفقات العمومية
13.....	المبحث الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العمومية
13.....	المطلب الأول: النظريات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العمومية
16.....	المطلب الثاني: أسباب تزايد النفقات العمومية
19.....	المبحث الثالث: ترشيد النفقات العمومية
20.....	المطلب الأول: تحديد مفهوم ترشيد النفقات العمومية
22.....	المطلب الثاني: مبررات ودواعي ترشيد النفقات العمومية
23.....	المطلب الثالث: متطلبات نجاح عملية ترشيد النفقات العمومية
26.....	خاتمة الفصل

الفصل الثاني: الرقابة المالية كأداة لترشيد النفقات العمومية

28.....	مقدمة الفصل
29.....	المبحث الأول: عموميات حول الرقابة المالية
29.....	المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية
32.....	المطلب الثاني: أهمية وأهداف الرقابة المالية
33.....	المطلب الثالث: أنواع الرقابة المالية
37.....	المبحث الثاني: مراحل واساليب ومقومات تنفيذ الرقابة المالية

37.....	المطلب الأول: مراحل تنفيذ الرقابة المالية
39.....	المطلب الثاني: أساليب الرقابة المالية
41.....	المطلب الثالث: مقومات تنفيذ الرقابة المالية
44.....	المبحث الثالث: الرقابة المالية لأجل ترشيد النفقات العمومية
44.....	المطلب الأول: الرقابة الداخلية
49.....	المطلب الثاني: الرقابة الخارجية
50.....	المطلب الثالث: تقييم الرقابة المالية على النفقات العمومية و متطلبات احكامها
53.....	خاتمة الفصل

الفصل الثالث: دراسة حالة - المراقبة المالية لولاية تبسة -

55.....	مقدمة الفصل
56.....	المبحث الأول: ماهية المراقبة المالية لولاية تبسة
56.....	المطلب الأول: تعريف ونشأة المراقبة المالية لولاية تبسة
57.....	المطلب الثاني: مجال ممارسة مهام المراقبة المالية لولاية تبسة
59.....	المطلب الثالث: دراسة الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية لولاية تبسة
64.....	المبحث الثاني: مراقبة نفقات التسيير والتجهيز لولاية تبسة
64.....	المطلب الأول: نفقات التسيير
68.....	المطلب الثاني: تسيير المصالح
70.....	المطلب الثالث: مراقبة نفقات التجهيز
77.....	المبحث الثالث: نتيجة وتقييم رقابة المراقب المالي لأجل ترشيد النفقات العمومية
77.....	المطلب الأول: نتيجة الرقابة السابقة للنفقات العمومية
79.....	المطلب الثاني: تقييم رقابة المراقب المالي لأجل الترشيح
82.....	خاتمة الفصل
84.....	الخاتمة
89.....	قائمة المراجع والمصادر
94.....	الملاحق

فهرس الجدول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم	الفصل
76	معلومات عن الصفحة	01	الثالث

فهرس الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل	الفصل
09	تقسيمات النفقات العمومية	01	الأول
36	أنواع الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية	02	الأول
60	الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية لدى ولاية تبسة	03	الثاني
70	مرحلة تحديد الاحتياجات	04	الثالث
71	مرحلة إعداد دفتر الشروط	05	الثالث
72	مرحلة ايداع العروض والمنح	06	الثالث
73	مرحلة إعداد الصفقة	07	الثالث
74	مرحلة الرقابة الخارجية	08	الثالث

فلا فلاح

تمهيد:

أصبحت النفقات العمومية أداة الدولة التي تستخدمها في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات استخدمنا عقلانيا ورشيدا يسهل للدولة تطبيق سياسة تنموية شاملة تجند لها كل الموارد المالية الهامة بواسطة الميزانية، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة ارقام واعتمادات تخصص جانبا منها تلبية الحاجات العامة، وسعيا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن والحفاظ على مسيرة الحياة الاقتصادية، وقد بات الإنفاق العمومي يحتل أهمية متزايدة في مختلف دول ومجتمعات العالم المعاصر، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات منها ارتفاع نسبة الناتج المحلي الإجمالي وكذا ضخامة الأثار المترتبة عليه، ويكفي أنه وراء أزمة التمويل العام التي تعيشها الدول النامية والتي تعاني من عجز مستمر في موازنتها العامة.

والجزائر شأنها شأن الكثير من الدول النامية تعاني من عجزا في موازنتها وتشهد زيادة في نفقاتها وضعف إدارتها بسبب برامج التنمية والإنعاش الاقتصادي التي تبنتها الحكومة الجزائرية في العشرية الأخيرة، وما رافقها من هدر واختلاسات، الأمر الذي استدعى ضرورة ترشيد نفقاتها حيث بادرت بإجراء عدة إصلاحات تهدف الى الحفاظ على المال عام واستغلاله بأكثر كفاءة وفعالية.

ونظر لأهمية دور النفقات العمومية سواء من حجمها او آثارها فإن الدولة تسعى الى ضمان تحقيقها للأهداف المسطرة، لذا وجب ضرورة الرقابة على النفقات العمومية التي يفترض ان تخصص وتحيط بالظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الأموال العمومية، من خلال إجراء مسح شامل للعمليات التي يتم إجراءها من قبل الهيئة الخاضعة للرقابة، ومن هنا تأتي أهمية الرقابة المالية التي تهدف الى مطابقة الأعمال ذات الأثر المالي للنصوص القانونية وترشيد استغلال الأموال العمومية وبالتالي تحقيق أكبر قدر من الاستفادة من إنفاقها.

وفي هذا الصدد يمارس المراقب المالي الرقابة الداخلية السابقة في إطار تشريعي وتنظيمي ويتتبع الاموال العامة ويمارسها عليها رقابة إجبارية قبل صرف الأموال المالية والاقتصادية وحتى الاجتماعية والسياسية، وفي ظل التطورات المتسارعة التي تعرفها مناهج التسيير التي تساهم في ترشيد استعمالات الميزانية، تزداد أهمية توظيف الأموال بفعالية وعقلانية، تماما مع الحفاظ على شرعية عملية الإنفاق.

وفي محاولة منا للإحاطة أكثر بالموضوع الرقابة في ترشيد النفقات العمومية أو مختلف المفاهيم والإجراءات المرتبطة بها، سنتناول بالدراسة والمناقشة بالتحليل الإجابة على الإشكالية التالية:

1- الإشكالية

ومن خلال ما سبق يمكن صياغة الإشكالية الرئيسية التالية:

إلى أي مدى تساهم الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية؟
بناء على الإشكالية الرئيسية تم صياغة الأسئلة الفرعية كمايلي:

- ما المقصود بالنفقات العمومية وما أثارها؟
- ما المقصود بترشيد الإنفاق العام و لماذا المطالبة بتحقيقه؟
- في ما تتمثل الرقابة المالية؟
- ماهو دور الأجهزة الرقابية المالية في ترشيد النفقات؟
- هل للمراقب المالي دور في ترشيد النفقات العمومية؟

2- طرح الفرضيات

يقوم البحث على فرضية رئيسية مفادها: بأن للرقابة المالية دور مؤثر في ترشيد النفقات العمومية.

وتنبثق من الفرضية الرئيسية مجموعة من الفرضيات الفرعية كالاتي:

- هناك مكاسب يمكن تحقيقها باعتماد الترشيده.
- يوجد دور للأجهزة الحكومية في ترشيد الإنفاق.
- للمراقب المالي مهام تساهم في ترشيد النفقات العمومية.

3- أهداف الدراسة

تطمح هذه الدراسة للوصول إلى الأهداف الآتية:

- التعرف على الأهمية الكبيرة لترشيد الإنفاق العمومية في الاستغلال الأمثل للموارد.
- إبراز الدور الذي تلعبه الرقابة المالية في الدولة للحفاظ على مواردها المالية وترشيد الإنفاق العمومي.
- الوقوف على مختلف الطرق والأجهزة التي تسخرها الدولة على المال العام، وكذا معرفة إجراءات الرقابة المالية عمليا.

- محاولة تقديم رؤية عملية حول الموضوع والذي يشغل العديد من الباحثين في العلوم الاقتصادية.

4- أهمية البحث

يكتسب البحث أهمية من خلال الموضوع الذي يعالجه والذي يتعلق بترشيد الإنفاق العمومي والأساليب الرقابية المتبعة، وتكمن هذه الأهمية في الاعتبارات التالية:

- الأهمية البالغة التي تحضى بها النفقات العمومية ودورها في التأثير على متغيرات النشاط الاقتصادي.

- يعتبر ترشيد الإنفاق العمومي و أحكام الرقابة عليه الطريقة الجيدة لتحسين استغلال الموارد في ظل قصور وشح مصادر التمويل.

توالي الأزمات على الاقتصاد الجزائري مما يستوجب إعطاء أهمية بالغة لجانب ترشيد الإنفاق العمومي من خلال صرامة الأجهزة الرقابية في مختلف الهيئات العليا التي تخولها الدولة لهذه العملية.

5- أسباب اختيار الموضوع

جاء اختيارنا لهذا الموضوع انطلاقا من الاعتبارات التالية:

- باعتباره من المواضيع الحديثة.
- ادراكنا لأهمية الموضوع خاصة مع توجه معظم دول العالم نحو ضبط نفقاتها في ظل الأزمات المالية والاقتصادية التي أصبحت تعصف باقتصاديات الدول من حين لآخر بما في ذلك الاقتصاديات المتقدمة.
- لمعرفة ما إذا كان هناك رقابة صارمة في الجزائر وهل للمراقب المالي دور في ترشيد الإنفاق العمومي.

6- منهج البحث

لدراسة الموضوع تم استعمال المنهج الوصفي من خلال وصف الجوانب المتعلقة بالرقابة المالية والنفقات العمومية والإجراءات التي يقوم بها المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية في الجزائر وهذا بالرجوع الى المراجع العربية والأجنبية والقوانين والتعليمات وتم اعتماد منهج دراسة حالة في الجانب الميداني لتجسيد المعارف النظرية.

7- محددات البحث

ارتبط البحث بحدود زمانية ومكانية وموضوعية كالآتي:

- **الحدود المكانية:** من خلال دراسة تحليلية على مستوى المراقبة المالية لولاية تبسة.
- **الحدود الزمانية:** دراسة تتعلق بالفترة الحالية وأي تغيير في معطيات الدراسة مستقبلا قد يغير الدراسة.
- **الحدود الموضوعية:** اقتصر على معنى مصطلح الترشيد المقصود به العقلانية في التصرف في الأموال العامة وهذا المصطلح المحدد في الدراسة بغض النظر عن المعاني الأخرى مثل معنى التقشف والمقصود به خفض الانفاق العمومي.

8- دراسات السابقة

هناك بعض الدراسات التي تناولت جانبا من الموضوع ومن بين الدراسات نذكر:

- محمد عبد المنعم، **الرقابة المالية على النفقات العمومية**، شهادة ماستر في الحقوق سنة 2013-2014 حيث تمثلت الإشكالية الأساسية "إلى أي مدى استطاعت الرقابة من تحقيق الغاية المنشودة منها في مجال الإنفاق العام؟ وتوصل إلى النتائج التالية:
أن الدولة تحاول التركيز على الاستغلال الأمثل لمواردها المالية والبشرية والمادية في إطار القوانين واللوائح والتعليمات الجاري العمل بها وهذا ما استنتجناه هي تلك العمليات السابقة واللاحقة على النفقات العمومية من قبل أجهزة الرقابة في مختلف مراحل التنفيذ لتكشف الأخطاء وتوضح أسبابها الرئيسية لضمان عدم تكرارها مستقبلا دون ان تخل بالسير الحسن لمصالح المراقبة ويمكن لقول أن فعالية الرقابة تكمن في خضوع كل هيئة أو عضو لمسؤولية مديره أو رئيسه.

- بلال عوايشية، **إصلاح الإدارة المحلية كمدخل لترشيد النفقات العامة للدولة**- مذكرة ماستر في علوم التسيير تخصص إدارة أعمال المؤسسات، سنة 2015-2016، جامعة تبسة، حيث تمثلت الإشكالية الأساسية فيكيف يبرز دور الإدارة المحلية في ترشيد؟ وتوصل الى النتائج التالية:

من خلال تقييم أداء الموظفين واقتراح المكافأة المالية بناء على مستوى ادائه وتميزه بما يساعد على رفع الروح المعنوية ويتم التقييم وفق اساليب تقليدية وحديثة.
امكانية ضمان ترشيد النفقات العمومية من خلال تحديث الاهداف بدقة،تحديد الاولويات القياس الدوري لأداء برامج الانفاق العام وعدالة الانفاق العام إضافة إلى تفعيل دور الرقابة على النفقات العمومية.

• بن عزة محمد، سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010 حيث تمثلت الإشكالية الأساسية:

ما مدى رشادة الإنفاق العام في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر؟
وتوصل الى النتائج التالية: يعتبر ترشيد الإنفاق العام السبيل الى الخروج من مشكلة الندرة وشح مصادر التمويل باعتباره التزام "فعالية" التخصيص للموارد "الكفاءة" في استخدام تحقيق كل عمليات النفقات.

• شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010 حيث تمثلت الإشكالية الأساسية:

الى مدى يساهم الالتزام بمبادئ الحكم الراشد في إدارة وتوجيه الأنفاق العام بصورة صحيحة لما يحقق رشادته وكيف يمكن ان يساعد أيضا في التخفيف من حدة الفقر؟ وتوصل الى النتائج التالية:

إن تحقق التنمية المستدامة يجب أن يسود الحكم الراشد جميع المواطنين والمجتمع المدني في صنع القرار والمسؤولية، والمساءلة والمحاسبة في تنفيذ كما ينبغي توفر أسس واضحة فيما يتعلق بتخصيص الموارد واستخدام الأموال العامة وخفض التكلفة وترشيد الإنفاق والانتباه الى القضايا العامة.

9- خطة البحث

بناء على الأهداف الأساسية للموضوع واستنادا للإشكالية المطروحة و كذا الإجابة على التساؤلات المطروحة فسيتم تقسيم البحث الى ثلاثة فصول كمايلي:

• **الفصل الأول:** يتم التطرق فيه الى مجموعة من المفاهيم حول النفقات العمومية وتقسيماتها وأثارها والتعرف على ظاهرة تزايد النفقات العمومية والتي سيتم تقسيمها الى اهم النظريات التي تكلمت عن الظاهرة ثم الأسباب الحقيقية والظاهرية وراءها، ومفاهيم حول ترشيد النفقات العمومية ومبررات ودواعي الترشيح ومتطلبات نجاحه.

• **الفصل الثاني:** أما بالنسبة لهذا الفصل فسيتم من خلاله دراسة الرقابة المالية من خلال التطرق الى مفهومه او أهميتها وأهدافها بالإضافة التطرق الى مراحل وأساليب تنفيذ الرقابة المالية ثم تقييم الرقابة المالية وبعدها سنتطرق الى هيئات الرقابة المالية في الجزائر تقييم ودورها في ترشد الإنفاق.

• **الفصل الثالث:** وسيتم من خلاله إسقاط الدراسة النظرية على واقع دراسة الرقابة المالية من خلال دراسة حالة المراقبة المالية لولاية تبسة، وذلك عن طريق التعرف عليها، وأخذ عينة من المجال الذي تمارس عليه الرقابة وهي الجامعة فسيتم معرفة إجراءات الرقابة على نفقات تسييرها ونفقات تجهيزها ومن جهة أخرى تقديم نتيجة رقابة المراقب المالي وتقييمها لأجل ترشيد النفقات العمومية.

الفصل الأول:

التفقات العمومية ونزيبها

الفصل الأول: النفقات العمومية وترشيدها

مقدمة الفصل

تمثل دراسة النفقات العمومية جانب حيويًا في الدراسة المالية ويتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي والسياسة المالية، وترجع أهمية النفقات العمومية التي كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين، لذا انتهجت سياسة كفاءة في إدارة النفقات العمومية أو ما يسمى بترشيدها الإنفاق الحكومي الذي أضحي مطلبًا أساسيًا سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية التي هي أحوج ما تكون إليه لتحقيق الأهداف المنشودة وتجنب الإسراف في استخدام الموارد المتاحة داخل قطاعات الدولة، ولتبسيط الدور الذي تلعبه النفقات العمومية في الاقتصاد الوطني من خلال تأثيراتها المتواصلة سوف نتطرق في أسلوب تحليلي ضمن الفكر الاقتصادي وكذلك أهم المفاهيم والمبادئ الأساسية المتعلقة بالنفقات العمومية في تعاريف وتقسيمات، والتركيز على أهم الآثار التي تحدثها النفقات العمومية لتحقيق الأهداف المرجوة، وإلقاء الضوء على ظاهرة ازدياد النفقات العمومية وأهم النظريات التي عالجت هذه الظاهرة وتحديد أهم المبررات ودواعي التي تتطلب نجاح عملية ترشيدها النفقات العمومية ولهذا الغرض قمنا بتقسيم هذا الفصل كالآتي:

➤ المبحث الأول: ماهية النفقات العمومية.

➤ المبحث الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العمومية.

➤ المبحث الثالث: ترشيدها النفقات العمومية.

المبحث الأول: ماهية النفقات العمومية

يعتبر الإنفاق العمومي انعكاساً لدور الدولة في المجتمع، لأنه يعبر عن واجباتها و أولويتها وبرامجها وأهدافها في شكل نقدي، ولهذا فإن نوع وحجم وصورة الإنفاق العام يرتبط بتطور الدولة والأساس الفكري الذي يقوم عليه نظامها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي لذلك سيتم التطرق إلى مفهوم النفقات العمومية من خلال المطلب الأول وتقسيمات النفقات العمومية في المطلب الثاني وفي المطلب الثالث أثار النفقات العمومية.

المطلب الأول: مفهوم النفقات العمومية

تعد النفقات العمومية الكفة الثانية للميزانية العامة¹ للدولة في مقابل الإيرادات العمومية للدولة حيث سنتناول في المطلب بإيجاز تطور النفقات العمومية ثم تحديد تعريفها.

1- تطور مفهوم النفقات العمومية

في مرحلة الدولة الحارسة امتنع على الدولة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية واقتصر نتيجة لذلك غرض النفقات العمومية على ضمان سير المرافق الأساسية التي لها دور إشباع الحاجات العامة الأولية من دفاع وقضاء، وهذا ما كان له انعكاس على كتابات فقهاء الاقتصاد والمالية فلم يعط التقليديون النفقات العمومية أهميتها التي تستحقها، فكانت دراسة النفقات العمومية توجه أساساً للمشاكل القانونية المتعلقة بإجراءات الإنفاق العمومي دون البحث في الطبيعة وأثاره في الحياة الاجتماعية والاقتصادية².

ومن هذا أصبحت أهم أهداف النظام المالي بما فيه النفقات العمومية في الفكر المالي المعاصر وحتى في الميدان العلمي للدول الرأسمالية حديثاً هو الحفاظ على الاستقرار والتوازن الاقتصادي والحيلولة دون الأزمات الاقتصادية المتتالية التي تعاني منها النظام الرأسمالي و أيضاً بهدف إرساء قدر من العدالة خاصة توزيع الدخل الوطني وضمان الاستخدام السليم للموارد عن طريق ما تحدثه من النفقات لدعم الاقتصاد ولضمان الحد الأدنى عن سبيل الاستثمار العام.

إن من الملاحظ يرى أن تطور الدولة قد أخذ مسار آخر حيث ظهرت إلى الوجود خاصة في العشرية الأخيرة دعوات للتقليص من النشاط الاقتصادية للدولة والحد من تدخلها، وذلك بالجوء إلى

¹الميزانية "وثيقة محاسبية وقانونية ومالية تعبر عن فكرة الاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة، والتي تعبر عن صورة أرقام عن النشاط الاقتصادي والإداري والاجتماعي لدولة".

²بين داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص: 51.

نظام الخصخصة بالتخلي عن المجال العام الى القطاع الخاص فاعتبرت هذه التوجهات الجديدة باب إيديولوجية حديثة للبلدان الرأسمالية المتقدم بلغ صداها الى معظم البلدان النامية وعلى رأسها الجزائر خاصة تحت تأثير المنظمات الدولية والضغوط الخارجية الناتجة عن مديونية هذه البلدان تجاه دول الاقتصاديات المتقدمة ليطلب من هذه البلدان ضرورة خلق توازن في ميزانيتها مما يعني الحد من سياسة الانفاق الحكومي والتخلي عن بعض وحدات القطاع العام وفتح مجال المنافسة وتحرير الأسعار وإزالة كل العقبات من وجه القطاع الخاص.¹

2- تعريف النفقات العمومية وأركانها

1-2- تعريف النفقات العمومية

رغم تعدد تعريفات النفقة العمومية ووجود بعض الاختلافات فيما بينها، إلا أن الأطر العامة لهذه التعريفات تكاد تكون متقاربة لذلك سنتناول أهم هذه التعريفات وعلى ضوءها سيتم تحديد أهم الأركان التي يتعين توافرها لكي تكتسب النفقة صفة النفقة العمومية.

- ويمكن القول "بأنها عبارة عن كم قابل للتقويم النقدي، يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام وذلك إشباعا الحاجة عامة"²
- تعرف النفقة العمومية بأنها "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة"³
- وتم تعريفها أيضا بأنها "عبارة عن مبلغ من النقود يخرج من خزانة الدولة بواسطة ادارتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزاراته المختلفة لإشباع حاجة عامة"⁴.

3- أركان النفقات العمومية

من خلال التعاريف السابقة نستنتج أن هناك ثلاثة أركان رئيسية يجب أن تتوفر في النفقة حتى يمكن القول عليها أنها نفقة عمومية وهي كالآتي:

¹ بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص: 52.
² حامد عبد المجيد دراز، وآخرون، مبادئ المالية العامة، دار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص: 251.
³ زينب حسن عوض الله، مبادئ المالية العامة، المكتبة الاقتصادية، بيروت، 2000، ص: 16.
⁴ طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص: 122.

3-1- استعمال مبلغ نقدي

تقوم الدولة بواجباتها في الانفاق العام باستخدام مبلغ من النقود ثمنا لما تحتاجه من منتجات، سلع، خدمات من أجل تسيير المرافق العامة و ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة.¹

2-2- صدور النفقة من شخص معنوي عام

وفقا لهذا العنصر لا يعتبر المبلغ النقدي الذي ينفق لأداء ذمة عامة من قبيل النفقة العمومية إلا إذا أصدر من شخص عام بما ذلك الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية والولايات في الدول الاتحادية أو قد تكون أشخاص عامة محلية والمدن والقرى في الدول الموحدة وعلى هذا فإن النفقات التي ينفقها أشخاص خاصة طبيعية أو اعتبارية لا تعتبر نفقة عمومية ولو كانت تهدف لتحقيق نفع عام.²

2-3- الهدف من النفقة تحقيق نفع عام

ينبغي أن يكون الهدف من النفقة العمومية هو إشباع الحاجات العامة ومن ثم تحقيق النفع العام وبالتالي تلك النفقات التي تهدف على إشباع حاجة خاصة لا تعتبر من قبيل النفقات العمومية وتبرير هذا العنصر يرجع إلى مبدأ العدالة والمساواة بين جميع الأفراد يتساوون في تحمل الاعباء العامة كالضرائب، ومن ثم فيجب أن يتساوون كذلك في الانتفاع بالنفقات العمومية لدولة.³

المطلب الثاني: تقسيم النفقات العمومية

إن بيان تقسيم النفقات العمومية ليس لمجرد التصنيف والتقسيم وإنما الهدف من ذلك هو معرفة كل نوع من النفقات لتحديد تمويلها، كما أن الهدف من هذا التصنيف أنه يبرز لنا كل نفقة بقصد ترشيدها كما يسهل لنا ذلك عملية الرقابة المالية فكانت هذه التقسيمات وفق معايير وإن اختلفت في أساسها فهي تتحد في هدفها فنجدها تصل إلى نفس التصنيف والتبويب.

1- التقسيمات النظرية للنفقات العمومية

يقصد بها تلك التقسيمات التي تستند الى معايير اقتصادية وهي تبين الاثارالاقتصادية للنفقات العمومية على الدخل الوطني.

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص: 28.

² نفس المرجع، ص: 28.

³ نفس المرجع، ص- ص: 29-30.

1-1- النفقات العادية والنفقات الاستثنائية

تقسم النفقات العمومية حسب انتظامها السنوي كمايلي:¹

1-1-1- النفقات العادية

هي التي تتصف بالدورية وتكرر بانتظام بشكل سنوي ومثلها نفقات الإدارية والتي هي لازمة لتسيير المرافق العادية ومثال على ذلك أجور الموظفين.

1-1-2- النفقات الاستثنائية

فهي خلاف الأول إذ تمتاز بعدم دوريتها نظرا لعدم تكرارها كل سنة كنفقات الحالات الطارئة وحالة الأزمات والحروب وانتشار الأوبئة الفتاكة وما شبه ذلك.

1-2-1- النفقات الإدارية والنفقات الرأسمالية

تقسم النفقات العمومية لهذا الغرض كالآتي.²

1-2-1- النفقات الإدارية

هي تلك النفقات اللازمة لسير الإدارة العامة للدولة كرواتب الموظفين وتكلفة الصيانة ونفقات الإدارات اللازمة لسير النشاط الحكومي...إلخ، وهي تقترب من النفقات العادية.

1-2-2- النفقات الرأسمالية

هي تلك النفقات التي تتعلق بالثروة الوطنية والرأسمال القومي مثل نفقات الإنشاء والتعمير والتجهيز والنفقات الاستثمارية.

1-3- النفقات الفعلية والنفقات التحويلية

ويمكن توضيح كل النفقات الفعلية والتحويلية كالآتي:³

1-3-1- النفقات الفعلية

وهي التي تنفقها الدولة فعليا لأجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة للعمل الإداري وتسيير المرافق العامة كرواتب مستخدمي الدولة وكذا النفقات الموجهة لاقتناء المعدات والآلات.

¹ين داود إبراهيم، مرجع سابق، ص: 56.

²محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، طبعة الثانية، عمان، 2010، ص: 54.

³ نفس المرجع، ص: 54.

1-3-2- النفقات التحويلية (المحولة أو المنقولة)

فهي تهدف إلى إعادة توزيع الثروة والدخل الوطني وذلك عن طريق الاقتطاعات الضريبية من الخاضعين لها ليعاد توزيعها على فئات أخرى مثل ذلك نفقات الإعانات الخيرية، النفقات الاجتماعية كالضمان الاجتماعي وغيرها.

1-4-4- النفقات المنتجة والنفقات الغير منتجة

وتكون هذه النفقات كالآتي:¹

1-4-1- النفقة المنتجة

المقصود بإنتاجية النفقة هي الحصيلة التي تترتب على إنفاقها، لأجل هذا اعتبرت النفقات الاستثمارية التي تؤدي إلى خلق سلع مادية أو فائدة مالية، أصبحت النفقة منتجة إذا زادت في مداخيل الدولة كالرسوم الجمركية وحقوق الطابع والأثمان المحصلة من طرح السلع في الأسواق.

1-4-2- النفقة الغير المنتجة

اعتبرت النفقة غير منتجة إذا لم تدر دخلا نقديا كالنفقات الطارئة و نفقات المساعدات الاجتماعية وغيرها.

2- التقسيمات الوضعية للنفقات العمومية

هي تلك التقسيمات التصنيفية التي تضعها الدولة طبقا لطبيعتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وفقا لظروفها التاريخية والإدارية، وهي تختلف عن التقسيمات النظرية للنفقات العمومية، ولها عدة أشكال مازالت تحترم عند إعداد الميزانية العامة.

1-2- التقسيم الإداري

توزع النفقات وفقا للتقسيم الإدارات العامة المختلفة وكانت الموازنات توضع على أساس تقسيم جهاز الدولة على الوزارات ويضاف إلى ذلك التخصصات رئاسة الدولة ومخصصات السلطة التشريعية.²

2-2- التقسيم الوظيفي

يعتمد تقسيم النفقات وظيفيا على الفكرة في العلم المالية العامة وقد اقترحت لجنة HOOVER هذا التقسيم وجرى تطبيقه في الولايات المتحدة الأمريكية وكل من هولندا وفرنسا.

¹ ابن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص: 58.

² محمد طاقة، هدى الغزاوي، مرجع سابق، ص: 56.

وبناءا عليه يتم تقسيم النفقات العمومية وفقا للوظائف الرئيسية في الدولة ويبلغ عددها ثمانى وظائف وهي:¹

- الإدارة والسلطات العامة .
- العدالة والأمن.
- العلاقات الخارجية.
- الدفاع القومي.
- التعليم والثقافة.
- الإجراءات الاجتماعية (المحاربون القدامى، العمل، الصحة).
- الإجراءات الاقتصادية (الزراعة والأشغال العامة، التجارة والصناعة والشؤون المالية).
- الإسكان.

يضاف إلى ذلك أنواع أخرى من النفقات العمومية غير الوظيفية(الدين العام) والنفقات غير المصنفة (المعاشات).

3-2- التقسيم الاقتصادي

وهو تقسيم يبني على أسس اقتصادية إذ تحدد نوعية النفقة والتقسيم الذي تندرج فيه حسب الأثر أو الهدف الاقتصادي الذي تؤديه النفقة تجاه الاقتصاد الوطني مع الأخذ بعين الاعتبار المظاهر الاقتصادية والاجتماعية كمايلي:²

1-3-2- نفقات اللازمة لسير الإدارة ومختلف المصالح العامة

مثل الرواتب والأجور.

2-3-2- نفقات التجهيز والإنشاء

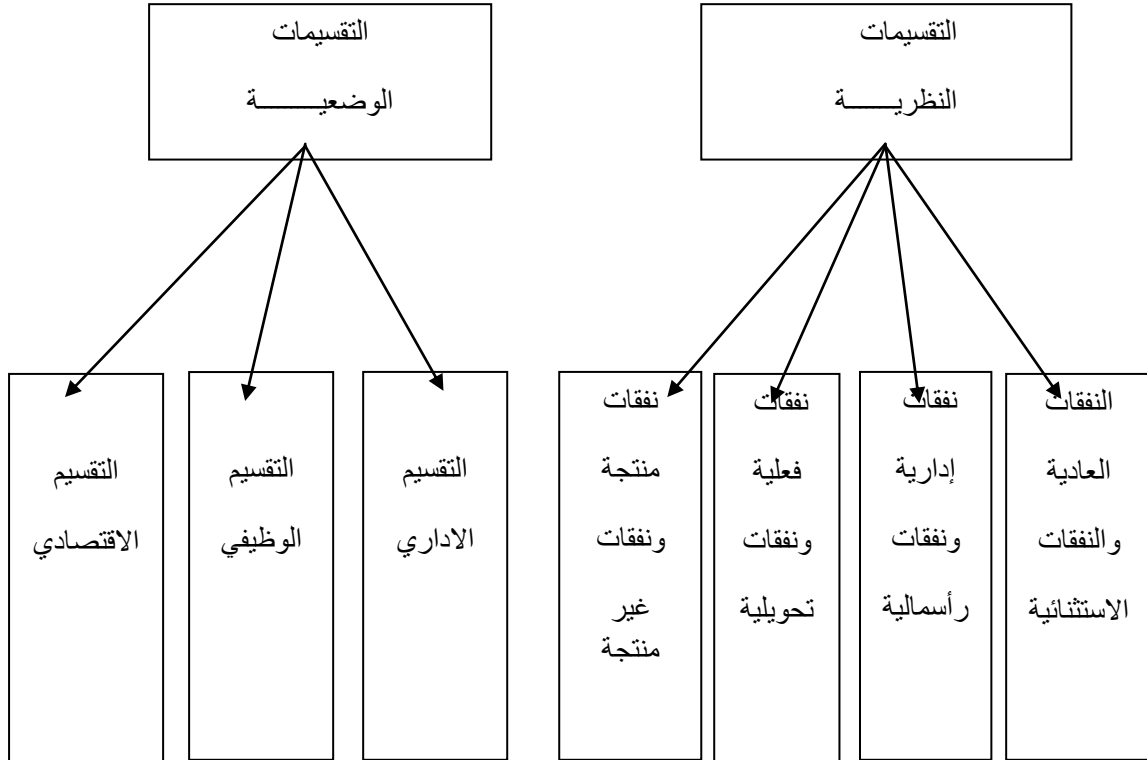
هي نفقات منتجة تؤدي إلى خلق سلع مادية أو فائدة مالية وبتالي تؤدي إلى زيادة الدخل القومي.

¹ فتحي أحمد ذياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، دار الرضوان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ، عمان ،2013، ص-ص: 74-74 .
² محمد طاقة، هدى الغزاوي، مرجع سابق، ص: 57.

2-3-3- نفقات التوزيع (إعادة الثروة)

نفقات التوزيع أو النفقات المحولة وهي التي تؤدي إلى تحويل جزء من الدخل القومي من فئة إلى أخرى بإعادة توزيع الثروة بواسطة الموازنة، المساعدات الاجتماعية والاقتصادية على اختلاف مستوياتها.

شكل رقم (01): تقسيمات النفقات العمومية



المصدر: من إعداد الطلبة اعتمادا على المعلومات السابقة

المطلب الثالث: أثار النفقات العمومية

للإنفاق العمومي أثر بارز على جميع مناحي الحياة في الدولة سواء اجتماعية او اقتصادية او سياسية، ويختلف هذا الاثر بمدى عمق تأثيره من دولة الى اخرى وفي مايلي أهم الاثار للنفقات العمومية.

1- اثار النفقات على الانتاج

تؤدي النفقات العمومية الى زيادة الانتاج بشكل مباشر كالنفقات الاستثمارية والإعانات الاقتصادية التي تدفعها الدولة لبعض المشروعات الانتاجية وهناك نفقات تؤدي الى زيادة الانتاج الوطني بشكل غير مباشر كالنفقات الحربية.¹

1-1- النفقات الاستثمارية

الإنفاق العام الاستثماري يؤدي الى تكوين رأس مال عيني من خلال انشاء مشاريع انتاجية او دعم مشاريع قائمة وينتج عن ذلك زيادة الطلب على عناصر الانتاج (الطلب الاستثماري)،² فالنفقات الاستثمارية تؤدي بالضرورة الى زيادة راس المال المجتمع أي زيادة رصيد الدولة من السلع الرأسمالية، الامر الذي يؤدي الى زيادة الطاقة الانتاجية.³

1-2- الاعانات الاقتصادية

وتشمل أنواع متعددة من الاعانات منها:⁴

1-2-1- اعانات التصدير

وهي التي تمنحها بعض الدول للمنتجين والمصدرين فيها بهدف مساعدتهم على الصمود أمام منافسة السلع الأجنبية، وهذا من شأنه يؤدي الى تحسين الميزان التجاري.

1-2-2- اعانات المؤسسات الخاصة

وهي الإعانات التي تمنح للمشروعات الخاصة التي تنتج للاستهلاك المحلي بهدف تشجيعها وتوجيه توظيف الاموال فيها ومن امثلتها الاعانات التي تدفع لأصحاب المصانع لتوسيعها وتحديثها وتساهم هذه الاعانات في زيادة حجم الانتاج وازدهار النشاط الاقتصادي.

¹ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008، لبنان، ص: 328.

² أحمد عبد السميع علام، المالية العامة (المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيقات)، مكتبة الوفاء للنشر، طبعة الاولى، 2012، ص: 74.

³ طارق الحاج، مرجع سابق، ص: 144.

⁴ محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص: 329.

1-2-3- الإعانات التي تمنح للمؤسسات العامة لتغطية العجز الحاصل في موازنتها

ومثال ذلك إعانات مؤسسات السكك الحديدية، والخطوط الجوية، وغيرها من المؤسسات التي تؤدي خدمات عامة أو تنتج سلع لفائدة المواطنين.

1-2-4 اعانات الاستهلاك

وتشمل الإعانات التي تدفع للمواد الأساسية الضرورية لأجل تخفيض اسعارها.

1-3- النفقات الحربية

النفقات الحربية لها أثارها على الانتاج الوطني فأنها توجه جزء من المنتجات والموارد البشرية والمادية الى انتاج المعدات الحربية ومن هنا فانه يترتب على ذلك انخفاض الانتاج الوطني، ولكن تؤدي النفقات الحربية الى نمو الجهاز الانتاجي في الدولة اذا كان من الممكن تحويل الصناعات الحربية الى الانتاج المدني كلياً او جزئياً وكذلك تؤدي النفقات العمومية الى ترصد للبحث العلمي والتقدم الفني الى زيادة المقدرة الانتاجية في الدولة بالإضافة الى ان سياسة التسليح والتوسع في الصناعات الحربية تساعد البلاد الرأسمالية على تفادي أزمات البطالة.¹

2- أثر النفقات على الاستهلاك

تهدف النفقات العمومية الى تلبية حاجات التي كان من المفروض على الأفراد أن ينفقوها بأنفسهم على السلع والخدمات العامة مما يؤدي الى زيادة الانفاق الاستهلاكي، فإنفاق الدولة على السلع والخدمات العامة يزيد من الدخل الفردي لمعدل الانفاق وهذا يعني زيادة المستوى المعيشي للأفراد.²

3- أثر النفقات العمومية على توزيع الدخل

تتدخل الدولة لإعادة توزيع الدخل الوطني بين المواطنين بوسائل متعددة، فهي تمارس عن طريق اصدار القرارات الادارية المباشرة التي تحدد الاثمان لعوامل الانتاج أو اثمان المنتجات إعادة توزيع الدخل الوطني، والى جانب هذه الوسيلة الادارية فان الدولة يمكنها عن طريق الادوات المالية تحقيق هذا الهدف فيمكنها إعادة توزيع الدخل الوطني عن طريق الايرادات العمومية، كما يمكنها تحقيق ذلك ايضاً عن طريق النفقات العمومية وما يترتب عليها من اثار.³

¹ علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006، ص: 65.

² طارق الحاج، مرجع سابق، ص: 143.

³ علي زغود، نفس المرجع، ص: 60.

وكثيرا من الخدمات لا يمكن تجزئتها وينعم بها الجميع على حد سواء، حيث أن يتحمل العبء الأكبر من الإنفاق هم ذوي الدخل المرتفعة من خلال دفعهم الضرائب، فالدولة تفرض الضرائب على أساس المقدرة التكلفة للمكلف.¹

4- آثار النفقات على الأسعار

تؤثر النفقات العمومية على الأسعار بشكل متفاوت تماشيا مع التفاوت في مستوى النشاط الاقتصادي العام مثلا يكون أثر الزيادة في النفقات العمومية على الأسعار قليل في حالة الركود الاقتصادي ويكون هذا الأثر كبير في حالة الازدهار الاقتصادي، لذا يرى الكثير من علماء المالية العامة بضرورة إتباع سياسة مالية مفادها زيادة النفقات العمومية في فترات الكساد الاقتصادي وتخفيضها فترات الانتعاش الاقتصادي.²

5- أثر النفقات العمومية على التوظيف

تستخدم الدولة النفقات العمومية كأداة من أدوات السياسة المالية لمواجهة حالة الكساد و لمحاربة مشكلة البطالة، فأجل زيادة فرص العمل تقوم الدولة بزيادة إنفاقها، وتتبع بعض الدول سياسة مشروعات العامة ذات النفع العام، كالطرق العامة والمباني والإنشاءات الحكومية وغيرها، وتقوم الدولة باللجوء الى القروض لأجل تنفيذ برنامج استثماري يوفر فرص العمل ويترتب على هذا الإنفاق توسيع دخول الافراد وزيادة الاستهلاك والاستثمار يتحول جزء من الدخل المتحصلة من المشروعات العامة إلى الاستهلاك والاستثمار.³

6- الآثار الاجتماعية للنفقات العمومية

تلعب سياسة الإنفاق العام دورا مهم في تحقيق الأهداف الاجتماعية، فالنفقات التي تصرف على الصحة والتعليم ينجم عنها رفع مستوى الصحي والتعليمي للسكان وبالتالي على النمو الاقتصادي للبلاد وينجم عنها رفع المستوى المعيشي، كما أن ذلك يساعد الأفراد على الخروج من دائرة الفقر والمحافظة على ابدانهم وعقولهم وتحقيق الرفاهية في المجتمع، كل هذا يصب في قالب التنمية الاجتماعية للأفراد من خلال أداة الإنفاق العمومي التي من أركانها تحقيق النفع العام مع التأكيد على انتشار الخدمة بكل عدالة وبالأخص للمحتاجين منهم.⁴

¹ طارق الحاج، مرجع سابق، ص: 147.

² نفس المرجع، ص: 145.

³ محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص: 335.

⁴ عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، القاهرة، 2005، ص: 43.

المبحث الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العمومية

إن ظاهرة اتجاه النفقات العمومية إلى الزيادة والتنوع عاما بعد عام، أصبحت من الظواهر المعروفة بالنسبة لمالية الدول وذلك نتيجة تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وقد خلص الاقتصاديون اعتماد على استقراء الإحصاءات في مختلف الدول إلى أن جعلوا هذه الظاهرة قانونا عاما من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي وعلى هذا الأساس تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين عرض في المطلب الأول أهم النظريات التي تفسر ظاهرة تزايد النفقات العمومية و في المطلب الثاني الأسباب المؤدية لتزايد النفقات العمومية.

المطلب الأول: النظريات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العمومية

لقد لفتت ظاهرة تزايد النفقات العمومية والتي لازمت جل اقتصاديات الدول انتباه العديد من المفكرين الاقتصاديين الذين حاولوا تفسير هذه الظاهرة وإعطاء تبريرات اقتصادية لها ولقد برز من بين هؤلاء الاقتصاد الألماني "Adolph Wagner" سنة 1892 الذي يعتبر أول من تكلم عن هذه الظاهرة، ثم تلتها دراسة من قبل الاقتصاديين "Peacock and Wisema" سنة 1961 بالإضافة إلى دراسات أخرى تعاقبت بتحليلات مختلفة للظاهرة وفيما يلي شرح لهذه النظريات:

1- تفسير "فاجنر" لظاهرة تزايد النفقات العمومية

لقد عايش فاجنر ذروة الثورة الصناعية التي شهدتها أوروبا، واعتمادا على الظروف الاقتصادية خاصة الصناعية منها اعتبر أن عملية التصنيع سوف لن تؤدي إلا إلى توجه الدولة نحو زيادة إنفاقها على الصناعة و يمكن إرجاع هذه الظاهرة حسب فاجنر إلى الأسباب التالية²:

- الوظيفة الإنتاجية: التي تطلب من الدولة التوسع في وظائفها الإدارية والرقابية وتطور العديد من العلاقات بين مختلف المتعاملين في الاقتصاد وهذا ما يزيد من نفقاتها العمومية.

¹دولف فاجنر: عالم اقتصاد ألماني ولد في 25 مارس 1835، درس بجامعة فيينا و هامبورغ و برلين، اتسمت فترة تدريسه ببثه لأفكار تلهم القادة الألمان مثل: بيسمارك، توفي في 8 نوفمبر 1917.

²حمد بن آل الشيخ، العلاقة بين الإنفاق الحكومي والنمو الاقتصادي في قانون فاجنر، شواهد دولية، مجلة جامعة الملك سعود، العدد 14، السعودية، 2002، ص: 136.

- التزام الدولة بالإنفاق على " الاحتكارات الطبيعية ": وهي مشاريع أو مؤسسات أو خدمات تقيمها الدولة لغرض منع القطاع الخاص من الاستثمار فيها من أجل أسباب اجتماعية وسياسية.
- النمو الاقتصادي: الذي يؤدي إلى ارتفاع الطلب على بعض السلع والخدمات كالتعليم والخدمات الثقافية والترفيهية، فنجد الدولة مرغمة على توفير وخلق هذه المتطلبات وعندها تقوم بالإنفاق في سبيل إيجادها وتوفيرها.

1-1- قانون فاجنر (La Loi De Adolph Wagner)

لقد صاغ " فاجنر " قانوناً تزايد النفقات في شكل علاقة رياضية يمكن تقديمها على النحو التالي¹

$$\frac{G}{Y} = f \frac{Y}{N}$$

مع العلم أن:

G: حجم الإنفاق العام.

Y: الدخل الوطني.

N: عدد السكان .

لكن $\frac{dG}{dy} < 0$ وتعني مرونة النفقات العامة بالنسبة للدخل المحلي أكبر الواحد.

1-2- الانتقادات الموجهة لقانون " فاجنر "

وجهت لهذا القانون مجموعة من الانتقادات أهمها:²

- ركز على العامل الاقتصادي في تأثيره على زيادة النفقات العمومية دون الاهتمام بالعوامل الأخرى كالعوامل الاجتماعية والمالية والسياسية والتسلح ... الخ
- عالج " فاجنر " الزيادة في النفقات العمومية بشكل مطلق وليس بشكل نسبي، إذ أن نسب الزيادة في النفقات العمومية لا تساوي في جميع مراحل المتغيرات الاقتصادية فقد تزداد وقت الازدهار وقد تنخفض وقت الكساد.

¹ عبد المطلب عبد المجيد، مرجع سابق ص: 18.
² طارق الحاج، مرجع سابق، ص: 139.

2- تفسير " بيكوكويزمان " لظاهرة تزايد النفقات العمومية

بعد دراسة أجريها كل من " Peacock and Wisem " حول ظاهرة تزايد النفقات العمومية في بريطانيا خلال الفترة (1890 – 1955) توصلنا إلى نتيجة مفادها أن النفقات العمومية في تزايد تأخذ شكل قفزات، بسبب تأثيرها بالأحداث الاستثنائية للحربين العالميتين ومدى اهتمام الدولة بالإنفاق اللامحدود نسبيا على التسليح والمستلزمات الحربية العسكرية ومفاد نظريتهما " تزداد النفقات العمومية بشكل فجائي وسرعان ما تعود لطبيعتها، هذه الارتفاعات عادة ما تكون في أوقات الأزمة أين تكون قدرة الدولة كبيرة على التحصيل الضريبي، وهو الأمر الذي لا يكون متاحا في الأوقات العادية".¹

3- نظريات أخرى

إضافة الى ماسبق، هناك نظريات أخرى ظهرت من أجل تفسير ظاهرة تزايد النفقات العمومية أهمها:

3-1- تفسير " باركينسون " لظاهرة تزايد النفقات :

لاحظ المراقب المالي الانجليزي " Parkinson " سنة 1958 أن هناك ارتفاعا في تكاليف التوظيف، بسبب الميل إلى زيادة إنفاق الأموال على التشغيل ويعود ذلك إلى الرغبة في تحقيق ما أسند للدولة من مهام خدمة للصالح العام والرقي بالخدمات العمومية.²

3-2- تفسير " لروا بوليه " لظاهرة تزايد النفقات

يرجح لروا بوليه (Leroy-Beauliey) تزايد النفقات العمومية إلى ستة أسباب اثنان منهما حتميين ويتعلقان بالنظام الاقتصادي، والأربعة الباقية تتعلق بالنظام السياسي وترجع إلى الحكومة، وأول سبب برأيه هو ارتفاع مستوى الأسعار (إما لازدياد طلب الأشياء النافعة بأسرع من ازدياد عرضها، وإما لأن المعادن النفيسة فقدت من قوتها الشرائية) يتوجب أن تزداد النفقات العمومية بنسبة مماثلة وعليه يجب زيادة مرتبات الموظفين حتى يتمكنوا من الاحتفاظ بمستوى معيشتهم.³

ويرى في زيادة اختصاصات الدولة أو نمو الخدمات التي تؤديها سببا ثانيا من أسباب الزيادة خاصة ما تعلق بزيادة الإنفاق على التعليم والأشغال العمومية أما الأسباب الأربعة فهي زيادة الدين العمومي، ازدياد النفقات الحربية، زيادة الثروة مما يدفع إلى الإسراف وانتشار الديمقراطية الذي يؤدي إلى توسع الدولة في وظائفها والتحقيق من جمود الإدارة.

¹Maurice Mullar ,Thepolitics of Public Expenditure,2nd édition, Routledge, 2005, p: 49.

²عبد المطلب عبد المجيد، مرجع سابق، ص: 19.

³محمد بن محمد آل الشيخ، مرجع سابق، ص: 136.

3-3- تفسير " جراستياني" لظاهرة تزايد النفقات العمومية

توافق على بعض أراء "فاجنر ولوروا بولييه" ، لكنه اجتهد في كشف الأسباب البعيدة للظاهرة، حيث بين أن كل زيادة متتالية في عدد السكان مما يترتب ميل أثمان المنتجات الزراعية الى الغلاء ولان هذه المنتجات عنصر ضروري لحياة الإنسان وجب رفع الأجور لكي يظل مستوى معيشة الطبقة العاملة سليما.

وبذلك امتاز " جراستياني" بحثه في تأثير النمو السكاني على تزايد النفقات العمومية، حيث يرى أن النمو السكاني يستلزم عدد أكبر من الخدمات العمومية وطرقا فنية أحسن وأكثر إنتاجا مما يستدعي إتباعا أتم وأفضل ويسبب بدوره حاجات جماعية أقوى نفقات.¹

المطلب الثاني : أسباب تزايد النفقات العمومية

اختلفت أسباب تزايد النفقات العمومية حسب نوعها وبالتالي لا بد ان نميز بين نوعين من الزيادة في النفقات العمومية.

1- الزيادة الظاهرية في النفقات العمومية

إن الزيادة الظاهرية في النفقات العمومية التي لا يترتب عليها زيادة المنفعة الحقيقية، فهي تلك الزيادة التي لا يقابلها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تقدمها الدولة وتتمثل الأسباب التي تؤدي هذه الزيادة إلى:

1-1- انخفاض قيمة النقود

ويقصد بها انخفاض القوة الشرائية لوحدة النقد من السلع والخدمات والمتأتي من ارتفاع المستوى العام للأسعار، حيث يدفع الارتفاع في المستوى العام لأسعار الدولة إلى زيادة نفقاتها العمومية وذلك للمحافظة على مستوى خدماتها لإشباع الحاجات العامة، وبذلك لا تمثل هذه الزيادة النقدية للنفقات العمومية زيادة حقيقية لها والمتمثلة باتساع نشاط الدولة، لذا يتعين مراعاة التغيير في المستوى العام للأسعار عند القيام بدراسة تطور النفقات العامة خلال فترات زمنية متفاوتة.²

¹ حمد بن محمد آل الشيخ، مرجع سابق، ص: 138.
² محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سابق، ص: 43.

1-2- اتساع مساحة الإقليم وزيادة التعداد السكاني

فنتيجة للاتساع الإقليمي أو النمو السكاني يزداد حجم النفقات العمومية، لكن هذه الزيادة لن تكون سوى ظاهرية لأن الدخل الفردي يبقى ثابت إن لم نقل سيتدهور وبالتالي فلن يزيد معدل الأنفاق لدى الفرد، والزيادة في عدد السكان تمنع القيام بمقارنات بين الفترات المختلفة ولكن نتابع الزيادة بصفة واقعية وحقيقية يجب أن تكون المقارنات بين مقدار الإنفاق الذي يعود على الفرد الواحد خلال فترة المقارنة أي بقسمة الإنفاق الكلي على عدد السكان.¹

1-3- تغيير الطرق المحاسبية

لابد من الأخذ في الحسبان تغيير الطرق والتقنيات المحاسبية والمالية في رصد النفقات العمومية مقابل الإيرادات العمومية، حيث أن طرق إعداد الحسابات العامة تختلف في طريقة تسجيل النفقات ضمن الميزانية العمومية إذ أن السائد قديماً هو مبدأ الإيرادات الصافية بمعنى أن تخصم تكاليف الجباية من حصيلته إيرادات الضرائب، فلا يظهر في الجدول الخاص بذلك سوى الإيراد الصافي الضريبي - بمعنى آخر أن يترتب على هذا رصد النفقات العمومية بأقل ما أنفق في الواقع. أما في قوانين المالية والميزانية حديثاً، فيتم رصد كل الإيرادات وكل النفقات مما يؤدي لتقيد نفقات لم ترد في الميزانية سابقاً وهي تكاليف التحصيل الضريبي مما يشكل ذلك زيادة ظاهرة لأرقام النفقات العمومية.²

2- الزيادة الحقيقية في النفقات العمومية

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العمومية زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات، بالإضافة إلى زيادة عبئ التكاليف العامة بنسبة ما، وترتبط الزيادة في عبئ التكاليف غالباً بزيادة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين (زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العمومية) وترجع الزيادة الحقيقية في النفقات العمومية لأسباب متعددة تتمثل في ما يلي:

2-1- الأسباب الاقتصادية

من أهم الأسباب الاقتصادية زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة والدورة الاقتصادية والمنافسة الاقتصادية، فزيادة الدخل القومي يمكن الدولة من زيادة ما تقطعه منه في صورة تكاليف وأعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، ومما هو جدير بالذكر أن زيادة الإيرادات

¹ بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص: 63.

² نفس المرجع، السابق ص: 64.

يشجع الدولة على زيادة حجم نفقاتها في الأوجه المختلفة، كذلك التوسع في القيام بالمشروعات العامة الاقتصادية يؤدي إلى زيادة النفقات العمومية ، ومن ناحية أخرى فإن حالة الكساد يحتم على الدولة القيام بالمزيد من الإنفاق لزيادة مستوى الطلب الكلي، وأيضا التنافس الاقتصادي الدولي يؤدي إلى زيادة النفقات العمومي إما في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير والمنافسة المشروعات الأجنبية الدولية، وإما في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود من حيث الجودة في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الدولية.¹

2-2- الأسباب الاجتماعية

مع زيادة عدد السكان وتمركزهم في المدن والمراكز الصناعية، تزايد حجم النفقات العمومية لمواجهة زيادة الطلب على الخدمات التعليمية والصحية والثقافية أو خدمات النقل والمواصلات ...الخ، ويرجع هذا إلى حاجات سكان المدن أكبر وأعد من حاجات سكان الريف، أضف إلى ذلك زيادة نمو الوعي الاجتماعي كنتيجة حتمية لانتشار التعليم ومن ثم ازدياد وعي الأفراد بحقوقهم، فأصبحوا يطالبون الدولة بالقيام بوظائف لم تعرفها من قبل كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرضى والعجز والشيخوخة وغيرها وقد ترتب على ذلك زيادة النفقات العمومية بصورة عامة.²

3- الأسباب الإدارية

أدت الأسباب الاقتصادية والاجتماعية إلى اتساع نشاط الدولة وتعدد وظائفها هذا ما أدى إلى ضرورة استحداث إدارات عامة ووحدات وزارية وكذا الزيادة في عدد الموظفين والمستخدمين وفي مرتباتهم للقيام بالخدمات والأشراف على الهيئات العامة للدولة ومؤسساتها.³

4 - الأسباب المالية

تعددت مصادر التمويل المالي الدولية والإقليمية وحتى الداخلية مما أدى إلى تسهيل عمليات الاقتراض، وهذا ما شجع الدول وسهل لها عمليات تمويل خزائنها العامة ليتسنى لها الزيادة في معدلات الإنفاق العمومي استجابة للمطالب الاقتصادية والاجتماعية.⁴

¹ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص-ص: 100-101.

² سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009 ص: 68.

³ بين دواد إبراهيم، مرجع سابق، ص: 65.

⁴ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص: 69.

5- الأسباب السياسية

إن انتشار مبادئ الحقوق الأساسية والحريات العامة وباقي المبادئ والشعارات الديمقراطية فأصبحت الدولة تأخذ على كاهلها تلبية مطالب فئات المجتمع خاصة الفئات المحرومة ومحدودة الدخل، كما قيام الدولة بالاستثمارات العامة والإكثار من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية لمسايرة التطورات الحاصلة وتلبية رغبات مواطنيها كل هذا أدى الى الزيادة أكثر في النفقات العمومية.¹

6- الأسباب العسكرية و الحربية

أدى استقلال العديد من الدول بعد الحرب العالمية الثانية إلى محاولة كل دولة منها تكوين جيش لحماية سيادتها الإقليمية، وتحتل هذه النفقات أهمية خاصة في الوقت الحاضر نظرا لزيادة التوتر الدولي وتكرار الحروب وقتل المحاولات المستمرة لحل الخلافات الدولية بالطرق السلمية، مما أدى ذلك إلى زيادة النفقات العمومية بصورة كبيرة في معظم الدول، حيث تمثل النفقات الحربية أكثر من نصف الموازنة العمومية، إذ أن استخدام الأسلحة الحديثة ذات التكلفة المرتفعة وانتشار الاستراتيجيات الحديثة للدفاع يتطلب نفقات ضخمة.²

المبحث الثالث : ترشيد النفقات العمومية

واجهت معظم دول العالم في منتصف أواخر الثمانينات من القرن الماضي أزمات ومشكلات اقتصادية ومالية عديدة تمثلت في انخفاض الإيرادات العمومية وعدم قدرتها على تغطية النفقات العمومية وظهور حالات عجز في موازنات الدول وفي موازين المدفوعات مما انعكس العجز سلبا على الأوضاع الاقتصادية والمالية، ونتيجة لذلك أصبح الاهتمام مركزا على موضوع ترشيد الإنفاق الحكومي، وأخذ الخبراء الاقتصاديون والماليون يطالبون الحكومات بإتباع سياسات مالية متوازنة تدعوا إلى ضبط الإنفاق وترشيده ومن خلال هذا المبحث سنتطرق إلى ما يلي:

➤ تحديد مفهوم ترشيد النفقات العمومية.

➤ مبررات ودواعي ترشيد النفقات العمومية.

➤ متطلبات نجاح عملية ترشيد النفقات العمومية.

¹ عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص: 105.

² محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سابق، ص- ص: 47-48.

المطلب الأول: تحديد مفهوم ومبررات ترشيد النفقات العمومية

تعددت المفاهيم المفسرة لترشيد الإنفاق العمومي نظرا لتعدد الاتجاهات والرؤى ولإعطاء أكثر توضيح سوف نتعرض من خلال هذا المطلب إلى نقطتين أساسيتين: الأولى تتضمن مفهوم الترشيح لغة وإصلاحا والثانية تتعلق بأهم التعاريف حول ترشيد الإنفاق العام ومع إبراز أهم مبررات ترشيد النفقات.

1- تعريف الترشيح

سيتم التعريف الترشيح لغة واصطلاحا كالآتي:

1-1- الترشيح لغة

إن لفظ الترشيح في المعنى اللغوي من فعل رشد، رشادا، أي اهتدى واستقام أما إذا قيل فلان رشيد أي أنه صائبا وحكيم وقراره رشيد.¹ كما أن الترشيح هو الهادي إلى الطريق القويم الذي حسن تقديره في ما قدر والذي ينساق إلى غاياته على سبيل السداد، أي مطابق للعقل والحق والصواب "سياسة رشيدة"

1-2- الترشيح اصطلاحا

يقصد به التصرف بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد وطبقا لما يملي به العقل يتضمن الترشيح إحكام الرقابة والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية والطبيعية المتوفرة ويطلق اصطلاح الترشيح على ترشيح الاستثمار، ترشيح الاستهلاك، ترشيح النفقات العمومية.²

1-3- تعريف ترشيح النفقات العمومية

لقد حضي مفهوم ترشيح الإنفاق العام بالاعتناء العديد من الاقتصاديين و نجد له تبعا لذلك العديد من التعاريف والتي نوجزها فيما يلي:

● "يقصد بترشيح الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد المحلي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبذير والإسراف إلى أدنى حد ممكن، لذا فإن ترشيح الإنفاق العمومي "لا يقصد به ضغطه ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق".³

¹ المنجد في اللغة العربية المعاصرة، دار المشرف، الطبعة الثانية، لبنان، 2001، ص: 555.

² محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص: 339.

³ نائل عبد الحفيظ العواملة، ترشيح العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن، مجلة مؤتة للبحوث والدارسات، المجلد السابع، العدد الثاني، 1992، ص: 39.

- كما يعرف ترشيد النفقات العمومية على أنه "ترشيد الإنفاق يتضمن ضبط النفقات العمومية وأحكام الرقابة عليها والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى وتلافي النفقات العمومية غير الضرورية وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة"¹
- ويعرف كذلك على أنه "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"²
- واعتمادا على معايير أكثر دقة يأتي تعريف ترشيد الإنفاق العمومي على أنه "التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع"³

ويمكن 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 والنتائج أو بين المدخلات والمخرجات وهي على نوعين"⁴:

- **كفاءة المخرجات:** وتعني تحقيق أكبر قدر ممكن من المخرجات بنفس المدخلات.
- **كفاءة المدخلات:** وتعني تحقيق أكبر قدر معين من المخرجات بأقل من المدخلات.

وبالتالي يمكن التأكد أن ترشيد الإنفاق العمومي يعتمد بالدرجة القصوى على الكفاءة والفاعلية عند استخدام الموارد المالية دون إفراط ولا تفريط، مع التركيز على ضرورة إشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع، أي أن هدف ترشيد الإنفاق العمومي يتلخص في كيفية الحصول على الأفضل بنفس القدر من الإنفاق العمومي أو الحصول على نفس القدر من الخدمات بقدر أقل من الإنفاق.

ومما سبق يمكن أن نعطي مفهوما شاملا لترشيد الإنفاق، فنقول هو " التصرف في المال العام بلا تبذير ولا تقصير، بالعقلانية وحسن التدبير والرعاية بما يحقق أقصى حاجيات المجتمع بكل كفاءة وفاعلية"⁵

¹ محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص: 339.

² عبد القادر قدي، أثر النمو السكاني على النفقات العام في الجزائر دراسة قياسية للفترة (1990-2011)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تحليل اقتصادي، كلية علوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2014. ص: 57.

³ نفس المرجع، ص: 58.

⁴ حامد عبد المجد دراز، نفس المرجع، ص: 59..

⁵ عبد القادر قدي، مرجع سابق، ص: 59.

المطلب الثاني: مبررات ودواعي ترشيد النفقات العمومية

إن عملية ترشيد الإنفاق العمومي تعتبر من المبادئ الهامة في اقتصاديات الدولة، وسلوكها المالي في مختلف الأوضاع لذا يجب على هذه الأخيرة ان تتبنى مختلف أجهزتها العامة، سياسة الترشيده في برامج الإنفاق العمومي ومن أهم مبررات تبني سياسة الترشيده في الإنفاق العمومي عموما يمكن ذكرها في مايلي:¹

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع والاتجاهات.
- خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية، والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية.
- مراجعة هيكله المصروفات عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.
- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها الدولة.
- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة للمال العام.
- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة.
- المساعدة في تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي وبالتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها.
- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة، والمستقرة، والصعبة محليا وعالميا.
- تجنب مخاطر المديونية الحالية وآثارها خصوصا وأن كثيرا من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أصرفت في الماضي.

¹بلقطة ابراهيم، ضيف أحمد، سياسة ترشيد الانفاق العام في إطار إصلاح الميزانية العامة للجزائر، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة ميزانية العامة للدولة، 30 و31 فيفري 2013، جامعة البويرة، ص: 3.

المطلب الثالث: عوامل متطلبات ترشيد النفقات العمومية

هناك من المتطلبات التي من شأنها المساعدة على نجاح عملية الترشيح النفقات العمومية، مما يستدعي تضافر الجهود من كل الجهات والنواحي وتجسيدها على الواقع ويمكن تقسيم هذه المتطلبات إلى حسب عوامل إجرائية وعوامل عامة يمكن اجازها فيمايلي:

1- العوامل الإجرائية

تتطلب عملية ترشيد النفقات العمومية عناصر لعوامل إجرائية يجب ان تتبعها كأساس لعملية الترشيح ومن أهمها:

1-1- تحديد الأهداف بدقة

إن من أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية وفقا لمتطلبات الإدارة، هي مشكلة تقرير وتحديد أهداف دقيقة وواضحة للبرامج الحكومية، الأمر الذي يستدعي مراجعة شاملة لاختصاصات وحدات الجهاز الإداري حتى لا تكون الأهداف المحددة غامضة وغير واضحة - ويتم تقرير وتحديد الأهداف طويلة ومتوسطة الأجل من خلال حصر الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها تطلب الأموال.¹

1-2- إتباع مبدأ الأولوية

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 أكبر من التكاليف اللازمة لإنشائها.²

¹ عبد القادر قداوي، مرجع سابق، ص:59.
² نفس المرجع، ص:60.

3-1- التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة

هذا العنصر يتعامل مع قضيتين لا غنى عن أي منهما، فالأولى أن تكون النفقة في حدود الوضع الأمثل لها، والثانية أن يتم الإنفاق في الوقت المناسب دون تأخير أو تقديم، وهاتين القضيتين لها تأثير جوهري في عملية ترشيد الإنفاق العام فإذا كان الإنفاق لا يشبع أي حاجة فهو إنفاق سفيه، كأن تعطي مرتبات أو مكافآت دون تقديم خدمة حقيقية تفيد المجتمع أو تعطي إعانات لمن لا يستحقها، ما يجعل توفر المال في هذه الحالة سلوكا غير رشيد وأيضا كلما كان الوقت المطلوب لإنجاز برنامج معين أقصر كان ذلك مبررا مقنعا لاختيار البرنامج.¹

4-1- الحرص على ضمان لجودة والرفع من المردودية

ينبغي أن تكون المردودية جيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات، فالحرص على جودة الخدمات والسلع يؤدي الى تجنب المصاريف الإضافية الكثيرة وبالإضافة الى ذلك فإن المردودية الاجتماعية تتطوي على تحويل النفقات العمومية الاجتماعية قصد محاربة ظاهرة الفقر، فكل مصلحة ينبغي أن تبحث أعلى درجة من الفاعلية مقابل أقل تكلفة.²

2- العوامل العامة

إن توفر العوامل الإجرائية السابقة هي خطوة أساسية لوجود انفاق عام رشيد لكن بمفردها غير كافية فهي بحاجة الى توافر عوامل عامة كضمان لتحقيق ونجاح عملية الترشيده.

2-1- كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها

إن توفر الإرادة السياسية والمشاركة الفعالة، في غياب جهاز إداري كفي يتولى الإشراف على مختلف المرافق والهيئات العامة والقيام بالوظائف المحددة لها، لا يحقق عملية الترشيده للإنفاق العمومي³، حيث نجد خاصة الدولة النامية ضعفا كبيرا في تحصيل الإيرادات العمومية وفي حالات كثيرة لا تقوى الإدارة العمومية على مواجهة أصحاب المصالح الذين يتهربون من الضرائب بسهولة.⁴

¹شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيده الإنفاق العام والحد من الفقر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2012، ص: 91.

² نفس المرجع، ص: 91.

³ بلقطة إبراهيم، ضيف أحمد، مرجع سابق، ص: 04.

⁴StephanieDamarey, Finance publique, gualino édition, paris, 2006,p :425.

2-2- التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة

ينبغي تطبيق كل ما يتم التوصل إليه عن طريق الخبرة على ترشيد الإنفاق العام وكذلك إقامة سياسة اقتصادية حكيمة تكون رهينة وجود حكومة قوية لديها القدرة على السماع والاقتناع وتقدير الخبرات ومناقشتها بكل موضوعية وكذلك رهينة شعب يؤمن بالنصح ويعمل به ويجبر الحاكم على الالتزام به¹

2-3- الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص

إن المستثمر الخاص في الإنجاز يكون حريصا أكثر على الأموال من أجل تحقيق أكثر ربح، أما إذا قامت بتلك المشاريع الدولة فمن الممكن أن يحدث هناك اختلاس أو تبذير للمال العام، مما يزيد في تكلفة إنجاز المشروع ويبعدنا عن ترشيد الإنفاق، لهذا أصبح من الضروري أن يكون تدخل الدولة وفق ضوابط ومعايير تحد من تدخلها في إنفاق الموارد الاقتصادية في نشاطات اقتصادية يستطيع القطاع الخاص أن يؤديها بشكل أفضل، وهو ما يتطلب من الدولة إعادة صياغة دورها في النشاط الاقتصادي بما يرشد إنفاقها، عن طريق دعم وزيادة برامج ومشاريع مشاركة القطاع الخاص.²

2-4- توفر نظام محاسبة ورقابة فعالة

إن ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، ولكي تكون مثل هذه الرقابة على برامج الإنفاق العام مجدية فإنه لا بد أن تكون منطلقاتها ووسائلها منسجمة ومؤدية إلى تسهيل مهمة هذه البرامج في تحقيق الأهداف المطلوبة منها وضمان حمايتها من الانحراف، وهذا ما يؤدي بنظام الرقابة إلى المساهمة في إنجاح عملية الترشيح وتضمن للسياسة المنتهجة فعالية حقيقية.³

¹ شعبان فرج، نفس المرجع، ص: 93.

² بلقطة إبراهيم، ضيف أحمد، مرجع سابق، ص: 05.

³ شعبان فرج: مرجع سابق، ص: 93.

خاتمة الفصل

من خلال دراسة في هذا الفصل لمختلف جوانب النفقات العمومية تبين لنا أنها وسيلة تستخدمها لتحقيق أهدافها، وتسعى الدولة من خلال تسيير نفقاتها العمومية على اختلاف أنواعها وتقسيماتها لتحقيق النفع العام واشباع حاجات المواطنين ولو بالحد الأدنى الذي يضمن بقاء هذه الدولة. ويترتب على قيام الدولة بالإففاق العمومي دورا وسعا واثارا هاما تتعلق بمختلف جوانب التوسع في النفقات العمومية يؤدي الى التأثير على الاقتصاد الوطني وعلى كافة جوانب المجتمع سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو مالية.

ونظرا لازدياد نشاط الدولة اتسع بذلك دائرة النفقات العمومية وتحددت ميادينه حيث أن من اكثر الظواهر التي شغلت اهتمام إقتصاديين هي ظاهرة تزايد النفقات العمومية .

حيث أصبح انتهاج سياسة الترشيح العام مطلبا ملحا من اجل الإلمام بتحقيق جملة من الأهداف التي تسعى إليها الدولة وذلك في ظل محدودية الموارد من جهة، وتزايد النفقات العمومية من جهة أخرى، وهناك العديد من الدواعي والمبررات التي تجعل السلطات تفكر في القضاء على التبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة للمال العام، والاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة، المستقرة والصعبة حيث يجب أن تلتزم النفقات العمومية للمجموعة من المبادئ التي تضمن عملية الترشيح في الإففاق العمومي، لذا وجب المحافظة على المال العام بشتى الطرق ووسائل ومراقبتها رقابة صارمة، وهذا ما سوف نتعرض عليه من خلال الفصل الموالي.

الفصل الثاني

الرفاهية العالية كإدارة الرئيس النقات العمومية

الفصل الثاني: الرقابة المالية كأداة لترشيد النفقات العمومية

تمهيد

باعتبار أن النفقة العمومية تعود بالنفع العام للمواطنين وان القطاع الحكومي يعاني من مشاكل عديدة مثل ارتكاب الموظفين الحكوميين الأخطاء، وسوء استعمال الموارد والاختلاس، حيث ظهر الاهتمام أكثر فأكثر بالنفقات العمومية من اجل ترشيدها والحفاظ على توازنات الدولة المالية تفاديا لإفلاسها، وقد اهتمت الدول كثيرا بأساليب تنفيذ العملية الرقابية لحماية المال العام وصيانة مواردها وقد نظمت لذلك المؤتمرات الدولية لتطوير أساليب وإجراءات المراجعة الهادفة لتحقيق الرقابة أهدافها بأفضل الطرق وبأقل التكاليف وذلك في ظل التغييرات 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، وهذا ما ألزم الدولة على وضع أجهزة متنوعة ومتخصصة في الرقابة المالية دعمها المشرع، حيث تقوم هذه الأجهزة لمراقبة أوجه الإنفاق رقابة مالية حازمة وصارمة وفعالة، وذلك بتوفير آليات ووسائل رقابية متنوعة وإصدار تعليمات و قوانين متعلقة بالرقابة المالية لمتابعة ومراقبة صرف النفقات العمومية بهدف ضمان السير الحسن للمال العام واكتشاف المخالفات والانحرافات في وقت مبكر واتخاذ الإجراءات التصحيحية لهذا سنتطرق في هذا الفصل إلى ثلاث مباحث كالآتي:

- المبحث الأول: عموميات حول الرقابة المالية.
- المبحث الثاني: مراحل وأساليب تنفيذ الرقابة المالية.
- المبحث الثالث: الرقابة على النفقات العمومية لأجل ترشيدها.

المبحث الأول: عموميات حول الرقابة 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. واعتمادا على ذلك فقد يتضمن هذا المبحث ثلاث مطالب تعرض على ضوئها:

➤ مفهوم الرقابة المالية.

➤ أهمية وأهداف الرقابة المالية.

➤ أنواع الرقابة المالية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية

إن الاهتمام بصحة وصرامة تسيير الأموال وضمان عدم ضياعها في ظل الأخطاء والمناورات قد أدت بالدولة إلى تأسيس وظيفة الرقابة ومن خلال هذا المطلب سوف نتعرف على نشأة ومفهوم الرقابة المالية.

1-نشأة الرقابة المالية

إن الرقابة المالية ترجع إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارته بنيابة عن الشعب فقد كان لدى الفراعنة في مصر رقابة بضبط المحاصيل باعتبارها أهم الأشياء التي يمكن اقتضاء الضرائب منها وكان لدى أثينا منذ أكثر من 300 سنة قبل الميلاد مؤسسة مختصة بالرقابة على أموال الدولة.¹ لقد مارس العرب هذه الرقابة منذ النشأة الأولى للحضارة الإسلامية وفي كتب تاريخنا الإسلامي سجل حافل بالرقابة التي اتخذت أنماط متنوعة تراوحت بين رقابة مالية قبل أو بعد الصرف وقد كان يقوم بها الرئيس الأعلى أو مجلس الشورى أو القضاة والمحتسبون.² وعرفت الرقابة المالية في أوروبا سنة 1256 التي تمثلت في غرفة محاسبة باريس حيث أنشأها الملك "سان لويس" لتولي فحص الحسابات وإصدار الأحكام التي كانت لها أحيانا صيغة جزائية، ثم تطورت الرقابة إثر الثورة الفرنسية عام 1789 ليصبح حقا مكتسبا لممثلي الشعب لمناقشة النفقات

¹ عوف محمود الكفراوي، النظام المالي الإسلامي دراسة مقارنة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الطبعة الثانية، مصر، 2003، ص: 09.

² محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة، الطبعة الأولى، الأردن، 2007، ص: 191.

العمومية حتى قبل مفهوم الموازنة وحساباتها الختامية، أما في إنجلترا فقد أنشأت هيئة الرقابة المالية في عام 1866، وفي الولايات المتحدة الأمريكية أنشأت هيئة عليا للرقابة المالية لسنة 1950.¹ وفي الوقت الحاضر، فقد بلغ التطور في مجال الرقابة درجة متقدمة على النطاق المحلي و الدولي، فنشأت منظمات دولية وإقليمية وأجهزة محلية، تهتم كلها بالرقابة المالية ومن أمثلتها الدولية لأجهزة الرقابة العليا (إنتوساي INTOSAI)² وغيرها من المنظمات حيث وضعت هذه المنظمات نصب أعينها تنظيم أعمال الرقابة على المال العام وتقديم التوصيات اللازمة لتطوير العمل الرقابي في مختلف الدول بإضافة إلى مفهوم الرقابة الحديثة التي تنادي بالاعتماد على التخطيط الاقتصادي واستغلال الموارد وترشيد الإنفاق مما يتطلب هذا الاستغلال وتوزيعه في مجالاته الملائمة لتحقيق تنمية القومية وتوفير الرخاء لمجتمعاتها.³

2- تعريف الرقابة المالية

الرقابة في اللغة تعني الحراسة، والرعاية، الإشراف، الانتظار، والحفظ.⁴ أما اصطلاحاً فقد تعددت تعاريف الباحثين للرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص مما أدى إلى ظهور ثلاثة اتجاهات مختلفة فيما يتعلق بتعريف الرقابة وسنطرق إلى هذه الاتجاهات كالآتي:⁵

2-1-الاتجاه الأول

يهتم أصحاب هذا الاتجاه بالجانب الوظيفي للرقابة ويركزون على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها فهم يهتمون بوجود عمليات معينة يلزم توافرها قدر الإمكان لتحقيق الرقابة وفق هذا الاتجاه تعرف الرقابة بأنها " مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية وتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مستوى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية، والتأكد من أن الأهداف المتحققة هي ما كان يجب تحقيقه وان تلك الأهداف تحققت وفق الضوابط الموضوعية وخلال الأوقات المحددة لها".

¹ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 2002، ص:12.
² إنتوساي: هي المنظمة المهنية للأجهزة العليا للرقابة في البلدان المنتمية إلى الأمم المتحدة أو إلى وكالاتها المختصة وتعمل على رقابة الحسابات والعمليات الحكومية والمساءلة الشاملة للحكومات التابعة لها.
³ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام ، مرجع سابق، ص:192.
⁴ بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص: 12.
⁵ سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، منشورات الدائرة الإعلامية ، بغداد، 2008، ص-ص: 72-74.

2-2 - الاتجاه الثاني

يركز أنصار هذا الاتجاه على الخطوات التي يتعين القيام بها لإجراء عملية الرقابة وفق هذا الاتجاه يعرفها البعض بأنها " مجموعة من العمليات التي تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية مع إعطاء هذه الأخيرة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة "

2-3-الإتجاه الثالث

يركز أنصار هذا الاتجاه على الأجهزة التي تقوم بالرقابة وتتولى الفحص والمتابعة، وفقا لهذا الاتجاه عرض البعض الرقابة بأنها " عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة مختصة للتأكد من تحقيق المشروع للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعية بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه في اتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل وان توفر لها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف والبرامج الموضوعية".

نلاحظ أن كل اتجاه من الاتجاهات الثلاثة يركز على جانب معين من جوانب الرقابة عند تعريف الرقابة المالية، لكن هذا لا يعني أنه ليس هناك تعريف شامل للرقابة المالية على الأموال وفي هذا الصدد قدمت الكثير من التعريف من قبل الباحثين من بينها:

عرفت الرقابة المالية على الإنفاق العمومي بأنها "مجموعة من الإجراءات والوسائل التي تنتهجها وحدات الجهاز الإداري للدولة (السلطة التنفيذية) للمحافظة على الأموال العامة والتأكد من فعالية النفقة العامة وأنه تم تحديدها ومتابعة إنفاقها وفقا للضوابط والقواعد الحاكمة التي أقرتها السلطة التشريعية " ¹.

نستنتج مما تقدم بأنه ليس هناك تعريف جامع ومانع للرقابة المالية نظرا لتعدد أوجه الرقابة وأجهزتها وكثرة الإجراءات المتبعة للقيام بها، بالإضافة إلى تنوع أسباب الفساد المالي التي أدت بالتالي التي تنوع وتعدد أساليب وآليات مكافحتها من خلال الرقابة المالية.

¹هاني قنري دميان وآخرون، بيئة الرقابة المالية على الإنفاق العام في جمهورية مصر العربية، دليل وزارة المالية رقم 10، مصر، 2014، ص: 05.

المطلب الثاني : أهمية وأهداف الرقابة المالية

كما ذكرنا سابقا فإن الهدف الأساسي للرقابة المالية هو الحفاظ على المال العام وتجنب إهداره أو تبذيره لأجل تحقيق الغايات وهي من الأركان الأساسية للإدارة الحديثة وهذا ما جعلها تبلغ أهمية كبيرة في معظم النواحي وتتنوع أهدافها على النحو الآتي:

1- أهمية الرقابة المالية

تكمن أهمية الرقابة في النواحي التالية كما يلي:¹

1-1- أهمية الرقابة المالية من الناحية السياسية

تتمثل الأهمية السياسية للرقابة المالية في كونها ضمانا لاحترام إرادة البرلمان في تنفيذ القوانين المالية وبما أن البرلمان يمثل إرادة الشعب فإن أهمية الرقابة تكمن في سعيها إلى فرض احترام إرادة الأمة في تسيير أموالها وتوجيهها للوجهة الصحيحة .

1-2- أهمية الرقابة المالية من الناحية القانونية

تكون أهمية الرقابة من الناحية القانونية في توقيع العقوبات على مرتكبي الأخطاء والانحرافات في مسار تنفيذ الموازنة العامة، فالرقابة تضمن شرعية تنفيذ العمليات التي يجب أن يتم وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها في مجال تحصيل الإيرادات و صرف النفقات .

1-3- أهمية الرقابة المالية من الناحية الاقتصادية

تتضح أهمية الرقابة من الناحية الاقتصادية من خلال كونها متابعة لنشاط السلطة القائمة على تنفيذ الموازنة العامة للإلامم بتكاليف التنفيذ ومدى إنتاجية الإنفاق العام وما قد صاحب هذا التنفيذ من إسراف وتبذير فضلا عن التأكد من كفاية وحسن أداء السلطات المنفذة ومدى إنجاز العمليات المالية في المواعيد المقررة .

1-4- أهمية الرقابة المالية من الناحية الاجتماعية

بالإضافة إلى ما تقدم نرى أن الرقابة المالية لها أهمية بالغة من الناحية الاجتماعية أيضا، لأن وضع آليات فعالة للحفاظ على المال العام من خلال الرقابة تلعب دورا بارزا للحد من انتشار ثقافة الفساد واستباحة المال العام من خلال نشر ثقافة الحفاظ على المال العام، وتوعية المواطنين بأن مال الدولة يمثل مجموعة أموال الأفراد والقناعة التامة لدى المواطنين بأن هذه الأموال سوف تصرف لمصلحة المجتمع.

¹ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سابق، ص-ص: 72-74.

2- أهداف الرقابة المالية

تطورت أهداف الرقابة مع الزمن فبعد أن كانت الرقابة المالية تهدف إلى مراجعة وتدقيق السجلات والدفاتر المحاسبية، والكشف عما قد يوجد فيها من تلاعب وغش ومدى التقيد بالقوانين والأنظمة، فقد توسعت لتشمل مراقبة مدى الاقتصاد في النفقات ومدى فعالية الأجهزة الخاضعة للرقابة ومن أهم أهداف الرقابة المالية ما يلي: ¹

- التأكد من أن النفقات العامة كافة صرفت وفقا لما هو مقرر لها والتأكد من حسن استخدامها للأموال العامة في الأغراض المخصصة لها .
- 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.
- التأكد من سلامة القوانين واللوائح والتعليمات والتحقق من مدى كفايتها وملائمتها.
- ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمها لها البرلمان حسب موافقتها واعتمادها لبنود الميزانية.
- ضمان حسن استخدام الأموال والاقتصاد في الإنفاق، دون عرقلة التنفيذ وذلك بمنع التشدد غير المبرر في الإجراءات وبشكل يضمن مكافحة الفساد المالي والإداري.
- ومن هنا نلاحظ أن أغلب أهداف الرقابة المالية تنحصر في الحفاظ على المال العام والتحقق من أن السلطة التنفيذية قامت بتنفيذ الموازنة العامة وذلك بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات وفقا لما سمحت لها السلطة التشريعية.

المطلب الثالث: أنواع الرقابة المالية

تنقسم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية إلى عدة أنواع، وتختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها الباحث، وأهم هذه التقسيمات ما يلي:

1- الرقابة حسب التوقيت الزمني

تنقسم إلى ثلاث أنواع:

¹سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، مرجع سابق، ص- ص: 77-78.

1-1- الرقابة المسبقة

وهي الرقابة المانعة أو الوقائية بمعنى أنها تمنع الأخطاء أو التجاوزات قبل وقوعها ، حيث يتم هذا النوع من الرقابة قبل استكمال عملية الصرف، وعليه فإنها تقوم بالوقاية من الانحراف منذ البداية ولهذا النوع من الرقابة العديد من المزايا هي:¹

- تدفع الموظفين إلى تحري الدقة في تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية.
- تعد دافعا للأجهزة المشمولة بالرقابة على أداء واجباتها بالدقة والعناية والحرص المطلوبين وتحول دون عبث المنحرفين بالمواد المالية وإنفاقها في غير ما خصص لها .

1-2- الرقابة الآنية

هي الرقابة المستمرة في مختلف مراحل الأداء حيث تحاول هذه الرقابة اكتشاف أية انحرافات خلال تنفيذ الأعمال واتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها وتجنب استفحالها قبل إتمام العمل.²

1-2- الرقابة اللاحقة

وترمي إلى اكتشاف الانحرافات عن الخطط المرسومة وتحديد أسبابها وطرق علاجها ومواجهتها والاستفادة من كل ذلك في التخطيط للمستقبل.³

2- الرقابة من حيث الجهة التي تمارس الرقابة

وتتكون من مايلي:

1-2- الرقابة الداخلية(الإدارية، الذاتية)

الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها أو بعضها البعض، ويتولى هذه الرقابة الوزراء ومدراء المصالح(ومن يقوم مقامهم في كل وزارة أو مصلحة حكومية) فيمارسون الرقابة على رؤسائهم، ولاسيما على الموظفين الذين يقومون بأعمال جباية الإيرادات وصرف النفقات، كما تتولى وزارة المالية(عن طريق الإدارة العامة للرقابة) ممارسة رقابة سابقة على نفقات الوزارات والمصالح الحكومية.⁴

¹ أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، جبهة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2004، ص- ص: 29-30.

² محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سابق، ص: 198.

³ نفس المرجع، ص: 199.

⁴ محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص: 157.

2-2- الرقابة الخارجية

وهي تلك التي يعهد بها هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية تتبثق الرقابة الخارجية من مبدأ التوازن والفصل المرن في السلطات ورقابتها على المصلحة والمسؤولية العامة خصوصا في مجال الإدارة المالية العامة¹ وتشمل ما يلي:

2-2-1- رقابة قضائية

حيث تتولى هيئة قضائية فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية وحوادث النصب والسرقعة، وقد يعهد إليها لمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها، وكما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الدولة أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية، وما تقدمه من اقتراحات للتقليل من هذه المخالفات ومنعها في المستقبل.²

2-2-2- رقابة تشريعية

وهي تلك التي تتولاها الهيئة التشريعية لما لها من سلطة مطلقة في الرقابة المالية وتباشر السلطة التشريعية مباشرة أثناء السنة المالية أو بعد فحصها للحساب الختامي عن طريق الاستجواب والسؤال للوزراء كممثلين للسلطة التنفيذية.³

3- الرقابة المالية من حيث موضوعها

3-1- الرقابة المحاسبية

إن هذا النوع من الرقابة يقوم على مراجعة جميع السجلات المحاسبية والميزانية الختامية كما يقوم بمراجعة جميع العمليات المالية وتفصيلها للتأكد من صحة هذه الإجراءات التي اتبعت، وتوفر المستندات واكتمالها وأن الصرف تم وفق الخطة المقررة.⁴

3-2- الرقابة الاقتصادية

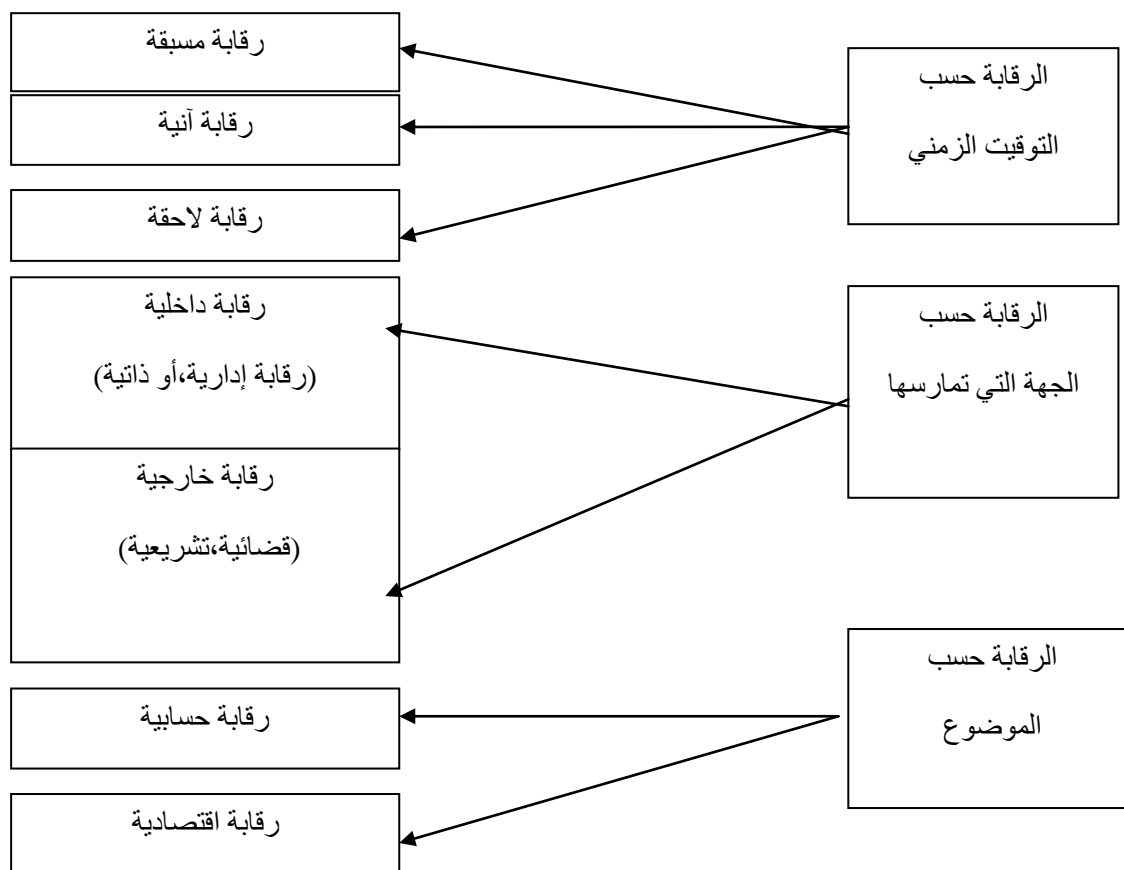
يهدف هذا النوع من الرقابة إلى مراجعة نشاط السلطات العامة من حيث المشروعية والبرامج التي تقوم بتنفيذها للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال وتكلفة إنجازها وبيان مواطن الضعف في

¹ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سابق، ص: 199.
² فوزت فرحات، المالية العامة للاقتصاد المالي دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص: 274.
³ زهير أحمد قدورة، علم المالية والتشريع الضريبي وتطبيقاته، دار وائل للنشر، طبعة الأولى، 2012، ص: 238.
⁴ محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص: 160.

التنفيذ وما قد يصاحبه من إسراف وتبذير، بالإضافة إلى التأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ وحسن سير العمل في المواعيد المقررة ومدى تحقيق النتائج المرجوة .

والرقابة الاقتصادية تتضمن رقابة الكفاءة والفعالية معاً، حيث تعني الأولى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج بأقل قدر ممكن من الجهود والتكاليف والثانية تعني الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة.¹

شكل رقم(02): أنواع الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية



المصدر: محمد شاکر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 2008،

ص:151.

¹ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: 34.

المبحث الثاني : مراحل وأساليب ومقومات تنفيذ الرقابة المالية

إن تحقيق الرقابة المالية للأهداف المرجوة يرتبط بوجود المدقق الكفاء القادر على القيام بأعباء أعمالها سواء كان هذا المراقب فرد أو مؤسسة أو جهاز ويكون له نوع من الاستقلالية تمكنه من إبداء رأيه بحرية تامة دون تأثير على نتائج أعماله، وقد اهتمت الكثير من الدول بأساليب تنفيذ الرقابة على المال العام وصيانة مواردها وقد نظمت لتلك المؤتمرات الدولية لتطوير أساليب وإجراءات المراجعة الهادفة لتحقيق رقابة أهدافها بأفضل الطرق وأقل التكاليف، وفي هذا المبحث سنتطرق لمراحل تنفيذ الرقابة من خلال المطلب الأول إما أساليب التنفيذ من خلال المطلب الثاني ومن خلال المطلب الثالث سنتناول مقومات تنفيذ عملية الرقابة .

المطلب الأول : مراحل تنفيذ الرقابة المالية

إن القيام بعملية الرقابة المالية تمر بمراحل أو خطوات أساسية تتمثل في ما يلي:¹

1- بيان الأهداف

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

2- بيان الخطط والسياسات والإجراءات والبرامج

أي رسم كل عناصر ووظيفة التخطيط فليزوم معرفة من يضع الخطط ومن يرسم السياسات ومن يقوم بتنفيذها وبأي أسلوب يتم التنفيذ وتحديد وقت التنفيذ.

3- تحديد التقديرات والافتراضات والتنبؤات

ويقصد بها تحديد كل ما له علاقة بالظروف القادمة ومدى انطباقها على النتائج المتوقعة والعمل على مطابقتها للتنفيذ من خلال الأرقام المخططة.

4- وضع المعايير النموذجية (القياسية) الخاصة بمستويات الأداء

وبواسطة هذه المعايير تتمكن الإدارة من قياس مستويات الأداء الفعلي أو تقويم نتائجه، فتوقع اتجاهات الأداء يمكن من الكشف المبكر عن الانحرافات، أما القياس الأخير فيتمثل في 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 ، حيث يمكن للحاسوب أن يلعب

¹سمير الشاعر، المالية والنظام المالي الإسلامي، الدار العربية للعلوم ناشرون، الطبعة الأولى، بيروت، 2011 ص: 234.

دورا مهما في سرعة عملية القياس وعرض النتائج بدقة كبيرة لغرض تحقيق فاعلية الرقابة، ومن ثم اتخاذ القرارات الخاصة بها، لأن لعامل السرعة أثره في فاعلية النظام الرقابي.

5- معرفة الأخطاء والانحرافات ونواحي الضعف

هنا ينبغي تشخيص أسبابها فقد يكون مراد تلك النواقص إهمال أو خطأ الأفراد أو أنها تكون ناجمة عن الخطأ في المقاييس المختارة، كما قد تكون نتيجة الأموال ذاتها، وعلى أساس ذلك التشخيص يتم العمل على إصلاح العيوب، وإذا ما سارت وظيفة الرقابة على هذا النحو تتوافر لها الفعالية والقدرة على تحقيق هدفها باعتبارها حجر الزاوية في العملية الإدارية.

ويتضمن الأسلوب العلمي للتعامل مع هذه المرحلة:¹

- التحليل الدقيق للانحرافات بهدف الكشف عن أكبر قدر من الأسباب المحتملة وراءها.
- دراسة الأسباب المحتملة وتحليل 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 ومتابعة تنفيذها

إن العمل التصحيحي يصبح ضروريا عندما يبتعد الأداء عن المعايير وعادة ما تتخذ نوعين من الإجراءات تتم على مرحلتين:²

1-6- المرحلة الأولى

وهي مرحلة الإجراءات التصحيحية العاجلة والتي تتخذ لأجل الوضع وإرجاعه إلى المسار السليم لأن المشكل لا يحتاج إلى تأخير لتفادي أي تراكمات تنتج عن ذلك.

2-6- المرحلة الثانية

وهي مرحلة الإجراءات التصحيحية الأساسية والتي يتم من خلالها الغوص في معالجة الانحراف الذي قد يتطلب قرارات جذرية وحاسمة قد تعكس الأمور سواء في طرق الرقابة أو في أنظمة التشغيل، وبعد اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة فهذا لا يعني عدم ظهور الانحرافات مجدد.

¹ أكرم إبراهيم حماد، مرجع سابق، ص: 46
² سمير الشاعر، مرجع سابق، ص: 234.

المطلب الثاني: أساليب تنفيذ الرقابة المالية

الأسلوب هو الطريقة التي تتبع في تطبيق الرقابة على النفقات العمومية، وتوجد أساليب للرقابة تمثل أدوات رئيسية للعمل الرقابي وهذه الأساليب لا تختلف في مضمونها سواء في الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة أو في وحدات القطاع العام ومن أهم الأساليب التي تتبع في تطبيق الرقابة المالية ما يلي :

1- الملاحظة والمشاهدة

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

2- المراجعة والفحص

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. وتتم عملية الفحص بواسطة مدقق فرد أو جهاز لم يشترك في العمليات التنفيذية، فيقوم بها مراقب الحسابات الخارجي أو أجهزة الرقابة الخارجية المتخصصة وقد يباشر هذا العمل الرقابي وأساليب عديدة ومتنوعة منها:²

1-2- المراجعة الاختيارية

المراجعة الاختيارية تتم بأخذ عينة من مجموعة المستندات والعمليات المالية للوحدة محل المراجعة.

¹ عوف محمد الكفراوي، النظام المالي الإسلامي دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص:102.

² نفس المرجع، ص- ص: 103-104.

2-2- المراجعة المستمرة

وعن طريق هذا الأسلوب يتم الفحص والمراجعة بصفة مستمرة للمستندات والقيود المحاسبية التي تثبت بدفاتر الوحدة طول العام.

2-3-مراجعة دورية

وهذا النوع يتم في فترات دورية خلال السنة كما يتم في حالة جرد المخازن والعهد في فترات تحددها الإدارة أو يحددها المراقب الخارجي، كما قد تقوم أجهزة الرقابة الخارجية بمراجعات دورية لبعض الوحدات الخاضعة لرقابتها.

2-4- مراجعة نهائية

ويقصد 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.

2-5- المراجعة الشاملة

وهذا الأسلوب يعني إجراء فحص منظم ومتكامل بين أنواع الرقابة وبعضها البعض في نظام واحد ومتناسق فيتضمن الرقابة المحاسبية والاقتصادية.

3- التنظيم والتعليمات واللوائح

وهي من أولى الأدوات ومن أهمها فلا تقوم الرقابة إلا بوجود نصوص صارمة تضبط قواعدها وكيفية وشروطها¹، حيث يتعين الالتزام بها ويعتبر الخروج عليها مخالفة مالية يستوجب المسألة ومنه عدم الالتزام بها ويعتبر الخروج عليها مخالفة مالية يستوجب المسألة ومنه عدم الالتزام بها يؤدي إلى إضاعة المال العام وعدم تنميته، وعدم تنفيذ البرامج والخطط الموضوعية².

4- الحوافز والجزاءات

وهذا حتى نجازي المحسن عن إحسانه والمسيء عن إساءته فلا بد من مكافأة المراقب بأحسن الأداءات وتفان في القيام بخدماته وفي نفس الوقت يجب تسليط أقصى العقوبات على من تهاون أو

¹ بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص: 22.

² عوف محمد الكفراوي، النظام المالي الإسلامي دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 81.

أهمل القيام بعمله وهذا كله لتحسين القائم بالرقابة بوجود رقابة عليه مما يؤدي به إلى الشعور بالمسؤولية ولأداء عمله على أتم وجه.¹

المطلب الثالث: مقومات تنفيذ الرقابة المالية

لقد استمدت هذه المقومات من الشروط أو التي يجب أن يتصف بها نظام الرقابة المالية والشروط التي يجب توفرها في من يمارس مهمة الرقابة والقواعد التي يتبعها في عملية الرقابة .

1- المقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية

هناك مقومات أساسية يجب أن تتوفر في نظام لرقابة المالية:²

1-1- سهولة ووضوح النظام الرقابي

يجب أن يكون نظام الرقابة سهل ميسور الفهم بالنسبة للقائمين على تنفيذه فإن صعوبة فهم واستخدام وسائل الرقابة التي تعتمد على المعدلات الرياضية والتحليل الإحصائي أو عدم توافر الوقت اللازم لفهمها واستيعابها يقلل من فعالية النظام فبساطة النظام الرقابي ووضوحه من الشروط اللازمة لنجاحه.

1-2- ملائمة نظام الرقابة ومرونته

يجب أن يتلائم نظام الرقابة مع طبيعة نشاط الوحدة محل الفحص، فيختلف برامج المراجعة والفحص في وحدات الجهاز الإداري للدولة عنه في شركات الأعمال العام، كما تختلف إجراءات الفحص بين شركة وأخرى وقد تختلف في الشركة ذاتها بين عام وآخر وفي القطاع الحكومي تختلف بين وزارة وأخرى وفي وزارة معينة بين عام وآخر وعموماً فإن إجراءات المراجعة للقطاع الحكومي تختلف عنها في القطاع العام .

1-3- 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 إلى حدوثها ومن المسؤول عن وقوعها والوسائل المقترحة للعلاج لتفادي ذلك مستقبلاً.

1-4- مراعاة القصد في التكاليف

¹ بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص: 23.
² عوف محمد الكفراوي، النظام المالي الإسلامي دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص- ص: 59-60.

أي التكاليف المبذولة لتوفير وتطبيق نظام الرقابة يجب أن تتناسب مع الفوائد المرجوة،¹ أي أن يكون نظام الرقابة معين اقتصاديا في تكاليف بحيث تكون الوفورات من استخدام نظام الرقابة معين أكبر من تكاليف هذا النظام، ويقابلنا هنا صعوبة قياس الوفورات غير الملموسة لنظام الرقابة ولكن يمكن القول عموما بضرورة تناسب أعضاء أجهزة الرقابة مع الأعمال الموكلة إليهم. كما أن وجود أكثر من جهة خارجية تقوم بأعمال الرقابة يؤدي إلى التكرار والازدواج ويزيد من تكاليف العملية الرقابية وقد يعرقل العمل والنشاط الإنتاجي في الوحدات محل الرقابة.²

2- المقومات الأساسية لمن يتولى مهمة الرقابة المالية

هناك مقومات أساسية يجب توفرها في كل من يقوم بمهمة الرقابة المالية ومن أهم هذه المقومات:

1-2- الحياد والاستقلالية

حتى تتجسد الرقابة المالية وتؤدي أدوارها المحددة سلفا لا بد 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 التحفظ والحياد والالتزام بواجب السر المهني كما أنه يجب أن تكون هيئات الدولة القائمة بالرقابة على أساس مستقل تماما عن الهيئات والسلطات الأخرى.³

ومن بين ما يجسد عنصر الاستقلال والنزاهة في آن واحد كما هو أن يكون راتب القائم بالرقابة ملييا بكل ما يحتاجه من متطلبات العيش حتى لا تسول له نفسه بما أوتي من سلطة إلى النهب والاختلاس أو التهيئة لجهة معينة.

2-2- الكفاءة المهنية اللازمة

ضرورة توفر الكفاءة المهنية اللازمة في المراقبين الذين يتولون مهمة رقابة معينة، و تعريف الكفاءة المهنية التأهيل العلمي المناسب والخبرة العلمية اللازمة وهذا يتحقق من خلال الممارسة الفعلية للمراجعة والتدريب المستمر لضمان توفر المقدرة المعقولة على تطبيق المعرفة، والمهارة والخبرة

¹سمير الشاعر، مرجع سابق، ص: 223.

² عوف محمد الكفراوي، النظام المالي الإسلامي دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 61.

³ بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص: 21.

والأسلوب المهني في تفهم المشكلات التي قد تحدث أثناء مهام الرقابة والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها.

وتتمثل النقاط الأساسية التي تكفل توفر الكفاءة المهنية المناسبة ما يلي:¹

- يجب أن يتم اختيار وتكليف الأشخاص الذين يمتلكون بصفة جماعية المعرفة، المهارة الكفاءة اللازمة للقيام بتنفيذ مهام الرقابة بشكل سليم، حيث أن المسؤولية تقع على عاتق وحدة الرقابة الداخلية ككل والمراقب الداخلية كفرد في توفير الكفاءة المهنية اللازمة .
- يجب أن توفر وحدة الرقابة الداخلية تأكيد للمسؤول الأول في الجهة الإدارية من خلال التقارير الرقابية بأن المستوى التعليمي والمهارة الفنية للمراقبين الداخليين ملائمة العلميات الرقابة التي ستنفذ.
- يجب أن يكون لدى المراقبين الداخليين معرفة عامة بالجوانب الرقابية والمخاطر الأساسية المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات وأساليب مراجعتها.

2-3- بذل العناية المهنية اللازمة

يجب على المراجع بذل العناية المهنية اللازمة في أداء كافة أنشطة الرقابة بحيث يؤدي المراقب عمله بحرص يتناسب مع المسؤولية والمهام المكلف بها والدور المتوقع منه، كذلك فإن الدور للتقدير الشخصي دور هام وكذلك حكمة وفطنة المراقب في تحديد طبيعة ومدى توقيت الإجراءات اللازمة للمراجعة وارتباط تقرير المراقب بالجهات الأخرى الخارجية مما يزيد من أهمية وضرورة العناية المهنية اللازمة.²

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 التزام بالسياسات والإجراءات الموضوعية.
- لا بد 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 مسؤول على أموال الأمة بأكملها.

¹ هاني قدرى دميان، مرجع سابق، ص:06.

² نفس المرجع، ص:07.

المبحث الثالث: الرقابة المالية لأجل ترشيد النفقات العمومية

تعد الرقابة المالية على النفقات العمومية أحد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة بل أن نشأة البرلمانات جاءت في المقام الأول لتحقيق هذه العملية، من هنا كان الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام وإصداره وتنتهج الجزائر سياسة رقابية متعددة الأوجه ما بين رقابة داخلية وخارجية ورقابة قبلية وبعديّة وسنشير بنوع من الاختصار لهذه الأنواع من الرقابة الداخلية من خلال المطلب الأول أما في المطلب الثاني سنتطرق فيه الرقابة الخارجية وفي بخصوص المطلب الثالث سيتم فيه تقييم السياسة الرقابية على النفقات الحكومية ومتطلبات إحكامها.

المطلب الأول : الرقابة الداخلية

ويشمل هذا النوع رقابة كل من المراقب المالي، والمحاسب العمومي، رقابة مندوب الحسابات.

1- رقابة المراقب المالي

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية، يتم تعيينه بموجب قرار وزاري ويكون موجود على مستوى الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية، كما يعمل بمعية مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري أيضا، أما في الرقابة التي يقوم بها فهي تحدد شرعية النفقة حيث يمنح تأشيرته للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها¹

- رقابة المحاسب العمومي

المحاسب العمومي هو شخص معين بمقتضى قرار وزار صادر عن وزير المالية ويعد محاسبا عموميا كل شخص يقوم بالعمليات التالية:²

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبية.
- ضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أو المواد التي كلف برقيبتها والمحافظة عليها.
- حركة حسابات الموجودات.

ويشمل مصطلح المحاسب العمومي كل من العون المركزي، أمين الخزينة الرئيسي، أمناء الخزينة في الولاية، العون المحاسب الجامع للموازنات الملحة، قابض الضرائب، قابض أملاك الدولة، قابض الجمارك، محافظي الرهون، كما أنه هناك أعوان محاسبين على مستوى المجلس

1بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص:129.

2المادة 33 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35، الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990 .

الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والمجلس الدستوري، ومجلس المؤسسات العمومية ذات الطابع ومحاسبي البريد والمواصلات.

3- رقابة محافظ الحسابات (مندوب الحسابات)

يعد محافظ الحسابات كل شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص وتحت مسؤوليته، مهمة المصادقة على صحة حسابات الشركات والهيئات وانتظامه ومطابقتها لأحكام التشريع المعمول به.¹ ويعمل محافظ الحسابات على رقابة الشركات التجارية، والمؤسسات العمومية الاقتصادية، والمؤسسات المالية المتعلقة بالنقد والقرض

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية

تشمل الرقابة الخارجية رقابة كل من المجلس المحاسبي، ومصالح وزارة المالية، والرقابة الشعبية السياسية ورقابة لجان الصفقات .

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية

تشمل الرقابة الخارجية رقابة كل من المجلس المحاسبي، ومصالح وزارة المالية، والرقابة الشعبية السياسية ورقابة لجان الصفقات .

1-رقابة المجلس المحاسبي

إن الرقابة المالية التي يجربها مجلس المحاسبة من قبل الرقابة اللاحقة على النفقات العمومية لا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات بل تعد أعلاها درجة وأدقها إجراء وهذا يعود إلى ما خوله القانون لهذا المجلس من أدوات رقابة واستقلالية في مهامه ولأنه يعد هيئة قضائية وإدارية في نفس الوقت.² ويمارس مجلس المحاسبة رقابته باستناده للوثائق والسجلات المقدمة، كما يمكن إجراء رقابة بالمعاينة في عين المكان أو بطريقة فجائية أو بعد التبليغ وبهذا فهو يتمتع بحق وصلاحيات التحري ولمجلس المحاسبة ثلاثة طرائق لممارسة عمله الرقابي وتتمثل في حق الاطلاع وسلطة التحري كذا رقابة نوعية التسيير وأيضا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إلى جانب مراجعة حسابات المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف.

¹المادة 27 من قانون 10-01، والمتعلق بتسليم مهمة المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم42، الصادرة في 11 جوان 2010، ص:07.

²المادة 23 من القانون المذكور أعلاه، ص:07.

2-رقابة مصالح وزارة المالية

لوزارة المالية دورا بارزا في الرقابة حيث أنها تسهر على رقابة مالية الدولة ويأتي على رأسها وزير المالية، ومجال الرقابة على تنفيذ الميزانية، تختص به المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية وذلك عن طريق التقارير التي يعدها المراقب المالي من قبل المؤسسات والهيئات الخاضعة لتأثيرته وكذا استغلال المستندات والوثائق التي ترسل من طرف المصالح والهيئات المعنية وتعد المتفشية العامة للمالية ومتفشية مصالح المحاسبة من أهم المصالح بوزارة المالية المعنية بالرقابة.¹

2-1- المفتشية العامة للمالية

تعمل على رقابة مجالات التسيير المحاسبي والمالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما يخضع لهذه الرقابة المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية، وهيئات الضمان الاجتماعي وكل هيئة تستفيد من دعم ومساعدات الدولة، وكذلك المؤسسات الاقتصادية التابعة للقطاع العام، وتهدف تدخلات المتفشية إلى التحقيق والتدقيق في شروط تطبيق القوانين والتنظيمات المالية والمحاسبية الجاري العمل بها وكذا النظر والتأكد من صحة الحسابات ومطابقة الأعمال المنجزة للوثائق التقديرية وكيفية سير الرقابة الداخلية في المصالح المعنية بهذه التدخلات وفي نهاية رقابتهم يحرروا تقريرا يتضمن ملاحظاتهم وتقييماتهم حول فعالية وكفاية تسيير الهيئة المعنية، ومع إعطاء تدابير من شأنها تحسين ذلك التسيير، كما يمكن التقرير أن يتضمن اقتراح يسمح بتدارك النقائص الملاحظة على الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة على الهيئات والمصالح المعنية.

2-2- رقابة مفتشية مصالح المحاسبة

وهي هيئة رقابة خارجية لدعم عمليات الرقابة دون المساس بالدور الرقابي واختصاصات الهيئات والأجهزة الرقابية الأخرى تم استحداثها وفق المرسوم التنفيذي 95-198 المؤرخ في 25 جوان 1995 ويتولى الإشراف على هذه المتفشية مفتش عام يخضع لسلطة المدير العام للمحاسبة ويساعده في القيام بمهامه ثمانية مفتشين يتم تعيينهم بموجب مراسيم تنفيذية وتشمل صلاحيات هذه المفتشية التأكد من تطابق العمليات المالية والمحاسبية التي يقوم بها المحاسبون العموميون مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، والعمل على التسيير الأمثل لمصالح الخزينة والاستغلال الرشيد للأموال العامة والموارد

¹بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص- ص: 168-171.

البشرية وكذا مراقبة التدخلات المالية للخرينة فيما يتعلق منحها الإعانات والتمويلات للهيئات العمومية.

3- الرقابة الشعبية السياسية

وهي الرقابة التي يمارسها كل من البرلمان والمجالس الشعبية والولائية والبلدية.

3-1- الرقابة البرلمانية

يمارس السلطة التشريعية والرقابة المالية في الجزائر برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وواجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيما للشعب ويضلل يتحسس تطلعاته وبالنظر إلى البرلمان هو الذي يرخص للحكومة تنفيذ النفقات والإيرادات العامة للدولة في إطار قوانين المالية وبناء عليه فإن المنطق يقتضي أن يمارس البرلمان مراقبة تهدف خاصة إلى¹:

- التحقق من أن ممارسة المؤسسات الوطنية وتنفيذ القرارات مطابقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما والقرارات والتعليمات الصادرة عن الدولة.

- التأكد من التسيير السليم للاقتصاد الوطني وبصفة عامة من صيانة وتنمية الثروة في جو يسوده النظام والوضوح والمنطق.

- السهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة واختلاسها وكذلك المساس بالثروة الاقتصادية للأمة ويمكن للبرلمان أن يراقب النشاط والأداء الحكومي في مختلف المجالات ومنها المجال المالي بواسطة الآليات الأساسية التالية:²

● **الاستماع والاستجواب:** طبقا للمادة 133 من الدستور يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أن يستمع إلى أي وزير، كما يمكن لأعضاء أي مجلس الحكومة برمتها.

● **السؤال:** يمكن لأعضاء البرلمان وفقا للمادة 134 من الدستور أن يسألوا أي وزير كتابيا أو شفويا عن أي موضوع أو قضية متعلقة بتنفيذ الميزانية.

● **مناقشة بيان السياسة العامة:** طبقا للمادة 84 من الدستور، تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة بيانا عن السياسة تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة لمعرفة تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى من طرف الحكومة بعد تعيينه.

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر لنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص: 66.

² بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص: 175.

● **لجان التحقيق:** لموجب المادة 161 من الدستور يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة وضمنا لفعالية هذه الوسائل يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان كيفية تشكل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها.

3-2- رقابة المجالس الشعبية البلدية والولاية

وتشمل رقابة كل من المجالس الشعبية البلدي، والمجلس الشعبي الولائي:

3-2-1- رقابة المجلس الشعبي البلدي

يتولاها الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي فعند إعداد مشروع الميزانية فيقدم هذا المشروع أمام المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليه قبل 31 أكتوبر من السنة المالية، ولا يمكن للمجلس المصادقة على الميزانية إلا إذا كانت متوازنة وتنص على النفقات الإلزامية¹، ورئيس المجلس الشعبي البلدي مطالب بالحساب الإداري للبلدية عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية وعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة، كما يصادق هذا الأخير على محاضر المناقصات والصفقات العمومية عن طريق مداولته، وبهذا يكون له دور مهم في الرقابة على صرف الموارد المالية وترشيد نفقاتها.

3-2-2- رقابة المجلس الشعبي الولائي

فطبقا لقانون الولاية الصادر سنة 2012، فإننا نجد فيه تكريسا ل ضمانات الرقابة، إذ يتيح هذا القانون لأي مواطن كان الاطلاع على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي وأخذ منها² كما أن للمجلس سلطة في التحقيق والرقابة، كما يمكن لأي عضو من أعضاء المجلس توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤولي المصالح أو المديرية غير الممركزة للدولة يخص نشاطه.

4- رقابة لجان الصفقات

تخضع الصفقات العمومية إلى رقابة قبلية وأنية وبعديّة نظرا لأهميتها وتنص المادة 03 من قانون الصفقات العمومية لسنة 2011، على أنه لضمان نجاعة الطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات وفي الباب الخامس من القانون والمتعلق بالرقابة على الصفقات أكدت المادة 116 و117 على ضرورة خضوع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة

¹ المادة 182 من القانون البلدية لعام 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37 الصادر في 03 جويلية 2011.
² المادة 12 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 والمتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12 الصادر بتاريخ 29 فيفري 2012، ص: 08.

للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وأثناء التنفيذ وبعده تخضع للرقابة في شكل رقابة داخلية وخارجية ورقابة الوصاية:¹

4-1-الرقابة الداخلية

وفي هذا الإطار تحدث لجنة دائمة لفتح الأطراف لدى كل مصلحة متعاقدة يحدد تشكيلاتها مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر في إطار الإجراءات المعمول بها، كما تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة لجنة دائمة لتقييم العروض تتولى مهمة تحليل العروض و بدائل العروض عند الاقتضاء.

4-2- الرقابة الخارجية

وفق المادة 126 من قانون الصفقات وهي تتعلق بالتحقق من مطابقة الصفقات المعروض للتشريع والتنظيم المعمول به، كما تهدف إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية.

4-3- رقابة الوصاية

التي تمارسها السلطة الوصية، فهي ترمي للتحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة لأهداف الفعالية والاقتصاد، والتأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج المرسومة للقطاع .

أما عن الهيئات الرقابة ففي كل مصلحة متعاقدة تحدث لجنة الصفقات تكلف بالرقابة القبلية، ويحدد مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة تشكيلة لجنة الصفقات الموضوعة لدى المؤسسة المعنية، وتكون اختصاصات هذه اللجنة وقواعد عملها هي تلك المنصوص عليها بخصوص اللجنة الوزارية للصفقات.

¹ بن داود إبراهيم، مرجع سابق،ص:25.

المطلب الثالث : تقييم السياسة الرقابية على النفقات العمومية ومتطلبات أحكامها

إذا ما نظرنا إلى أجهزة ووسائل وآليات الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر فإننا نجدتها متنوعة ومتعددة مابين رقابة داخلية وخارجية، ورقابة قبلية وأنية وبعديّة، ورغم هذا التنوع إلا أنه هناك العديد من النقائص والعيوب التي تميزها، وهو ما تسبب في استمرار هدر المال العام واختلاسه الأمر الذي يتطلب اتخاذ تدابير استعجالية لتعزيز هذه الرقابة كي تساهم فعلا في الحفاظ عليه.

1- تقييم الرقابة المالية

ما يميز أغلب أوجه الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر أنها تكاد تكون رقابة على الحسابات دون التركيز على مردود النفقات، وبالتالي لا يمكن من خلالها ضمان كفاءة وفعالية الأموال المنفقة بل تمكن فقط من التحقق أن المبالغ المرصودة قد صرفت في المجال المخصص لها أولا، كما يمكن تسجيل بعض النقائص الأخرى على أوجه الرقابة المالية في الجزائر والتي تحصرها كمايلي:¹

1-1- بالنسبة للرقابة البرلمانية

- هناك مجموعة من النقائص تحد من الدور الفعال للبرلمان في الرقابة على النفقات لعل أهمها:
- غياب الآليات الكفيلة تمكين البرلمان من استقاء المعلومات التي من خلالها يتم الاطلاع على مختلف أوجه النفقات العمومية وحسن توظيفها.
 - عدم شمول الرقابة التشريعية لحسابات التخصيص الخاص، وفي المقابل زيادة عدد هذه الحسابات معظمها ممول من الخزينة العمومية وهي لا تخضع لأي رقابة من البرلمان.
 - نقص وفي بعض الأحيان غياب تنصيب لجان التحقيق من طرف البرلمان لمراقبة تنفيذ الميزانية أو تنفيذ النفقات العمومية أو مراقبة ما يتعلق بالاقتصاد والمالية وهذا ما يكون انعدام الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الموازنة
 - أغلبية النواب الموجودين حاليا تحت قبة البرلمان يساندون الحكومة نظرا لأنهم يمثلون الأغلبية المنتمية لأحزاب التحالف أما المعارضة وهي تمثل نسبة قليلة فقط عادة ما يكتفي أصحابها بالمناقشة السطحية لمشروع الميزانية، وهو الأمر الذي يجعل المصادقة على قانون المالية يتم بشكل آلي.
 - عدم تفعيل الرقابة البعدية والمتمثلة أساسا في قانون ضبط الميزانية الذي تلتزم الحكومة بعرضه لتقييم وتقدير مدى فعالية الترخيص المالي ومقارنته بما تم إنجازه فعلا، ويعود السبب في ذلك إلى

1شعبان فرج، مرجع سابق، ص-ص: 272-274.

عدم مبالاة أعضاء البرلمان بهذا القانون، وعدم إلزامهم للحكومة بعرضهم القانوني الذي على أساسه يطالبون بتخفيض النفقات أو زيادتها وحتى لو قدم هذا القانون فإنه خال من أي تقدير لمدى كفاءة الإنفاق الحكومي.

1-2- بالنسبة للرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة

بالرغم من المهام الكبيرة التي يقوم بها مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العمومية للدولة وحسن استخدامها وتبديرها وانتهاء هذه الرقابة بإعداد تقرير يتضمن الملاحظات والمعانيات عن أشغاله تحرياته، إلا أنه منذ نشأته تم إصدار تقريرين فقط وهما تقرير 1995 وتقرير 1996-1997 ويدل هذا على عدم فاعلية هذا الجهاز.

1-3- بالنسبة للرقابة التي تقوم بها مصالح وزارة المالية

لا تعدو أن تكون مراجعة للحسابات يتم التأكد فيها من أن المبلغ قد صرف في الأوجه المخصصة له دون معرفة هذه النفقات قد حققت الهدف المرجو منها، وبالتالي لا يمكن من خلالها قياس كفاءة وفعالية الإنفاق العمومي، كما أن رقابة المفتشية العامة للمالية لا تشمل رئاسة الجمهورية ووزارة الدفاع والمجلس الشعبي الوطني وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية كسونطراك.

بالإضافة لهذه النقائص التي تشوب أوجه الرقابة على المنشآت العمومية في الجزائر، فإن هذه الأخيرة تعرف عدم اشتراك المجتمع المدني والذي له دور في ترشيد النفقات العمومية، ولو نظرنا إلى المجتمع المدني الجزائري فإننا نلاحظ أنه لا يتمتع بأي صفة رقابية على الإنفاق بسبب تهميشه من طرف السلطات في ممارسة مثل هذه المهام.

2- آليات تعزيز الوظيفة الرقابية لترشيد الإنفاق العمومي

تكتسي العملية الرقابية أهمية كبيرة نظرا للدور الذي تؤديه في الحفاظ على الأموال العمومية وتوجيهها نحو وجهتها الصحيحة ما يسمح بتحقيق الرشادة في الإنفاق، ولهذا يمكن إعطاء بعض التصورات التي من الممكن أن تدعم الرقابة المالية:¹

- ضرورة استقلالية الهيئات الرقابية المختلفة والأعوان التابعين لها.

¹ شعبان فرج، مرجع سابق، ص: 274- 276 .

- اعتماد المعايير الدولية للرقابة المالية كمرجعية في إجراءات التدقيق على الأموال العمومية كمعايير السلوك الوظيفي ومعايير الأداء الواجب التقيد بها قبل وحدات الرقابة المالية والمدققين العاملين في الوحدات الحكومية.
- انتقال من الرقابة الشكلية للمعاملات المالية إلى الرقابة الحقيقية للمحافظة على الأموال العمومية من الاختلاس والتلاعب وتحليل الاستخدام الأمثل للموجودات والموارد العامة المتاحة.
- ضرورة تضافر جهود الجميع وعلى مختلف الأصعدة وعلى جميع مستويات صنع القرار، من أجل بلوغ هدف الحفاظ على الأموال العمومية وترشيد الإنفاق.
- وجوب تفعيل بعض الهيئات التي منذ إنشائها بقيت حبرا على ورق وكذا ضرورة تفعيل الآليات والالتزام بها على غرار قانون ضبط الميزانية.
- ضرورة أن يتم اختيار المكلفين بالرقابة عن طريق الكفاءة والنزاهة والاختصاص في الميدان، وليس عن طريق المحسوبية والولاء .
- ضرورة أن تكون الأحكام الدستورية ومقتضيات القوانين ذات الصلة بالرقابة واضحة وغير مبهمة في لغتها ودقيقة في تعابيرها وأن تتسم بالشمولية والإحاطة والتدقيق وكما ينبغي أن تتم بالليونة وعدم الإعجاز.
- تعزيز دور لجنة المالية والميزانية في اتخاذ القارات المتعلقة بالإطار الاقتصادي الكلي والإطار العام للموازنة والمصادقة على سقف الموازنة في بداية عملية إعداد الموازنة.
- ضرورة الالتزام بالشفافية المالية عن طريق نشر كل ما يتعلق بصرف الأموال العمومية من حيث القيمة والوجهة، حتى يتسنى للمجتمع المدني من هيئات مستقلة ومواطنين من بسط رقابتهم على صرف الموارد المالية للدولة.
- العمل على تأسيس مكاتب مختصة لدراسة الموازنة على مستوى البرلمان مكونة من موظفين دائمين من أكاديميين وباحثين وذوي الاختصاص والسبب في ذلك يعود إلى عدم قدرة جميع النواب مناقشة الموازنات لعدم الاختصاص ما يوفر أساسا لمراقبة جيدة للبرلمان على الإنفاق العمومي وكيفية جمعه.

خاتمة الفصل الثاني

مما سبق التطرق إليه نستنتج أن الرقابة المالية بمختلف أنواعها ليس بأمر حديث مورست منذ عهود بعيدة، وإذا ما تم استغلالها في شكلها الإيجابي سوف تظهر نتائجها بالفائدة على المجتمع، فالرقابة المالية تعتبر الأسلوب المثالي للحفاظ وترشيد النفقات العمومية، وهي ضرورة ملحة لحماية المال العام، لما لها من أثر فعال على سلوك الأفراد والجماعات وما يعكسه ذلك من أثر على الاقتصاد الوطني بوجه عام، وفي خصوص النموذج الجزائري الذي يعطي أهمية كبيرة للنفقات العمومية، ليست فقط بسبب حجمها ولكن أيضا بسبب أهميتها في الحياة الاقتصادية وأثارها الاجتماعية، فإنه من الأفضل اعتماد المعيار الزمني في تصنيف الرقابة على النفقات العمومية.

وفي هذا الإطار يضمن المراقب المالي ولجنة الصفقات العمومية الرقابة القبلية، ويؤدي المحاسب العمومي الرقابة الآنية، وهي في أساسها رقابة وقائية تهدف إلى ضمان المشروعية ودقة الحسابات. وقد تبين من خلال هذه الدراسة النظرية إن المراقب المالي يساهم بشكل واضح في ترشيد النفقات العمومية من خلال الرقابة السابقة عليها وتأكيد صحتها ومطابقتها للقوانين والتشريعات، وهذا ما سنأكده في الفصل الثالث من خلال الدراسة الميدانية.

الفصل الثالث:

دراسة حالة الرقابة المالية لولاية تبسة

الفصل الثالث: دراسة حالة المراقبة المالية لولاية تبسة

تمهيد

تكتسي الرقابة المالية العامة أهمية كبرى في أي نظام مالي، نظرا لأنها التي يتم بواسطتها التأكد من مدى تحقيق الميزانية العامة للأهداف المسطرة لها وحصص التجاوزات التي سايرت تنفيذ الإنفاق، وتتم عملية الرقابة المالية بواسطة هيئات خاصة من أهمها رقابة المراقب المالي التي تركز عليها الدولة في المراقبة على نفقاتها وهي من أنجع الرقابات التي تمس الأموال العامة كونها تدخل قبل صرف النفقة وبالتالي تمنح فرصة حقيقية لتصحيح الأخطاء ومراجعتها.

لهذا سنتطرق في هذا الفصل إلى دراسة كيفية قيام الرقابة المالية لولاية تبسة بالعملية الرقابية للنفقات العمومية، ونظرا لتعدد الميزانيات التي يتولها المراقب المالي الرقابة عليها سنأخذ "جامعة تبسة" كمثال لمراقبة نفقات التسيير والتجهيز لهذه المؤسسة ونتيجة الرقابة السابقة للنفقات العمومية وتقييم رقابة المراقب المالي.

فماهي الإجراءات التي يقوم بها المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية "الجامعة الشيخ العربي التبسي"؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في هذا الفصل.

المبحث الأول: ماهية المراقبة المالية لولاية تبسة

سننظر في هذا المبحث إلى تعريف ونشأة مصلحة المراقبة المالية لولاية تبسة، ومجال ممارستها وكذلك الهيكل التنظيمي وتحليله من خلال إبراز أهم المهام التي تقوم بها المكاتب التابعة لهذه المصلحة في إطار العملية المسبقة للرقابة على النفقات التي يلتزم بها.

المطلب الأول: تعريف ونشأة المراقبة المالية لولاية تبسة

يتم من خلال هذا المطلب التطرق إلى تعريف، ونشأة مصلحة المراقبة المالية لولاية تبسة.

1- تعريف المراقبة المالية

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

فهي تعطي تقارير دورية وسنوية متعلقة بالتصرف في الاعتمادات المالية المفوضة ومن خلال عملية الفحص والرقابة التي تكون على الموافقة المسبقة على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات كما تحرص على منع وقوع الأخطاء والمخالفات المالية، ويعتبر هذا من أهم مميزات الرقابة الناجحة وتسهم على تخفيف عبء المسؤولية الملقاة على عاتق الأمرين بالصرف والمحاسب العمومي وذلك لتحقيقهم من مشروعية وسلامة التصرف قبل البدء فيه.¹

2- نشأة المراقبة المالية لولاية تبسة

إن مصلحة المراقبة المالية لولاية تبسة على غرار مصالح المراقبة المالية في باقي الولايات كانت مصلحة تابعة لخزينة الولاية طيلة الفترة الممتدة من سنة 1975 إلى غاية 1984 على أثرها أصبحت مصلحة مستقلة وذلك تحت إسم "DCF" "مديرية التنسيق للمصالح الخارجية لوزارة الاقتصاد"²

¹ملحق رقم 01.

²ملحق رقم 01.

ومع بداية التسعينات تم تنظيم المصالح الخارجية في المديرية العامة للميزانية حيث تكون المصالح الخارجية للميزانية تحت سلطة المدير العام للميزانية مما يأتي:

● المديريات الجهوية للميزانية.

● المراقبة المالية في الولاية.

ثم حددت إقامات المديريات الجهوية في الأماكن التالية: الشلف، المدية، سطيف، عنابة، وهران، ورقلة.

حيث أن المديرية الجهوية لعنابة تضم الولايات التالية : قالمة، سكيكدة، ام البواقي، عنابة، تبسة، سوق أهراس، الطارف، خنشلة.

وبعد صدور قرار في الجريدة الرسمية بتاريخ 1992 /05/04 تم إنشاء هيئة المراقبة المالية لولاية تبسة¹.

المطلب الثاني: مجال ممارسة مهام المراقبة المالية لولاية تبسة

سنتعرف في هذا المطلب على مجال ممارسة مهام مصلحة الرقابة المالية لولاية تبسة على النفقات التي يلتزم بها من ناحية ميزانيات المؤسسات ومشاريعها ومضمون هذه الرقابة.

1- الميزانيات التي تخضع للرقابة المالية لولاية تبسة

تمارس مصلحة الرقابة المالية لولاية تبسة على النفقات التي يلتزم بها فيما يتعلق بميزانيات المؤسسات التالية:²

● المديريات (المصالح الممركزة): مثل مديرية النشاط الاجتماعي، مديرية البرمجة والتخطيط، مديرية الأشغال العمومية لدى ولاية تبسة... الخ

● المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: مثل مؤسسة رعاية الشباب، ديوان مؤسسات الشباب ديوان المركب الرياضي لدى ولاية تبسة... الخ

● المؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني: مثل جامعة تبسة

● بالإضافة إلى الميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة بالخرينة، ميزانية الولاية، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات طابع إداري مماثلة، وعلى الميزانيات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي

-
-

1 المادة 2 من المرسوم التنفيذي 91- 496 المؤرخ في 1992/12/21 المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية.
2 ملحق رقم 01.

• والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما تكلف بانجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة.

2- المشاريع التي تخضع للمراقبة المالية

كما تخضع في مشاريع قرارات مبينة أدناه لكل من المؤسسات السالف ذكرها والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي للمصلحة المراقبة لولاية تبسة قبل التوقيع عليها:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى مرتبات المستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.

- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند إقفال كل سنة مالية.

- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

كما تخضع أيضا لتأشير المراقب المالي الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار كالتالي:

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

- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياته وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.

- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.

3- مضمون الرقابة المالية

كما أن المراقب المالي يمارس على أرضية الالتزامات، مراقبة كاملة من حيث المضمون ومن

حيث الشكل كمايلي:¹

- صفة الأمر بالصرف.

- مطابقة الالتزامات والمستندات للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.

1 المادة 58 من المرسوم التنفيذي 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والمادتين 9-23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالمراقبة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم.

- التخصيص القانوني للنفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
- وجود تأشيرات وآراء يقتضي بها التنظيم المعمول به.

المطلب الثالث: دراسة الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية لولاية تبسة

يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين المساعدين الملحقين بكل مراقب مالي وكذا تنظم مصالح المراقبة في مكاتب بشكل التالي:¹

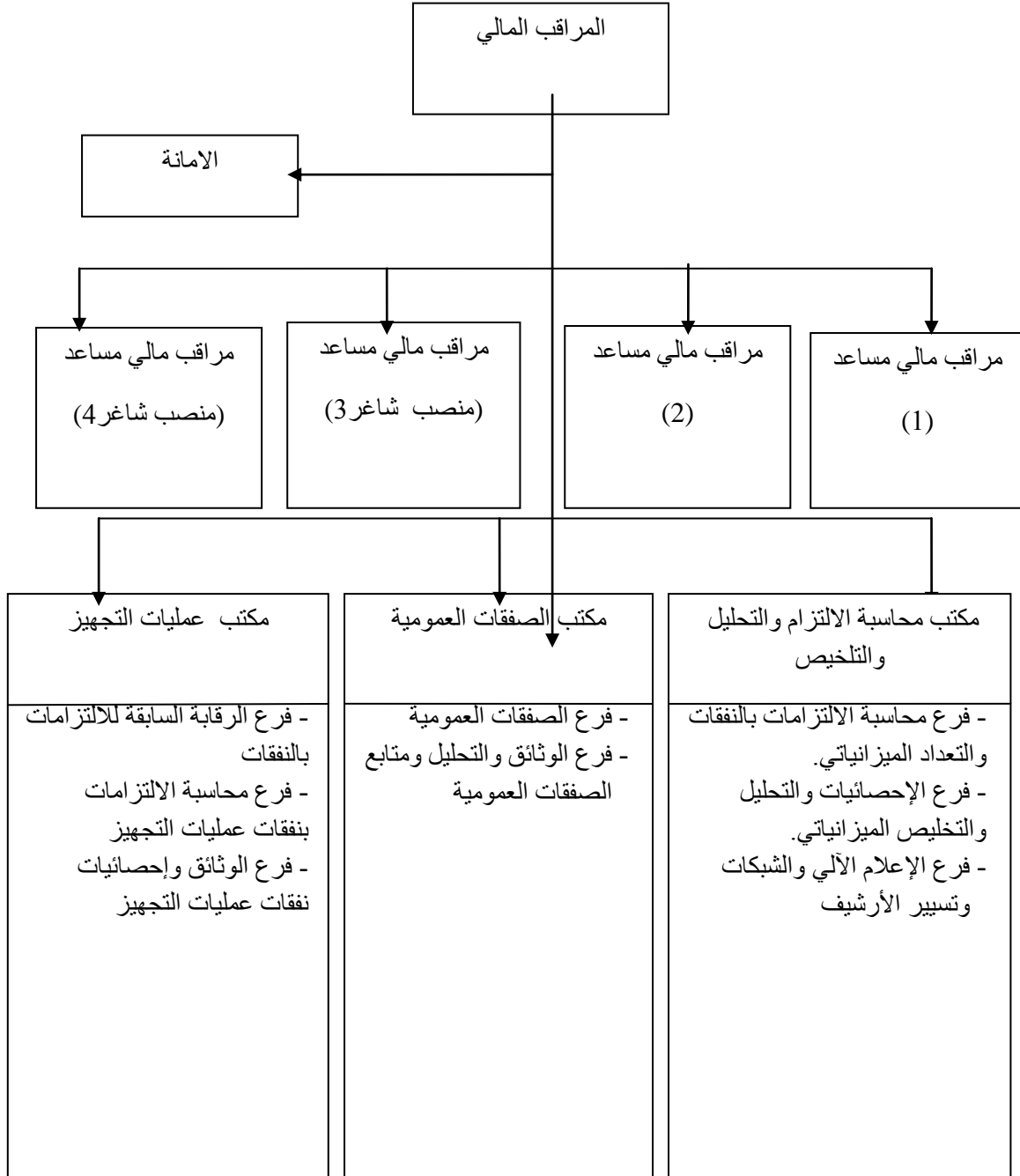
- مصلحة المراقبة المالية التي نظم أربعة (4) مراقبين ماليين مساعدين تنظم في ثلاثة مكاتب مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص، مكتب الصفقات العمومية، مكتب عمليات التجهيز.
- ويمكن أن تهيكّل المكاتب في فروع يحددها بثلاثة (3) فروع على الأكثر.
- وبما أن مصلحة المراقبة المالية لدى ولاية تبسة تندرج ضمن المجموعة الثانية التي نظم أربعة (4) مراقبين مساعدين، حيث لا ينشط فيها حالياً إلا مراقبين ماليين مساعدين اثنين (2) وتبقى بقية المناصب العليا الأخرى شاغرة إلى غاية إحداث تعيينات جديدة.

1- دراسة الهيكل التنظيمي

فإن الهيكل التنظيمي لهذه الهيئة يكون على الشكل التالي:

¹المادتين 7-9 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 ، المؤرخ في 2011/11/21 المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

الشكل رقم(03) : الهيكل التنظيمي لهيئة المراقبة المالية لدى ولاية تبسة



المصدر: من إعداد الطلبة بناء على معلومات مقدمة من المراقبة المالية لولاية تبسة (ملحق رقم 01)

2-تنظيم مصالح المراقبة المالية

بعد ما أن وضعنا الهيكل التنظيمي للمصلحة المراقبة المالية نأتي على تقديم وتعريف كل المكاتب وكذلك مهامها.

2-1- مكتب المراقب المالي:

يبقى المراقب المالي دائما مراقبا للنفقات التي يلتزم بها لكنه يزيد عن هذه المهمة أربعة وظائف أساسية هي: وظيفة المحاسب، ووظيفة المستشار للأمر بالصرف، ووظيفة إعلام وزير المالية، ووظيفة المراقبة القبيلية(المسبقة) والتي تظهر في الأشكال التالية:

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها.
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- القيام بأية مهام أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.
- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى مجالس توجيه المؤسسات ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.
- إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير مكلف بالمالية.

- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم.
- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية.
- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية والتي لها أثر على ميزانية الدولة أو ميزانية الجامعات المحلية والهيئات العمومية.
- تقديم نصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.

- إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية.
- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجح وفعال للنفقات العمومية.

2-2-مكتب المراقب المالي المساعد

يعين المراقب المالي المساعد بقرار من الوزير المكلف بالميزانية، ويكلف تحت سلطة المراقب المالي بالحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية.

2-2-1- مهام المراقب المالي المساعد

ويكلف المراقب المالي المساعد بالمهام التالية:

- مساعدة المراقب المالي في ممارسة مهام في حدود المهام المسندة إليه.
- إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطات وظروف ممارسة الصلاحيات المسندة إليه.
- إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له.
- الالتزام بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها.
- مساعدة المراقب المالي في اجتماعات لجان الصفقات العمومية باعتبارهما عضوان بالاسم في لجنة الصفقات العمومية.

2-2-2- شروط نيابة المراقب المالي

في حالة غياب غير متوقع أو حدوث مانع للمراقب المالي تمارس صلاحيته من طرف المراقب المالي المساعد يعين مسبقا بصفة نائبا عنه وباقتراح من المراقب المالي وبموجب مقرر صادر عن المدير الجهوي للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة المالية لدى الولاية (تبسة) و يتولى المراقب المالي المساعد النيابة:

- في حالة الشغور المؤقت لمنصب المراقب المالي.
- في حالة الغياب المتوقع للمراقب المالي باقتراح هذا الأخير.
- يمارس المراقب المالي المساعد جميع الصلاحيات المخولة للمراقب المالي طيلة فترة النيابة.

2-3- مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل و التخليص

ويضم ثلاثة فروع، فرع محاسبة الالتزامات بالنفقات والتعداد الميزانياتي، فرع الإحصائيات والتحليل والتخليص الميزانياتي و فرع الإعلام الآلي والشبكات وتسيير الأرشيف، ويكلف هذا المكتب على الخصوص بما يأتي:

- مسك محاسبة الالتزامات والتحليل والنفقات باستثناء عمليات التجهيز العمومي.
- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.
- مسك سجلات تدوين التأشيريات الرفض.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالمالية العمومية والوظيفة العمومية.
- إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات والتعدد الميزانياتي.
- تشكيل قواعد بيانات إحصائية.

- تحليل وتلخيص الوضعيات التي تقدمها المصلحة.
- جمع التقارير التي تعدها المكاتب الأخرى للمصلحة.
- المساهمة في تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي للمديرية العامة للميزانية، على مستوى المصلحة.

- حفظ وتسيير أرشيف المصلحة.

2-3- مكتب الصفقات العمومية

ويضم فرع الصفقات العمومية وفرع الوثائق والتحليل ومتابعة الصفقات العمومية، ويكلف مكتب الصفقات العمومية بمايلي:

- دراسة مشاريع دفاتر شروط المنقصات أو التراضي التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقررًا أو عضواً في لجنة الصفقات.

- إعداد التقارير التقديمية والتحليلية المتعلقة لمشاريع العقود التي تمت دراستها.

- المساهمة مع مكتب عمليات التجهيز في دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات العمومية والملاحق المؤشر عليها من طرف لجان الصفقات العمومية المؤهلة بالتنسيق مع مكتب عمليات التجهيز.

- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض التأشير أو التغاضي.

- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالصفقات العمومية.

- إعداد تحاليل دورية متعلقة بالصفقات العمومية.

- وضع تحت تصرف مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتخليص عناصر المعلومات المطلوبة.

3-3- مكتب عمليات التجهيز

يضم ثلاثة فروع، فرع الرقابة السابقة للالتزامات بالنفقات، وفرع محاسبة الالتزامات بنفقات عمليات التجهيز بالإضافة إلى فرع الوثائق وإحصائيات نفقات عمليات التجهيز، ويكلف مكتب عمليات التجهيز بالمهام التالية:

- التكفل برخص البرامج والتعديلات التي جرأت عليها.

- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات إلي يتكفل بها المكتب.

- إعداد مذكرات الرفض.

- مسك سجلات تدوين التأشير والرفض.

- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض و تغاضي.
- المساهمة مع مكتب الصفقات في دراسة ملفات الصفقات العمومية، وترقية تبادل المعلومة.
- إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالنفقات، لاسيما نفقات الاستثمار العمومي.
- وضع عناصر المعلومات المطلوبة تحت تصرف مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص.

المبحث الثاني: مراقبة نفقات التسيير والتجهيز لولاية تبسة

تقوم المراقبة المالية لدى ولاية تبسة بدراسة عمل المؤسسات والإدارات العمومية، ولتعدد الميزانيات التي تراقبها مصلحة المراقبة المالية لولاية تبسة سنأخذ حالة الجامعة كمثال تطبيقي من خلال عملياتها ومراحل الرقابة التي تطبق عليها، وهذا ما سيتم توضيحه من خلال هذا المبحث الذي قسمناه إلى ثلاث مطالب، كمايلي:

➤ مراقبة نفقات التسيير

➤ مراقبة تسيير المصالح

➤ مراقبة نفقات التجهيز.

المطلب الأول: مراقبة نفقات التسيير

تنقسم نفقات التسيير إلى ثلاثة أقسام:

- **نفقات تسيير المستخدمين:** والتي تخص أجور الموظفين، والمنح، والعلاوات.
- **تسيير ملفات المستخدمين:** وهي ملفات الموظفين التي تخص الترسيم، والتعين، والإشتراك في الضمان الاجتماعي والتقاعد...إلخ

● **نفقات تسيير المصالح:** والتي تتضمن صيانة المباني، لوازم الإعلام الآلي...إلخ

وعلى هذا النحو من التقسيم تتم عملية الرقابة القبلية من طرف المراقبة المالية.

1- الإجراءات الرقابية قبل تنفيذ الرقابة على نفقات التسيير

في بداية كل سنة مالية ترسل الجامعة الى مصلحة المراقبة المالية لدى ولاية تبسة وثائق ممضية من طرف الأمر بالصرف وهي عبارة عن:¹

¹ملحق رقم 01 .

1-1- مستخرج أمر بتفويض الإعتمادات المالية أو ما يعرف بالميزانية

(Extrait D'ordonnce De Délégation De Crédits)

حيث أن كل وزارة تقسم الإعتمادات الخاصة بها والبنية في ميزانية الدولة والمؤشرة عليها من طرف مصالح وزارة المالية و تبويبها ، حيث أن مستخرج امر تفويض الاعتمادات¹ لجامعة تبسة المؤشر عليها من طرف الأمر بالصرف الرئيسي وهو وزير التعليم العالي والبحث العلمي وكذلك مبنوية ومقسمة على(15باب) ويصل مجموع إعتماداتها لسنة المالية2016 الى (800.000.000,00 دج) الخاص بميزانية التسيير.

1-2- حالة تعداد المناصب المالية

والمرسلة من طرف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وهي عبارة عن مقرر موزع فيها المناصب المالية المقترحة لسنة 2016 لحساب المصالح اللامركزية للجامعة طبقا للجدول الملحقة بالمقرر.

1-3- وثيقة ميزانية التسيير الأولية

والمبين فيها الشق القانوني الذي يحدد الطبيعة القانونية المقسم إلى فصول ومواد (مدونة الميزانية)، والشق المالي الذي يحدد اعتمادات المالية في كل فصل من طرف الأمر بالصرف الرئيسي (الوزير) ومقسمة إلى مواد من طرف الأمر بالصرف الثانوي (مدير الجامعة). وبعد دراسة الوثائق سابقة الذكر والتأكد من مطابقة وثيقة ميزانية التسيير الأولية مع مدونة الميزانية، تتحصل هذه الوثائق على تأشيرة المراقب المالي وبهذه التأشيرة تستطيع الجامعة القيام بصرف اعتماداتها، وذلك بعد الإلتزام ببطاقات تتضمن الأخذ بالحساب للاعتمادات المالية للميزانية التسيير الأولية لسنة المعنية منجزة حسب الابواب المدرجة على وثيقة الميزانية وتحمل رقم تسلسليا خاصا ضمن كل بطاقة على حدى هو الرقم 01

2- مراقبة نفقات تسيير المستخدمين

نفقات تسيير المستخدمين هي نفقات تتعلق بأجور الموظفين، ومختلف التعويضات، المنح والمعاشات والتكاليف الاجتماعية... الخ

¹ملحق رقم 02.

ولصرف هذه الاعتمادات يجب ان ترسل الى المراقبة المالية في شكل مشاريع مرفقة بأوراق ثبوتية تخص كل مشروع للتدقيق فيها ودراستها، فمثلا أجور الموظفين المرسمين والمتربصين لجامعة تبسة هذه الأخيرة الى المراقبة المالية في البداية.

2-1- الأخذ بالحساب

والذي هو عبارة عن أول التزام للتكفل بالاعتمادات الممنوحة بعد تقسيمها، وتحتوي كل بطاقة على مادة واحدة أو عدة مواد من نفس الباب.

يقوم المراقب المالي بالتدقيق في موضوع البطاقة (الاعتمادات الممنوحة والمخصصة لباي الأجر) تكون بطاقة الالتزام هذه رقم 01، كما سبق وان اشرنا الى ذلك، إمضاء الأمر بالصرف الثانوي (مدير الجامعة)، التاريخ ان يكون في السنة المالية الحالية، ومبلغ الاعتماد يجب أن يكون مطابق للاعتمادات الممنوحة للمادة في الميزانية.

وعند التأكد من صحة بطاقة الأخذ بالحساب يتم فتح حساب للالتزام بأجور الموظفين، ولا يمكن صرف هذه الأجر قبل دراسة والتدقيق المالي يكون على مايلي:

• **بطاقة التزام fiche déngagement:** تكون برقم 02، محددة التاريخ والموضوع ومبلغ الالتزام، وبها مكان لتأشير المراقب المالي.¹

• **كشوفات الأجر état matrice:** تكون محددة الشكل من طرف وزارة المالية تتضمن حالة الموظفين ومطابقة للقوائم الاسمية للجامعة الخاصة بالنسبة الحالية المضبوطة الى غاية 12/31 من السنة الفارطة، وهي مستمدة من التعليم رقم 10 الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 9 أفريل 1995 المحددة لكيفيات إحداث الكشوفات الأصلية الأولية والتكميلية.

كشوفات الأجر تتكون من خمسة (5) صفحات:

- **الصفحة الأولى (الواجهة):** نجد فيها رمز الأمر بالصرف، مدة الشهر والسنة المعنية بالالتزام الحوصلة المالية للأبواب المراد الالتزام بها، طريق الدفع، بتاريخ وإمضاء الأمر بالصرف، طبيعة الكشف الأصلي (أولي أو تكميلي حسب الحالة)، رقم الكشف الأصلي، وعدد المرفقات.

- **الصفحة الثانية:** اسماء المستفيدين مرتبين حسب الوظيفة والرتبة الاصلية وكذلك تشمل الأجر الأساسية مثل الاجر القاعدي، منحة الخبرة المهنية.

¹ملحق رقم 03.

- الصفحة الثالثة: خاصة بالمنح والعلوات المخصصة تطبقا للنصوص التنظيمية والتشريعية المسيرة لها.

- الصفحة الرابعة: تشمل جميع التعويضات ذات الصيغة العائلية.

- الصفحة الخامسة: حوصلة عامة لكل الصفحات.

إضافة الى كل كشف أجور يكون مرفق بالالتزامات الخاصة بالضمان الاجتماعي(التقاعد المسبق،السكن الاجتماعي)

بعد أن يقوم موظف المراقبة المالية بحساب مجموعة كل عمود من كشف أجور والتأكد من صحته ومطابقة المبالغ الموضحة بالواجهة ثم يتم التأشير من طرف المراقب المالي على مشروع أجور موظفين الجامعة وهكذا يتم صرف هذا الاعتماد.

وبنفس الاجراءات تقوم المراقبة المالية بالرقابة على مشاريع المعاشات والمنح والتكاليف الاجتماعية لموظفي الجامعة.

2- مراقبة ملفات المستخدمين

مراقبة ملفات المستخدمين تعني دراسة ملفات الموظفين والتغييرات الخاصة في الجامعة، وذلك من ناحية تعيين موظفين جدد او ترسيم المتربصين، تقاعد، انتداب، ترقية، عطل مرضية طويلة المدى، استيداع، وكل هذا يرسل لمصلحة المراقبة المالية في شكل مشاريع¹ فبالنسبة لمشروع قرار التوظيف اعلنت الجامعة عن مسابقة توظيف في اكتوبر 2015 وفي أبريل 2016 أرسلت للمراقبة المالية لدى تبسة نتائج هذه المسابقة لدراستها والتأشير على الأوراق الثبوتية التالية:

- قرار أو مقرر فتح مسابقة التوظيف.

- إبداء الرأي بالمطابقة الصادر عن مصالح مفتشية الوظيفة العمومية.

- مشروع المقرر توظيف عن المسابقة على أساس الاختبار.

- نسخة من محاضر اللجان التقنية وكشوف النقاط .

- محاضر إعلان النتائج النهائية.

وتكون المراقبة على أساس صحة هذه الوثائق وقوانينها ومشروعيتها وكذلك التأكد من ملفات الناجحين والتأهيل القانوني والعلمي لهم وأما مشروع الترقية، فيجب أن تتوفر لدى الجامعة المنصب

¹ملحق رقم 01.

المالي الأعلى للترقية شاغر، بهذا تم سنة 2016 ترقية متصرف في الجامعة عن طريق الامتحان المهني الى رتبة متصرف رئيسي حيث قام المراقب المالي بالتدقيق في الوثائق التي تثبت ماسبق مع بطاقة التزام تحمل موضوع الترقية.

وفي نفس الشيء بالنسبة الى مشروع الترسيم في الجامعة، فيجب دراسة الأوراق الثبوتية التالية:

● بطاقة التزام موضح فيها عنوان مشروع قرار الترسيم ممضية من طرف مدير الجامعة.

● مشروع قرار الترسيم مبين فيه أن الموظف قد مر بفترة تربص.

● قرار التوظيف.

● محضر اجتماع اللجنة المتساوية الاعضاء بالترسيم.

بالنسبة للمشاريع السابقة فقد كانت لا تحتوي على أخطاء وبذلك تحصلت على تأشيرة المراقب المالي.

وفي كل سنة مالية تقوم مصلحتي تسيير ملفات المستخدمين ونفقات تسيير المستخدمين بإرسال قوائم اسمية للمراقبة المالية توضح حركة التوظيف في الجامعة من مشاريع أو ترقية أو تقاعد...إلخ، وهذا للاستعانة بها في مراقبة نفقات التسيير لسنة القادمة.

المطلب الثاني: تسيير المصالح

في تسيير المصالح تكون الرقابة المالية على سند الطلب أو فواتير الشراء حسب الحالة، تجهيزات ولوازم مكتب، فواتير الكهرباء، الماء، الهاتف، النقل...الخ ومن بين فواتير الجامعة نجد فاتورة شكلية لشركة "الأفاق للتجهيزات المكتبية" لتزويد الجامعة بمواد ولوازم المكتب حيث قامت ب:¹

● تقدم الجامعة بسند طلب للمتعامل الاقتصادي يتضمن الحاجات المراد توفيرها.

● يقدم المتعامل الاقتصادي سند طلب يتضمن الحاجات المطلوبة وكمياتها وسعرها الوحدوي والمبلغ الإجمالي للطلب.²

● يتم إعداد بطاقة التزام من طرف الأمر بالصرف تتضمن مبلغ العملية.

● يتم التزام بسند الطلب رفقة بطاقة الالتزام لدى مصلحة المراقبة المالية من اجل تأشيرها ثم الشروع في توريد الحاجات وهذا بعد التدقيق من خلال التأكد:

¹ملحق رقم 01.

²ملحق رقم 04.

- ترشيد المشتريات.
 - توافقها مع الباب والمادة
 - حساب المبلغ الإجمالي.
 - إضافة قيمة الرسم على القيمة المضافة 17 %
 - التأكد من صفة المتعامل الاقتصادي.
 - رقم الحساب البنكي (محل بنك الوفاء)
 - الرقم الجبائي الخاص به على سند الطلب.
 - مقارنة الموضوع ومبلغ التزام مع سند الطلب.
- وبعد التأكد من صحة هذه المعلومات تحصل على تأشيرة المراقب المالي وبهذا تستطيع الجامعة تنفيذ النفقة وتسديد مستحققاتها عن طريق المحاسب العمومي ويتم ذلك بفاتورة نهائية. يمكن أن تتم عملية الشراء في شكل مشروع وذلك إذا كان مبلغ المشتريات يتجاوز الحدود الآتية:¹

● سند طلب

- الطلبات التي تقل مجموع مبالغها عن (1000.000 دج) للأشغال أو اللوازم.
 - الطلبات التي تقل مجموع مبالغها عن (500.000 دج) للدراسات أو الخدمات.
- الإستشارة(الأجراء المكيف)

- الطلبات التي تكون مبالغها بين (1000.000 دج - 12000.000 دج) للأشغال أو اللوازم.
- الطلبات التي تكون مبالغها بين (500.000 دج - 6000.000 دج) للدراسات أو الخدمات.

● الصفقة

- الطلبات التي تفوق (12000.000 دج) للأشغال أو اللوازم.
 - الطلبات التي تفوق (6000.000 دج) للدراسات أو اللوازم.
- وكما لا يمكن منح أكثر من سند طلب لنفس المتعامل الاقتصادي خلال السنة المالية الواحدة

¹ المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، المؤرخ في 16/09/2015.

المطلب الثالث: مراقبة نفقات التجهيز

تعتمد في دراستنا على تحليل عملية(صفقة) بدأت بإنجازها الجامعة سنة 2012 تتمثل في إنجاز مخبر للبحث العلمي لقسم البيولوجيا حيث تحصلت على تأشيرة لجنة الصفقات العمومية لجامعة تبسة، وقبل التطرق على كيف تتم عملية الرقابة من قبل المراقبة المالية لولاية تبسة، فسندم عرضا عمليا لمراحل إعداد هذه الصفقة منذ تحديد الاحتياجات إلى غاية الحصول على تأشيرة المراقب المالي.¹

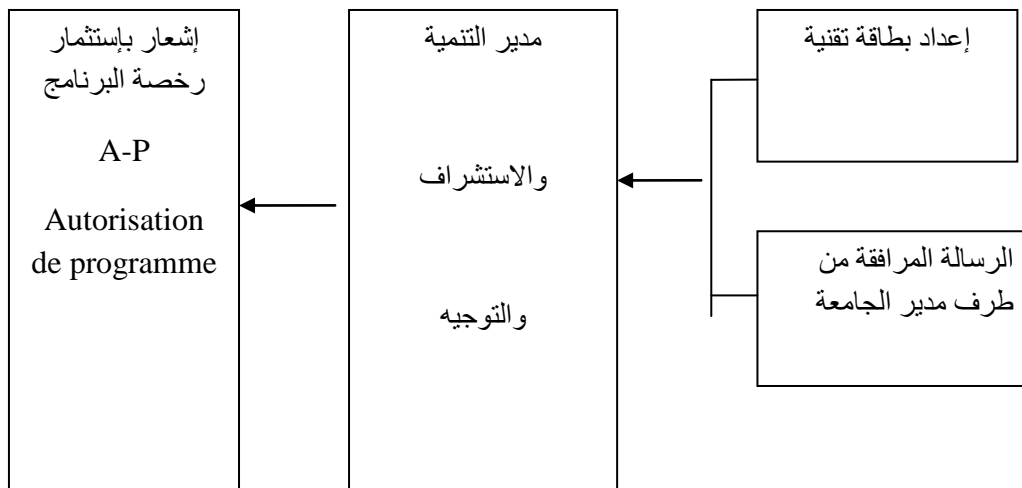
1- تقديم حالة عملية(دراسة حالة الصفقات العمومية)

تمر عملية الصفقة داخل مصلحة الصفقات بالجامعة قبل الحصول على تأشيرة المراقب المالي بعد مراحل نلخصها فيما يلي:

1-1- المرحلة الأولى

يجب أن نحدد الاحتياجات بكل دقة وموضوعية وان تكون منطقية.

الشكل رقم (04): مرحلة تحديد الاحتياجات



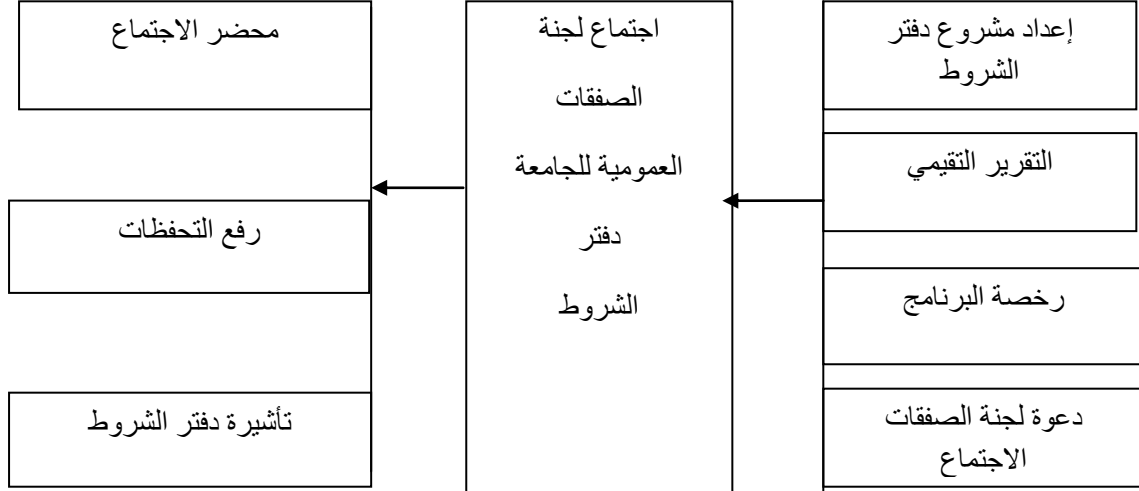
المصدر: من إعداد الطلبة بناء على معلومات مقدمة من المراقبة المالية لولاية تبسة (ملحق رقم 01)

¹ملحق رقم 01.

2-1- المرحلة الثانية

بعد الحصول على رخصة البرنامج للجنة تبدأ المصلحة المتعاقدة(جامعة) بإعداد دفتر الشروط وتقديمه للجنة الصفقات العمومية.

الشكل رقم: (05)مرحلة إعداد دفتر الشروط

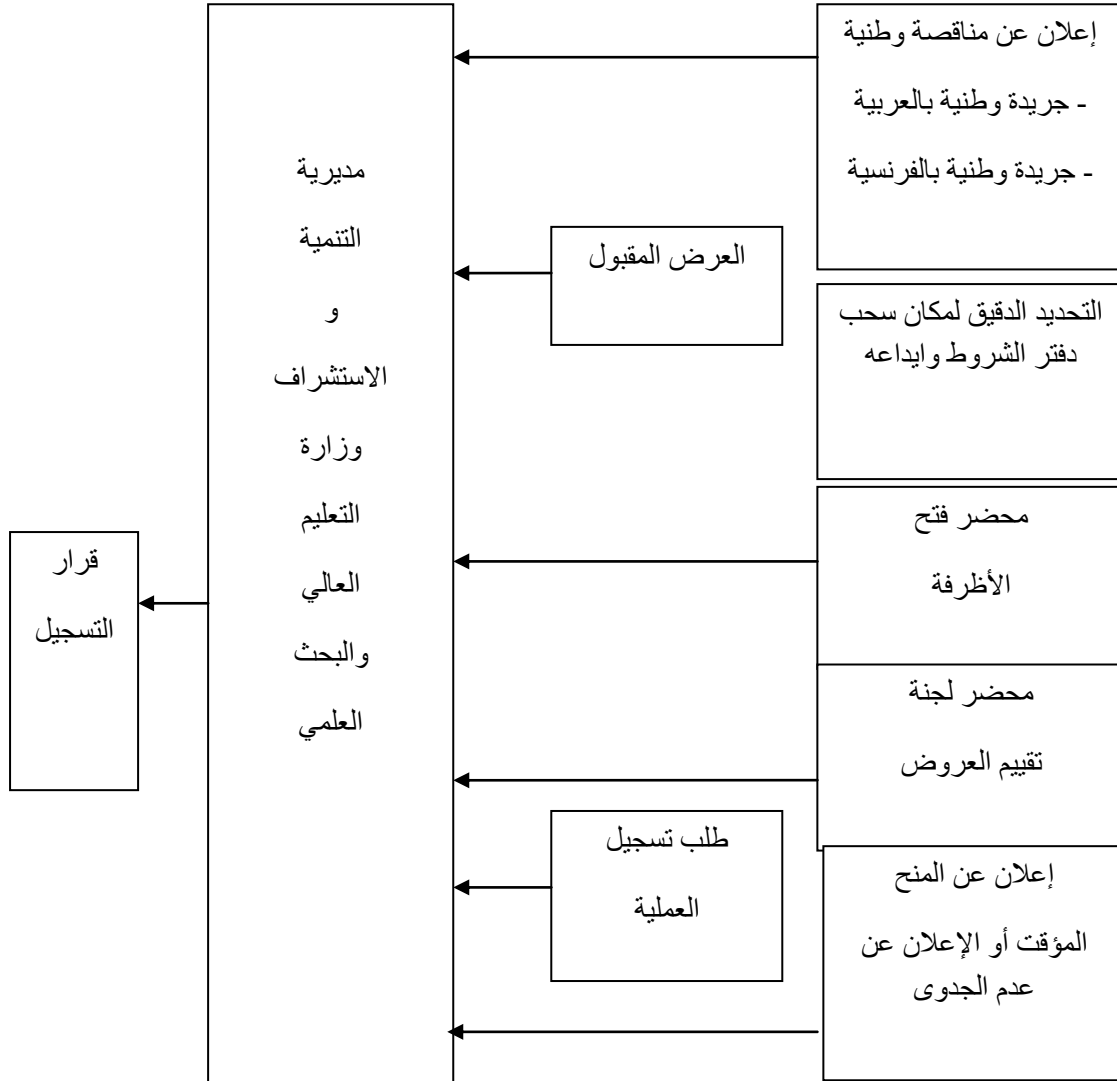


المصدر: من إعداد الطلبة بناء على مراقبة المالية لولاية تبسة (ملحق رقم 01)

3-1- المرحلة الثالثة

بعد الحصول على تأشيرة دفتر الشروط من طرف لجنة الصفقات العمومية، تبدأ مرحلة إعلام المتعاملين الاقتصاديين المعنيين في إطار الشفافية والمساواة والتنافسية النزهية للراغبين في تقديم عروضهم ويتم ذلك وفق مايلي:

الشكل رقم(06): مرحلة إيداع العروض والمنح

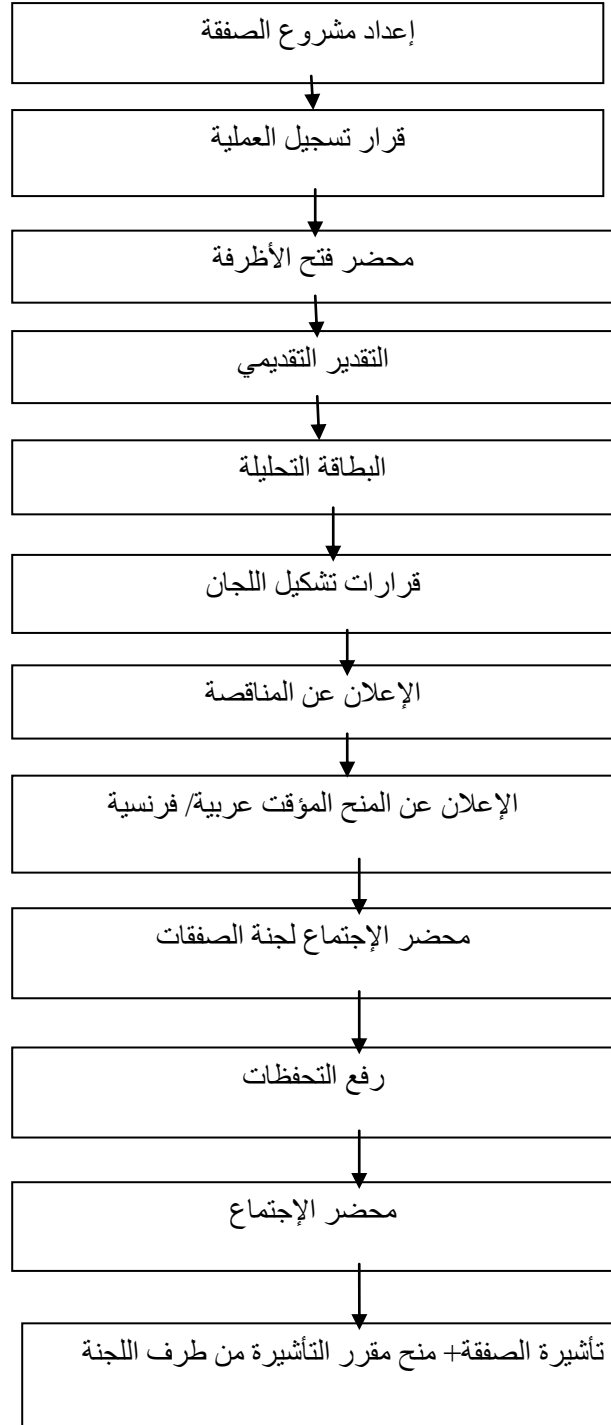


المصدر: من إعداد الطلبة بناء على معلومات مقدمة من المرابح
(ملحق رقم 01)

4-1- المرحلة الرابعة

بعد الحصول على التسجيل رسميا للعملية من طرف مديرية التنمية والاستشارات والتوجيه تبدأ المرحلة الرابعة الخاصة بإعداد الصفقة.

الشكل رقم: (07)مرحلة إعداد الصفقة

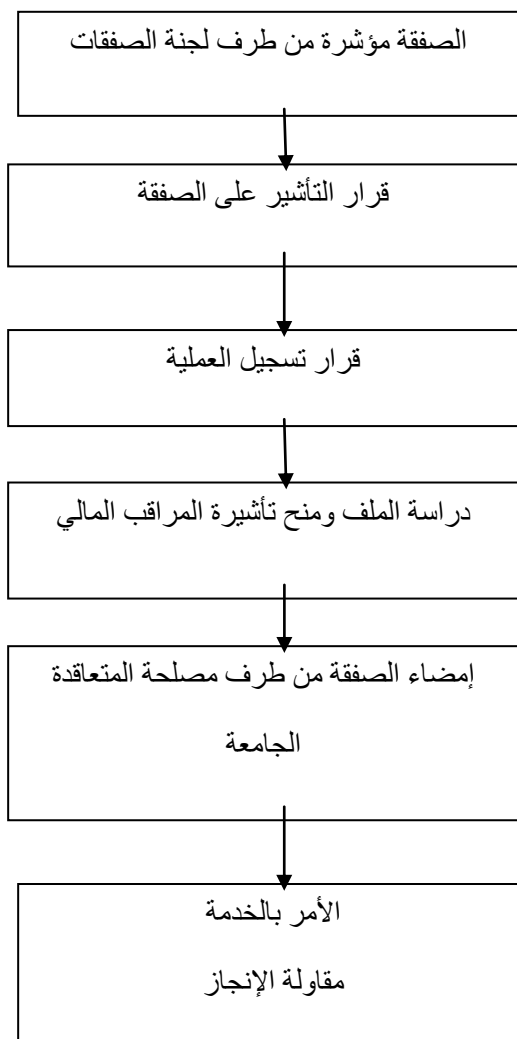


المصدر: من إعداد الطلبة بناء على معلومات مقدمة من المراقبة المالية لولاية تبسة (ملحق رقم 01)

5-1- المرحلة الخامسة

بعد منح تأشيرة الصفقة من طرف الصفقات يقدم الملف إلى المراقب المالي للمراقبة ومنح التأشيرة.

الشكل رقم: (08) الرقابة الخارجية



المصدر: من إعداد الطلبة بناء على معلومات مقدمة من المراقبة المالية لولاية تبسة (ملحق رقم 01)

2- الرقابة المالية على مشروع صفقة بناء المخابر لجامعة تبسة

حيث تتم عملية دراسة مشروع الصفقة وبعد التأكد من توفر الوثائق الثبوتية السابقة التي بين البعض منها في الأشكال السابقة المتمثلة في:¹

- بطاقة الالتزام + مشروع الصفقة(رسالة تعهد، التصريح بالاكتتاب، تصريح بالزاهمة جدول الأسعار الوحدوي، الكشف الكمي)

-مقرر التأشيرة على الصفقة من قبل رئيس اللجنة للصفقات العمومية للجامعة.

- مقرر التسجيل (مقرر التفريد).

- تقرير تقديمي (هو رسالة من الأمر بالصرف موضح فيها المعلومات التي تخص الصفقة)

يقوم المراقب المالي بفحص مضمون هذه الوثائق بالشكل التالي من خلال التركيز:

- التأكد من صفة الامر بالصرف أي المخول له بالإمضاء عن الوزير التعليم العالي والبحث العلمي وهو مدير الجامعة .

- وجود تأشيرة اللجنة للصفقات على جميع صفحات مشروع الصفقة.

- توفر الاعتمادات المالية لمشروع الصفقة.

- التأكد من صفة وإمضاء المتعامل المتعاقد (المقاول صاحب مؤسسة الأشغال الكبرى والبناء) في مختلف مراحلها.

- تطابق المبلغ الإجمالي في بطاقة الالتزام مع مبلغ الصفقة والتأكد من صفة الأمر بالصرف (مدير الجامعة)، مع تطابق اسم العملية والتاريخ كذلك.

- مراقبة عمليات توزيع مبلغ الصفقة وتفصيلها في مقرر التسجيل.

- التدقيق في جدول الاسعار الوحدوية وحساب جدول الكشف الكمي والتقديري.

- التأكد من صحة الوثائق التعاقدية.

- مطابقة رمز مشروع الصفقة مع رخصة البرنامج، رمز مقرر التسجيل.

وتستغرق عملية الرقابة والدراسة مدة عشرة أيام (10) غير انه تمديد هذا الأجل الى عشرين (20) يوما عندما تتطلب دراسة معمقة نظرا لتعقيدها.

¹الملحق رقم01.

3- دور المراقب في ترشيد مصاريف صفقة الجامعة

لدينا معلومات خاصة بالظروف التي مرت بها عملية إنجاز هذه الصفقة وهي ملخصة في

الجدول الآتي:¹

الجدول رقم: (01) يوضح معلومات عن الصفقة

المبلغ/التاريخ(المدة)	البيان
2012/09/28	أمر بداية الخدمة(الأشغال)
18 شهرا	فترة الإنجاز التقديرية
2014/03/27	نهاية الانجاز التقديرية
2014/09/06	نهاية الإنجاز الفعلية
23.588.000,00 دج	مبلغ الصفقة الأصلي
24.798.299,00 دج	مبلغ الصفقة النهائي بعد ملحق الغلق
1.210.299,00 دج	الفارق بين المبلغ الأصلي والنهائي

المصدر: من إعداد الطلبة بناء على معلومات مقدمة من المراقبة المالية لولاية تبسة (ملحق رقم 01)

يتضح من خلال الجدول تأخر إنجاز مشروع صفقة بناء المخابر لمدة 6 أشهر وهذا بسبب سوء الأحوال الجوية وزيادة مبلغ الصفقة عن المبلغ الأصلي ب: 1.210.299,00 دج وهذا راجع لزيادة أسعار سلع ومواد بناء المشروع بإضافة إلى وظهور أشغال إضافية و ضرورية في الصفقة. حيث يكون دور المراقب المالي في ترشيد النفقات في مجال الصفقات العمومية من خلال تركيزه على مبدئين أساسيين ضمن الصفقة لضمان ترشيد نفقاتها بعقلانية وهما:

● مبلغ الصفقة بالزيادة أو النقصان.

● احترام آجال الإنجاز.

حيث يسهر المراقب المالي على طلب كل التوضيحات اللازمة من طرف الأمر بالصرف والتي تتضمن عدم تجاوز الغلاف المالي المحدد والمخصص للصفقة وذلك بممارسة الرقابة على كل تغير يمس الصفقة بالزيادة أو النقصان من أجل إنجاز المشروع في أحسن الأحوال وبأفضل تكلفة.

¹ملحق رقم 01.

وبالنسبة لاحترام أجال الإنجاز يسهر المراقب المالي على طلب التوضيحات دقيقة في حالة توقف الأشغال أو المطالبة بتمديد مدة الإنجاز وهذا تفاديا لتقلبات أسعار السوق والحفاظ على مبلغ انجاز الأشغال وكذا استلام المشروع في الآجال المحددة من أجل استغلاله والاستفادة منه.

المبحث الثالث: نتيجة وتقييم رقابة المراقب المالي لأجل ترشيد النفقات العمومية

من خلال هذا المبحث سوف نتطرق إلى النتائج المترتبة عن إجراءات رقابة المراقب المالي على النفقات العمومية التي تنتهي إما بتأشير على الالتزام أو الرفض وهذا سنبينه في المطلب الأول، وسنوضح أيضا ونحاول تقييم دور المراقب المالي من أجل تحقيق ترشيد النفقات العمومية وهذا من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول: نتيجة الرقابة السابقة على النفقات العمومية

تنتهي عملية الرقابة بالنفقات العمومية الملتزم بها بتأشير على بطاقة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية عندما تتوفر في الالتزام الشروط القانونية التنظيمية المعمول بها، ويتم إيقاف أي نفقة تعتبر غير شرعية لمخالفتها القواعد الخاص بصرف النفقات العمومية قد يكون مؤقتا أو نهائيا بالمقابل يمكن للأمر بالصرف تجاوز المراقب المالي عبر التغاضي.¹

1- منح التأشير على الالتزام بالنفقة:

يستعمل المشرع² مصطلح التأشير للدلالة على العمل القانوني الذي يقوم به المراقب المالي يجعل بموجبه الأعمال الخاضعة للتأشير تحوز القوة القانونية، والتأشير هي إجراء بموجبها يضع المراقب المالي ختمه وإمضاه على الوثائق المتضمنة الالتزام في النفقات ليؤكد صحتها، وهي المهمة الأساسية للعمل المراقب المالي.³

وبعد التأكد من صحة الوثائق والالتزامات، تمنح تأشير المراقب المالي بالكيفية التالية:

- وضع ختم وإمضاء المراقب المالي على بطاقة الالتزام.
- وضع الختم على الوثائق الثبوتية.
- منح رقم وتاريخ طبق للسجل موضوع لذلك لدى مكتب التحليل والتلخيص.
- تسجيل في سجل خاص بمحتوى التأشير.

¹ملحق رقم 01.

²المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات.

- المحاسبي لبطاقة الالتزام المؤشرة.

2- الرفض

الرفض هو الإجراء المكتوب الذي يعبر بموجبه المراقب المالي رفضه قبول الالتزام، ويرسل المراقب المالي مذكرة الرفض إلى الأمرين بالصرف متضمنة كل الملاحظات التي كانت سبب الرفض وكل التزام غير قانوني أو غير مطابق للتنظيم يكون موضوع رفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة حيث:

2-1- الرفض المؤقت

يبلغ الرفض المؤقت في الحالات الموالية:¹

- التزام مشوب بالمخالفات التنظيمية القابلة للتصحيح.

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

ففي هذه الحالات يستطيع الأمر بالصرف عند إبلاغه الرفض، تصحيح أو إكمال النقص من أجل ان يتحصل الالتزام على تأشيرة وهذا على عكس الرفض النهائي.

2-2- الرفض النهائي

يعلل الرفض النهائي بمايلي:²

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

- عدم احترام الأمر بالصرف بالملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت وهو ما يحول الرفض المؤقت إلى رفض نهائي.

وفي كل الأحوال وسواء تعلق الأمر برفض مؤقت أو نهائي فإن المراقب المالي مطالب بتحرير رفض كتابي تتضمن الملاحظات المعاينة والمراجع القانونية التي استند عليها في تبريره لرفض التأشيرة، تسمح هذه المذكرة للأمر بالصرف بتصحيح الأخطاء إن كان هناك مجال لذلك وبالتالي تحسين ظروف الالتزام التي هي من أهم مراحل تنفيذ كما أن المذكرات المقدمة تلعب

¹ المادة 11 من المرسوم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات.

² المادة 12 من المرسوم المذكور أعلاه.

دور هاماً في التدبير المالي مستقبلاً إذ يعتمد عليها الأمرون بالصرف وتعتبر سندا فعليا وسابقة في عملية الالتزام.

ومذكرة الرفض (المؤقت/النهائي)¹ تسجل كذلك في سجل خاص بالرفض لدى مكتب التحليل والتلخيص بالمراقبة المالية، ويعطي لها رقم وتاريخ لهذا السجل. يجب على المراقب المالي في حالة الرفض النهائي أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية.

2-3- التفاوضي

التفاوضي هو إجراء استثنائي يقوم به الأمر بالصرف وبموجبه لا يوقف الرفض النهائي للمراقب المالي مسار صرف النفقة، على أن يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية الكاملة.² حيث لا يمكن الحصول التفاوضي في حالة الرفض النهائي يعلن عنه بالنظر لما يأتي:³

- صفة الأمر بالصرف أو انعدامها.
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها.
- انعدام التأشير أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.
- التخصيص الغير القانوني للالتزام ، بهدف إخفاء إما تجاوزا للإعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية

المطلب الثاني:تقييم رقابة المراقب المالي لأجل ترشيد النفقات العمومية

يضطلع المراقب المالي برقابة تتعلق أساسا بشرعية النفقات العمومية ومدى تطابقها مع النصوص القانونية سارية المفعول، وهي الرقابة التي عادة ما تكون سهلة بالمقارنة مع رقابة تقييم الجودة الاقتصادية او الاجتماعية لمجموعة أعمال تتعلق بالتسيير، لكن تجدر الإشارة إلى أن عبارة التأكد من التطابق مع القوانين والتنظيمات سارية المفعول تبدو عامة للغاية، ومع الممارسة قد تتعدى مجرد الرقابة على الشرعية لتتضمن رقابة الملائمة التي تحقق لنا الترشيح في النفقات العمومية أكثر.

¹ الملحق رقم 05.

² ملحق رقم 06.

³ المادة 19 من المرسوم 414-92 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات.

فمثلا بخصوص الرقابة التي تمارس لجنة الصفقات العمومية والتي تعتبر إلزامية على المراقب المالي والذي تختتم بتأشيرة اللجنة فإن الفقرة رقم 04 من المادة 10 من 92-414 المعدل والمتمم التي ينص على أن تقييم ملائمة النفقة من مسؤولية المصلحة المتعاقد ولكن في نفس المادة في الفقرة الموالية تمنح المراقب المالي صلاحيات تبليغ كل من وزير المالية ورئيس لجنة الصفقات العمومية والأمر بالصرف، بما يلاحظه من نقائص تمس بملائمة النفقة ومدى مطابقتها للمعايير الواجب العمل بها والتي تناسب احتياجات الإدارة المتعاقدة، يمكن أن تعتبر مهمة التبليغ عن النقائص تمس جانب ملائمة النفقة بمثابة مساهمة في تحسين تسيير الأموال العمومية حيث تصبح أكثر فعالية، وتندرج التقارير التي يرسلها المراقب المالي كذلك في إطار تحسين تسيير الأموال العمومية ومثلا على سبيل العرض يتضمن التقرير مايلي:

- ظروف تنفيذ النفقات العمومية.
 - الصعوبات المحتملة التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم.
 - النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية.
 - كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ وترشيد النفقات العمومية
- كما أن تحليلا متأنيا لمسار عملية الرقابة التي يمارسها المراقب المالي نجد ان هذا الأخير ومن خلال إبدائه ملاحظات على ملف الالتزام و من خلال ذلك رفضه التأشيرة وإبلاغه الأمر بالصرف بالملاحظات والتوجيهات التي يصحح بها الالتزام محل طلب التأشير بهذه الصفة تصبح الرقابة جزءا من صنع القرار المتعلق بالالتزام.
- كما ان الميزانية وباعتبارها أداة تدخل الدولة ورسم سياساتها الاقتصادية، من هذا المنطلق فإنه عادة ما ينظر الى المراقب المالي كأداة للحد من النفقات العمومية، فعلى سبيل المثال على تداعيات الازمة المالية الاقتصادية وتأثر مداخيل الجزائر من المحروقات لذا قامت السلطات بإصدار تعليمات تتعلق بالترشيد والصرامة في تسيير أموال الأموال العمومية وذلك من خلال توصية المراقبين الماليين أن يسهروا على إلغاء جميع النفقات التي لا موجب لها.
- ضمن نفس المنطلق وجاءت التعليمات رقم 03 المؤرخة في 13 جويلية 2008 والتي جاءت فيها "ولهذا كل نفقة غير مبررة أو ليس لها سند قانوني، يجب أن يكون موضوع رفض وذلك في إطار احترام الإطار القانوني والإجراءات المطبقة في هذا المجال" وجاء في نفس التعليمات أيضا

".....وكذلك يجب على المراقبين الماليين إلزاما، عند ملاحظة إفراط أو استعمال غير عقلاني للنفقة إرسال على سبيل العرض تقريرا مفصلا الى المصالح المركزية للمديرية العامة للميزانية..."¹
وفي نفس سنة 2008 جاءت التعليمات رقم 1039 المؤرخة في 04 سبتمبر 2008 الصادرة عن وزارة المالية لعقلنة النفقات العمومية ومن بين ما جاء فيها "...إن تجسيد هذا الهدف يستلزم أيضا التحكم في النفقات العمومية وذلك بإعطاء اهتمام خاص لتجميد جميع الحالات التي من شأنها أن تضمن عقلانية النفقات..."²

أما تعليمات رقم 10/955 الصادرة عن وزارة المالية 06 في سبتمبر 2010 والتي من بين ما جاء فيها "استبعاد كل أشكال من التمييز للموارد العمومية، والمخالفات التي تشوب استعمال الاعتمادات المخصصة للهيئات العمومية..."

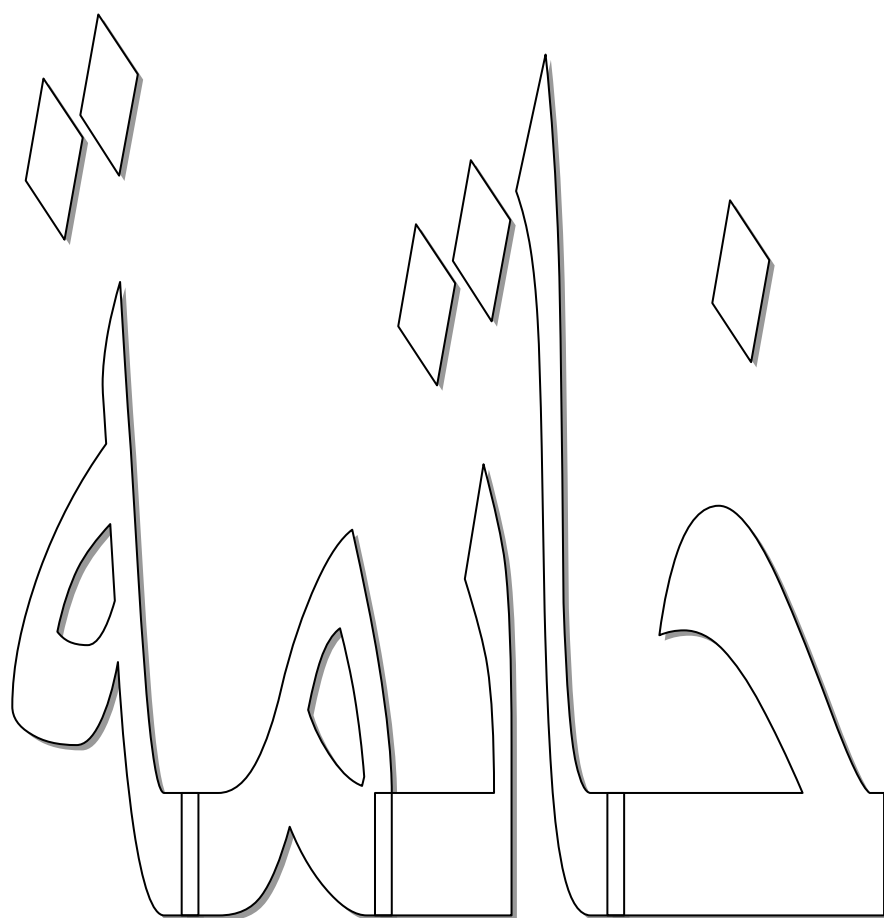
بالإضافة أن الحكومة أقرت العديد من الإجراءات المؤدية إلى ترشيد النفقات في الميزانية العمومية بشقيها (التسيير والتجهيز) من خلال مجموعة من المراسلات التي نرفق بعضها منها ضمن قائمة الملاحق.³

من خلال ما سبق ذكره يتضح أن المشرع لا يكرس دورا مباشرا لمراقب المالي فإن دوره مساعد ومؤثر في رقابة الملائمة وتحسين جودة التسيير لأجل الوصول إلى عقلانية وترشد الإنفاق العمومي ذلك عبر التقارير والتوصيات التي يزود بها الأمر بالصرف والمسؤولين على الإنفاق.

¹ ملحق رقم 07.
² ملحق رقم 07.
³ ملحق رقم 07.

خاتمة الفصل

استنادا لدراستنا التطبيقية على مستوى المراقبة المالية لولاية تبسة توصلنا إلى أن: المراقبة المالية لولاية تبسة تأسست بتاريخ 1992/05/04 بعدما كانت مصلحة تابعة لخزينة الولاية يعتمد عملها على القوانين والمراسيم في الرقابة المسبقة على العمليات. من خلال دراستنا أخذنا الجامعة كعينة من المؤسسات التي تخضع لرقابة المراقب المالي وتوجد عملياتها من نفقات التسيير والتجهيز بتأشيرة المراقب المالي وتتم المراقبة على باقي المؤسسات الأخرى بنفس الطريقة. يقوم المراقب المالي بدور فعال من خلال رقابتها السابقة التي تخضع كافة أشكال الالتزام المنشئ للدين العمومي، عبر سلطة التأشير التي عبرها تصبح النفقة شرعية وذات أثر قانوني، والتي بواسطتها تراقب العديد من الميزانيات بالإضافة إلى الحسابات الخاصة للخزينة، وبالنظر للمهام التي يضطلع بها يعتبر حاميا للشرعية وأبعد من ذلك مستشار قانونيا فالتقارير الدورية التي يرسلها إلى الوزير المالية، والملاحظات الهامة التي يبديها إلى الأمر بالصرف من شأنها أن تحسن وترشد عملية تنفيذ النفقات العمومية.



خاتمة

تمحورت مشكلة البحث حول مدى مساهمة الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية وقد كانت الرقابة المالية لولاية تبسة حالة للدراسة على اعتبار أهميتها في متابعة اعمال الحكومة وكيفية استخدامها للنفقات العمومية حيث يقوم عملها على احكام تتمثل في مجموعة من القوانين والمراسيم وأوامر من أجل التصدي لكافة أشكال التجاوزات التي تمس المال العام ولترشيد استغلال الاموال العمومية وبالتالي تحقيق أكبر قدر ممكن من الاستفادة من إنفاقها.

تعد دراسة الرقابة على ترشيد النفقات العمومية ملزمة لمواكبة نظام العالم الجديد وقد لاحظنا أن الدولة تقوم بالإنفاق على الوجه الذي يسمح لها بالوفاء بالتزاماتها المتعددة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كان لا بد لها من فرض رقابة صارمة والتي هي الأخرى تتعدى صورها وتختلف الإدارات والأجهزة والمؤسسات القائمة بها من حيث الاختصاصات والسلطات بل بطريقة العمل أيضا.

ومن خلال ما تطرقنا في موضوعنا لفهم كيفية استخدام الرشيد للنفقات العمومية من قبل الهيئات المكلفة بتنفيذها حيث لا بد من إخضاع كل مرحلة من مراحل تنفيذ النفقة الى الرقابة وذلك على حسن استغلال الأمثل لهذه النفقات في اطار قانوني المعمول به وتحمل الرقابة معنى الاشراف والفحص والمراجعة وهذا للاستخدام الرشيد للأموال العمومية، وتعتبر مختلف الأجهزة التي جاء بها المشرع الجزائري لكشف الاخطاء والثغرات قبل حدوثها أو وقوعها من أجل تفاديها.

وفي أخير تعد الرقابة السابقة للنفقات العمومية التي يشرف عليها المراقب الذي يكون له دور مهم في تحقيق وحسن سير النفقات.

1- اختبار الفرضيات

تساهم الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية صحيحة، فالمشرع الجزائري أتى بأجهزة تقوم بإشراف على مراقبتها من أجل التزام تنفيذ النفقة كمثال عن هذه الاجهزة المراقب المالي والمحاسب العمومي وهيئات اخرى التي تقوم بالمراقبة المالية طوال مشوار النفقة حيث قدمت هذه الاخيرة نتائج مرضية ومقبولة وذلك من خلال مطابقة الاعمال ذات الأثر المالي للنصوص القانونية وترشيد استغلال

وحماية الاموال العمومية مع إضفاء الفعالية على التسيير المالي ومراعاة الإجراءات والقوانين سارية المفعول.

- هناك مكاسب يمكن تحقيقها باعتماد الترشيذ، **صحيحة**، حيث يعمل على خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب مما يؤدي الى دفع عجلة التنمية التطور واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها الدولة
- يوجد دور للأجهزة الحكومية في ترشيذ الإنفاق، **صحيحة**، من خلال الحد من هدر وتبديد المال العام وحمايته، ووقوفها سدا منيعا في وجه الفساد وحسن تسيير النفقات العمومية.
- للمراقب المالي مهام تساهم في ترشيذ النفقات العمومية، **صحيحة**، من خلال الإشراف على صحة الوثائق بواسطة اللوائح والقوانين بالإضافة الى الملاحظات التي يبيدها الى الامر بالصرف من شأنها تحسن من عملية تنفيذ النفقة.

2- النتائج

قد تم التوصل من خلال الإطلاع النظري للبحث الى ما يلي:

- تعتبر النفقات العمومية أداة في يد الدولة كأن تتبع الدولة سياسة مالية مفادها زيادة النفقات في فترة الكساد الاقتصادي وتخفيضها في فترة الانتعاش لأجل تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية.
- يعتبر ترشيذ الإنفاق العمومي السبيل للخروج من مشكلة الندرة وشح مصادر التمويل باعتباره يضبط النفقات العمومية وإحكام الرقابة عليها بما يعظم الرفاهية للمجتمع، حيث تساهم الأجهزة الرقابية تجنب قدر المستطاع من التبذير والإسراف في استخدام النفقات العمومية من خلال ممارسة أساليبها وطرقها الرقابية على تنفيذ النفقات.
- كرست الجزائر أجهزة رقابية متنوعة ما بين داخلية وخارجية ورقابة قبلية وبعدية.
- تنوعت كذلك طريقة عمل أجهزة الرقابة ما بين ضمان شرعية النفقة، ورقابة تسند على وثائق وسجلات مقدمة، ورقابة تعتمد على التحري والاستفسار عن مسار النفقة، وحتى رقابة بالمعينة في

عين مكان...إلخ كل هذه الاجهزة والأساليب تمنح تسيير فعال في الإنفاق العمومي مما يساهم في ترشيدها.

أما في الجانب التطبيقي فقد تم التوصل الى جملة من النتائج أهمها:

- مهمة المراقب المالي استكشاف الخطاء قبل وقوعه والسعي مباشرة الى تصحيحه وتداركه في الحين.

- المراقب المالي يمكنه طلب أي وثيقة ثبوتية أو دفاتر محاسبية من الإدارات المعنية التي تجبرها أحكام المادة على تقديم هذه الوثائق للمراقب المالي.

- لا تنفذ أي نفقة ما لم يؤشر على بطاقة الالتزام من طرف المراقب المالي، وتمنح التأشير في أجل 10 أيام من تاريخ إيداع ملف الالتزام وفي حالة ملفات معقدة الى أجل 20 يوما.

- يظهر دور المراقب المالي في ترشيد مبلغ الصفقة عن طريق ممارسة رقابة على كل تغيير يمس الصفقة وهذا في ما يخص زيادة مبلغها أو زيادة مدة إنجازها، وهذا من أجل إنجاز المشروع في أحسن واكل تكلفة وفي أحسن الظروف.

- يساهم المراقب المالي أيضا في ترشيد النفقة من خلال أبداء رايه وملاحظات عن ملف الالتزام الذي يخص الأمر بالصرف بالإضافة الى إرسال تقرير مفصل الى الوزير المكلف بالميزانية عن ظروف تنفيذ النفقات. - يحرص المراقب المالي على تنفيذ محتوى تعليمات ومراسلات مقرر من طرف الحكومة تحث معظمها على ترشيد نفقات التسيير والتجهيز خاصة خلال السنوات الأخيرة.

- رقابة المراقب المالي تهتم بصحة المستندات دون الاهتمام بنتائج الإنفاق ذاته.

- تتميز رقابة المراقب المالي بطابعها البيروقراطي والمثقل لمسار النفقة العمومية بالإضافة الى تعقيد إجراءاتها خاصة عندما يتعلق الأمر بأشغال مستعجلة أو قطاعات حيوية.

3- التوصيات والاقتراحات

انطلاقا من النتائج التي توصلنا إليها ومن أجل الرقي بجانب الرقابة على النفقات العمومية نوصي

بما يلي :

- تفعيل أدوات وهيئات الرقابة على النفقات العمومية ومعايير تقييم أداء البرامج الإنفاقية.
- إقامة دورات وندوات وطنية ودولية لمناقشة موضوع ترشيد الإنفاق العمومي والرقابة عليها.
- يجب على الرقابة المالية أن تتجه نحو رقابة تركز على النتائج التي تتوجه نحو المستقبل ولغاية مفيدة تتمثل في وضع معادلة ما بين الإمكانيات المتاحة ومدى تحقيق النتائج المرجوة.
- بالنسبة للجزائر فالتأسيس لرقابة تستند الى المفاهيم المتعلقة بالجودة وتحسين الاداء، أمر ضروري وهام للغاية وهو محل تصورات لا تزال قيد الدراسة.
- تطوير التسيير ليتماشى مع فلسفة النتائج.
- إسناد للمراقب المالي أيضا مهام تتعلق بالتصور الميزاني والرقابة اللاحقة التي تتضمن رقابة ملائمة، تتحدد فيها معايير تتعلق بالنتائج التي يخطط لتحقيقها وبأي تكلفة وعائد.
- إدخال مفاهيم تتعلق برقابة دراسة وتقييم المشاريع من طرف الهيئات المشرفة عليها، حتى تكون النفقات المتعلقة بها ذات جدوى وفعالية، وهو بداية نحو آفاق للمراقب المالي.

4- آفاق البحث

لقد تطرقنا في هذه الدراسة مدى مساهمة الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية، ولقد أخذنا المراقب المالي كأحد الاجهزة الرقابية وسيكون من الأفضل في بحوث أخرى قيام بدراسة على احد الاجهزة الرقابية أخرى اهمها المتفشية العامة لأنها تقوم برقابة لاحقة و ميدانية للمشاريع أي تتحق لنا رقابة ملائمة التي من خلالها يتم من خلاها الترشيد اكثر وغيرها من الأجهزة كالبرلمان و مجلس المحاسبة.

ومن بين العناوين التي نقترحها أن تكون مواضيع بحث قيمة في المستقبل وتساهم في إثراء هذا الجانب.

- دور رقابة لجان الصفقات العمومية في ترشيد النفقات.
- أهمية دراسة نضج المشاريع العمومية كمدخل لترشيد نفقات العمومية.

قائمة المراجع والمصادر

1- قائمة المصادر والمراجع باللغة العربية

1-1- الكتب

- (1) أحمد عبد السميع علام، المالية العامة (المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق)، مكتبة الوفاء للنشر، طبعة الاولى، 2012.
- (2) أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، جبهة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، عمان، 2004 .
- (3) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
- (4) حامد عبد المجيد دراز، وآخرون، مبادئ المالية العامة، دار الجامعية، الإسكندرية، 2003.
- (5) زهير أحمد قدورة، علم المالية والتشريع الضريبي وتطبيقاته، دار وائل للنشر، طبعة الأولى، 2012.
- (6) زينب حسن عوض الله، مبادئ المالية العامة، المكتبة الاقتصادية، بيروت، 2000.
- (7) سمير الشاعر، المالية والنظام المالي الإسلامي، الدار العربية للعلوم ناشرون، ، الطبعة الأولى، بيروت، 2011 .
- (8) سوزي عدلي ناشد، أسياسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.
- (9) سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.
- (10) سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، منشورات الدائرة الإعلامية، بغداد، 2008.
- (11) طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- (12) عادل أحمد حشيش، أسياسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- (13) عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، القاهرة، 2005.

- (14) عوف محمود الكفراوي، النظام المالي الإسلامي دراسة مقارنة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الطبعة الثانية، مصر، 2003.
- (15) عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 2002.
- (16) علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006.
- (17) فتحي أحمد ذياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، دار الرضوان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2013.
- (18) فوزت فرحات، المالية العامة الاقتصاد المالي دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.
- (19) لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر لنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- (20) محمد شاکر عصفور، اصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 2008.
- (21) محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، طبعة الثانية، عمان، 2010.
- (22) محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة، الطبعة الأولى، الأردن، 2007.

1-2- الرسائل والأطروحات

- (1) عبد القادر قدوي، أثر النمو السكاني على النفقات العامة في الجزائر دراسة قياسية للفترة (1990-2011)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تحليل اقتصادي، كلية علوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2014.

(2) شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، 2012.

1-3- المجالات والمدخلات والملتقيات

(1) بلقلة ابراهيم، ضيف أحمد، سياسة ترشيد الانفاق العام في إطار إصلاح الميزانية العامة للجزائر، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في ادارة ميزانية العامة للدولة، 30 و 31 فيفري 2013، جامعة البويرة.

(2) حمد بن آل الشيخ، العلاقة بين الإنفاق الحكومي والنمو الاقتصادي في قانون فانجر، شواهد دولية، مجلة جامعة الملك سعود، العدد 14، السعودية، 2002.

(3) نائل عبد الحفيظ العواملة، ترشيد العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن، مجلة مؤتة للبحوث والدارسات المجلد السابع، العدد الثاني، 1992.

(4) هاني قدرى دميان وأخرون، بيئة الرقابة المالية على الإنفاق العام في جمهورية مصر العربية، دليل وزارة المالية رقم 10، مصر، 2014.

1-4- القواميس

(1) المنجد في اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الثانية، دار المشرف، لبنان، 2001.

1-5- النصوص التشريعية والتنظيمية

(1) المرسوم التنفيذي رقم 90-21 المرخ في 15 /08/ 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة بتاريخ 15 اوت 1990.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالمراقبة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم.

(3) المرسوم التنفيذي 91- 496 المؤرخ في 21/12/1992 المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية.

4) قانون 10-01، والمتعلق بتسليم مهمة المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 42، الصادرة في 11 جوان 2010.

5) قانون البلدية لعام 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37 الصادر في 03 /07/ 2011.

6) المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21/11/2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

7) قانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 والمتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12 الصادر بتاريخ 29 فيفري 2012.

2- المراجع والمصادر باللغة الاجنبية

1) Maurice Mullar ,**The politics of Public Expenditure**, 2nd edition,
.Routledge, 2005

2) Stephanie Damarey, **Finance publique** , gualino édition , paris, 2006.

الملاحق

ملحق رقم 01: مستخرج امر بتفويض الإعتمادات المالية
ملحق رقم 02: بطاقة التزام fiche déngagement .
ملحق رقم 03: سند طلب
ملحق رقم 04: مذكرة رفض مؤقت
ملحق رقم 05: مذكرة رفض نهائي
ملحق رقم 06: وثيقة تغاضي
ملحق رقم 07: تعليمة رقم 03 المؤرخة في 13 جويلية 2008
ملحق رقم 08: مجموعة من الإجراءات والمراسلات

الملخص

تسعى دراسة دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية لإبراز أهمية الترشيح الذي أصبح مطلباً ملحا لأجل تحقيق جملة من الأهداف التي تمكن الدولة من المحافظة على وجودها وتأمين العيش الكريم لمواطنيها، ومن أجل تحقيق ذلك يجب أن تخضع تسيير النفقات العمومية لرقابة تساهم في ترشيد استغلالها وتحقيق أكبر استفادة ممكنة في إنفاقها وهذا ما نبينه النتائج المقبولة للأجهزة الرقابية المالية من أجل التزام النفقة من خلال مطابقة الأعمال ذات الأثر المالي للنصوص القانونية وترشيد استغلالها وحماية الأموال العمومية مع إضفاء الفعالية على تسيير المالي ومراعاة الإجراءات والقوانين سارية المفعول.

ويقوم المراقب المالي بالإضافة إلى دوره كحامياً لشرعية بدور آخر مؤثر في ترشيد الإنفاق من خلال رقابة الملائمة وتحسين جودة التسيير عبر التقارير والتوصيات التي يزودها بها بالأمر بالصرف والمسؤولين على الإنفاق.

Résumé

On vise l'étude le rôle du contrôle financier dans la rationalisation pour souligner l'importance de la rationalisation ce que est devenu une exigence urgent pour atteindre un certain nombre d'objectifs qui permettront a l'Etat maintenus leur présence et leur assures une vie décente pour ses citoyens; pour y parvenir doit être soumis a la gestion des dépenses publiques.

Au contrôle contribuer a l'utilisations rationnelle et obtiens les plus possible dans les dépenses, et cela démontrés par les résultats des dispositifs acceptables pour les contrôle financiers et l'engagement a la long terme grâce a une pension alimentions de jumelage d'entreprises ayant une incidence financière.

Les textes juridiques et l'utilisation rationnelle et la protection des fonds publiques pour donnees effet à la conduite financier et tenir compte des procédures lois en vigueur le contrôleur a plus du rôle de protecteurs des la légimite.

En plus à un autre rôle influent dans la rationalisation des dépenses grâce à une control approprie pour améiores le qualité de la gestion des rapports et des recommandations fournies par les agents certificateur et les dépenses.