

كلية العلوم الاقتصادية، والتجارية، علوم التسيير

قسم: علوم المالية والمحاسبة

الرقم التسلسلي: / 2017

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

الفرع: علوم المالية والمحاسبة

التخصص: مالية المؤسسة

عنوان المذكرة:

أثر الإجراءات الرقابية في ترشيد النفقات العمومية
دراسة حالة بلدية مرسط مع الرقابة المالية لدى بلدية العوينات
وخرينة البلديات مرسط

إشراف الأستاذ:

من إعداد الطالبين:

د/ شوقي جدي

- رشيد عزاز

جامعة العربي التبسي - تبسة
Université Larbi Tébessi - Tébessa

- عادل الوافي

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
عبد العزيز قتال	أستاذ محاضر - ب-	رئيسا
شوقي جدي	أستاذ محاضر - ب-	مشرفا ومقررا
شادية بن عبود	أستاذ مساعد - ب-	عضوا مناقشا

كلية العلوم الاقتصادية، والتجارية، علوم التسيير

قسم: علوم المالية والمحاسبة

الرقم التسلسلي: / 2017

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

الفرع: علوم المالية والمحاسبة

التخصص: مالية المؤسسة

عنوان المذكرة:

أثر الإجراءات الرقابية في ترشيد النفقات العمومية
دراسة حالة بلدية مرسط مع الرقابة المالية لدى بلدية العوينات
وخرينة البلديات مرسط

إشراف الأستاذ:

من إعداد الطالبين:

- رشيد عزاز
- عادل الوافي

د/ شوقي جدي

جامعة العربي التبسي - تبسة
Universite Larbi Tébessi - Tébessa

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
عبد العزيز قتال	أستاذ محاضر - ب-	رئيسا
شوقي جدي	أستاذ محاضر - ب-	مشرفا ومقررا
شادية بن عبود	أستاذ مساعد - ب-	عضوا مناقشا

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

إلى من سار معي منذ بداية الطريق حتى هذه اللحظة وكان دافعا لي لكل نجاح إلى من
بذل كل غالٍ ونفيس ليسعدني في هذه الحياة إلى مصدر الأمان وراحة البال والذي
الحبيب وإلى روح القلب ونبض الحنان إلى بلسم الجراح من صبرت وكافحت معي في هذه
الحياة إلى أعظم إنسانة في حياتي والدتي الحبيبة إلى الذين أمر الله ببرهما وطاعتهما فقال
جل وعلا:

❖ واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رب ارحمهما كما ربياني صغيراً ❖

{الإسراء 24}

إلى شريكة حياتي إلى من ساندني في التقدم العلمي الذي وصلت له بتوفيق الله ثم بفضلها
زوجتي الغالية إلى الذين ندعو الله ان يجعلهم قررة عيني في الدنيا والآخرة لقوله تعالى:

❖ والذين يقولون ربنا هب لنا من أزواجنا وذرياتنا قررة أعين واجعلنا للمتقين إماما ❖

{الفرقان 74}

إلى الغد المشرق بإذن الله إلى فلذات كبدي ابنتي ريماس ورودينة

إلى الذين نرجو الله ان يجمعنا بهم في جنات خلده لقوله تعالى:

❖ ونزعنا ما في صدورهم من غل إخوانا على سرر متقابلين ❖ {الحجر 47}

اهدي هذه المذكرة التي اسأل فيها الصواب أن تكون نافعة لي ولغيري من الطلاب

وطالبات العلم ولكل من اطلع عليها. "عادل"

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى روح أبي الطاهرة

إلى أمي الغالية

إلى إخوتي و أخواتي وكل العائلة

إلى كافة الزملاء والأصدقاء

"رشيد"

شكر وعرافان

الحمد لله رب العالمين وصلى على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.....

وبعد

نشكر أولاً وأخيراً الله سبحانه وتعالى على نعمته العظيمة ونحمده على فضله علينا

بإتمام الدراسة ونرجوا من الله أن ينفع بها كل من يطلع عليها.

و يسرنا أن نتقدم بأوفر وإبلى معاني الشكر لكل من ساعدنا في إعداد مذكرة التخرج

ونخص بالذكر الأستاذ الكريم والمشرف الدكتور شوقي جدي " على قبوله تأطيرنا والذي

أعطى هذه الدراسة الكثير من وقته وجهده وكان دعمه لنا معنوياً وموجهاً ومرشداً منذ

بداية هذه الدراسة حتى إتمامها بشكلها النهائي.

ونشكر جميع الأساتذة والأصدقاء والزملاء في الدراسة والعمل

وبالأخص المحترم مخلوف شرفي.

فجزى الله الجميع كل خير

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
	شكر وعران
	الإهداء
I	الفهرس
V	قائمة الجداول
VI	قائمة الإشكال
أ-هـ	المقدمة العامة
52-01	الفصل الأول: النفقات العمومية، ترشيدها والرقابة عليها
01	مقدمة الفصل الأول
02	المبحث الأول: مفاهيم حول النفقات العمومية
02	المطلب الأول: ماهية النفقات العمومية
02	1- تعريف النفقات العمومية
02	2- أركان النفقات العمومية
04	3- ضوابط الإنفاق العام
05	المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العمومية وأسس تقديرها
05	1- تقسيمات النفقات العمومية
11	2- أسس تقدير النفقات العمومية
11	المطلب الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية
12	1- الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العمومية
13	2- الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العمومية
14	المبحث الثاني: ترشيده النفقات العمومية
14	المطلب الأول: ماهية ترشيده النفقات العمومية
15	1- تعريف ترشيده النفقات العمومية
15	2- مبادئ ترشيده النفقات العمومية
17	المطلب الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العمومية وسياسة ترشيدها
17	1- ظاهرة تزايد النفقات العمومية

20	2- سياسة ترشيد النفقات العمومية
21	المطلب الثالث: مبررات عملية ترشيد النفقات العمومية، خطواتها والصعوبات التي تواجهها
21	1- مبررات عملية ترشيد النفقات العمومية
22	2- خطوات ترشيد النفقات العمومية
23	3- الصعوبات التي تواجه عملية الترشيح
24	المبحث الثالث: تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر
24	المطلب الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية
24	1- الأمر بالصرف
27	2- المحاسب العمومي
28	المطلب الثاني: إجراءات تنفيذ النفقات العمومية
28	1- الالتزام
28	2- التصفية
29	3- الأمر بالصرف
29	4- الدفع
30	المطلب الثالث: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، صلاحياتهم ومسؤولياتهم
30	1- مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
31	2- صلاحيات ومسؤوليات كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
34	4- المبحث الرابع: الإجراءات الرقابية على تنفيذ النفقات العمومية
35	المطلب الأول: ماهية الرقابة
35	1- تعريف الرقابة
35	2- أهداف الرقابة
36	3- أنواع الرقابة
38	المطلب الثاني: أساليب وأسس وخطوات الرقابة الفعالة
38	1- أساليب الرقابة
40	2- الأسس التي تقوم عليها الرقابة
40	3- خطوات الرقابة
41	المطلب الثالث: الإجراءات الرقابية على تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر
41	1- تطور الرقابة الرقابية على تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر

42	2- الإجراءات الرقابية
52	خاتمة الفصل الأول
75-54	الفصل الثاني: دراسة حالة بلدية مرسط مع الرقابة المالية لدى بلدية العوينات وخزينة البلديات مرسط
54	مقدمة الفصل الثاني
55	المبحث الأول: دراسة حالة بلدية مرسط
55	المطلب الأول: التعريف بالبلدية والتنظيم الإداري لها
55	1- التعريف بالبلدية
57	2- التنظيم الإداري والهيكل التنظيمي للبلدية
58	المطلب الثاني: دراسة نفقات قسم التسيير (إعداد مصفوفة أجور الموظفين الدائمين)
58	1- مراحل إعداد أجور الموظفين الدائمين
59	المطلب الثالث: دراسة نفقات قسم التجهيز (مرحلة تنظيم الصفقة العمومية والرقابة عليها)
59	1- تعريف الصفقة العمومية
59	2- المهام المنجزة بمكتب الصفقات العمومية لدى بلدية مرسط
60	3- تفسير النتيجة وفق الفرضية الفرعية الأولى
61	المبحث الثاني: دراسة حالة الرقابة المالية لدى بلدية العوينات
61	المطلب الأول: التعريف بالمراقب المالي والتنظيم الإداري له، وخضوع البلديات لرقابته
61	1- التعريف بالمراقب المالي
62	2- القطاعات الخاضعة لرقابته
62	3- مهام المراقب المالي
63	المطلب الثاني: الرقابة على رواتب العمال الدائمين لبلدية مرسط
63	1- الرقابة على المصفوفة الأولية
66	2- كشوفات الارتباط (بطاقات الالتزام)

66	المطلب الثالث: الرقابة على الصففة العمومية من طرف المراقب المالي
67	1- ملف الصففة العمومية
67	2- مذكرة الملاحظات
67	3- تفسير النتيجة وفق الفرضية الفرعية الثانية
68	المبحث الثالث: دراسة حالة خزينة البلديات مرسط
68	المطلب الأول: التعرف على خزينة البلديات مرسط
68	1- التعريف بالخزينة
68	2- مقرها
68	3- محتوى الإدارة
68	4- مهام أمين خزينة البلديات
69	المطلب الثاني: الرقابة على أجور الموظفين الدائمين
72	المطلب الثالث: الرقابة على الصففة العمومية
72	1- ملف الصففة
72	2- الوثائق التي تتبع ملف الصففة العمومية
74	3- تفسير النتيجة وفق الفرضية الفرعية الثالثة
75	خاتمة الفصل الثاني
77	الخاتمة العامة
81	قائمة المصادر والمراجع
86	الملاحق
	ملخص

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
66	جدول لمصفوفة أولية (الصفحة رقم 01)	(01-02)
70	اقتطاع الضريبة على مجمل الدخل	(02-02)
71	الدفع الشهري لحصة الضمان الاجتماعي (حصة العامل)	(03-02)
71	الدفع الشهري لحصة الضمان الاجتماعي (حصة المستخدم)	(04-02)
73	نموذج من CH102	(05-02)

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	الرقم
10	تقسيمات النفقات العمومية	(01-01)
57	الهيكل التنظيمي لبلدية مرسط	(01-02)

المقدمة العامة

تمهيد

صاحب تطور المجتمعات واتساع حجمها، تطور الدولة في مجابهة المشاكل لمختلف المجالات وتغيرت وظائف الدولة من دولة حارسة هدفها تحقيق الوظائف التقليدية من أمن وعدالة ودفاع، إلى دولة متدخلة بغية تحقيق الرفاهية العامة، ثم إلى دولة رخاء ورفاهية أكثر وخدمات لكافة أفرادها ومسؤولة بشكل مباشر عن الإنتاج والتوزيع.

حتى تتمكن الدول من تحقيق أهدافها بكفاءة وإشباع مختلف حاجات أفرادها لأقصى حد ممكن، لابد من رسم خطة وتوفير الوسائل اللازمة لذلك، وقد انعكس هذا العبء بصفة خاصة على النفقات العامة كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الأهداف المرجوة.

مع تطور المجتمعات واتساع رقعة الدول زادت حجم النفقات الموجهة لهم، ومن هنا أصبحت فكرة ظاهرة تزايد النفقات العامة لم تعد مناسبة للتطورات الحاصلة في الاقتصاديات المعاصرة، بل أضحت من الوسائل والقضايا الجوهرية التي أثارت اهتمام الباحثين في دول العالم تماشياً مع تقلص الموارد واتساع الحاجات.

بما أن النفقات العامة تعتبر الأداة الفعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق التوازن من جهة، ومشكلة تزايدها باستمرار من جهة أخرى جعل الدول تهتم بطرق تحديدها وإجراءات تنفيذها والرقابة عليها لتطبيق مبدأ الترشيح في تنفيذها والمحافظة على أموال الدولة من الضياع والاختلاس من جهة أخرى، ومن هنا لجأت الدول لإتباع أساليب صارمة بفرض رقابة فعالة ومبنية على قواعد تنظمها وحفتها بإجراءات تمر بها وفرضت قيود على الأعوان المكلفين بتنفيذ النفقات العامة لحماية المال العام وترشيده. وتحقيقاً لمبدأ المساواة بين الأفراد.

الإشكالية

إن موضوع الإجراءات الرقابية وأثره في ترشيح النفقات العمومية يثير تساؤلات كثيرة تدعو إلى البحث عن الأجوبة المقنعة لها، وعليه تم طرح الإشكالية التالية:

"كيف تؤثر الإجراءات الرقابية في ترشيح النفقات العمومية في بلدية مرسط؟"

التساؤلات الفرعية

قصد توضيح مضامين هذه الإشكالية، يمكن الاستعانة بالأسئلة الفرعية التالية:

- ما المقصود بالنفقة العمومية؟ وما هي تقسيماتها وكيف يتم تنفيذها ؟

- ما المقصود بترشيد النفقات العمومية؟ وما هي مبادئه؟
- ما هي الهيئات المختصة بالرقابة على النفقات العمومية، وما مدى فاعلية هذه الإجراءات في بلدية مرسط؟

الفرضيات

كمحاولة مبدئية للإجابة على أسئلة البحث، تم صياغة الفرضيات الجزئية الآتية، وسيتم اختبارها خلال البحث:

- النفقة العمومية عبارة عن مبالغ نقدية تقوم الهيئة الإدارية بإنفاقها وفق ما هو مؤطر في الميزانية؛
- تلعب الهيئات الرقابية دورا أساسيا في الرقابة على المال العام؛
- الإجراءات الرقابية تعمل على ترشيد وحماية المال العام وعمليات تنفيذ النفقات العمومية، كما هو الحال في بلدية مرسط.

أهمية البحث

تتجلى أهمية هذا البحث في معرفة الحقائق المتعلقة بالنفقات العمومية، وعرض صورة عن هذه النفقات مع إبراز حجمها وكيفية توزيعها على الأفراد، بغية تحقيق الأهداف المنشودة وضمان سير المرافق العامة وكذا إبراز السبل والطرق الموضوعة من قبل الدولة للحفاظ على أموالها وترشيدها عن طريق الإجراءات الرقابية.

أهداف البحث

يسعى هذا البحث إلى:

- محاولة توضيح دور الدولة في تحديد نفقاتها الواجبة لضمان سير المرافق العامة وتوزيعها على المواطنين بطريقة عادلة؛
- محاولة إبراز السبل والطرق الموضوعة من قبل الدولة للحفاظ على أموالها عن طريق الرقابة.
- محاولة إبراز الجوانب المختلفة المرابطة بالنفقات العامة؛
- التعريف بالنفقات العامة وظوابطها؛
- تسليط الضوء على خصائص النفقات العامة وتقسيماتها؛
- التطرق إلى مفهوم ترشيد النفقات العامة وشروطها ومبادئها؛
- محاولة التعرف على الهيئات الرقابية على النفقات العمومية في بلدية مرسط؛
- محاولة التعرف على مدى فعالية الإجراءات الرقابية في ترشيد النفقات العمومية في بلدية مرسط.

أسباب اختيار البحث

يمكن حصر أهم الأسباب لاختيار هذا البحث في النقاط التالية:

الأسباب الشخصية

- الرغبة في تنمية المعرفة الذاتية في مجال الاقتصاد العمومي وتسيير النفقات العمومية؛
- الشعور بأهمية الموضوع في ظل تزايد النفقات العمومية؛
- الرغبة في التعرف أكثر على إجراءات تنفيذ النفقات العمومية والرقابة عليها وخاصة أنها تتماشى مع طبيعة عملنا.

الأسباب الموضوعية

- أهمية الموضوع في المالية العامة ودوره في الجانب المالي والاقتصادي للدولة؛
- معرفة الأثر الفعلي للإجراءات الرقابية في ترشيد النفقات العمومية ومدى صرامتها؛
- قضايا الفساد والتبذير التي مست قطاعات إستراتيجية بالدولة؛
- إدراكا لأهمية الموضوع خاصة مع توجه معظم الدول ومنها الجزائر نحو ضبط نفقاتها في ظل الأزمات المالية والاقتصادية.

منهجية البحث

يهدف الدراسة والتحليل الشامل لمختلف العناصر والإجابة على إشكالية البحث تم الاعتماد في الجانب النظري على المنهج الوصفي التحليلي الذي يهدف إلى جمع الحقائق والبيانات عن ظاهرة ما، أو موقف معين ومحاولة تفسير هذه الوقائع وتحليلها، وصولاً إلى إبداء التوصيات والاقتراحات بالاستناد على المراجع بمختلف أنواعها من كتب، جرائد رسمية وغيرها، التي تناولت الموضوع للإلمام بمختلف جوانبه النظرية، واستنباط أهم المفاهيم المتعلقة بتنفيذ النفقات العمومية والأعوان المكلفين بذلك وإجراءات الرقابة عليها ومحاولة استخلاص العلاقة بينهما بالإضافة إلى منهج الاستدلال والاستنتاج القائم على أساس التجربة والدراسة.

بينما في الجانب التطبيقي تم الاعتماد على منهج دراسة الحالات الذي يصور واقع الموضوع من خلال الزيارات الميدانية لبلدية مرسط، المراقب المالي بالعينات، خزينة بلدية مرسط، والقيام بدراسة تطبيقية على مستوى مكاتب هذه الإدارات، وتحليل الوثائق المعمول بها.

مصادر جمع البيانات

- الدراسات والبحوث المتوفرة والمتخصصة في مجال الرقابة من مذكرات ورسائل ماجستير المراجع من كتب وجرائد رسمية ومراسيم؛
- تحليل المعلومات المتوفرة والخاصة بالموضوع من خلال طبيعة عملنا التي تساعد على الدراسة؛
- إرشادات وتوجيهات المراقب المالي وأمين الخزينة والأمر بالصرف.

حدود الدراسة

يمكن إيضاح الحدود الموضوعية والزمانية لهذه الدراسة على النحو التالي:

- **الحدود الموضوعية:** لقد شهدت الدراسة النفقات العمومية وأثارها وترشيدها، والأعوان المكلفون بتنفيذها، والإجراءات الرقابية المطبقة عليها؛
- **الحدود الزمانية:** تمثلت في دراسة تطبيقية بلدية مرسط، ومصالح الرقابة المالية لبلدية العوينات، وخزينة بلدية مرسط، من الفترة 20 مارس 2017 إلى 30 أبريل 2017.

الدراسات السابقة

- دراسة بن جاب الله بلقاسم " الإطار العام للرقابة على النفقات العمومية " مذكرة تخرج المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، 2008، النتيجة التي توصل إليها أن النموذج الجزائري يعطي أهمية كبيرة للنفقات العمومية بفضل الهيئات الرقابية، وفي بعض الأحيان له نتائج سلبية بسبب الوقت والبيروقراطية.
- دراسة بريش عبد المنعم " الرقابة المالية على النفقات العمومية " مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014، وتم فيها التوصل أن الدولة من خلال العمليات السابقة واللاحقة على النفقات العمومية من قبل أجهزة الدراسة تكشف الأخطاء، وتوضح الأسباب لعدم تكرارها مستقبلا دون الإخلال بالسير الحسن لتنفيذها وتكمن فعالية الرقابة في الخضوع للقوانين.

هيكل البحث

لدراسة الموضوع والوصول إلى نتائجه المرجوة، وللإجابة على إشكالية الموضوع واختبار صحة فرضياته تم تقسيمه إلى:

- الفصل الأول:** يتطرق إلى النفقات العامة وكل ما يتعلق بها من مفاهيم وتقسيماتها خاصة في الجزائر وأثارها، بالإضافة إلى ترشيدها النفقات العمومية والأعوان المكلفين بتنفيذ النفقات العمومية والإجراءات الرقابية المطبقة عليها؛

الفصل الثاني: دراسة حالة بلدية مرسط، المراقب المالي لدى بلدية العوينات، خزينة البلديات مرسط بحيث يتناول هذا الفصل الإجراءات التي تقوم بها الهيئات الرقابية على تنفيذ النفقات العمومية ودراسة ميدانية على مستوى هذه الإدارات.

وفي الأخير تمت الإجابة على الإشكالية و اختبار صحة الفرضيات، وتم اقتراح توصيات وآفاق في هذا الميدان.

صعوبات البحث

- قلة المراجع المتعلقة بهذا الموضوع والتي تتناول دراسة النفقات العمومية في الجزائر، والموجود منها يكتفي بسرد الأدبيات المتعلقة بالمالية العامة؛

- عدم استيفاء الموضوع حقه من الدراسة والبحث لضيق الوقت وصعوبة التوفيق بين المذكرة والدراسة والعمل، وظروف الدراسة الميدانية؛

- التطور والتغيير في قوانين المالية خصوصا في موضوع البحث؛

- التزام الإدارات بالسرية المهنية تمنع من التعرف على الوثائق سواء بالتنفيذ أو الرقابة وصعوبة اخذ المعلومة بحجة كثرة العمل؛

- قلة الحصول على المعلومات المتعلقة بالرقابة مع إثباتات وبراهين ملموسة؛

- صعوبة استخراج المادة العلمية من النصوص القانونية.

الفصل الأول:
النققات العمومية
ترشيدها والرقابة عليها

الفصل الأول: النفقة العمومية، ترشيدها والرقابة عليها

مقدمة

تعتبر النفقات العمومية المحور الذي تعتمد عليه الدولة في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة، ومع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، أصبح الفكر المالي الحديث ينظر للنفقة العامة نظرة مختلفة تماما، فهي نفقة إيجابية الهدف، منها تحقيق آثار اقتصادية وسياسية، بجانب آثارها المالية لذا احتلت مكانا بارزا في مختلف الدراسات وفق برنامج محدد بصورة دقيقة. وبناء على هذه الأهمية سيتم التطرق في هذا الفصل إلى:

- مفاهيم حول النفقات العمومية؛
- ترشيدها النفقات العمومية؛
- تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر؛
- الإجراءات الرقابية على تنفيذ النفقات العمومية.

المبحث الأول: مفاهيم حول النفقات العمومية

مع تطور الحاجات الإنسانية وتعقدتها زادت مبررات اللجوء إلى النفقات العمومية بشكل جعلها من أساسيات أي سياسة اقتصادية، كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها باعتبارها تعكس جوانب الأنشطة العامة، وما تحقّقه من آثار إيجابية على مختلف القطاعات. وسيتم التطرق في هذا المبحث إلى ماهية النفقات العمومية، تقسيماتها والآثار الناتجة عنها.

المطلب الأول: ماهية النفقات العمومية

سيتطرق هذا العنصر إلى تعريف النفقات العمومية ثم إلى أركانها، وأخيراً إلى ضوابط الإنفاق العام.

1- تعريف النفقات العمومية: لها عدة تعاريف يذكر منها مايلي:

- تعرف بأنها: " مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجات عامة"¹.

- كما تعرف أيضاً بأنها: " مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"².

- كما يعرفها الفكر المالي الحديث بأنها: " مبلغ من النقد ينفقه شخص عام، بقصد أداء خدمة ذات نفع عام، أو مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إشباع حاجة عامة"³.

2- أركان النفقات العمومية

2-1- النفقة العامة مبلغ نقدي: تقوم الدولة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها، فالنفقة العامة تتميز بالصفة النقدية، هذه الصفة الناتجة عن انتقال الاقتصاد من اقتصاد المقايضة إلى الاقتصاد النقدي، فليس من المنطق أن تكون النفقة العامة على شكل عيني، علماً أن هذا الشكل قد وجد في العصور القديمة، (بعض الحالات الاستثنائية التي يتعذر فيها على الدولة الحصول على احتياجاتها عن طريق الإنفاق النقدي مثل: أوقات الحروب أو الأزمات المادية). ومع تطور الدولة وتعدد مؤسساتها وكثرة حاجات أفرادها أصبحت النفقة العامة تحمل الشكل المالي النقدي. لأن النقود أصبحت وسيط للتبادل، ووسيلة الدولة في الإنفاق، ومن السهل على السلطة التشريعية أن تراقب الإنفاق النقدي⁴.

¹ طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 1، 2009، ص 122.

² سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 27.

³ غازي عناية، المالية والتشريع الضريبي، دار البيارق، عمان، الأردن، 1998، ص 36.

⁴ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 122.

ويعتبر الإنفاق النقدي من بين أفضل طرق النفقات العامة التي تقوم بها الدولة وهذا يعود لعدة أسباب منها:¹

- نظرا لصعوبة الرقابة على الإنفاق العيني نتيجة صعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق، فاستعمال الدولة للنقود يسهل ما يتطلبه النظام الحديث من ترسيخ لمبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العمومية؛
- إن نظام الإنفاق العيني بما قد يتبعه من منح بعض المزايا العينية يؤدي إلى الاختلال بمبدأ المساواة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة؛
- إن الإنفاق العيني يشير للعديد من الإشكاليات الإدارية والتنظيمية ويؤدي إلى سوء في التدقيق وقد يؤدي إلى الانحياز نحو بعض الأفراد وإعطائهم مزايا عينية دون غيرهم، ونتيجة للأسباب والعوامل السالفة الذكر فإن النفقات العامة دائما تأخذ صورة نقدية.

2-2- مصدر النفقة العامة خزينة الدولة: الجهة الوحيدة التي تتولى عملية الإنفاق العام هي الدولة من خلال أجهزتها المختلفة، ضمن القوانين المعمول بها والمقررة من السلطة التشريعية. والأشخاص المعنوية هي تلك التي تنظم قواعد القانون العام علاقاتها بغيرها وتتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، والأشخاص المعنوية العامة هي الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات والهيئات العامة.²

أما في الحالات التي تقدم أي جهة خاصة نفقات سواء أفراد أو مؤسسات (كالتبرع لبناء مسجد أو مدرسة أو مستشفى)، فلا يعد هذا نفقة عامة، لأنه لم يخرج من خزينة الدولة بالرغم من عمومية الهدف.

2-3- ارتباط النفقة العامة بهدف تلبية الحاجات العامة: فلا يجوز أن يكون الإنفاق العام لتلبية مصالح شخص بعينه سواء كان مواطنا أو مسؤولا، بل الأصل في النفقة العامة أن تخدم الصالح العام، وتلبي حاجات عامة مثل المحافظة على الأمن الداخلي أو حماية حدود الدولة من أي عدوان خارجي أو تعجيل التنمية الاقتصادية.³

ولضمان توجيه النفقة لسد الحاجات العامة توضع حدود على سلطة البرلمان حتى لا يسيء استخدام حقه في اقتراح النفقات، كذلك تفرض رقابة فعالة على السلطة التنفيذية في استخدامها الأموال العامة.⁴

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص 66.

² حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 5، 2006، ص 12.

³ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 123.

⁴ حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 13.

3- ضوابط الإنفاق العام: لكي يحقق الإنفاق العام الآثار المنشودة منه من إشباع الحاجات العامة، فإن هذا يستلزم الضوابط الآتية:¹

3-1- ضابط المنفعة: يقصد بضابط المنفعة أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائماً تحقيق أكبر قدر من المنفعة، ويعتبر هذا الضابط قديماً في الفكر الاقتصادي ومحل اتفاق بين الكتاب، سواء التقليديين أو الحديثين وضابط المنفعة أمر منطقي، إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها، وعليه فإن تدخل الدولة بالإنفاق العام في مجال معين دون منفعة يعني أن هذا الإنفاق لا مبرر له، ويقصد بتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة أن لا توجه النفقة العامة للمصالح الخاصة لبعض الأفراد ولبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي، ما يعني أيضاً أن ينظر إلى المرافق العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات المرافق وأوجه الإنفاق الأخرى.

وفكرة المنفعة العامة وتحديدها تثير مشكلة وضع ضابط دقيق لتحديدها، خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار أن للنفقات آثار متعددة اقتصادية وغير اقتصادية، ظاهرة وغير ظاهرة، مباشرة وغير مباشرة، حاضرة ومستقبلية، مما يتعذر معه قياسها على وجه الدقة. وإن كان من الممكن الاسترشاد بعاملين في هذا الصدد:²

العامل الأول: مقدار الدخل النسبي.

العامل الثاني: طريقة توزيع الدخل القومي على الأفراد.

ومما هو جدير بالذكر أنه كلما زاد مقدار الدخل النسبي وقل التباين بين دخول الأفراد، كلما أدى ذلك إلى تحقيق رفاهية الأفراد، حيث نجد أن زيادة الدخل القومي تكون بالعمل على تحسين الإنتاج بزيادة القوى المنتجة من جهة وتنظيم الإنتاج من جهة أخرى، أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القوى الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منفعتها الحدية، إلى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة.

3-2- ضابط الاقتصاد من النفقات: يرتبط هذا العامل بعامل المنفعة، حيث يعني استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء الخدمات لذا يجب على القائمين بالإنفاق العام تجنب أي تبذير أو إسراف لأن في ذلك ضياعاً لمبالغ كبيرة دون أن يترتب عليها أي منفعة، أضف إلى ذلك الإسراف والتبذير من جانب الإدارة

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 51.

² نفس المرجع أعلاه، ص 52.

المالية في الدولة يؤدي إلى زعزعة الثقة فيها، ومظاهر التبذير والإسراف المالي العام متعددة في كل دول العالم، وتتمثل تلك المظاهر في التسبب في مشتريات الحكومة وتوريداتها، وعدم إتباع الطرق التجارية في شراء وبيع ما تحتاج الحكومة إلى شرائه وبيعه وغير ذلك من مظاهر الإسراف، ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في شتى القطاعات على أسس معينة تتمثل في مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماما، وبالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة.

3-3- قاعدة الترخيص: وتعني هذه القاعدة ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة، أو أن يحصل الارتباط بصرفه إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة بالتشريع، ضمن حدود اختصاصها الزمني والمكاني، وبخاصة أن النفقات العامة هي مبالغ ضخمة مخصصة لإشباع الحاجات العامة وتحقيق المنفعة العامة.

وتظهر أهمية هذه القاعدة أنها ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين، قاعدة المنفعة وقاعدة الاقتصاد والتأكد من استمرار تحققهما من خلال تقنين كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، والمتمثل في احترام الإنفاق العام بواسطة مختلف أساليب الرقابة المتعارف عليها¹.

المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العمومية وأسس تقديرها

1- تقسيمات النفقات العمومية

نظرا لتعدد أوجه الإنفاق العام نتيجة لتدخل الدولة المتزايد في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وانتقال دور الدولة من الدولة الحارسة إلى المتدخلة، ثم إلى الدولة المنتجة، أصبحت النفقات العمومية تشمل أنواعا متعددة لتحقيق أهداف محددة لكل منها، وعليه يمكن تقسيم النفقات العمومية إلى:²

1-1- التقسيم بحسب انتظامها ودوريتها: تقسم النفقات إلى نفقات دورية (عادية) ونفقات غير دورية (غير عادية)، وذلك بحسب انتظامها فالنفقات العادية تتسم بالتكرار والدورية السنوية وتصرف سنويا وبفترات منتظمة سواء كانت بأقل أو بأكثر من حجمها، حيث تتغير كميتها في كل ميزانية عن الميزانية السابقة أو اللاحقة (كمرتبات الموظفين ونفقات الصيانة والصحة والتعليم) وبالتالي فهي نفقات متكررة في كل ميزانية. أما النفقات غير العادية (غير الدورية) فهي نفقات استثنائية لا تتكرر بانتظام في ميزانية الدولة فتحدث على فترات متباعدة وعرضية يصعب التنبؤ بحدوثها كالنفقات الحربية ونفقات الكوارث.

¹ خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 68.

² أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 41.

2- **التقسيم حسب أغراضها:** ويسمى أيضا بالتقسيم الوظيفي للنفقات العمومية، فهذا التقسيم يظهر النفقات العامة حسب الوظائف والنشاطات المختلفة التي تقوم بها الدولة، فيتم تبويبها في مجموعات متجانسة تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من هذه الوظائف إلى:¹

1-2-1 **النفقات العامة الاقتصادية:** وهي النفقات التي تهدف إلى تحقيق هدف اقتصادي كالإعانات والمنح والهبات الاقتصادية، وغيرها من النفقات لإشباع الحاجات اللازمة كالطاقة والنقل والتي تستهدف تزويد الاقتصاد بالبنية الأساسية (الهدف منها الاستثمار في المشاريع الاقتصادية).

1-2-2 **النفقات العامة الاجتماعية:** وهي نفقات توزع على شكل مبالغ مخصصة لبعض الطبقات والفئات المعينة كخدمات الضمان الاجتماعي، وخدمات الرفاهية الصحية والتعليمية.

1-2-3 **النفقات العامة الإدارية:** وهي تلك النفقات التي تهدف لتسيير المرافق العامة من رواتب وأثمان مشتريات الدولة ومستلزماتها الإدارية والمبالغ المخصصة لإعداد وتدريب وتطوير الجهاز الإداري.

1-2-4 **النفقات العامة العسكرية:** وهي النفقات المخصصة لإقامة وبناء مرافق الدفاع والجيش والتسليح، وتجهيز القوات المسلحة داخليا وخارجيا، بالإضافة إلى الأجور والرواتب.

1-2-5 **النفقات العامة المالية:** هي النفقات المخصصة لتسديد أقساط الدين العام وفوائده والأوراق المالية والسندات المالية الأخرى؛

إن هذا التقسيم له أهمية ويساعد على التحليل المالي لنشاط الدولة وتحديد وظائفها المختلفة ويسهل مقارنتها مع ميزانيات الدول الأخرى ونفقاتها، إلا أن توزيع منفعته بهذا الشكل يلاحظ عليه عدم تجانس وظيفة كل نفقة، كما يفتقر هذا التقسيم لوجود نفقات ليس لها طابع وظيفي محدد أو قد يكون لها طابع أكثر من وظيفة محددة مما يترتب عليه صعوبة توزيع منفعتها ومعرفة وظيفتها.

1-3-3 **التقسيم حسب نطاق السريان:** يعتمد هذا التقسيم على نطاق سريانها إلى نفقات عامة مركزية ونفقات عامة محلية، فالأولى هي النفقات الموجهة لصالح المجتمع ككل وتظهر في الموازنة العامة للدولة، كنفقات الأمن والدفاع والتعليم والصحة وتقوم بها السلطات الحكومية المركزية كالوزارات وأقسامها وذلك بالنسبة للخدمات العامة وعلى نطاق الوطن كله وبمختلف قطاعاته، في حين أن النفقات العامة المحلية هي التي تجريها السلطات الحكومية اللامركزية المحلية كالولايات ومجالس المقاطعات ومجالس

¹ محمود حسين الوادي وزكرياء أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2000، ص 134.

البلدية، وهي متعلقة بنفقات هذه الوحدات الإدارية اللامركزية وعلى نطاقها المحلي فقط، ويتحمل سكانها أعبائها وينتفعون بخدماتها مثل نفقات الكهرباء والهاتف والماء¹.

كما انه لا يمنع هذا من توزيع مرافق معينة في بعض الحالات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية اذ وجدت اعتبارات تجعل من المستحسن إشراف كل من الحكومة وهذه الهيئات عليها في نفس الوقت².

1-4- التقسيم حسب آثارها في الإنتاج القومي: يمكن أن تقسم النفقات العامة وفقا لمعيار استخدام القوة الشرائية أو نقلها ومدى تأثيرها على الدخل القومي إلى نفقات عامة حقيقية ونفقات عامة تحويلية.

ويقصد بالنفقات العامة الحقيقية تلك النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، كالمرتببات وأثمان المواد والتوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة التقليدية والحديثة والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية، فالدولة هنا تحصل على مقابل للإنفاق كما تؤدي إلى زيادة الدخل القومي زيادة مباشرة، أي خلق إنتاج جديد. أما النفقات العامة التحويلية فهي تلك التي لا يترتب عليها حصول الدولة على مقابل من سلع أو خدمات أو رؤوس أموال، بل بموجبها تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل القومي من الطبقات الاجتماعية مرتفعة الدخل إلى الطبقات الاجتماعية الأخرى محدودة الدخل، وبالتالي فهذه النفقات تنفقها الدولة دون اشتراط الحصول على مقابل لها في صورة سلع وخدمات من المستفيدين منها ولا تؤدي لزيادة الدخل القومي بشكل مباشر، ومن أمثلتها الإعانات والمساعدات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، ومساهمات الدولة في نفقات التأمين الاجتماعي والمعاشات، وبالتالي هدف الدولة منها إعادة توزيع الدخل ولو بصورة جزئية لمصلحة هذه الفئات.

وتتضمن النفقات العامة التحويلية مجموعة من التقسيمات، تنبثق من طبيعة هذه النفقات وذلك على

النحو التالي:³

- **نفقات عامة تحويلية اجتماعية:** هذه النفقات تتضمن مجموعة من الإعانات الاجتماعية كإعانات البطالة وإعانات المعاشات، وتمنحهم الدولة هذه الإعانات لتحقيق لهم هذا الحد الذي افتقد نظير التغيير في الأسعار وبالتالي انخفاض قوتهم الشرائية على أثر التغيير أو ارتفاع السلع والخدمات.

- **نفقات عامة تحويلية مالية:** وهي تلك النفقات التي تمنحها الدولة إلى موظفيها في صورة معاشات أو في صورة دفع فوائد الدين العام والتي يعتبرها البعض نفقات حقيقية، في حين أننا نرى عدم التوسع في النفقات الحقيقية، أي تعتبر هذه الفوائد من النفقات التحويلية.

¹ غازي عناية، مرجع سبق ذكره، ص 191.

² عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1992، ص 39.

³ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 40.

1-5-5- تقسيم المشرع الجزائري للنفقات العمومية:¹ يقسمها المشرع الجزائري إلى نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.

1-5-1- نفقات التسيير: ويقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية كأجور الموظفين والبنائيات الحكومية، ومنه لا يمكننا ملاحظة أية قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بإنتاج أية سلعة حقيقية، فهذا النوع من النفقات موجه أساسا لإمداد هياكل الدولة بما تحتاجه من أموال حتى تتمكن من تسيير دواليب المجتمع على مختلف أوجهه حين تقوم بالتوزيع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة، وتسمى أيضا بالنفقات الاستهلاكية، وتقسم نفقات التسيير إلى أربع أبواب هي:²

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات؛
- تخصيصات السلطات العمومية؛
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛
- التدخلات العمومية.

حيث يتعلق الباب الأول والثاني بالأعباء المشتركة في الميزانية العامة، يتم تفصيلها وتوزيعها بمقتضى مرسوم رئاسي، أما الباب الرابع والخامس فيتعلق بالدوائر الوزارية، ويتم توزيعها بموجب مراسيم التوزيع بتقسيم الباب إلى أقسام وينتفرع القسم إلى فصول ويمثل الفصل الوحدة الأساسية لتوزيع اعتمادات الميزانية ونقطة الارتكاز في المراقبة المالية.³

1-5-2- نفقات الاستثمار: يتم توزيع هذه النفقات حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة، وتظهر في

الجدول الملحق بقانون المالية السنوي حسب القطاعات، ويتسم هذا النوع من النفقات بإنتاجيتها الكبيرة ما دامت أنها تقوم بزيادة التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة، وتنفرع هذه النفقات إلى ثلاث أبواب هي:⁴

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة؛
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛
- النفقات الأخرى بالرأسمال.

¹ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 76.

² المادة 24، المرسوم التنفيذي رقم 84-17، مؤرخ في 7 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 28، المؤرخ في 7 جويلية 1984.

³ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 77.

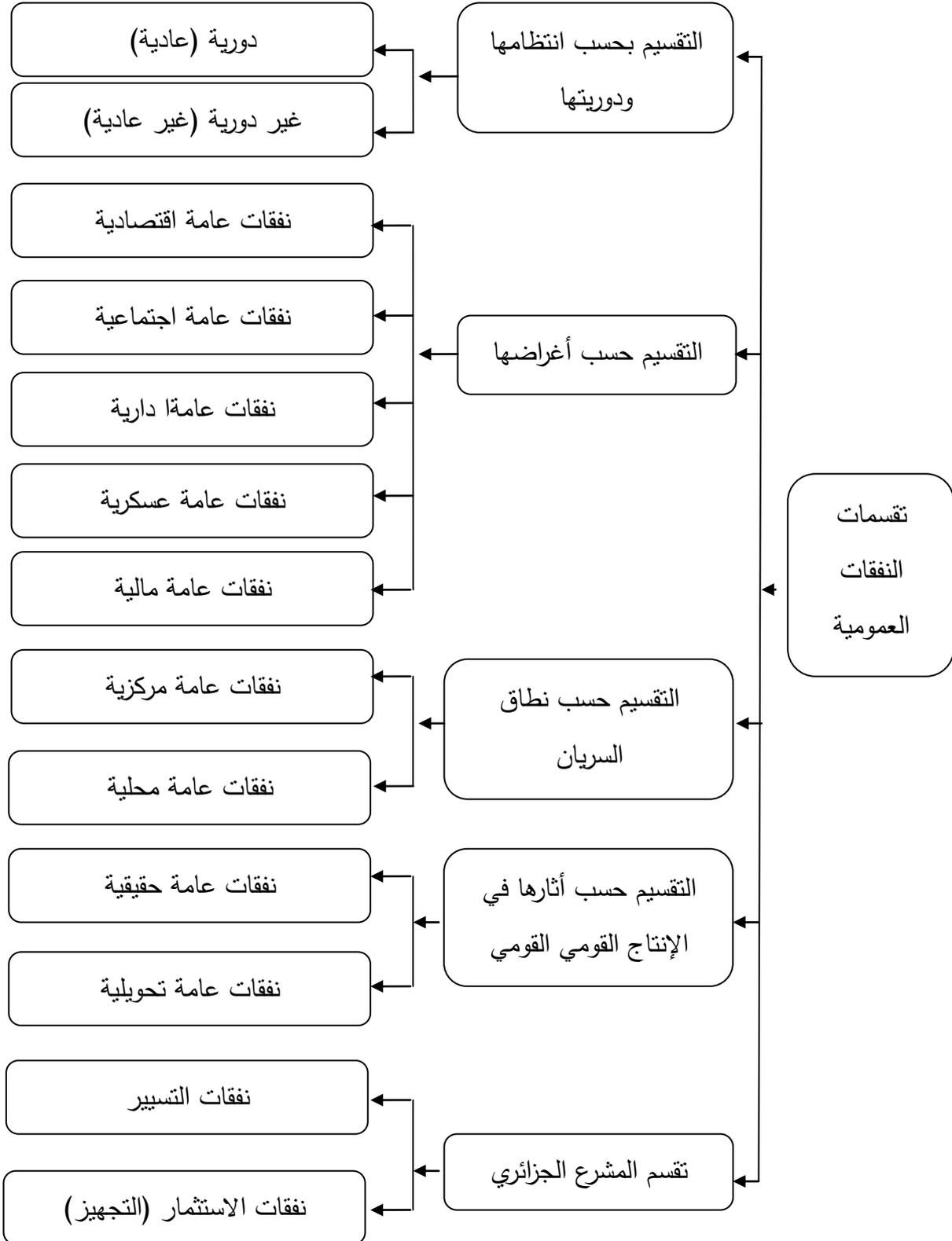
⁴ المادة 35، المرسوم التنفيذي رقم 84-17، مرجع سبق ذكره.

حيث يسمح هذا التقسيم لنفقات الاستثمار بإعطاء صورة واضحة لمعالم نشاط الدولة الاستثماري حيث يميز بين نفقات الاستثمار بصفة عامة والعمليات بالرأسمال كقطاع المحروقات، المناجم والطاقة الفلاحة والري، المنشآت الأساسية الاقتصادية والإدارية، التربية والتكوين، السكن والمخططات البلدية للتنمية، ويتوزع القطاع إلى قطاع فرعي الذي يتجزأ بدوره إلى أنشطة محددة، ويخضع توزيع الاعتمادات على الفروع والأنشطة إلى الاختصاص التنظيمي¹.

من خلال دراسة التقسيمات المختلفة للنفقات العمومية نلاحظ أنها إما نفقات موجهة لإنتاج السلع والخدمات، البعض تتخلى عنه الدولة مقابل رسم أو ثمن عام والبعض الآخر توزعه بلا مقابل نقدي كخدمة التعليم.

¹ محرزى محمد عباس، مرجع سبق ذكره، ص ص 79-80.

شكل رقم (01-01): تقسيمات النفقات العمومية



المصدر: من إعداد الطالبان بالاعتماد على المعلومات السابقة

2- أسس تقدير النفقات العمومية: تقوم كل مصلحة حكومية بتقدير حجم نفقاتها المتوقعة العام المقبل على أساس تقرير وزير المالية والذي يوضح فيه الأحوال الاقتصادية المحلية والدولية السائدة والمتوقعة خلال السنة المقبلة والسياسة العامة للدولة وبرنامجهما الاقتصادي، حيث تقوم كل وحدة اقتصادية بترجمة احتياجاتها من العمالة والمواد وغيرها، وتترجمها إلى مخصصات للأجور والمهام والمكافآت والمواد الخام وتراعي في كل هذا التنبؤات بمستويات الأسعار العامة.

يطلق على هذا الأسلوب لتقدير النفقات بالأسلوب المباشر وفي هذا المجال تقسم النفقات العامة عادة إلى قسمين ثابت ومتغير، أما الثابت فهو ما يسهل تقديره كرواتب الموظفين ومعاشات المتقاعدين وأقساط الديون وفوائدها، ومساهمات الدولة في بعض المؤسسات العامة والخاصة. أما القسم المتغير (المتحول) من النفقات العامة فينقسم بدوره إلى قسمين، قسم متكرر كل سنة كنفقات المصالح الحكومية للإنارة والتدفئة، الأدوات المكتبية والاشتراكات، ويستند في تقدير هذا القسم على النفقات الفعلية للسنة السابقة وقسم آخر لا يتكرر كبناء مدرسة أو تجهيز مستشفى أو إنشاء طريق، ويستند هنا في تقديره على الدراسات التي يقدمها المختصون كدراسات الجدوى وغيرها، ويطلق اسم " اعتمادات " على المبالغ المقترحة للنفقات¹.

ويلاحظ هنا أن الاعتمادات التي تفتح في الموازنة لتغطية النفقات الثابتة تمثل على وجه التحديد حداً أعلى لما يجوز للحكومة إنفاقه في هذا الصدد ولا يجوز تجاوزه كمرتبات الموظفين مثلاً. وهكذا فإن تقسيم الاعتمادات إلى اعتمادات محددة ثابتة وأخرى متغيرة أو تقديرية ذو أهمية بالغة. وذلك لأن السلطة التشريعية لا توافق عادة على فتح اعتمادات محددة أثناء السنة المالية طالما أنه كان يمكن التنبؤ بها بسهولة عند إعداد الموازنة في حين يمكن أن توافق بسهولة على فتح اعتمادات تقديرية لإكمال الاعتمادات التقديرية السابق وضعها في الموازنة.

المطلب الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية

أدى التطور إلى التوسع في الإنفاق بصفة مستمرة في جميع الدول إلى تنوعه وتغير هيكله، فالتوسع في النفقات العامة يؤدي إلى التأثير على الاقتصاد القومي، وعلى كافة جوانب المجتمع سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو مالية، مما يستتبع أمر حيادها ومما يظهرها كأداة هامة لتحقيق أهداف المجتمع.

¹ مرسى السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، (الضرائب والموازنة العامة)، الدار الجامعية، بيروت، 2002، ص ص 194 - 195.

1- الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العمومية

سيتم التطرق فيما يلي إلى الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العمومية المتمثلة على الإنتاج القومي وتوزيع الدخل الوطني، على الاستهلاك وعلى مستوى الأسعار وكذلك العمالة.

1-1- الأثر على الإنتاج القومي: يقصد بالإنتاج القومي مجموع السلع والخدمات المنتجة في دولة معينة في فترة زمنية محددة غالبا ما تكون سنة ولزيادة هذا الإنتاج يتخذ الإنفاق العام عدة أشكال مثل نفقات التعليم والصحة ومساعدة المستثمرين بمنحهم امتيازات مختلفة.

إذا كان هذا الإنفاق الاستثماري يرفع من الإنتاج القومي، فإن ذلك لا يعني أن النفقات الجارية عديمة الجدوى اقتصاديا لأنه دون هذه النفقات لا يمكن النهوض بالاقتصاد فمثلا يظهر أثر نفقات مرفقي الأمن والدفاع في توفير الأمن الضروري لممارسة الأنشطة الاقتصادية بل إن نفقات الدفاع يمكن أن تكون منتجة من خلال استخدام التكنولوجيا العسكرية في الأغراض السلمية¹.

1-2- الأثر على توزيع الدخل الوطني: يؤثر الإنفاق العام في توزيع الدخل الوطني بطريقتين:²

- تمتع الأفراد بخدمات عامة غير قابلة للتجزئة، في حين يتحمل الأغنياء نسبة أكبر من تمويل هذا الإنفاق فيعتبر هذا نقلا للدخل من أصحاب الدخل الكبيرة إلى أصحاب الدخل الصغير؛
- استفادة الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات القاصرة عليهم كإعانات البطالة والمستشفيات العامة والملاجئ وغيرها.

ولكي يحدث الأثر ينبغي أن تكون معظم الإيرادات مستمدة من الضرائب المباشرة وخاصة التصاعدية لأن نصيب الطبقات الغنية منها أكبر من الفقيرة، مما يؤدي عمليا إلى توزيع الدخل القومي.

1-3- الأثر على الاستهلاك: تؤثر النفقات العامة على الاستهلاك في كونها تتم على شراء السلع والخدمات الاستهلاكية اللازمة لقيام الحكومة بنشاطاتها المختلفة وبالذات الجارية منها، ومن ثم فإن زيادة النفقات العامة هذه تتيح زيادة الاستهلاك، ويتحقق العكس حيث ينخفض الاستهلاك عند انخفاض النفقات العامة أثناء إنفاقها على مجالات لا ترتبط بشراء الحكومة لسلع وخدمات استهلاكية، كأن يتم استخدامها بالإنفاق على شراء السلع والخدمات غير الاستهلاكية، وهو الأمر الذي يترتب عليه عدم تحقق زيادة في الاستهلاك نتيجة لمثل هذه النفقات العامة³.

¹ أكرم يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 84.

² محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص ص 40-41.

³ فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2000، ص 140.

1-4- الأثر على الأسعار: تتحدد آثار النفقات العامة على مستوى الأسعار من عدة أوجه، فقد تدعم الدولة بعض السلع لتكون في متناول أغلب السكان أو تمنح امتيازات ضريبية للمنتجين للحد من ارتفاع الأسعار، كذلك للدولة أن تحمي بعض المنتجات الإستراتيجية من انهيار أسعارها ومثال ذلك شراء مصر خلال الأزمة الاقتصادية العالمية 1929 لكامل المخزون القطني وهو ما أنقذ المنتجين والمصدرين من آثار الأزمة، وبعد نهاية الأزمة باعت الدولة المخزون وعوضت النفقات التي تكبدتها¹.

1-5- الأثر على العمالة: ركز كينز على أهمية زيادة الإنفاق الحكومي باعتباره أحد مكونات الإنفاق الكلي في مواجهة انخفاض الطلب وانتشار البطالة، فزيادة الإنفاق العام ليست بالأمر العسير، فالحكومة كفيلة بزيادة الإنفاق الكلي ودفع المنتجين إلى التفاؤل في توقعاتهم (التوقع بزيادة حجم الطلب وبتحسين العرض) وتستطيع الحكومة تحقيق هذه الزيادة بإحدى الوسيلتين:

- اللجوء للموارد غير العادية من اقتراض عام وإصدار نقدي، وفي هذه الحالة تخلق الحكومة قوة شرائية جديدة في السوق مما ينتج عنه زيادة الطلب وارتفاع مستوى الإنتاج والعمالة تبعاً لذلك؛
- وإما باللجوء للموارد العادية عن طريق اقتطاع جزء من الدخل التي تكتنرها الطبقات الغنية وتحويلها في شكل إعانات أو أي شكل آخر للطبقات الفقيرة المتعطشة دائماً للاستهلاك، وفي هذه الحالة سيزيد الطلب أيضاً نتيجة لامتناس جزء من المدخرات الفائضة عن الحاجة وتحويلها للاستهلاك، وسيتبع ذلك زيادة الإنتاج وارتفاع مستوى العمالة².

2- الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة.

للنفقات العامة آثار اقتصادية غير مباشرة تنتج من خلال دورة الدخل وهي ما تعرف من الناحية الاقتصادية بأثر المضاعف وأثر المعجل.

2-1- أثر المضاعف: يشير المضاعف في التحليل الاقتصادي، إلى المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل الوطني المتولدة عن الزيادة في الإنفاق وأثر زيادة الإنفاق الوطني على الاستهلاك. ولتوضيح فكرة المضاعف، فإنه عندما تزيد النفقات العامة فإن جزء منها يوزع في شكل أجور ومرتببات وفوائد وأسعار للمواد الأولية أو ريع لصالح الأفراد. وهؤلاء يخصصون جزء من هذه الدخل لإنفاقه على المواد الاستهلاكية المختلفة ويقومون بادخار الباقي، والدخول التي تنفق على الاستهلاك تؤدي إلى إنشاء دخول جديدة لفئات أخرى وتقسّم ما بين الاستهلاك والادخار والدخل الذي يوجه إلى الادخار ينفق جزء

¹ بونوار بومدين، النفقات العامة على التعليم، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، سنة 2011، ص ص 60-61.

² مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام (المالية العامة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004، ص 244.

منه في الاستثمار وبذلك تستمر دورة توزيع الدخل من خلال ما يعرف بدورة الدخل التي تتمثل في الإنتاج- الدخل- الاستهلاك-الإنتاج. مع الملاحظة أن الزيادة في الإنتاج والدخل لا تتم بنفس مقدار الزيادة في الإنفاق ولكن بنسبة مضاعفة ولذلك سمي بالمضاعف¹.

2-2- أثر المعجل: يقصد باصطلاح المعجل في التحليل الاقتصادي أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار. حيث أن الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها على نحو حتمي زيادات في الاستثمار والعلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنها بمبدأ المعجل.

وأن زيادة الدخل يترتب عليها زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية، ومع مرور الوقت فإن منتجي هذه السلع وبعد نفاذ المخزون يجدون أنفسهم مدفوعين إلى زيادة إنتاج تلك السلع، بغرض زيادة أرباحهم ومن ثم يضطرون إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية من معدات وآلات لازمة لاستمرار إنتاجية السلع التي زاد الطلب عليه. ومع زيادة الاستثمار يزداد الدخل الوطني، فزيادة الإنفاق العام بما تحدثه من زيادة أولية في الإنتاج الوطني تسمح بإحداث زيادة في الاستثمار- بمرور الوقت- بنسبة أكبر².

المبحث الثاني: ترشيد النفقات العمومية

يشير ترشيد النفقات العمومية إلى العمل على زيادة فعالية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبديد إلى أدنى حد ممكن. كما يعتبر من الأساليب المتاحة لمعالجة ظاهرة الندرة في الموارد، فعملية الترشيح تساهم في التوجيه السليم للنفقات العمومية للمجالات التي تحتاجه، ولتفادي عملية التبذير والفساد في تنفيذ النفقات العمومية وجدت العديد من الآليات لحماية المال العام من عمليات الإسراف والتبذير، وسيتم التطرق في هذا المبحث إلى ماهية ترشيد النفقات العمومية، ظاهرة تزايدها و سياسة الترشيح ثم إلى مبادئ عملية الترشيح وخطواته مع تبيان الصعوبات التي تواجهه.

المطلب الأول: ماهية ترشيد النفقات العمومية

إن ترشيد النفقات العمومية لا يقصد به ضغطها ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق والإسراف، ونظرا للتطور الهائل في حجم النفقات العمومية ومبالغها قد شغلت هذه العملية (ترشيح النفقات العمومية) بال اقتصاديين والحكومات مما أدى بهم للعمل على وضع أسس وضوابط لها.

¹ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 130.

² نفس المرجع أعلاه، ص 132.

1- تعريف ترشيد النفقات العمومية

ترشيد النفقات يتضمن ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة.

- فترشيد النفقات العمومية يقصد به: " العمل على زيادة فاعلية الإنفاق الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل مواجهة التزاماته الداخلية والخارجية، مع القضاء على مصدر التبذير والإسراف إلى أدنى حد ممكن"¹.

- كما يعرف أيضا بأنه: " 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 العامة للدولة"².

أما في المالية الإسلامية فإن أقرب مفهوم للترشيد في الإنفاق سواء الخاص أو العام هو مفهوم القوامة في الإنفاق، ويتجلى ذلك في قوله تعالى: ﴿وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا﴾³. وقوله تعالى: ﴿وَأْتِ ذَا الْقُرْبَىٰ حَقَّهُ وَالْمِسْكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَلَا تُبَذِّرْ تَبْذِيرًا﴾⁴. - وقوله عز وجل: ﴿وَلَا تَجْعَلْ يَدَكَ مَغْلُولَةً إِلَىٰ عُنُقِكَ وَلَا تَبْسُطْهَا كُلَّ الْبَسْطِ فَتَقْعُدَ مَلُومًا مَّحْسُورًا﴾⁵. وعليه يمكن اعتبار عملية ترشيد النفقات العمومية بأنها الاستخدام الأمثل للموارد التي تحصل عليها الدولة لتحقيق أكبر منفعة ممكنة دون إسراف وتبذير.

2- مبادئ ترشيد النفقات العمومية

إن ترشيد النفقات العمومية لا يتحقق بمجرد رفع الشعارات، أو بمحض الصدفة، وإنما هو سلوك واع مدروس، مبني على مبادئ وقواعد مضبوطة يسخر أفضل الآليات والتقنيات، ويمكن حصر أهم هذه المبادئ فيما يلي:⁶

1-2- تحقيق المنفعة العامة: تهدف المنفعة العامة إلى إشباع الحاجات الأساسية للأفراد، فليس من المصلحة أن تنتج النفقات العمومية نحو التزايد بلا حدود، وإنما تقتضي المصلحة بان تصل النفقات إلى

¹ اشرف صالح، إدارة المال العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر 2010، ص 54.

² محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 44.

³ سورة الفرقان، آية رقم 67.

⁴ سورة الإسراء، آية رقم 26.

⁵ سورة الإسراء، آية رقم 29.

⁶ مرسي السيد حجازي، مرجع سبق ذكره، ص 88.

حجم معين لا تزيد عنه، وهذا الأخير هو ذلك الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكبر عدد ممكن من الأفراد وذلك في حدود أقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العامة للدولة.

2-2- الاقتصاد في التكلفة: كلما انخفضت تكلفة النفقة كلما تحققت المنفعة العامة بشكل أفضل، لكن لا يعني ذلك وصول الحكومات إلى درجة التقشف في الإنفاق العمومي بل حسن استعمال الموارد المالية والابتعاد عن الإسراف والتبذير. الأمر الذي يؤدي إلى ضرورة الابتعاد عن النفقات غير المنتجة أو ذات إنتاجية ضعيفة، بالإضافة إلى تحديد أولويات الإنفاق العام حسب أهمية الخدمات المقدمة.

2-3- ضمان الجودة والمروية: ينبغي أن تعكس المروية الأهداف التي صرفت من أجلها تلك النفقات العمومية، ف جودة السلع والخدمات المقدمة يمكن أن تجنب الدولة بعض الأعباء الإضافية كأشغال الصيانة المتكررة.

إذن عملية الترشيد تهدف للاستغلال الأمثل للموارد المتاحة قصد تحقيق المنفعة العامة، وهذا بإتباع المبادئ المذكورة إضافة إلى ما يلي:¹

- إعداد دراسات الجدوى للمشروعات التي تتضمن دراسة التكاليف الاستثمارية، الدراسة التسويقية، خطة التمويل المقترحة، اقتصاديات تشغيل المشروع، ربحية المشروع، الآثار المحتملة للمشروع على البيئة وتناسقه مع المجتمع، فرص العمالة التي يخلقها المشروع وأثاره على الادخار وإعادة توزيع الدخل، وكذلك الآثار الاجتماعية للمشروع؛

- الترخيص المسبق من السلطة التشريعية لأنه يساعد على ترشيد النفقات، لأن أعضاء البرلمان أثناء مناقشتهم مشروع الموازنة قد يطالبون الحكومة بإلغاء بعض النفقات أو استبدالها؛

- تجنب الإسراف والتبذير من أجل التطبيق الفعال لسياسة ترشيد النفقات العمومية وذلك بتقادي ارتفاع تكاليف تأدية الخدمات العامة وتحقيق مآرب خاصة لبعض ذوي السلطة؛

- إلزامية التنسيق في العمل بين مختلف الأجهزة الحكومية ومثال ذلك الأجهزة المسؤولة عن المياه والكهرباء وتعبيد الطرقات؛

- تجنب زيادة عدد العاملين في الجهاز الحكومي عن القدر اللازم لأداء الأعمال والمبالغة في نفقات التمثيل الخارجي.

لاشك أن ترشيد النفقات العمومية يتطلب القضاء على جميع أوجه الإسراف والتبذير المذكورة سابقا وغيره، وبالأخص تشديد الرقابة على النفقات العمومية بمختلف أنواعها.

⁵ علي لطفى، مرجع سبق ذكره، ص 218.

المطلب الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العمومية وسياسة ترشيدها

1- ظاهرة تزايد النفقات العمومية: من خلال هذا العنصر سنتعرف على ظاهرة زيادة النفقات العمومية وأسبابها الظاهرية وكذلك الأسباب الحقيقية، حيث انه من أهم الظواهر الاقتصادية التي استدعت انتباه الاقتصاديين هي ظاهرة تزايدها مع زيادة الدخل القومي، أي أن العلاقة بينهما علاقة طردية بحتة بغض النظر عن درجة نمو الدولة الاقتصادي أو الفلسفة الأيديولوجية السائدة فيها.

وأول من لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي الألماني **فاجنر (wagner)**، بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها، ترتب عليها الاستنتاج بوجود اتجاه عام نحو زيادة نشاط الدولة المالي مع التطور الاقتصادي للجماعة، وصاغ ذلك في قانون اقتصادي سمي باسمه مؤداه " كلما حقق مجتمع معين معدلا من النمو الاقتصادي فإن ذلك يؤدي إلى اتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج القومي"¹.

وسوف يتم شرح وتوضيح كل من الأسباب الظاهرية والأسباب الحقيقية لتزايدها:

1-1- الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العمومية: المقصود بالأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العمومية هي الأسباب التي تؤدي إلى زيادة الإنفاق، حيث أن هذا الأخير لا يصاحبه زيادة في الإشباع أو الخدمات، بحيث أن جزء كبير من النفقات الزائدة لا ترجع إلى اتساع في الخدمات أو تحسين من مستوياتها، بل هي زيادة في المبالغ دون زيادة في الإشباع أو الخدمات ولذلك تسمى زيادة ظاهرية أي من حيث الظاهر فقط، وأهم الأسباب هي:

1-1-1- انخفاض قيمة النقود: يقصد بانخفاض قيمة النقود، انخفاض قوتها الشرائية مما يؤدي إلى نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بذات العدد من الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل وهي الظاهرة التي يمكن أن تفسر ارتفاع أثمان السلع والخدمات ومن الملاحظ بصفة عامة أن قيمة النقود أخذت في الانخفاض بصورة مستمرة وإن كانت نسبة التدهور تختلف من دولة إلى أخرى².

ويترتب على تدهور قيمة النقود زيادة النفقات العامة لمواجهة هذا التدهور، فالدولة تدفع عددا من وحدات النقد أكبر مما كانت تدفعه من ذي قبل للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات، فالزيادة هنا في

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 61.

² سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 63.

النفقات العامة زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب عليها أي زيادة في المنفعة الحقيقية أو زيادة في أعباء التكاليف العامة على الأفراد.

1-1-2- التغيير في الأساليب والإجراءات المحاسبية والمالية: إن التغيير في الأساليب والإجراءات المحاسبية والمالية التي يتم بموجبها حساب النفقات العامة يمكن أن يقود إلى زيادة ظاهرية فيها ودون أية زيادة حقيقية في النشاطات التي تتولى الدولة القيام بها من خلال هذه النفقات، فلقد كانت الطريقة الحسابية المتبعة في إعداد الميزانية العامة للدولة هي طريقة الميزانية الصافية¹.

وبموجب هذه الطريقة لا تدرج المؤسسات الحكومية جميع نفقاتها في ميزانيتها الخاصة بها، بل تطرح النفقات التي تستطيع تغطيتها من إيرادات المؤسسة وتدرج النفقات الباقية في الميزانية الخاصة بها، وبذلك لا تظهر في الميزانية العامة إلا المبالغ الصافية للإنفاق العام، وقد ترتب على هذا صغر حجم النفقات العامة في الميزانية العامة².

كذلك كان في الماضي قسم من النفقات العامة التي تؤديها الدولة بشكل خدمات ومنافع عينية، لا تتضمن الميزانية العامة قيمة كلفتها بالأرقام أما اليوم وبعد أن تخلت الدولة عن هذا الأسلوب وعن اعتماد قاعدة الصوافي، وبدأت العمل وفقاً لقاعدة الشمول التي تقضي بتضمين كافة النفقات العمومية وكافة الواردات في جانب الميزانية العامة مما أدى لتضمين الميزانية العامة نفقات لم تكن لتسجل فيها سابقاً ولذلك فإن الزيادة الناجمة عن تطبيق مبدأ الشمول تعتبر زيادة ظاهرية.

1-1-3- اتساع إقليم الدولة: يؤدي اتساع رقعة الدولة وزيادة مساحة الإقليم التابعة لها بانضمام إقليم أو أقاليم وزيادة عدد السكان إلى اتجاه النفقات العامة نحو الزيادة لمواجهة مطالب الأقاليم الجديدة، وتعد هذه الزيادة في النفقات العامة زيادة ظاهرية رقمية، لأنها لم تؤدي إلى زيادة نصيب الفرد منها رغم الزيادة الحاصلة للسكان، فزيادة حجم النفقات العامة هنا لمواجهة الأعباء الجديدة في ميادين مختلفة من الخدمات العامة، فارتفاع عدد الأطفال إلى إجمالي السكان يتطلب توفير الخدمات الأساسية المناسبة لمرحلة الطفولة، وفي مرحلة لاحقة زيادة نفقات التعليم بشكل خاص لمواجهة تلك الزيادة الحاصلة في نسبة عدد الأطفال، كما أن زيادة عدد الشيوخ يؤدي إلى زيادة المعاشات، وارتفاع توقعات الحياة يؤدي إلى العمل على زيادة العائد من الاستثمارات التعليمية، وكل تلك الأسباب تيرر زيادة النفقات العمومية في هذا المجال وفي المجالات الأخرى لها.

¹ فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 10.

² علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 199، ص 134.

1-2- الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة

يقصد بالأسباب الحقيقية لزيادة الإنفاق العام تلك المعطيات التي تؤدي إلى زيادة المنفعة الفعلية وتعود إلى أسباب سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية ومالية وهي كالآتي:¹

1-2-1- الأسباب الإدارية: إن توسع دور الدولة وزيادة نشاطها في جميع المجالات ودخولها في كل النواحي الاجتماعية والاقتصادية وغيرها أدى إلى زيادة الإنفاق العام والذي بدوره أدى إلى زيادة التكاليف والأعباء العامة مثل إنشاء المرافق الإدارية والخدمية لتغطية حاجات الأفراد.

1-2-2- الأسباب الاقتصادية: من أهم الأسباب التي تفسر ظاهرة الزيادة في النفقات العامة زيادة الدخل الوطني، التوسع في المشروعات العامة ومعالجة التقلبات الاقتصادية حيث تمكن زيادة الدخل الوطني من زيادة ما تقتطعه منه الدولة في شكل أعباء عامة، وحتى وأن لم تزد من حجم الضرائب وتشجع هذه الموارد المتاحة الدولة على زيادة إنفاقها في جميع المجالات، كما أن التوسع في إقامة المشروعات الاقتصادية يؤدي هو الآخر إلى زيادة النفقات العمومية؛.

1-2-3- الأسباب الاجتماعية: أدى التطور في مجال الخدمات الاجتماعية وضرورة تحقيق التوازن الاجتماعي إلى توسع حقيقي في نفقات الضمان الاجتماعي والإعانات الاجتماعية والإنفاق على توفير خدمات الصحة والتعليم، وأصبحت الدولة المعاصرة تولي اهتماماتها في هذا المضمار من أجل تحقيق الأهداف الاجتماعية المرسومة.

1-2-4- الأسباب المالية: لقد أسفر التطور في الفكر المالي عن نظرة مغايرة للإنفاق العام فبعد أن كان يعتبر تدميراً للثروة أصبح الإنفاق العام مصروفاً إيجابياً في الحياة الاقتصادية من خلال النفقات العمومية سواء لتوجيه النشاط الاقتصادي أو تحقيق الاستقرار والتوازن، ومما لاشك فيه أن هذه النظرة قد أسفرت عن خلق مزيد من المجالات للإنفاق العام.

كذلك لم تعد الطاقة الضريبية القصوى محددة للإنفاق العام بعد أن أصبح اللجوء إلى القروض العامة والإصدار الجديد أمراً ممكناً في الفكر المالي الحديث، والواقع أن هذا التطور قد أدى إلى الإسراف لكثير من الحكومات في الإنفاق العام في ظروف الحروب والأزمات وفي حالات عجز الميزانية وتمويل الاستثمارات العامة في الدول النامية بقصد دفع عجلة التنمية ورفع معدل الاستثمار، بحيث أصبح حجم الدين العام يمثل سمة عامة في معظم الدول المتقدمة والنامية على حد سواء.²

¹ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 47.

² محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 1، 2003، ص 103.

إجمالاً فإنه في ظل وجود مبررات موضوعية لتدخل الدولة، ومع توفر مصادر عديدة وبديلة لتمويل الإنفاق العام، اتجهت النفقات العامة للتزايد بسبب توفر الأموال اللازمة.

1-2-5- الأسباب السياسية: تؤدي بعض العوامل السياسية إلى زيادة الإنفاق العام وأهمها انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية في الدول الحديثة ونمو مسؤولية الدولة ودرجة نقاء الأخلاق السياسية.

2- سياسة ترشيد النفقات العمومية

إن سياسة ترشيد الإنفاق وتوجيه الوجهة الصحيحة التي تلبي حاجات الجماهير للسلع الاستهلاكية والخدمات العامة من جهة، وتنمية الاقتصاد القومي من جهة أخرى تعتبر من الأمور الهامة التي تشغل بال المفكرين والحكام على حد سواء ولكن الصعوبة في هذا الأمر انه ليس بالإمكان ابتكار معايير دقيقة وموضوعية لتحديد حجم النفقات العامة التي يجب إنفاقها في كل وجه من هذه الوجوه، أو كل غرض من الأغراض العامة لان هذه الأمور تتحدد بالدرجة الأولى في ضوء الظروف والملابسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تحيط بكل دولة على حدى¹.

إن حجم النفقات في دولة من الدول يعكس في الغالب الفلسفة العامة أو الاتجاه الأيديولوجي التي يقوم عليها نظام الحكم في تلك الدولة، حيث نجد أن دور الدولة خلال القرن 19 وما قبله كان دوراً محدوداً وذلك لسيادة المذهب الحر الذي يحتم على الدولة أن لا تتدخل في تنظيم سير الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلا في أضيق الحدود، ولذلك فقد كانت النفقات محدودة بدرجة كبيرة، أما في بداية القرن العشرين 20 ومنتصفه فقد زادت نشاطات الدولة وتنوعت بناء على ظهور الفلسفة الاشتراكية في الحكم والتي تقضي أن تتدخل الدولة بقوة في تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية من أجل تلبية الحاجات العامة التي توسعت، ومن أجل تحقيق مبادئ العدالة والمساواة بين جميع الأفراد، وبناء على ذلك فقد زادت نفقات الدولة وتوسعت وتعددت وظائفها وأصبحت النفقات العمومية أداة فعالة في يد الدولة تمكنها من التحكم في يد الاقتصاد القومي وتوجهه بما يخدم الغايات العليا للمجتمع.

ويظهر من ذلك أن العوامل التي تتحكم في حجم النفقات العامة وطريقة توزيعها هي عوامل إيديولوجية وسياسية في المقام الأول، ولكن هذا لا يعني إهمال العوامل الاقتصادية والاجتماعية الأخرى التي تؤثر في موضوع النفقات العمومية، فالعوامل المذهبية أو الأيديولوجية السائدة في دولة معينة تعني أنه إذا كان السائد في دولة ما الإيديولوجيا الفردية فإن حجم النفقات العامة وتنوعها يقل بالنسبة إلى الدخل القومي، وتبرير ذلك أن دور الدولة في ظل هذه الإيديولوجيات يقتصر على قيامها بوظائفها

¹ علي العربي وعبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة، دار عالم الكتب، الرياض، ص 60.

التقليدية، والأنشطة التي يعرف عنها النشاط الخاص (الدولة الحارسة) أما ما عدى ذلك من أنشطة فمتروك لحرية الأفراد¹.

أما في ظل الإيديولوجيات التدخلية فيتمثل دور الدولة في التدخل في العديد من الأنشطة الاقتصادية التي كان من الممكن أن يقوم بها النشاط الخاص، كاستغلال بعض المشروعات الإنتاجية، ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية، والعمل على ثبات قيمة النقود وتقديم الخدمات المجانية، ويترتب عن ذلك زيادة حجم النفقات العامة لمواجهة الزيادة في الأنشطة التي تقوم بها الدولة.

وأخيرا في ظل الإيديولوجيا الجماعية تقوم الدولة بمعظم الأنشطة الاقتصادية، وتملك أدوات الإنتاج بالإضافة إلى قيامها بدورها التقليدي، وبالتالي فإن حجم النفقات العامة يزيد بشكل كبير، وترتفع نسبتها إلى الحد الذي تكاد فيه مع الدخل القومي ذاته، وتتعدد أنواع هذه النفقات بقدر حاجات الأفراد بالإضافة إلى حاجات الدولة ذاتها، وتظهر هذه الإيديولوجيا في ظل الدولة المنتجة أي ذات النمط الاشتراكي.

وبالرغم من أهمية العوامل الإيديولوجية والسياسية والاقتصادية إلا أننا نجد أن حجم الدخل القومي يمثل السيد الأساسي على النفقات العامة، إذ أن الدولة لا تستطيع بأي حال من الأحوال أن تتدبر الإيرادات اللازمة لكي تتوسع في الإنفاق العام إلى ما لانهاية، وذلك لمحدودية قدرتها على فرض الضرائب على المواطنين أو التوسع في الإصدار النقدي أو الاقتراض لما يترتب عن ذلك من عواقب وخيمة على مستقبل الاقتصاد الوطني، كما أن النظام الرأسمالي يحتم على الدولة أن تربط بين حجم النفقات العامة وبين حالة الاقتصاد الوطني من حيث انتعاشه أو كساد، إذ يصبح من الضروري على الدولة أن تعمل على الحد من النفقات العامة في فترة الانتعاش الاقتصادي حتى تتفادى ارتفاع الأسعار أما في فترات الانكماش الاقتصادي فعلى الدولة أن تزيد من نفقاتها العامة، وذلك لرفع حجم الطلب الفعلي على السلع والخدمات ومن ثم تحقيق حدة البطالة، وإصلاح الميزان التجاري ولعل من الأساليب الهامة التي تساعد على الترشيد أن تعمل الدولة على تحديد أولويات إنفاقها بدقة فلا تسرف على الرفاهية والكماليات بقدر إنفاقها على مشروعات التنمية والمرافق العامة الضرورية التي تساعد على تطور المجتمع وتقدمه ونموه بصورة متوازنة وعادلة لكافة أفراد.

المطلب الثالث: مبررات عملية ترشيد النفقات العمومية، خطواتها والصعوبات التي تواجهها

1- مبررات عملية ترشيد النفقات العمومية: مما سبق يمكن استنتاج أن عملية ترشيد الإنفاق العام تعتبر من المبادئ الهامة في اقتصاديات الدولة، وسلوكها المالي في مختلف الأوضاع التي تواجهها الأجهزة

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 57.

الإدارية العامة، هذا وقد ظهرت في الآونة الأخيرة نسبيا اهتمامات متزايدة عالمية وإقليمية ووطنية بترشيده الإنفاق العام، وهذا يعني ضرورة تبني الدولة ومختلف أجهزتها العامة سياسة الترشيده في مختلف تصرفاتها بما في ذلك برامج الإنفاق العام، ومن أهم مبررات تبني سياسة الترشيده في الإنفاق العام عموما يمكن ذكر ما يلي:¹

- التأكيد على المسؤولية العامة للدولة فيما يتعلق باستخدام الأموال العامة بأفضل السبل الكفيلة بإشباع الحاجات العامة، وفقا لمبدأ الأولويات المرتبطة بالاقتصاد والمجتمع؛
- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام؛
- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة، الصعبة والمتغيرة محليا وعالميا؛
- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والبعيدة؛
- تجنب مخاطر المديونية وآثارها، خصوصا وأن كثيرا من الدول النامية تعاني من معضلة ديونها الخارجية التي أسرفت فيها في الماضي؛
- إن تطبيق مبدأ الترشيده يساعد في تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي يجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها؛
- تحقيق الانسجام بين القيم الدينية والمعتقدات الاجتماعية العربية والإسلامية من جهة، والسلوك الاقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى.

2- خطوات ترشيده النفقات العمومية: تتمثل أهم الخطوات في:²

- تحديد الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها بصورة دقيقة وبصفة مستمرة مع ترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها النسبية مع الأخذ في الاعتبار المتغيرات الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية التي تمثل المرحلة التي يمر بها المجتمع؛
- حصر وتحديد البرامج البديلة التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف بما يتضمنه ذلك من تحديد البرامج التي يجب أن تضطلع بها الدولة وتلك التي يضطلع بها القطاع الخاص مع التمييز في نطاق الإنفاق العام بين برامج الإشباع المباشر وبرامج الإشباع غير المباشر؛
- استخدام أساليب التحليل الممكنة لاختيار أفضل البرامج قدرة على تحقيق أهداف المجتمع؛

¹ نائل عبد الحافظ العوامله، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الفرقان، الأردن، 1983، ص 41.

¹ نفس المرجع أعلاه، ص 43.

- تخصيص الموارد وفقاً لهياكل برامج تحقيق الأهداف، وما يؤدي إليه ذلك من إعادة تنظيم الهيكل الإداري للدولة بما يتفق ومتطلبات الاضطلاع بالبرامج مع تفصيل البرامج إلى مكوناتها من برامج فرعية وأنشطة ومهام، الأمر الذي يمكن من تحديد مراكز المسؤولية عن إنجازات مكونات البرامج؛
- إعادة تقييم برامج الإنفاق على فترات وفقاً لما يطرأ من تغييرات على أولويات الأهداف، وعلى دور كل من الدولة والقطاع الخاص في الاضطلاع بها؛
- وضع إطار تنفيذي ملزم ودقيق يضمن كفاءة تنفيذ البرامج المختارة، مع تحديد مدى زمني للتنفيذ يمكن من مدى الوقوف على التقدم في إنجاز الأعمال، على أن يتم ذلك في إطار اللامركزية باعتبار أهداف ومعايير الإنجاز محددة؛
- ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق تخطيطه، على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز؛
- تطوير تقسيمات نفقات الدولة بما يجعل هذه التقسيمات قادرة على الوفاء بمتطلبات الوظيفة التخطيطية على المستويين الكلي (تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص) والجزئي (تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة) وقادرة على الوفاء بمتطلبات الرقابة على الأداء، بما يضمن فاعلية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد ومن ثمة تعظيم دور الحكومة في تحقيق أهداف المجتمع.
- وبالتالي يمكن القول أن متطلبات ودواعي الترشيده، تعني أنه لا بد من تبني سياسة واضحة وإجراءات محددة وعملية في مجال ترشيده الانفاق العام وما يرتبط به من جوانب، مثل ترشيده الاستهلاك الخاص والعام، وعلى كل المستويات الفردية والتنظيمية والمجتمعية، وتؤكد أهمية الترشيده في مختلف جوانب السلوك الإنساني وخاصة تلك المتعلقة بالأوضاع الاقتصادية والمالية للقطاعين العام والخاص على السواء، وتزداد الحاجة إلى سياسات وإجراءات الترشيده كلما دعت الحاجة، كسوء الأوضاع المالية والاقتصادية، وكثرة الأولويات والحاجات والتنافس بينها في ظل تناقص نسبي في المصادر المتاحة.
- 3- الصعوبات التي تواجه عملية الترشيده:** هناك بعض الصعوبات التي تواجه عملية ترشيده النفقات العمومية من أبرزها:¹
- صعوبة ابتكار معايير دقيقة وموضوعية لتحديد حجم النفقات، فحجم النفقات العمومية يتحدد في ظل الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها الدولة؛

¹ اشرف صالح، مرجع سبق ذكره، ص 68.

- إن حجم الإنفاق العمومي يعكس في الواقع الغالب الفلسفة العامة التي يقوم عليها نظام الحكم، فمنذ منتصف القرن العشرين ازدادت نشاطات الدولة وتنوعت من أجل تلبية الحاجات العامة التي تزايدت بسرعة؛

- صعوبة الحصول على الإيرادات اللازمة قصد التوسع في الإنفاق العام وذلك لمحدودية قدرة الدولة على فرض الضرائب على المواطنين أو التوسع في الإصدار النقدي أو الاقتراض نظرا لما يترتب على ذلك من عواقب وخيمة على الاقتصاد الوطني؛

- بما أن النظام الرأسمالي هو السائد حاليا، فإنه يتوجب على الدولة الربط بين حجم الإنفاق العمومي وحالة الاقتصاد الوطني حتى تتفادى ارتفاع الأسعار؛

من خلال ما سبق فإن عملية ترشيده النفقات العمومية تتطلب توفر عوامل عديدة لإنجاحها، وتتمثل هذه العوامل في تحديد الأهداف والأولويات والقياس الدوري للأداء، وكذا عدالة الإنفاق العام وتفعيل طرق الرقابة بالرغم من وجود عدة صعوبات تواجه إنجاح هذه العملية.

المبحث الثالث: تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر

تنفيذ النفقات العمومية له أهمية كبيرة، لذا أحاطها المشرع الجزائري بقواعد صارمة تنظمها، وحفها بإجراءات تمر بها، وفرض قيود على الأعوان المكلفين بتنفيذها، فمن أجل الالتزام الفعلي بها فرضت القواعد، وعليه سيتم التطرق إلى الأعوان المكلفين بتنفيذ النفقات العمومية والمراحل التي تمر بها.

المطلب الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية

حسب ما جاء به القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، إن الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية هم الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون¹.

1 - الأمر بالصرف

1-1- تعريف الأمر بالصرف: هناك عدة تعاريف حيث:

- يعرف الأمر بالصرف انه: " الشخص الذي يعمل باسم الدولة والجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية، ويقوم بعملية التعاقد، وتصفية دين الغير أو قيمة تحصيل الإيرادات العامة، ويأمر بصرف النفقات العمومية، وفي هذا الإطار يتحقق من حقوق الهيئات العامة"².

¹ المادة 23، القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 35، المؤرخ في 15 أوت 1990.

² علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2005، ص 131.

- ويعرف أيضا انه " كل شخص مؤهل لإثبات دين لهيئة عمومية وتصفية الأمر بتحصيله، ولإنشاء دين على هذه الهيئة وتصفية الأمر بدفعه"¹.

- وقد عرفته المادة 23 من القانون رقم 90-21: " يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21."²

وبالرجوع لهذه المواد فالأمر بالصرف هو المؤهل قانونا لتنفيذ عمليات الإثبات، التصفية والأمر بالتحصيل بالنسبة للإيرادات وعمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف بالنسبة للنفقات.

إذن فالأمرون بالصرف هم الأشخاص المكلفون بإدارة وتسيير الهيئات العمومية، حيث أن صلاحياتهم المالية ليست إلا مكملة أو تابعة لصلاحياتهم الإدارية، فهم لا يمثلون سلكا متخصصا يضطلع بمهام التسيير المالي للهيئات العمومية، وإنما تلحق بهم هذه الصفة (أمر بالصرف) لوجودهم على رأس هذه الهيئات، وقد يكونون معينون أو منتخبون.

1-2-أنواعه: حسب القانون رقم 90-21 " يكون الأمرين بالصرف ابتدائيين أو أساسيين وإما أمرين بالصرف ثانويين"³.

وهو نفس مضمون المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 " يكون الأمرين بالصرف إما ابتدائيين أو رئيسيين أو ثانويين"⁴.

1-2-1- الأمرين بالصرف الإبتدائيون أو الرئيسيون: " الأمرين بالصرف الإبتدائيون أو الرئيسيون هم الذين يصدرن أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين، وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين"⁵.

والأمرون بالصرف الرئيسيون هم:⁶

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ومجلس المحاسبة؛

- الوزراء؛

¹ مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2004، ص 28.

² المادة 23، القانون رقم 90-21، مرجع سبق ذكره.

³ المادة 25، نفس المرجع أعلاه.

⁴ المادة 6، المرسوم التنفيذي رقم 91-313، مؤرخ في 7 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخ في 7 سبتمبر 1991.

⁵ المادة 7، المرسوم التنفيذي رقم 91-313، مرجع سبق ذكره.

⁶ المادة 26، القانون رقم 90-21، مرجع سبق ذكره.

- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية؛
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب ميزانيات البلديات؛
- المسؤولون المعنيون قانونيا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛
- المسؤولون المعنيون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة؛
- المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة 2 من المادة 23 من القانون 90-21.

1-2-2- الآمرون بالصرف الثانويون: " الآمرون بالصرف الثانويون هم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدنيين"¹.

فالآمر بالصرف الثانوي تفوض له الاعتمادات من قبل الأمر بالصرف الرئيسي، هذا التفويض يعتبر تفويض سلطة (تفويض صلاحيات)، حيث يتم نقل جزء من صلاحيات رؤساء هذه الهيئات إلى مرؤوسيهم أي ممثليهم في فروع هذه الهيئات، كرؤساء المصالح غير المركزية².

فالتفرقة بين الأمرين بالصرف الرئيسيين والأمرين بالصرف الثانويين يمكن اعتمادها على أساس تخصيص الاعتمادات مباشرة أو تفويضها، وهذا المعيار يمكن اعتباره معيارا جوهريا وموضوعيا وعاما. جوهري لأنه ينصب على طبيعة الصلاحيات المالية لكلا الفئتين، أصلية أو مفوضة، وموضوعي لأنه يستند إلى الغرض من ممارسة هذه الصلاحيات، وهو استعمال الاعتمادات المرخص بها في الميزانية بالتخصيص المباشر أو بالتفويض، وعام لأنه يمكن دائما الرجوع إليه كلما تبدى قصور المعايير الأخرى.

1-2-3- الحالة الخاصة بالأمر بالصرف الوحيد: تنص المادة 25 من قانون المحاسبة العمومية على أن " الآمرون بالصرف هم من جهة إما أوليون أو رئيسيون، ومن جهة أخرى ثانويون أو أحاديون "، وهو ما يتوافق مع نص المادة 06 من المرسوم التنفيذي 91-313، إلا أن المادة 73 من قانون المالية التكميلي لسنة 1992 والتي عدلت في المواد 25 و 27 من القانون رقم 90-21 جاءت بصنف آخر أو حالة خاصة وهو الأمر بالصرف الوحيد".

حيث يطلق الأمر بالصرف الوحيد على الوالي، حيث نصت المادة 73 من قانون المالية التكميلي لسنة 1992 المعدلة للمادة 25 من القانون 90-21 على انه " يطبق الوالي بصفته الأمر بالصرف

¹ المادة 8، المرسوم التنفيذي رقم 91-313، مرجع سبق ذكره.

² حسب نص المادة 27، القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.

الوحيد، برامج التجهيز العمومي غير الممركز، المنصوص عليها سنويا، عن طريق تنظيمي والمسجلة في رقم دليله "1".

وقد سمي الوالي بالأمر بالصرف الوحيد لأنه من جهة لم يكن يسير ميزانية خاصة به (فيما يتعلق بالاعتمادات غير الممركزة للدولة) وإنما كان يقوم بتنفيذ العمليات المالية المسجلة في ميزانية الدولة والخاصة بمختلف الوزارات. وبالتالي لم يكن ممكن اعتباره أمرا بالصرف رئيسيا لهذه العمليات. وهو من جهة أخرى لم يكن أمرا بالصرف ثانويا لأن الاعتمادات لم تكن تفوض له، بل تخصص له نهائيا في بداية كل سنة مالية.

ملاحظة: وتجدر الإشارة انه في حالة حدوث مانع أو غياب الأمر بالصرف الرئيسي أو الثانوي يمكن للإدارة الوصية استخلافه بموظف آخر بموجب قرار يبلغ إلى المحاسب العمومي ويكون هنا الأمر بالصرف المستخلف مسؤول مسؤولية كاملة عن العمليات التي قام بتنفيذها².

2- المحاسب العمومي: هو " كل شخص يعين بصفة قانونية للقيام بتحصيل إيرادات ودفع النفقات العمومية وضمان حراسة المستندات والأموال والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، مع القيام بمسك محاسبة منتظمة لحركة حسابات الموجودات"³.

2-1- أنواع المحاسبين العموميين: حسب المهام الموكلة إليهم والعمليات التي ينجزونها، والمسؤوليات التي يضطلعون بها: " يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض"⁴.

و يمكن الرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 91-313 لمعرفة من له صفة محاسب رئيسي أو صفة محاسب ثانوي من المحاسبين العموميين لمختلف الهيئات العمومية.

2-1-1- المحاسب العمومي الرئيسي: يتصف بصفة المحاسبين الرئيسيين التابعين للدولة:⁵
العون المحاسب المركزي للخرينة، أمين الخزينة المركزي وأمين الخزينة الرئيسي، أمناء الخزينة في لولاية، والأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة.

¹ المادة 73، المرسوم التشريعي رقم 92-04، مؤرخ في 11 أكتوبر 1992، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 73، المؤرخ في 11 أكتوبر 1992.

² المادة 28 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.

³ حسب نص المادة 33، نفس المرجع أعلاه.

⁴ المادة 9، المرسوم التنفيذي رقم 91-313، مرجع سبق ذكره.

⁵ المادة 31، نفس المرجع أعلاه.

2-1-2 المحاسبون الثانويون: يتصف بصفة المحاسبين الثانويين:¹

قابضو الضرائب، قابضو أملاك الدولة، قابضو الجمارك، محافظو الرهون، أمناء خزائن البلديات.

المطلب الثاني: إجراءات تنفيذ النفقات العمومية

تتميز إجراءات تنفيذ النفقات العمومية بنوع من التعقيد والبطء (مقارنة بالإجراءات المعمول بها في الهيئات غير الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية) حيث يمر هذا التنفيذ في الحالات العامة، بأربع مراحل متتالية: الالتزام والتصفية، والأمر بالصرف ثم الدفع. وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين، يمكن وصف المراحل الثلاث الأولى بالمرحلة الإدارية، وهي من صلاحيات الأمرين بالصرف، أما الرابعة التي تسمى بالمرحلة المحاسبية، فهي من اختصاص المحاسبين العموميين.

1- الالتزام: هو: " الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين "².

وحسب مصدر هذا الدين يمكن أن نفرق بين الالتزام الإرادي والالتزام اللاإرادي، حيث أن الأول يتمثل في التصرف القانوني الذي تقوم به الهيئة العمومية لإنشاء التزام عليها. مثل طلب شراء لوازم مكتبية، أو إمضاء عقد أشغال، أو توظيف مستخدم.

أما الالتزام اللاإرادي فهو إثبات نشوء دين خارج عن إرادة الهيئة العمومية. ومثال ذلك تعويض الضرر الناشئ عن قيام موظف لخطأ كحادث مرور فالالتزام بالنفقة هنا مصدره الفعل المادي لحادث المرور، أو لخطأ الموظف المتسبب في ضرر للغير.

وينقسم الالتزام إلى قسمين: الالتزام القانوني ثم يليه الالتزام المحاسبي وذلك في تخصيص مبلغ النفقة وخصمه من الاعتماد المناسب.

و يضطلع بهذه المرحلة الأمر بالصرف والذي يمسك محاسبة إدارية للالتزام بالنفقات، حيث تتيح محاسبة هذه الالتزامات القيام في كل لحظة بتحديد مبلغ الالتزامات المنجزة قياساً إلى اعتمادات متاحة وتخضع هذه المرحلة لموافقة وتأشيرة مراقبة النفقات والالتزامات المسبقة.

2- التصفية: حسب قانون المحاسبة العمومية " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية"³.

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

¹ المادة 32، المرسوم التنفيذي رقم 91-313، مرجع سبق ذكره.

² المادة 19، القانون رقم 90-21، مرجع سبق ذكره.

³ المادة 20، القانون رقم 90-21، مرجع سبق ذكره.

و مرحلة التصفية تنقسم إلى مرحلتين أساسيتين هما:

- مرحلة التصفية في حد ذاتها ويتم فيها تقدير القيمة الصحيحة للدين الملتزم به؛
- مرحلة إثبات الخدمة المقدمة و فيها تتحقق الإدارة ميدانيا من الاستلام الفعلي للسلع والخدمات موضوع الدفع.

وتجدر الإشارة إلى أن عملية التصفية تبدأ عند استلام البضاعة المتعلقة بالنفقة، وتتم من خلال وضع عبارة خدمة مؤداة على الوثائق من طرف الأمر بالصرف.

3- الأمر بالصرف: وهو " الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقة العمومية"¹.

أي يعد الأمر بالصرف قرار إداري يعطى بموجبه الأمر إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة، فالتصفية وإن كانت تقر حق الدائن في استيفاء دينه، إلا أنها تبقى دون قوة تنفيذية قبل صدور الأمر بصرف النفقة. وهنا تتبدى السلطة التقديرية للأمر بالصرف بصفته مديرا أو مسيرا قبل كل شيء، حيث يستطيع أن يرفض أو أن يعلق الأمر بدفع النفقة إذا قدر أن ذلك هو الأنسب (و مثال ذلك أن يتلقى الأمر بالصرف معلومات أو يقوم بمعاينات تكشف عن أن أداء الخدمة الذي على أساسه تمت تصفية النفقة مسبقا لم يكن مرضيا، مما يجعله ممتعا عن الأمر بدفعها).

4- الدفع: هو " الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي"².

والدفع هو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية، أي أن أوامر أو حوالات الدفع التي يصدرها الآمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين لدفع مبالغها، وتجدر الإشارة أن دور المحاسب العمومي هنا لا يقتصر فقط على تسديد النفقات المقبولة من طرف الآمرين بالصرف، بل لهم دور أكثر من ذلك إذ يتمتعون في هذا المجال بنوع من السلطة الرقابية على عمليات الآمرين بالصرف، وهم يمارسون هذه الرقابة في حدود صلاحياتهم وطبقا للإجراءات المقررة قانونا.

وبعد التحقق من شرعية النفقات وجب عليهم دفعها في الآجال المحددة قانونا، وإذا كشفت رقابتهم عدم شرعية النفقات أو وجود أي نقص في تبريرها أو في البيانات اللازمة على أوامر الدفع، وجب عليهم إشعار الآمرين بالصرف برفض الدفع المعلل وفي الآجال المحددة وعليه فإن المحاسبون ملزمون تحت طائلة قيام مسؤوليتهم المالية الشخصية من التحقق بشرعية النفقات قبل قبول دفعها.

¹ المادة 21، القانون رقم 90-21، مرجع سبق ذكره.

² المادة 22، نفس المرجع أعلاه.

المطلب الثالث: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وصلاحياتهم ومسئولياتهم

1- مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي: تعتمد مالية الهيئات العمومية على قاعدة الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف، بمعنى من يوجه الأمر بالتنفيذ لا يقوم بمهمة التنفيذ أي أن الأمر بالصرف والمحاسب العمومي شخصيين متميزين إذ يقوم الثاني بمراقبة العمليات المحاسبية التي يقوم بها الأول، ويتمخض عن هذا المبدأ أنه لا يجوز أن يخضع المحاسب العمومي لسلطة الأمر بالصرف الوظيفية، ومن هنا نتفهم السبب الذي جعل القانون يمنع الأمر بالصرف من تعيين محاسبه وحول هذه السلطة للوزير المكلف بالمالية¹.

ويعد التنافي بين وظيفتين (الأمر بالصرف والمحاسب العمومي) صريحا طبقا للمادة 35 من قانون رقم 90-21²، حتى أن المشرع الجزائري منع من أن يكون الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أزواجا³. وهناك عدة مبررات للفصل وهي:⁴

1-1- تقسيم العمل: إذ نجد أن مبدأ الفصل بين التنفيذ الإداري والتنفيذ المحاسبي يؤدي إلى تجزئة الاختصاص وتقسيمه بينهما، ورغم أن هذا التقسيم يهدف إلى أمر واحد، وهو تنفيذ النفقات العامة وذلك من خلال العمليات الأربعة 04 المشار إليها أنفا (الالتزام، التصفية، الأمر بالدفع، الدفع) وكذا الإيرادات العامة وهذه العمليات تستوجب التخصص في الأدوار التي لا يجوز بمقتضاها أن يملك الموظف الواحد سلطتي الاختصاص، اتخاذ القرار والدفع معا في آن واحد، وتخضع العمليتين في النهاية لمجلس المحاسبية لمراجعتها وكشف الأخطاء.

1-2- المراقبة المتبادلة: إسناد عملية التنفيذ المالي إلى صنفين من الموظفين الأمرين بالصرف من ناحية والمحاسبين العموميين من ناحية أخرى له عدة مزايا منها على وجه الخصوص تأكد المحاسب قبل القيام بالدفع الفعلي إذ كان الأمر بالدفع شرعي، والمبلغ المطلوب دفعه يتوفر في نفس البند أي الفصل.

1-3- وحدة العملية المالية: وهذه تمكن وزير المالية باعتباره الرئيس المباشر لكافة المحاسبين من ممارسة الرقابة على مجموع العمليات المالية، وهذا يؤدي إلى توحيد هذه العمليات والإطلاع على الوضعية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، ومن خلال ذلك يسهل أمر اتخاذ القرارات السياسية على ضوء الحقائق والوقائع والاعتبارات المالية.

¹ حسب نص المادة 34 ، نفس المرجع أعلاه.

² حسب نص المادة 35، نفس المرجع أعلاه.

³ حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، ط 1، 1999، ص 142.

⁴ نفس المرجع أعلاه، ص 145.

1-4- تسير الرقابة القضائية: إن تقسيم المهام بين الأعوان يسهل عملية الرقابة القضائية خاصة في حالة وجود أخطاء، وذلك من خلال الرجوع إلى التزامات وواجبات كل صنف منهما، وذلك في إطار الميزانية العامة التي يتولى الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون تنفيذها.

2- صلاحيات ومسؤوليات كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

أخذا بما جاء في قاعدة الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي الذي ترتب عليها تخصيص المسؤولية لكل عون، سيتم توضيح الصلاحيات والمسؤوليات الخاصة بهما بدءا بتعيينهما، باعتبار أن المسؤولية تبدأ بتعيين كل منهما:

2-1- صلاحيات ومسؤوليات الأمر بالصرف: خول التعيين أو الانتخاب للوظيفة التي له من بين الصلاحيات تحقيق عمليات الصرف (الالتزام، التصفية) وعمليات التحصيل (الإيرادات) ، صفة الأمر بالصرف قانونا وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة¹، وهنا يتبين أن الأمر بالصرف يتم تعيينه كوالي والمدير العام في إدارة عمومية، كما قد يتم انتخابه كرئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يجب التنويه إلى أنه يشترط اعتماد الآمرون بالصرف لدى المحاسبون العموميون المكلفون بالتنفيذ (الإيرادات) والنفقات حيث تحدد كيفية الاعتماد عن طريق التنظيم.²

كما تجدر الإشارة إلى صلاحيات الأمر بالصرف (العملية المشار إليها في القانون) هي:³

- إجراء الإثبات وذلك لتكريس حق الدائن العمومي فيما يخص الإيرادات؛
- إجراء الالتزام والدين العمومي لإثبات نشوء الدين العمومي؛
- عملية التصفية وذلك لتحديد المبلغ بواسطة الوثائق الحسابية؛
- إجراء الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية، وهي المتعلقة بتنفيذ النفقة (صرفها)؛

- يتحمل الآمرون بالصرف مسؤولية القيام بهذه العمليات الموكلة إليهم إضافة إلى مسؤولياتهم المدنية والجزائية على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية وبهذه الصفة فهم مسؤولون شخصيا عن مسك جرد على الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم⁴؛

¹ حسب نص المادة 23، القانون رقم 90-21، مرجع سبق ذكره.

² حسب نص المادة 24، القانون رقم 90-21، مرجع سبق ذكره.

³ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سبق ذكره، ص 52.

⁴ حسب نص المادة 31، القانون رقم 90-21، مرجع سبق ذكره.

ويمكن للخرينة العمومية عند الاقتضاء ووفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم أن تعطيه تسبيقات من الأموال اللازمة لتغطية العجز، وفي الأخير قد يتعرض المحاسب إلى إحدى المسؤوليتين كما قد يتعرض إلى المسؤوليتين معا¹.

كذلك يحمي قانون المحاسبة كل المحاسبين العموميين من التهديد بالعقوبة إذا أثبتوا أن الأوامر التي رفضوها في خصوص صرف النفقة من شأنها تحريك مسؤوليتهم الشخصية والمالية، وبالرغم من ذلك يمكن أن تكون المسؤولية المالية تضامنية بين المحاسب العمومي والأشخاص الموضوعيين تحت أوامره لأن إتهام كاهل المحاسبين العموميين بكل هذه الواجبات لا يمنع بتحميل الأمرين بالصرف بمسؤولياتهم². وتجدر الإشارة إلى أنه هاتين المسؤوليتين للمحاسب العمومي لا يمكن أن تقحم إلا من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة والذي لديه كل السلطة في إبرام ذمة المحاسب حسن النية كليا أو جزئيا أو دفع باقي الحساب المطلوب منه والإعفاء من العقاب³، يعني عدم تطبيق أي عقوبة جنائية أو إدارية على المحاسب كالسجن والغرامة، أما بالمطالبة بالحساب فهذا ليس عقوبة لا جنائية ولا حتى إدارية وإنما تسوية وضعية فقط⁴.

المبحث الرابع: الإجراءات الرقابية على تنفيذ النفقات العمومية

باعتبار أن النفقة العامة تعود بالنفع العام للمواطنين، وأن القطاع الحكومي يعاني من مشاكل عديدة مثل ارتكاب الأعوان المكلفين بتنفيذها للأخطاء، وسوء استعمال الموارد والاختلاس، وجب المحافظة على المال العام بواسطة إجراءات رقابية فعالة وإصدار تعليمات وقوانين متعلقة بها لمتابعة ومراقبة تنفيذ النفقات العمومية، والاستعمال الحسن للمال العام وترشيده، واكتشاف المخالفات أو الانحرافات في وقت مبكر لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحه. وعليه تعتبر الرقابة من الوظائف الإدارية الهامة لأن الاختيار الحقيقي للإدارة يتجلى فيما تحققه من نتائج، وهذا على ضوء ما كانت تستهدف تحقيقه، ولذلك تبدو أهمية الرقابة في مضاهاة هذه النتائج المحققة من الأهداف التي وضعت للتحقيق، لذا سيتم التعرض في هذا المبحث لمفاهيم عامة حول الرقابة، أسسها، خطواتها وكذا أنواعها.

¹ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سبق ذكره، ص 30.

² حسب نص المادة 32، القانون رقم 90-21، مرجع سبق ذكره.

³ حسب نص المادة 46، نفس المرجع أعلاه.

⁴ حسين الصغير، مرجع سبق ذكره، ص 141.

المطلب الاول: ماهية الرقابة

1- تعريف الرقابة : هناك عدة تعاريف للرقابة يذكر منها مايلي:

- عرفت من الناحية القانونية بأنها "عبارة عن حق دستوري يخول صاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة"¹.

- وتعرف الرقابة على أنها "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية"².

أما المشرع الجزائري قد خصص للرقابة حيزا كبيرا في موضوعاته، حيث عرض الميثاق الوطني في بابه الثاني أربع (04) صفحات كاملة لموضوع الرقابة، كشف من خلالها على المخالفات في التلاعب بالأموال العمومية و عقوبتها، وهو يرى أن الغاية من الرقابة ليس مطاردة النقائص ولكن كيفية القضاء عليها، كما أن الدستور قد أفرد لموضوع الرقابة فصلا كاملا أشار فيه إلى أن الرقابة تستهدف ضمان التسيير الحسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد³.

فالرقابة بمدلولها العام هي التحقق أولا بأول من أن التنفيذ يتم وفق ما هو مقرر له في الخطة وفي حدود التعليمات والقواعد المقررة بغية اكتشاف نواحي الخطأ والانحرافات، وإيجاد الحلول المناسبة لها وعلاجها وتحاشي الوقوع في تلك الأخطاء، ولا تقف الرقابة عند حد كشف الانحرافات بين نتائج الخطة المالية والتنفيذ الفعلي لها، إنما تدخل في إطار تصحيح الانحرافات بعد تحديد أسبابها والجهات المسؤولة عنها ونوعية القرارات الواجب إتباعها⁴.

2- أهداف الرقابة: تهدف الرقابة بصفة عامة إلى:⁵

- متابعة تنفيذ الخطة الموضوعية وتقييم الأداء في الوحدات للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقا للسياسات الموضوعية ولمعرفة نتائج الأعمال والتعرف على مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عما يقع من انحرافات وما قد يكون في الأداء من قصور وأسباب ذلك لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، وللتعرف على فرص تحسين معدلات الأداء مستقبلا؛

¹ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، جامعة الاسكندرية، مصر، ط 2، 2004، ص15.

² عبد الفتاح الصحن، مبادئ وأسس المراجعة، مؤسسة شباب الإسكندرية، مصر، 1994، ص05.

³ نفس المرجع أعلاه، ص 06.

⁴ حمزة محمود الزبيدي، أساسيات الإدارة المالية، مؤسسة الوراق، عمان، الأردن، 2001، ص33.

⁵ عوف محمود الكفراوي، مرجع سبق ذكره، ص ص 22- 23.

- التأكد من سلامة القوانين واللوائح والتعليمات المالية والتحقق من مدى كفايتها وملاءمتها، واكتشاف نقاط الضعف فيها لاقتراح وسائل العلاج التي تكفل أحكام الرقابة على المال العام دون تشدد في الإجراءات التي قد تعيق سرعة التنفيذ، أو تسبب يؤدي لضياع الأموال وكثرة وقوع حوادث الاختلاس؛

- المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من العبث وتتلخص هذه الأهداف في النقاط الرئيسية الآتية:

- التحقق من أن الموارد قد حصلت وفقا للقوانين واللوائح والقواعد المعمول بها والكشف عن أي مخالفة أو تقصير؛

- التحقق من أن الاتفاق تم وفقا لما هو مقرر له، والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة دون إسراف أو انحراف والكشف عما يقع في هذا الصدد من مخالفات؛

- التحقق من أن الاتفاق تم وفقا لما هو مقرر له طبقا للخطة الموضوعة؛

- التحقق أن الموارد حصلت كما هو مقرر، و يمكن القول بأن هدف الرقابة هو التحقق من أن الموارد حصلت وفقا لما هو مقرر و أنها استخدمت أفضل استخدام.

3- أنواع الرقابة: تعددت تقسيمات وتصنيفات الرقابة وذلك على اختلاف استعمالها، لذا تم تصنيفها كالآتي:

3-1-1- من حيث الجهة: و تكون إما داخلية أو خارجية:¹

3-1-1- الرقابة الداخلية: وهي الرقابة التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها على الوحدات التابعة لها فهي رقابة ذاتية تمارسها الوحدات القائمة بالتنفيذ والمشرفة عليه و يعتبر من قبيل الرقابة الداخلية:

- الرقابة على مستوى المصلحة أو المؤسسة ورقابة هيئات القطاع العام أو الشركات القابضة على الشركات التابعة لها؛

- رقابة الوزير للوحدة أو المصلحة أو الهيئة التابعة له؛

3-1-2- الرقابة الخارجية: هي الرقابة التي تتولاها أجهزة خارجية غير خاضعة للسلطة التنفيذية وهي في الغالب رقابة لاحقة وقد تكون هذه الرقابة إدارية أو قضائية أو رقابة تشريعية، وفي بعض الأحوال قد يباشر جهات الرقابة الخارجية أنواع الرقابة الأخرى السابقة للصرف أو التنفيذ.¹

وتنقسم إلى:

- **الرقابة القضائية:** حيث تتولى هيئة قضائية فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية، وحوادث الغش والسرقة وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين بتدريك الموقف، أو إحالتهم إلى القضاء الجنائي إذا

¹ عوف محمد الكفراوي، مرجع سبق ذكره، ص 25.

استدعى الأمر، كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو للسلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية، وكذا اقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل.¹

- **الرقابة التشريعية:** تتولاها الهيئة التشريعية لما لها من سلطة مطلقة في الرقابة المالية، وقد تتم الرقابة مباشرة أثناء السنة المالية، أو بعد فحصها للحساب الختامي عن طريق الاستجواب والسؤال للوزراء كممثلين للسلطة التنفيذية، وترتب على هذا الأسلوب مسؤولية للوزراء. ونظرا لعيوب هذا الأسلوب من أساليب الرقابة المالية لعدم إمام الهيئة التشريعية بالأصول العلمية للرقابة المالية، لذا وجد من الأفضل تكليف لجنة مختصة مهمتها تنفيذ الميزانية، وفحص الحساب الختامي للدولة و المستندات المؤيدة له، وقد يكون من سلطتها استدعاء الأمرين بالصرف للمناقشة، ثم ترفع هذه اللجنة تقريرها الى السلطة التشريعية بكامل هيئتها حيث يتخذ هذا التقرير أساسا لمساءلة السلطة التنفيذية.²

3-2- من حيث التوقيت: تنقسم إلى:³

3-2-1- الرقابة المسبقة: تتخذ صورة الموافقة السابقة، وهي حق يخوله القانون لشخص عام، وهذا النوع من الرقابة يتراوح بين ضرورة الحصول على تراخيص مسبقة للقيام ببعض الأعمال والمشروعات وإقرارها وإصدار التعليمات اللازمة لإنجاحها. فهي تحمل معنى الوصاية من جانب الدولة لفرض حدود وقيود معينة تؤدي لحسن توزيع الموارد الاقتصادية ولترشيد الإنفاق العام. ومن أهم ميزات هذا النوع:

- نقل فرص ارتكاب الأخطاء و تمنع وقوع معظمها؛

- تخفيف المسؤولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة القائمين بالتنفيذ.

وعلى الرغم من هذه المزايا إلا أنها لا تخلو من عيوب منها؛

- تأخير تنفيذ الأعمال بسبب الوقت الذي تتطلبه؛

- تحكم القائمون بالرقابة السابقة في الجهات والمصالح الحكومية مما يزيد من نفوذهم.

3-2-2- الرقابة أثناء التنفيذ (ذاتية): : هذا النوع تقوم به الأجهزة والإدارات بالوحدات المختلفة لما تأكد من سلامة ما يجري عليه العمل داخلها ومن أن التنفيذ يسير وفقا للخطط والسياسات الموضوعة وهذا ما يطلق عليه الرقابة الذاتية، حيث تمتاز بالقدرة على اكتشاف الخطأ و القصور والإهمال فور وقوعه فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية.

¹ حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، 2003، ص 51.

² حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مرجع سبق ذكره، ص 52.

³ عوف محمد الكفراوي، مرجع سبق ذكره، ص ص، 39-40.

3-2-3- الرقابة اللاحقة: هي فحص ومراجعة العمليات المالية التي تمت فعلا للكشف عما وقع من مخالفات مالية، ويتسم هذا النوع من الرقابة بالشمول حيث انه يشمل فحص الحسابات في مجموعها ويتاح لها الإلمام بالعمليات المالية كاملة وإجراء المقارنات بين الحسابات والأنظمة ذات الطابع الواحد، فالرقابة اللاحقة تكشف وتحسم كثيرا من الأخطاء التي قد يتعذر كشفها، أو لا تظهر على حقيقتها إذا روجعت منفردة و تتضح بعد تجميعها.

3-3- من حيث النوعية: وتنقسم إلى:¹

3-3-1- الرقابة الحسابية: هي رقابة تقليدية تقتصر على مراجعة الدفاتر الحسابية ومستندات الصرف و التحصيل، ومدى تطابق الصرف للاعتمادات الممنوحة لكل بند من بنود الميزانية، وهي تهدف لبذل أقصى جهد لكشف الأخطاء الفنية والغش، وقد تمتد الرقابة الحسابية إلى فحص النظام المحاسبي المتبع أو النظم المالية المعمول بها وتقديم الاقتراحات التي قد تراها هيئة الرقابة لازمة.

3-3-2- الرقابة التقييمية: هي تلك التي لا تقتصر على التأكد من سلامة الدفاتر والمستندات الحسابية وصحة تطبيق القوانين واللوائح المالية فحسب، ولكنها لا تتجاوز كل ذلك في محاولة لتقييم النشاط الحكومي نفسه. فهي تبحث عن مدى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، فهئية الرقابة التقييمية تقوم بدراسات للتكاليف النمطية لكل وجه من أوجه النشاط العام، وهي تعتبر من أحدث أساليب الرقابة المالية، فمع ازدياد حجم النفقات العامة أصبحت الرقابة الحسابية وحدها غير كافية.

المطلب الثاني: أساليب وأسس وخطوات الرقابة الفعالة

حتى تكون الرقابة فعالة ومحقة للأهداف المذكورة سابقا، يستوجب الأمر مراعاة مجموعة من الأساليب والأسس والخطوات التي يمكن عرضها كالآتي:

1- أساليب الرقابة: توجد أساليب عامة للرقابة تعتبر كأدوات أساسية للعمل الرقابي وهذه الأساليب لا تختلف في مضمونها في الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة أو في الرقابة على وحدات القطاع العام، ومن هذه الأساليب نعرض ما يلي:²

1-1- الملاحظة والمشاهدة: يستخدم هذا الأسلوب الرقابي في أغلب الأحيان عن طريق مراقبة الوحدات وملاحظتها أثناء القيام بالعمل، ويتم هذا بواسطة الرؤساء والمشرفين في مستويات الإدارة المختلفة بهدف تصحيح ما يقع من أخطاء فور وقوعه ومراجعة النتائج المحققة، وهذه الرقابة الدائمة والمستمرة متاحة

¹ حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مرجع سبق ذكره، ص 54.

² عوف محمود الكفراوي، مرجع سبق ذكره، ص ص: 78-79

لنظم الرقابة الداخلية، وهي بطبيعتها غير متاحة للأجهزة الرقابية الخارجية المتخصصة والتي لا يتوفر لها إعادة إمكانية الرقابة الفورية عن طريق الملاحظة والمشاهدة.

1-2-المراجعة والفحص والتفتيش: المراجعة والفحص أسلوب واحد يعني فحص الحسابات والدفاتر والمستندات بحيث يستطيع المراجع الاقتناع بسلامة المركز المالي وصحة حسابات النتيجة أو عدم سلامتها، فهو أسلوب للوصول إلى درجة معينة من الثقة له إجراءات وقواعد معينة. وقد يباشر هذا العمل الرقابي بأساليب عديدة ومتنوعة منها:

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

1-3- الحوافز والجزاءات: تقرير الحوافز للجهود الممتازة وللعامل الكفاء وتوقيع الجزاءات على العامل المخالف والمهمل يعتبر أسلوب غير مباشر من أساليب الرقابة يساعدها على تحقيق أهدافها دون وجود رقيب أو مشرف، فمثل هذا النظام سيؤدي بلا شك لزيادة الإنتاج والمحافظة على المال العام وصيانتها.

وتتطوي أساليب الرقابة على الوسائل التي يمكن إتباعها لإظهار الحاجة إلى القيام بهذا العمل الايجابي والطرق البديلة المتاحة للقيام به، والتمكن من اختيار أفضلها للقيام بالعمل المرغوب في الوقت المطلوب، وطبقا لذلك قام "جوردن شلنجر" بالتمييز بين أربعة أساليب للرقابة كما يلي:¹

- الرقابة عن طريق التخطيط واتخاذ القرار؛
- الرقابة عن طريق الجدولة والتوجيه والإشراف؛
- الرقابة عن طريق المتابعة باستخدام تقارير الأداء؛

¹ عبد الحي مرعي، محاسبة التكاليف لأغراض التخطيط والرقابة، شباب جامعة الإسكندرية، مصر، 1993، ص 433.

- الرقابة عن طريق التدبير الهادف.

2- الأسس التي تقوم عليها الرقابة: يجب ان تقوم الرقابة في أي منظومة على مجموعة من الأسس أهمها:¹

- الموضوعية: تعني أن تكون المعايير المحددة للرقابة موضوعية، بحيث لا يتدخل العامل الذاتي في الرقابة كأن تكون المعايير كمية يمكن قياسها؛

- المرونة: يجب أن يتميز النظام الرقابي بالمرونة وقابلية التعديل وفق الظروف المتغيرة للعمل؛

- أن يتصف النظام الرقابي بالوضوح والبساطة؛

- أن يكون النظام الرقابي قليل التكاليف أي لا يشكل عبء اقتصادي؛

- أن يقدم النظام الرقابي الإجراءات الواجب اتخاذها لتصحيح الأوضاع ومعالجة الأخطاء والانحرافات على الخطط الموضوعية، بل من الواجب أن يكون النظام الرقابي مثمرا بحيث يبين الطرق والإجراءات الصحيحة؛

- أن تتناسب الرقابة مع طبيعة النشاط وظروف ومقتضيات العمل الإداري، مثلا أساليب الرقابة التي تستخدمها الإدارة المركزية تختلف عن أساليب الرقابة المستخدمة في الإدارة المركزية؛

- يجب أن تمارس الرقابة في الوقت المناسب بحيث تساهم في اكتشاف الانحرافات أو الأخطاء في الوقت المناسب حتى يمكن علاج الموقف مما يؤدي إلى تكاليف إضافية.

3- خطوات الرقابة: تتطوي عملية الرقابة على الخطوات التالية:²

- **تحديد المعايير الرقابية:** بحيث تسير المعايير على المقاييس الموضوعية التي تستخدم النتائج الفعلية في المنظمة، وذلك بوضع معدلات معينة للأداء، وتحتوي هذه المعايير على وحدات عمل محددة لقياس كمية العمل ومستواه اللازم للأداء.

- **قياس الأداء:** بعد تحديد المعايير الرقابية، يجب قياس الأداء الفعلي ثم مقارنته بتلك المعايير والمعدلات السابق وضعها وهذه المطابقة تمكننا من اكتشاف مدى الانحراف.

- **تصحيح الأخطاء والانحرافات التي تم اكتشافها:** هي الخطوة التي تأتي في أعقاب اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات ودراستها وتحليلها لمعرفة أسبابها والعوامل التي أدت إليها، ثم تصحيح هذه الانحرافات وبالتالي تحقق الغاية من الرقابة، وقد يتمثل هذا التصحيح في إعادة توزيع المهام أو توضيح الواجبات، أو

¹ حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية الجزائر، ط 1، 1999، ص142.

² نفس المرجع أعلاه، ص143.

عن طريق اختيار أفضل للمرؤوسين أو تنظيم برامج تدريب للعاملين، أو عن طريق توجيه العاملين وشرح العمل لهم.

المطلب الثالث: الإجراءات الرقابية على تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر

تهدف الإجراءات الرقابية إلى التعرف على مواقع الخلل وإصلاحها دون ترك أخطاء تتعدد وتنتشر فيصبح علاجها باهض التكاليف، وكذا محاربة السلوكيات الضارة والانحرافات (إهمال وتواطؤ...) ومعاقبة أصحابها.

ولقد شهدت هذه العملية تطورا يساير التطور الذي حصل بالنظم السياسية وصولا إلى ما هي عليه السياسة الحالية، وهذا راجع إلى اتساع مجالات استخدام المالية العمومية وتعددتها.

1- تطور الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر: لقد مرت الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر بثلاثة مراحل أساسية وهي:¹

1-1- العهد العثماني: في هذه الفترة كانت الجزائر تدير شؤونها وفقا للنظام المالي الإسلامي الذي يستند إلى أحكام الشريعة الإسلامية، بحيث كانت الزكاة تمثل المورد الرئيسي بالنسبة لإيرادات الدولة وكانت نفقاتها تتمثل على الخصوص في المجهود الحربي وفي مصاريف الشرطة وبعض الأعمال الإدارية.

1-2- الفترة الاستعمارية: لم يكن أثناء هذه الفترة ميزانية متعلقة بالجزائر، حيث كانت مرتبطة ارتباطا مباشرا بفرنسا، فكانت تدرج نفقات الجزائر ضمن نفقات وزارة الداخلية الفرنسية، وبهذه اعتبرت الميزانية متعلقة بالجزائر بمثابة جماعة محلية إقليمية لا مركزية، لأنها كانت تابعة للسلطة المركزية الفرنسية.

1-3- الفترة ما بعد الاستقلال: أصدرت الجزائر المستقلة أولى ميزانية لها في ديسمبر 1962، وتميزت هذه الأخيرة بالمحافظة على سير جهاز الدولة وتجسيدها لوجودها خصوصا على الصعيد الاجتماعي والتنظيمي، وبدءا من هذه السنة أصبحت الرقابة على الميزانية جزائية محضة.

أما من الناحية التشريعية فقد استمر العمل بقوانين الغير، تلك المتعارضة مع السيادة الوطنية بسبب الفراغ القانوني وغياب بديل وتماشيا مع إعادة هيكلة الجهاز الرقابي، إضافة إلى نقص في الخبرة وفي الموظفين المؤهلين لضمان السير الحسن للأموال العمومية، إلا أنه مع مرور الوقت استطاعت الجزائر أن تنشأ جهاز في مستوى هذه المهمة والذي يمارس رقابة فعالة متعددة (إدارية، برلمانية وقضائية).

¹ قويدر رضوان، الرقابة على صرف النفقات العمومية، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم العلوم تخصص مالية، المركز الجامعي بالشلف، 1997، ص 5.

2- الإجراءات الرقابية

2-1- الرقابة الإدارية: تتم بواسطة هيئات مختصة غير مستقلة تابعة للسلطة التنفيذية، وهي لا تتمتع بالاستقلال الحقوقي كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشعبي الوطني أو مجلس المحاسبة.

هذه الرقابة من اختصاص كل من المراقب المالي والمفتشية العامة للمالية، إضافة إلى رقابة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف.

فالمراقب المالي يمارس رقابة سابقة على تنفيذ النفقة، في حين المفتشية العامة للمالية والمحاسب العمومي فرقابتهما تكون مسابرة للتنفيذ.

2-1-1- رقابة المراقب المالي:

2-1-1-1- تعريف المراقب المالي: حسب المادة 4 من المرسوم التنفيذي 92-414: "فانه تمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها المراقبون الماليون بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، طبقاً لأحكام هذا المرسوم وللقوانين الأساسية الخاصة التي تحكمهم، ويعين الوزير المكلف بالميزانية المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين"¹

وعليه طبقاً لهذا المادة فإن المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات للعمومية، ويعين بقرار وزاري من طرف الوزارة المكلفة بالمالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية.

2-1-1-2- تنظيم رقابة المراقب المالي: توكل للمراقب المالي إما الرقابة على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي:

- المستوى المركزي: وجدت هذه الرقابة أصلاً على مدى شرعية الالتزامات التي يقوم بها الآمرون بالصرف الرئيسيون، حيث تعتبر هذه الرقابة أكثر أهمية لأنها تمارس على مستوى تكون فيه الأخطاء أكثر خطورة من الأخطاء التي يرتكبها الآمرون بالصرف الثانويين.

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

¹ المادة 4، المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992.

2-1-1-3- مهام المراقب المالي: تتمثل مهام المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع

والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، ويكلف بهذه الصفة على الخصوص خاصة بما يأتي:¹

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها؛

- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها؛

- القيام بأي مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية؛

- تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بالمالية العمومية؛

- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية؛

- تقديم النصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.

2-1-1-4- إجراءات الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي: بالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي

رقم 414-92 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374، نجد أن إجراءات الرقابة التي يمارسها

المراقب المالي تقوم على محورين أساسيين ألا وهما:

- **خضوع قرارات الالتزام بالنفقة لتأشيرة المراقب المالي:** يقوم بها المراقب المالي وفقا لمجموعة من

الشروط، حيث أن كل الالتزامات بالنفقة المسجلة في ميزانية الدولة يجب أن تخضع للتأشيرة المسبقة

للمراقب المالي، وعليه لا يمكن في أي حال من الأحوال الالتزام بنفقة معينة دون وجود تأشيرة مسبقة

للمراقب المالي، وهذا ما نصت عليه المادتين 5 و6 من المرسوم السالف الذكر، حيث تخضع كل القرارات

المتضمنة التزاما بالنفقة مسبقا وقبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي، وتتمثل هذه القرارات في:²

- مشاريع قرارات التعيين، والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين

باستثناء قرارات الترقية في الدرجات؛

- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية؛

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

السنة المالية؛

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

¹ المادة 10، المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 64، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011.

² المادة 5، المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 67، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009.

- كما يخضع لتأشيرة المراقب المالي:¹
- كل التزام مدعم بسند طلب والفاتورات الشكلية والكشوف ومشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية؛
 - كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات في الميزانية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية؛
 - كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.
 - **مسك محاسبة الالتزام بالنفقات:** إن مسك محاسبة الالتزامات تهدف إلى تحديد مبلغ الالتزام المنفذ من الاعتمادات المسجلة في الميزانية والرصيد المتبقي في كل لحظة، فمحاسبة الالتزام التي يقوم بمسكها المراقب المالي تكون في مجال التسيير أو التجهيز.
 - بالنسبة لمحاسبة الالتزام المتعلقة بنفقات التسيير هي:²
 - الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب والمواد؛
 - ارتباط الاعتمادات، وتحويل الاعتمادات؛
 - التفويضات بالاعتمادات التي تمنح للأمرين بالصرف الثانويين؛
 - الالتزام بالنفقات التي تمت، والأرصدة المتوفرة.
 - أما فيما يخص الالتزام المتعلق بنفقات التجهيز وهي:³
 - الترخيصات بالبرامج المفردة، وعند الاقتضاء إعادة التقييم والتخفيضات المتتالية؛
 - الالتزامات المنفذة؛
 - الأرصدة المتوفرة.
- 2-1-1-5- نتائج إجراءات رقابة المراقب المالي على النفقات العمومية:** بعد القيام بإجراءات الرقابة والتأكد خاصة من:⁴
- صفة الأمر بالصرف؛
 - مطابقة الالتزام التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛
 - توفر الاعتمادات أو المناصب المالية؛

¹ المادة 6، المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سبق ذكره.

² المادة 28، المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سبق ذكره.

³ المادة 20، المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سبق ذكره.

⁴ المادة 9، المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سبق ذكره.

- التخصيص القانوني للنفقة؛
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة؛
- وجود التأشير أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض.
- يكون للمراقب المالي أن يصل إلى إحدى النتيجتين، حالة مطابقة العملية للقوانين والتنظيمات المعمول بهما، وإما حالة عدم المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- تنتهي رقابة النفقات الملتزم بها بتأشيرة توضع على استمارة الالتزام، وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية عندما تتوفر في الالتزام الشروط اللازمة¹.
- في حالة مطابقة الالتزام بالنفقة للشروط يقوم المراقب المالي بوضع التأشيرة على بطاقة الالتزام وعلى الوثائق الإثباتية، والتي تعتبر دليلا على سلامة النفقة وفي هذه الحالة يمكن للأمر بالصرف أن يمرر الأمر بالدفع أو حوالة الدفع للمحاسب العمومي لإجراء عملية الدفع.
- وأما في حالة عدم مطابقة الالتزام بالنفقة للشروط نكون أمام حالتين الرفض والتغاضي، فبالنسبة للعمليات غير مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما تكون العملية موضوعا للرفض المؤقت² أو النهائي³ حسب الحالة.
- وفي حالة الرفض النهائي يمكن للأمر بالصرف القيام بالتغاضي تحت مسؤوليته عن طريق قرار معلل، ويجب أن تحتوي مذكرة الرفض على جميع الملاحظات الضرورية، والمراجع من النصوص المتعلقة بالعملية المنجزة، وان تحتوي في مرة واحدة حول أسباب عدم منح التأشيرة.
- فحالات الرفض المؤقت تبلغ من طرف المراقب المالي في الحالات التالية:**⁴
- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح؛
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة؛
- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.
- وبهذا يعتبر تخلف أحد هذه البيانات سبيلا للرفض المؤقت لمنح التأشيرة من المراقب المالي، وتعد هذه المخالفات غير جوهرية إذ تمثل إجراءات شكلية تدع للأمر بالصرف فرصة لتعديل الالتزام بالنفقة

¹ حسب نص المادة 10، المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سبق ذكره.

² أنظر للملحق رقم (01)

³ أنظر للملحق رقم (02)

⁴ المادة 11، المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سبق ذكره.

وتصحيح الخلل الوارد، كما أن الرفض المؤقت يؤدي إلى تعليق آجال تطبيق الرقابة المسبقة على النفقات الملتمزم بها.

أما في حالة الرفض النهائي تبلغ من طرف المراقب المالي في الحالات التالية:¹

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛
 - عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية؛
 - عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.
- وتعد هذه الحالات من الإجراءات الأساسية والجوهرية التي لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها وبهذا لا يمكنه تصحيح الالتزام بالنفقة، غير أنه يشترط أيضا على المراقب المالي أن يبرر رفضه النهائي لمنح التأشير حتى لا يكون متعسفا في اختصاصه الرقابي.

وإذا رأى الأمر بالصرف أن هذا الرفض النهائي تعسفي في حقه، يمكنه اللجوء إلى حالة التنازلي وفي هذه الحالة ترفع مسؤولية المراقب المالي وتقوم مسؤولية الأمر بالصرف، حيث يقوم الأمر بالصرف بالتنازلي عن طريق قرار معلل ويجب عليه أن يعلم وزير المالية².

ولا يمكن القيام بالتنازلي للأسباب التالية:³

- عدم تمتع الأمر بالصرف بالصفة القانونية التي تؤهله للقيام بالعملية؛
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية؛
- إنعدام التأشير والآراء المسبقة المنصوص عليها في القانون والتنظيم المعمول بهما؛
- انعدام الوثائق الإثباتية المتعلقة بالالتزام؛
- التخصيص غير القانوني للالتزام سواء بتجاوز الاعتمادات أو تغييرها.

إن الالتزام الذي يتم بموجبه التنازلي يوجه إلى المراقب المالي للتأشير عليه بتأشير الأخذ في الحسبان مع الرجوع إلى تاريخ ورقم التنازلي، ويقوم المراقب المالي بتحويل نسخة من ملف الالتزام إلى وزير المالية للإعلام، وفي كل الحالات السابقة تتحصل المؤسسات المتخصصة في الرقابة على نسخة من ملف التنازلي.

¹ المادة 12، المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سبق ذكره.

² حسب نص المادة 12، المرسوم التنفيذي رقم 09-347، مرجع سبق ذكره.

³ المادة 19، المرسوم التنفيذي رقم 92-414، مرجع سبق ذكره.

2-1-2- رقابة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف: إن مراحل تنفيذ النفقات العمومية كما سبق توضيحها تنقسم إلى قسمين الأولى إدارية تتضمن الالتزام والتصفية والأمر بالدفع، والثانية محاسبية تتضمن دفع المال العمومي.

حيث يمنح القانون للمحاسب العمومي سلطة ممارسة الرقابة على الأمر بالصرف، ولكي يتمكن من ممارسة هذه الرقابة كان من الضروري وجود مبدأ الفصل بينهما، إذ يجب على المحاسب التأكد من:¹

- صحة توقيع الأمر بالصرف المعتمد لديه؛
- وجود وكفاية الاعتمادات المالية؛
- صحة الخصم، أي تناسب النفقة مع نوع الاعتماد المخصص لها مع المادة والفصل؛
- صحة الدين، وتبرير الخدمة المنجزة وشرعية الوثائق المقدمة؛
- عدم وجود معارضة للدفع كالحجز على الحساب بمقتضى حكم قضائي؛
- عدم انقضاء الدين بالتقادم الرباعي أي سقوط حق دائني الدولة المتماطلين بمرور أربع سنوات؛
- تأشيرة المراقب المالي على قرارات التعيين، وعلى النفقات الملتزم بها.

وفي حال عدم قبول المحاسب العمومي صرف النفقة وجب عليه البعث برسالة رفض مكتوبة ومسببة للأمر بالصرف²، وحسب السير العادي للصرف يقوم الأمر بالصرف بتكملة أو تصحيح الأمر بالصرف المرفوض، وباعتباره مسؤولاً عن المرفق العمومي يلزمه بالتسيير المستمر، فلا بد أن يحرص على دفع النفقة حتى إذا تعذر عليه الامتثال لرسالة الرفض المبعوثة من طرف المحاسب، فعندئذ يمنحه القانون سلاحاً أخيراً لتمير الأمر بالصرف وهو ما يعرف بالأمر المكتوب أو التسخير المكتوب، وإذا امتثل المحاسب العمومي لهذا التسخير وفقاً لشروط معينة تعفى ذمته من المسؤولية المالية والشخصية، وعليه أن يرسل تقريراً إلى كل من الوزارة والسلطة الوصية على الأمر بالصرف في ظرف 15 يوم³، ورغم التسخير المكتوب فيجب على المحاسب أن يرفض الامتثال إذا كان الرفض معللاً بما يلي:⁴

- عدم توفر الاعتمادات المالية؛
- انعدام إثبات الخدمة أو طابع الخدمة غير إبرائي،

¹ حسين الصغير، مرجع سبق ذكره، ص 142.

² حسب نص المادة 1، المرسوم التنفيذي رقم 91-314، المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، يتعلق براء تسخير الامرين بالصرف للمحاسبين العموميين، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخ في 7 سبتمبر 1991.

³ المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 91-314، مرجع سبق ذكره.

⁴ حسين الصغير، مرجع سبق ذكره، ص 141.

- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهل إذا كان منصوصا عليه في التنظيم المعمول به.

أما فيما يخص التسخير فلم يتوفر بشأنه نموذج معين وإنما يشترط عنه عبارة الأمر، وليس عبارة أخرى مجاملة بطلب أو رجاء، كما يمكن للوزير المكلف بالمالية أن يطلب عند الحاجة معلومات مكملة من الأمر بالصرف¹.

2-1-3-رقابة المفتشية العامة للمالية: تمارس المفتشية العامة رقابتها بواسطة مفتشين عاملين للمالية ومفتشين مساعدين وتتمثل رقابتهم في مهام المراجعة أو التحقيق وتتناول:²

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

- التسيير والوضع المالي في المصالح أو الهيئات التي تجري عليها المراقبة؛

- صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها؛

- مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية؛

- شروط استعمال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت هيئات الجهاز المالي للدولة.

تتم مراقبة المفتشية العامة للمالية في عين المكان، وبناء على المستندات، كما أنها تكون إما فجائية أو بعد إشعار مسبق، غير أنه يتعين على المفتشين عدم التدخل في تسيير المصالح المخصصة بالرقابة، كما عليهم المحافظة على السر المهني، إذا وجد المفتش نقائص أو تأخر كبير في محاسبة مصلحة وهيئة تمت مراقبتها، جاز له أن يأمر المحاسبين بأشغال الضبط لأن عدم الترتيب والتأخر يتعذر معه القيام بالمراجعة العادية، ويحرر المفتش محضر تقصير يقدمه إلى السلطة السامية أو الوصاية ورئيس مجلس المحاسبة، ثم تنجز المفتشية برنامج رقابتها وتحرر في نهاية السنة تقريرا يقدم للوزير المكلف بالمالية مع تدعيمه للاقتراحات التي تراها ضرورية لتحسين المصالح وتطوير مناهج الضبط المالي والمحاسبي.

2-2- الرقابة البرلمانية: تتمثل هذه الرقابة في البرلمان بغرفتيه مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني

إذ تعتبر رقابة هذا الأخير من أهم الإجراءات الرقابية على النفقة العمومية بصفة خاصة وعلى الميزانية

¹ حسب نص المادة 4، المرسوم التنفيذي رقم 91-314، مرجع مذكور اعلاه.

² ساعد على، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية، ديسمبر 1992 ص 96.

بصفة عامة حيث يوليها المشرع أهمية كبيرة، فلا نكون بصدد ميزانية دون فحصها والتصويت عليها من طرف المجلس الوطني، وبشكل عام يستعمل وسائل عامة وخاصة.

2-2-1- الواسائل العامة: تتمثل في الأسئلة الشفوية والمكتوبة، الاستجواب ولجنة التحقيق والمراقبة

2-2-1-1- الأسئلة الشفوية والمكتوبة: حيث نصت المادة 125 من دستور 1989 على أنه يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو من الحكومة، إما بالنسبة للأسئلة الشفوية فتبلغ من قبل نائب أو أكثر لمكتب المجلس الشعبي الوطني وفي حالة غياب صاحب السؤال الشفوي يجوز أن ينوب عنه أحد زملائه.

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

2-2-1-2- الاستجواب: هذا الأجراء ورد في المادة 124 من دستور 1989 حيث تنص " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويمكن للجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلى أعضاء الحكومة¹.

2-2-1-3- لجان التحقيق والمراقبة: يمكن للمجلس الشعبي الوطني التحقق من كل قضية ذات مصلحة عامة بواسطة لجنة التحقق والمراقبة حسب ما هو منصوص عليه في المادة 151 من الدستور كما تجري اللجنة تحرياتها، إما بناء على المستندات أو في عين المكان، كما يمكننا الاستعانة بمصالح تقنية خبيرة من القطاع العام وبعد فراغ اللجنة من تحرياتها ترسل عن طريق رئيسها نسخة إلى السلطة الوصية لتقديم ملاحظاتها، ويمكن القول أن وظيفة لجنة التحقيق تتمثل في جمع معلومات تخص وقائع معينة وتبلغ خلاصتها إلى المجلس، وهذا خلافا للجنة المراقبة التي توحد جهودها إلى فحص التسيير المالي والإداري بحيث يتعدى عددهم 15 عضوا².

كما يتعين على لجان التحقيق والمراقبة أثناء مباشرتها لمهامها، احترام قواعد إدارة وتسيير الهيئات التي تقع عليها المراقبة، وكذا صلاحيات المسيرين والسلطات الوصية على هذه الهيئات.

وتنتهي مهمة هذه الأخيرة سواء باكتمال تحقيقها أو انقضاء الأجل القانوني وهو (06) أشهر، مع جواز تمديده لشهرين من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، وتعد اللجنة تقريرا عن نتائج تحقيقها ومراقبتها تسلمها إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يبلغه لنواب المجلس والحكومة.

¹ قويدر رضوان ، مرجع مسبق ذكره، ص 12 .

² ساعد علي، مرجع سبق ذكره، ص 97

يعتبر حق تأسيس لجان المراقبة والتحقق من أهم الأسلحة التي يملكها المجلس الشعبي الوطني لمواجهة أي انحراف، أو إهمال أو تلاعب يمكنه أن يضر بالأموال العمومية من قبل السلطة التنفيذية.

2-2-2- الواسائل الخاصة: يستعمل المجلس الشعبي وسائل رقابية خاصة بالإضافة إلى العامة وتتمثل أساسا في تدخل لجنة المالية والتخطيط والميزانية وقوانين ضبط الميزانية.

2-2-2-1- تدخل لجنة المالية والتخطيط والميزانية:¹ تعتبر هذه اللجنة إحدى اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني، وتضطلع بدراسة مشروع قانون المالية وكذا كل اقتراح للتعديلات أو الإضافات التي تراها اللجنة مناسبة، بغية إدراج تقريرها الذي يعرض على النواب في الجلسة العامة.

كما يعتمد المجلس الشعبي في الحصول على المعلومات الضرورية لممارسة صلاحيته في الرقابة على تنفيذ قانون المالية على المؤسسات أو الهيئات الرقابية، حيث تلتزم هذه الأخيرة بتحرير تقارير سنوية توضح فيها كافة النشاطات التي قامت بها وترسلها إلى المجلس الشعبي الوطني²، وبإمكان لجنة المالية أن تدعو نوابا سابقين أو أشخاص مختصين وذوي خبرة، للاستعانة بهم في أداء مهامهم، ولها أن تطلب بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني تعيين مندوبين من اللجنة أو إعداد لجان أخرى للمشاركة في أعمالها.

2-2-2- قانون ضبط الميزانية: لقد وردت هذه الرقابة في الدستور حيث "تقدم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني عرضا على استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة مالية، تختم السنة المالية فيما يخص المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية. إذن فبمقتضى قانون ضبط الميزانية يتم إثبات تنفيذ قانون المالية للسنة والقوانين المالية المعدلة

والمكاملة إن وجدت، إضافة إلى قرار حساب نتائج السنة المشتملة على ما يلي:³

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين إيرادات ونفقات الميزانية العمومية؛

- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة بالميزانية؛

- نتائج تسيير عملية الخزينة؛

¹ المواد 50-54، من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² المواد من 15 إلى 22 من القانون رقم 79-01، المؤرخ في 09 جانفي 1979، والمتضمن النظام الأساسي للنائب، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 3، المؤرخ في 16 جانفي 1979.

³ المادة 15 من دستور 1989.

- ويتخذ مشروع هذا القانون نفس تقنيات قانون المالية ويجب أن يكون مرفوق بتقرير تفسيري يبرر شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة. وجدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة، إضافة إلى تقرير مجلس المحاسبة.

تظهر أهمية قانون ضبط الميزانية في كونه يسمح بمدى تحقيق التقديرات واستخلاص موقع الخلل والتقصير، إلا أن هذا القانون يبقى شكلي من النجاعة والفعالية ولا يترتب عليه أي جزاء، فهو ليس إلا مجرد تقييم للعمليات المالية السنوية المنفذة.

2-3- الرقابة القضائية: إذا كانت المحاكم هي التي تختص بدراسة مختلف الدعاوي القضائية المرفوعة إليها والفصل فيها، فإننا نجد أن مجلس المحاسبة هو الذي يتكفل بفحص ودراسة كل القضايا المالية والحكم فيها، إضافة إلى رقابة استعمال الأموال العمومية.

2-3-1- تعريف مجلس المحاسبة: يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد والوسائل لمادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، كما هو محدد في هذا الأمر، ويقوم بتسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها¹.

وعليه فمجلس المحاسبة هيئة مستقلة ذات صلاحيات واسعة في ميدان الرقابة اللاحقة لمالية الدولة، والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكل الهيئات الخاضعة لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية وبالتالي تخرج من نطاق رقابته المؤسسات العمومية الاقتصادية.

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

2-3-2- الإجراءات الرقابية لمجلس المحاسبة: تتمثل إجراءات الرقابة لمجلس المحاسبة في حق الاطلاع وسلطة التحري وكذا رقابة نوعية التسيير وأيضا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وكذلك مراجعة حساب المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف.

¹ حسب المادة 2، الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995.

وعليه فالأميرين بالصرف وكذا المحاسبين العموميين ملزمون بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة والذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات وبهذا يدقق في صحة العمليات المادية ومدى تطابقها مع النصوص والتعليقات المعمول بها.

خاتمة الفصل الأول:

من خلال دراسة الفصل الأول، بدءاً من دراسة مفهوم النفقات العمومية إلى غاية الرقابة عليها، اتضح أن الدولة من خلال تنفيذ النفقات العمومية تسعى لتحقيق النفع العام، وإشباع مختلف حاجات الأفراد تحقيقاً لمبدأ المساواة وفقاً للأهداف المرسومة، وذلك من خلال التقسيمات المختلفة للنفقات العمومية، لذا يعتبر توجيه النفقات العمومية وترشيدها من أهم الخطوات التي يجب على الدولة القيام بها، باعتبارها على عدة استراتيجيات رغم الصعوبات التي تواجهها، أهمها فرض قوانين وقواعد صارمة على الأعوان المكلفين بتنفيذها، سواء على الأمر بالصرف أو المحاسب العمومي، لما لهم من دور فعال في المحافظة على المال العام، كما أن للجهاز الرقابي بمختلف أنواعه وإجراءاته المعتمدة يلعب دور فعال في ضمان السير الحسن لتنفيذ النفقات العمومية وتوجيهها وفق ما هو مسطر.

الفصل الثاني
دراسة حالة بلدية مرسط
مع الرقابة المالية لدى بلدية العوينات
وخرينة البلديات مرسط

الفصل الثاني: دراسة حالة بلدية مرسط مع الرقابة المالية لدى بلدية العوينات وخزينة البلديات مرسط

مقدمة

تم التعرف من خلال الفصل الأول على مفهوم النفقات العمومية وترشيده والإجراءات الرقابية المطبقة عليها من الناحية النظرية، فتم التعرف عليها أكثر من خلال إجراء دراسة ميدانية، بغية الوصول لمدى فاعلية هذه الإجراءات في حماية المال العام وترشيده، فتمت دراسة حالة بلدية مرسط، من خلال عينتين من النفقات العمومية حسب تقسيم المشرع الجزائري لها، وهما أجور المستخدمين الدائمين فيما يخص نفقات التسير، والصفقة العمومية باعتبارها أهم نفقة من نفقات التجهيز، والهيئات الرقابية الخاضعة لها المراقب المالي لدى بلدية العوينات، وخزينة بلديات مرسط حيث يتم التطرق هذا الفصل إلى:

- دراسة حالة بلدية مرسط؛
- دراسة حالة الرقابة المالية لدى بلدية العوينات؛
- دراسة حالة خزينة البلديات مرسط.

المبحث الأول: دراسة حالة بلدية مرسط

المطلب الأول: التعريف بالبلدية والتنظيم الإداري لها

1- التعريف ببلدية مرسط

1-1- الموقع الجغرافي: تقع بلدية مرسط شمال غرب ولاية تبسة على علو 800 م من سطح البحر، وتبعد عن ولاية تبسة بحوالي 34 كلم ويشقها الطريق الوطني رقم 16، الطريق الوطني رقم 82 والطريق الولائي رقم 03.

يحدّها من الجهات الأربع:

شرقا: بلدية المريج، بلدية عين الزرقاء؛

غربا: بلدية البلالة ولاية أم البواقي؛

شمالا: بلدية العوينات، بلدية بوخضرة؛

جنوبا: بلدية بولحاف الدير، بلدية بئر الذهب.

1-2- النشأة: تعتبر بلدية مرسط عريقة بها آثار رومانية تأسست هذه البلدية سنة 1884 وتعد من أقدم بلديات الشرق الجزائري ولقد كانت منارة للثورة ومنبرا من منابر العلم والمعرفة.

1-3- المساحة الإجمالية للبلدية: تتربع بلدية مرسط على مساحة 296 كلم.

1--4- التعداد السكاني الإجمالي: يبلغ عدد سكان بلدية مرسط حسب إحصاء حوالي 17238 نسمة.

1-5- حظيرة السكن: تتشكل حظيرة السكن ببلدية مرسط من سكنات موزعة على النحو التالي:

- التجمع الحضري الرئيسي سكن؛

- المناطق المبعثرة.

1-6- التجهيزات المتواجدة بالبلدية: كباقي بلديات الوطن تتوفر بلدية مرسط على العديد من التجهيزات

متمثلة في:

1-6-1- المؤسسات التربوية: تحتوي على:

- الثانويات: 1؛

- المتوسطات: 1؛

- المدارس الابتدائية: 18؛

- مراكز التكوين المهني: 1.

1-6-2- المؤسّسات الصحية

- المؤسسة العمومية الاستشفائية مرسط وتحتوي على 170 سرير؛

- دار الولادة: 1؛

- قاعة متعددة الخدمات: 1؛

بالإضافة إلى قاعات العلاج في كل من: عين لعوينات، الخشين، الطريشة، الفوارة، حي 19 جوان بعدد 7 منهم 2 في طور الانجاز.

1-6-3- الهياكل الإدارية والخدماتية

- خزينة بلديات مرسط: 1، مقر إدارة البلدية: 1، الملحقات البلدية: 3، مكتب بريدي: 1 الحماية المدنية: 1،

مقر الدائرة: 1، مقر فرع السكن والتجهيزات العمومية: 1، مقر فرع الري: 1، مقر فرع الأشغال العمومية: 1،

مقر فرع الجزائرية للمياه: 1، خزينة البلديات: 1، مقر الضمان الاجتماعي: 1، صيدليات: 3،

فرقة الدرك الوطني: 1، محافظة الغابات: 1، قسم الفلاحة: 1، مقر الأمن الحضري: 1.

1-6-4- شبكة الطرقات

- طريق وطني رقم 16؛

- طريق ولائي رقم 3؛

- طريق وطني رقم 82.

1-6-5- الهياكل الرياضية والثقافية والترفيهية

- دور الشباب: 1؛

- وحدة تربية الدواجن وكذا 50 مدجنة خاصة بتربية الدواجن؛

- تعاونية الحبوب والبقول الجافة؛

- الملاعب: 1؛

- مكتب بلدية: 1.

1-7- مصدر الموارد المالية: تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة مما يلي:

- حصيلة الجباية؛

- مداخيل ممتلكاته؛

- مداخيل أملاك البلدية؛

- ناتج مقابل الخدمات التي تؤديها البلدية؛

الفصل الثاني: دراسة حالة بلدية مرسط مع الرقابة المالية لدى بلدية العوينات وخزينة البلديات مرسط

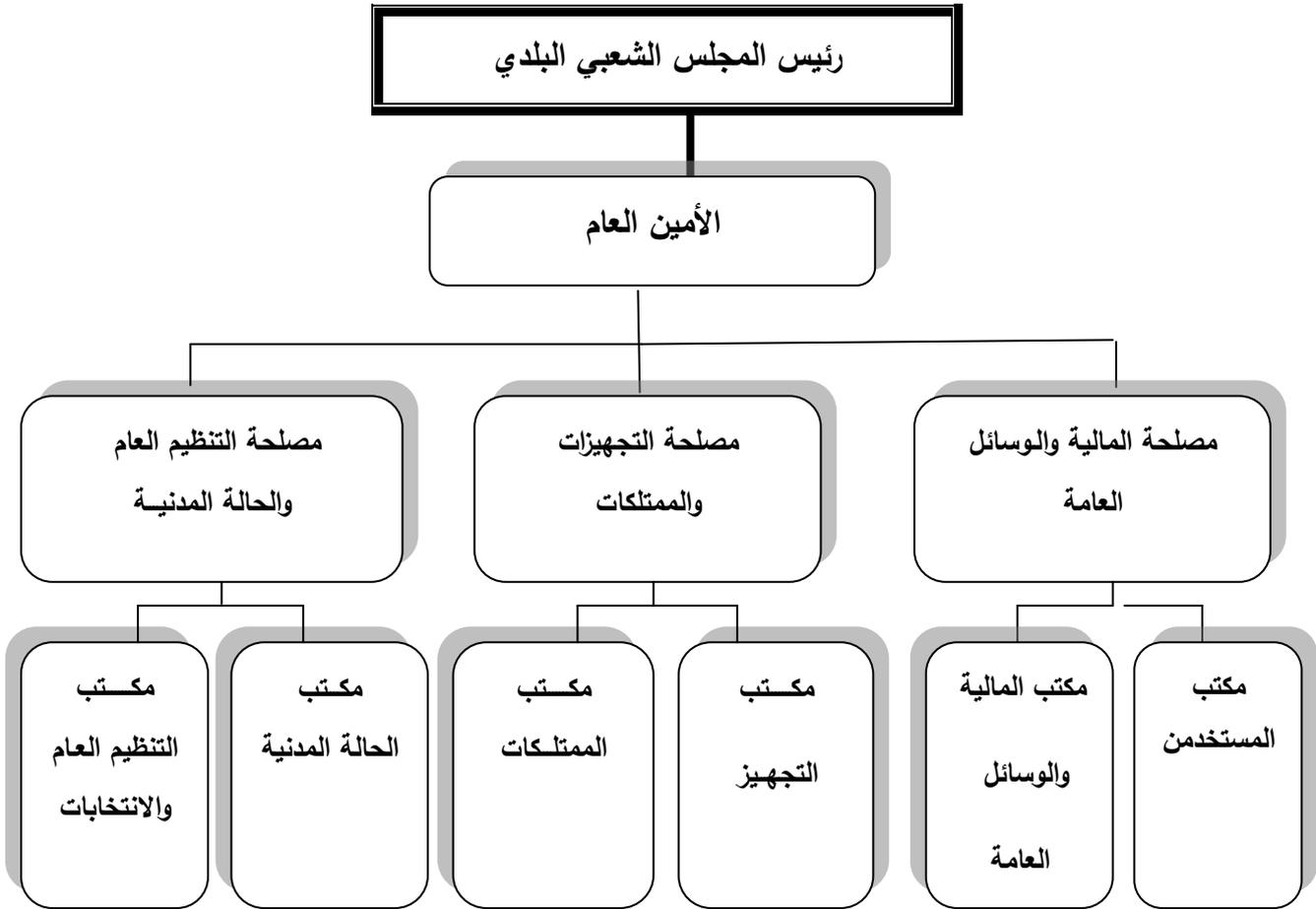
- ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية؛
- الإعانات ومخصصات التسيير .

2- التنظيم الإداري والهيكل التنظيمي للبلدية

2-1- التنظيم الإداري: تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي؛
 - هيئة تنفيذية: ويرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي؛
 - إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- #### 2-2- الهيكل التنظيمي: يكون حسب الشكل الآتي:

شكل رقم (02-01): الهيكل التنظيمي لبلدية مرسط



المصدر: من وثائق بلدية مرسط، مصلحة المالية والوسائل العامة، تاريخ الاطلاع: 25-03-2017.

المطلب الثاني: دراسة نفقات قسم التسيير (إعداد مصفوفة أجور الموظفين الدائمين)

تعتبر الأجور نفقة من نفقات قسم التسيير، يبدأ تقديرها من الميزانية الأولية وهي ملزمة وتصنف ضمن النفقات الإجبارية وهي ناتجة عن قوانين وتنظيمات نذكر منها:

- الموظفون المعينون من طرف البلدية (الدائمين، المؤقتين، المتعاقدين)
- الموظفون المنتخبون: يتلقون رواتب شهرية (حسب المرسوم التنفيذي رقم 91-463) وتم التطرق إلى عينة من الموظفين المنتمون للبلدية وهم العمال الدائمون.

حيث نفقات أجور العمال الدائمين تدرج تحت المادة رقم: 630 والباب 901 والباب الفرعي 9011، وكذلك نفقات أعباء المستخدمين الدائمين تحت المادة 635 والباب 901 والباب الفرعي 9012 وهي أعباء إجتماعية $(9\% + 25\%) = 34\%$ خاصة بالضمان الاجتماعي تدفع منها البلدية (المستخدم) 25% لمصالح الضمان الاجتماعي والباقي يقتطع من الأجر الخاص بالعامل (9%).

1- مراحل إعداد أجور الموظفين الدائمين¹

1-1- إعداد مصفوفة أجور الموظفين الدائمين: وهي عبارة عن كشف إجمالي للأجور لشهر معين معد من طرف المحاسب الإداري في مكتب الموازنة الموجود بالبلدية يحتوي هذا الكشف: الاسم واللقب من 1 إلى آخر اسم، الحالة العائلية، الأولاد، الصنف، الدرجة، الرقم الاستدلالي، التعويضات الأخرى إلى أن يصل إلى المجموع الخام (خاص بالمراقب المالي) وجزء آخر يتم فيه اقتطاع 9% ضمان اجتماعي، والضريبة على الدخل ثم اقتطاع الغياب إلى أن يصل إلى الصافي (خاص بمراقبة أمين الخزينة).

1-2- إعداد ميزانية كشف الارتباط: يحتوي على التكفل بالمصفوفة للعمال الدائمين من 2017/01/1 إلى 2017/12/31 بمبلغ العملية تحت الباب 901/9011 والمادة 630 كالتالي:

الرصيد القديم - مبلغ العملية = الرصيد الجديد مع رقم الكشف والسنة (2017) ومكان لتأشير المراقب المالي وتكون مصادقة وممضاة من طرف الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي) وهي حوالة دفع توجه إلى أمين الخزينة مع مصفوفة الأجور وكشف الارتباط مؤشر من طرف المراقب المالي، وتحتوي على البيانات التالية: رقم الكشف، رقم الصك، تاريخ الصك، مبلغ الصك، رقم الحوالة، السنة المالية، المادة، مبلغ الحوالة وأسفلها، المحاسب المكلف (أمين خزينة البلدية بمرسط)، موضوع النفقة ثم الدائن، المبلغ الخام، ثم الاقتطاعات ثم المبلغ الصافي للتحويل ثم يتم إقفال هذه الحوالة عند المبلغ

¹التعليمية الوزارية 02، الخاصة بالعمليات المالية للبلديات.

المقدر بالأحرف، ثم الختم الإداري للأمر بالصرف وفي الأخير يكون الدفع عن طريق أمين الخزينة تبعاً لصك تحويل الحوالة المشار إليه بعد إجراءات الرقابة من طرف هذا الأخير.

المطلب الثالث: دراسة نفقات قسم التجهيز (مرحلة تنظيم الصفقة العمومية ومراحل الرقابة عليها)

1- **تعريف الصفقات العمومية:** هي " عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات"¹.

نلاحظ أن الحد المالي لإبرام الصفقات العمومية في الجزائر في تزايد مستمر منذ المرسوم التنفيذي رقم 91-434 إلى غاية المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الذي ذكر الحد المالي في نص المادة 13 منه ما يزيد عن مبلغ **12.000.000** دج يعد صفقة لخدمات الأشغال أو اللوازم، وما زاد عن مبلغ **6.000.000** دج يعد صفقة لخدمات الدراسات أو الخدمات وما ساوى المبلغين أو أقل عنهما لا يعد صفقة في مفهوم هذا المرسوم² (عقد إداري عادي).

2- **المهام المنجزة بمكتب الصفقات العمومية لدى بلدية مرسط:** اعتماداً على محضر المجلس الشعبي البلدي الخاص بالمشاريع المقترحة والتي تم المصادقة عليها طبقاً للقانون البلدي والذي يتحصل مكتب الصفقات على نسخة منه، يتم إعداد دفتر الشروط الخاص بكل مشروع حسب طبيعة الأشغال التي سبق للمصالح التقنية إعدادها، وبالتنسيق مع المصالح البلدية التقنية والتي هي من ضمن مكتب الصفقات، حيث يتم وضع الشروط والمقاييس التي على أساسها سيتم تنفيذ المشروع بالاعتماد على المؤهلات التقنية والمالية المحتملة والواجب توفرها عند كل مقابلة تحتمل المشاركة وفقاً للضوابط المنصوص عليها بالمراسيم ودفاتر الشروط العامة والخاصة المنظم لسير الصفقات والاستشارات، كما تسعى المصلحة لتنفيذ المشروع في الظروف الملائمة وعلى وجهها الأمثل بالحرص على ضمان حسن الانجاز.

بعد منح الموافقة بمقرر من طرف اللجنة البلدية للصفقات العمومية، يتم إعداد الإعلان ويوجز فيه الشروط المذكورة بدفتر الشروط، ويتم إظهاره بالجرائد الوطنية اليومية وباللغتين العربية والفرنسية.

كما يتم استقبال المقاولات المحتملة للمشاركة لتقديم كل العون والوثائق اللازمة للاطلاع على ماهية المشروع وشروط تنفيذه، وبعد تسجيل هذه الخطوات بسجل خاص بها ويسمى سجل سحب ملف المناقصات والاستشارات والذي يؤشر من طرف صاحب المشروع، وعند انتهاء المدة القانونية لتحضير

¹ المادة 2، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015.

² المادة 13، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سبق ذكره.

الفصل الثاني: دراسة حالة بلدية مرسط مع الرقابة المالية لدى بلدية العوينات وخزينة البلديات مرسط

العروض، تقوم المقاولات المشاركة في إيداع عروضها، ويتم تسجيلها وبحضور أصحابها على سجل يسمى سجل إيداع العروض، ويؤشر ويختتم من طرف رئيس لجنة الفتح. يتم عند نهاية العملية وفي الساعة اجتماع أعضاء لجنة فتح الأظرفة والتي سبق استدعاؤها بتاريخ الإعلان عن المناقصة أو الاستشارة أين يتم التأكد من عدد المقاولات التي سحبت ملف المناقصة أو الاستشارة، وكذا العروض المودعة، ثم تباشر عملية فتح الأظرفة وتدون كل معلومة مهما كان نوعها في سجل خاص يسمى سجل فتح العروض التقنية والمالية للمناقصات والاستشارات.

و بعد إعطاء المدة الكافية والقانونية للمقاولات المشاركة في إتمام ملفاتها حسب المراسلات التي تنجزها في هذا الشأن يتم التحضير لاجتماع لجنة تقييم العروض التقنية والمالية حسب الاستدعاء الذي حدد فيه تاريخ الاجتماع، أين تقوم اللجنة بدراسة العروض التقنية والمالية لاختيار المقولة التي يمكن أن يسند لها انجاز المشروع. ثم يحضر عقد الاتفاق الذي سيبرم بين صاحب المشروع (البلدية) والمقولة التي اختيرت لإنجاز هذا المشروع، وعند انتهاء المدة القانونية لذلك، تجتمع اللجنة البلدية للصفقات العمومية مرة أخرى لدراسة ملف مشروع الصفقة، وإبداء الرأي حول المقولة التي اختيرت من طرف المصلحة المتعاقدة وفق مقرر ملزم.

عند الحصول على رأي الموافقة، تأتي المرحلة الموالية، أين يتم التواصل مع المراقب المالي للبلدية مع توفير جميع المحاضر والقرارات المتعلقة باختيار المقولة المسند لها إنجاز هذا المشروع، وكذلك توفر الاعتمادات في الميزانية لدى المراقب المالي حيث تكون إما تابعة للميزانية أو تمنح المبالغ من الولاية حيث تسجل العملية التالية بعنوان المخططات البلدية لبلدية مرسط، وترسل نسخة للمراقب المالي بغية الحصول على التأشير التي تؤكد أن الاعتمادات كافية لتغطية المشروع المراد إنجازها ثم ترسل إلى خزينة بلدية مرسط حوالة دفع وبطاقة الالتزام بالمصاريف تسمح بتنفيذ إنجاز أشغال المشروع.

وبعدها يتم تحرير الأوامر بالخدمة أين تستدعى المقولة لمباشرة الأشغال، ويبقى مكتب الصفقات في اتصال دائم مع هذه المقولة والمصالح التقنية للاطلاع على جميع مراحل انجاز المشروع إلى غاية استلام أشغاله النهائية بعد مدة الضمان المقدرة من بعد تاريخ الاستلام المؤقت للمشروع.

3- تفسير النتيجة وفق الفرضية الفرعية الأولى

تبين من خلال تحليل الدراسة التطبيقية للمبحث الأول التي تمت فيه مقابلات مع إطارات وأعوان مكتب المحاسبة لبلدية مرسط أن النفقة تتمثل في مبلغ نقدي تقوم إدارة البلدية بإنفاقه وفق ما هو مؤطر في الميزانية فعلا، كما أن الميزانية الأولية للسنة الحالية يتم دراستها في نهاية السنة السابقة. كما تبين لنا

الفصل الثاني: دراسة حالة بلدية مرسط مع الرقابة المالية لدى بلدية العيونات وخزينة البلديات مرسط

من طرف أعوان مكتب المحاسبة بأن الميزانية يتم تبويبها وفق مواد وأبواب حسب نوع النفقة بناء على التعليمات الوزارية C2. حيث عند دراسة الرقابة على أجور الموظفين الدائمين تبين أنها مبوبة كالتالي: المادة رقم: 630 والباب 901 والباب الفرعي: 9011 بينما نجد الأعباء تحت المادة 635 والباب 901 والباب الفرعي 9012. يتم تفصيل مبالغ الموظفين حسب كل صنف ورتبة في مصفوفة الأجور. وهو ما يؤكد صحة الفرضية المتمثلة في أن النفقة العمومية هي عبارة عن مبالغ نقدية تقوم الهيئة الإدارية بإنفاقها وفق ما هو مؤطر في الميزانية.

المبحث الثاني: دراسة حالة الرقابة المالية لدى بلدية العيونات

المطلب الأول: التعريف بالمراقب المالي والتنظيم الإداري له وخضوع البلديات لرقابته

1- التعريف بالمراقب المالي: حسب التنظيم فإن المراقب المالي يعين بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين الموظفين الذين يزاولون وظيفة في المديرية العامة للميزانية وينتمون إلى الرتب التالية:¹

- مفتش محلل رئيسي للميزانية او موظف في رتبة معادلة لها. ولهم خبرة سبع سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

- مفتش مركزي او موظف في رتبة معادلة لها، ولهم خبرة خمس سنوات بهذه الوظيفة بمصالح الوزارة المكلفة.

- مفتش محلل للميزانية أو متصرف ولهم خبرة عشر سنوات من الخدمة الفعلية.

مهمته الأساسية هي الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية والتأشير على مشروع الالتزام الذي يعده الأمر بالصرف. حيث خضعت ميزانيات البلديات تدريجيا للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، طبقا للزمامة التالية:²

- ابتداء من السنة المالية 2010، بالنسبة للبلديات مقر الولايات؛

- ابتداء من السنة المالية 2011، بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذا البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة ولاية منتدبين؛

- ابتداء من السنة المالية 2012 لكافة البلديات.

¹ حسب نص المادة 11، المرسوم التنفيذي 11-381، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 64، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011.

² حسب نص المادة 2، القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2010/05/09، الذي يحدد زمامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات،

2- القطاعات التي تخضع نفقاتها لرقابة المراقب المالي لدى بلدية العوينات: تتكفل بالرقابة على نفقات كل من: بلدية العوينات، بلدية مرسط، بلدية بوخضرة، بلدية بئر الذهب، بلدية ونزة، بلدية عين الزرقاء، بلدية المريج. بالإضافة للمؤسسات الاستشفائية ومراكز التكوين المهني والتمهين التابعة لهذه البلديات. مع العلم أن المراقب المالي لدى بلدية العوينات يتكون من مكتب المراقب المالي وكذلك عدة موظفين مقسمون حسب البلديات التابعة له.

3- مهام المراقب المالي: تتمثل أهم المهام في:¹

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها؛
 - تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها؛
 - تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وكل المؤسسات الأخرى؛
 - إعداد تقارير سنوية توجه إلى الوزير المكلف بالمالية حول وضعية الالتزامات؛
 - المساعدة في الأعمال التحضيرية للميزانية، ومتابعتها؛
- يتكفل المراقب المالي زيادة على الاختصاصات التي تسند له في إطار الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، بالمهام الآتية:²

- مسك سجل تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض؛
 - مسك محاسبة التعداد الميزناتي؛
 - مسك محاسبة الالتزام بالنفقات؛
 - تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.
- 1- النفقات التي يتم من خلالها المراقب المالي منح التأشير:** وحتى يمنح المراقب المالي تأشيرته لملف الالتزام يتأكد من النقاط التالية:
- صفة الأمر بالصرف،
 - مطابقة الالتزام للنصوص القانونية المعمول بها،
 - توفر الاعتمادات المالية أو المناصب المالية؛
 - وجود تطابق بين مختلف المبالغ المدرجة في وثائق ملف الالتزام؛

¹ حسب نص المادة 10، المرسوم التنفيذي رقم 11-381، مرجع سبق ذكره.

² المادة 15، المرسوم التنفيذي رقم 09-374، مرجع سبق ذكره.

- وجود تأشيرة لجنة الصفقات العمومية في الصفة.

وطبقا لما جاء في المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، يتمثل دور المراقب المالي في محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص فالرقابة على القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم ونفقات تسيير الإدارة ومن هنا نتطرق إلى المطلب الثاني المتعلق بالرقابة على أجور العمال الدائمين.

المطلب الثاني: الرقابة على رواتب العمال الدائمين لبلدية مرسط

حتى يتسنى للمراقب المالي الرقابة على أجور العمال يجب أن تتوفر لديه الميزانية الأولية، حسب الفصول والأبواب والمواد والفقرات بعد المصادقة عليها، وبعد التدقيق فيها يتم الالتزام بتوزيع الاعتمادات المالية المفتوحة للميزانية ويقوم المراقب المالي في بداية السنة بمراقبة مدونة المناصب المالية مع التزامات الإدارة، حيث تتضمن هذه المدونة جميع الرتب ويتحقق من خلالها من:

- المناصب المفتوحة الشاغرة؛

- المناصب المفتوحة المشغولة.

وعلى أساس هذه المدونة تتم عمليات التوظيف والترقية، حيث تقوم الإدارة بالالتزام بمدونة المناصب المالية حيث لكل رتبة التزام خاص بها ويعطى لها رقم تأشيرة خاص بها أيضا.

ويراقب المراقب المالي كافة القرارات المتعلقة بالحياة المهنية للموظف، حيث تقدم مشاريع جميع هذه الملفات لتأشيرة المراقب المالي، ماعدا الترقية في الدرجة لا تخضع لتأشيرة المراقب المالي.

وتخضع الأجور والرواتب والمنح أيضا إلى المراقبة من طرف المراقب المالي، وتأشيرته ضرورية جدا حتى يمكن للإدارة تسديد أجور ومرتبات الموظفين، حيث يتم على مستوى هذا المكتب مراقبة كل نفقة تتعلق بأي موظف، وترسل إلى المراقب المالي من قبل بلدية مرسط مصفوفة أولية خاصة بالعمال الدائمين مع كشوف الارتباط.

1- الرقابة على المصفوفة الأولية: تمثل المصفوفة الأولية وثيقة محاسبية مهمة¹، تحدد العناصر المكونة للأجر والتعويضات المرتبطة به الخاصة بالموظفين الذين يعملون داخل والمؤسسات والإدارات العمومية، وتتكون من 05 صفحات حيث يقوم المراقب المالي بالرقابة على جميع الصفحات حيث أن الصفحة الأولى ناتجة عن الصفحات الأربعة التالية:²

¹ أنظر للملحق رقم (03)

² Instruction N° 10 du 09 avril 1995, fixant les modalités d'établissement des états matrices initiaux et complémentaires.

الفصل الثاني: دراسة حالة بلدية مرسط مع الرقابة المالية لدى بلدية العيونات وخزينة البلديات مرسط

الصفحة الثانية (02) كالاتي: الاسم واللقب، الرتبة، الصنف والرقم الاستدلالي، الدرجة وعدد النقاط، الحالة العائلية، الأجر القاعدي، منحة الخبرة المهنية، الزيادة الاستدلالية عن الوظيفة، ثم مجموع الفصل، ثم الأجر الكلي (السنوي والشهري)، وللتوضيح تم أخذ مثال عن ذلك:

موظف ينتمي إلى بلدية مرسط برتبة مهندس دولة للإدارة الإقليمية للتسيير التقني والحضري:

- الصنف 13 تقابله النقطة الاستدلالية 578 تضرب في 45.00 دج ثم نضرب في 12 شهر = س1 وهو الأجر القاعدي الموجود في الصفحة 02؛

- الدرجة 1 تقابلها النقطة الاستدلالية 29 تضرب في 45.00 دج ثم نضرب في 12 شهر = س2 وهي الخبرة المهنية الموجودة في الصفحة 02

- استدلالية الوظيفة نأخذ النقطة الاستدلالية تضرب في 45.00 دج ثم نضرب في 12 شهر = س3 وهي الزيادة الاستدلالية عن الوظيفة الموجودة في الصفحة 01

- ثم نقوم بجمع الأجر القاعدي + الخبرة المهنية + الزيادة الاستدلالية عن الوظيفة يعطي لنا الأجر الكلي السنوي يقسم على 12 يعطي لنا الأجر الشهري كذلك يجب أن يكون في الصفحة الأولى. هذا كل ما يراقبه المراقب المالي في الصفحة 02.

الصفحة الثالثة (03): تتعلق بالتعويضات والمنح حيث تبين كل خانة نوع ونسبة التعويض أو المنحة، ويراقب المراقب المالي المعلومات الموجودة فيها وهي: الاسم واللقب، الرتبة، الأجر الرئيسي، وكذلك فصل التعويضات والمنح المتمثل في: المنحة الجزافية التعويضية، التعويض الخاص الإقليمي 10%، تعويض الخدمات الإدارية (40% - 25%)، تعويض الخدمات التقنية (40% - 25%)، التعويض الجزافي للخدمة 25%، تعويض الضرر 25%، خطر العدوى (30% - 35%)، تعويض التوثيق، تعويض دعم نشاطات الإدارة 10%، وكذلك مجموع الفصل السنوي والشهري.

وتحسب المنحة الجزافية التكميلية حسب ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 15-176 المؤرخ في 06 جويلية 2015¹

الصنف 1 = 7700 دج، الصنف 2 = 7400 دج، الصنف 3 = 6900 دج، الصنف 4 = 6400 دج، الصنف 5 = 5700 دج، الصنف 6 = 5000 دج، الصنف (7 و 8) = 3800 دج، الصنف (9 و 10) = 3100 دج، والأصناف الباقية = 1500 وهي ثابتة ونقوم بضربها في 12 شهر.

¹ المادة 1، المرسوم التنفيذي رقم 15-176، المؤرخ في 6 جويلية 2015، المتضمن تأسيس منحة جزافية تعويضية لفائدة بعض الموظفين والأعوان العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية، والمعدل للمرسوم التنفيذي رقم 08-70، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخ في 6 جويلية 2015.

الفصل الثاني: دراسة حالة بلدية مرسط مع الرقابة المالية لدى بلدية العوينات وخزينة البلديات مرسط

التعويض الخاص الإقليمي 10 % من الأجر الرئيسي وذلك تطبيقا لما جاء في القانون رقم 11-338 المؤرخ في 28 سبتمبر 2011¹.

تعويض الخدمات الإدارية 25%-40% حسب نفس القانون السابق ومثال ذلك عن كل نسبة ملحق الإدارة الرئيسي 25% والمتصرفون الإقليميون 40% وكذلك بالنسبة للتعويضات الأخرى.

الصفحة الرابعة (04): تتعلق بالمنح العائلية حيث يراقب المراقب المالي الاسم واللقب والرتبة أو الوظيفة والأجر الوحيد السنوي والشهري وتتم المراقبة استنادا إلى ملف الموظف حيث نجد ثلاث 03 حالات:

- إذا كان الموظف متزوجا والزوجة تعمل لا يأخذ الأجر الوحيد؛
- إذا كان الموظف متزوجا والزوجة لا تعمل وبدون أطفال الأجر الوحيد=5، 5 دج؛
- إذا كان الموظف متزوجا والزوجة لا تعمل ولديهما طفل أو أكثر يأخذ الأجر الوحيد=800 دج.

الصفحة الخامسة (05): وهي مجموع حوصلة من النفقات (2+3+4)

وهي: الأجر الرئيسي+ المنح + المنح العائلية = مجموع الفصل وهو الأجر الكلي السنوي يقسم على 12 شهر يعطي الأجر الشهري.

الصفحة الأولى (1): هي تفصيل للمبلغ الخام والمنح لـ 12 شهر توضع في خانة 630/901 (منقوص منها المنح العائلية) بالإضافة إلى المنح العائلية التي توضع على حدى في خانة 901/635. كما هو مبين بالجدول رقم 01:

¹ المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 11-338، المؤرخ في 26 سبتمبر 2011، يؤسس النظام التعويضي لموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 53، المؤرخ في 28 سبتمبر 2011.

جدول رقم (02-01): جدول لمصفوفة أولية (الصفحة رقم 1)

إجمال مختلف الفصول				
الفصل	الفصل	الفصل	الفصل ** 635/901	الفصل ** 630/901

من 2017/01/01 إلى 2017/12/31	السنة المالية 2017	الأمر بالصرف	حالة رقم 5
------------------------------	--------------------	--------------	------------

عدد السطور33.....
عدد المرفقات:04....

التاريخ:
الأمر بالصرف

المصدر: من وثائق بلدية مرسط، مصلحة المالية والوسائل العامة، تاريخ الاطلاع: 25-03-2017.

2- كشوفات الارتباط (بطاقات الالتزام): حيث يقوم المراقب المالي بطرح المنح العائلية من الأجر الكلي السنوي يبقى الأجر الرئيسي زائد المنح وتقسم على 12 وتضرب في عدد الأشهر الموجودة في تفصيل كشف الارتباط وتوضع تحت الباب 901 والمادة 630 والفقرة 9011 وتأخذ مثال عن ذلك: (اجر رئيسي+منح) - (منح عائلية) = س 1 ثم س 1 تقسم على 12 = س 2 ثم س 2 تضرب في عدد الأشهر الموجودة في تفصيل كشف الارتباط وهي مبالغ العملية تم طرح الرصيد القديم من مبلغ العملية يعطي الرصيد الجديد.

كما يقوم المراقب المالي بالرقابة على كشف الارتباط الخاص بمنحة الأجر الوحيد (منح عائلية) وكذلك كشف الارتباط الخاص بالأعباء الاجتماعية (س 1 × 25%) وتوضع تحت الباب 901 والمادة 635 والفقرة 9012، وبعد التأكد من صحة هذه العمليات يتم التأشير من طرف المراقب المالي. في حين أن حصة الضمان الاجتماعي (09%) الخاصة بالعامل واقتطاع الضريبة على مجمل الدخل (I.R.G) لا تتم مراقبتها من طرف المراقب المالي بل تتم الرقابة عليها من طرف أمين الخزينة.

المطلب الثالث: الرقابة على الصفحة العمومية من طرف المراقب المالي

أثناء فترة التريص بالرقابة المالية لدى بلدية العوينات قمت بدوري بالتنسيق مع موظفيها وتساءلت عن كيفية الرقابة عن الصفقات كونها نفقات كبيرة، فكانت الإجابة كالتالي: إن الرقابة تتم بدراسة ملف الصفحة من حيث وجود الوثائق الثبوتية:

1- ملف الصفقة العمومية: يجب أن يحتوي على:

- نسخة من مقرر التسجيل بعنوان المخططات البلدية للتنمية تقدر بمبلغ ترخيص البرنامج متضمنة نص العملية ورقمها؛

- نسخة من بطاقة الإلزام بالمصاريف تحت موضوع مقرر التسجيل مع ذكر الهيئة المستفيدة بلدية مرسط ومصادق عليها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ومبلغ المقررة؛

- نسخة من بطاقة الإلزام بالمصاريف تحت موضوع صفقة رقم/ بتاريخ والهيئة المستفيدة من الصفقة (اسم المقاول) مع ذكر مبلغ المناقصة؛

- نسخة من الإشهار بالجرائد بالعربية والفرنسية؛

- نسخة من الإعلان عن المناقصة مصادق عليها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي تحتوي على وثائق العرض التقني ووثائق العرض المالي؛

- نسخة من محضر فتح الأظرفة الخاص بالمناقصة المؤرخ في (تاريخ فتح الأظرفة) تحت رقم....؛

- نسخة من محضر تقييم العروض الخاص بالمناقصة المؤرخ في.....تحت رقم.....؛

- نسخة من إعلان عن منح مؤقتة للصفقة بالجرائد (في حالة الطعن) حسب المادة المرسوم (247/15)

- نسخة من محضر مناقشة مشاريع الصفقات؛

- نسخة من اجتماع لجنة الصفقات العمومية ليوم.....مصادق عليها من طرف لجنة الصفقات العمومية؛

- إتباع نموذج الصفقة، وهي رسالة العرض، التصريح بالاكنتاب، التصريح بالنزاهة، جدول الأسعار الودودي، وجدول الكشف الكمي والتقديري؛

- وجود تأشير لجنة الصفقات العمومية تحت رقم.....و التاريخ.....

2- مذكرة الملاحظات: كون المراقب المالي عضو في لجنة الصفقات لا يمكن أن يرفض مشروع الصفقة

فهو يبدي مذكرة ملاحظات إذا وجدت ومثال ذلك: المدة بين تاريخ إعلان الصفقة (الإشهار) وفتح

الأظرفة هنا يجب أن تكون المدة نفسها الموجودة في الإعلان إن كانت أقل أو أكثر تدون في مذكرة

الملاحظات ثم يقوم بالتأشير على مشروع الصفقة مباشرة.

3- تفسير النتيجة وفق الفرضية الفرعية الثانية

اتضح لنا من خلال الدراسة التطبيقية لدى الرقابة المالية بالعينات وكذا من خلال مناقشاتنا مع

موظفي هذه الهيئة بأن جميع الوثائق الثبوتية لكل نفقات البلدية والمتمثلة في بطاقات الالتزام المتعلقة

الفصل الثاني: دراسة حالة بلدية مرسط مع الرقابة المالية لدى بلدية العوينات وخزينة البلديات مرسط

بالميزانية وكذا جميع النفقات مع ملحقاتها الإدارية يتم التدقيق فيها والمصادقة عليها أو إصدار مقرر الرفض في حالة اكتشاف أخطاء فيها، كما أكدنا بموجب دراستنا على مستوى الخزينة وكذا، الشيء الذي يؤكد صحة الفرضية المتمثلة في أن الهيئات الرقابية تلعب دورا أساسيا في الرقابة على المال العام وتحول دون أي تلاعبات في صرف أي نفقة مهما كان نوعها.

المبحث الثالث: دراسة حالة خزينة البلديات مرسط

المطلب الأول: التعرف على خزينة البلديات مرسط

1- تعريف الخزينة: هي هيئة مسؤولة محاسبيا عن تسيير نفقات وإيرادات (تحصيل ودفع) عدة بلديات: بلدية مرسط، بلدية بئر الذهب، وتسير من طرف أمين الخزينة (موظف برتبة مفتش رئيسي)¹.

2- مقرها: دائرة مرسط، تحت مسؤولية أمين الخزينة برتبة مفتش رئيسي.

3- محتوى الإدارة: تحتوي هذه الإدارة على مكتب أمين الخزينة + مكتب أمين الصندوق + مكتب القسم الفرعي للتحصيل والمتابعة + مكتب القسم الفرعي للمحاسبة والإعلام الآلي + مكتب تسيير ما بين البلديات.

4- مهام أمين خزينة البلديات: هو مسؤول عن مراقبة عملية دفع النفقات العمومية من خلال:

4-1- مراقبة صفة الأمر بالصرف: والمتمثلة في التحقق من شرعية الاعتماد للأمر بالصرف، حيث يبلغ لأمين الخزينة ملف اعتماد الأمر بالصرف، الذي يتضمن قرار تعيينه بصفة أمر بالصرف مرفقا بتعيين إمضاءاته، حتى يصبح بذلك معروفا لدى أمين الخزينة (المحاسب العمومي) المرفق له؛

4-2- توفر الاعتمادات المالية: فعلى أمين الخزينة معرفة الاعتمادات المالية المتوفرة لدى الأمر بالصرف وذلك بإيداع هذا الأخير نسخة من ميزانية البلدية عند المصادقة عليها واستلامها كل بداية سنة مالية، فعليه معرفة في كل وقت وعند كل تسديد أو دفع مبالغ الاعتمادات الأولية ومبالغ الاعتمادات المستهلكة ومبالغ الاعتمادات الباقية.

4-3- تخصيص النفقة للباب المخصص لها (التحميل الصحيح للنفقة): أمين الخزينة مطالب من أن يتحقق من أن الأمر بالصرف قام بتخصيص كل نفقة في الباب المخصص لها والمفروض أن تدفع فيه، أي مراقبة بأن موضوع النفقة يتناسب تماما مع الباب المخصص لها في الميزانية؛

4-4- إثبات الدين: وتشمل مراقبة أداء الخدمة أو الاستلام المادي والفعلي للبضاعة أو الخدمة المنجزة، حيث أن الدفع للنفقة العمومية لا يتم إلا بعد ملاحظة أن الخدمة قد تم تأديتها أو أن البضاعة

¹ مقابلة مع أمين الخزينة، معلومات عن الإدارة

الفصل الثاني: دراسة حالة بلدية مرسط مع الرقابة المالية لدى بلدية العوينات وخزينة البلديات مرسط

استلمت وذلك بوضع الإشارة المبررة لذلك خلف الفاتورة، زيادة على رقم الجرد للممتلكات القابلة للجرد، ويعنى هذا كله أن المحاسب العمومي لا يمكنه دفع مبلغ النفقة للممون إلا عند الاستلام النهائي من طرف الهيئة العمومية للشيء أو الخدمة موضوع النفقة المعنية؛

4-5- الطابع الابرائي للدفع: بمعنى أن الدفع لا يمكن أن يكون إلا لصاحب الدين الحقيقي حتى يمكن لمصالح الدولة من تحريرها وتبرئتها نهائيا؛

4-6- تأشيرة مراقب النفقات الملزمة: فقبل دفع النفقة العمومية من قبل المحاسب العمومي عليه أن يحقق من وجود تأشيرة المراقب المالي على النفقات الملتزم بها والتي تتمثل في وضع رقم التأشيرة، تاريخها وختم وإمضاء المراقب المالي؛

4-7- سلامة عملية التصفية: على المحاسب أن يتحقق من التوافق مع كل من الفاتورة، الحوالة والوثائق التبريرية الأخرى وتطابق وصحة الأرقام الحسابية المدونة على الفاتورة؛

4-8- عدم محل معارضة الدفع: قبل القيام بدفع أي نفقة عمومية على المحاسب التحقق من عدم وجود أية وثيقة تحول دون دفع المبلغ أو تمنعه جزئيا ومنها الإشعار بدين للغير (A. D.T) بيع، قرار حجز، أو أي معارضة أخرى.

المطلب الثاني: الرقابة على أجور الموظفين الدائمين

تتم الرقابة من قبل أمين الخزينة البلدية فيقدم له كشوفات الارتباط ومصفوفة الأجور وحوالات الدفع.

1- كشف الارتباط (1): يحتوي على طبيعة الارتباط تحتوي على التكفل بالاعتماد المفتوح بالميزانية الأولية لسنة 2017 أي مبلغ الاعتماد المعد بالميزانية لسنة كاملة؛

2- كشف الارتباط (2): التكفل بالمصفوفة الأولية للعمال الدائمين مثلا 05 أشهر، حيث سوف يتم أولا الرقابة على صفة الأمر بالصرف ثم وجود تأشيرة المراقب المالي، ثم تتم الرقابة على هذه الكشوفات بنفس طريقة المراقب المالي.

3- مصفوفة الأجور: تتبع كشف الارتباط (2) حيث تحتوي على 05 صفحات يتم الرقابة عليها بنفس الطريقة التي قام بها المراقب المالي مع وجود تأشيرته.

4- ملحق رقم (02): وهي حوالة الدفع¹ تحتوي على رقم الكشف ورقم الصك وتاريخ الصك ومبلغ الصك (الصافي+منحة الأجر الوحيد) ورقم الحوالة والسنة المالية مع ذكر المادة رقم 630 ومبلغ الحوالة يحتوي على المبلغ الخام.

¹ أنظر للملحقين رقم (04،05).

الفصل الثاني: دراسة حالة بلدية مرسط مع الرقابة المالية لدى بلدية العوينات وخزينة البلديات مرسط

5- ملحق رقم (03): وهو كشف رقم 01 الشهري يحتوي على مجموعة الحوالات + جداول الدفع

- حوالة رقم 01 تخص الأجر الشهري الصافي للعمال؛

- حوالة رقم 02 خاصة بالضريبة على الدخل الفردي مع جدول الدفع؛

- حوالة رقم 03 خاصة بالضمان الاجتماعي (الخام × 09 %) قسط العامل و(25% قسط المستخدم)

مع جداول الدفع؛

- حوالة رقم 04 خاصة بالأجر الوحيد.

الضريبة: لتحديد قيمة الضريبة نحسب القيمة (الخام - 09% الضمان الاجتماعي) ثم نستعين بسلم

(I.R.G) المعمول به سنة 2008. حيث تمثل الضريبة على مجمل الدخل للموظف القيمة المقابلة في

السلم للنتائج المحسوب سابقا.

المبلغ الصافي = المبلغ الخام - الضمان - الضريبة، ثم يوضع هذا المبلغ في الحوالة رقم 01 بقيمة

مبلغ مجموع العمال الدائمين. كما هو مبين بالجدول التالية:

جدول رقم (02-02): اقتطاع الضريبة على مجمل الدخل

شهر **جانفي** 2017

العمال الدائمين

المبلغ الخاضع للضريبة	المبلغ المقتطع للضريبة
1.633.322.90	274.684.93
المجموع	274.684.93

شاهد وحقق وحدد هذا الجدول بمبلغ قدره:

مئتان وأربعة وسبعون ألف وستمئة وأربعة وثمانون دينار جزائري وثلاثة وتسعون سنتيم.

والذي أمرنا صرفه بحوالة رقم /..... من هذا اليوم

المصدر: من وثائق بلدية مرسط، مصلحة المالية والوسائل العامة، تاريخ الاطلاع: 25-03-2017.

جدول رقم(02-03): الدفع الشهري لحصة الضمان الاجتماعي

(حصة العامل)

شهر جانفي 2017

العمال الدائمين

المبلغ المدفوع	النسبة	المبلغ الخاضع للاشتراك	كل الأجور والمرتبات تخضع للاشتراك	طبيعة الحصة
145.341.13 (حصة العامل 630)	9%	1.614.900.90	/	(حصة العامل)

شوهده وحقق وحدد هذا الجدول بمبلغ قدره:

مئة وخمسة واربعون الف وثلاثمئة وواحد واربعون دينار جزائري وثلاثة عشرة سنتيم.

والذي أمرنا صرفه بحوالة رقم /..... من هذا اليوم

المصدر: من وثائق بلدية مرسط، مصلحة المالية والوسائل العامة، تاريخ الاطلاع: 25-03-2017.

جدول رقم(02-04): الدفع الشهري لحصة الضمان الاجتماعي

(حصة المستخدم)

شهر جانفي 2017

العمال الدائمين

المبلغ المدفوع	النسبة	المبلغ الخاضع للاشتراك	كل الأجور والمرتبات تخضع للاشتراك	طبيعة الحصة
403.725.22 (حصة المستخدم 635)	25%	1.614.900.90	/	(حصة العامل)

شوهده وحقق وحدد هذا الجدول بمبلغ قدره:

اربعمئة وثلاثة الف وسبعمئة وخمسة وعشرون دينار جزائري واثنان وعشرون سنتيم.

والذي أمرنا صرفه بحوالة رقم /..... من هذا اليوم

المصدر: من وثائق بلدية مرسط، مصلحة المالية والوسائل العامة، تاريخ الاطلاع: 25-03-2017.

6- ملحق رقم (04): وهي حوالة دفع تحتوي على مبلغ المجموع الصافي الخاص بالحوالة 01+منحة الأجر الوحيد الموضوعة بالحوالة رقم 04.

وبعد التأكد من صحة المعلومات المحاسبية يقوم أمين الخزينة بملاً المبلغ الموجود في الملحق رقم 4 في الصك الخاص بالموظفين باسم بلدية العوينات ويرفق معه وثيقتين هما:

(CH102): يحتوي على مبلغ الأجر الإجمالي الخاص بالموظفين (المبلغ الصافي + الأجر الوحيد) نسخة توجه إلى قابض البريد والنسخة الأخرى يتم إعادتها إلى أمين الخزينة بعد المصادقة عليها من طرف قابض البريد. كما هو مبين في الجدول رقم 05.

(CH50): يحتوي أجر كل موظف على حدى نسخة توجه إلى قابض البريد والنسخة الأخرى يتم إعادتها إلى البلدية بعد المصادقة عليه من طرف قابض البريد.

المطلب الثالث: الرقابة على الصفقة العمومية

1- ملف الصفقة: يتم موافاة أمين الخزينة بملف الصفقة العمومية حيث يقوم هذا الأخير بالرقابة على الوثائق الثبوتية وكذلك صفة الأمر بالصرف وتأشيرة لجنة الصفقات العمومية والمراقب المالي هي نفس العملية الرقابية التي قام بها المراقب المالي.

2- الوثائق التي تتبع ملف الصفقة العمومية

- عقد الأشغال مؤشر عليه؛
- بطاقة الالتزام 1 و2؛
- أمر بالخدمة؛
- إتفاقية أشغال؛
- محضر استلام للأشغال؛
- وضعية الأشغال مرفوقة بالكشف العام للوضعية بالتفصيل وهي فاتورة مفصلة لمخطط الأشغال مرقمة على حساب وضعية الأشغال من 01 إلى رقم آخر عمل؛
- وثيقة ربط الأشغال: بعد المراقبة من طرف المصلحة التقنية تطلب من صاحب المقولة؛
- وثيقة ربط الأشغال على حساب المثال من الشغل رقم 01 إلى الشغل رقم 02 تمضى من طرف المصلحة التقنية بـ:ختم "الخدمة منجزة"؛
- حوالة دفع تحتوي على قيمة مبلغ العملية المنجزة.

الفصل الثاني: دراسة حالة بلدية مرسط مع الرقابة المالية لدى بلدية العوينات وخزينة البلديات مرسط

وفي الأخير يقوم أمين خزينة البلدية بإشعار بالتحويل لمبلغ العملية +صك بمبلغ العملية إلى أمين الخزينة الولائية لدفع مستحقات المقاول وتتم عمليات الدفع إلى آخر وضعية أشغال مراقبة من طرف المصلحة التقنية¹.

جدول رقم (02-05): نموذج من (CH102)

العمال الدائمين: أجرة شهر جانفي 2017

N	Titre de paiement service débiteur	Chap	art	N	Montant	Nom du bénéficiaire	Compte du bénéficiaire		Montant
							Centre de chèque	N° chèque	
01	بلدية مرسط	901	630		35600.55		/	عناية	35600.55
02	بلدية مرسط	901	630		24872.21	YYYYYY	/	عناية	24872.21
03	بلدية مرسط	901	630					عناية	
04	بلدية مرسط	901	630					عناية	
05	بلدية مرسط	901	630					عناية	
06	بلدية مرسط	901	630					عناية	
07	بلدية مرسط	901	630					عناية	
08	بلدية مرسط	901	630					عناية	
09	بلدية مرسط	901	630					عناية	
10	بلدية مرسط	901	630					عناية	
11	بلدية مرسط	901	630					عناية	
12	بلدية مرسط	901	630					عناية	
**	Total égal au montant du chèque de virement							**	Total ???

المصدر: من وثائق بلدية مرسط، مصلحة المالية والوسائل العامة، تاريخ الاطلاع: 2017-03-25.

¹ مقابلة شخصية مع أمين الخزينة.

3- تفسير النتيجة وفق الفرضية الفرعية الثالثة

تبين لنا من خلال الدراسة التطبيقية على مستوى خزينة بلديات مرسط وكذا بناء على التوضيحات المقدمة من طرف أعوان الخزينة بأن الوثائق الواردة من طرف بلدية مرسط والمتمثلة في الوثائق المؤشرة من طرف المراقب المالي والمرفقة بحالات دفع يتم مراقبتها مجددا للتأكد من خلوها من أية أخطاء. ورغم صحة العمليات المحاسبية وصحة الوثائق يخول لكل هيئات الرقابة سواء المراقب المالي أو أمين الخزينة في حالة تسجيل مبالغة في النفقات كتضخيم فواتير أو تبديد للأموال أن يرفض هذه العمليات المالية تحت إطار ترشيد النفقات. وكذلك بالنسبة للصفقات فبناء على المناقصة ومقرر التسجيل التي تحتوي مبلغ الاعتماد المخصص لها فهنا يتم الترشيح في النفقات بتخفيض مبلغ مقررة التسجيل بعد إجراءات المناقصة التي تناولناها في الفصل التطبيقي ابتداء من المبحث الأول إلى آخر مبحث التي تتم فيه حماية أموال الصفة بنأشيرة المصلحة التقنية قبل عملية الدفع من قبل أمين الخزينة، وكذلك رأينا خلال فترة التريص في بلدية مرسط أثناء مقابلة أمينها العام فأعلمنا أن الإدارة تعمل على تحديد أولويات إنفاقها بدقة فلا تسرف في الإنفاق على الكماليات بقدر إنفاقها على مشروعات التنمية والمرافق العامة الضرورية التي تساعد على تطور المجتمع وتقدمه ونموه بصورة متوازنة وتراعي كذلك عدالة التوزيع في الخدمات العامة والمشروعات التي تشرف عليها بحيث تلبي حاجات المناطق الفقيرة وحاجات المناطق المحرومة في المجتمع بقدر الإمكان ومن هنا تكمن صحة الفرضية الثالثة أن الرقابة تعمل على ترشيد وحماية المال العام وعمليات صرف النفقات.

خاتمة الفصل الثاني

استنادا لهذه الدراسة على مستوى بلدية مرسط والهيئات الرقابية تم التوصل إلى:

- تم خضوع بلدية مرسط للرقابة المالية من طرف المراقب المالي منذ 2012.
- يعتمد المراقب المالي والمحاسب العمومي على مراسيم وقوانين في الرقابة على العمليات وذلك حتى تتوج بتأشيرتهم، وإن كان هناك أخطاء أو عدم مطابقة الوثائق الثبوتية للقوانين فتكون محل رفض مؤقت أو نهائي.

إن للإجراءات الرقابية أثر كبير وأساسي في ترشيد نفقات البلدية، حيث يقدم للأمر بالصرف جل النصائح و الإرشادات الضرورية لعملية تنفيذ النفقات، كما نجد للمراقب المالي دورا للرقابة قبل عملية الدفع مما يمثل الرقابة الوقائية فهو يسهر على احترام حدود النفقات العمومية بعدم تجاوز الإعتمادات الموجهة كما هو مسطر، و مراقبة شكل ومضمون الوثائق الثبوتية الخاصة بالنفقات العمومية .

كما تم الوصول للأثر البالغ للإجراءات الرقابية في ترشيد النفقات العمومية، حيث أن هذا الأثر لا يعني النقشف أو إلغاء بعض العمليات، وإنما التسيير المحكم للنفقات العمومية والوصول إلى الأهداف المسطرة تحقق الترشيده، وكذلك عدم تجاوز القوانين والقواعد وعدم تجاوز الاعتمادات المخصصة للمشاريع. إضافة أن التأكد بتنفيذ النفقات العمومية وفق ما هو مرسوم وإشراك فئات مختلفة في الرقابة على المال العام والشفافية، والاقتصاد في النفقة العمومية ما أمكن دون المساس بأدائها كما هو الحال في عرض الصفقات العمومية يحقق الترشيده، والاهم أن الانضباط بالأهداف في تحقيق الترشيده وإصلاح طرق التسيير تحقق الترشيده.

الخالمة العالمة

الخاتمة العامة

تلعب النفقات العمومية أهمية كبيرة في الاقتصاديات الحديثة، فهي تعتبر كأداة من أبرز أدوات تدخل الدولة في كيفية استعمال المال العام والاستخدام الرشيد لهاته الأموال، وبالتالي نجد أن الدولة تسعى جاهدة لتنفيذ النفقات بطريقة تسمح لها بتحقيق الأهداف المرسومة لها، كما أنها تسعى لإيجاد طرق وسبل ناجعة لمراقبة تنفيذ النفقات.

ومن هذا المنطلق تم القيام بدراسة النفقات بشكل عام والمراحل التي يتم فيها تنفيذها وكذا الآليات التي يتم بها الرقابة عليها، ومحاولة إسقاط جانب من الدراسة في الواقع، ومن خلال هاته الدراسة تم التوصل إلى النتائج التالية:

نتائج اختبار الفرضيات:

من خلال دراسة في هذا الموضوع وجدنا أن:

- الفرضية الأولى صحيحة لأن: النفقة العمومية هي عبارة فعلا عن مبالغ نقدية تقوم الهيئة الإدارية بإنفاقها وفق ما هو مؤطر، وهو ما لمسناه في أجور الموظفين على سبيل المثال أو الصفقات العمومية.
- كذلك الفرضية الثانية صحيحة لأن الإجراءات الرقابية لها أثر بالغ في الرقابة على المال العام وترشيده، حيث أن المراقب المالي وأمين الخزينة يتقاسمان المسؤولية التامة في تبرير أية نفقة تدفع من اعتمادات البلدية وهما حريصين دائما على متابعة تطبيق القوانين والمراسيم التي تضبط شرعية وكيفية استغلال النفقة.
- بينما الفرضية الثالثة صحيحة ولكن كون الاجراءات الرقابية تعمل على ترشيد وحماية المال العام، وعمليات تنفيذ النفقات تعتبر مسألة نسبية وهو ما أكده لنا أعوان مصالح الرقابة نظرا لغموض النصوص المحددة لاستغلال النفقة وتبيان إلى أي مدى يمكن للمراقب المالي والمحاسب العمومي التدخل بالرفض رغم صحة الوثائق الثبوتية للنفقة أحيانا.

نتائج البحث:

- باعتبار أن الدولة الحديثة تسعى للتوازن الاقتصادي، فإن النفقة العمومية هي نفقة إيجابية بالرغم من تزايدها باعتبارها أنها تحرك الدورة الاقتصادية؛
- تنفيذ النفقات العمومية يكون وفقا لمرحلتين هما:
المرحلة الإدارية: والتي يقوم الأمر بالصرف (الإلزام ، التصفية ، الأمر بالدفع).
المرحلة المحاسبية: والتي يقوم بها المحاسب العمومي وتشمل (الدفع).

- لكي تتم الرقابة على تنفيذ النفقة العمومية بفعالية يجب أن تتكامل وظيفة الأمر بالصرف مع المحاسب العمومي؛

- الإجراءات الرقابية هي انعكاس لسياسة المالية للدولة وبالتالي هي تجسيد للأهداف السياسية والاقتصادية ككل.

- الرقابة المالية تكون إما قبل أو أثناء أو بعد تنفيذ النفقات العمومية؛

- للمراقب المالي دور أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في عملية تنفيذ النفقات؛

- أول تحقيق يقوم به أمين الخزينة هو وجود تأشيرة المراقب المال؛

- لا يتم دفع أية نفقة إلا إذا كانت مبررة بإعتمادات موجودة في الميزانية؛

- مسؤولية أمين الخزينة هي مسؤولية شخصية ومالية على عكس الأمر بالصرف؛

- يحق لأمين الخزينة رفض دفع النفقة العمومية إذا كانت غير شرعية باعتبار انه محمي من القانون.

الاقتراحات والتوصيات:

على ضوء النتائج المتحصل عليها، وبالرغم من الإيجابيات المترتبة على الإجراءات الرقابية على تنفيذ النفقات وأثرها في الترشيح، سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة إلا انه هناك جملة من الآثار السلبية والمتمثلة في تعطيل مصالح الآخرين (الهيئات التابعة) نظرا لأنها تتطلب فترة زمنية للقيام بها، كما نجد عادة ما تتأثر الرقابة اللاحقة مما وصلت إليه الرقابة السابقة على تنفيذ من ملاحظات مما يجعلها غير فعالة في بعض الأحيان

وفي هذا الصدد نقترح مايلي:

- احترام القوانين المتعلقة بالمحاسبة العمومية كأداة تشريعية لتنظيم المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛

- تكثيف رقابة المفتشية العامة للمالية بإرسال لجنة رقابة تكون على شكل دوري وفجائي؛

- إن رقابة أمين الخزينة والمراقب المالي تمثل ازدواجاً في الرقابة ولذا فإننا نرى انه يمكن تحويلهما إلى هيئة واحدة تشرف على الرقابة قبل وأثناء التنفيذ؛

- الزيارات التفعيلية والترهيبية من قبل مجلس المحاسبة إلى الهيئات الإدارية الآمرة بالصرف وإبداء نصائح وإرشادات لحماية وترشيح المال العام.

- تقرير الحوافز للجهود الممتازة وللعامل الكفاء، وتوقيع الجزاءات على العامل المخالف، يعتبر أسلوب غير مباشر من أساليب الرقابة، حيث يساعد على تحقيق أهدافها دون وجود رقيب أو مشرف، ويدفع العامل ذاتيا دون مراقبة إلى تحقيق ما تهدف العملية الرقابية فيتجنب الوقوع في المخالفات؛
- مفاجئة الهيئات العمومية ببرامج التفتيش، يؤدي إلى سهولة كشف الأخطاء ومنه الوصول إلى تحقيق أهداف الرقابة؛
- يجب أن تتعدى الإجراءات الرقابية صحة المستندات الحسابية ومدى تطابقها للوائح والتعليمات إلى البحث في مدى صحة التصرف المالي، حيث أن صحة المستندات لا تعني بالضرورة سلامة التصرف المالي؛
- يجب التنسيق بين الأجهزة الرقابية المختلفة أي إحداث نصوص قانونية تضبط التعاون بين مختلف الأجهزة الرقابية؛
- مناقشة الأخطاء عند وجودها من قبل السلطات الرقابية وتبيان الطرق الصحيحة وإيضاح الغموض غير المفهوم كشرح وتفسير القوانين والمراسيم والتعليمات؛
- إرساء تقاليد إعلامية فيما يخص نشر نتائج تحريات الأجهزة الرقابية حيث انه من المفروض أن تنشر في الجرائد الرسمية دون أي تحفظ ليطلع عليها الجميع؛
- تحديد الالتزامات والمسؤوليات بشكل فردي حتى تسهل مهمة الجهاز الرقابي من معرفة المخطئ الحقيقي؛.
- إلزامية المستوى التعليمي لرؤساء البلديات باعتبارهم الأمرون بالصرف حتى يتسنى لهم القدرة على التسيير والتنسيق مع الرقابة المالية؛
- برمجة دورات تكوينية متواصلة للموظفين من اجل تحسين وفهم القوانين المتعلقة بتنفيذ النفقات كأجور أو الصفقات؛
- إجراء تحويلات للمراقب المالي وأمين الخزينة وذلك لأن إبقائهما في نفس المنصب لمدة طويلة تشكل علاقات وطيدة مع الأمر بالصرف حيث يمكن التساهل في الرقابة على الوثائق الثبوتية للنفقات العمومية وتغطية الأخطاء أي تبديد للمال العام..
- وما يمكن قوله كخلاصة عامة، انه يجب أن تحظى الرقابة بعناية واهتمام فائقين، لما تحتويه من قدرة على الدفع بالسياسة المالية للدولة إلى الأمام نحو تسيير فعال ومتطور تماشيا مع الإصلاحات الجديدة التي حصلت في الجانب الاقتصادي والاجتماعي.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

1. المراجع باللغة العربية

1-1- الكتب باللغة العربية

- 1- اشرف صالح، إدارة المال العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر 2010.
- 2- أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 3- أعمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2010.
- 4- حامد عبد المجيد دراز وسميرة ابراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2003.
- 5- حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية الجزائر، ط1، 1999.
- 6- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 5، 2006.
- 7- حمزة محمود الزبيدي، أساسيات الادارة المالية، مؤسسة الوراق، عمان، الاردن، 2001.
- 8- خبابة عبد الله، مؤسسة شباب الجامعة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2009.
- 9- ساعد على، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية، ديسمبر 1992.
- 10- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.
- 11- طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 1، 2009.
- 12- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1992.
- 13- عبد الحي مرعي، محاسبة التكاليف لأغراض التخطيط والرقابة، شباب جامعة الإسكندرية، طبعة 1993.
- 14- عبد الفتاح الصحن، مبادئ واسس المراجعة، مؤسسة شباب الاسكندرية، مصر، 1994.
- 15- علي العربي وعبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة، دار عالم الكتب، الرياض، 1992.
- 16- علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 17- علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 1999.
- 18- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، جامعة الاسكندرية، ط 2، 2004.
- 19- غازي عناية، المالية والتشريع الضريبي، دار البيارق، عمان، الأردن، 1998.
- 20- فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2000.
- 21- مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام (المالية العامة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004.
- 22- محمد الصغير بعلي ويسري ابو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.

- 23- محمد جمال ذنبيات، **المالية العامة والتشريع المالي**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2003.
- 24- محمد عباس محززي، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2003.
- 25- محمد عمر أبو دوح، **ترشيد الانفاق العام وعجز ميزانية الدولة**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006.
- 26- محمود حسين الوادي وزكرياء أحمد عزام، **المالية العامة والنظام المالي في الإسلام**، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2000.
- 27- مرسي السيد حجازي، **مبادئ الاقتصاد العام، (الضرائب والموازنة العامة)**، الدار الجامعية، بيروت، 2002.
- 28- مسعي محمد، **المحاسبة العمومية**، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2004.
- 29- نائل عبد الحافظ العوامله، **الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق**، دار الفرقان، الأردن، 1983.
- 1-2- **المذكرات والأطروحات**
- 30- قويدر رضوان، **الرقابة على صرف النفقات العمومية**، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم العلوم تخصص مالية، المركز الجامعي بالشلف، 1997.
- 31- بونوار بومدين، **النفقات العامة على التعليم**، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، سنة 2011.
- 1-3- **النصوص التشريعية والتنظيمية**
- 1-3-1- **القرارات**
- 32- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09/05/2010، **الذي يحدد رزمة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات**.
- 1-3-2- **القوانين**
- 33- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 **يتعلق بالمحاسبة العمومية**، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 35، المؤرخ في 15 أوت 1990.
- 34- دستور 1989.
- 35- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- 36- القانون 79-01، المؤرخ في 09 جانفي 1979، **والمتضمن النظام الأساسي للنائب**، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 3، المؤرخة في 16 جانفي 1979.
- 1-3-3- **المراسيم**

- 37-المرسوم التنفيذي رقم 11-338، المؤرخ في 26 سبتمبر 2011، يؤسس النظام التعويضي لموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 53، المؤرخ في 28 سبتمبر 2011.
- 38-المرسوم التشريعي رقم 92-04 مؤرخ في 11 أكتوبر 1992، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 73، المؤرخ في 11 أكتوبر 1992.
- 39-المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 67، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009.
- 40-المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 64، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011.
- 41-المرسوم التنفيذي رقم 15-176 المؤرخ في 6 جويلية 2015 المتضمن تأسيس منحة جزافية تعويضية لفائدة بعض الموظفين والأعوان العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية، والمعدل للمرسوم التنفيذي رقم 08-70، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخ في 6 جويلية 2015.
- 42-المرسوم التنفيذي رقم 84-17 مؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 28، المؤرخ في 7 جويلية 1984.
- 43-المرسوم التنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الامرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخ في 7 سبتمبر 1991.
- 44-المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 يتعلق براء تسخير الامرين بالصرف للمحاسب العموميين، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخ في 7 سبتمبر 1991.
- 45-المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992.
- 46-المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015.
- 1-3-4-الأوامر

47-الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995.

أ-3-5-التعليمات

48-التعليمية الوزارية الخاصة بالعمليات المالية للبلديات c2 .

أ-4- مستندات اخرى:

49-القرآن الكريم

II- المراجع باللغة الأجنبية

50-Instruction N° 10 du 09 avril 1995, **fixant les modalités d'établissement des états matrices initiaux et complémentaires.**

الملاحق

الملحق رقم (01): مذكرة رفض مؤقت.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

في:

وزارة المالية
المديرية العامة للميزانية
المديرية الجهوية للميزانية.....
المراقبة المالية لدى.....

المراقب المالي

إلى السيد:

مذكرة رفض مؤقت رقم :

موضوع: } ميزانية: السنة:
بطاقة رقم: في: المبلغ: دج
طبيعة العملية : عدد البطاقات :
الفصل: المادة:

المرجع: المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14/11/1992 المعدل و المتمم
بالمرسوم رقم 374/09 المؤرخ في 16/11/2009.
يشرفني أن أعيد إليكم دون تأشيرة الملف المذكور في الموضوع أعلاه وذلك للملاحظات التالية :

-
-
-
-

المصدر: من وثائق المراقب المالي لدى بلدية العوينات، تاريخ الاطلاع 10-04-2017.

الملحق رقم (02): مذكرة رفض نهائي.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

في:

وزارة المالية
المديرية العامة للميزانية
المديرية الجهوية للميزانية.....
المراقبة المالية لدى.....

المراقب المالي

إلى السيد:

مذكرة رفض نهائي رقم :

.....	ميزانية: السنة:	} الموضوع:
دج	بطاقة رقم: في:	
.....	طبيعة العملية: عدد البطاقات:	
.....	الفصل: المادة:	

المرجع: المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14/11/1992 المعدل و المتمم
بالمرسوم رقم 374/09 المؤرخ في 16/11/2009.
يشرفني أن أعيد إليكم دون تأشيرة الملف المذكور في الموضوع أعلاه وذلك للملاحظات التالية :

- ●
- ●
- ●
- ●

المصدر من وثائق المراقب المالي لدى بلدية العوينات، تاريخ الاطلاع 2017-04-10.

الملحق رقم (03): المصفوفة الأولية، الصفحة رقم 1، حوصلة.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

بلدية مرسط
رئيس المجلس الشعبي البلدي
107012
رمز الامر بالصرف

بأنشطة المراقب المالي


اجمالي مبالغ مختلف الفصول بالارقام	
الفصل 3	
الرواتب الاساسية	11.966,449,80
المنح والعلاوات	9.390,618,00
المنح العائلية	221.064,00

حالة رقم:	1
-----------	---

عدد الكشوفات الملاحقة
ورقة رقم 02 : 2
ورقة رقم 03 : 2
ورقة رقم 04 : 2
ورقة رقم 05 : 2

ورقة رقم : 01

الحالة الاصلية السنوية لسنة 2017
تتضمن تفصيل الحسابات الخاصة بالراتب والاجور الخاصة بالمستفيدين الدائمين

طريقة الدفع
حساب جاري بريدي : 33,329,326

الفترة من : 01 جففي 2017 الى غاية 31 ديسمبر 2017
--

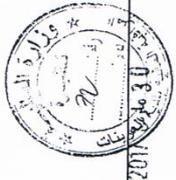
المصدر: من وثائق بلدية مرسط، مصلحة المالية والوسائل العامة، تاريخ الاطلاع 2017-04-10.

تابع للملحق رقم (03): المصفوفة الأولية، الصفحة رقم 2 (1).

رقم	اللقب والاسم	الرتبة و الوظيفة	التصنيف		الفترة	الأجر التقاعدي	مبلغ الخبرة المهنية	الزينة	الزينة المالي	الفاوق في الحال	زيادة 10%	زيادة استلامية لأن شهيد	الشهري	الأجر الكلي	رقم رتبة رقم : 02 (1)
			م.م.م	م.م.م											
1		رئيسة مصلحة تعليمية وأعمال - مديرة الإدارة الاقليمية	9	418	10	209	55	225.720,00	29.700,00	112.860,00		368.280,00	30.690,00		
1		رئيسة مكتب التنظيم التقني الطبي - مديرة الإدارة الاقليمية	9	418	2	45	225.720,00	24.300,00	22.680,00		272.700,00	22.725,00			
1		رئيسة فرع الحالة المدنية - مديرة الإدارة الاقليمية	8	379	9	25	204.660,00	13.500,00	92.340,00		310.500,00	25.875,00			
1		رئيسة فرع الشؤون الطبية - مديرة الإدارة الاقليمية	8	379	1	25	204.660,00	13.500,00	10.260,00		228.420,00	19.035,00			
1		رئيسة فرع الحالة المدنية - مديرة الإدارة الاقليمية	8	379	1	25	204.660,00	13.500,00	10.260,00		228.420,00	19.035,00			
1		رئيسة فرع الشؤون الطبية - مديرة الإدارة الاقليمية	8	379	1	25	204.660,00	13.500,00	10.260,00		228.420,00	19.035,00			
1		مصرف القوي رئيسي	14	621	10	311	335.340,00	167.940,00		503.280,00	41.940,00	24.165,00	289.980,00	24.165,00	
1		مصرف البنين	12	537	0	0	289.980,00			503.280,00	41.940,00	24.165,00	289.980,00	24.165,00	
2		مصرف الاقليمي	12	537	0	0	289.980,00			503.280,00	41.940,00	24.165,00	289.980,00	24.165,00	
1		مديرة الإدارة الاقليمية	9	418	0	0	225.720,00			225.720,00		18.810,00	18.810,00	17.910,00	
2		مديرة الإدارة الاقليمية	9	418	0	0	225.720,00			225.720,00		18.810,00	18.810,00	17.910,00	
1		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	8	379	1	19	204.660,00	10.260,00	10.260,00		214.920,00	17.910,00	214.920,00	17.910,00	
2		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	8	379	1	19	204.660,00	10.260,00	10.260,00		214.920,00	17.910,00	214.920,00	17.910,00	
3		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	8	379	1	19	204.660,00	10.260,00	10.260,00		214.920,00	17.910,00	214.920,00	17.910,00	
1		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	7	348	0	0	187.920,00	56.160,00	14.202,00	4.240,08	262.522,08	21.876,84	18.000,00	21.876,84	
2		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	7	348	0	0	187.920,00	56.160,00	14.202,00	4.240,08	262.522,08	21.876,84	18.000,00	21.876,84	
3		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	7	348	0	0	187.920,00	56.160,00	14.202,00	4.240,08	262.522,08	21.876,84	18.000,00	21.876,84	
1		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	7	348	0	0	187.920,00	56.160,00	14.202,00	4.240,08	262.522,08	21.876,84	18.000,00	21.876,84	
2		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	7	348	0	0	187.920,00	56.160,00	14.202,00	4.240,08	262.522,08	21.876,84	18.000,00	21.876,84	
3		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	7	348	0	0	187.920,00	56.160,00	14.202,00	4.240,08	262.522,08	21.876,84	18.000,00	21.876,84	
4		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	7	348	0	0	187.920,00	56.160,00	14.202,00	4.240,08	262.522,08	21.876,84	18.000,00	21.876,84	
5		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	7	348	0	0	187.920,00	56.160,00	14.202,00	4.240,08	262.522,08	21.876,84	18.000,00	21.876,84	
6		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	6	315	0	0	170.100,00	76.680,00	15.552,00	4.789,92	246.780,00	20.565,00	20.565,00	20.565,00	
1		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	6	315	0	0	170.100,00	76.680,00	15.552,00	4.789,92	246.780,00	20.565,00	20.565,00	20.565,00	
2		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	6	315	0	0	170.100,00	76.680,00	15.552,00	4.789,92	246.780,00	20.565,00	20.565,00	20.565,00	
3		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	6	315	0	0	170.100,00	76.680,00	15.552,00	4.789,92	246.780,00	20.565,00	20.565,00	20.565,00	
1		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	5	288	0	0	155.520,00	23.220,00	14.202,00	13.946,16	224.726,76	18.727,23	17.240,69	18.727,23	
2		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	5	288	0	0	155.520,00	23.220,00	14.202,00	13.946,16	224.726,76	18.727,23	17.240,69	18.727,23	
3		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	5	288	0	0	155.520,00	23.220,00	14.202,00	13.946,16	224.726,76	18.727,23	17.240,69	18.727,23	
4		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	5	288	0	0	155.520,00	23.220,00	14.202,00	13.946,16	224.726,76	18.727,23	17.240,69	18.727,23	
5		مديرة الشؤون الادارية الاقليمية	5	288	0	0	155.520,00	23.220,00	14.202,00	13.946,16	224.726,76	18.727,23	17.240,69	18.727,23	
المجموع			5	288	0	0	5.461.580,00	821.340,00	23.440,92	94.510,00	6.458.988,92	538.249,91	6.458.988,92		

المصدر: من وثائق بلدية مرسط، مصلحة المالية والوسائل العامة، تاريخ الاطلاع 10-04-2017.

تابع للملحق رقم (03): المصفوفة الأولية، الصفحة رقم 5 (1).



رقم	الاسم والتلقب	الرتبة أو الصنف	الفترة	الأجر الأساسي	المنح والتعويضات	المنح العقابية	المستوى	السنوي	الشهري
1		رئيسة مصلحة المالية و الصال - ملحق الإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	368.280,00	189.561,00			557.841,00	46.486,75
1		رئيس مكتب التنظيم الشؤون العامة - ملحق الإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	272.700,00	148.980,00			421.680,00	35.140,00
1		رئيس فرع الحالة المدنية - استخراج - عون رئيسي للإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	310.500,00	238.650,00			549.150,00	45.762,50
1		رئيس فرع الشؤون العامة - عون رئيسي للإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	228.420,00	142.314,00			370.734,00	30.894,50
1		رئيس فرع الحالة المدنية - تسجيلات - عون رئيسي للإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	228.420,00	142.314,00	66,00		370.800,00	30.900,00
1		مصرف اقليمي رئيسي	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	503.280,00	319.968,00			823.248,00	68.604,00
1		مصرف اقليمي	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	289.980,00	191.988,00	9.600,00		491.568,00	40.964,00
2		مصرف اقليمي	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	289.980,00	191.988,00			481.968,00	40.164,00
1		ملحق الإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	225.720,00	138.774,00			364.494,00	30.374,50
2		ملحق الإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	225.720,00	138.774,00			364.494,00	30.374,50
1		ملحق الإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	214.920,00	185.298,00	9.600,00		409.818,00	34.151,50
2		عون رئيسي للإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	214.920,00	142.314,00			357.234,00	29.769,50
3		عون رئيسي للإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	214.920,00	185.298,00			400.218,00	33.351,50
1		عون رئيسي للإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	262.522,08	204.252,00	9.600,00		476.374,08	39.697,84
2		عون الإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	216.000,00	186.000,00			402.000,00	33.500,00
3		عون الإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	197.100,00	173.715,00	9.600,00		380.415,00	31.701,25
4		عون الإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	197.100,00	173.715,00	9.600,00		380.415,00	31.701,25
5		عون الإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	187.920,00	130.164,00	9.600,00		327.684,00	27.307,00
6		عون الإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	187.920,00	167.748,00	9.600,00		365.268,00	30.439,00
1		كاتب الإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	246.780,00	220.407,00			467.187,00	38.932,25
2		كاتب الإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	246.780,00	220.407,00			467.187,00	38.932,25
3		كاتب الإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	215.821,92	147.966,00			363.787,92	30.315,66
1		عون مكتب للإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	224.726,76	204.939,00			429.665,76	35.805,48
2		عون مكتب للإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	206.888,16	184.581,00	9.600,00		401.069,16	33.422,43
3		عون مكتب للإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	163.080,00	174.402,00			337.482,00	28.123,50
4		عون مكتب للإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	163.080,00	174.402,00	9.600,00		347.082,00	28.923,50
5		عون مكتب للإدارة الاقليمية	01-جنفي 2017 الى 31-ديسمبر 2017	155.520,00	138.384,00			293.904,00	24.492,00
				6.458.998,92	4.857.303,00	86.466,00		11.402.767,92	950.230,66

المصدر: من وثائق بلدية مرسط، مصلحة المالية والوسائل العامة، تاريخ الاطلاع 10-04-2017.

تابع للملحق رقم (03): المصفوفة الأولية، الصفحة رقم 5 (2).

رئاسة بلدية
بلدية
الغرداية



رقم	اللقب و الاسم	المنصف	الفترة	الأجر السنوي			رقم
				المنح العقارية	المنح والتعويضات	الأجر الأساسي	
950.230,66	المجموع	4.857.303,00	6.458.998,92	المجموع	01	عامل مهني من الصف الأول	
29.885,43	358.625,16	9.600,00	218.066,16	01	عون رئيسي للطاقمة و المناورة العمومية		
38.764,72	465.176,64	9.600,00	241.232,64	01	عون رئيسي للطاقمة و المناورة العمومية		
37.673,81	452.085,72	9.600,00	237.213,72	01	عامل مهني من الصف الثاني		
31.626,07	379.512,84	9.600,00	219.072,84	01	عامل مهني من الصف الثاني		
29.194,14	350.329,68	9.600,00	194.425,68	01	عامل مهني من الصف الثاني		
29.719,94	356.639,28	9.600,00	200.735,28	01	عامل مهني من الصف الثاني		
27.873,68	334.484,16	9.600,00	190.448,16	01	عامل مهني من الصف الثاني		
26.323,71	315.884,52	66,00	180.920,52	01	عامل مهني من الصف الثاني		
23.005,50	276.066,00	9.600,00	108.000,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
23.800,00	285.600,00	9.600,00	108.000,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
23.800,00	285.600,00	9.600,00	108.000,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
23.005,50	276.066,00	66,00	108.000,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
23.005,50	276.066,00	66,00	108.000,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
23.800,00	285.600,00	9.600,00	108.000,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
23.800,00	285.600,00	9.600,00	108.000,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
23.800,00	285.600,00	9.600,00	108.000,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
23.800,00	285.600,00	9.600,00	108.000,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
25.891,99	310.703,88	9.600,00	164.675,88	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
45.204,00	542.448,00	9.600,00	327.780,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
37.085,25	445.143,00	9.600,00	281.340,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
35.594,50	427.134,00	9.600,00	268.920,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
35.594,50	427.134,00	9.600,00	268.920,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
34.159,00	409.908,00	9.600,00	257.040,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
34.159,00	409.908,00	9.600,00	257.040,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
34.959,00	419.508,00	9.600,00	257.040,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
34.159,00	409.908,00	9.600,00	257.040,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
32.656,25	381.899,00	9.600,00	244.620,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
35.594,50	427.134,00	9.600,00	268.920,00	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
847.946,995	10.175.363,88	134.598,00	5.507.450,88	01	عون الطاقمة و المناورة العمومية		
1.798.177,65	21.578.131,80	221.064,00	11.966.449,80	المجموع	عون الطاقمة و المناورة العمومية		

حدد هذا الجدول مبلغ قتره : واحد و عشرون مليون و خمس مئة و ثمانية و سبعون الف و مئة و واحد و ثلاثون دينار جزائري و 80 سنتيم ;

المصدر: من وثائق بلدية مرسط، مصلحة المالية والوسائل العامة، تاريخ الاطلاع 10-04-2017.

تابع للملحق رقم (03): المصفوفة الأولية، (بطاقة الالتزام)

تفصيل الالتزامات

المبلغ	21 357 067,80 /-
نوع الالتزامات	الحالة الأصلية السنوية للمستخدمين الدائمين 2017 ابتداء من : 01 جانفي 2017 الي 31 ديسمبر 2017
المجموع	21 357 067,80

المجموع بالأحرف: واحد وعشرون مليون و ثلاثمائة وخمسون ألف وستة و مائة وستون دينار جزائري و 80 سنتيم

مميزات البلدية

2017	السن	107 000	نقطة
02	رقم الصفحة	107 012	مصلحة
رقم المراقبة المالي		رقم	
تاريخ		تاريخ	

بلدية مرسط

المراقب المالي: م.ش. بوقفسح

م.ش. بوقفسح

وزارة المالية

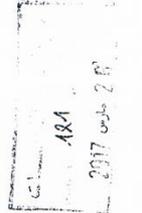
الرقم: 1

الموضوع: التوفر

الرقم الجديد	الرقم السابق	المبلغ العملي	المادة	الرقم الفوري	الرقم الفوري
4 739 136,00 /	26 096 203,80	21 357 067,80	630	9011	9011

ملاحظة المصلحة

الرقم الجديد	الرقم السابق	المادة	الرقم الفوري	الرقم الفوري
4 739 136,00 /	26 096 203,80	630	9011	9011



م.ش. بوقفسح

رئيس المجلس الشعبي البلدي

المصدر: من وثائق بلدية مرسط، مصلحة المالية والوسائل العامة، تاريخ الاطلاع 2017-04-10.

الملحق رقم (05): حوالة الدفع.

ملحق رقم 2

ارقام المستندات	مبلغ الحوالة	المادة	ولاية: تبسة بلدية: مرسط				
	1 340 215,97	901	رقم الحوالة	مبلغ الصك	تاريخ الصك	رقم الصك	رقم الكشف
01		9011	السنة				
	18 422,00	630	المالية				
		9012	2017	01	6633 0982,05	جانفي 16	09000193
		635					01
موضوع النفقة			المحاسب المكلف				
1 614 900,90	اجور المستخدمين الدائنين لشهر جانفي 2017						
18 422,00	منحة الاجر الوحيد						
1 633 322,90	المبلغ الخام		الدائنين				
	الخصومات		المستفيد: امين خزينة البلدية				
145 341,13	ض, ا ج 9 %		ب: مرسط				
129 343,80	ض, ع, ا, ج		حساب جاري رقم:				
1 358 637,97	المبلغ الصافي للدفع:		مركز الصكوك البريدي ب:				
حددت هذه الحوالة بمبلغ يقدر بـ			المؤسسة المصرفية:				
مليون و ثلاث مئة و ثمانية و خمسون الف و ست مئة و سبعة و ثلاثون دينار جزائري و 97 سنتيم			وكالفة:				
حرر ب: مرسط في 12 جانفي 2017			حساب مصرفي رقم:				
رئيس المجلس الشعبي البلدي			المستندات المثبتة للنفقة				
			<p>ترفق بالحوالة رقم: _____ المؤرخة في _____</p> <p>المادة: _____ السنة المالية _____</p> <p>المستندات رقم: _____</p>				
<p>الدفع بواسطة التحويل البريدي</p> <p>تبعاً لصك تحويل الحوالة المشار اليه اعلاه</p> <p>امين خزينة البلدية</p>							

المصدر: من وثائق بلدية مرسط، مصلحة المالية والوسائل العامة، تاريخ الاطلاع 2017-04-10.

ملخص الدراسة

إن رقابة المراقب المالي ورقابة أمين الخزينة على تنفيذ النفقات العمومية تعد من أهم الآليات الكفيلة بترشييد وحماية المال العام ومكافحة الاختلاسات المالية والفساد، وذلك لما لهما دور فعال في كشف الأخطاء والانحرافات وعدم التقيد بالقوانين وتحديد أسباب ذلك والعمل على إصلاحها ومنع تكرارها مستقبلاً وذلك للحفاظ على استقرار الدولة.

هدفت الدراسة إلى التعرف على النفقات العمومية ومدى أثرها على اقتصاديات الدولة وكذلك الوقوف إلى مختلف الطرق وأجهزة الرقابة المسخرة للرقابة على المال العام، حيث أظهرت نتائج الدراسة أن الدولة تحاول الحفاظ على المال وترشيده لذلك أصدرت العديد من القوانين والمراسيم المتعلقة بالرقابة على النفقات العمومية التي يعتمد عليها المراقب المالي وأمين الخزينة وكذلك الأمر بالصرف.

إلا أننا نجد مظاهر الاختلاس والتبذير للأموال العمومية مستمرة، وبناء على النتائج أوصت الدراسة بضرورة وضع نظام حوافز لأعوان الرقابة وكذلك وضع توجيهات للأمر بالصرف من قبل المراقب المالي والتنسيق في مجال إجراءات وطرق العمل للإقلال من الأخطاء والحفاظ على المال العام.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية، المحاسب العمومي، الأمر بالصرف، النفقات العمومية، الإعتمادات.

Résumé:

Le contrôle des établissements publics joue un rôle très important dans la rationalisation des dépenses et la préservation du fonds public.

Ce contrôle est assuré par le contrôleur financier et le comptable public qui travaillent en collaboration avec l'ordonnateur, représenté par le président de l'assemblée populaire communale qui doit leur déclarer tout engagement financier du budget.

Le suivi de la gestion des dépenses publiques se déroule pertinemment en se référant à des lois, des décrets et des circulaires interministérielles afin de prévenir toute erreur de gestion ou de détournement de fonds public.

Mots-clés: Contrôle financier, Comptable public, Ordonnateur, dépenses publiques, Credits