

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة العربي التبسي - تبسة-



كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير

الرقم التسلسلي:/ 2018

قسم: المالية والمحاسبة

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

دفعه: 2018

الميدان: علوم اقتصادية، علوم تجارية وعلوم التسيير

الشعبة: المالية والمحاسبة

التخصص: مالية المؤسسة

دور الرقابة الخارجية في ضبط الانفاق الحكومي

دراسة حالة: نفقات التجهيز بجامعة العربي التبسي - تبسة-

جامعة العربي التبسي - تبسة
Université Larbi Tébessi - Tébessa

تحت إشراف الدكتور

قتال عبد العزيز

من إعداد الطالبين:

✓ ودي توفيق

✓ زايدي سليمان

نوقشت أمام اللجنة المكونة من الأساتذة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
زمال فيصل	أستاذ مساعد أ	رئيسا
قتال عبد العزيز	أستاذ محاضر أ	مشرفا ومقررا
زرقي عمار	أستاذ مساعد أ	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2017/2018

شكر و عرفان

الشكر لله عز وجل من قبل ومن بعد أن ييسر لنا العودة إلى
مقاعد الجامعة بعد غياب طويل، كما ييسر لنا إنجاز هذا العمل،
فله الحمد وله الشكر.

نشكر الأستاذ المؤطر الدكتور عبد العزيز قنال الذي كان
لنا نعم الموجه في إمدادنا لهبته المنيعة؛ والشكر موصول
إلى جميع أستاذة وموظفي قسم علوم المالية والمحاسبة
خاصة، وجميع أستاذة وموظفي وعمال كلية العلوم
الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير.
نشكر جميع موظفي نيابة مديرية الجامعة للتنمية
والإستشراف والتوجيه على ما قدموه لنا من معلومات في
الدراسة التطبيقية، كما نشكر كل من ساعدنا ولو بكلمة من
قريب أو من بعيد.

الفهرس العام

الصفحة	المحتويات
--	شكر وعرفان
IV-I	الفهرس العام
V	فهرس الجداول
VI	فهرس الأشكال
أ - هـ	مقدمة
22 - 1	الفصل الأول: أسس ومفاهيم حول الإنفاق الحكومي
2	تمهيد
3	المبحث الأول: ماهية الإنفاق الحكومي وتقسيماته
3	المطلب الأول: تعريف الإنفاق الحكومي واشكاله
3	الفرع الأول: تعريف الإنفاق الحكومي
4	الفرع الثاني: أشكال الإنفاق الحكومي
5	الفرع الثالث: قواعد الإنفاق الحكومي
6	المطلب الثاني: تقسيمات الإنفاق الحكومي
6	الفرع الأول: التقسيمات العلمية للإنفاق الحكومي
9	الفرع الثاني: التقسيمات العملية للإنفاق الحكومي
9	المبحث الثاني: النفقات الحكومية في التشريع الجزائري
10	المطلب الأول: نفقات التسيير
10	الفرع الأول: تعريف نفقات التسيير
10	الفرع الثاني: تقسيم نفقات التسيير
12	المطلب الثاني: نفقات الاستثمار (التجهيز)
13	الفرع الأول: تعريف نفقات التجهيز ومصادر تمويلها
13	الفرع الثاني: توزيع نفقات التجهيز
14	المبحث الثالث: هيئات تنفيذ النفقات الحكومية في الجزائر
14	المطلب الأول: الأمر بالصرف للنفقات الحكومية

15	الفرع الأول: تعريف وتصنيف الأمر بالصرف
17	الفرع الثاني: مهام الأمر بالصرف
17	المطلب الثاني: المحاسب العمومي
17	الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي
18	الفرع الثاني: أنواع المحاسبين العموميين
19	الفرع الثالث: مسؤولية المحاسب العمومي
20	المطلب الثالث: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
20	الفرع الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
21	الفرع الثاني: مبررات وأهداف الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
22	خلاصة الفصل الأول
49 – 23	الفصل الثاني: علاقة الرقابة الخارجية بالإنفاق الحكومي
24	تمهيد
25	المبحث الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة الخارجية
25	المطلب الأول: ماهية الرقابة الخارجية
25	الفرع الأول: تعريف الرقابة
25	الفرع الثاني: تعريف الرقابة الخارجية وخصائصها
26	المطلب الثاني: أنواع الرقابة الخارجية
27	الفرع الأول: من حيث الجهة التي تقوم بالرقابة
27	الفرع الثاني: من حيث طبيعة ونوع المؤسسة
28	المطلب الثالث: أهداف الرقابة الخارجية وأسباب اعتمادها
28	الفرع الأول: أهداف الرقابة الخارجية
29	الفرع الثاني: أسباب اعتماد الرقابة الخارجية
29	المبحث الثاني: الدور الرقابي للجنة الصفقات العمومية على النفقات الحكومية
29	المطلب الأول: ماهية الصفقة العمومية
30	المطلب الثاني: تشكيلة لجان الصفقات العمومية واختصاصها
31	الفرع الأول: تشكيلة لجان الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة واختصاصها
33	الفرع الثاني: تشكيلة اللجنة القطاعية للصفقات العمومية واختصاصها

35	المطلب الثاني: الرقابة السابقة للجان الصفقات العمومية
36	الفرع الأول: منح التأشيرة
37	الفرع الثاني: رفض التأشيرة والآثار المترتبة عنه
38	المبحث الثالث: الرقابة المالية على النفقات الحكومية
38	المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية وصلاحيات المراقب المالي
38	الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية
38	الفرع الثاني: صلاحيات المراقب المالي
41	المطلب الثاني: صور وقواعد الرقابة المالية
41	الفرع الأول: صور الرقابة المالية
42	الفرع الثاني: قواعد الرقابة المالية
43	المطلب الثالث: مسؤولية المراقب المالي وسلطة التغاضي للأمر بالصرف
43	الفرع الأول: مسؤولية المراقب المالي
47	الفرع الثاني: سلطة التغاضي للأمر بالصرف
49	خلاصة الفصل الثاني
76 — 51	الفصل الثالث: الرقابة الخارجية القبلية على نفقات التجهيز بالجامعة
51	تمهيد
52	المبحث الأول: تقديم جامعة العربي التبسي
52	المطلب الأول: التعريف بجامعة العربي التبسي
52	الفرع الأول: نشأة وتطور جامعة العربي التبسي
53	الفرع الثاني: الهيكل التنظيمي لجامعة العربي التبسي
54	المطلب الثاني: التكوين والتأطير بجامعة العربي التبسي
54	الفرع الأول: الكليات والأقسام
55	الفرع الثاني: جامعة العربي التبسي بالأرقام
57	المطلب الثالث: مهام وتنظيم نيابة مديرية الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه
57	الفرع الأول: التعريف بنيابة مديرية الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه
58	الفرع الثاني: مهام مصالح نيابة مديرية الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه
59	المبحث الثاني: تسيير عملية في إطار نفقات تجهيز الجامعة
59	المطلب الأول: تحديد الحاجات وإعداد دفتر الشروط

60	الفرع الأول: تحديد الحاجات
60	الفرع الثاني: إعداد دفتر الشروط
63	المطلب الثاني: مراحل إعداد وتأشير الصفقة والاتفاقية
63	الفرع الأول: إعداد وتأشير الصفقة والالتزام بنفقتها
64	الفرع الثاني: إعداد وتأشير الاتفاقية والالتزام بنفقتها
65	المطلب الثالث: مخطط مراحل تسيير عملية استثمارية
67	المبحث الثالث: تطبيق الرقابة الخارجية على عملية تجهيز خمس مخابر بحث علمي
67	المطلب الأول: الإجراءات الخاصة بالإبرام والتسجيل
67	الفرع الأول: الإجراءات الأولية
68	الفرع الثاني: إجراءات الإبرام
71	الفرع الثالث: تسجيل العملية
72	المطلب الثاني: إجراءات التأشير والالتزام
72	الفرع الأول: رقابة لجنة الصفقات العمومية للجامعة على الصفقة
73	الفرع الثاني: رقابة المراقب المالي
75	المطلب الثالث: تحليل إجراءات الإبرام والتأشير والالتزام
75	الفرع الأول: إجراءات الإبرام
76	الفرع الثاني: إجراءات تأشير الصفقة
76	الفرع الثالث: إجراءات الالتزام
77	خلاصة الفصل الثالث
79	الخاتمة
80	نتائج الدراسة
81	التوصيات
83	قائمة المراجع
--	قائمة الملاحق

فهرس الجداول

فهرس الجداول

الصفحة	العنوان	رقم الجدول
56	تطور نسبة التأطير وعدد الأساتذة خلال الفترة 2006/2005 الى 2018/2017	1
56	وضعية الهياكل البيداغوجية 2018/2017	2
67	تحديد الاحتياجات المتعلقة بعملية تجهيز خمس مخابر بحث علمي	3
68	المتعهدين المشاركين في مناقصة تجهيز خمس مخابر بحث علمي	4
69	تقييم العروض التقنية لحصة اقتناء التجهيز المكتبي	5
69	تقييم العروض التقنية لحصة اقتناء ووضع طاولات مخبرية	6
69	تقييم العروض المالية لحصة اقتناء التجهيز المكتبي	7
70	نتائج مناقصة تجهيز خمس مخابر بحث علمي	8
70	نتائج فتح الأطراف التقنية والمالية للمشاركين في لاستشارة لاقتناء طاولات مخبرية	9
71	التقييم التقني لحصة اقتناء ووضع طاولات مخبرية	10
71	التقييم المالي لحصة اقتناء ووضع طاولات مخبرية	11
71	المنح المؤقت لحصة اقتناء ووضع طاولات مخبرية	12
73	تعديل نسبة الرسم على القيمة المضافة لمبلغ صفقة اقتناء ووضع طاولات مخبرية	13
73	محتوى بطاقة الالتزام رقم 01 متضمنة قيمة الرصيد	14
74	محتوى بطاقة الالتزام رقم 02 متضمنة الاعتمادات المالية الإضافية	15
74	محتوى بطاقة الالتزام رقم 03 المتعلقة بصفقة اقتناء ووضع طاولات مخبرية	16
75	محتوى بطاقة الالتزام رقم 04 المتعلقة باتفاقية اقتناء التجهيز المكتبي	17
76	تحليل إجراءات إبرام الصفقة العمومية	18

فهرس الأُسكال

فهرس الأشكال

الصفحة	العنوان	رقم الشكل
8	التقسيمات العلمية للنفقات العامة	1
11	مدونة ميزانية التسيير	2
14	مدونة ميزانية التجهيز	3
53	الهيكل التنظيمي لجامعة العربي التبسي	4
54	تقسيم وتوزيع الكليات والأقسام	5
55	التمثيل النسبي للطلبة حسب الكليات للسنة الجامعية 2018/2017	6
55	تطور عدد الطلبة في الجامعة من 2001/2000 الى غاية 2017/2016	7
58	الهيكل التنظيمي لنيابة مديرية الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه	8
66	مخطط مراحل تسيير عملية استثمارية	9

مقدمه

شهد العالم لا سيما في القرنين الماضيين تطورا اقتصاديا متزايدا، مما أدى إلى ضرورة تغير وظيفة الدولة من الدولة الحارسة التي تحافظ على الأمن والنظام وتحصيل الضرائب، إلى الدولة المتدخلة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تسعى إلى توفير أفضل الخدمات لضمان رفاهية المجتمع. إن هذا التغير في وظيفة الدولة أدى إلى تزايد نفقاتها الحكومية بشكل مطرد مع ما يقابل ذلك من موارد مالية مهما كثر وتتنوع تبقى محدودة، مما خلق مشكلة ندرة الموارد المالية التي تعاني منها جميع الدول على حد سواء؛ لهذا كان لزاما على الدولة إيجاد آليات تمكنها من التحكم في تسيير واستعمال هذه الموارد، وتوزيعها توزيعا عادلا وعقلانيا يؤدي إلى تحقيق أهدافها الاجتماعية والاقتصادية والتنمية، وذلك من خلال تشديد الرقابة على الإنفاق الحكومي.

لقد تزايد الاهتمام بالرقابة على النفقات الحكومية بشكل كبير وأصبح أولوية من أولويات الدولة لا يمكن إغفاله في التشريع والتنظيم باعتبار هذه الرقابة أداة لحفظ المال العام، فتطورت هذه الرقابة لتصبح نظاما مستقلا بذاته تحكمه قوانين وله هيئات وأجهزة مختصة تسهر على تطبيق هذه القوانين وتتعامل مع ما يصدر من مخالفات وتصدر أحكاما بهدف تحقيق النزاهة ووقاية المال العام من الفساد.

والجزائر كغيرها من الدول اهتمت بالرقابة على النفقات فسعت إلى بناء نظام رقابي مالي لمتابعة حركة الأموال العمومية فأنشأت أجهزتها وهيئاتها الرقابية المختلفة وأخضعت لها جميع المؤسسات والهيئات العمومية والجماعات المحلية حتى تتمكن من متابعة ومراقبة مسار الأموال العمومية منذ تدفقها وتحصيلها كإيرادات إلى غاية صرفها كنفقات، فعمل هذه الأجهزة والهيئات ليس مرتبطا بطرف زمني معين بل إن رقابتها تكون قبل وأثناء وبعد تنفيذ النفقة الحكومية.

تختلف مستويات الرقابة وهيئاتها باختلاف المرحلة التي يتم مراقبتها في تنفيذ الميزانية فهناك رقابة برلمانية يمارسها البرلمان للتأكد من أن تنفيذ الميزانية كان تبعا للاعتمادات المرصودة وتتم هذه الرقابة عند مناقشة مشروع قانون ضبط الميزانية؛ وهناك رقابة قضائية تقوم بها هيئة قضائية مستقلة تسمى مجلس المحاسبة؛ وهناك رقابة إدارية قبل تنفيذ النفقة يقوم بها المراقب المالي ولجان الصفقات العمومية -بشروط- وأثناء تنفيذها يقوم بها المحاسب العمومي وبعد التنفيذ تقوم بها المفتشية العامة للمالية.

إن كل مرحلة تمر بها النفقات الحكومية تستدعي رقابة صارمة تقيها من الإسراف والفساد وصرف المال العام فيما لا يفيد، لكن الرقابة عليها من طرف هيئات وأجهزة خارجية ليس لها ارتباط إداري بالمؤسسة أو الهيئة العمومية صاحبة النفقة قبل تنفيذها يكسبها طابع المشروعية وينزهها عن كل شبهة فساد أو إسراف، ومن هذا المنطلق أعطى المشرع صلاحيات في هذا المجال للمراقب المالي وللجان

الصفقات العمومية في مجال اختصاصها وكلفها بالسهر على مراقبة مدى مطابقة إجراءات إعداد النفقة للتشريع والتنظيم المعمول بهما

1 - إشكالية البحث

من خلال ما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية:

كيف تساهم الرقابة الخارجية في ضبط الانفاق الحكومي؟

2 - التساؤلات الفرعية

بناء على الإشكالية الرئيسية تمت صياغة جملة من التساؤلات الفرعية على النحو التالي:

- فيما تتمثل تقسيمات الانفاق الحكومي؟

- ماهي ضوابط الرقابة على الإنفاق الحكومي؟

- ماهي هيئات تنفيذ النفقات الحكومية؟

- ما هو دور أجهزة الرقابة على النفقات الحكومية؟

- فيم يتمثل دور كل من لجنة الصفقات العمومية والمراقب المالي في ضبط النفق الحكومي؟

3 - فرضيات البحث

يقوم البحث على فرضية رئيسية مفادها أن للرقابة الخارجية على النفقات دورا أساسيا في ضبط الإنفاق

الحكومي. وتتنبثق من الفرضية الرئيسية مجموعة من الفرضيات الفرعية وهي:

- الرقابة الخارجية على النفقات العمومية تكون بواسطة أدوات وإجراءات إدارية

- لا تختلف مهام أجهزة الرقابة الخارجية عمليا عن الناحية النظرية بسبب اعتمادها على الوثائق.

- المراقب المالي ولجنة الصفقات العمومية لهما دور فعال في ضبط الانفاق الحكومي.

4 - أهداف البحث

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على أجهزة الرقابة الخارجية التي وضعتها الدولة للرقابة على المال

العام وتوضيح الدور الذي تلعبه كل من لجنة الصفقات العمومية والمراقب المالي للحفاظ على أموالها

وحمايتها من الإسراف والفساد، كما تهدف إلى معرفة مدى قدرة هذه الهيئات على المساهمة في ضبط

النفقات الحكومية بما يتماشى مع الأهداف المسطرة لها حتى تحقق النفقة الغاية منها دون أن يشوب

مرحلة إعدادها أي لبس أو شبهة.

5 - أهمية البحث

تظهر أهمية هذه الدراسة من خلال:

أ- الجانب الأكاديمي:

- تحديد المفاهيم المتعلقة بكل من الإنفاق الحكومي والرقابة الخارجية.
- توضيح الدور الرقابي لكل من لجنة الصفقات العمومية والمراقب المالي.
- التعرف على مساهمة أجهزة الرقابة الخارجية في ضبط الإنفاق الحكومي.

ب - الجانب الميداني:

- دور الدراسة في إبراز مدى مساهمة أجهزة الرقابة الخارجية في ضبط الإنفاق الحكومي.
- توضيح أهداف ترشيد الانفاق الحكومي من خلال حسن استغلال الموارد المتاحة.
- أهمية ضبط الانفاق الحكومي من خلال منح صلاحيات أوسع لأجهزة الرقابة الخارجية وتمتعها بالصرامة في مزاوله مهامها في اطار احترام القوانين.

6 - أسباب اختيار موضوع البحث

تم اختيار موضوع البحث للأسباب التالية:

- أهمية الموضوع وارتباطه بالواقع العملي وحدثته.
- كثرة الحديث عن الفساد في مجال الإنفاق العام وما تم سنه من قوانين لمكافحة.
- الرغبة في فهم كيفية تنفيذ ميزانية التجهيز.
- محاولة ضبط المفاهيم المتعلقة بالإنفاق الحكومي مع محاولة توضيح دور أجهزة الرقابة في الجزائر في ضبط الإنفاق الحكومي.
- الرغبة في الاطلاع على مسألة ضبط الانفاق الحكومي وارتباطه مع طبيعة التخصص الدراسي.
- معرفة مدى صرامة أجهزة الرقابة في الجزائر في ضبط الانفاق الحكومي.

7 - منهج البحث

لدراسة موضوع البحث تم اعتماد المنهج الوصفي من خلال التطرق إلى مختلف المفاهيم المتعلقة بالإنفاق الحكومي والرقابة الخارجية وما يتعلق بهما ، و كذا الاجراءات التي يتبعها المراقب المالي ولجنة الصفقات العمومية في ممارسة رقابتهم على ال نفاقات الحكومية في الجزائر ، حيث تم الاعتماد على مجموعة من المراجع والقوانين والمراسيم باعتبار أن الموضوع يميل أكثر إلى الجانب القانوني، كما اعتمد منهج دراسة الحالة في الجانب التطبيقي. وقد تم البحث ضمن الحدود الزمنية والمكانية التالية:

- حدود مكانية: نيابة مديرية الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه بجامعة العربي التبسي -تبسة.
- حدود زمنية: تم إجراء التريص في نيابة المديرية من 2018/03/15 إلى 2018/04/15، حيث تمت دراسة ملف عملية استثمارية قامت الجامعة بإجرائها بين سنتي 2014 و2015.

8 -دراسات سابقة

توجد بعض الدراسات التي تناولت جانبا من الموضوع محل الدراسة ومن بينها نذكر مايلي:

- 1 - لطفي فاروق زلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير و ترشيد النفقات العمومية، شهادة ماستر في علوم الاقتصادية سنة 2015/2014، حيث تمثلت الاشكالية الأساسية " كيف تساهم الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية"، وتم التوصل في هذه الدراسة الى النتائج التالية:
 - تعتبر النفقات العمومية أداة في يد الدولة تستعملها من أجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية.
 - الرقابة المالية تعمل على تفادي الأخطاء وتجنب الوقوع فيها فيما يأتي دور المراقب المالي في تدقيق والفحص الشامل على جانب النفقات.

- لا تنفذ اي نفقة ما لم يؤشر على بطاقة الالتزام من طرف المراقب المالي.

- 2 - عمر معمري، دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية، شهادة ماستر في العلوم المالية والمحاسبة، سنة 2015/2014، حيث تمثلت الاشكالية الأساسية "كيف ينعكس دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية"، وتم التوصل في هذه الدراسة الى النتائج التالية:

- وجوب التجديد الدائم في القوانين والمراسيم المتعلقة بأجهزة الرقابة المالية.

- تعتبر النفقات العامة وسيلة مهمة تستعملها الدولة للقيام بالوظائف على أحسن حال وتحقيق اهدافها.
- تعتبر الرقابة المالية على النفقات العمومية وترشيد الانفاق العام السبيل الوحيد للخروج من مشكلة اختلاس الأموال.

- مهمة المراقب المالي استكشاف الخطأ قبل أو فور وقوعه والسعي مباشرة الى تصحيحه وتداركه في الحين، كما تعمل هذه الرقابة على لفت انتباه الأمر بالصرف في حال خطأه عن حسن أو سوء نية.

- رقابة المراقب المالي في الغالب تقتصر على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه الى رقابة الملائمة التي تفحص العمليات المالية منذ بدئها الى حين انتهائها، كما يعتبر حق التغاضي الممنوح للأمر بالصرف من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي.

3 - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في علوم التسيير، سنة 2015/2014، حيث تمثلت الإشكالية الأساسية "ما هو واقع الرقابة المالية على البلدية في الجزائر وكيف يمكن تفعيلها؟" وتوصل الى النتائج التالية:

- الرقابة المالية لا تمثل وظيفة محددة إنما هي عبارة عن نشاط متشعب ومتكامل.
- تتعهد أوجه الرقابة على البلديات حيث أقر المشرع الجزائري رقابة مضاعفة على البلدية تمثلت في رقابة لاحقة يقوم بها مجلس المحاسبة ورقابة سابقة يقوم بها المراقب المالي ورقابة متزامنة يقوم بها المحاسب العمومي.
- يتضح من خلال التشريع المالي الجزائري المتعلق بالرقابة على المال العام كثرة النصوص القانونية التنظيمية وكأن المشكل يتعلق بالنصوص لكن في الواقع لا يتم العمل بها في الغالب وهناك بعض التشريعات التي تتناقض مع الواقع تحتاج الى التعديل.
- توسعت مهام أجهزة الرقابة المالية في الجزائر بشكل كبير لكن على حساب امكانياتها ومواردها التي تطورت بوتيرة اقل.

9 - تقسيمات البحث.

في اطار السعي إلى الاجابة على الاشكالية المطروحة، تم تقسيم هذا البحث الى ثلاثة فصول تسبقها مقدمة تتضمن الاطار المنهجي المتبع وتعقبها خاتمة تتضمن أهم نتائج الدراسة.

الفصل الأول: يتم التطرق من خلاله الى مفاهيم حول الانفاق الحكومي وتقسيماته والتعرف على النفقات الحكومية في التشريع الجزائري، بالإضافة الى التعرف على هيئات تنفيذ النفقات الحكومية في الجزائر وكذا مفهوم مبررات الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

الفصل الثاني: من خلال هذا الفصل سيتم التطرق الى مفاهيم حول الرقابة الخارجية والتعرف على انواعها وأهدافها وأسباب اعتمادها، بالإضافة الى التعرف على الدور الرقابي للجنة الصفقات العمومية على النفقات الحكومية وكذا الرقابة المالية على النفقات الحكومية وصلاحيات المراقب المالي ومسؤوليته.

الفصل الثالث: سيتم من خلاله اسقاط الدراسة النظرية على واقع دور الرقابة الخارجية في ضبط الانفاق الحكومي من خلال دراسة حالة نفقات التجهيز بجامعة العربي التبسي تبسة والتعرف على اجراءات الرقابة ودور كل من لجنة الصفقات العمومية والمراقب المالي في ممارسة الرقابة القبلية على نفقات التجهيز من خلال دراسة عملية تجهيز 05 مخابر بحث علمي.

الفصل الأول
أسس ومفاهيم
حول
الإنفاق الحكومي

يكتسي الإنفاق الحكومي أهمية بالغة باعتباره جزءا من السياسة المالية، كما أنه الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تمويل برامجها التنموية؛ وقد أسهبت في دراسته النظريات المالية الحديثة وكان محط اهتمام كبير من طرف الأكاد يهيين والسياسيين على حد سواء، مما جعله يحظى بقدر كبير من الدراسات والبحوث الأكاديمية، خاصة مع اتساع دور الدولة.

وقد أدى تطور دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلى زيادة أعبائها، مما جعلها تلجأ إلى زيادة الإنفاق الحكومي لمواجهة ذلك، فأصبح الأداة الأساسية للتعبير عن برامجها وأهدافها وواجباتها؛ ومن هذا المنطلق و للإحاطة بجوانب الإنفاق الحكومي سيتم التطرق في هذا الفصل إلى أهم المفاهيم المتعلقة بالإنفاق الحكومي وتقسيماته وقواعده ثم أقسامه في التشريع الجزائري وأخيرا هيئات تنفيذ هذه النفقات في الجزائر وذلك من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية الإنفاق الحكومي وتقسيماته

المبحث الثاني: أقسام النفقات الحكومية في التشريع الجزائري

المبحث الثالث: هيئات تنفيذ النفقات الحكومية في التشريع الجزائري.

المبحث الأول: ماهية الإنفاق الحكومي وتقسيماته

لدراسة الإنفاق الحكومي لابد من تحديد مفهومه وأركانه والتعرف على أشكاله وقواعده وتقسيماته.

المطلب الأول: تعريف الإنفاق الحكومي وأشكاله

للإنفاق الحكومي تعريف لغوي وتعريف اصلاحي وسنحاول تحديد كل منهما

الفرع الأول: تعريف الإنفاق الحكومي

قبل التطرق إلى المفهوم الاصطلاحي للإنفاق الحكومي ينبغي أولاً تحديد المفهوم اللغوي له

أولاً: المفهوم اللغوي: مركب من كلمتين إنفاق و حكومي

1- الإنفاق: أَنْفَقَ الرَّجُلُ إِذَا افْتَقَرَ؛ وَمِنْهُ قَوْلُهُ تَعَالَى: ﴿قُلْ لَوْ أَنَّهُمْ تَمْلِكُونَ خَزَائِنَ رَحْمَةِ رَبِّي إِذًا لَأَمْسَكْتُمْ خَشْيَةَ
الْإِنْفَاقِ وَكَانَ الْإِنْسَانُ قَتُورًا﴾¹؛ أَي خَشْيَةَ الْفَنَاءِ وَالنَّقَادِ. وَأَنْفَقَ الْمَالُ: صَرَفَهُ. وَالتَّفَقُّةُ: مَا أَنْفَقَ، وَالْجَمْعُ نِفَاقٌ.²

2- الحكومي: نسبة إلى الحكومة، وهي الهيئة الحاكمة في الدولة.

من خلال المعنى اللغوي للكلمتين يمكن القول أن الإنفاق الحكومي لغة هو صرف الدولة لمالها.

ثانياً: المفهوم الاصطلاحي: تعددت تعريفات الإنفاق الحكومي في الفكر الاقتصادي نذكر منها:

1- مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة أو أحد تنظيماتها بهدف إشباع حاجة عامة.³

2- كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص معنوي لتحقيق منفعة عامة تتوافق مع أهداف الدولة.⁴

من التعاريف السابقة يتبين أن للإنفاق الحكومي ثلاثة أركان تتمثل في أنه مبلغ نقدي وأنه يصدر

من الدولة أو إحدى الهيئات التابعة لها كما أنه يهدف إلى تحقيق منفعة عامة، ونظراً لدور هذه الأركان

في إبراز أهمية الإنفاق الحكومي يمكن تفصيلها كما يلي:

أ - الإنفاق الحكومي مبلغ نقدي : حيث أن الدولة أو من يمثلها من الهيئات العامة تتفق مبالغ نقدية

مقابل سلع وخدمات وإنشاء المرافق العامة وتقديم المساعدات في شتى المجالات؛ واستخدام النقود في

النفقة العامة أمر طبيعي، مادامت كل المعاملات والمبادلات الاقتصادية تتم في الوقت الراهن باستخدام

النقود في ظل اقتصاد نقدي، وبالتالي فالنقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق، شأنها شأن الأفراد⁵.

¹ سورة الإسراء، الآية 100

² ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، 1990، ج 10، ص 358.

³ حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، د.ط، 2004، ص 246

⁴ فاطمة السويسي، المالية العامة-موازنة-ضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، د.ط، د.ت، ص 38

⁵ لعمرية لعجال: أثر الإنفاق العام على النمو الاقتصادي دراسة قياسية على الاقتصاد الجزائري للفترة 1970-2014، أطروحة مقدمة لنيل شهادة

الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة 1، 2017، ص 09.

ب - الإنفاق الحكومي يصدر عن الدولة: ويقصد بالدولة هنا جميع الهيئات والمؤسسات العامة المركزية أو المحلية أو ما يعرف بالشخص المعنوي العام، "وبطبيعة الحال عندما يأمر بالنفقة بصفته هذه أي بصفته الوظيفية فلا بد أن تخرج النفقة من خزنة الدولة"¹، لأنه قد يقوم شخص خاص (فرد أو مؤسسة) بالتبرع لبناء مرفق عام كمدرسة مثلا لكن صفة هذا الشخص تجعل من هذه النفقة نفقة خاصة لا تدخل في إطار الإنفاق الحكومي، كما أنه "لا تعتبر جميع النفقات التي تصدر عن المؤسسات العامة نفقات عامة، بل فقط تلك التي تقوم بها الدولة بصفقتها السيادية"².

ت - الإنفاق الحكومي يحقق منفعة عامة: حتى يكون الإنفاق حكوميا أو عاما لا بد أن يلبي حاجة عامة يعود نفعها على الصالح العام، و "لا تعتبر نفقة عامة تلك التي تصدر عن شخص عام إلا أن فائدتها تعود لشخص معين أو لفئة معينة، لأن في هذا انحراف عن تحقيق هدف أساسي للنفقة العامة وهو إشباع الحاجات العامة. وينتج ذلك عن اعتبارين هما:

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

الثاني: أن إنفاق الأموال العامة على مصلحة خاصة ساهم في دفعها أفراد المجتمع ككل، وما هذا إلا إخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة"³.

الفرع الثاني: أشكال الإنفاق الحكومي

للإنفاق الحكومي صور مختلفة ومتعددة من أهمها⁴:

1 - الرواتب والأجور: وهي مبالغ مالية تدفع شهريا من طرف الدولة لمستخدميها في جميع الهيئات التابعة لها مقابل ما يقدمونه من خدمات أو ما قدموه من خدمات (المتقاعدين).

2 - أثمان مشتريات الدولة: وتمثل قيمة الأدوات والمعدات والآلات التي تقوم الدولة باشتباؤها وتخصصها لإشباع الحاجات العامة.

3 - الإعانات والمساعدات: هي عبارة عن نفقات دون مقابل تمنحها الدولة لجهات عامة أو خاصة؛ ولها عدة أشكال منها:

أ - الإعانات الداخلية: هي مبالغ نقدية يتم ادراجها في نفقات الدولة لفائدة هيئاتها العامة للقيام بمهامها وتلبية احتياجاتها، ومن هذه الإعانات الإعانات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية .

¹ حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، سمير ابراهيم أيوب، مبادئ الاقتصاد العام، القسم الثاني، الدار الجامعية، مصر، 2009، ص 224

² محمد ساحل، المالية العامة، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، ط1، 2017، ص 13.

³ فتحي أحمد ذياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2013، ص 60.

⁴ محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، عمان، الأردن، ط2، 2010، ص ص 50-51

ب - **المنح والإعانات الدولية:** وتتخذ الإعانات الممنوحة للعالم الخارجي أشكالاً متعددة، كأن تكون مرتبطة بمشروع معين على سبيل المثال تكون الإعانة مخصصة لدعم برنامج محو الأمية... الخ. وتكون المعونة الخارجية مشروطة بشروط معينة أو غير مشروطة مثل الإعانات المقدمة إلى الدول الصديقة أو الشقيقة.

4 - **تسديد الدين العام وفوائده :** الدين العام هو مصدر من مصادر الإيرادات العامة والتي تقترضها الدولة من الأفراد والمؤسسات أو دولة مماثلة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي تلجأ إليه لمواجهة أحوال طارئة (الحرب، التضخم)، أو تمويل مشروعات التنمية وذلك عندما تعجز عن توفير الإيرادات من أجل تغطية هذه النفقات، وعليه فينجر عن ذلك أعباء مالية على عاتق الدولة لا بد من تسديدها عند حلول ميعاد الوفاء بالدين.¹

الفرع الثالث: قواعد الإنفاق الحكومي

لكي يحقق الإنفاق الحكومي الأهداف المنشودة منه ، يجب تحقق أمرين في غاية الأهمية، أولهما تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة وثانيهما أن يتم ذلك بأقل قدر من النفقة؛ لذا كان من الضروري وجود بعض الضوابط وأساليب الرقابة التي تضمن توجيه الإنفاق العمومي وتحديد الحجم الأمثل للإنفاق اقتصادياً.

1- قاعدة المنفعة: تعني قاعدة المنفعة أن الإنفاق الحكومي يهدف إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة، أو تحقيق أكبر رفاة أكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع ويتطلب تحقيق هذه القاعدة دراسة متطلبات الاقتصاد والمجتمع ومقدار الحاجة إلى مختلف المشاريع و أن تفاضل بينها وفق جدول للأولويات وتراعي الدولة في ذلك حاجة المناطق الجغرافية والأقاليم المختلفة.²

إن تحقيق مبدأ المنفعة مرهون بسعي الإنفاق نحو إشباع الحاجات العامة، حيث يكون المعيار الذي تعتمده الدولة في اختيارها لسبل الإنفاق هو مدى قدرة هذه السبل على إشباع الحاجات ذات أولوية في المجتمع مع ترتيب هذه الأولويات من الأهم فالمهم.

ويمكن التمييز في الفكر الاقتصادي والمالي في هذا الشأن بين اتجاهين رئيسيين هما³:

¹ خالد فتوح، **تطور الإنفاق العام وأثره على التنمية المستدامة** ، رسالة مقدمة ضمن متطلبات شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، كلية

العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015، ص 11.

² خبابة عبد الله، **أساسيات في اقتصاد المالية العامة**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 65-66

³ عادل أحمد حشيش، **أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام** ، القسم الثاني، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،

مصر، د ط، 2006، ص 64

■ **الاتجاه الشخصي:** على ضوء هذا الاتجاه أن قياس المنفعة يتم باللجوء الى مقارنة الناتج

الاجتماعي من الانفاق العمومي بالمنفعة التي كان من الممكن تحقيقها للأشخاص في حالة الابقاء على قيمة الفرائض التي تفرضها الدولة عليهم.

■ **الاتجاه الموضوعي:** تتلخص فكرته في قياس المنفعة المترتبة على الإنفاق الحكومي بناء على

الزيادة التي تحدث في الدخل القومي نتيجة للقيام به وذلك على اساس أن المنفعة الجماعية ترتفع بارتفاع الدخل القومي وتخفض بانخفاضه، ويتطلب هذا الاتجاه أن تعتمد على الزيادة المباشرة وغير المباشرة التي تطرأ على الدخل.

2- قاعدة الاقتصاد: ويقصد بها تحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة بواسطة أقل نفقة عامة ممكنة، مع

التأكيد على ضرورة الاستخدام الأمثل لهذه النفقة دون تبذير أو إسراف وذلك من خلال تفعيل دور

الهيئات الرقابية كوزارة المالية والبرلمان ومجلس المحاسبة وغيرها من الهيئات الرقابية الأخرى.

3- قاعدة الترخيص: المقصود بهذه القاعدة أنه لا يمكن صرف النفقات الحكومية إلا بنص قانوني يحدد

كيفية صرفها والجهات التي تملك هذه الصلاحية، والإجراءات الواجب اتباعها في عملية الإنفاق حتى تحقق النفع العام المستهدف.

المطلب الثاني: تقسيمات الإنفاق الحكومي

إن تطور دور الدولة في مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، أدى إلى تزايد

حجم الإنفاق الحكومي وتطوره مما أدى إلى تعدد تقسيمات النفقات الحكومية، ومن أهم هذه التقسيمات التقسيمات العلمية والتقسيمات العملية.

الفرع الأول: التقسيمات العلمية للإنفاق الحكومي

المقصود بالتقسيمات العلمية للنفقات ال حكومية التقسيمات التي تستند إلى معايير علمية تبرز

الجانب الاقتصادي للنفقة والعلاقة بين مختلف مكوناتها، ويمكن تلخيص أقسام الإنفاق الحكومي وفقاً لمعيار التقسيمات العلمية في:

أولاً: تقسيم الإنفاق الحكومي من حيث دوريته أو انتظامه¹.

يقسم الإنفاق الحكومي من حيث دوريته إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية

¹ محمد ساحل، مرجع سابق، ص 18

1 -النفقات العادية: وهي تلك النفقات التي تمول من إيرادات الدولة العادية (الضرائب ومداخيل أملاك الدولة) وتكرر بانتظام في الميزانية العامة كمرتبات الموظفين ؛ وليس المقصود بالتكرار هنا تكرار نفس النفقة في كل سنة بغض النظر عن التغيير في مبلغها.

2 -النفقات غير العادية: وهي تلك النفقات التي تمول من إيرادات غير عادية كالقروض والإصدار النقدي، وهي لا تتكرر باستمرار في الميزانية العامة مثل نفقات انشاء الطرق ونفقات مواجهة الكوارث الطبيعية.

ثانيا: تقسيم الإنفاق الحكومي حسب طبيعته¹

ينقسم الإنفاق الحكومي حسب طبيعته الى قسمين:

1 -النفقات الحقيقية: وهي تتمثل في المشتريات الحكومية من سلع وخدمات إنتاجية (الأرض، العمل، رأس المال) ضرورية لقيام الحكومة بوظائفها التقليدية بالإضافة الى القيام بالدور الحديث في النشاط الاقتصادي كما أنها تعد دخولا لأصحابها في مقابل ما قدموها للدولة.

2 -النفقات التحويلية (بدون مقابل): وهي عبارة عن تلك النفقات التي تقوم بها الدولة بدون مقابل من السلع والخدمات، بمعنى أن عنصر الشراء والتمن غير موجودين بالنسبة لهذه النفقات وهي أقرب ما تكون الى المنح والتبرعات أو الاعانات والنفقات التحويلية ثلاثة أنواع:

أ -نفقات تحويلية اجتماعية: وهي النفقات التي تتفقا الدولة لتحقيق التوازن الاجتماعي عن طريق رفع المستوى المعيشي لبعض افراد المجتمع وفئاته، مثل الإعانات التي تمنحها الدولة لذوي الدخل المنخفض أو لأصحاب الاعباء العائلية الكبيرة وكذلك ما يقدم للمكويين بالكوارث الطبيعية والحروب وإعانات البطالة...إلخ.

ب -نفقات تحويلية اقتصادية: وهي النفقات التي تتفق لتحقيق أهداف اقتصادية خدمة للمصلحة العامة، مثال ذلك دعم بعض الصناعات الوطنية الناشئة أو دعم أسعار بعض السلع الضرورية للمواطنين أو تقديم مساعدات للاستثمارات الجديدة في بعض المجالات أو إعانات دعم الصادرات لتمكين المصدرين من المنافسة في الاسواق الخارجية.

ت -نفقات تحويلية مالية: هي النفقات التي تدفعها الدولة عند مباشرتها لنشاطها المالي، ومن أهم صورها فوائد الدين العام، واقساط استهلاكه السنوية.

¹ سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية الإسكندرية، 2008، ص 470-473

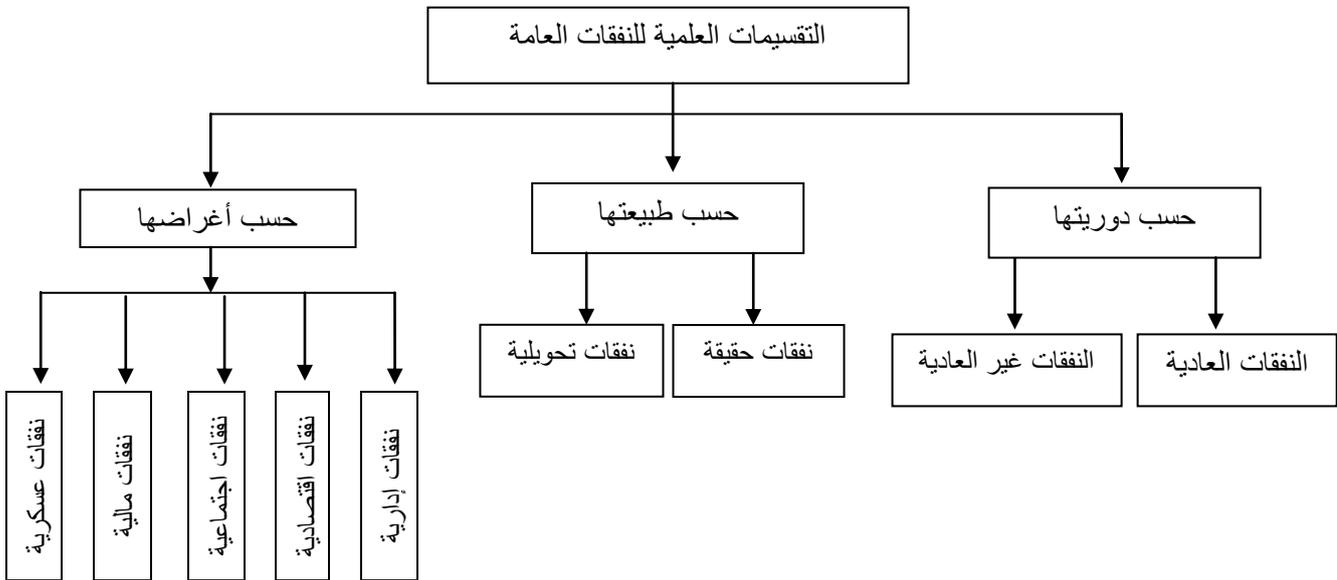
ثالثاً: تقسيم النفقات الحكومية حسب أغراضها¹

الإنفاق الحكومي للدولة يمكن أن يظهر تبعاً للوظائف التالية:

- 1 **نفقات إدارية:** وتتضمن الأموال التي يتم إنفاقها على تهيئة الجهاز الإداري وجعله قادراً على أداء الخدمة العامة بصورة منتظمة.
- 2 **النفقات الاقتصادية:** وتتضمن الأموال التي يتم إنفاقها من أجل تحقيق أهداف اقتصادية ومثالها الإنفاق على المشاريع الاقتصادية المختلفة.
- 3 **النفقات الاجتماعية:** ويتمثل في النفقات الحكومية التي يتم إنفاقها لتحقيق أهداف اجتماعية كالإنفاق على الصحة والتعليم...إلخ.
- 4 **النفقات المالية:** ويشمل النفقات التي يتم إنفاقها لسداد الفوائد وأقساط الدين العام.
- 5 **النفقات الحربية:** تتضمن الإنفاق الحكومي المخصص لضمان وتحسين الأداء الدفاعي الوطني من رواتب الجيش ونفقات شراء الأسلحة وقطع الغيار اللازمة لها ونفقات التدريب والتحصير والتكوين العسكري...إلخ

ومن خلال الشكل التالي يمكن توضيح التقسيمات العلمية للنفقات الحكومية

الشكل رقم 01: التقسيمات العلمية للنفقات العامة



المصدر: محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الأردن، الطبعة الأولى، 2008،

ص 281.

¹ إيمان بو عكاز، أثر الاتفاق العمومي على النمو الاقتصادي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015، ص ص 13، 14

الفرع الثاني: التقسيمات العملية للإنفاق الحكومي

"يقصد بالتقسيمات العملية تلك التي تظهر في موازنات الدولة المختلفة وهي تقسيمات لا تقيد بالاعتبارات العلمية إنما تتأثر باعتبارات وظيفية إدارية"¹، وهذه التقسيمات ليس لها علاقة بأهداف الإنفاق الحكومي لكنها جاءت تلبية لحاجات عملية ظهرت نتيجة صعوبة تقسيم بنود الإنفاق تقسيماً موضوعياً، ومن هذه التقسيمات ما يلي:

أولاً- التقسيم الإداري: توزع النفقات وفقاً لتقسيم الإدارات العامة المختلفة وكانت الموازنات توضع على أساس تقسيم جهاز الدولة إلى وزارات يضاف إلى ذلك مخصصات رئاسة الدولة ومخصصات السلطة التشريعية².

وضمن كل جزء خاص بوزارة معينة يوجد باب ينقسم إلى فرع يمثل الدوائر والمديريات والهيئات العامة التابعة للوزارة المعنية.

ثانياً- التقسيم الوظيفي: إن تطور التقسيم الإداري أدى إلى ظهور هذا التقسيم الذي يستند إلى الوظائف الموجودة في الدولة في تقسيمه للنفقات الحكومية؛ "وبناء على ذلك يتم تقسيم الإنفاق الحكومي في الميزانية بتخصيص كل نفقة لوظيفة معينة من هذه الوظائف"³.

ثالثاً- التقسيم النوعي⁴: يتم تقسيم النفقات المدرجة بالموازنة العامة والمخصصة لكل وحدة إدارية وفقاً لطبيعة الأشياء التي يخصص لها الإنفاق العام. فمثلاً يمكن تقسيم النفقات العامة لأي وحدة حكومية نوعياً إلى (ثلاث) مجموعات إنفاقية أو (ثلاث) بنود إنفاقية هي:

- نفقات مقابل خدمة العمل تتمثل في الأجور والمرتبات
- نفقات مقابل مستلزمات الإنتاج ويطلق عليها المصروفات الجارية
- نفقات مقابل أصول رأسمالية يطلق عليها النفقات الرأسمالية.

¹ سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، الأردن، ط1، 2011، ص 66

² محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سابق، ص 56

³ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام: مبادئ المالية العامة، دار المسيرة، عمان، ط1، 2007، ص 136

⁴ سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، مرجع سابق، ص 478

المبحث الثاني: النفقات الحكومية في التشريع الجزائري

يقسم الإنفاق الحكومي في التشريع الجزائري إلى قسمين: نفقات التسيير ونفقات التجهيز¹، وقد جاء هذا التقسيم للتمييز بين طبيعة النفقات، حيث توضع النفقات المتجانسة التي لها نفس الأثر والأهداف في نفس القسم، حيث يتم التطرق في هذا المبحث إلى كل قسم بالتفصيل.

المطلب الأول: نفقات التسيير

حتى تتمكن الدولة وهيئاتها المختلفة من أداء وظائفها لا بد لها من مصاريف، ولتغطية هذه المصاريف تم تخصيص القسم الأول من النفقات الحكومية لتغطية هذا النوع من النفقات يسمى نفقات التسيير، وسيتم التطرق في هذا المطلب إلى تعريفها وأقسامها.

الفرع الأول: تعريف نفقات التسيير

"يقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية والمكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات الحكومية ومعدات المكاتب... الخ"²، حيث أن هذه النفقات لا تحقق أي قيمة مضافة للاقتصاد الوطني؛ ومنه لا يمكننا ملاحظة أية قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني، فهذا النوع من النفقات أساسا لإمداد هيكل الدولة بما تحتاجه من أموال حتى تتمكن من تسيير دواليب المجتمع على مختلف أوجهه.

الفرع الثاني: تقسيم نفقات التسيير

تعتبر الوزارة هي الوحدة الأساسية في توزيع نفقات التسيير في ميزانية الجزائر، ثم تتوزع نفقات التسيير لكل وزارة من الوزارات إلى عناوين، ثم كل عنوان ينقسم إلى أقسام، وتصدر نفقات التسيير لميزانية الجزائر في قانون المالية بالجريدة الرسمية؛ وتتم عملية تبويب نفقات التسيير في أربعة (04) عناوين كما يلي³:

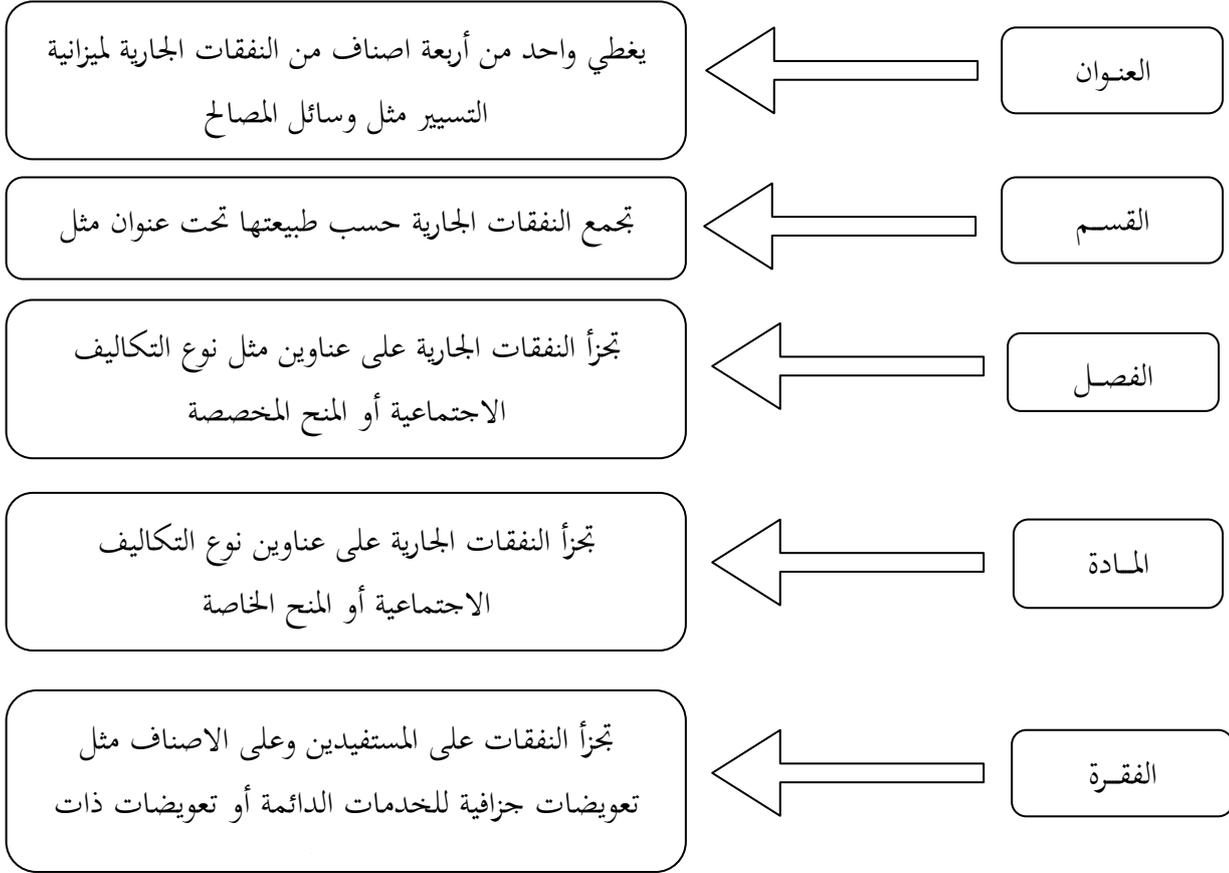
- 1- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.
- 2- تخصيصات السلطات العمومية.
- 3- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- 4- التدخلات العمومية.

¹ المادة 23 من القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر. رقم 28 بتاريخ 10 جويلية 1984، ص 1042

² محمد ساحل، مرجع سابق، ص 25

³ المادة 24 من القانون 17-84، مرجع سابق، ص 1042

الشكل رقم 02: مدونة ميزانية التسيير



المصدر: لعامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع

الجزائر، 2004، ص 57.

"إن النفقات العادية تتكون من نفقات التسيير والنفقات التحويلية، و نفقات التسيير تتكون من العنوان الثاني (تخصيصات السلطات العمومية) والعنوان الثالث (النفقات الخاصة بوسائل المصالح) بينما النفقات التحويلية تتكون من العنوان الاول (أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات) والعنوان الرابع (التدخلات العمومية)"¹.

نقسم هذه العناوين الأربعة إلى عدد معتبر من الأقسام ، وهي توضح توجه النفقة ذات الطابع الوظيفي مفصلة كما يلي²:

¹ صديق محمد، النفقات العامة للجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009، ص 96.

² محمد ساحل، مرجع سابق، ص ص 28- 29

العنوان الأول: أعباء الدين العمومي ويتكون من عدة أقسام وهي:

- القسم الأول دين داخلي قابل للتخفيف.

- القسم الثاني: دين داخلي متذبذب.

- القسم الثالث: دين خارجي.

- القسم الرابع: ضمانات.

- القسم الخامس: نفقات مخففة للإيرادات.

العنوان الثاني: تخصيصات السلطات العمومية وهذا العنوان غير مقسم إلى أقسام.

العنوان الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح ويقسم هذا العنوان إلى الأقسام التالية:

- القسم الأول: الموظفون - مرتبات العمال.

- القسم الثاني: الموظفون - المعاشات والمنح.

- القسم الثالث: الموظفون - التكاليف الاجتماعية.

- القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح.

- القسم الخامس: أشغال الصيانة.

- القسم السادس: إعانات التسيير.

- القسم السابع: مصاريف مختلفة.

العنوان الرابع: التدخلات العمومية يتكون هذا العنوان من الأقسام التالية:

- القسم الأول: تدخلات سياسية واقتصادية.

- القسم الثاني: النشاط الدولي.

- القسم الثالث: النشاط التربوي والثقافي.

- القسم الرابع: النشاط الاقتصادي - التشجيعات والتدخلات.

- القسم الخامس: النشاط الاقتصادي - تدخلات ومساعدات.

- القسم السادس: النشاط الاجتماعي - المساعدة والتضامن.

- القسم السابع: النشاط الاجتماعي - الاحتياط.

المطلب الثاني: نفقات الاستثمار (التجهيز)

يسمح التقسيم الوظيفي لنفقات التجهيز بإبراز نشاط الدولة الاستثماري ، وسيتم في هذا المطلب التعرف على مفهوم نفقات التجهيز ومصادر تمويلها وكيفية تقسيمها.

الفرع الأول: تعريف نفقات التجهيز ومصادر تمويلها

أولاً: تعريف نفقات التجهيز: "تمثل تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي وبالتالي ازدياد ثروة البلاد، ويطلق على نفقات التجهيز اسم ميزانية التجهيز أو ميزانية الاستثمار وتتكون هذه النفقات من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية"¹.

ثانياً: مصادر تمويل نفقات التجهيز

يتم تمويل نفقات التجهيز يتم عن طريق الخزينة العمومية للدولة بنفقات نهائية ، وقد يتم كذلك بنفقات مؤقتة في شكل قروض وتسبيقات الخزينة، أو من البنك بواسطة رخص التمويل.

الفرع الثاني: توزيع نفقات التجهيز

توزع نفقات التجهيز في ثلاثة أبواب، وهذه الأبواب تجزأ إلى قطاعات ثم فصول ومواد كما يأتي:

أولاً: الأبواب (العناوين)²:

– الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

– إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

– النفقات الأخرى برأسمال.

ثانياً: القطاعات: تجمع نفقات التجهيز في عناوين حسب القطاعات (عشرة قطاعات) وهي: المحروقات،

الصناعات التحويلية، الطاقة والمناجم، الفلاحة والري، الخدمات المنتجة، المنشآت الأساسية الاقتصادية

والإدارية، التربية والتكوين، المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية، المباني و وسائل التجهيز، الى ان

القطاع قد يضم عدد معين من الوزارات.

ثالثاً: الفصول والمواد: تقسم القطاعات الى قطاعات فرعية وفصول ومواد حيث تتكون بطريقة أكثر

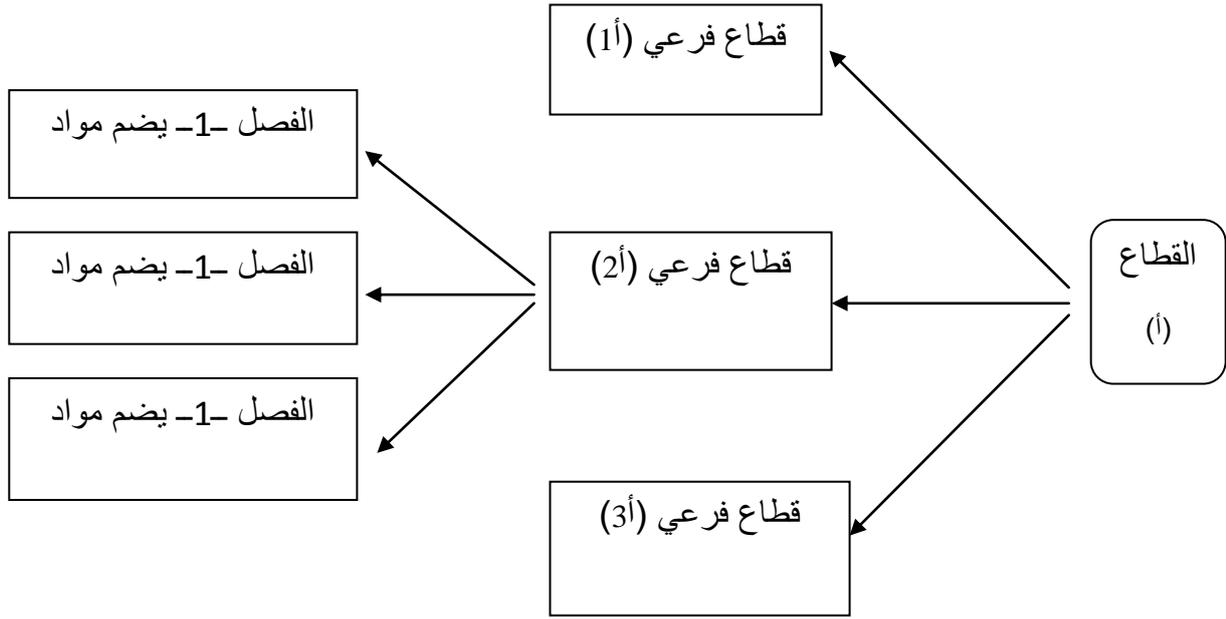
وضوح ودقة وذلك حسب مختلف النشاطات الاقتصادية التي تمثل هدف برنامج الاستثمار، حيث أن كل

عملية تكون مركبة من قطاع، وقطاع فرعي ومادة.

¹ محمد ساحل، مرجع سابق، ص 29

² المادة 35 من القانون 17-84، مرجع سابق، ص 1042

الشكل رقم 03: مدونة ميزانية التجهيز



المصدر: محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 68

المبحث الثالث: هيئات تنفيذ النفقات الحكومية في الجزائر.

تقوم عملية تنفيذ الميزانية العامة للدولة على تدخل نوعين من الاعوان وهما الأمرين بالصرف من جهة والمحاسبون العموميون من جهة أخرى كل يتدخل حسب اختصاصه في عملية التنفيذ. وتعتمد عملية التنفيذ الخاصة بنفقات الميزانية العامة للدولة على مبدأ أساسي ألا وهو مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ، وسيتم التطرق في هذا المبحث بالتفصيل لكل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وكذا مبدأ الفصل بينهما.

المطلب الأول: الأمر بالصرف للنفقات الحكومية

ورد تعريف الأمرين بالصرف، أصنافهم، مسؤولياتهم في القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والمرسوم التنفيذي 268/97 المحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم.

الفرع الأول: تعريف وتصنيف الأمر بالصرف.

أولاً: تعريف الأمر بالصرف: "يعد أمراً بالصرف كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 21، و 22¹ وتشمل العمليات المشار إليها في المواد المذكورة الالتزام، التصفية، إصدار الأوامر بالدفع.

كما ورد تعريفه في القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية كما يلي: "يعتبر في حالة وجود عدة هياكل تسيير، أمراً بالصرف حسب مفهوم هذا المرسوم الموظف المعين قانوناً في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية المفوضة له السلطة ... وبهذه الصفة، يكلف بالقيام بجميع عمليات الإيرادات والنفقات العمومية في مجال ما يأتي: - الالتزام - التصفية - الإذن بالدفع"².

وعليه يمكن تعريف الأمر بالصرف على أنه كل شخص تابع للدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية وله الأهلية في الالتزام بالدين وتصفيته والأمر بدفعه.

ثانياً: تصنيف الأمرين بالصرف.

يتخذ الأمر بالصرف أحد الصفتين الأولى أن يكون أمراً بالصرف ابتدائياً أو أساسياً والصفة الثانية أن يكون أمراً بالصرف ثانوياً³.

وبصدور قانون المالية التكميلي لسنة 1992 وبموجب مادته 73 تم تعديل المادة 25 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية فأصبح "الأمرون بالصرف هم من جهة إما أوليون أو رئيسيون ومن جهة أخرى ثانويون أو أحاديون"⁴

1 - الأمرون بالصرف الرئيسيون: "الأمرون بالصرف الابتدائيون أو الرئيسيون هم الذين يصدرون أوامر بلدفع لفائدة الدائنين و أوامر الإيرادات ضد المدينين ، و أوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين"⁵.

¹ المادة 23 من القانون 90-21 متعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990، ج.ر. رقم 35 بتاريخ 15 أوت 1990، ص 1134

² المادة 03 من المرسوم التنفيذي 97-268 بحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها وبضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم المؤرخ في 21 جويلية 1997، ج.ر. رقم 48 بتاريخ 23 جويلية 1997 ص 14

³ المادة 25 من القانون 90-21، مرجع سابق، ص 1134

⁴ المادة 73 من المرسوم التشريعي 92-04 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 1992 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992، ج.ر. رقم 73، ص 1884

⁵ المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91-313 بحدد إجراءات المحاسبة التي بمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية

ومحتواها المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، ج.ر. رقم 43، ص 1648

ونجد ترتيب الأمرين بالصرف الرئيسيين في المادة 26 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية كما يلي¹:

- المسؤولون المكلفون بالتنسيق المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.
- الوزراء
- الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات
- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة
- المسؤولون على الوظائف الذين تم تعيينهم أو انتخابهم ويكون من صلاحياتهم القيام بالعمليات المالية التي تشمل الإيرادات والنفقات.

2 - الأمرون بالصرف الثانويون: عرفهم القانون 21-90 بأنهم "...مسؤولون بصفقتهم رؤساء المصالح غير الممركزة"²، كما عرفهم المرسوم التنفيذي رقم 268-97 المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم بأنهم "...هم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين"³.

وحسب المادة 27 من قانون المحاسبة العمومية يعتبر أمر بالصرف ثانوي كل من:

- الأشخاص المسؤولون عن ميزانية التنسيق بصفقتهم رؤساء مصالح غير ممركة.
 - الوالي يكون الأمر بالصرف الوحيد عند تطبيق برنامج التجهيز العمومي غير الممركز.
 - الأشخاص المسؤولون عن عمليات التجهيز المركزية المفوضون بصفقتهم أمرين بالصرف ثانويين.
- 3 الأمرون بالصرف الأحاديون:** يعتبر الوالي أمرا بالصرف أحادي أو وحيد، يطبق البرامج السنوية المتعلقة بالتجهيز العمومي غير الممركز التابعة لولايته⁴.

وبالإضافة إلى هذا نجد الأمرين بالصرف المستخلفين والأمرين بالصرف المفوضين⁵:

¹ المادة 26 من القانون 21-90، مرجع سابق، ص 1134

² المادة 27 من المرجع نفسه، ص 1134

³ المادة 08 من المرسوم التنفيذي 313-91، مرجع سابق، ص 1648

⁴ المادة 73 من المرسوم التشريعي 04-92، مرجع سابق، ص 1884

⁵ إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010، ص ص 85-86

- **الآمرون بالصرف المستخلفون** : هم الذين يحلون محل الآمرين بالصرف الرئيسيين في حالة مانع أو غياب، ويتم استخلافهم بموجب عقد تعيين يعد قانونا.

- **الآمرون بالصرف المفوضون** : هم موظفون يعملون تحت سلطة الأمر بالصرف وتحت مسؤوليته يمنح لهم تفويضا للتوقيع لاستعمال الاعتمادات المالية.

الفرع الثاني: مهام الأمر بالصرف

يمكن تحديد مهام الأمر بالصرف في مجالين: مجال الإيرادات ومجال النفقات كما جاء في المواد 16،17،19،20، و 21 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتي حددت هذه المهام في:
أولا- **بالنسبة للإيرادات**: إن الأمر بالصرف يأمر بتنفيذ الإيراد حيث:

- يثبت حقوق كل الأجهزة المتعلقة بالإدارة وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.
- يصفى الإيراد بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الإدارة ويصدر أوامر التحصيل لضمان استيفاء الإيرادات.

ثانيا- **بالنسبة للنفقات**: يدخل ضمن صلاحيات الأمر بالصرف فيما يخص النفقات:

- الالتزام بالنفقة وتصفيتها.

- إصدار أوامر الدفع وإرسالها إلى المحاسب العمومي مرفقة بالوثائق الإثباتية المتعلقة بتسوية النفقة.

المطلب الثاني: المحاسب العمومي.

الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي.

المحاسب العمومي هو "كل شخص يعين قانونا للقيام...بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات،

- ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم والأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها،

- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات،

- حركة حسابات الموجودات".¹

ويتم تعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم من طرف وزير المالية وهم²:

- العون المحاسب المركزي للخزينة

¹ المادة 33 من القانون 90-21، مرجع سابق، ص 1134

² المادة 01 من المرسوم التنفيذي 11-331، مؤرخ في 19 سبتمبر 2011، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج.ر رقم 52، ص 26.

- أمين الخزينة المركزي
- أمين الخزينة الرئيسي
- أمناء الخزينة في الولايات
- أمناء الخزينة في البلديات
- أمناء الخزينة في المراكز الاستشفائية الجامعية والمؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية
- قابضو الضرائب
- قابضو أملاك الدولة
- قابضو الجمارك
- محافظو الرهون

وبالتالي فإنهم يخضعون لسلطته؛ وتنتهي مهام المحاسب العمومي بسحب الاعتماد من طرف وزير المالية بناء على اقتراح السلطة السلمية أو في حالة ارتكاب خطأ جسيم منصوص عليه في القانون والتنظيم¹.

الفرع الثاني: أنواع المحاسبين العموميين

" يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض². وعليه فإن التنظيم يحدد نوعين من المحاسبين العموميين، فإما أن يكون المحاسب العمومي رئيسياً أو ثانوياً.

أولاً- **المحاسبون العموميون الرئيسيون**: ينتمى المحاسبون العموميون الرئيسيون في³:

- العون المحاسب المركزي للخرزينة.
- أمين الخزينة المركزي.
- أمين الخزينة الرئيسي.
- أمناء الخزينة في الولاية.
- الأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة.

¹ المادة 34 من المرسوم التنفيذي 11-331، مرجع سابق، ص 1134.

² المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91-311، مرجع سابق، ص 1649

³ المادة 31 من المرجع نفسه، ص 1650

ثانيا- المحاسبون العموميون الثانويون: يتميز المحاسب الثانوي عن الرئيسي في كون هذا الأخير يتميز بصلاحيات واسعة في جميع المجالات، أما المحاسب العمومي الثانوي فيختص بمجال محدد ، ويتمثل المحاسبون العموميون في¹:

- قابضو الضرائب
- قابضو أملاك الدولة
- قابضو الجمارك
- محافظو الرهون
- أمناء الخزينة البلدي²
- قابضو البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية
- رؤساء مراكز البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

الفرع الثالث: مسؤولية المحاسب العمومي.

يعتبر المحاسبون العموميون مسؤولين شخصيا وماليا عن العمليات الموكلة إليهم³، وتطبق هذه المسؤولية على جميع عمليات القسم الذي يديره منذ تاريخ تنصيبه إلى غاية تاريخ انتهاء مهامه⁴. وتقوم مسؤولية المحاسب العمومي في الحالات التالية⁵:

- إثبات وجود نقص في المبالغ والقيم في خزينة المحاسب العمومي.
- عدم تحصيل إيرادات واجبة توفرت فيها جميع شروط التحصيل.
- دفع نفقة بطريقة غير قانونية.

كما أن المحاسبين العموميين مسؤولون عن مسك المحاسبة والحفاظ على سندات الإثبات والوثائق المحاسبية ووضعها تحت تصرف مجلس المحاسبة، ويمكنه إلزامهم إرسال هذه الملفات إليه⁶. وحسب المادة 46 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية فإن مسؤولية المحاسب العمومي المالية والشخصية لا يمكن أن تقم إلا من طرف وزير المالية أو مجلس المحاسبة.

¹ المادتان 32 و 33 من المرسوم التنفيذي 311-91 ، مرجع سابق، ص 1650.

² هذا ما أكدته المادة 205 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 جوان 2011، ج. ر رقم 37 بتاريخ 03 جويلية 2011، ص 27

³ المادة 38، القانون 21-90، مرجع سابق، ص 1135

⁴ المادة 41، المرجع نفسه، ص 1135

⁵ المادتان 42 و 43 المرجع نفسه، ص 1135

⁶ المادة 60 من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة مؤرخ في 17 جويلية 1995، ج. ر رقم 39، ص 10

وتنص المادة 82 من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة¹ على أن مجلس المحاسبة يقرر مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة وضياع الأموال العمومية. ولا يكون المحاسب العمومي مسؤولاً عن الأخطاء المرتكبة بشأن وعاء الحقوق وعملية التصفية المتعلقة بالعمليات المالية حيث تعود المسؤولية في ذلك على الأمر بالصرف².
المطلب الثالث: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

الفرع الأول- مفهوم مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي: يقصد بهذا المبدأ أنه لا يمكن للأمر بالصرف القيام بأعمال ومهام المحاسب العمومي، وحتى يتسنى المحافظة على المال العام وتفادي التلاعبات في تنفيذ الميزانية العامة لا بد من تفادي التداخل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وذلك من خلال الفصل بين الوظيفتين حتى يتم الوصول إلى رقابة الأمر بالصرف على المحاسب العمومي والعكس، فكل منهما يتدخل في حدود اختصاصه في التنفيذ.
وبالرجوع إلى قانون المحاسبة العمومية الذي ينص على وجوب تدخل طرفين في تنفيذ المعاملات المالية والذين يتمثلان في كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

فمن خلال تعريف كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي الذين تم التطرق إليهما سابقاً، يتضح جلياً أنه تم تقسيم المهام بينهما؛ فالمرحلة الإدارية يتولاها الأمر بالصرف أما المرحلة المحاسبية فيتولاها المحاسب العمومي الذي لا يتدخل في المرحلة الإدارية الخاصة بالأمر بالصرف؛ كما أن هذا الأخير لا يتدخل في المرحلة المحاسبية الخاصة بالمحاسب العمومي، وهذا ما يعرف بـ "تتافي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"³، حيث وصل المشرع إلى حد عدم جواز أن يكون أزواج الأمرين بالصرف محاسبين عموميين بأي حال من الأحوال⁴.

الفرع الثاني- مبررات وأهداف الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي: من بين أهم أهداف الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:

أولاً- تقسيم العمل: يختص الأمر بالصرف بالمهام الإدارية وتدخل ضمن نطاق الملائمة، بينما أسندت مهام التنفيذ المحاسبي من خلال التحقق من قانونية العمليات المالية إلى المحاسب العمومي، وبناء على ذلك فإن الشخص الذي يعطي الأمر ليس نفسه الذي ينفذه.

¹ المادة 82، من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق، ص 13

² المادة 44 من القانون 21-90، مرجع سابق، ص 1135

³ المادة 55 من المرجع نفسه، ص 1136

⁴ المادة 56 من المرجع نفسه، ص 1136

ثانيا- الرقابة المتبادلة أو المزدوجة:

" عندما نوكل تنفيذ الإيرادات والنفقات إلى صنفين مختلفين من الموظفين وخاصة أنهما ينتميان إلى هيكلين مختلفين فإننا نهدف من خلال ذلك إلى إقرار رقابة متبادلة بينهما"¹.

ثالثا- مكافحة الفساد: لا يمكن للمحاسب العمومي القيام بالدفع أو التحصيل دون حصوله على الأمر بالتنفيذ من الأمر بالصرف الذي لا يملك صلاحيات تداول الأموال لكنه يملك صلاحية تحديد مجال صرف هذه الأموال، "ثم إن مبرر الفصل بين عمل الأمر بالصرف وعمل المحاسب العمومي هو الحيلولة دون الوقوع في الأخطاء المالية ودون وقوع حالات التزوير والاختلاس و التواطؤ فيما لو كان العون المكلف بالالتزام والدفع واحدا"²

رابعا- تطبيق وحدة الصندوق³: المحاسب العمومي هو المسؤول الوحيد عن تداول المال العام وحراسته وهو تحت سلطة وزير المالية، وعليه فهو وحده من يتصرف في حساب السيولة المودعة من طرف الخزينة العمومية وهذا الحساب يكون وحيدا مما يؤدي إلى تطبيق وحدة الصندوق؛ بينما لا يملك الأمر بالصرف حساب الصندوق ولا يستطيع تداول الأموال بصفة مباشرة إلا في حالات استثنائية.

¹ شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار

مدرسة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2011، ص 12

² ابراهيم بن داود، مرجع سابق، ص ص 90-91

³ جمال الدين باكرية، مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2017، ص 48

خلاصة الفصل الأول:

تعتبر النفقات الحكومية من أهم أدوات السياسة المالية للدولة، حيث تستخدمها لتحقيق أهدافها في مختلف المجالات آخذة بعين الاعتبار أركانها وكيفيات صرفها من أجل تلبية الحاجات العامة للأفراد. لقد أدى تطور دور الدولة في الحياة العامة إلى تطور نظرية الإنفاق الحكومي من جميع جوانبه باستمرار؛ وقد أدى هذا التطور بدوره إلى توسيع مجال الإنفاق الحكومي لإشباع جميع الحاجات العامة، مما نتج عنه تزايد حجم النفقات الحكومية وتنوعها بغض النظر عن مدى تطور الدولة أو تخلفها، فلم يعد مبدأ توازن الميزانية (تساوي النفقات مع الإيرادات) معمولاً به، وأصبحت الدولة تلجأ إلى زيادة الإنفاق الحكومي لتحقيق أهدافها رغم احتمال حدوث عجز في ميزانيتها العامة.

تهدف الدولة من خلال الإنفاق الحكومي إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة عن طريق أقل مبلغ من النقود، وقد تم تقسيم النفقات الحكومية عدة تقسيمات على أسس علمية وأخرى عملية، حيث اعتمد التشريع الجزائري تقسيمها إلى قسمين: نفقات تسيير تتضمن عناوين وأقسام وفصول ومواد؛ والقسم الثاني نفقات الاستثمار أو التجهيز ويتضمن أبواباً وقطاعات وفصول ومواد.

يتطلب تنفيذ الميزانية عموماً والنفقات الحكومية خصوصاً تدخل صنفين من الأعوان يتمثلان في الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث يقوم الأمر بالصرف بعمليات تتمثل في الإثبات والتصفية والأمر بالتحصيل بالنسبة للإيرادات، والالتزام والتصفية والأمر بالصرف بالنسبة للنفقات؛ أما المحاسب العمومي فيقوم بتحصيل الإيرادات وتسديد النفقات المرخصة بالإضافة إلى مسك السجلات المحاسبية وإعداد حساب التسيير وإيداعه والمحافظة على الوثائق الثبوتية. كما أن وظيفة الأمر بالصرف تتنافى مع وظيفة المحاسب العمومي وكل منهما يراقب الآخر حرصاً على إجراء العمليات المالية في إطارها القانوني.



الفصل الثاني

علاقة الرقابة الخارجية

بالإنتفاق الحكومي

تعتبر الرقابة الخارجية إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة الرقابة، بغية تحقيق أهداف النشاط المالي دون إسراف أو تبذير، وتهدف الرقابة الخارجية إلى الحفاظ على المال العام و مكافحة الاختلاسات المالية والفساد. ولذلك فقد أصدرت الدولة الجزائرية العديد من القوانين والمراسيم المتعلقة بالرقابة المالية، وذلك لمتابعة ومراقبة تنفيذ النفقات العمومية، واكتشاف المخالفات أو الانحرافات في وقت مبكر، لاتخاذ الإجراءات التصحيحية؛ وبالتالي أصبح من الضروري وجود نظام متابعة خارجي منظم وفقا لتشريعات وقوانين بدرجة عالية من الاستقلالية والقدرة على الرقابة، للوصول إلى تحقيق معايير الشفافية والوضوح في الإنفاق الحكومي.

وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق في هذا الفصل إلى الرقابة الخارجية على الإنفاق الحكومي في التشريع الجزائري والجهات المكلفة بذلك من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة الخارجية.

المبحث الثاني: الرقابة المالية على النفقات الحكومية.

المبحث الثالث: الدور الرقابي للجنة الصفقات العمومية على النفقات الحكومية

المبحث الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة الخارجية.

تعتبر الرقابة الخارجية بمثابة وظيفة دائمة ومستمرة يستلزم القيام بها، حيث يمكن اعتبارها نظام لضبط الأداء وضمان تحقيق الأهداف المسطرة؛ ومع تطور وتوسع الإنفاق الحكومي زاد الاهتمام الإداري بنظام الرقابة من خلال سن مجموعة من القوانين والأجهزة الرقابية المتخصصة بهدف التأكد من كفاءة وفعالية الاداء المالي والإداري.

المطلب الأول: ماهية الرقابة الخارجية.

قبل التطرق إلى الرقابة الخارجية لابد من التطرق إلى مفهوم الرقابة بصفة عامة.

الفرع الأول- تعريف الرقابة: هناك عدة تعاريف للرقابة منها:

✓ **تعريف هنري فايول:** الرقابة هي التحقيق كما إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة وان غرضها هو الإشارة الى نقاط الضعف والأخطاء، بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها كما أنها تطبق على كل شيء - الأشياء، الناس، الأفعال.¹

✓ **تعريف إبراهيم درويش:** الرقابة بأنها أداة يمكن من خلالها التحقق من أن البرنامج و الأهداف قد تحققت بالأسلوب المعين وبدرجة الكفاءة المحددة وفي الوقت المحدد للتنفيذ اي وفق الجدول الزمني لعملية التنفيذ².

✓ الرقابة هي إحدى جوانب العملية الإدارية في جانب التسيير من خلال قياس الأداء الحالي ومقارنته بالمعايير المتوقعة للأداء السابق، لأجل اتخاذ الإجراءات التصحيحية للتمكن من إعادة الأداء إلى المستوى المخطط.³ وعليه فالرقابة هي أداة تساعد على التحقق من أن البرامج والأهداف تحققت وفقاً لما هو مخطط لها.

تعتبر الرقابة الخارجية نوع من أنواع الرقابة التي تؤكد على مراقبة مدى تطبيق قواعد وإجراءات العمل ومدى احترام القوانين والتشريعات في الإنفاق.

الفرع الثاني- تعريف الرقابة الخارجية وخصائصها:

أولاً- **تعريف الرقابة الخارجية:** يمكن توضيحها من خلال التعاريف التالية.

¹ عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم (المفاهيم-الوظائف-العمليات)، دار المعارف، مصر، 2001، ص 246

² محمد مهنا العلي، الوجيز في الإدارة العامة، الدار السعودية للنشر والتوزيع، جدة، المملكة العربية السعودية، 1984، ص 193

³ عامرة ياسمين، دراسة مقارنة لأساليب الرقابة ومدى تطبيقها في المؤسسة الاقتصادية، مذكرة ماجستير، جامعة تبسة، 2011، ص 4

الرقابة الخارجية هي "مجموعة الإجراءات القانونية والإدارية والأجهزة الرقابية المتخصصة التي تؤسس خارج التنظيم المعين بهدف التأكد من كفاءة وفعالية الأداء المالي والإداري للمؤسسات العامة"¹ كما أن عملية الرقابة يقوم بها أشخاص من خارج المؤسسة بهدف التأكد من تطابق القوائم المالية مع وضع الشركة المالي لهذا يقوم بها شخص أو جهة إدارية مستقلة محايدة عن إدارة المؤسسة.² وقد عرفها محمود الكفراوي بأنها "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"³ وعليه فالرقابة الخارجية تعني قيام جهة إدارية خارجية عن الإدارة المؤسسة المعنية بعملية الرقابة لمختلف العمليات المالية ومدى احترام قواعد وإجراءات العمل المحددة قانوناً.

ثانياً - خصائص الرقابة الخارجية: تتميز الرقابة الخارجية بمجموعة من الخصائص التي تجعلها أكثر مصداقية ويمكن تعديدها فيما يلي:⁴

- متابعة الأفراد ومحاسبتهم على مدى تقيدهم بقواعدها وإجراءاتها.
- تساعد على التحقق من قيام الإدارة أو المؤسسة بواجباتها نحو المجتمع بشكل صحيح وتحقيق الأهداف المرجوة من الإنفاق العمومي.
- تضمن التأكد من أن تصرفات الأفراد العاملين بالإدارة أو المؤسسة لا تشكل إخلالاً أو خروجاً عن القواعد والقوانين المقررة.
- تمارس من طرف هيئات متخصصة في الرقابة مثل جهاز الرقابة الإدارية وهيئات قضائية وتشريعية وذلك للتأكد من شرعية وقانونية العمليات المالية.
- متابعة الأداء في المؤسسة ومدى التزامها بالضوابط.
- ترتبط بالنظام السياسي المطبق في الدولة، الفلسفة التي تقوم عليها النظم الرقابية والعرف المحاسبي السائد.

المطلب الثاني: أنواع الرقابة الخارجية.

تختلف أنواع الرقابة الخارجية حسب الجهة التي تقوم بالرقابة وحسب طبيعة المؤسسة.

¹ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، **مبادئ المالية العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع عمان، الأردن ط1، 2007، ص 199

² أكرم إبراهيم حماد، **الرقابة المالية في القطاع الحكومي**، جبهة للنشر عمان، الأردن، 2006، ص 23

³ عوف محمود الكفراوي، **الرقابة المالية النظرية والتطبيق**، مطبعة الانتصار لطباعة الأوقست الإسكندرية، ط2، 2002، ص 25.

⁴ عامرة ياسمين، **مرجع سابق**، ص 35

الفرع الأول- من حيث الجهة التي تقوم بالرقابة : تتعدد الجهات التي تقوم بالرقابة الخارجية حسب

القوانين والتشريعات المطبقة وكذا حسب النظام الاقتصادي المطبق وأهم هذه الجهات ما يلي:¹

أولاً- مراقب الحسابات الخارجي: في العادة تخضع المؤسسات إلى رقابة خارجية من خلال التعاقد مع

محاسب أو خبير معتمد مستقل يتم الاتفاق معه على مراجعة عملياتها المالية وهي رقابة لاحقة تهدف

إلى إعداد الكشف المالي مع إبداء الرأي في مدى صحة الحسابات وسلامة المعاملات المالية وتحديد

الاختلالات إن وجدت والعمل على تصحيحها.

ثانياً- الرقابة الإدارية الخارجية: وذلك من خلال قيام مكتب خارجي متخصص بالإدارة بتقييم أداء

المؤسسة دورياً على غرار ما يقوم به مراقب الحسابات، حيث تمس هذه الرقابة مختلف الأنشطة داخل

المنشأة وذلك للتأكد من مدى توافق الأداء الفعلي مع الأهداف المسطرة وتحديد مواطن الضعف والقوة.

ثالثاً- الجهات الخارجية الأخرى: تختلف هذه الجهات وتتنوع حسب النظام الاقتصادي المتبع ومن أهمها:

1 -الرقابة التشريعية: وهي تمثل إرادة الشعب وتنبؤ عنه في رقابة تنفيذ السياسات في الدولة ومدى

مواكبتها لطموحات ومصالح المواطن وحاجياته.

2 -الرقابة القضائية: تقوم مقامها المحاكم التي من مهامها النظر في شرعية تصرفات المؤسسات

والأفراد العاملين فيها.

3 -الوزارة القطاعية: التي ترتبط بها المؤسسة أو الإدارة والتي تعتبر سلطة عليا على الإدارة.

4 -وزارة المالية: من خلال الميزانية العامة للدولة وتنفيذها.

5 -وزارة العمل: تمارس هذه الوزارة الرقابة فيما يتعلق بشؤون الموظفين من خلال مفتشية العمل.

6 -الرقابة الشعبية: من خلال المنظمات المهنية والصحافة و وسائل الإعلام وغيرها، دورها توسيع

قاعدة الحوار والمناقشة مع تحديد السلبيات والمخالفات لمعالجتها من خلال اقتراح الحلول.

الفرع الثاني- من حيث طبيعة ونوع المؤسسة: يمكن تقسيم الرقابة الخارجية حسب نوع وطبيعة

المؤسسة إلى الأنواع التالية:²

أولاً- بالنسبة للمؤسسات والشركات ذات الطابع الاقتصادي: الرقابة الخارجية في هذا النوع من

المؤسسات تهدف إلى إضفاء الثقة على القوائم المالية وتقديم التقرير النهائي إلى الجهة المختصة في

المؤسسة كمجلس الإدارة. ويمكن تنفيذ الرقابة الخارجية من طرف جهات أخرى وهي:

¹ خليل محمد حسن الشماع، مبادئ الإدارة مع التركيز على إدارة الأعمال، ميسرة للنشر عمان، ط 7، 2016، ص ص 349-351

² أكرم إبراهيم حماد، مرجع سابق، ص 23

- 1 -المستثمرون: الغرض منه المساعدة على اتخاذ القرار بهدف المشاركة في الاستثمار مع الشركة أو الاحجام عنه.
 - 2 -البنوك: من خلال تحديد إمكانية تعامل البنك مع المؤسسة فيما يتعلق بالتمويل بإقراضها القروض أو الرفض.
 - 3 -نقابات العمال: من خلال المطالبة بحقوقهم المهنية والاجتماعية تعمل على رقابة أداء ونشاط المؤسسة.
 - 4 -الضرائب: تقوم بمتابعة نشاط المؤسسة يساعد على تحديد النظام الجبائي المطبق على المؤسسة ان كان النظام الحقيقي أو النظام الجزافي.
- ثانيا- بالنسبة للهيئات والمؤسسات ذات الطابع الإداري: وتتمثل في مختلف المؤسسات العمومية كالتكوين التربوية، الصحة، التعليم العالي...، وبما أن تمويل مختلف أنشطتها يعتمد على ميزانية الدولة أي أنها تخضع لقواعد المحاسبة العمومية، فالجهة التي تهتم برقابة الوضعية المالية لهذه الهيئات والمؤسسات هي الجهة الوصية عليها المتمثلة في مختلف الوزارات التابعة لها.
- المطلب الثالث: أهداف الرقابة الخارجية وأسباب اعتمادها.**
- نظرا للحاجة الملحة لاعتماد الرقابة الخارجية من خلال طرق وأساليب محددة قانونا لتحقيق عدة أهداف يمكن توضيحها فيما يلي:
- الفرع الأول- أهداف الرقابة الخارجية: تهدف الرقابة الخارجية إلى:**¹
- مراقبة حسابات الجهة المعنية بالرقابة من مشروعية النفقات والتدقيق في الحسابات للتأكد من صحتها.
 - التأكد من مدى الالتزام بإجراءات وقواعد الرقابة المحددة.
 - تحديد المخالفات المالية والإدارية التي قد تقع فيها المؤسسة.
 - التحقق من التطبيق الدقيق لبنود الموازنة العامة للدولة.
 - التحقق من عدم وجود إسراف والعمل على ترشيد استخدام المال العام.
 - مراقبة الأداء في المؤسسات الحكومية.
 - التحقق من كفاءة وفعالية أداء المؤسسة في إنجاز أهدافها وبرامجها ومشاريعها.
 - التأكد من سلامة سياسات المؤسسة وإذا كانت في حاجة للتعديل.

¹ عامرة باسمينة، مرجع سابق، ص 35

الفرع الثاني- أسباب اعتماد الرقابة الخارجية: من الدوافع الملحة لاعتماد الرقابة الخارجية نذكر:¹

-عدم كفاية نظام التقارير المعتمد من قبل المؤسسة أو الإدارة.

-فشل إدارة الرقابة الداخلية في تقييم عمل المؤسسة وتصحيحه.

-تخفيض وقت وتكلفة عملية المراجعة.

المبحث الثاني: الدور الرقابي للجنة الصفقات العمومية على النفقات الحكومية

تعتبر الصفقة العمومية أداة من الأدوات التي تستخدمها الدولة لتنفيذ بعض النفقات الحكومية تنظم بواسطة قانون تم سنه خصيصا لهذا الغرض يدعى قانون الصفقات العمومية، حيث تعتبر من أهم العقود الإدارية المبرمة سواء ضمن نفقات التسيير أو نفقات التجهيز بسبب ما يتم رسده لها من اعتمادات مالية ضخمة في ميزانية الدولة، مما أدى بالمشروع الجزائري إلى تعيين عدة لجان لرقابتها، وسيتم التطرق في هذا المبحث بالتفصيل لهذه اللجان، مهامها وصلاحياتها وكيفية مراقبتها لصرف المال العام.

المطلب الأول: ماهية الصفقة العمومية

قبل التطرق إلى لجان الصفقات لابد من التعرف على مفهوم الصفقة العمومية في التشريع الجزائري، فقد عرف قانون الصفقات العمومية تطورات كثيرة منذ صدور أول تنظيم في هذا المجال سنة 1967 إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، كانت نتيجة لمختلف التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي مرت بها الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا؛ وقد ورد تعريف الصفقة العمومية في هذا المرسوم على أنها "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"². كما أن المادة الثالثة من هذا المرسوم أكدت على أن إبرام الصفقات العمومية يتم قبل الشروع في تنفيذ الخدمات، مما يعني الالتزام بالإجراءات القانونية التي جاء بها المرسوم سالف الذكر قبل تنفيذ الخدمة من طرف المتعامل المتعاقد وقبل تنفيذ النفقة الحكومية من طرف المصلحة المتعاقدة.

¹ يوسف محمد جربوع، مدى قدرة المراجع الخارجي من خلال التحليل المالي على اكتشاف الأخطاء غير العادية والتنبؤ بفشل المشروع، دراسة تطبيقية على مراجعي الحسابات القانونيين في قطاع غزة فلسطين، مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الانسانية)، المجلد الثالث عشر، العدد الأول، 2005، ص 265

² المادة 02 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر رقم 50 بتاريخ 20 سبتمبر 2015، ص 05

"ونظرا لخطورة الصفقات العمومية بمختلف أنواعها واتصالها بالخزينة العامة فإنه أصبح من الضروري إخضاعها لصور عديدة من الرقابة، ذلك أن الغرض والهدف الأساسيين من تسليط هذه الرقابة هو التأكد من تطبيق الأهداف المرجوة من وراء التعاقد، وإلزام الإدارات العمومية والهيئات المستقلة بالنقيد بالأحكام التي يتضمنها قانون الصفقات العمومية، بما يكرس المبادئ الكبرى للتعاقد والمتمثلة في مبدأ الشفافية، حرية المنافسة والمساواة بين المتنافسين أو المتعارضين"¹.

والمقصود بصور الرقابة التي تخضع لها الصفقات العمومية رقابة داخلية تتمثل في لجنة أو لجان فتح الأطراف وتقييم العروض²، وأخرى خارجية تتمثل في لجان الصفقات العمومية، وسيتم الاقتصار على التفصيل في هيئات الرقابة الخارجية المتمثلة في لجان الصفقات العمومية لما لها من دور -سيتضح لاحقا- في ضبط ومراقبة النفقات الحكومية قبل تنفيذها.

"وبالرجوع إلى هذه الأحكام القانونية المتعلقة بالرقابة على الصفقات العمومية يظهر بما لا يدع مجالا للشك أن المشرع الجزائري أراد أن يحقق ثلاثة أهداف أساسية من خلال ما جاء به التنظيم الجديد تتمثل في إعادة هيكلة اللجان المكلفة بالرقابة بما يضمن النجاعة والفعالية والتخفيف من حدة بيروقراطية إجراءات الرقابة..."³

المطلب الثاني: تشكيلة لجان الصفقات العمومية واختصاصها

لم يرد تعريف محدد للجنة الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، لكن من خلال المادة 165 المرسوم 247-15 المتضمن قانون الصفقات العمومية يمكن تعريف لجنة الصفقات بأنها: لجنة مكلفة بالرقابة الخارجية للصفقات العمومية في حدود مستويات الاختصاص. حيث نصت هذه المادة على أن لجنة الصفقات تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة باستثناء الصفقات العمومية التي تبرمها وزارة الدفاع الوطني فإن لجنة أو لجان الصفقات تحدد تشكيلتها وصلاحياتها من طرفها⁴.

أكدت المادة 163 من المرسوم سالف الذكر أن الهدف من رقابة هذه اللجان هو التحقق من مطابقة الصفقات العمومية للتشريع والتنظيم المعمول بهما والتحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة

¹ عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2007، ص 177

² نصت على إحداثها المادة 160 من المرسوم الرئاسي 247-15، مرجع سابق، ص 39، وذلك في إطار الرقابة الداخلية

³ حمزة خضري، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد، مداخلة في اليوم الدراسي حول التنظيم الجديد للصفقات العمومية

وتقويضات المرفق العام، جامعة بسكرة، 2015/12/17

⁴ المادتان 165، 168 من المرسوم الرئاسي 247-15، مرجع سابق، ص 40

لعمل المبرمج بكيفية نظامية؛ حيث حددت أحكام المرسوم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية تشكيلة لجان الصفقات العمومية كما يلي:

الفرع الأول- تشكيلة لجنة الصفقات العمومية للمصالح المتعاقدة واختصاصها:

أولاً- تشكيلة اللجنة الجهوية للصفقات واختصاصها¹: تتشكل هذه اللجنة من:

- الوزير المعني أو ممثله، رئيساً،

- ممثل المصلحة المتعاقدة،

- ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)،

- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة، حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء،

- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة،

وتختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمصالح

الخارجية الجهوية للإدارات المركزية.

ثانياً- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكلي غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية

ذات الطابع الإداري²: تتشكل من

- ممثل عن السلطة الوصية، رئيساً،

- المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله،

- ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة)،

- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة، حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري)، عند

الاقتضاء،

- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

وتختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بهذه المؤسسات

ثالثاً- اللجنة الولائية للصفقات³: وتتشكل من

- الوالي أو ممثله رئيساً،

- ممثل المصلحة المتعاقدة،

¹ المادة 171، من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق، ص 40

² المادة 172 المرجع نفسه، ص 40.

³ المادة 173، من المرجع نفسه، ص 41

- ثلاثة (03) ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي،
- ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)،
- مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية، حسب موضوع الصفحة (بناء، أشغال عمومية، ري)، عند الاقتضاء،
- مدير التجارة بالولاية.

وتختص هذه اللجنة بدراسة المشاريع التالية:

- ✓ دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية غير المذكورة في الفرع الثاني أعلاه،
- ✓ دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق التقدير الإداري للحاجات أو الصفحة مائتي مليون دينار (200 000 000 دج) بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم، وخمسين مليون دينار (50 000 000 دج) بالنسبة لصفقات الخدمات، وعشرين مليون دينار (20 000 000 دج) بالنسبة لصفقات الدراسات،
- ✓ الملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية.

رابعا- اللجنة البلدية للصفقات¹: وتتشكل من

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، رئيسا
- ممثل عن المصلحة المتعاقدة،
- منتخبين اثنين (02) يمثلان المجلس الشعبي البلدي،
- ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)،
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية، حسب موضوع الصفحة (بناء، أشغال عمومية، ري)، عند الاقتضاء.

وتختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالبلدية.

خامسا- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية ذات

الطابع الإداري²: تتشكل من

- ممثل السلطة الوصية، رئيسا،

¹ المادة 174 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق، ص 41

² المادة 175 من المرجع نفسه ، ص 41

- المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله،
- ممثل منتخب عن مجلس المجموعة الإقليمية المعنية،
- ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)،
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية، حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري)، عند الاقتضاء.

وتختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمؤسسة.

الفرع الثاني- تشكيلة اللجنة القطاعية للصفقات العمومية واختصاصها¹: تحدث هذه اللجنة على

مستوى كل دائرة وزارية وتتشكل من:

- الوزير المعني أو ممثله، رئيساً،
- ممثل الوزير المعني، نائب رئيس،
- ممثل المصلحة المتعاقدة،
- ممثلان (02) عن القطاع المعني،
- ممثلان (02) عن وزير المالية (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة)،
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

تختص هذه اللجنة بالفصل في مجال الرقابة في كل مشروع:

- ✓ دفتر شروط أو صفقة أشغال يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مليار دينار (1 000 000 000 دج) وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة إذا استوفي هذا الملحق الشروط المبينة في المادة 139 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية،
- ✓ دفتر شروط أو صفقة لوازم يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة ثلاثمائة مليون دينار (300 000 000 دج) وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة إذا استوفي هذا الملحق الشروط المبينة في المادة 139 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية،
- ✓ دفتر شروط أو صفقة خدمات يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائتي مليون دينار (200 000 000 دج) وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة إذا استوفي هذا الملحق الشروط المبينة في المادة 139 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية،

¹ المواد 179، 181، 184، 185 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق، ص ص 42-43

- ✓ دفتر شروط أو صفقة دراسات يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائة مليون دينار (100 000 000 دج) وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة اذا استوفي هذا الملحق الشروط المبينة في المادة 139 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية،
- ✓ دفتر شروط أو صفقة أشغال أو لوازم للإدارة المركزية يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة اثني عشر مليون دينار (12 000 000 دج) وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة اذا استوفي هذا الملحق الشروط المبينة في المادة 139 من المرسوم الرئاسي سالف الذكر.
- ✓ دفتر شروط أو صفقة دراسات أو خدمات للإدارة المركزية يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة ستة ملايين دينار (6 000 000 دج) وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة اذا استوفي هذا الملحق الشروط المبينة في المادة 139 من المرسوم الرئاسي المذكور سابقاً.
- ✓ صفقة يرتفع مبلغها الأصلي إلى مقدار المبالغ المحددة أعلاه،
- ✓ ملحق يرفع المبلغ الأصلي للصفقة إلى مقدار المبالغ المحددة أعلاه.
- كما تختص هذه اللجنة بدراسة الملفات التابعة لقطاع آخر، عندما تتصرف الدائرة الوزارية المعنية في إطار صلاحياتها لحساب دائرة وزارية أخرى؛ وتتولى أيضا في مجال التنظيم¹:
- اقتراح أي تدبير من شأنه تحسين ظروف مراقبة صحة إبرام الصفقات العمومية،
- اقتراح النظام الداخلي النموذجي الذي يحكم عمل لجان الصفقات.
- من خلال تشكيلة لجان الصفقات المذكورة يمكن ملاحظة أن ممثلي (02) وزارة المالية (الميزانية والمحاسبة) موجودون في كل اللجان، ذلك أنهما ومن خلال وظائفهما الأصلية يعطيان لهذه الرقابة الخارجية مصداقية أكبر كون ممثل مصلحة الميزانية سيقوم بعد ذلك بتأشير الالتزام بالنفقة في إطار الرقابة المالية، أما ممثل مصلحة المحاسبة فسيقوم بعملية دفع النفقة.
- " كل هذه المستويات من الرقابة استحدثت في إطار إعادة الهيكلة الإدارية استجابة للنقائص التي عرفها تشريع الصفقات العمومية، بهدف استدراك الثغرات وإصلاح النقائص مع تعديل الخطأ في حينه وتجنب تمادي المشاكل على مستويات أخطر؛ بما يضر الصفقة ذاتها والمال العام أيضاً"².

¹ المادة 183 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق، ص 42

² فائزة بن سليمان، حوكمة الصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2017، ص 98.

المطلب الثاني: الرقابة السابقة للجان الصفقات العمومية

بين المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام كيفية عمل لجان الصفقات العمومية، كما أشار إلى اعتماد نظام داخلي للجنة كمرجع يستند عليه في اجتماعاتها، وقد جعل كتابة دائمة للجنة* موضوعة تحت سلطة رئيسها، أسند لها مهامها تساهم في تسهيل وتنظيم عمل لجنة الصفقات.

وتبعا لاختصاصات لجان الصفقات المذكورة في المطلب السابق، فإن مهام هذه اللجان تتمثل أساسا في دراسة الملفات التي تقدمها المصالح المتعاقدة لطلب التأشير، حيث تتوج هذه الرقابة بمنح التأشير أو رفضها خلال مدة أقصاها عشرون (20) يوما بالنسبة للجنة صفقات المصلحة المتعاقدة¹ وخمسة وأربعون (45) يوما بالنسبة للجنة القطاعية² ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة اللجنة.

حيث "تعتبر الرقابة الإدارية على مشروعية الصفقة آلية وقائية من الفساد، إذ أن الجهة المختصة بالرقابة تتأكد من أن عقد الصفقة كان مطابقا للقانون، فإذا اكتشفت الجهات المكلفة بالرقابة أنه تم تجاوز القانون إبرامها ترفض منح التأشير للصفقة، وعليه تلغي الجهة المتعاقدة قرار المنح المؤقت للصفقة...وقد أطلق المشرع على هذا النوع من الرقابة بالرقابة الخارجية وخصص لها المواد من 162-190 من تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام"³.

يقدم ملف مشروع الصفقة أو مشروع الملحق أو مشروع دفتر الشروط كاملا إلى الأمانة الدائمة للجنة الصفقات العمومية حيث يتم إرساله إلى المقرر في أجل لا يقل عن ثمانية (08) أيام من انعقاد الاجتماع المخصص لدراسة هذا الملف، حيث تقضي هذه الدراسة إلى تقديم تقرير من طرف أحد أعضاء اللجنة والذي يدعى المقرر⁴، يتم التداول بشأنه خلال اجتماع اللجنة وينتج عن ذلك منح التأشير أو رفضها.

*ورد ذكر الكتابة الدائمة للجنة ومهامها في المادة 199 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

¹ المادة 178 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق. ص 42

² المادة 189، المرجع نفسه، ص 43

³ فضيلة بن شهيدة، الرقابة القبلية على الصفقات العمومية ودورها في الوقاية من الفساد، مجلة المالية والأسواق، عدد رقم 05، ص 103

⁴ المادة 193 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق، ص 44

الفرع الأول- منح التأشيرة: بعد دراسة لجنة الصفقات المختصة للملف والتأكد من أنه كامل، وأن المصلحة المتعاقدة قد احترمت قانون الصفقات العمومية والقوانين المرتبطة به كقانون مكافحة الفساد وغيره، وذلك خلال جميع مراحل إبرام الصفقة ابتداء من تأشير دفتر الشروط إلى غاية إمضاء مشروع الصفقة أو الملحق من طرف المتعامل المتعاقد، فهي تملك الحق في منح التأشيرة أو رفضها طبقاً للمادة 195 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والتي تنص على " ... يمكن اللجنة أن تمنح التأشيرة أو ترفضها..."، حيث يتم اتخاذ قرار منح التأشيرة من طرف لجنة الصفقات المختصة، لكن هذه التأشيرة قد تكون مرفقة بتحفظات أو دون تحفظات

أولاً- التأشيرة الشاملة (دون تحفظات): تعبر التأشيرة التي تمنحها لجنة للصفقات عن إرادتها، وهي ثمرة عملية الرقابة الخارجية القبلية التي تمارسها لجان الصفقات، فبعد دراسة الملف والتأكد من أنه كامل ويستوفي الشروط القانونية ودون وجود أي ملاحظات تتصل بالشكل أو الموضوع تقرر اللجنة منح التأشيرة الشاملة.

ثانياً- التأشيرة مرفقة بتحفظات: إذا شاب الملف المعروض على لجنة الصفقات نقصان أو بعض الأخطاء بمنح التأشيرة لكن بتحفظات، والتي قد تكون موقفة أو غير موقفة، وفضلاً عن ذلك يمكن للجنة تأجيل مشروع الملف لاستكمال المعلومات.

1 التأشيرة مرفقة بتحفظات موقفة: طبقاً للمادة 195 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر، يمكن للجنة الصفقات العمومية أن تمنح تأشيرة مرفقة بتحفظات موقفة، وذلك عندما يتعلق الأمر بموضوع مشروع دفتر الشروط أو الصفقة أو الملحق، فتقوم الكتابة الدائمة للجنة بمتابعة رفع المصلحة المتعاقدة لهذه التحفظات بالاتصال مع المقرر، ولا يمكن للصفقة أن تدخل حيز التنفيذ إلا بعد رفع هذه التحفظات لأن التأشيرة معلقة على شرط موقف للتنفيذ، وهو رفع التحفظات الموقفة من طرف المصلحة المتعاقدة.

2- التأشيرة مرفقة بتحفظات غير موقفة: هناك نوع آخر من التحفظات التي قد يتضمنها الملف المعروض على لجنة الصفقات العمومية، وهو التحفظات المتعلقة بالشكل، والذي يترتب عنه منح تأشيرة مرفقة بتحفظات غير موقفة تتعلق بالشكل فقط؛ في هذه الحالة يمكن للصفقة أن تدخل حيز التنفيذ لكن يجب رفع التحفظات الشكلية من طرف المصلحة المتعاقدة بالتنسيق مع مسؤول الكتابة الدائمة للجنة والمقرر؛ ويتم تبليغ قرار منح التأشيرة للمصلحة المتعاقدة والسلطة الوصية عليها في أجل أقصاه ثمانية (8) أيام من انعقاد الجلسة.

كما يمكن للجنة الصفقات عدم منح التأشيرة الشاملة إذا قررت تأجيل مشروع الملف لاستكمال المعلومات، ويحدث هذا في حالة وجود نقص بعض الوثائق أو المعلومات الضرورية في ملف الصفقة أو الملحق، والتي تحول دون تمكن اللجنة من دراسة الملف بشكل كامل.¹

تفرض التأشيرة الشاملة على كل من المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب العمومي، لكن ذلك ليس مطلقاً، فعند معاينة عدم مطابقة هذا الفرض لأحكام تشريعية تتعلق بالصفقات العمومية فإنه يجب على المراقب المالي والمحاسب العمومي المكلف أن يُعلما لجنة الصفقات العمومية كتابياً بذلك، حيث يمكنها سحب تأشيرتها لكن قبل تبليغ الصفقة المؤشرة للمتعاقد.²

الفرع الثاني- رفض التأشيرة والآثار المترتبة عنه:

أولاً- رفض التأشيرة: طبقاً للمادة 195 من قانون الصفقات العمومية فإن كل مخالفة التشريع و/أو التنظيم المعمول بهما يؤدي إلى رفض لجنة الصفقات العمومية منح التأشيرة ويجب أن يكون هذا الرفض معللاً، ويتم تبليغ قرار رفض التأشيرة للمصلحة المتعاقدة والسلطة الوصية عليها في أجل أقصاه ثمانية (8) أيام من انعقاد الجلسة.

ثانياً- الآثار المترتبة عن رفض منح التأشيرة³: في حالة رفض لجنة الصفقات منح التأشيرة على مشروع الصفقة أو الملحق، يمكن - بناء على تقرير المصلحة المتعاقدة- تجاوز هذا الرفض عن طريق مقرر التجاوز الذي يصدره الوزير أو مسؤول الهيئة العمومية أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة وترسل نسخة منه إلى كل من مجلس المحاسبة والوزير المكلف بالمالية ولجنة الصفقات المعنية، لكن مقرر التجاوز لا يمكن اتخاذه في حالة رفض التأشيرة المعلل بمخالفة الأحكام التشريعية، أما إذا كان الرفض معللاً بمخالفة الأحكام التنظيمية فإن مقرر التجاوز يفرض على المراقب المالي والمحاسب العمومي.

¹ المادة 195 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق، ص 44

² المادة 196، من المرجع نفسه، ص 44

³ المواد من 200 إلى 202 من المرجع نفسه، ص 45

المبحث الثالث: الرقابة المالية على النفقات الحكومية

تعتبر الرقابة المالية ضرورية لحماية المال العام كما ان تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من اثر فعال على سلوك الأفراد والجماعات وما يعكسه من اثار على الاقتصاد الوطني بوجه عام . ولقد تطورت قواعد هذه الرقابة مع تطور الدولة فأصبح لها أجهزة متخصصة تباشر رقابة فعالة ومستمرة على مالية الدولة وتحميها من العبث والضياع.

المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية وصلاحيات المراقب المالي

الفرع الأول- تعريف الرقابة المالية: للرقابة المالية عدة تعاريف منها:

- 1- الرقابة المالية "يقصد بها فحص أنظمة الرقابة الداخلية والبيانات والمستندات والحسابات والدفاتر الخاصة بالمشروع فحصا انتقاديا منظما، بقصد الخروج برأي فني محايد عن مدى دلالة القوائم المالية عن الوضع المالي لذلك المشروع في نهاية فترة زمنية معلومة"¹.
- 2- الرقابة المالية يقصد بها مراقبة حسابات الجهة الخاضعة للرقابة من ناحية الإيرادات والنفقات والمشروعية والملائمة، ومن دقة الحسابات ويتم ذلك من خلال فحص العمليات المالية وتحليل البيانات وكشف المخالفات والمطالبة باتخاذ الإجراءات التصحيحية ورفع تقرير بذلك الى السلطة العليا في الدولة²
- 3- الرقابة المالية عبارة عن مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها أجهزة محددة بهدف المحافظة على الأموال العمومية³.

الفرع الثاني: صلاحيات المراقب المالي.

المراقب المالي موظف ينتمي إلى وزارة المالية، يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية، يعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري، ورقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة⁴، ومهمته التأشير على مشروع الالتزام الذي يحرره الأمر بالصرف، وله صلاحية أساسية تتمثل في الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات الحكومية الخاضعة لذلك؛ وتتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقة الالتزام وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة لهم من طرف الأمرين بالصرف أين يتم من جملة إجراءات ووثائق سيتم التطرق لها لاحقا في عنصر مسؤولية المراقب المالي.

¹ عبد الرؤوف جابر، الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية، دار النهضة العربية بيروت لبنان، 2004، ص 18

² أكرم ابراهيم حماد، مرجع سابق، ص 25

³ عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في علوم التسيير، جامعة باتنة، 2014، ص 35

⁴ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010، ص 129

أولاً- الرقابة على النفقات: للمراقب المالي رقابة على النفقات التي يلتزم بها على عدة ميزانيات وهي كالتالي:¹

1- ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة: وتتمثل في ميزانية كل قطاع وزاري أو هيئات ادارية تابعة للدولة تحدد في النفقات الخاصة بكل قطاع أو هيئة.

2 - الميزانيات الملحقة: يقوم المراقب المالي في هذه الحالة بإجراء الرقابة القبلية على النفقات المتعلقة بالميزانية الملحقة.

3 - النفقات الملتزم بها والمتعلقة بالحسابات الخاصة بالخزينة: وتتضمن الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسبيقات، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، وحسابات القروض. ومضمون هذه الحسابات الخاصة للخزينة أن هناك تحصيل لبعض الأموال لصالح الخزينة العامة للدولة نتيجة عمليات خاصة لا تعتبر من قبيل الإيرادات العامة، ويمكن تسجيل خروج لبعض الأموال من الخزينة العامة دون اعتبارها نفقات عامة، هذه الأخيرة يتم رصدها في حسابات خاصة دون ان تدرج في ميزانية الدولة، غير أنها تبقى خاضعة لرقابة المراقب المالي.

4 - نفقات ميزانية الولاية: وتتمثل جدول يتضمن إيرادات ونفقات متعلقة بالولاية تبقى خاضعة لرقابة المراقب المالي، حيث يتم إعداد بطاقات الالتزام تتضمن الرصيد السابق، مبلغ النفقة الملتزم بها، الرصيد الجديد، تكون مرفقة بتوضيحات من قبل الأمرين بالصرف حول الفواتير وكذا المبالغ.

5 - نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: تخضع نفقات هذه المؤسسات لرقابة المراقب المالي الذي يقوم بمراقبة الالتزام بالنفقة ويراقب الأمر بالصرف.

ثانياً- منح ورفض التأشيرة: مقابل التدقيق أو الرقابة يقوم المراقب المالي بمنح تأشيرة المراقبة المالية وذلك بوضعها على بطاقة الالتزام وسندات الإثبات عند الاقتضاء وذلك في حالة إذا كان الالتزام مستوفيا للشروط المذكورة أعلاه، أو رفض تلك التأشيرة إذا كان الالتزام معيبا وهذا الرفض قد يكون مؤقتا أو نهائيا¹:

1 - حالة الرفض المؤقت: في حالة تسجيل مخالفة قابلة للتصحيح أو انعدام سندات الإثبات الضرورية أو عدم كفايتها، أو إغفال بيانات جوهرية على بطاقة الالتزام، أو الوثائق الملحقة بها، فإن الرفض يكون

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 414-92، المؤرخ في 1992/11/14 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم، ج.ر. رقم 2101 ، ص 83

¹ بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص ص 133-134

مؤقت إذ يمكن للآمر بالصرف في هذه الحالة تدارك النقائص المسجلة على اقتراح الالتزام بعد تلقيه الإشعار بالرفض المؤقت، ليتمكن من الحصول على التأشيرة، ويمكن تأجيل منح التأشير الى غاية تصحيح الأخطاء واستكمال الوثائق أو البيانات وذلك بمنح رفض مؤقت².

2 - حالة الرفض النهائي: يتحقق ذلك بسبب عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والأنظمة السارية

المفعول، أو عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، أو عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي الواردة في الإشعار بالرفض المؤقت، وهذا ما ينجر عنه تلقيه إشعار بالرفض النهائي³. غير أنه تبقى للآمر بالصرف إمكانية استعمال الإجراء الاستثنائي المتمثل في مطالبة المراقب المالي بصرف النظر عن الرفض النهائي للتأشيرة، بقرار معلل وتحت مسؤوليته، غير أن إجراء صرف النظر لم يقرر لصالح الأمرين لتمكينهم من التملص من المراقبة المالية القبلية وإنما هو بمثابة صمام أمان يسمح لهم بمواجهة حالات الرفض التعسفي، أو غير المؤسس للتأشيريات من قبل المراقبين الماليين. **ثالثاً- صلاحيات أخرى:** كما تمتد صلاحيات المراقبين الماليين، حيث يكلفون بمهام أخرى تساعدهم على القيام بصلاحياتهم الرقابية منها¹:

1 - وظيفة المحاسب: حيث يقوم المراقب المالي بمسك محاسبة الالتزامات التي تسمح لهم بتحديد مبالغ

الالتزامات المحسومة من اعتمادات الميزانية ومحاسبة تعداد الميزانية التي توضح وضعية التعدادات حسب الأمر بالصرف وحسب أبواب الميزانية، فالغرض من مسك المحاسبة من طرف المراقب المالي يمكنه من معرفة تامة حول نشاطات الأمر بالصرف فيما يخص تعدادات الميزانية.

2 - وظيفة مستشار للآمر بالصرف: يقوم المراقبون الماليون بدور المستشارين الماليين للآمرين بالصرف

وتتمثل في لفت انتباههم حول مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول بهما في المجال المالي وتقديم النصائح لهم في سبيل تحقيق حسن الميزانية السنوية.

3 - وظيفة إعلام وزير المالية: المراقب المالي ملزم بإعداد تقرير سنوي يوجه إلى وزير المالية يوضح

فيه جميع أنشطة مصلحة المراقبة، بالإضافة إلى التقارير الشهرية والثلاثية التي تتعلق بالصفقات العمومية التي تم فحصها من طرف لجنة الصفقات للمصلحة المتعاقدة.

² المادة 11 من المرسوم التنفيذي 414-92، مرجع سابق، ص 2102

³ المادة 12 من المرسوم التنفيذي 414-92، مرجع سابق، ص 2102

¹ المادة 67 من المرسوم 334-90 بتاريخ 1990/10/27 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين الى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة

بالمالية، ج.ر. رقم 46، ص ص 1479-1480 والمادة رقم 23 من المرسوم التنفيذي 414-92، مرجع سابق، ص 2103

4 -المراقبة النوعية: بالإضافة إلى الصلاحيات الممنوحة للمراقب المالي فيما يخص المراقبة المسبقة فهو يمارس كذلك مراقبة نوعية ذات شقين مراقبة بعدية ومراقبة توفيقية، هذين الأخيرين يعطيان مرونة لقواعد تنفيذ النفقات العمومية، كما أن هذه المراقبة تطبق على بعض النفقات حيث مدونتها محددة بقرار وزاري مشترك والتي تلتزم بها مؤسسات عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني (مثل الجامعة التي ستعنى بالفصل التطبيقي)، وتلتزم بها مؤسسات بها مؤسسات الصحة. حيث تنجز مراقبة هذه النفقات على مرحلتين:

- هذه النفقات يتكفل بها في شكل التزام تمويني في حدود الاعتمادات الممنوحة.

- بعد انقضاء كل سداسي بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وكل ثلاثي بالنسبة لمؤسسات الصحة، يقوم المراقب المالي بمراقبة الوثائق ويختمها بتأشيرة تسوية.

المطلب الثاني: صور وقواعد الرقابة المالية

للرقابة المالية صور عدة، كما أن لها قواعد، وسيتم التطرق في هذا المطلب إلى هذه الصور والقواعد

الفرع الأول: صور الرقابة المالية¹

أولاً- من حيث جهة الرقابة: نجد نوعين من الرقابة

1 -الرقابة الداخلية: يتم تنفيذها بمختلف الإجراءات والتنظيمات والوسائل المستعملة داخل المؤسسة للوصول إلى تحقيق الكفاية.

2 -الرقابة الخارجية: يتم تنفيذها من خلال أجهزة متخصصة مستقلة عن السلطة التنفيذية بهدف مراجعة العمليات المالية ومراقبة الحسابات للتحقق من صحتها وشرعيتها ودقتها وهي رقابة بعدية ولاحقة لعمليات التنفيذ كالرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة.

ثانياً- من حيث التوقيت الزمني لإجراء الرقابة:

1 -الرقابة السابقة: وهي المتمثلة في موافقة الجهة المختصة قانوناً على عملية الالتزام بالنفقة وذلك من خلال التحقق من توفر الاعتمادات في الميزانية ومدى صحة العملية من حيث الإسناد ومن حيث سلامة الوثائق المرفقة ويمكن اعتبارها رقابة مانعة ووقائية من وقوع الأخطاء والاختلاسات وتتجسد في الرقابة التي يمارسها المراقب المالي قبل اتخاذ إجراء صرف النفقة.

¹ بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص ص 18-19

2 -**الرقابة أثناء التنفيذ:** تمارس هذه الرقابة من قبل الهيئات والإدارات لأجل التأكد من سلامة ما يدور بداخلها وأن تنفيذ النفقات العامة يتم وفقا للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها وهي رقابة تمتاز بالاستمرار والشمول وتعتبر رقابة ذاتية.

3 -**الرقابة البعيدة أو اللاحقة:** بعد عملية صرف النفقات هناك جهات مختصة تقوم بعملية المراجعة والمراقبة للعمليات المالية بالاستناد للوثائق التبريرية.

ثالثا - من حيث نوعية أو طبيعة الرقابة:

1 -**الرقابة الحسابية أو المستندية:** وتتمثل في مختلف العمليات والإجراءات الهادفة الى مراجعة الدفاتر المحاسبية والمستندات الخاصة بعمليات تخص الصرف والتحصيل لأجل التأكد والتحقق من مدى صحة البيانات المالية الواردة في الدفاتر المحاسبية والسجلات ومطابقتها مع قواعد المحاسبة العمومية ومدى احترام الإطار القانوني للاعتمادات المرخص بها ومن أن كل عمليات الالتزام قد خضعت لموافقة الجهات المختصة و أهمها تأشيرة المراقب المالي.

2 -**الرقابة الاقتصادية ورقابة الكفاية:** الهدف منها التأكد من أن ما تم تحقيقه من نتائج فعلية مقارنتها مع الأهداف المسطرة والمحددة للتأكد من أن ما تم تخطيطه تم تنفيذه على أرض الواقع أم لا.

3 -**رقابة المشروعية:** ويقصد بها أن عملية الرقابة تتم في إطار مطابقة التشريع الجاري العمل به.

الفرع الثاني - قواعد الرقابة المالية:¹

حتى يتم الوصول الى رقابة مالية فعالة لابد من التقيد بقواعد صارمة تجعل من الرقابة ثابتة ومرتزة تكون ذات فائدة على المال العام ومن بين أهم هذه القواعد:

أولا- الحياد والاستقلالية: حتى يتم الوصول إلى تجسيد الرقابة المالية والوصول إلى أدائها لأدوارها المحددة سلفا لابد من الاتصاف بالحياد الذي يجب أن يتميز به القائمون بالرقابة وهذا ما أدى إلى وضع مجموعة من الشروط يجب أن تتوفر في المراقب فردا كان أو هيئة من خلال وضع شروط حددها القانون من خلال اللوائح المختلفة والتمثلة في واجب التحفظ والحياد والالتزام بواجب السر المهني.

كما يجب أن تتميز هيئات الدولة القائمة بالرقابة بالاستقلالية أي تكون مستقلة تماما عن الهيئات والسلطات الأخرى.

ثانيا - الكفاءة المهنية: يجب على القائمين بالرقابة:

-أن يتمتعوا بالكفاءة ومن ذوي التخصص والمهارات اللازمة في مراجعة العمليات المالية.

¹ بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص ص 21-22

-تشجيع القائمين على الرقابة من خلال تحفيزهم عندما يثبتون تفانيهم في عملهم وتمتعهم بالنزاهة.
-تمتع القيادة الإدارية القائمة على الرقابة بالنزاهة والشفافية وإلا فسدت كل المصالح التي تعمل تحت رقابتها.

-لا بد من اعتماد الأساليب العلمية والتقنيات الحديثة لتسهيل عمل القائمين على الرقابة وفق لما مطلوب ومخطط له.

-بذل العناية اللازمة والحرص اللازمين لان القائم بأمر الرقابة هو مسؤول على أموال الأمة بأكملها.
ثالثاً- نظام الرقابة: لأجل تحقيق رقابة فعالة لا بد من اعتماد نظام رقابي ميسور الفهم ومتطابق مع الواقع لا أن نقوم باستيراد أنظمة لا يفهمها القائم بالرقابة ولا الشخص محل الرقابة فكلما كان النظام الرقابي مبسط وسهل التطبيق يساعد في تحقيق أهداف الرقابة المالية للوصول إلى ضبط الإنفاق، ويجب مراعاة مبدأ الاقتصاد في تكاليف عملية الرقابة أي توفر في استخدام الأنظمة الرقابية ما يمكن من أن يذهب بميزانية الدولة إلى غير ما يتوقع.

المطلب الثالث: مسؤولية المراقب المالي وسلطة التفاضل للأمر بالصرف

الهدف الأساسي للرقابة المالية هو المحافظة على المال العام من سوء التصرف ولا يتم ذلك إلا بإتباع الإجراءات وقواعد العمل المحددة وتحقق مجموعة من الشروط الواجب توفرها.
الفرع الأول- مسؤولية المراقب المالي: يعتبر المراقب المالي مسؤول مسؤولية شخصية على سير مجموعة من المصالح الخاضعة لسلطته وكذا على التأشيرات التي يمنحها وكذا حالات الرفض التي يبلغها.

أولاً- مسؤولية المراقب المالي في منح التأشيرة على الالتزام¹

1 -إجراءات الالتزام: يعتبر الالتزام عقد بين طرفين يستلزم توافق إرادتين على القيام بعمل ما وينقسم إلى التزام قانوني يتم بموجبه إثبات نشوء الدين والتزام محاسبي يتمثل في تخصيص قسم من الاعتمادات المالية المرخص بها قصد تسديد نفقة ناتجة عن التزام قانوني.

ينشأ الالتزام بقرار فعلي للأمر بالصرف على الوثيقة المكتوبة التي تمثل تعهداً من الأمر

بالصرف بالنفقة مثل مقرر تعيين توظيف، ويتشكل ملف الالتزام من بطاقة الالتزام التي تسمح بمعرفة طبيعة النفقة الإلزامية التي يحدد شكلها عن طريق قرار من الوزير المكلف بالميزانية وتتضمن المعلومات التالية:

¹ عمر معمري، دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية، مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، 2015، ص ص 32-33

- الدمغة: الجهة المنفذة للالتزام (وزارة، مديرية، مصلحة).

- الرقم التسلسلي، الالتزام، السنة.

- الأمر بالصرف وطبيعته.

- طبيعة النفقة.

- الفرع، الباب، المادة، الفقرة.

- مبلغ عملية الالتزام.

- الرصيد القديم والجديد.

- خانة خاصة بملاحظات المصلحة.

- خانة لوضع تأشيرة المراقب وتاريخها.

2 - الرقابة على الالتزام: الهدف من ممارسة وظيفة مراقبة النفقات ما يلي:¹

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.

- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.

- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليق رفض التأشيرة عند

الاقتضاء وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة.

- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.

- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة

والنفقات الموظفة.

تمنح صلاحيات الرقابة إلى الأعوان المعيّنين من طرف وزير المالية ويجب أن يخضع ملف

الالتزام إلى تأشيرة المراقب المالي قبل إمضائه من طرف الأمر بالصرف²

3 - العمليات المحاسبية الخاضعة للالتزام: وتتمثل فيما يلي:³

- نفقات التسيير، نفقات التجهيز، تحويل الاعتماد.

- القرارات المتعلقة بالتوظيف، الترسيم والعقود الخاصة بالوظيفة العمومية.

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

¹ المادة 58 من القانون 21-90، مرجع سابق، ص 1136

² المادة 60 من المرجع نفسه، ص 1137

³ المادتان 05، 06 من المرسوم التنفيذي 41492، مرجع سابق، ص 2102

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

4 -منح تأشيرة المراقب المالي: تمنح تأشيرة المراقب المالي لأجل إثبات صحة النفقات وذلك من خلال وضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو بطاقة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية عندما يستوفي الالتزام الشروط التنظيمية، وتكون الالتزامات غير القانونية أو غير المطابقة للتنظيم المعمول به معرضة إما للرفض المؤقت أو الرفض النهائي ويتم ذلك باحترام الآجال المحددة عن طريق التنظيم.¹

كما أن هناك شروطا لتسليم التأشيرة من قبل المراقب المالي على الالتزامات تتمثل في:²

+الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار،

كل التزام مدعم بسند طلب أو فاتورة شكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية،

كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد.

كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة وتكون مثبتة بفاتورة نهائية.

ولا تسلم التأشيرة إلا بعد تأكد المراقب المالي من مدى شرعية الالتزام وفحصه للعناصر التالية:³

-صفة الأمر بالصرف من خلال التأكد من توافر الصفة القانونية للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة.

-مدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات.

-توفر الاعتمادات المالية المرخص بها والاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان

المكلفين بالتنفيذ القيام بالعمليات الموكلة اليهم.

-التخصيص القانوني للنفقة من خلال احترام الأمر بالصرف لوجهة النفقة أي أن يغطي كل

اعتماد مفتوح نفقة معينة مخصصة له.

-مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة معه.

¹ المادتان 05، 06، المرسوم التنفيذي 414-92، مرجع سابق، ص 2102

² المادتان 06، 07 من المرجع نفسه، ص 2102

³ المادة 09 من المرجع نفسه، ص 2102

التأكد من وجود التأشيرات والترخيصات والآراء المسبقة التي منحتها السلطة الإدارية المؤهلة قانوناً لهذا الغرض ويتعلق هذا بالخصوص بنفقات الصفقات العمومية التي تلعب فيها لجان الصفقات دوراً هاماً في منح أو رفض التأشيرة.

في الحالات المذكورة يقوم المراقب المالي في حال تأكده من توفرها يقوم بالتأشير بالموافقة على السجل أو الوثيقة المثبتة للالتزام بالنفقة، أما في حالة انعدامها يقوم برفض التأشيرة مع تعليل الرفض. **ثانياً - مسؤولية المراقب المالي في حالة الرفض.**

في حالة رفض المراقب المالي التزاماً بنفقة لعدم شرعيتها بسبب عدم قانونية الالتزام أو عدم مطابقته للتنظيم فيقوم بتبليغ الرفض كتابياً إلى الأمر بالصرف، حسب حالة الرفض سواء مؤقت أو نهائي مع وجوب تضمينه لكل الملاحظات والمراجع التي استند عليها في الرفض وينقسم إلى ثلاثة حالات¹:

1 - في حالة الرفض المؤقت: يتم تبليغه في الحالات التالية:

- اقتراح التزام منسوب بمخالفات التنظيم الصحيح.
 - انعدام أو نقصان الأوراق الثبوتية المطلوبة.
 - نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة بالالتزام.
- في هذه الحالة يقوم المراقب المالي بتأجيل وضع تأشيرته ويحدد مهلة ووقت كافي لتدارك النقائص.

2 - في حالة الرفض النهائي: يبرر الرفض النهائي بما يلي

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول به.
 - عدم توفر الاعتمادات المالية المفتوحة.
 - عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة بمذكرة الرفض المؤقت.
- غير أنه يمكن للأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات "أن يتغاضى عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية"²

ولا يمكن حصول التغاضي في حالة رفض نهائي يعلن عنه لسبب من الأسباب الآتية:³

- صفة الأمر بالصرف
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها

¹ المواد 10، 11 و 12 من المرسوم التنفيذي 92-414، مرجع سابق، ص 2102

² المادة 18 من المرجع نفسه، ص 2103

³ المادة 19 من المرجع نفسه، ص 2103

- انعدام التأشيرات أو الآراء المنصوص عليها في التنظيم المعمول بها
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام
- التخصيص غير القانوني لالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوزا للاعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

ثالثا- مسؤولية المراقب المالي في تسيير مصالحه¹

يبرهز المراقب المالي في إطار التنظيم على توفير الشروط اللازمة للوصول إلى تحقيق أهداف مصالحه في إطار احترام التنظيم والتشريع والتوزيع العقلاني للمهام بينه وبين مساعديه. كما يبرهز المراقب المالي تحسين الأداء ويساهم في تقليل الصعوبات من خلال:

1 - تحديد المسؤولية الإدارية والمحاسبية: نظرا لخضوع مهام المراقبين الماليين لوزارة المالية فهم مطالبون بإرسال لها حصيلة مالية سنوية تتضمن نشاطات وأعمال المراقبين الماليين التي بحسابات التسيير للمحاسب العمومي مع الحساب الإداري للأمر بالصرف. فمن الناحية الإدارية فالمراقب المالي بصفته موظف يتعرض إلى العقوبات الإدارية عند تسجيل أي إخلال أو تقصير من طرفه تحددها القوانين والتنظيمات المبينة بالقانون الأساسي. أما من الناحية المحاسبية للمراقب المالي فهو ملزم بضبط حسابات الالتزام وإعداد تقارير دورية لوزير المالية في إطار متابعة تنفيذ الميزانية.

2 - المسؤولية المدنية والجنائية: في حالة تسجيل عدم احترام المراقب المالي للقوانين المعمول بها في مجال المالية والميزانية يتعرض إلى عقوبات من طرف غرفة الانضباط بالميزانية والمجلس الأعلى للمحاسبة أين يتم فرض غرامات مالية في حالة مخالفة القوانين وقواعد الميزانية المالية مثل رفض التأشيرة غير مؤسس أو منح تأشيرة مخالفة للقوانين²، كما قد يتعرض إلى عقوبات جنائية في حالة تسببه بتأخيرات غير شرعية في إعطاء التأشيرات تسبب في ديون على عاتق الدولة وخسارة في الخزينة مما يؤدي إلى عجز الأمر بالصرف في تغطية الديون فيلجأ الدائن إلى القضاء لاسترجاع ديونه.

الفرع الثاني: سلطة التفاضل للأمر بالصرف³

بالرغم من الدور الهام الذي يمارسه المراقب المالي في رقابة النفقات الملتزم بها ، إلا أن هناك حدود تحد من هذا الدور الرقابي ومن أهمها سلطة التفاضل المخولة للأمر بالصرف؛ ففي حالة إصدار

¹ بوخنون عادل، خليفة سامية، تقييم دور المراقب المالي على ميزانية البلدية، مذكرة ماستر، 2016، جامعة تبسة، ص ص 28-29

² المادة 88 من الفقرة 07 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر رقم 39، ص 14

³ بن داود ابراهيم، مرجع سابق ص ص 135-136

المراقب المالي لمذكرة الرفض المعللة بكل الملاحظات التي عاينها وكذا مراجع النصوص التي تتعلق بالملف المدروس والتي أدى الى عدم احترامها مما تسبب في رفض التأشير على إجازة هذه النفقة. كما أن سلطة التغاضي هي حق يتم تحت مسؤولية الأمر بالصرف وبموجب مقرر معلل بعلم الوزير المكلف بالميزانية ويتم إرسال الملف محل التغاضي إلى الوزير أو الوالي حسب الحالة.

ويقوم الأمر بالصرف بإرسال الالتزام بالنفقة مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرته مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه، وبناء على المادة 20 من المرسوم 92-414 سالف الذكر، يقوم المراقب المالي بعدها بإرسال نسخة من ملف الالتزام بالنفقة محل التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية والذي يجب عليه إرسال نسخة من الملف إلى الهيئات الرقابة المتخصصة.

غير أن لسلطة التغاضي شروطا تؤدي الى ظهور حالات لا يمكن فيها الحصول على التغاضي وهي:

- عدم توفر الاعتمادات المالية أو انعدامها أصلا.
- عدم توفر صفة الأمر بالصرف القانونية.
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق والسجلات الثبوتية المتعلقة بالالتزام بالنفقة.
- التخصيص غير القانوني للالتزام.

خلاصة الفصل الثاني:

تعتبر الرقابة الخارجية على النفقات الحكومية الأسلوب الأنجع لترشيد الإففاق العام وضبطه، مما جعل المشرع الجزائري ينشئ أجهزة وهيئات رقابة تهتم بالرقابة القبلية على الإففاق الحكومي تمثلت في المراقب المالي ولجان الصفقات العمومية؛ وقد أعطى المشرع أهمية كبيرة لهذه الأجهزة الرقابية التي لا يمكن صرف النفقة الحكومية دون المرور عليها، وذلك من خلال تكليفها بمهام وإجراءات رقابية كبيرة تناسب حجم الإففاق الحكومي الضخم الذي تراقبه، فهي تؤدي دور الرقابة الخارجية القبلية المتعلقة بالمشروعية والمطابقة.

يقوم كل من المراقب المالي ولجان الصفقات العمومية بتتويجا لرقابتهم القبلية بمنح التأشيرة عند التأكد من مطابقة الملف المقدم إليهم للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كما يمكنهما رفض التأشير عند اكتشاف مخالفات للقوانين سارية المفعول؛ ومراعاة لذلك تحرص المصالح المتعاقدة على التقيد بالإجراءات القانونية اللازمة في مختلف مراحل صرف النفقة العامة حتى تحقق هذه النفقة الأهداف المسطرة لها.

الفصل الثالث

الرقابة الخارجية

القلية على نفقات التحيز بالجامعة

تعتبر نفقات التجهيز بالجامعة عصب التنمية فيها، حيث يتم من خلالها إنشاء المباني البيداغوجية والإدارية الجديدة وكذا تجهيزها بالإضافة إلى عمليات إعادة التأهيل والترميم لمختلف المرافق الموجودة فيها؛ وتجدر الإشارة هنا إلى أن الجامعة تستفيد من العمليات الاستثمارية إما عن طريق الوزارة مباشرة أي ما يعرف بالبرامج القطاعية المركزية **Programme Sectoriel Centralisé** والتي يكون فيها صاحب المشروع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ممثلة في السيد مدير الجامعة، أو عن طريق البرامج القطاعية غير المركزية **Programme Sectoriel Déconcentré** والتي يكون السيد والي الولاية هو صاحب المشروع ويتم تسييرها من طرف إحدى المديريات الولائية كمديرية التجهيزات العمومية، والتي قامت ببناء وتجهيز كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير مثلا لفائدة الهيئة المستعملة المتمثلة في جامعة العربي التبسي تبسة.

في هذا الفصل التطبيقي سيتم التطرق إلى نفقات التجهيز التي يتم من خلال تنفيذ برامج قطاعية مركزية PSC والتي يتم تسييرها من طرف مصلحة متابعة برامج البناء والتجهيز ببنياية مديرية الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه وذلك من خلال الباحثة التالية:

المبحث الأول: تقديم جامعة العربي التبسي

المبحث الثاني: رقابة لجنة الصفقات العمومية للجامعة على نفقات التجهيز.

المبحث الثالث: رقابة المراقب المالي لولاية تبسة على نفقات تجهيز الجامعة.

المبحث الأول: تقديم جامعة العربي التبسي.

سنتطرق في هذا المبحث إلى تعريف جامعة العربي التبسي بالإضافة إلى هيكلها التنظيمي وكذا التطرق إلى مهام نيابة مديرية الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه مكان إجراء التريص الميداني.

المطلب الأول: التعريف بجامعة العربي التبسي

الفرع الأول: نشأة وتطور جامعة العربي التبسي

نشأة جامعة العربي التبسي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-09 الصادر في 04 جانفي 2009 وقد جاء الإعلان عن ترقية المؤسسة إلى مصف جامعة، تنويجا للمجهودات الجبارة التي بذلتها الأسرة الجامعية بكل أطيافها على سنوات متواصلة، كانت بدايتها سنة 1985 سنة تأسيس المعاهد الوطنية للتعليم العالي في تخصصات علوم الأرض، الهندسة المدنية والمناجم.

أما المحطة الثانية التي عرفتها مسيرة تطوير المؤسسة فكانت سنة 1992 أين أنشأ المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 297/92 الصادر في 27 سبتمبر 1992 وقد حمل اسم العلامة الكبير وابن مدينة تبسة الشيخ العربي التبسي تيمنا بما يحمله هذا الاسم من دلالات العلم والنضال والبناء.

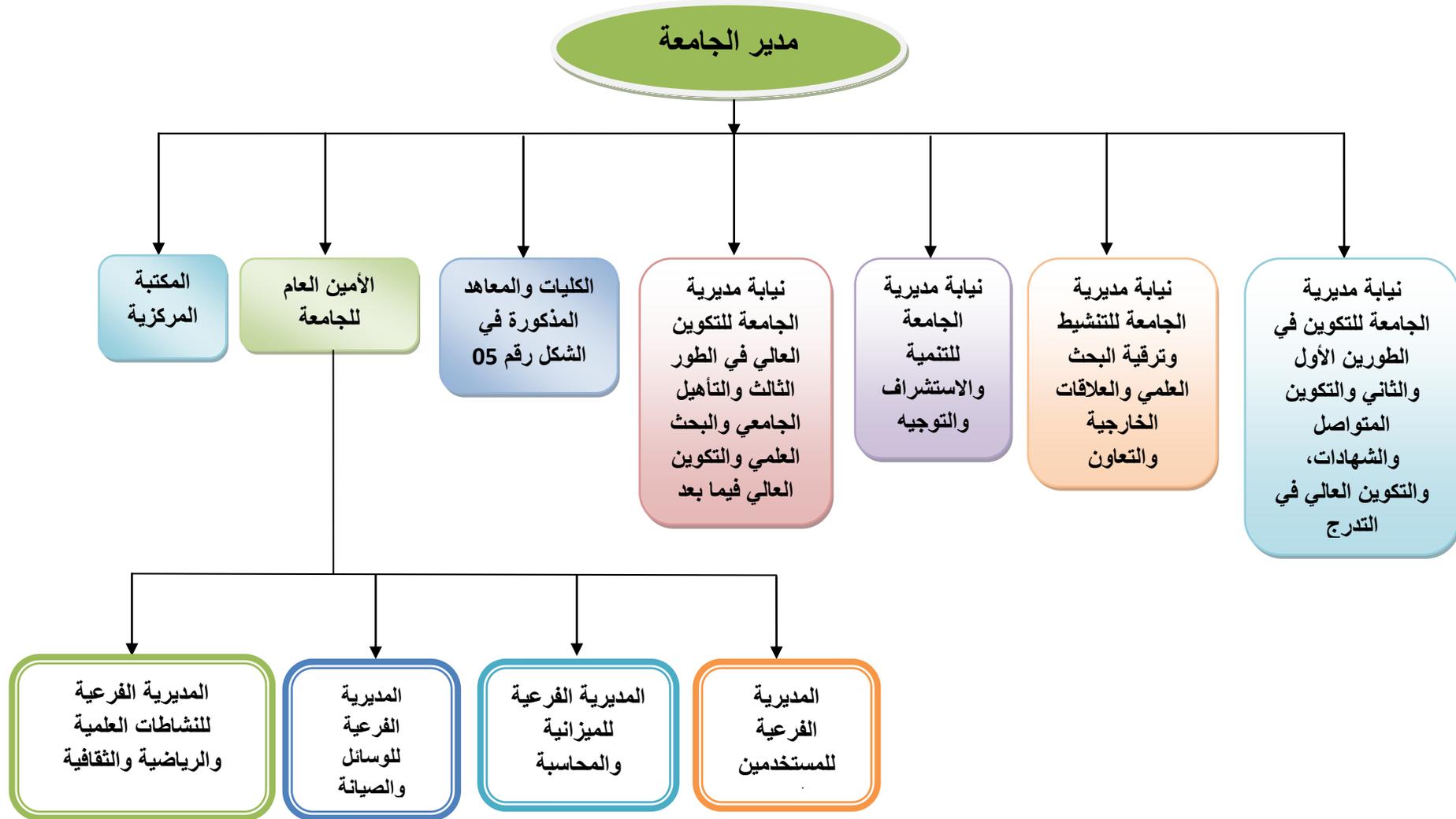
وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 06/272 الصادر في 16 أوت 2006 في إطار الهيكلة الجديدة للمراكز الجامعية، تمت هيكلة المؤسسة باعتماد تقسيم جديد للمصالح الإدارية وتوزيع الأقسام والمعاهد.

وفي حفل الافتتاح الرسمي للسنة الجامعية 2009/2008 من جامعة تلمسان أعلن رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة عن ترقية المركز الجامعي تبسة إلى مصاف جامعة، وهذا التاريخ يعتبر نقطة تحول هامة من أجل تحقيق الأهداف المسطرة، حيث عرفت جامعة تبسة اليوم تغيرات كبرى على مستوى الهيكل التنظيمي والعلمي بما يسمح لها بإبراز كفاءتها العلمية وإمكانياتها المادية التي تتيح لها الفرصة لمنافسة الجامعات الكبرى ورفع مستوى التكوين والتأطير في مختلف التخصصات والفروع الموجودة.

الفرع الثاني: الهيكل التنظيمي لجامعة العربي التبسي.

يمكن توضيح الهيكل التنظيمي لجامعة العربي التبسي في الشكل التالي:

الشكل رقم 04: الهيكل التنظيمي لجامعة العربي التبسي



المطلب الثاني : التكوين والتأطير بجامعة العربي التبسي.

الفرع الأول: الكليات والأقسام:

تضمن جامعة العربي التبسي حاليا التكوين والتأطير لحوالي 26544 طالب في مختلف الأطوار .

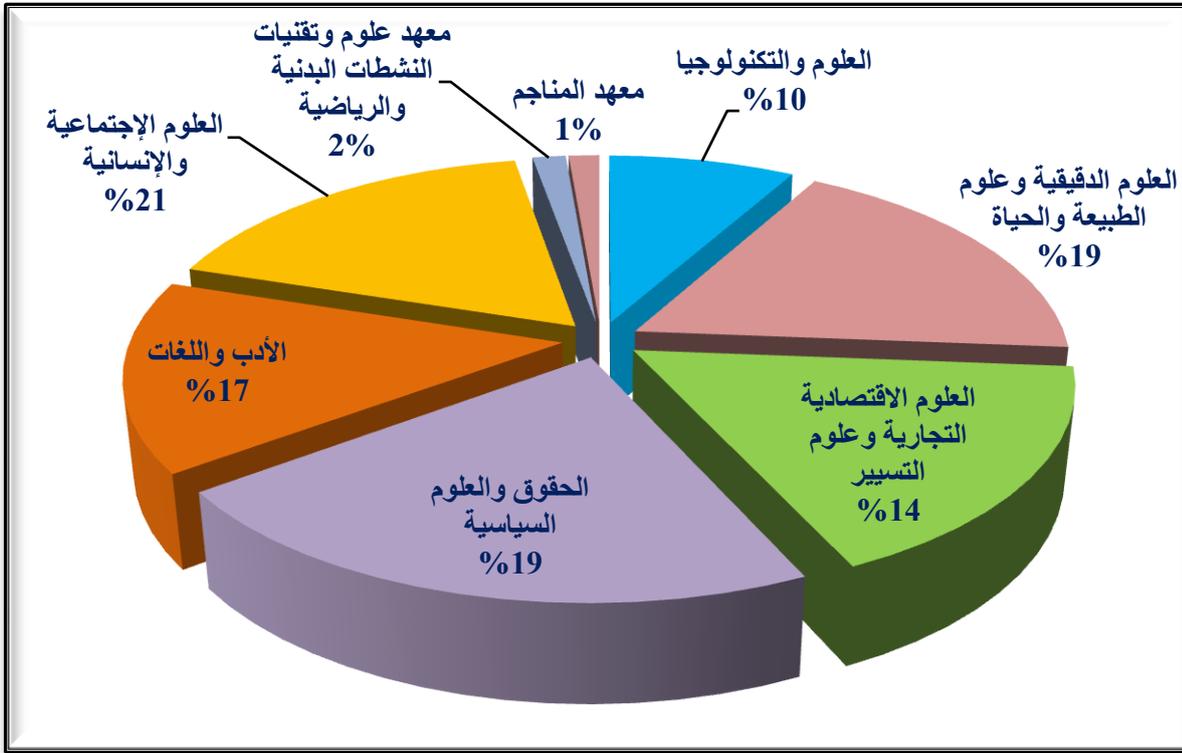
الشكل رقم 05: تقسيم وتوزيع الكليات والأقسام:



المصدر: مصلحة الإعلام والتوجيه

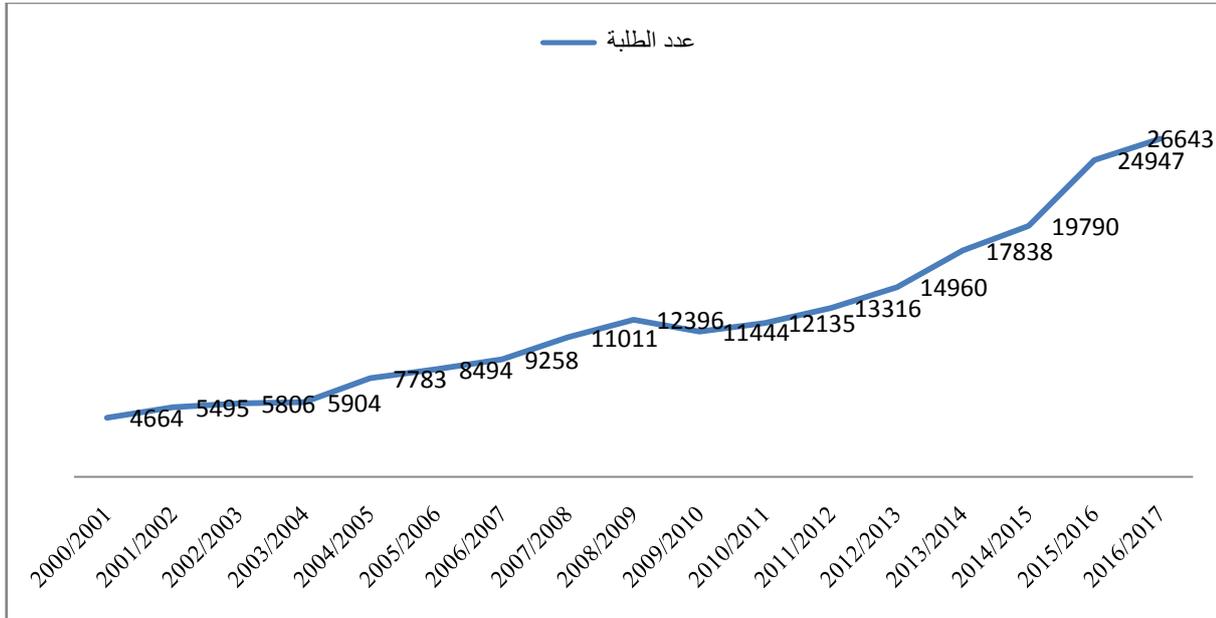
الفرع الثاني: جامعة العربي التبسي بالأرقام

الشكل رقم 06: التمثيل النسبي للطلبة حسب الكليات للسنة الجامعية 2018/2017



المصدر: مصلحة الإحصاء والاستشراف

الشكل رقم 07: تطور عدد الطلبة في الجامعة من 2000/2001 إلى غاية 2017/2016



المصدر: مصلحة الإحصاء والاستشراف

جدول رقم 01: تطور نسبة التأطير وعدد الأساتذة خلال الفترة (2006/2005 إلى 2018/2017)

نسبة التأطير	الأساتذة الدائمون			السنة الجامعية
	المجموع	إناث	ذكور	
3.55	302	94	208	2006/2005
384	356	114	242	2007/2006
3.96	437	151	286	2008/2007
3.42	425	136	289	2009/2008
4.22	483	176	307	2010/2009
4.40	534	179	355	2011/2010
4.29	572	199	373	2012/2011
4.07	609	206	403	2013/2012
3.82	682	245	437	2014/2013
3.59	720	252	468	2015/2014
3.21	814	282	531	2016/2015
3.22	843	300	543	2017/2016
3.03	845	297	548	2018/2017

الجدول رقم 02: وضعية الهياكل البيداغوجية 2018/2017

ملاحظات	عدد الطلبة	طاقة الاستيعاب الكلية	قاعات الإعلام الآلي		المخابر		قاعات الاعمال الموجهة		المدرجات		الهياكل البيداغوجية الكلية
			العدد	طاقة الاستيعاب	العدد	طاقة الاستيعاب	العدد	طاقة الاستيعاب	العدد	طاقة الاستيعاب	
فائض ب 2832:	2341	5173	332	9	831	51	2910	82	1100	6	كلية العلوم والتكنولوجيا ومعهد المناجم
عجز ب 2173	5190	3017	120	4	717	44	1182	36	998	4	كلية العلوم الدقيقة و علوم الطبيعة والحياة و معهد علوم وتقنيات الشبكات البدنية والرياضية
عجز ب 2113	5197	3084	36	1	/	/	1716	39	1332	4	كلية الحقوق والعلوم السياسية
عجز ب 909:	3915	3006	128	4	72	3	1266	36	1540	4	كلية الأدب واللغات
عجز ب 1257	4467	3210	144	4	/	/	1360	38	1706	6	كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية
عجز ب 5122:	6728	1606	64	2	/	/	820	25	722	3	كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية
عجز ب 8742	27838	19096	824	24	1620	98	9254	256	7398	27	المجموع

مصدر الجداول: مصلحة الإحصاء والاستشراف

المطلب الثالث: مهام وتنظيم نيابة مديرية الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه¹

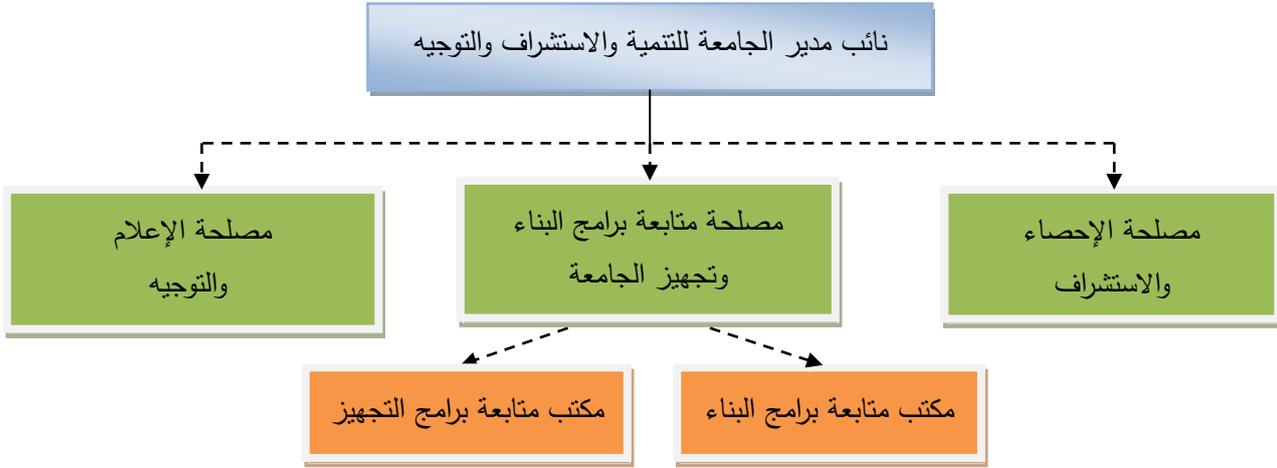
الفرع الأول: التعريف بنيابة مديرية الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه

تعتبر نيابة مديرية الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه النيابة الثالثة في الهيكل التنظيمي والإداري لجامعة تبسة وتضم ثلاثة مصالح يُوَطَّرها طاقم إداري من مختلف الرتب الإدارية، تضطلع هذه النيابة بالعديد من المهام الإستراتيجية تؤديها في إطار القرار الوزاري المؤرخ في 08 رجب عام 1425 الموافق لـ 24 غشت سنة 2004، الذي يهدف إلى تحديد التنظيم الإداري لمديرية الجامعة والكلية والمعهد وملحقة الجامعة ومصالحها المشتركة فهي تتكفل بـ:

- * جمع العناصر الضرورية لإعداد مشاريع مخططات تنمية الجامعة.
 - * القيام بكل دراسة استشرافية حول توقعات تطوير التعداد الطلابي للجامعة واقتراح كل إجراء من أجل التكفل بهم لا سيما في مجال تطور التأطير البيداغوجي والإداري.
 - * مسك البطاقيّة الإحصائية للجامعة والسهر على تحيينها دوريا.
 - * القيام بإعداد الدعائم الإعلامية في مجال المسار التعليمي الذي تضمنه الجامعة ومنافذها المهنية.
 - * وضع تحت تصرف الطلبة كل معلومة من شأنها مساعدتهم على اختيار توجيههم.
 - * متابعة برامج البناء وضمان تنفيذ برامج تجهيز الجامعة بالاتصال مع المصالح المعنية.
- وتشمل نيابة المديرية المصالح التالية:
- * مصلحة متابعة برامج البناء وتجهيز الجامعة.
 - * مصلحة الإحصاء والاستشراف.
 - * مصلحة التوجيه والإعلام.

¹ مصلحة الإعلام والتوجيه

الشكل رقم 08: الهيكل التنظيمي لمديرية التنمية والاستشراف والتوجيه.



المصدر: نائب مدير الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه

الفرع الثاني: مهام مصالح نيابة مديرية الجامعة للتنمية والاستشراف والتوجيه

أولاً- مهام مصلحة متابعة برامج البناء والتجهيز: تتكفل مصلحة متابعة برامج البناء والتجهيز بمهام متعددة أهمها:

- التحقيق وجمع المعلومات الضرورية لإعداد مخططات تنمية قصد تجسيد مشاريع استثمارية سواء كانت في مجال البناء أو التجهيز.
- اقتراح حسب الاحتياجات على المصالح المركزية للوزارة الوصية تسجيل مشاريع استثمارية في مجال البناء أو التجهيز.
- تحضير الملفات التقنية المتعلقة بالمشاريع.
- تحضير و إعداد مختلف الآليات والإجراءات القانونية لتجسيد المشاريع المراد إنجازها (إعداد دفاتر الشروط، إيداع ملفات طلب التأشير على مستوى لجنة الصفقات العمومية أو المراقب المالي، الإعلان عن المناقصات والاستشارات، تحضير ملفات تقييم العروض، إعداد الاتفاقيات والصفقات).
- المتابعة الميدانية والمادية للمشاريع التنموية التي في التنفيذ.
- متابعة برامج البناء سواء كانت ذات تسيير مركزي (مسيرة من طرف الجامعة) أو ذات تسيير غير مركزي (مسيرة من طرف مديرية السكن ومديرية التجهيزات العمومية لولاية تبسة) وضمان تنفيذ برامج تجهيز الجامعة بالاتصال مع المصالح المعنية.
- استلام المشاريع المنجزة سواء كانت ذات تسيير مركزي (مسيرة من طرف الجامعة) أو ذات تسيير غير مركزي (مسيرة من مديرية السكن ومديرية التجهيزات العمومية لولاية تبسة).

ثانيا - مهام مصلحة الإعلام والتوجيه:

تتكفل مصلحة الإعلام والتوجيه بإعداد وانجاز مجلة أصداء جامعية وهي نشرية إعلامية سداسية تغطي كل النشاطات الإدارية والبيداغوجية للجامعة إضافة إلى التظاهرات الوطنية، العلمية والرياضية التي تشارك فيها الجامعة.

كما تتكفل هذه المصلحة بما يلي:

- تغطية وتحرير وتصوير الأحداث والمناسبات المتعلقة بنشاطات الجامعة.
- التنسيق مع مختلف المصالح العاملة في حقل الإعلام داخل الجامعة وخارجها.
- التنسيق مع المديرية الفرعية للنشاطات العلمية والثقافية والرياضية داخل وخارج الجامعة.
- تساهم في توجيه الطلبة في مختلف الأطوار ومرافقة الطلبة الجدد مع تقديم كل المعلومات المتعلقة بالجامعة.

ثالثا - مهام مصلحة الإحصاء والاستشراق:

تتكفل مصلحة الإحصاء والاستشراق بإعداد الإحصائيات السنوية للهياكل وتطور تعداد الطلبة في الجامعة وتقوم بتزويد وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بهذه الإحصائيات من خلال:

- التحقيق الإحصائي التمهيدي للدخول الجامعي.
- الحصيلة الإحصائية النهائية.
- إحصاءات الطلبة الجزائريين الذكور المتعلق بالخدمة الوطنية.
- كما تقوم بتزويد كل من مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية ومديرية التنظيم والشؤون العامة بالإحصائيات الدورية للهياكل والطلبة وتحيينها وذلك حسب الطلب.

المبحث الثاني: تسيير عملية في إطار نفقات تجهيز الجامعة

تمارس لجنة الصفقات العمومية بالجامعة رقابتها على نفقات التجهيز من خلال رقابتها القبلية على مشروع دفتر الشروط الذي يعتبر الإطار العام الذي سنتبثق منه الصفقة فيما بعد، ثم رقابتها القبلية على مشروع الصفقة بعد الانتهاء من الإجراءات الإدارية والقانونية التي سيتم التطرق لها في المطلب الأول من هذا المبحث نظرا لأهميتها.

المطلب الأول: تحديد الحاجات وإعداد دفتر الشروط

حتى تحقق نفقة التجهيز غايتها لابد من التحديد الدقيق لما سيتم إنجازه من خلالها وذلك عن طريق الخطوات التالية:

الفرع الأول- تحديد الحاجات: يعتبر إعداد الحاجات¹ أول إجراء تقوم به الجامعة في إطار نفقات التجهيز، حيث يتم ذلك من خلال النظرة التنموية الاستشرافية لها والتي تأخذ بعين الاعتبار عدة عوامل منها تطور عدد الطلبة وفتح اختصاصات جديدة وغيرها، إذ بعد تحديد نوع العملية الاستثمارية المراد الاستفادة منها (بناء، تجهيز، تهيئة...) يتم إجراء دراسة فنية تحدد طبيعة المواد المطلوبة وكميتها من خلال كشف وصفي وكمي مفصل مع وضع تقييم إداري للعملية يتم من خلال تقدير الغلاف المالي إداريا. بعد تحضير البطاقة الفنية والتقييم الإداري للعملية، يتم إرسال الملف إلى الوزارة الوصية التي تقوم بدراسته والتي تتوج في حال موافقتها عليه بمنح رخصة البرنامج (Autorisation de programme) تتضمن اسم العملية ومبلغها الأولي.

الفرع الثاني- إعداد دفتر الشروط: عند حصول الجامعة على رخصة البرنامج يتم إعداد دفتر الشروط والذي يقدم إلى لجنة الصفقات العمومية للتأشير عندما يكون مبلغ رخصة البرنامج أكبر من 12 000 000 دج بالنسبة للأشغال واللوازم، وأكبر من 6 000 000 دج بالنسبة للدراسات والخدمات، أو يتم إعداد إجراءات داخلية (استشارة) إذا كانت رخصة البرنامج تساوي أو تقل عن المبالغ المذكورة سابقا².

أولا- دفتر شروط طلب العروض: عندما يفوق مبلغ رخصة البرنامج المبلغ المذكور في الفقرة السابقة، يقدم مشروع دفتر الشروط المعد والمتكون من العرض التقني والعرض المالي وملف الترشيح إلى لجنة الصفقات العمومية مرفقا بالتقرير التقديمي والتقدير الإداري ورخصة البرنامج، حيث تقوم اللجنة بدراسته في الآجال الموضحة في الفصل الثاني ومنح التأشير بعد رفع التحفظات إن وجدت.

وبعد منح التأشير من طرف لجنة الصفقات العمومية للجامعة، تقوم هذه الأخيرة بالإعلان عن طلب العروض باللغة العربية وبلغة أجنبية واحدة (حيث تستعمل اللغة الفرنسية) في جريدتين يوميتين على الأقل، بالإضافة إلى النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي BOMOP*، حيث يوضع الإعلان البيانات التالية:³

¹ نصت المادة 27 من المرسوم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق على أنه "تحدد حاجات المصلحة المتعاقدة الواجب تلبيتها مسبقا قبل الشروع في أي إجراء لإبرام صفقة عمومية..."

² المادة 13 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق، ص 6

* تصدر هذه النشرة أسبوعيا عن المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار وتتضمن كل الإعلانات المتعلقة بطلبات العروض وعدم الجدوى والمنح المؤقت

³ المادة 62 من المرجع نفسه، ص 17

- تسمية المصلحة المتعاقدة وعنوانها ورقم تعريفها الجبائي،
- كيفية طلب العروض، شروط التأهيل أو الانتقاء الأولي،
- موضوع العملية،
- قائمة موجزة بالمستندات المطلوبة مع إحالة القائمة المفصلة لأحكام دفتر الشروط ذات الصلة،
- مدة تحضير العروض ومكان إيداع العروض،
- مدة صلاحية العروض،
- إلزامية كفالة التعهد، إذا اقتضى الأمر،
- تقديم العروض في ظرف مغلق بإحكام، تكتب عليه عبارة "لا يفتح إلا من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض" ومراجع طلب العروض،
- ثمن الوثائق عند الاقتضاء.

- 1 - **مرحلة تحضير العروض:** بعد الإعلان عن طلب العروض يقوم المتعهدون أو المترشحون المهتمون بالعملية بسحب دفتر الشروط من مصلحة متابعة برامج البناء وتجهيز الجامعة إلى غاية آخر يوم من مدة تحضير العروض والذي هو يوم فتح الأظرفة.
- 2 - **مرحلة فتح الأظرفة:** حيث تجتمع لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في الوقت المحدد في دفتر الشروط لفتح الأظرفة التي قدمها المشاركون في طلب العروض، حيث يتم خلال جلسة فتح الأظرفة جرد جميع الوثائق المقدمة من طرف العارضين.
- 3 - **مرحلة تقييم العروض التقنية:** تعقد جلسة أخرى لتقييم العروض التقنية حيث يتم خلال هذه الجلسة تقييم العروض التقنية من خلال معايير التقييم المحددة في العرض التقني لدفتر الشروط، حيث يتم في هذه الجلسة اقضاء العروض التي لم تحترم الشروط المحددة والعروض التي لم تحصل على العلامة الدنيا المؤهلة تقنيا والتي يتم تحديدها في العرض التقني لدفتر الشروط أيضا.
- 4 - **مرحلة تقييم العروض المالية:** خلال هذه المرحلة يتم تقييم العروض المالية للمتعهدين المتأهلين في مرحلة التقييم التقني حيث يتم ترتيب العروض إما حسب العرض الأقل ثمنا أو حسب العرض الأحسن من حيث المزايا الاقتصادية¹، وذلك حسب طريقة التقييم المالي التي ينص عليها العرض التقني لدفتر الشروط.

¹ المادة 78 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق، ص 22

5 - مرحلة المنح المؤقت للصفقة¹: بعد الانتهاء من عملية التقييم واختيار المتعهد الفائز، يتم نشر الإعلان عن المنح المؤقت للصفقة في نفس الجرائد التي أُعلن فيها عن طلب العروض بالإضافة إلى النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي BOMOP وفي بوابة الصفقات العمومية، كما يمكن لكل متعهد يحتج على هذا المنح المؤقت أن يرفع طعنا لدى لجنة الصفقات المختصة في أجل عشرة (10) أيام من تاريخ أول نشر للإعلان عن المنح المؤقت.

ثانيا- دفتر شروط الاستشارة: يختلف دفتر شروط الاستشارة عن دفتر شروط طلب العروض في النقاط التالية:

- مبلغ رخصة البرنامج للاستشارة أقل أو يساوي 12 000 000 دج بالنسبة للأشغال واللوازم، و6 000 000 دج بالنسبة للدراسات والخدمات.

- لا يخضع دفتر شروط الاستشارة إلى الرقابة الخارجية القبلية للجنة الصفقات العمومية
- لا يجب أن يكون الإعلان عن الاستشارة في الصحف، بل يكفي أن تكون محل إشهار ملائم واستشارة متعاملين اقتصاديين مؤهلين كتابيا.

- يتم نشر الإعلان عن المنح المؤقت بنفس طريقة نشر الإعلان عن الاستشارة.

6 - مرحلة تسجيل العملية: بعد انقضاء مدة الطعون وفي حالة عدم تقديم أي طعن، يرسل ملف خاص بالعملية إلى الوزارة الوصية لتسجيلها يتضمن الوثائق التالية:

- رخصة البرنامج
 - مقرر تأشيرة دفتر الشروط (في حالة طلب العروض)
 - الإعلان عن طلب العروض أو عن الاستشارة
 - محاضر فتح وتقييم العروض
 - الإعلان عن المنح المؤقت
 - ملف المتعهد الفائز
 - مراسلة طلب تسجيل العملية تتضمن تفصيلا للإجراءات المتبعة.
- تتم دراسة الملف على مستوى الوزارة والتي تتوج بإرسال مقرر تسجيل العملية يتضمن
- اسم العملية
 - رقم تسجيل العملية

¹ المادة 82 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق، ص 23

- رقم ثابت للعملية

- مبلغ العملية

- تقسيم مبلغ العملية حسب الحصص عندما تتضمن العملية أكثر من حصة

- الأجل التقديرية للتنفيذ

المطلب الثاني- مراحل إعداد وتأشير الصفقة والاتفاقية

تمر الصفقة أو الاتفاقية بإجراءات محددة قبل دخولها حيز التنفيذ تتمثل في:

الفرع الأول- إعداد وتأشير الصفقة والالتزام بنفقتها:

أولاً- إعداد الصفقة: يتم تحضير مشروع الصفقة الذي هو عبارة عن مجموعة شروط تعاقدية بين

المصلحة المتعاقدة والمتعامل المتعاقد بناء على دفتر الشروط، ثم تتم دعوة هذا الأخير لإمضاءها.

ثانياً- تأشير الصفقة من طرف لجنة الصفقات: يتم تحضير ملف مشروع الصفقة لتقديمه إلى لجنة

الصفقة العمومية للجامعة للتأشير والذي يتضمن:

- مشروع الصفقة،

- مقرر تسجيل العملية

- مقرر تعيين لجنة فتح وتقييم العروض،

- تقرير تقديمي يتضمن جميع المراحل التي مرت بها العملية،

- مذكرة تحليلية تتضمن وصفا دقيقا لإجراءات العملية وكيفية تمويلها،

- ملف المتعهد الممنوح له (دفتر الشروط + الملف الإداري)

- نسخ من الإعلان عن طلب العروض وعن المنح المؤقت

- نسخ من محاضر فتح وتقييم العروض

حيث تقوم لجنة الصفقات العمومية للجامعة بدراسة مشروع الصفقة، وتمنحها التأشير حسب

الشروط المذكورة في الفصل الثاني.

ثالثاً- الالتزام بالنفقة لدى المراقب المالي: بعد تأشير الصفقة من طرف لجنة الصفقات العمومية، يتم

إعداد بطاقة الالتزام بنفقة من طرف مصالح المديرية الفرعية للمالية والمحاسبة وإرفاقها بملف يتضمن:

- الصفقة،

- التقرير التقديمي،

- المذكرة التحليلية،

- قرار تأشير لجنة الصفقات العمومية للجامعة

ويودع الملف المذكور لدى مصالح الرقابة المالية لولاية تبسة بجدول إرسال يبين تاريخ الإيداع؛ حيث

يقوم مكتب التجهيز بالرقابة المالية لولاية تبسة بفحص الملف والالتزام بالنفقة بعد التأكد من:

- توفر الاعتمادات المالية،

- صحة معلومات بطاقة الالتزام (القسم، الباب، المادة، الرصيد القديم، مبلغ العملية، الرصيد

الجديد...)،

- صحة جميع بنود ومكونات الصفقة.

الفرع الثاني- إعداد وتأشير الاتفاقية والالتزام بنفقتها:

أولاً- إعداد الاتفاقية: يتم إعداد الاتفاقية عندما يكون المبلغ النهائي للحصة أو للعملية أقل أو يساوي

12 000 000 دج بالنسبة للأشغال واللوازم، و 6 000 000 دج بالنسبة للدراسات والخدمات، وهي

تختلف عن الصفقة في المبلغ وكذا في كونها غير معنية بتأشير لجنة الصفقات العمومية عليها حيث

تمر مباشرة بعد إعدادها إلى الرقابة الخارجية القبلية للمراقب المالي.

ثانياً- الالتزام بالنفقة لدى المراقب المالي: بعد إمضاء الاتفاقية من طرف المتعامل المتعاقد، يتم إعداد

بطاقة الالتزام بنفقة من طرف مصالح المديرية الفرعية للمالية والمحاسبة وإرفاقها بملف يتضمن:

- الاتفاقية،

- التقرير التقديمي،

- المذكرة التحليلية.

ويودع الملف المذكور لدى مصالح الرقابة المالية لولاية تبسة بجدول إرسال يبين تاريخ الإيداع؛ حيث

يقوم مكتب التجهيز بالرقابة المالية لولاية تبسة بفحص الملف والالتزام بالنفقة بعد التأكد من:

- توفر الاعتمادات المالية

- صحة معلومات بطاقة الالتزام (القسم، الباب، المادة، الرصيد القديم، مبلغ العملية، الرصيد

الجديد...)

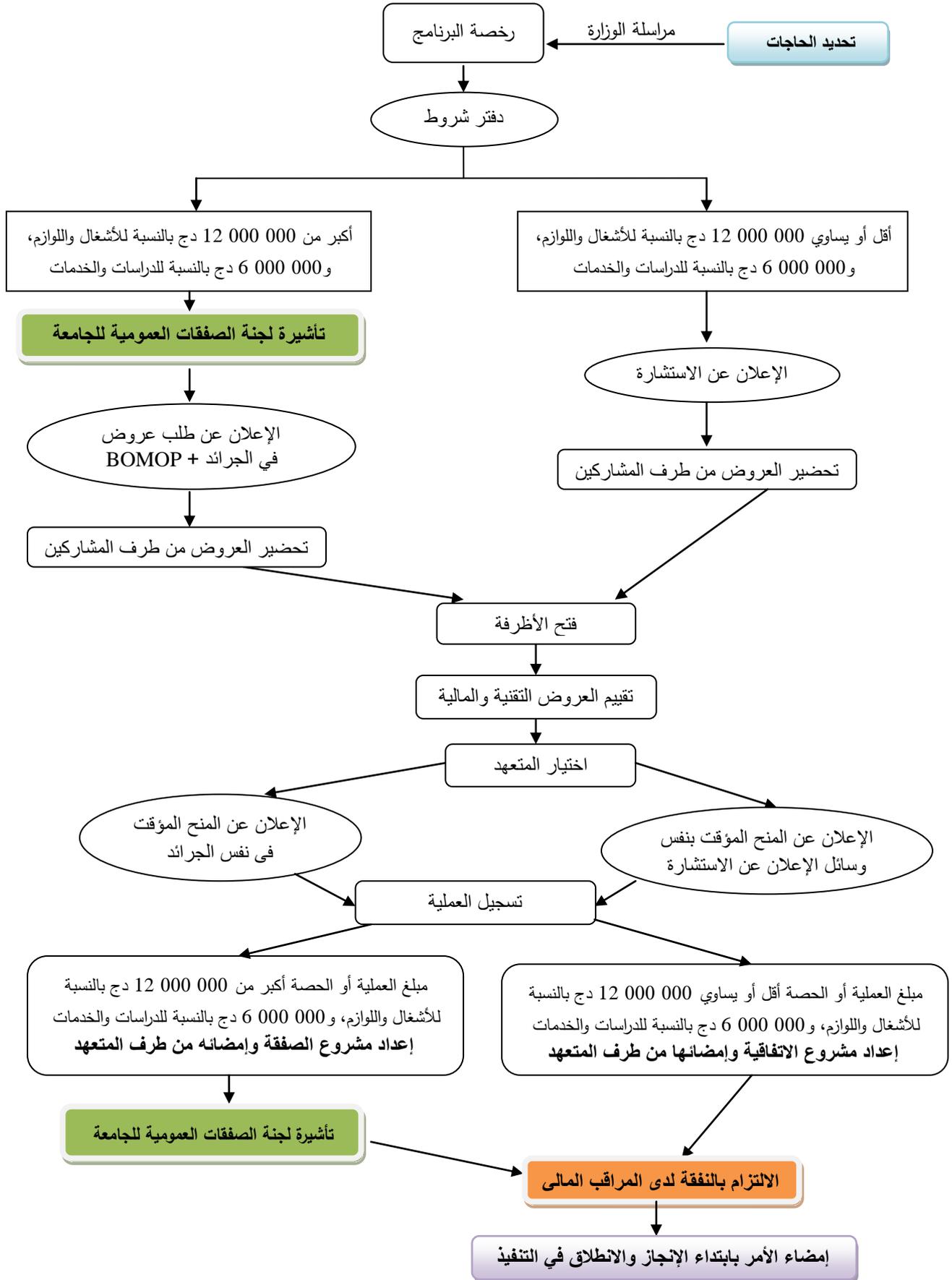
- صحة جميع بنود ومكونات الاتفاقية

المطلب الثالث - مخطط مراحل تسيير عملية استثمارية:

في هذا المطلب سيتم تلخيص جميع المراحل التي تمر بها عملية استثمارية في إطار نفقات التجهيز في مخطط مفصل، حيث يتضح فيه جليا دور لجنة الصفقات العمومية التي تسهر على الرقابة القبلية للعملية في مرحلتي دفتر الشروط والصفقة وذلك حتى تتأكد من احترام المصلحة المتعاقدة لمختلف القوانين سارية المفعول، وكذا دور المراقب المالي الذي يسهر على ضمان مشروعية النفقة.

الشكل رقم 09: مخطط مراحل تسيير عملية استثمارية

الفصل الثالث دراسة حالة نفقات تجهيز جامعة العربي التبسي تبسة



من إعداد الطلبة بناء على المقابلة التي أجريت مع رئيس مصلحة متابعة برامج البناء وتجهيز الجامعة

المبحث الثالث: تطبيق الرقابة الخارجية على عملية تجهيز 05 مخابر بحث علمي

في هذا المبحث سيتم متابعة كيفية تسيير ومراقبة عملية تجهيز 05 مخابر بحث علمي بجامعة العربي التبسي، حيث تكمن أهمية هذا المرفق الجديد الذي قامت الجامعة ببنائه واستلمته في بداية سنة 2014 كونه مقر لخمسة مخابر بحث علمي معتمدة بالجامعة مما يوفر الظروف الملائمة للبحث العلمي لها. فبعد الانتهاء من عملية البناء تأتي عملية التجهيز.

المطلب الأول: الإجراءات الخاصة بالإبرام والتسجيل

بعد توضيح مختلف المراحل التي تمر بها الصفقة، سيتم في هذا المطلب إسقاط هذه الدراسة النظرية على عملية تجهيز خمس مخابر بحث علمي بالجامعة،
الفرع الأول- الإجراءات الأولية:

أولاً: تحديد الاحتياجات المتعلقة بالعملية حيث بلغت قيمة التقييم الإداري للعملية: 25 648 857,00 دج وتضمنت العملية 04 حصص كالتالي:

الجدول رقم (03): تحديد الاحتياجات المتعلقة بتجهيز خمسة مخابر

الرقم	الحصة	مبلغ التقييم الإداري بكل الرسوم دج
01	اقتناء التجهيز المكتبي	8 418 150 ,00
02	اقتناء أجهزة التبريد	888 030,00
03	اقتناء ووضع طاولات مخبرية	16 342 677,00
	المجموع بكل الرسوم	25 648 857,00

وسنقتصر في هذه المراحل على التطرق للحصتين الأولى التي ستصبح نموذج اتفاقية والثالثة والتي ستصبح نموذج صفقة.

ثانياً- الاستفادة من رخصة البرنامج: بعد إرسال الملف إلى المديرية العامة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وبعد دراسته وافقت المديرية العامة بتاريخ 2014/12/21 على منح رخصة البرنامج للعملية المذكورة بمبلغ أولي قدره 25 650 000,00 دج.

ثالثاً- إعداد وتأشير دفتر الشروط لدى لجنة الصفقات العمومية للجامعة: بعد الحصول على رخصة البرنامج تم إعداد دفتر الشروط بما يتماشى مع طبيعة العملية (عملية تجهيز) مع التركيز فيه على نوعية التجهيزات التي خصصت لها علامة 60/40 في التقييم التقني، وبعد ذلك تم إيداع مشروع دفتر الشروط

للمعملية لدى لجنة الصفقات العمومية للجامعة مرفقا بالتقرير التقديمي والتقييم الإداري ورخصة البرنامج، حيث حصل بتاريخ **2015/05/07** على تأشيرة لجنة الصفقات بعد رفع تحفظات أهمها:

- تحديد رموز التجهيزات في السجل التجاري
- تغيير معيار المنح من الأقل عرض إلى الأحسن عرض
- تفعيل التعليلة المتعلقة بمنح الأفضلية للمنتوج الجزائري من خلال منح هامش الأفضلية
- إضافة البنود المتعلقة بمقارنة النماذج، واجبات الممون، موعد زيارة أماكن التجهيز، حراسة التجهيزات، العقوبات

الفرع الثاني- إجراءات الإبرام: وتتمثل في

أولاً- الإعلان عن المناقصة: بتاريخ **2015/06/21** صدر الإعلان عن مناقصة وطنية محدودة للمعملية بجريدتي البلاد و **La nouvelle république**، وبعد انقضاء مدة تحضير العروض المقدرة بـ 21 يوما، وفي اليوم الأخير من مدة تحضير العروض سجلت مشاركة **09** متعهدين في المناقصة.

ثانياً- فتح الأظرفة التقنية والمالية من طرف لجنة فتح الأظرفة بتاريخ **2015/07/12** (أي في اليوم الأخير من مدة تحضير العروض) على الساعة الثانية زوالا، وكانت مشاركة المتعهدين حسب الحصص كمايلي:

جدول رقم (04): المتعهدين المشاركين في مناقصة تجهيز المخابر الخمسة.

الحصة	عدد المشاركين	المتعهد	المبلغ بكل الرسوم دج
اقتناء التجهيز المكتبي	05	المتعهد أ	3 812 152,50
		المتعهد ب	4 771 845,00
		المتعهد ج	4 990 050,00
		المتعهد د	2 844 270,00
		المتعهد هـ	4 775 940,00
اقتناء ووضع طاولات مخبرية	03	المتعهد س	10 666 305,00
		المتعهد ع	16 640 910,00
		المتعهد ص	14 853 150,00

ثالثاً- تقييم العروض:

1 - **تقييم العروض التقنية:** قامت لجنة تقييم العروض بتقييم الملف الإداري بتاريخ **2015/09/08** وذلك من خلال فحص الوثائق والنظر في شرعيتها ومطابقتها للقوانين ودفتر الشروط بتقسيط ملفات المتعهدين مستندة إلى المعايير التالية المذكورة في دفتر الشروط: مدة التجهيز، خبرة المتعهد، نوع

الفصل الثالث _____ دراسة حالة نفقات التجهيز بجامعة العربي التبسي تبسة

النشاط، مدة الضمان، مدة ضمان الخدمة مابعد البيع؛ ثم قامت بتاريخ 2015/09/29 بتقييم جودة ونوعية التجهيزات المقترحة من طرف المتعهدين بالاستعانة بمختصين من موظفي الجامعة؛ حيث أسفرت عملية التقييم التقني على النتائج التالية:

الجدول رقم (05): تقييم العروض التقنية لحصة اقتناء التجهيز المكتبي

المتعهد	العلامة التقنية/60	الملاحظة
المتعهد أ	أقصى لعدم تقديم بعض البيانات والعينات طبقا للشروط الإقصائية في دفتر الشروط	
المتعهد ب	50,58	مؤهل تقنيا
المتعهد ج	أقصى لعدم تقديم بعض العينات طبقا للشروط الإقصائية في دفتر الشروط	
المتعهد د	45,65	مؤهل تقنيا
المتعهد هـ	أقصى لعدم تقديم بعض البيانات طبقا للشروط الإقصائية في دفتر الشروط	

الجدول رقم (06): تقييم العروض التقنية لحصة اقتناء ووضع طاوولات مخبرية

المتعهد	العلامة التقنية/60	الملاحظة
المتعهد س	أقصى لعدم تطابق بعض المواصفات المقترحة مع المواصفات المطلوبة وغياب بعض البيانات	
المتعهد ع	أقصى لعدم مطابقة رمز النشاط في السجل التجاري للنشاط المطلوب في دفتر الشروط	
المتعهد ص	أقصى لعدم مطابقة رمز النشاط في السجل التجاري للنشاط المطلوب في دفتر الشروط	

حيث أعلنت لجنة التقييم عن عدم جدوى هذه الحصة نظرا لعدم التأهل التقني لأي عرض

2 -تقييم العروض المالية لحصة اقتناء التجهيز المكتبي: بتاريخ 2015/09/29 تم تقييم العروض

المالية من طرف لجنة التقييم والتي أسفرت على النتائج التالية:

الجدول رقم (07): تقييم العروض المالية لحصة اقتناء التجهيز المكتبي

المتعهد	العلامة التقنية/60	المبلغ بكل الرسوم دج	العلامة المالية/40	العلامة الإجمالية/100	الملاحظة
المتعهد د	45,65	2 844 270,00	40	85,65	أحسن عرض
المتعهد ب	50,58	4 771 845,00	24	74,58	العرض الثاني

رابعا- المنح المؤقت: بعد انتهاء لجنة التقييم من عملها تقترح على المصلحة المتعاقدة (مدير الجامعة)

منح الحصة حسب النتائج المبينة، وبعد مصادقته على النتائج تم نشر المنح المؤقت في نفس الجرائد

التي نشر فيها الإعلان عن طلب العروض (المناقصة سابقا) وفق الجدول التالي:

الجدول رقم (08): نتائج مناقصة تجهيز خمس مخابر بحث علمي.

الملاحظة	مدة التوريد	المبلغ بكل الرسوم	العلامة الإجمالية 100/	المتعهد	الحصة
أحسن عرض	05 أيام	2 844 270,00	85,65	المتعهد د رقمه الجبائي	اقتناء التجهيز المكتبي
عن عدم جدوى هذه الحصة نظرا لعدم التأهل التقني لأي عرض					اقتناء ووضع طاوولات مخبرية

وفي إعلان المنح المؤقت دعت المصلحة المتعاقدة جميع المشاركين الراغبين في الاطلاع على نتائج التقييم الحضور إلى مصلحة متابعة برامج البناء والتجهيز في أجل أقصاه 03 أيام من أول صدور للإعلان، كما دعت المتعهدين الراغبين في تقديم طعون أن يقدموها في أجل أقصاه 10 أيام من أول صدور للإعلان إلى السيد رئيس لجنة الصفقات العمومية، وهنا يبرز مرة أخرى دور لجنة الصفقات في ضمان السير الحسن لصرف نفقات التجهيز وفق القوانين.

بالنسبة للحصة الثانية، ونظرا لعدم جدوها في إطار المناقصة (طلب العروض في القانون الجديد للصفقات العمومية 15-247) لجأت الجامعة إلى إجراء استشارة بعد عدم جدوى مناقصة (نفس دفتر الشروط ونفس الإجراءات باستثناء عدم إلزامية نشر الإعلان في الجرائد، مع إلزامية استشارة المتعهدين المشاركين في المناقصة)، حيث قامت مصلحة متابعة برامج البناء والتجهيز يوم **2015/12/07** بإرسال رسالة استشارة إلى المشاركين في المناقصة ومتعهدين آخرين مؤهلين للمشاركة، وبتابع نفس إجراءات الرقابة الداخلية تم تسجيل ما يلي:

أولا- فتح الأظرفة التقنية والمالية: بتاريخ 2015/12/27، حيث تم تسجيل مشاركة ثلاثة متعهدين حسب الجدول التالي:

الشكل (09): نتائج فتح الأظرفة التقنية والمالية للمشاركين في استشارة اقتناء ووضع طاوولات مخبرية

الحصة	عدد المشاركين	المتعهد	المبلغ بكل الرسوم دج
اقتناء ووضع طاوولات مخبرية	03	المتعهد ع	13 191 750,00
		المتعهد ك	16 232 147,10
		المتعهد ل	12 197 250,00

ثانيا - تقييم العروض:

1 **تقييم العروض التقنية:** تمت عملية التقييم التقني بنفس الطريقة المذكورة سابقا والتي أجريت بتاريخ

2016/01/06 للملف الإداري وبتاريخ 2016/01/28 لجودة ونوعية التجهيزات، وقد أسفرت على

النتائج التالية:

الجدول رقم (10): التقييم التقني لحصة اقتناء و وضع طاولات مخبرية

المتعهد	العلامة التقنية/60	الملاحظة
المتعهد ع	أقصى لعدم تطابق بعض المواصفات المقترحة مع المواصفات المطلوبة وغياب بعض البيانات	
المتعهد ك	أقصى لعدم تطابق بعض المواصفات المقترحة مع المواصفات المطلوبة	
المتعهد ل	50,20	مؤهل تقنيا

2 **تقييم العروض المالية:** بتاريخ 2016/01/28 تم تقييم العروض المالية من طرف لجنة التقييم

والتي أسفرت على النتائج التالية:

الجدول رقم (11): التقييم المالي لحصة اقتناء و وضع طاولات مخبرية

المتعهد	العلامة التقنية/60	المبلغ بكل الرسوم دج	العلامة المالية/40	العلامة الإجمالية/100	الملاحظة
المتعهد ل	50,20	12 197 250,00	40	90,20	العرض الوحيد المؤهل تقنيا

ثالثا - **المنح المؤقت:** تم نشر المنح المؤقت في نفس الجرائد التي نشر فيها الإعلان عن المنح المؤقت

الأول وفق الجدول التالي:

الجدول رقم (12): المنح المؤقت لحصة اقتناء و وضع طاولات مخبرية

الحصة	المتعهد	العلامة الإجمالية 100/	المبلغ بكل الرسوم	مدة التوريد	الملاحظة
اقتناء ووضع طاولات مخبرية	المتعهد ل رقمه الجبائي	90,20	12 197 250,00	04 أشهر	العرض الوحيد المؤهل تقنيا

الفرع الثالث - **تسجيل العملية:** بعد الانتهاء من إجراءات الإبرام قامت مصلحة متابعة برامج البناء

والتجهيز بتحضير ملف تسجيل العملية والذي يتضمن:

- رخصة البرنامج،

- مراسلة طلب التسجيل: تتضمن تفصيلا لإجراءات الإبرام ونتائجها والمبلغ الإجمالي المطلوب للعملية مع احتساب مصاريف الإشهار،
- ملفات المتعهدين الممنوح لهم،
- جميع الإعلانات،
- محاضر الفتح والتقييم.

تم إرسال الملف إلى المديرية العامة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي بتاريخ **2016/02/07**، وبعد الدراسة التقنية للملف من طرف المصالح المعنية بالمديرية العامة للبحث العلمي تمت الموافقة على تسجيل العملية وإبرام عقد التمويل تحت رقم 137 بتاريخ **2016/04/21** يتضمن مبلغ وكيفيات استعمال إعانة التجهيز في إطار الصندوق الوطني للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي بمبلغ إجمالي قدره: **16 042 000,00** دج.

المطلب الثاني: إجراءات التأشير والالتزام

بعد الاستفادة من عقد التمويل وبعد إعداد مشروع الصفقة والاتفاقية كما تم توضيحه في المبحث السابق، يأتي دور الرقابة الخارجية القبلية المتمثلة في لجنة الصفقات العمومية للجامعة والمراقب المالي. الفرع الأول - رقابة لجنة الصفقات العمومية للجامعة على الصفقة: قامت مصلحة متابعة برامج البناء والتجهيز بإيداع مشروع صفقة اقتناء ووضع طاولات مخبرية لخمس مخابر بحث علمي مرفقا بالملف، حيث تمت دراسته من طرف مقرر لجنة الصفقات العمومية للجامعة وبرمجته في اجتماع اللجنة بتاريخ **2016/10/26**، والتي منحت التأشير تحت رقم **2016/06**، لكن عدم الحصول على الاعتمادات المالية للعملية حال دون الالتزام بالنفقة لدى المراقب المالي، مما أدى إلى انتهاء مدة صلاحية التأشير المقدرة بـ 03 أشهر من تاريخ التأشير كما ينص على ذلك قانون الصفقات العمومية 10-236 الذي أبرمت الصفقة طبقا له والذي ألغي بالمرسوم الجديد 15-247.

بعد الحصول على الاعتمادات المالية في شهر مارس 2017 قامت المصلحة المتعاقدة بإيداع الصفقة لدى لجنة الصفقات لتجديد التأشير وأرقت الملف بوثيقة توفير الاعتمادات المالية للعملية، وقد توجت دراسة الملف من طرف لجنة الصفقات بمنح التأشير بتاريخ **2017/05/10** تحت رقم **2017/08**.
بالتحفظات التالية:

- تعديل الرسم على القيمة المضافة من 17 % إلى 19 % طبقا لأحكام قانون المالية لسنة 2017،
وقد تم رفع هذا التحفظ، مما أدى إلى رفع مبلغ الصفقة حيث أصبح كما يلي:

الجدول رقم (13): تعديل نسبة الرسم على القيمة المضافة لمبلغ صفقة اقتناء ووضع طاولات مخبرية لخمس مخابر بحث علمي.

10 425 000,00	المبلغ الإجمالي خارج الرسوم (دج)
1 980 750,00	الرسم على القيمة المضافة 19% (دج)
12 405 750,00	المبلغ الإجمالي بكل الرسوم (دج)

الفرع الثاني- رقابة المراقب المالي:

أولاً- الالتزام بالرصيد إلى غاية 2016/12/31: قبل الالتزام بأي نفقة جديدة لسنة 2017 في إطار الصندوق الوطني للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي، أعدت مصلحة تمويل أنشطة البحث بالمديرية الفرعية للمالية والمحاسبة بطاقة التزام رقم 01 تتضمن الرصيد إلى غاية 2016/12/31 كما يلي:
الجدول رقم (14): محتوى بطاقة الالتزام رقم 01 متضمنة قيمة الرصيد.

القسم	الباب	المادة	الرصيد القديم	مبلغ العملية	الرصيد الجديد
FNR (Fond National de Recherche)	8	1.8	5 262 059,34	/	5 262 059,34

الباب 8: الدراسات والإنجازات والتجهيزات العملية

المادة 1.8: دراسة، متابعة، إنجاز، وتجهيز هيئات البحث بميزانية نفقات التجهيز لإعانة الصندوق الوطني للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي

الصندوق رقم 302.082

وأودعتها لدى مصالح المراقبة المالية بتاريخ 2017/05/15، حيث قامت مصالح الرقابة المالية بالتأكد من صحة الرصيد وتم تأشير بطاقة الالتزام بتاريخ 2017/05/28 تحت رقم 108.

ثانياً- الالتزام بالأخذ بالحساب للاعتمادات المالية الإضافية: بعد تأشير البطاقة رقم 01 أعدت مصلحة تمويل أنشطة البحث بطاقة الالتزام رقم 02 المتضمنة الأخذ بالحساب للاعتمادات المالية الإضافية بميزانية الصندوق الوطني للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي وفق الجدول الآتي:

الجدول رقم (15): محتوى بطاقة الالتزام رقم 02 المتضمنة الاعتمادات المالية الإضافية.

القسم	الباب	المادة	الرصيد القديم	مبلغ العملية	الرصيد الجديد
FNR	8	1.8	5 262 059,34	15 718 000,00	20 980 059,34

وأودعتها لدى مصالح المراقبة المالية مرفقة بنسخة أصلية من عقد التمويل بتاريخ **2017/07/04**، حيث قامت مصالح الرقابة المالية بالتأكد من صحة الرصيد الجديد وتم تأشير بطاقة الالتزام بتاريخ **2017/07/10** تحت رقم **160**.

ثالثا- الالتزام بالصفقة: بعد الالتزام بالمبلغ الإجمالي الجديد للمادة 1.8، أعدت المصلحة بطاقة الالتزام رقم 03 المتضمنة صفقة رقم 2017/08 المتعلقة باقتناء ووضع طاولات مخبرية وفق الجدول الآتي:

الجدول رقم (16): محتوى بطاقة الالتزام رقم 03 المتعلقة باقتناء ووضع طاولات مخبرية.

القسم	الباب	المادة	الرصيد القديم	مبلغ العملية	الرصيد الجديد
FNR	8	1.8	20 980 059,34	12 405 750,00	8 574 309,34

وأودعتها لدى مصالح المراقبة المالية مرفقة بـ:

- نسختين أصليتين من الصفقة،
- تقرير تقديمي يتضمن المراحل التي مرت بها الصفقة،
- مذكرة تحليلية، تتضمن معلومات حول إجراءات الإبرام وكيفية تمويل الصفقة،
- نسخة من مقرر تأشير لجنة الصفقات على الصفقة.

بتاريخ **2017/07/23**، حيث قامت مصالح الرقابة المالية بالتأكد من وجود الاعتمادات الكافية ومراجعة جميع بنود الصفقة ومبالغها وتطابق معلومات الوثائق المرفقة مع القوانين المتعلقة بالرقابة المالية، حيث تم بتاريخ **2017/07/30** تأشير بطاقة الالتزام رقم 03 تحت رقم **226**.

رابعا- الالتزام بالاتفاقية: أعدت مصلحة تمويل أنشطة البحث بطاقة الالتزام رقم 04 المتضمنة اتفاقية رقم 2016/08 متعلقة باقتناء التجهيز المكتبي لخمس مخابر بحث علمي وفق الجدول الآتي:

الجدول رقم (17): محتوى بطاقة الالتزام رقم 04 المتعلقة باتفاقية اقتناء التجهيز المكتبي لخمس مخابر بحث علمي.

القسم	الباب	المادة	الرصيد القديم	مبلغ العملية	الرصيد الجديد
FNR	8	1.8	8 574 309,34	2 844 270,00	5 730 039,34

وأودعتها لدى مصالح المراقبة المالية مرفقة بنسخة أصلية من عقد التمويل مع البطاقة رقم 03 بتاريخ **2017/07/23**، مرفقة بـ:

- نسختين أصليتين من الاتفاقية،
- تقرير تقديمي يتضمن المراحل التي مرت بها الاتفاقية،
- مذكرة تحليلية، تتضمن معلومات حول إجراءات الإبرام وكيفية تمويل الاتفاقية،

قامت مصالح الرقابة المالية بالتأكد من وجود الاعتمادات الكافية ومراجعة جميع بنود الاتفاقية ومبالغها وتطابق معلومات الوثائق المرفقة مع القوانين المتعلقة بالرقابة المالية، حيث تم بتاريخ

2017/07/30 تأشير بطاقة الالتزام رقم 04 تحت رقم 225.

المطلب الثالث: تحليل إجراءات الإبرام والتأشير والالتزام

من خلال ما تم تقديمه في هذا المبحث من إجراءات يمكن ملاحظة ما يأتي:

الفرع الأول- إجراءات الإبرام: الملاحظ في إجراءات إبرام الصفقات العمومية أنها معقدة وتتطلب الكثير من الوقت لاستكمالها حيث تم تسجيل الفترات التقديرية التالية:

جدول رقم (18): تحليل إجراءات إبرام الصفقة العمومية

الرقم	الإجراء	المدة الدنيا اللازمة
01	تحديد الاحتياجات	شهر
02	الحصول على رخصة البرنامج	شهر
03	إعداد دفتر الشروط وتأشيرها	شهران
04	إجراءات الإبرام (الإعلان+الفتح والتقييم+المنح)	شهران
05	تسجيل العملية	شهر
06	إعداد الصفقات والاتفاقيات	15 يوم
	المجموع	سبعة أشهر و 15 يوم

الفرع الثاني- إجراءات تأشير الصفقة: رغم أن اجتماعات لجنة الصفقات العمومية وإجراءات التأشير مرتبطة بآجال قانونية حددها قانون الصفقات العمومية وقد تم ذكرها في الفصل الثاني، إلا أن الملاحظ تجاوز لجنة الصفقات الآجال المحددة قانونا في بعض الأحيان، حيث أن رئيس لجنة الصفقات العمومية للجامعة هو مدير جامعة أخرى مما يتطلب برمجته للاجتماع تنقله إلى جامعة العربي التبسي - تبسة وهذا قد يكون مرهونا بظروف عمله؛ مما يطيل آجال استكمال إجراءات العملية قبل الانطلاق في تنفيذها، وهذا ما يولد عدة عوائق منها:

- مطالبة المتعامل المتعاقد لتحسين الأسعار بسبب انتهاء مدة صلاحية العروض المحددة في قانون الصفقات 90 يوما من تاريخ فتح الأظرف.

- ندرة بعض التجهيزات المقترحة بسبب طول المدة بين إيداع العروض والتنفيذ وظهور تجهيزات بديلة مما يستدعي التفاوض حولها.

- إمكانية تنازل المتعامل المتعاقد عن حقه في المنح مما يؤدي إلى إعادة المنح من جديد للمتعامل الذي بعده وما يترتب عن ذلك، أو إعادة إجراءات الإبرام من جديد.

الفرع الثالث- إجراءات الالتزام: من خلال العملية التي تمت دراستها نلاحظ أن إجراءات الالتزام تتطلب التدرج والترتيب، حيث لا يمكن الالتزام بالصفقة قبل الالتزام بالرصيد القديم في نهاية السنة الماضية، والالتزام بالأخذ بالحساب للاعتمادات المالية الجديدة، حيث نلاحظ أن تأشير الصفقة من طرف لجنة الصفقات العمومية للجامعة تم بتاريخ 2017/05/10 بينما الالتزام بها على مستوى الرقابة المالية تم بتاريخ 2017/07/23 أي أن المدة التي تفصل بينهما تقدر ب: **شهرين وثلاثة عشر يوما** ، وهي مدة طويلة تؤثر سلبا في حسن تنفيذ العملية من خلال تزايد العوائق المذكورة سابقا.

خلاصة الفصل الثالث

من خلال ما تم التطرق إليه في هذا الفصل، يتضح أن أي عملية تدخل في إطار نفقات التجهيز تمر بمجموعة من المراحل ابتداء من تحديد الحاجات إلى غاية الانتهاء من تنفيذ العملية، وهذا ما تمت ملاحظته أثناء الدراسة التطبيقية بمصلحة متابعة برامج البناء والتجهيز بجامعة العربي التبسي، حيث تقوم باقتراح تسجيل المشاريع في مجال التجهيز وتحضير الملفات ثم إعداد دفاتر الشروط وإيداع ملفات طلب التأشير على مستوى لجنة الصفقات العمومية والمراقب المالي.

إن عملية الإنفاق الحكومي المبينة في نفقات التجهيز يتم ضبطها ومراقبتها من قبل لجنة الصفقات العمومية التي تقوم بالتأشير أولاً على دفتر الشروط ثم التأشير على الصفقة عند تجاوز المبلغ للحدود المبينة سابقاً، وذلك بعد دراستها للملف ورفع التحفظات من طرف المصلحة المتعاقدة، ليتدخل طرف ثاني يتمثل في المراقب المالي للولاية الذي يقوم بالتأشير على بطاقة الالتزام بالنفقة بعد فحصه للملف المرفق بها والتأكد من توفر الاعتمادات المالية؛ أما الاتفاقية فإنها تخضع لرقابة المراقب المالي فقط.

خاتمه

نظرا للأهمية التي نكتسيها النفقات العمومية الموجهة من طرف الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية؛ حيث يسهر على تنفيذ النفقات العمومية كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي من خلال إجراءات معينة يتبعها كل منهما؛ وحتى يكون تنفيذ الإنفاق الحكومي في الوجهة الصحيحة وطبقا للقوانين أنشأت منظومة رقابية فعالة أسندت لها مهام الرقابة على الإنفاق الحكومي، حيث تتم مراقبة النفقة قبل وأثناء وبعد تنفيذها، لكن وباعتبار أن مرحلة إعداد النفقة هي الأهم فقد أوكلت مهام الرقابة عليها لكل من لجنة الصفقات العمومية والمراقب المالي. هذه المهام التكاملية تتم من خلال فحص الإجراءات الإدارية والوثائق المقدمة من طرف المصلحة المتعاقدة والتأكد من تطابقها مع القوانين حتى يتسنى ضبط صرف الأموال العمومية وتوجيهها الوجهة الصحيحة.

ومن خلال ما تم تطرق إليه في هذا الموضوع لتوضيح دور الرقابة الخارجية في ضبط الإنفاق الحكومي، من تحديد لمهام وصلاحيات لجنة الصفقات العمومية والمراقب المالي وكيفية عملهم من خلال القوانين التي تنظم ذلك لا سيما المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام و المرسوم التنفيذي 97-268 الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم ، ومدى قدرة هذه الأجهزة على اكتشاف الأخطاء والغش أو الفساد، حيث أنها تبني رقابتها على ما يقدم إليها من وثائق من طرف المصلحة المتعاقدة مما يجعل دورها الرقابي محصورا في التأكد من تطابق الإجراءات مع القوانين وسلامة وثائق الإثبات وصحة المبالغ.

ومن خلال الدراسة الميدانية بجامعة الشيخ العربي التبسي والتي تمت بمصلحة متابعة برامج البناء والتجهيز بناية مديرية التنمية والاستشراف والتوجيه تم توضيح مختلف المراحل التي تمر بها عملية الإعداد لتنفيذ النفقة وكيفية متابعتها ومراقبتها من قبل كل من لجنة الصفقات العمومية ثم المراقب المالي الى غاية الوصول الى تنفيذها.

1 - اختبار الفرضيات

-للرقابة الخارجية دور فعال في ضبط الإنفاق الحكومي، فالدولة الجزائرية أوجدت أجهزة رقابية مهمتها مراقبة مدى مشروعية الإنفاق الحكومي ومدى احترام مختلف الإجراءات القانونية المرظمة لعملية الإنفاق، ومن هذه الأجهزة والهيئات لجنة الصفقات العمومية والمراقب المالي الذين يقومان بالرقابة القبلية ولا يمكن قبول أو تنفيذ عملية الإنفاق إلا بموافقتها بعد تأكدهما من مدى مشروعية النفقة.

-تمارس لجنة الصفقات العمومية رقابتها من خلال أعضائها الذين يقومون بدراسة الملفات وفحصها متبعين في ذلك إجراءات قانونية محددة وكذا النظام الداخلي للجنة ثم يتم اتخاذ قرار منح التأشيرة من عدمه خلال اجتماع اللجنة بعد مناقشة تقارير الفحص المقدمة من طرف الأعضاء.

-يمارس المراقب المالي مهامه الرقابية من خلال أعوان مكلفين يقومون بفحص بطاقات الالتزام والملف المرفق بها ويسجلون تحفظاتهم ثم يرفعونها للمراقب المالي الذي يحرر مذكرة رفض مؤقت بناء على الملاحظات المسجلة أو يقوم بتأشير بطاقة الالتزام إذا لم يتم تسجيل ملاحظات.

-من خلال مقارنة الإجراءات المتبعة من طرف أجهزة الرقابة الخارجية المتمثلة في لجنة الصفقات العمومية والمراقب المالي وإسقاطها على الواقع العملي توضح حرص هذه الأجهزة على تطبيق التشريع المعمول به في هذا المجال واهتمامها بأدق التفاصيل في الملف بما فيها الشكلية، حيث يرفضون منح التأشيرة لغياب أبسط العناصر غير الضرورية.

- للمراقب المالي ولجنة الصفقات العمومية دور فعال في ضبط الإنفاق الحكومي من خلال ما يقومون به من إجراءات رقابية تثبت مشروعية النفقة من عدمه، مما يجعل صرف النفقة يتم بعقلانية وفي الإطار القانوني ويحقق الأهداف المرجوة منه.

2 – النتائج المتوصل إليها

من خلال الجانب النظري للبحث تم التوصل إلى ما يلي:

- تعتبر النفقات الحكومية أداة في يد الدولة لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والتنمية، لكن هذه الأهداف لا يمكن أن تتحقق إلا إذا تم ضبط هذه النفقات وترشيدها.

- ضبط الإنفاق العمومي الهدف منه المحافظة على الموارد المالية للدولة والاستغلال الأمثل لها من دون إسراف أو تبذير.

- للجنة الصفقات العمومية والمراقب المالي دور أساسي في عملية تنفيذ النفقة.

- لا يمكن دفع النفقة من دون وجود تأشيرة المراقب المالي.

من خلال الجانب التطبيقي تم التوصل إلى ما يلي:

- الأمر بالصرف والمحاسب العمومي المكلفان بتنفيذ النفقة الحكومي مسؤولان كذلك عن ضبط

هذه النفقة وذلك من خلال حرص الأمر بالصرف على حسن اختيار أوجه صرف النفقات بما

يعود بالفائدة على المجتمع خاصة في ظل شح الموارد المالية، كما يجب على المحاسب

العمومي القيام بواجباته المخولة له قانونا عند اكتشافه سوء التسيير في صرف النفقات من طرف الأمر بالصرف.

- تنوع طرق عمل أجهزة الرقابة ما بين ضمان شرعية النفقة ورقابة وثائق تبرير النفقة.
- تأخر الاستفادة من الاعتمادات المالية يعتبر من أهم العوائق أمام تنفيذ النفقة في وقتها المحدد.
- كثرة انشغالات رئيس لجنة الصفقات العمومية للجامعة، والذي هو مدير جامعة أخرى غالبا ما يؤثر على السير الحسن لاجتماعات لجنة الصفقات العمومية.
- كثرة الوثائق المطلوبة في الاستشارات وطلبات العروض يتقل كاهل المتعهدين المشاركين، مما يستدعي تخفيف هذا العبء.
- الرقابة القبلية للجنة الصفقات العمومية والمراقب المالي تضمن التأكد من التزام المصلحة المتعاقدة بالقوانين سارية المفعول في هذا المجال.
- إن الدور الذي تقوم به أجهزة الرقابة محدود يتمثل في الكشف عن المخالفات والتحقق من شرعية الالتزامات الصادرة وبالتالي فهي مجرد رقابة شكلية تعتمد على الوثائق والمستندات.
- الرقابة الخارجية القبلية ليست وظيفة واضحة المعالم، بل هي نشاط متعدد الجوانب يتداخل فيه القانون مع المحاسبة مع الإدارة مما يتطلب من أعوان الرقابة الخارجية الإلمام بكل هذه الجوانب لضمان رقابة فعالة.
- إن عملية الرقابة على النفقات تتطلب جهدا عقليا كبيرا مما يتطلب تحسين ظروف عمل أعوان الرقابة وتعزيز نظام الحوافز ومساعدتهم على تحسين ظروف معيشتهم.

3 - التوصيات والاقتراحات:

- يجب على المؤسسة العمومية أن تحرص على سير الإجراءات بسرعة وسلاسة حتى لا تتأثر النفقة بارتفاع الأسعار، لكن دون أن يؤثر ذلك في إعطاء كل إجراء وقته الكافي.
- التأكيد على مبدأ الشفافية في إبرام الصفقات العمومية وضمان تكافؤ الفرص لجميع المتعهدين.
- ضرورة التحيين المستمر في قوانين النظام الرقابي بما يتماشى مع التطور الاقتصادي والسياسي للدولة وإزالة الثغرات ومكافحة الفساد، لكن ذلك يجب أن يُبنى على أساس الثغرات والعوائق التي يواجهها العاملون في هذا المجال سواء في المؤسسات العمومية أو أعوان الرقابة.

- على المشرع تفصيل وتوضيح بعض مواد قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المتعلقة بإبرام ومراقبة الصفقات العمومية وتفعيل المواد غير المفعلة كالمواد المتعلقة بالزامية التكوين في هذا المجال.
- ضرورة دعم الدولة لهيكل الرقابة المالية بالأعوان لتخفيف الضغط في مراقبة الملفات ورفع كفاءة المراقبة واحترام آجالها القانونية.
- على المؤسسات العمومية تفعيل الاستفادة من التطور التكنولوجي في مجال المعلوماتية لتسهيل الوصول إلى الطلب العمومي واعتماد آليات للمشاركة في طلب العروض إلكترونياً.
- على المؤسسات العمومية وهيئات الرقابة برمجة دورات تكوين وتحسين المستوى في مجال الصفقات العمومية باستمرار لرفع كفاءة العاملين في هذا المجال.
- البحث عن آليات تسمح بتدخل الأجهزة الرقابية في عملية تقدير النفقات حتى يسهل ترشيدها.
- منح أجهزة الرقابة استقلالية حقيقية أكبر عن مختلف السلطات سواء المحلية أو المركزية ومنح أعوان الرقابة حصانة وحماية كافية.
- تطوير الرقابة من الوثائقية إلى الإلكترونية بما يسمح لأعوان الرقابة من الاطلاع على مختلف مراحل النفقة إلى غاية الانتهاء من تنفيذها وتسجيل ملاحظاتهم وتحفظاتهم إلكترونياً.

4 - أفاق البحث

- من خلال هذه الدراسة تم التطرق إلى مدى مساهمة رقابة كل من لجنة الصفقات العمومية والمراقب المالي في ضبط الإنفاق الحكومي، لذا يؤمل أن يكون هذا البحث نقطة بداية للبحث والتوسع في هذا الموضوع الهام والذي يمكن اقتراح مواضيع بحث مهمة في المستقبل تساهم في إثراء المعلومات.
- دور الرقابة المالية في ترشيد الإنفاق.
 - ترشيد الإنفاق العمومي ودوره في الحد من عجز الموازنة العامة.
 - آليات ضبط الإنفاق الحكومي في حالة التقشف.

قائمة المراجع

I - المصادر

القرآن الكريم

II - المراجع

أولاً- الكتب

- 1 - ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، 1990، ج 10
- 2 - ابراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث القاهرة، 2010.
- 3 - أكرم ابراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، جبهة للنشر عمان الأردن، 2006.3.
- 4 - بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث القاهرة، 2010.
- 5 - حامد عبد المجيد دراز، المرسى السيد حجازي، المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة مصر، 2004.
- 6 - حامد عبد المجيد دراز، المرسى السيد حجازي، سمير إبراهيم أيوب، مبادئ الاقتصاد العام، القسم الثاني، الدار الجامعية مصر، 2009.
- 7 - لعمارة لعجال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع الجزائر، الطبعة الأولى، 2004.
- 8 - محمد ساحل، المالية العامة، جسور للنشر والتوزيع المحمدية الجزائر الطبعة الأولى، 2017.
- 9 - محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة الأردن، الطبعة الأولى، 2008.
- 10 - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة، عمان، الطبعة الأولى، 2007.
- 11 - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الطبعة الثالثة، 2008.
- 12 - محمد مهنا العلي، الوجيز في الإدارة العامة، الدار السعودية للنشر والتوزيع جدة المملكة العربية السعودية، 1984.
- 13 - محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة عمان الأردن، الطبعة الثانية، 2010
- 14 - سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية الإسكندرية مصر، 2008.

- 15 - سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة الأردن، الطبعة الأولى، 2011.
- 16 - عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، الطبعة الأولى، 2007.
- 17 - عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، القسم الثاني، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية مصر، 2006.
- 18 - عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار لطباعة الأوفست الاسكندرية، الطبعة الثانية، 2002.
- 19 - عبد الرؤوف جابر، الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية، دار النهضة العربية بيروت لبنان، 2004.
- 20 - عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم (المفاهيم - الوظائف - العمليات)، دار المعارف مصر، 2001.
- 21 - فتحي أحمد ذياب عواد، اقتصاديات المالية العامة، دار الرضوان للنشر والتوزيع عمان الأردن الطبعة الأولى، 2013.
- 22 - فاطمة السويسي، المالية العامة - موازنة - ضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، د.ط، د.ت.
- 23 - خليل محمد حسن الشماع، مبادئ الإدارة مع التركيز على إدارة الأعمال، ميسرة للنشر عمان، الطبعة السابعة، 2016.
- 24 - خبايا عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية مصر، 2009
- ثانيا - الأطروحات والرسائل والمذكرات
- 25 - إيمان بوعكاز، أثر الإنفاق العمومي على النمو الاقتصادي، دراسة قياسية على الاقتصاد الجزائري خلال الفترة (2001 - 2011)، أطروحة دكتوراه LMD شعبة اقتصاد مالي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015.
- 26 - بوخون عادل، خليفة سامية، تقييم دور المراقب المالي على ميزانية البلدية، مذكرة تخرج ضمن متطلبات شهادة الماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تبسة، 2016.
- 27 - جمال الدين باكرية، مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2017.

- 28 -عمرية لعجال، اثر الانفاق العام على النمو الاقتصادي ، دراسة قياسية على الاقتصاد الجزائري للفترة 1970- 2014، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، 2017.
- 29 -عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر ، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه علوم في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014.
- 30 -عمامرة ياسمين، دراسة مقارنة لأساليب الرقابة ومدى تطبيقها في المؤسسة الاقتصادية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي التبسي تبسة، 2011.
- 31 -عمر معمري، دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية ، مذكرة تخرج ضمن متطلبات شهادة الماستر ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، 2015.
- 32 -فايزة بن سليمان، حوكمة الصفقات العمومية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2017.
- 33 -شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011.
- 34 -صديق محمد، النفقات العامة للجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية ، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009.
- 35 -خالد فتوح، تطور الانفاق العام وأثره على التنمية المستدامة ، رسالة مقدمة ضمن متطلبات شهادة الدكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2015.
- ثالثا- المجالات والملتقيات
- 36 -حمزة خضري، الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء القانون الجديد ، مداخلة في اليوم الدراسي حول التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جامعة بسكرة، 2005/12/17.

- 37 يوسف محمد جريوع، مدى قدرة المراجع الخارجي من خلال التحليل المالي على اكتشاف الأخطاء غير العادية والتنبؤ بفشل المشروع ، دراسة تطبيقية على مراجعي الحسابات القانونيين في قطاع غزة فلسطين، مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الانسانية)، المجلد الثالث عشر، العدد 1، 2005.
- 38 فضيلة بن شهيدة، الرقابة القبلية على الصفقات العمومية ودورها في الوقاية من الفساد ، مجلة المالية والأسواق، عدد رقم 05.
- رابعا - القوانين والمراسيم
- 39 -القانون رقم 17-84 المتعلق بقانون المالية، الجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 10 جويلية 1984.
- 40 -القانون رقم 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990، الجريدة الرسمية رقم 35 بتاريخ 15/08/1990.
- 41 -القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 جوان 2011.
- 42 -الأمر 95 - 20 المتعلق بمجلس المحاسبة المؤرخ في 17 جويلية 1995.
- 43 -المرسوم الرئاسي 247-15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 الجريدة الرسمية رقم 50 بتاريخ 20 سبتمبر 2015.
- 44 -المرسوم التنفيذي 331-11 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 311-91 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، المؤرخ في 19 سبتمبر 2011.
- 45 -المرسوم التنفيذي 313-91 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميين وكيفياتها ومحتواها المؤرخ في 07 سبتمبر 1991.
- 46 -المرسوم التنفيذي 268-97 يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم المؤرخ في 21 جويلية 1997.
- 47 -المرسوم التنفيذي 414-92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، المؤرخ في 14/11/1992، الجريدة الرسمية رقم 38.
- 48 -المرسوم رقم 90 - 334 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين الى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، المؤرخ في 27/10/1990 الجريدة الرسمية رقم 46.
- 49 -المرسوم التشريعي 92 - 04 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 1992 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992

الملاحق

الملاحق