



## جامعة العربي التبسي - تبسة



كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية، وعلوم التسيير

قسم العلوم الاقتصادية

الرقم التسلسلي: ..... / 2022

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

فرع: العلوم المالية والمحاسبة

التخصص: مالية المؤسسة

المذكرة موسومة بـ:

### دور الرقابة المالية على ميزانية التسيير في ترشيد النفقات العمومية

- دراسة حالة : مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة -

إشراف الأستاذ (ة):

- العيفة محمد

من إعداد:

- خديري محمد نسيم

- عزاز سمير

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
بولحديد مراد	أستاذ مساعد أ	رئيسا
العيفة محمد	أستاذ محاضر أ	مشرفا ومقررا
مسعودي حسام	أستاذ مساعد أ	عضوا مناقشا

السنة الجامعية : 2021 - 2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# إهداء

أهدي هذا العمل إلى والدي العزيز عبد الله رحمه الله  
إلى أمي العزيزة وأخواتي الكريمات  
إلى جميع أفراد عائلتي حفظهم الله  
إلى جميع زملاء الدفعة و إلى جميع أصدقائي

خديري محمد نسيم

إهداء

إلى والدي الكريمين حفظهما الله  
إلى جميع أفراد العائلة الكريمة  
إلى جميع الأصدقاء وزملاء الدراسة  
أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع

عزاز سمير



# شكر و عرفان

نحمد الله عزّ وجل ونثني عليه كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، أن أنعم علينا بنعمة العلم، وأن وفقنا إلى عملنا هذا.

والصّلاة والسّلام على حبيب الحق، وخير الخلق محمد ابن عبد الله معلم الخلق أجمعين.

﴿ من لا يشكر الناس لم يشكر الله، ومن أهدى إليكم معروفا فكافئوه، فإن لم تستطيعوا فادعوا له ﴾

﴿ الشكر قيد النعمة وسبب دوامها ومفتاح المزيد منها ﴾

واحتكاما إلى قوله - صلى الله عليه وسلم - نتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد، بقدر كبير أو بسيط، على انجاز هذا البحث، ونخص بالذكر: الأستاذ الفاضل المشرف العيفة محمد لقبوله الإشراف على هذه الدراسة، ونصائحه وتوجيهاته التي لم يبخل علينا بها، تصويبا لهذا البحث وإثراء له. كما نشكر موظفي قسم المالية والمحاسبة لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة على حسن معاملتهم وتعاونهم. كما نتوجه بالشكر إلى السادة أعضاء اللجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذه المذكرة، وكل أساتذتنا الكرام في كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.

إليكم جميعا جزيل الشكر و العرفان والامتنان

## المخلص

تهدف هذه الدراسة إلى توضيح كيفية مساهمة الرقابة المالية على ميزانية التسيير في ترشيد النفقات العمومية، ومن أجل الوصول إلى هذا الهدف تم التطرق في الجانب النظري إلى مفاهيم الميزانية العمومية وكيفية تنفيذها وكذلك الرقابة المالية ومختلف الأجهزة الرقابية التي وضعها المشرع الجزائري للمحافظة وحماية المال العام ولإسقاط الجانب النظري على الواقع تم تسليط الضوء على جهة من الجهاز الرقابي وهو المراقب المالي التي تكون رقابته سابقة أو قبلية لأنه يقوم بمراقبة النفقة قبل مشروعيتها في التنفيذ والسهر على عدم وجود تلاعب في الجانب المالي.

خلصت هذه الدراسة إلى أن رقابة المراقب المالي تعتبر وسيلة لمتابعة استعمال المال العام والحفاظ عليه من استغلاله لمصالح شخصية أو تمييزه، حيث يعتبر المراقب المالي صمام أمان للأمر بالصرف وذلك من خلال استشارة وجوبه ملزم بتنفيذها، بالإضافة إلى أنه يمارس على الالتزامات مراقبة كاملة من حيث الأساس ومن حيث الشكل، وبعد استكمال عملية الرقابة والتأكد من مطابقة الالتزامات للشروط القانونية والتنظيمية المعمول بها يضع تأشيرته، وفي حالة العكس (عدم المطابقة) يكون الالتزام محل رفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة.

## Abstract

This study aims to clarify how financial control on the management budget contributes to the rationalization of public expenditures, and in order to reach this goal, the theoretical aspect was addressed to the concepts of the balance sheet and how to implement them, as well as financial control and various regulatory bodies developed by the Algerian legislator for the province and the protection of public money and to drop the theoretical aspect of reality was highlighted by one of the regulatory body, which is the controller whose control is previous or tribal because it monitors maintenance before its legitimacy. In implementation and to ensure that there is no manipulation in the financial aspect.

The findings of the research reveal that the control of the comptroller is a means of pursuing the use of public money and maintaining it from exploitation or waste of personal interests, where the controller is a safety valve for the order to be dismissed through a necessary consultation and obligation to implement it, in addition to exercising full control over the obligations in terms of basis and form, after completing the control process and ensuring that the obligations conform to the applicable legal and regulatory requirements and, in the case of the contrary

---

(non-conformity) the obligation is rejected. Temporary or final depending on the status.

الفهرس

العام

## فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
I	ملخص
III	فهرس المحتويات
VI	قائمة الجداول
VII	قائمة الأشكال
VIII	قائمة الملاحق
أ- ح	المقدمة العامة
53 -02	<b>الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة المالية على نفقات التسيير</b>
03	المبحث الأول: الأدبيات النظرية للميزانية العامة والنفقات العمومية
03	المطلب الأول: مفاهيم حول الميزانية العامة
03	الفرع الأول : نشأة الميزانية العمومية
04	الفرع الثاني : مبادئ الميزانية العمومية
06	الفرع الثالث : أهمية الميزانية العمومية
07	المطلب الثاني : إعداد وتنفيذ الميزانية العامة
07	الفرع الأول : إعداد الميزانية العامة
10	الفرع الثاني : اعتماد الميزانية العامة
12	الفرع الثالث : تنفيذ الميزانية العامة
15	المطلب الثالث : ماهية النفقات العمومية
15	الفرع الأول : تعريف وأركان النفقات العمومية
16	الفرع الثاني : تقسيمات النفقات العمومية
23	الفرع الثالث : تنفيذ النفقات العامة
25	المبحث الثاني : سيرة الرقابة المالية على النفقات العمومية
25	المطلب الأول : عموميات الرقابة المالية
25	الفرع الأول : التطور التاريخي والوظيفي للرقابة المالية
26	الفرع الثاني : مفهوم الرقابة المالية
28	الفرع الثالث : أنواع وأهداف الرقابة المالية

32	المطلب الثاني : مراحل وأساليب تنفيذ الرقابة المالية
32	الفرع الأول : مراحل عملية الرقابة المالية
34	الفرع الثاني : أساليب تنفيذ الرقابة المالية
35	الفرع الثالث : مستلزمات تنفيذ الرقابة المالية
37	المطلب الثالث : الهيئات المكلفة بالرقابة المالية على النفقات العمومية
37	الفرع الأول : الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية
42	الفرع الثاني : الرقابة المرافقة على النفقات العمومية
45	الفرع الثالث : الرقابة المالية البعدية على النفقات العمومية
55	خلاصة الفصل الأول
84 - 57	الفصل الثاني : دراسة ميدانية بمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة
58	المبحث الأول : تقديم عام لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية
58	المطلب الأول : التعريف بمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية
59	المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية
64	المطلب الثالث : التنظيم الداخلي لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية
64	الفرع الأول : مهام ومسؤوليات المديرية
65	الفرع الثاني : العلاقات المهنية للمديرية
67	المبحث الثاني : دور الرقابة المالية في ترشيد نفقات التسيير
67	المطلب الأول : مراحل إعداد ميزانية التسيير
80	المطلب الثاني : دور الرقابة المالية على ترشيد نفقات التسيير
80	الفرع الأول : الرقابة السابقة على نفقات التسيير
82	الفرع الثاني : مراحل تطبيق مراقبة المراقب المالي على نفقات التسيير
85	المطلب الثالث : تقييم دور المراقب المالي من الناحية المالية
86	خلاصة الفصل الثاني
88	الخاتمة العامة
93	قائمة المصادر والمراجع
I	الملاحق

## قائمة الجداول

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
01	ميزانية قسم الموظفون, مرتبات العمال	67
02	ميزانية قسم الموظفون, المعاشات والمنح	70
03	ميزانية قسم الموظفون, التكاليف الاجتماعية	71
04	ميزانية قسم الموظفون, الأدوات وتسيير المصالح	72
05	ميزانية أشغال الصيانة	75
06	ميزانية النشاط التربوي والثقافي	76
07	ميزانية الاعتمادات المالية الموجهة للصراف لسنة 2019	77

## قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	الرقم
22	تقسيمات النفقات العمومية	01
58	الهيكل التنظيمي لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة	02



## قائمة الملاحق

الرقم	عنوان الملحق	الصفحة
01	الهيكل التنظيمي لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة	i
02	المرسوم التنفيذي 374/09	ii
03	المرسوم التنفيذي 75/11	iii
04	نموذج مذكرة الرفض النهائي	iv
05	نموذج مذكرة الرفض المؤقت	v
06	مذكرة رفض مؤقت	vi
07	بطاقة الالتزام	vii
08	وضعية الاعتمادات المالية لشهر ديسمبر 2018 المتعلقة بميزانية التسيير	viii

مقدمة

عامّة

## المقدمة العامة

### 1- تمهيد:

تعتبر النفقات العمومية من أدوات السياسة المالية الفعالة التي تساعد الدولة بالقيام بواجباتها الملقة على عاتقها في تسيير المصالح العامة التي بدورها تطورت مع مهام الدولة، حيث كانت تقتصر في بادئ الأمر على توفير الأمن الداخلي، وتحقيق العدل بين أفراد المجتمع، ثم أصبحت هذه المهام تشتمل أكثر على مختلف الجوانب (الاقتصادية، المالية، الاجتماعية..). وهكذا نجد أن حاجة الدولة إلى المال العام في تزايد مستمر بالموازاة مع تزايد وظائفها في ظل التحولات الاقتصادية الراهنة، وهذا بدوره أدى إلى مشكلة تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام والتي من خلالها يتم اتخاذ القرارات الفرعية المتعلقة بالمشاريع التنموية وتسيير المصالح العامة من أجل تحقيق الأهداف بكفاءة عن طريق وضع ميزانية عمومية توزع من خلالها الدولة مواردها المالية على مختلف القطاعات والهيكل، وتنفيذها بشكل سليم تراعى فيها من كافة قواعد الإنفاق المقررة.

وعلى هذا الأساس دعت الحاجة الملحة إلى ترشيد قرارات الإنفاق العام الذي يتوقف على مدى سلامة الأساليب والأدوات المستعملة في اتخاذ المشاريع والخدمات.

من أجل تحقيق نفع عام ومتوازن قدر الإمكان ونظرا للأهمية البالغة للرقابة، وضعت الدولة الجزائرية في ضوء قراراتها أنظمة وقوانين وآليات للرقابة على الإنفاق العام، وذلك من أجل التسيير الحسن للأموال العمومية من جهة، والحفاظ على المال العام من كل صور الاختلاس والحد من الفساد، مما يضمن بذلك ترشيد النفقات العمومية.

وبما أن الرقابة تعتبر جزءا هاما لا يمكن فصله عن تنفيذ الميزانية العمومية، فقد حظي هذا الجانب بقدر كبير من السلطات والإمكانيات التي حولها المشرع في هذا المجال على أساس أن الرقابة هي المقياس لتصحيح مختلف الأخطاء الإدارية وتقويمها أثناء تنفيذ النفقات العمومية بما فيها نفقات التسيير.

كما أن عمليات المراجعة والرقابة تتم قبل وبعد مرحلة الصرف، ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة المالية قبل الصرف، وقد أطلق عليها البعض اسم الرقابة الوقائية أو المانعة.

ومن هذا المنطلق، جلبنا الاهتمام للبحث في هذا الموضوع للتقريب عن مدى نجاعة أجهزة الرقابة المالية بصفة عامة، وتسليط الضوء على دور المراقب المالي كجهاز للرقابة القبلية في الدولة بصفة خاصة على نفقات ميزانية التسيير.

ومن هنا، تظهر أهمية الرقابة التي يمارسها المراقب المالي في مجال النفقات العمومية في حمايتها من جميع التلاعبات، وبالتالي حماية المال العام وهذا من خلال التأكد من عدم وجود تجاوزات ومخالفات للأنظمة والقوانين التي تحكم النفقات العمومية العمومية.

لذا، يعتبر هذا الجهاز الأداة والوسيلة التي تساعد وتمكن وزارة المالية القيام بعمليات المراقبة لمعرفة أوجه الإنفاق والتحصيل.

## 2- إشكالية البحث:

اعتمادا على الطرح السابق ولإلمام أكثر بجوانب الموضوع فإن السؤال الجوهرى الذي تحاول الدراسة الإجابة عليه يمكن صياغته على النحو التالي:

" ما دور الرقابة المالية على ميزانية التسيير في ترشيد النفقات العمومية على مستوى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة؟"

من أجل الوصول إلى توضيح الإشكالية الرئيسية قمنا بطرح مجموعة من التساؤلات الفرعية وهي:

- ما المقصود بالرقابة المالية؟ وما هي الهيئات المكلفة بالرقابة المالية على النفقات العمومية في الجزائر؟
- كيف يتم إعداد ميزانية التسيير على مستوى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة؟
- ما هي إجراءات الرقابة المالية على ميزانية التسيير المتبعة من المراقب المالي للحفاظ على المال العام؟

## 3- فرضيات البحث:

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

- تهتم الرقابة المالية بتفادي الأخطاء وفحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات، وتمارسها مختلف الهيئات العليا التي تخولها الدولة لهذه العملية، وتعدد هذه الأجهزة وتختلف أنواعها في التشريع الجزائري من رقابة قبلية ورقابة بعدية.

- تمر عملية إعداد ميزانية التسيير على مستوى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية ابتداء من إعداد الميزانية التقديرية ومن ثم عرض الميزانية لوزارة المالية للموافقة عليها وصولا إلى إعداد ميزانية التسيير.

- تتم عملية الرقابة المالية المتبعة من طرف المراقب المالي لنفقات التسيير على مستوى الرقابة المالية لدى ولاية تبسة مثلما نص عليها المرسوم الرئاسي 374/09 المتمم للمرسوم 414/92، ويتجلى دور

المراقب المالي من خلال ما تسفر عليه عملية الرقابة المالية من آثار تخص منح أو رفض التأشير بالاستناد على وثائق وقوانين ومراسيم.

#### 4- أهداف البحث:

يسعى البحث إلى إبراز الدور الذي يلعبه المراقب المالي في عملية الرقابة المالية على نفقات التسيير والحرص على عدم مخالفة القوانين والتشريعات المعمول بها من طرف الأمر بالصرف في إطار تنفيذ الميزانية العمومية بالإضافة إلى التأكد من توجيه صرف هذه النفقات نحو تحقيق الأهداف المسطرة ونشر المنفعة العامة.

أما من الناحية التطبيقية فيسعى هذا البحث إلى:

- توضيح الإجراءات العملية في إعداد ميزانية التسيير وآلية الرقابة عليها؛
- المساهمة في إبراز الأهمية المتزايدة للدور الذي يلعبه المراقب المالي في حماية المال العام من الإسراف والتبذير خاصة بعد المستجدات الأخيرة والتغيرات التي طرأت على توزيع الاعتمادات المالية على مختلف الإدارات العمومية وهو ما وضع السلطات العمومية في الجزائر أمام تحد كبير لمواجهة هذه الظروف من خلال مراقبة تنفيذ ميزانية التسيير لضبط الإنفاق العام مع المحافظة على تنفيذ الخطة الاقتصادية المسطرة وبالتالي تحقيق أقصى حد من المنفعة العامة.

#### 5- أهمية البحث:

تتبع أهمية الموضوع من كونه يلقي الضوء على دور الرقابة المالية كإحدى أنواع الرقابة الممارسة على تنفيذ ميزانية التسيير وتزداد أهمية الموضوع من خلال محاولة معرفة الإجراءات العملية لممارسة الرقابة المالية في الجزائر، فموضوع الرقابة على ميزانية التسيير مسألة ذات أهمية بالغة، خاصة و أنها تهدف إلى حماية الأموال العمومية، وذلك من أجل الحد من ظاهرة الفساد المالي، وكذا محاولة ترشيد صرف النفقات العمومية، وذلك من خلال استحداث هيئات رقابية وإعطائها صلاحيات في مجال الرقابة سواء كانت رقابة قبلية أو بعدية.

#### 6- دوافع اختيار الموضوع:

يعود اختيار هذا الموضوع لأسباب ذاتية وأخرى موضوعية:

#### الأسباب الذاتية :

إن سبب اختياري لهذا الموضوع يعود إلى دوافع ذاتية تتعلق بمشوارنا الأكاديمي كوننا طلبة في هذا المجال، واعتبارا أن هذا الموضوع استثمار لنا للتعلم في المفاهيم المتعلقة بالرقابة المالية من جهة،

ومن جهة أخرى الرغبة في البحث والتعمق أكثر في هذا المجال الذي يعتبر حديث الساعة بغية الإفادة والاستفادة العلمية والمهنية على حد سواء.

#### الأسباب الموضوعية:

- إدراكنا لأهمية الموضوع خاصة مع توجه معظم دول العالم نحو ضبط نفقاتها في ظل الأزمات المالية والاقتصادية التي أضحت تعصف باقتصاديات الدول من حين لآخر بما في ذلك الاقتصاديات المتقدمة، الأمر الذي أثار فينا فضولا علميا لتسليط الضوء على هذا الموضوع لمعرفة خباياه والوقوف على مدى حماية الأجهزة الرقابية للمال العام؛

- الرغبة في الاطلاع أكثر على إجراءات تنفيذ ميزانية الدولة في الجزائر فيما يتعلق بجانب نفقات التسيير وكيفية الرقابة عليها؛

#### **7- حدود البحث:**

يهتم البحث بدراسة الرقابة المالية على ميزانية التسيير وذلك من خلال دراسة كيفية الرقابة على ميزانية التسيير التابعة لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية من طرف المراقب.

تقتصر الدراسة على الفترة الممتدة من سنة 2009 إثر صدور المرسوم الرئاسي رقم 374/09 والمتعلق بالرقابة على النفقات العمومية التي يلتزم بها، والتي بدورها تشمل نفقات ميزانية التسيير، إلى غاية 2022 تاريخ إعداد الدراسة الميدانية.

#### **8- المنهج المتبع والأدوات المستخدمة:**

من أجل دراسة إشكالية البحث، والإجابة على الأسئلة المطروحة واختبار الفرضيات المعتمدة، يتعين علينا إتباع المنهج الوصفي من خلال وصفنا وتوضيحنا لبعض المفاهيم المتعلقة بالإطار النظري للميزانية العمومية بما فيها ميزانية التسيير وكيفية إعدادها وتنفيذها، وكذا آليات الرقابة عليها، والرقابة المالية وأهدافها وأنواعها، وهذا من خلال الاستعانة بمختلف المراجع المتعلقة بهذا الموضوع كالكتب، والقوانين والمراسيم.

كما تم استخدام منهج دراسة حالة من أجل إسقاط الجانب النظري على الواقع العملي، وهذا من خلال تدعيم الجزء النظري من البحث بجزء تطبيقي يتمثل في دراسة حالة مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة، وذلك عن طريق الاحتكاك بالميدان ومن أجل إثراء موضوع بحثنا استخدمنا أداة المقابلة في عملية جمع المعلومات وكذا الوثائق المقدمة من طرف المؤسسة.

#### **9- خطة البحث وهيكله:**

لدراسة الموضوع والوصول إلى نتائج المرجوة، تم تقسيمه إلى فصلين، الفصل الأول تناول الجانب النظري، والفصل الثاني خصص للجانب التطبيقي، إضافة إلى المقدمة العامة وكذلك الخاتمة العامة، زيادة على ذلك تم إدراج ملاحق لتدعيم هذا الموضوع.

### ■ الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة المالية على نفقات التسيير

وقسم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث تناولنا في المبحث الأول الأدبيات النظرية للميزانية العامة والنفقات العمومية، وخصص المبحث الثاني لدراسة سيرورة الرقابة المالية على النفقات العمومية.

### ■ الفصل الثاني: دراسة ميدانية بمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة

تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول تناول تقديم عام لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، حيث تطرقنا فيه إلى تعريف مديرية البرمجة وكذا التنظيم الداخلي للمديرية، أما في المبحث الثاني فقد تم دراسة دور الرقابة المالية على ترشيد نفقات التسيير، حيث تم التطرق إلى كيفية إعداد ميزانية التسيير في مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، وكذا آلية الرقابة عليها من طرف المراقب المالي.

### 10- الدراسات السابقة:

عند إنجاز هذا البحث تم الإطلاع على بعض الدراسات السابقة ذات الطابع الأكاديمي، والذي تناولت موضوع الرقابة على نفقات ميزانية التسيير، والتي تبدو مشابهة لموضوع البحث إلا أنها تختلف عنه في جوانب كثيرة خاصة وأنها تناولت مواضيعها وفق قوانين سابقة تم إلغائها أو تحديثها ونذكر منها على سبيل المثال:

#### 10-1- الدراسات العربية

■ دراسة لـ مرزوق حكيمة، بعنوان "الرقابة المالية على النفقات العمومية في التشريع الجزائري"، 2020/2019، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر (بسكرة)، والتي بلورة إشكالياتها في التساؤل التالي: "ما مدى فعالية آليات الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية؟"

إذ توصلت هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- أن الرقابة التي يمارسها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي هي رقابة محدودة، وتبين ذلك من خلال مقررات التغاضي والتسخير وهذا أكبر تعدي صارخ على هذه العملية؛

- نقص الكفاءة والتكوين لدى كل من الأعوان المكلفون بعملية الرقابة خاصة الرقابة القبلية الداخلية على عملية الإنفاق، بالتالي لا بد من تكوين العنصر البشري الذي يعد العنصر الفاعل في عملية الرقابة.

- أن الرقابة المالية تبقى جافة ومقوِّعة في إطارها النظري، والجانب التطبيقي غير مفعّل، مما يستلزم إعادة النظر لآليات الرقابة على المال العام.<sup>1</sup>

■ دراسة لـ جمال يرقى، بعنوان " أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلديات"، 2014/2013، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، حيث عالجت الدراسة الإشكالية التالية " فيم تتمثل الكيفية الملائمة لاختيار الاستراتيجيات المناسبة والنماذج الكفيلة للتنمية المحلية؟" حيث توصلت هذه الدراسة إلى النتائج التالية :

- السلطة المركزية هي المختصة بتحديد طبيعة النفقات الإلزامية (الإجبارية) وتلزم الجماعة المحلية على تسجيلها ضمن النفقات اللازمة، بحيث لا يجوز لها مطلقا إسقاطها من الميزانية مهما كان العذر، وإلا تدخلت السلطة الوصية لتسجيلها مباشرة.

- إن تغطية النفقات المحلية المتزايدة باستمرار يتطلب توفر موارد مالية حقيقية تشترط الكفاية والاستقرار، غير أن الواقع الحالي يظهر أن الموارد المالية المحلية مازالت دون المستوى نظرا لتذبذب أسعار البترول وتأثير الأزمة الاقتصادية.<sup>2</sup>

■ دراسة لـ العربي بن علي بوعلام، بعنوان " آليات ترشيد النفقات العامة في الجزائر"، 2017/2016، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة الجيلالي اليابس (سيدي بلعباس)، والتي بلورة إشكالياتها في التساؤل التالي: "ماهية الآليات التي تساهم في ترشيد النفقات العامة بصورة صحيحة بما يحقق رشادة الإنفاق العام في الجزائر؟" إذ توصلت هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- تعتمد الجزائر في الميزانية العامة وفي جانب النفقات العامة على التصنيف حسب النظام الاقتصادي والاجتماعي والإداري، وذلك للفرقة بين هذه النفقات حسب الشكل والطبيعة والهدف؛

- اتخذت الجزائر لأجل مكافحة ظاهرة الفساد عدة إجراءات تشريعية وإصلاحية، فصادقت على اتفاقيات دولية، وأصدرت قانونا خاصا للوقاية من الفساد ومكافحته، وأنشأت هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، كما قامت بإصلاحات مست قطاع الجمارك والمالية، والضرائب، والعدالة والإعلام وغيرها؛

<sup>1</sup> مرزوق حكيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون اداري،

جامعة محمد خيضر، بسكرة، نوقشت يوم 2020/09/29

<sup>2</sup> جمال يرقى، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، بحث مقدم ضمن متطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001 - 2002



- محدودية الدور الذي تقوم به المراقبة المالية وباقي الأجهزة الرقابية المتمثل في الكشف عن المخالفات ولفت النظر إليها والتحقق من شرعية الالتزامات الصادرة، دون أن يكون لها الحق في محاكمة مرتكبو الأخطاء؛

- أهم ما يعاب على الرقابة المالية في بلادنا هو عدم تمتع أجهزتها بميزة الاستقلال بمعناه الحقيقي عن مختلف السلطات، وهذا ما يحد من دور الرقابة المالية في متابعة المال العام خاصة إذا لم يتمتع أعوان الرقابة المالية بالحصانة والحماية الكافية.<sup>1</sup>

## 2-10- الدراسات الأجنبية

▪ دراسة لـ ساجدة أحمد عاطف حرارة، بعنوان " The Impact of Efficiency and Effectiveness of Financial Control on Rationalize Expenditure"، 2016، رسالة استكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في المحاسبة، قسم المحاسبة والتمويل، (جامعة الشرق الأوسط، الأردن).

تكون مجتمع الدراسة من (58) موظفاً يعملون في مجال المحاسبة والداخلية وحدات المراجعة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة ASEZA. وقد ضمت عينة الدراسة جميع العاملين وعددهم (58) موظفاً. ليحقق أهداف الدراسة، دراسة الحالة، وتم إتباع المنهج الوصفي التحليلي بالإضافة إلى تحليل الانحدار البسيط لاختبار فرضيات الدراسة.

إذ توصلت هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- أن هناك تأثيراً معنوياً لكفاءة وفعالية الرقابة المالية على ترشيد الإنفاق (منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة الهيئة ASEZA).

- وجدت أن هناك نقصاً في مؤهلات العاملين الذين يعملون في وحدة الرقابة المالية.

- قلة استخدام الأساليب والأدوات المالية الحديثة.

- هناك تدني في تأثير المستوى على ترشيد الموارد البشرية في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة ASEZA.

<sup>1</sup> العربي بن علي بوعلام، آليات ترشيد النفقات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبالي اليايس سيدي بلعباس، 2016/2017

- وأوصت الدراسة بضرورة الدورات التدريبية لتعزيز مؤهلات الموظفين الذين يعملون في المحاسبة والمراجعة والموظفين المتخصصين في يجب أن تكون واجبات الرقابة المالية، وأدوات وتقنيات المحاسبة والتدقيق الحديثة.<sup>1</sup>

▪ دراسة حالة لـ Charles diby koffi، بعنوان " Guide pratique du contrôleur financier"، 2016، دراسة حالة تطبيقية، (أبيدجان، ساحل العاج).

هدفت هذا القرار إلى أن دليل المراقبين الماليين يكون وثيقة مرجعية لها بوثيقة المعلومات و أداة عملية لضبط الإنفاق العام ويهدف هذا الدليل إلى جمع أكبر قدر ممكن من المعلومات المتعلقة بنشاط الرقابة المالية لتحقيق الأهداف المرجوة.

إذ توصلت هذه الدراسة إلى: ضرورة التأكد من ضبط و مراقبة تنفيذ الإنفاق في الإبلاغ عن الانتهاكات لمبادئ الميزانية وأي امتثال لها واقتراح التحسينات التي يتعين إجراؤها في تنفيذ الاعتمادات المالية.<sup>2</sup>

## 11- مميزات الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة:

الإضافة التي جاء بها بحثنا هذا هي النظر عن مدى نجاعة العمل الرقابي الذي تقوم به الأجهزة الرقابية ودورها في ترشيد النفقات العمومية، حيث ناقشنا إشكالية النظام الرقابي على ميزانية التسيير على ضوء المرسوم الرئاسي 374/09 المؤرخ في 2009/11/16، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، والهدف من هذه الإجراءات الرقابية ما هو إلا حماية وحفاظا للأموال العامة من الفساد بمختلف أشكاله.

## 12- صعوبات البحث:

من بين الصعوبات التي واجهت هذا البحث عند إعداده ما يلي:

- عدم استيفاء الموضوع حقه من الدراسة والبحث نظرا لضيق الوقت وظروف إجراء الدراسة الميدانية؛  
- الوضع الصحي الراهن وتحفظ بعض الإطارات عن استقبالنا وامتاعهم في بعض الأحيان عن منحنا بالمعلومات المتعلقة بهذا الموضوع وذلك تخوفا من طبيعة الدراسة الميدانية التي نحن بصدد دراستها.

<sup>1</sup> ساجدة أحمد عاطف، أثر كفاءة وفاعلية الرقابة المالية على ترشيد الإنفاق، رسالة ضمن متطلبات الحصول على درجة الماجستير في المحاسبة، قسم المحاسبة والتمويل، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2016

<sup>2</sup> Direction du contrôle financier, guide pratique du contrôleur financier, premiere edition, abidjan, 2006.



الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للرقابة

المالية على نفقات

التسيير

## الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة المالية على نفقات التسيير

يسلط هذا الفصل الضوء على عموميات الميزانية العامة التي تشمل كل من النفقات العمومية وكذلك الإيرادات ولا بد قبل التطرق إلى النفقات العمومية يجب إلقاء نظرة على الميزانية العامة.

بحيث تعتبر الميزانية العامة على أنها الوثيقة التي تقدر للسنة المالية، ومع زيادة الحاجات العامة للمجتمع بدأ الاتجاه والاهتمام أكثر الجانب النفقات العمومية باعتبارها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور والمهام التي تقوم به في مختلف المجالات وتعكس كافة الجوانب الأنشطة وتبين كافة البرامج الحكومية.

وبمجرد تطور مهام الدولة أصبحت الحاجة إلى جهاز رقابي أمر ضروري قصد المحافظة على الاستعمال الحسن المال العام، حيث وجب أن يحاط بسياج من الرقابة يلزم الحكومة تنفيذ الميزانية، وذلك باعتبار النفقة تعود بالنفع العام للمواطنين، لهذا وجب الحفاظ على المال العمومي بشتى الطرق والوسائل لذا وجب على المشروع مراقبتها رقابة صارمة.

فقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين :

**المبحث الأول : الأدبيات النظرية للميزانية العامة والنفقات العمومية**

**المبحث الثاني : سيرة الرقابة المالية على النفقات العمومية**

### المبحث الأول : الأدبيات النظرية للميزانية العامة والنفقات العمومية

من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى المفاهيم المتعلقة بالميزانية العمومية، وكذلك إعدادها وتنفيذها، وكذلك إلى ماهية النفقات العمومية.

#### المطلب الأول : مفاهيم حول الميزانية العامة

سيتم التطرق إلى ماهية الميزانية العامة، والتي تشمل النشأة والمبادئ والأهمية.

#### الفرع الأول : نشأة الميزانية العامة وتعريفها

##### أولا : نشأة الميزانية العمومية

يرجع نشأة الميزانية في النظام الحديث إلى القرن السابع عشر عندما قامت في إنجلترا ثورة سنة 1688م، ثم انتشر نظام الميزانية في العالم ومن بينها فرنسا حيث اجتمعت الجمعية الوطنية الفرنسية في سنة 1789م، وقررت عدم قانونية كل ضريبة لا تفرضها السلطة التشريعية، وقد كان الهدف من إقرار نظام الميزانية يرمي إلى فرض رقابة السلطة التشريعية على الحكومة حيث قرر البرلمان ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب ثم امتدت إلى ضرورة رقابة كيفية إنفاق المال العام، وهكذا أخذت الميزانية شكلها النهائي وأصبح من الضروري موافقة المجالس النيابية على إيرادات الحكومة ونفقاتها لمدة سنة مقبلة، وأصبحت ظاهرة موافقة المجالس النيابية على الميزانية من أبرز ما تميزت به الديمقراطيات التقليدية منذ القرن التاسع عشر وكانت الميزانية في الدول الإسلامية عبارة عن ما يتجمع عند رسول الله ( صلى الله عليه وسلم ) من الصدقات والزكاة ينفقها على المصلحة العامة، أما الغنائم فتوضع في بيت المال يوزع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي وأهله، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الخزينة وانتظمت نفقاتها وقسم في كتاب الخراج وخزينة الصدقات.<sup>1</sup>

##### ثانيا : تعريف الميزانية العمومية

تلجأ الدولة في العصر الحديث إلى وضع برنامج مالي مرتبط بفترة من الزمن للإنفاق على تحقيق أهداف معينة مختلفة وتتضمن هذه البرامج موارد الدولة في تلك الفترة المقبلة ونفقاتها ولا يرتبط وضع البرامج المالية بفلسفة معينة وعلى هذا الأساس عرفت الميزانية على أنها عبارة عن تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة في فترة مقبلة.

<sup>1</sup> علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2010، ص 69.

كما تعتبر الميزانية العامة وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة<sup>1</sup>

من خلال التعاريف السابقة نجد أن المشرع الجزائري قد عرف الميزانية العامة حسب المادة 03 من قانون 90\_21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنها: الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار، ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص بها<sup>2</sup> كما عرفها حسب القانون 84\_17 المتضمن قوانين المالية بأنها: وثيقة تشريعية يتم بواسطتها تقدير وتأشير سنويا النفقات والإيرادات النهائية للدولة بهدف السماح للسير الحسن للمصالح العمومية وتجسيد أهداف المخطط السنوي للتنمية<sup>3</sup>

### ثالثا : عناصر الميزانية العامة

إن مفهوم الميزانية العامة يقوم على مجموعة من العناصر والأركان، وتتمثل فيما يلي:

- الميزانية العامة هي تقدير أرقام مبالغ من النفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة، حيث أنها بيان مفصل من النفقات العامة بما يقابله من إيرادات لتغطيتها، فهي تستند إلى عنصر التوقع.
- الميزانية العامة هي وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية وتجزها السلطة التشريعية بموجب قانون.
- تعد الميزانية عادة لتنفيذها خلال سنة مقبلة، وهو ما يميزها عن الحساب الختامي، المتعلق بالسنة المنصرمة.

### الفرع الثاني : مبادئ الميزانية العمومية

يتعين على السلطة التنفيذية، وهي بصدد تحضير الميزانية، أن تضع في اعتبارها عددا من المبادئ العامة التي تحكم الميزانية والتي صارت من البديهيات في علم المالية العامة. وتتمثل هذه المبادئ في ما يلي :

#### أولا : مبدأ وحدة الموازنة

ويقصد به أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وتتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة

<sup>1</sup> محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص383.

<sup>2</sup> المادة 3، من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

<sup>3</sup> المادة 6، من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقانون المالية.

والاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية ويترتب على مبدأ وحدة الميزانية قاعدة أخرى هي عدم تخصيص الإيرادات أي عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة<sup>1</sup>.

### ثانيا : مبدأ توازن الموازنة العامة

أقرت النظرية التقليدية التوازن السنوي بين النفقات العامة والإيرادات العامة بشكل مطلق، واعتبرت أن أحسن الإدارة المالية يتطلب التوازن بين جانبي الموازنة، من جهة، وإلى الرغبة في تفادي مخاطر العجز في الموازنة وما قد يترتب على تغطيته من أثر تضخمي، أو فائض لا تستطيع الدولة التصرف به من جهة أخرى.

كان مبدأ التوازن في الجزائر مرتبطا بالمخطط السنوي أو المتعدد السنوات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (المادة 01 من القانون 07 جويلية 1984) وذلك نظرا للتوجه الاقتصادي الاشتراكي الذي انتهجته الدولة.

فقانون المالية إذن يحدد طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها في إطار التوازنات العامة المسطرة في هذه المخططات، إلا أنه مع المنعرج الاقتصادي في سنة 1988 أصبح توازن ميزانية الدولة يأخذ بعين الاعتبار مبدأ اقتصاد السوق ومبدأ نفقات رأس المال، ويعتبر هذا المبدأ عنصرا من العناصر الهامة للسياسة الاقتصادية والمالية في الجزائر، فميزانيات الدولة تقتصر فقط على لكر الطرق والوسائل التي تضمن هذا التوازن.

لكن توازن الميزانية المحض يدل على العلاقة الموجودة بين رصيد الموارد النهائية ( خارج الاقتراض) والنفقات النهائية (نفقات التسيير) و نفقات التجهيز للميزانية العامة للدولة.

### ثالثا : مبدأ التخصيص

عندما يوافق على مشروع قانون المالية، يمكن للوزير أن يستعمل اعتمادات الميزانية فقانون 07 جويلية 1984 وضع قاعدة تتبع في هذا المجال وتتمثل في قاعدة التخصيص بالفصول وهذا ما ورد في نص 20 فقرة 02 التي تنص على أن : " تخصص الاعتمادات وتوزع حسب الحالات على الفصول أو القطاعات التي تضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها " هذه القاعدة تعني أن الاعتمادات مخصصة عضويا وزارة، بصورة وظيفية يعني أن كل اعتماد يوافق موضوعا محددًا وهذا هو معنى التخصيص، وبفصل الذي يجمع النفقات حسب طبيعتها وغرض استعمالها<sup>2</sup>

### رابعا : مبدأ سنوية الموازنة

<sup>1</sup> دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، 2014، ص74.

<sup>2</sup> دنيدي يحيى، مرجع سبق ذكره، ص75.



- يقصد بسنوية الميزانية أن يحدث توقع أو إجازة نفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية كل عام، ولهذا المبدأ أسس معينة لا تنطبق بالضرورة مع بداية السنة الميلادية، فهي من دولة لأخرى كما هو الحال في الجزائر، فرنسا، وسوريا تبدأ من 01 جانفي إلى 31 ديسمبر، ففي بعض الدول تبدأ من 01 أبريل كما هو الحال في إنجلترا وألمانيا أو في جويلية كما في الولايات المتحدة الأمريكية. وذلك للأسباب التالية<sup>1</sup>:
- غالبية الحسابات العامة والخاصة تحدد بسنة مثل الحسابات الدخل القومي .
  - فترة السنة تتناسب مع الدورة الإيرادات العامة التي تتمثل الضرائب السنوية أهم مصادرها.
  - فترة السنة تساعد على وضع تقديرات أدق مما لو كانت الفترة أكثر من سنة.
  - تحديد الفترة بأقل من سنة لا يتناسب مع الوقت تحصيل الإيرادات التي تكون أغلبها موسمية.
  - الفترة أقل من سنة إيراداتها قليلة.
  - إعداد الميزانية يتطلب جهداً كبيراً وقتاً طويلاً إن يتيسر إعدادها لأي فترة أقل من سنة.

### الفرع الثالث : أهمية الميزانية العمومية

تتمثل أهمية الميزانية العامة في العديد من النواحي خاصة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

#### أولاً : من الناحية الاقتصادية :

تعكس الميزانية في دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول، فهي إدارة تساعد في أداة وتوجيه الاقتصاد القومي، حيث لم تعد الميزانية أرقاماً وكميات كما كانت في المفهوم التقليدي، بل لها آثار في كل من حجم الإنتاج القومي وفي مستوى النشاط الاقتصادي، بكافة فروعها وقطاعاتها، فالميزانية العامة تؤثر وتتأثر بهذه القطاعات الاقتصادية، فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة ومحتوياتها (النفقات والإيرادات) لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها. فالعلاقة وثيقة بين النشاط المالي للدولة (الميزانية) والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وانكماش وانتعاش... بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية، وخاصة بعد أن أصبحت الموازنة أداة مهمة من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية<sup>2</sup>.

#### ثانياً : من الناحية السياسية :

يشكل إعداد الميزانية واعتمادها مجالاً حساساً من الناحية السياسية، حيث تعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها أو حتى رفضها حتى تضطر الحكومة لإتباع نهج سياسي معين، تحقيقاً لبعض الأهداف السياسية والاجتماعية.

<sup>1</sup> حسين محمد سمحان، المالية العامة من منظور إسلامي، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2014، ص171.

<sup>2</sup> د.فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2007، ص509.

### ثالثا : من الناحية الاجتماعية :

إن أهمية الميزانية الاجتماعية تتعلق بمفاهيم العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات والرخاء الاجتماعي، حيث تعكس الأهداف التي تضعها وتنفذها الحكومة في مجال الرخاء الاجتماعي، مدى اهتمامها في الارتقاء بالخدمات التعليمية (تقديم التعليم المجاني في مختلف مراحلها وتطور الخدمات الصحية ومد شبكات الماء وإيصال الكهرباء...) وغيرها من الخدمات. كذلك في مجال إعادة توزيع الدخل القومي، حيث تكشف السياسة الضريبية فيما إلا كانت الحكومة تسعى لتقليل الفوارق بين دخول الأفراد وذلك من خلال الضرائب التصاعدية وتحقيق العدالة الاجتماعية<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني : إعداد وتنفيذ الميزانية العامة

سيتم التطرق إلى كيفية إعداد الميزانية العامة وكذا اعتمادها وتنفيذها.

### الفرع الأول : إعداد الميزانية العامة

تتمثل مراحل إعداد الميزانية فيما يلي :

### أولا : إجراءات تحضير وإعداد الميزانية العمومية

تستلزم دراسة إجراءات تحضير وإعداد الميزانية العمومية أن نتطرق إلى السلطة المختصة بتحضير الميزانية والإجراءات التقنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية، وأخيرا الأساليب المتبعة لتقدير النفقات والإيرادات الواردة في الميزانية.

### 1- السلطة المختصة بتحضير الميزانية العمومية :

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات الاعتبار الأول، تعبير الميزانية العمومية عن البرنامج ا ولخطط الحكومية في مجالات المختلفة والاعتبار الثاني، أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تطلبه هذه الإدارة من النفقات والاعتبار الثالث أن هذه السلطة تعد أكثر السلطات معرفة بالقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها ا ولتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد وأخيرا الاعتبار الرابع، أما السلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما

<sup>1</sup> د. فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 511

يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على الأعضاء المجالس الممثلة للشعب.

فالسطة التنفيذية تتولى مهام تحضير الميزانية العمومية بينما تتركز مهام السلطة التشريعية في مرحلة تالية تخص اعتماد الميزانية العمومية.

فالسطة التنفيذية هي أفدر من السلطة التشريعية على تقدير أوجه الإنفاق التي يحتاجها كل من مرفق الدولة بفروعه المختلفة، وكذلك أيضا بشأن تقدير أوجه الإيرادات المختلفة والمبالغ التي تحصل من كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة، كما أن السلطة التنفيذية هي التي يعول عليها في تنفيذ الميزانية العمومية.

و من ثم فإنه يتم تكليفها بإعداد وتحضير الميزانية على النحو ملائم للظروف الاقتصادية التي تمر بها كل الدولة، ويكون من المؤكد أنها ستقوم بهذه المهمة بكل دقة وعناية، وأخير فإن الميزانية تعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة مقلبة، ولذا فإنه يجب أن يطبع الانسجام والتوافق بين أجزاء وبنود وتقسيمات الميزانية المختلفة.

ولا يمكن أن يتحقق ذلك لو ترك الأمر للسلطة التشريعية، فأعضاء البرلمان يحاولون غالبا بكافة السبل الممكنة كسب رضا ناخبهم عن طريق إعداد ميزانية ترضى منتخبهم لا تراعى فيها التقنية من جهة، ولا توازن الإيرادات مع النفقات من جهة أخرى، مما يؤدي في الأخير إلى إخراج ميزانية غير متناسقة ولا تعبر عن الواقع الفعلي لخطط وبرامج الحكومة المستقبلية، بالرغم من ذلك فإنه من المتوقع أن تطالب السلطة التشريعية السلطة التنفيذية بمراعاة بعض الاعتبارات في عملية إعداد وتحضى الميزانية، كأن تلزمها باحترام الخطة الاقتصادية العامة للدولة التي سبق له الاقتراح عليها بالموافقة، وهي في هذا الصدد يتوقف دورها عند حد التوجيهات العامة دون الدخول في تفاصيل الإعداد والتحضير للميزانية<sup>1</sup>.

## 2- الإجراءات الفنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية العمومية :

جرى العمل على أن وزير المالية باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية يقوم بمطالبة كافة الوزارات ولمصالح بإرسال تقديراتهم لإيراداتها ونفقاتها عن السنة المالية المقبلة في موعد يحدده لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع لميزانية الدولة في الوقت المناسب.

وبمعنى آخر فإن هذه المرحلة تبدأ عادة من الوحدات الحكومية الصغيرة، حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من النفقات، وما تتوقع الحصول عليه من الإيرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد ميزانيتها، وتقوم كافة الهيئات في الدولة بإرسال هذه التقديرات إلى التقديرات إلى الوزارة التابعة لها، وتقوم هذه الأخيرة بمراجعتها وتنقيحها ويكون من سلطاته إجراء

<sup>1</sup> محمد عباس محرزى، مرجع سبق ذكره، ص422.

التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة، ثم تقوم بإدراجها في المشروع واحد متكامل لميزانية الدولة، حيث يرفع مع البيان المالي إلى السلطة التشريعية لفحصه واعتماده. وبعد أن تصل كافة تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة إلى وزارة المالية، وتقوم هذه الأخيرة بإضافة تقديرات نفقاتها أي (نفقات وزارة المالية) وبتقدير إيرادات الدولة التي تحصلها المصالح التابعة لها، وتتولى إدارة الميزانية بالوزارة جمع كافة التقديرات المشار إليها وتنسيقها بعد أن تتصل بالوزارات المختلفة إلا اقتضى الأمر ويكون مشروع الميزانية الذي يرسل إلى اللجنة المالية بالوزارة مرفقاً به مذكرة تفسيرية، وتعد اللجنة المالية في الوزارة مشروع الميزانية، ويتم عرضه على مجلس الوزراء الذي يتولى عرضه بعد ذلك على السلطة التشريعية في الموعد المنصوص عليه في الدستور.

### 3- تقنيات تقدير النفقات والإيرادات :

يمكن تقدير النفقات والإيرادات في الميزانية بعدة طرق :

أ. **تقدير النفقات :** يقوم كل مرفق بتحديد نفقاته المستقبلية على أساس حجم نفقاته السابقة مضاف

إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالاستثمارات أو الإنشاءات، خلال السنة المالية المقبلة، ويتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالإعتمادات باستخدام عدة طرق:

- **الاعتمادات المحددة والاعتمادات التقديرية :** تتمثل الإعتمادات المحددة في تلك الإعتمادات التي يمكن تحديد أرقامها على نحو دقيق في الميزانية كمرتبات وأجور الموظفين ونفقات المرافق العامة التي استقرت خدماتها وتكاليفها، أي التي تكون لها خبرة في تقدير نفقات مستعملة، مما يعني عدم تجاوزها للإعتمادات المخصصة لها، أما الإعتمادات التقديرية فيقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب، وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم تعرف نفقاتها على وجه التحديد، ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الإعتمادات التقديرية دون الرجوع إلى السلطة التشريعية.
- **اعتمادات البرامج :** وهي تتعلق بالمشاريع التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة ويتم تنفيذها بطريقتين:

**الطريقة الأولى :** يتم فيها تقدير مبلغ النفقات بصورة تقديرية وإدارية في ميزانية السنة الأولى مع العلم أنه يتم إدراج في الميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة، الجزء الذي ينتظر فعلا دفعه من النفقات وتسمى هذه الطريقة "باعتماد الربط".

**الطريقة الثانية :** يتم فيها إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرامج توافق عليه السلطة التشريعية، وبموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه

على عدة سنوات، ويوافق على الإعتمادات اللازمة له، وتسمى هذه الطريقة "باعتماذ البرامج".

ب. تقدير الإيرادات : يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبات تقنية إل أنه يرتبط أساسا بالتوقيع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية، التي قد تطراً على الاقتصاد الوطني من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة في السنة المالية المقبلة، ويتم تقديرها باستخدام عدة طرق وهي<sup>1</sup>:

- التقدير الآلي : تعتمد هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس آلي لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي السلطة التقديرية بتقدير الإيراد المتوقع الحصول عليها، وتستند على قاعدة السنة قبل الأخيرة إل يتم تقدير الإيرادات على أساس الاسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفذت، وفقا لهذه الطريقة إضافة نسبة مئوية على آخر موازنة نفذت.
- طريقة إضافة الزيادات : على أساس متوسط الزيادات التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة، وتتميز بتحديد حجم الإيرادات والنفقات بصورة تحفظية، إلا أنه يعاب على هذه الطريقة أن الحياة الاقتصادية لا تسير في اتجاه ثابت، فغالبا ما تتأرجح بين الكساء والانتعاش من فترة إلى أخرى، وبالتالي من الصعب استخدام هذه الطريقة في تحديد حجم الإيرادات.
- التقدير المباشر : تستند هذه الطريقة أساسا على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة، على حدى وتقدير حصيلته المتوقعة بناء على هذه الدراسة المباشرة تطلب السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام أن يتوقع حجم مبيعاته والعامة للسنة المالية المقبلة، إيراداته على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية لموضوع الميزانية الجديدة، و إلا كانت طريقة التقدير المباشر تمثل أفضل الطرق لتقدير الإيرادات فإن المختصة يجب عليها الاسترشاد بعدة أمور لكي تصل إلى تقديرات قريبة جدا من الواقع، تتمثل في مبلغ الإيرادات الفعلية السابق تحصيلها، ومستوى النشاط الاقتصادي المتوقع والمتغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي مع مراعاة عدم المغالاة في التقدير حتى يكون أقرب من الواقع.

<sup>1</sup> محمد عباس محرزى، مرجع سبق ذكره، ص435.

### الفرع الثاني : اعتماد الميزانية العامة

بعد إعداده من السلطة التنفيذية يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني) بغرض اعتماده تطبيقاً لقاعدة (أسبقية الاعتماد على التنفيذ) وذلك حسب المراحل الأساسية التالية :

#### أولاً : المناقشة

بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقاً بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير طبقاً للقانون، وللقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس بإحالاته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط.

تقوم اللجنة المالية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة وناقشة المشروع القانون مع ممثل الحكومة (وزير المالية) وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي من ملاحظاتها واقتراحاتها، مع مراعاة أحكام المادة : 121 من الدستور.<sup>1</sup>

يتم عرض التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشة في جلسة عامة، تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات.

#### ثانياً : التعديل

تختلف سلطة البرلمان في تعديل قانون الميزانية من بلد لآخر، ففي فرنسا مثلاً يقيد دستورها لعام 1958 من حق البرلمان في تعديل مشروع الميزانية الذي تقدمه الحكومة لأن ذلك من شأنه الإنقاص من الإيرادات وزيادة النفقات، لذلك أن الميزانية تمثل كلا متجانسا، وأن إطلاق التعديلات قد يضر بالمصلحة العامة.

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية، المادة 121 من القانون رقم 19-08، العدد 63، الجزائر، المؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

وفي الجزائر، يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقييد بأحكام المادة 121 من الدستور التي تنص على ما يلي:

"لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونة أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها" و يمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى مشاكل سياسية ودستورية.

### ثالثا : التصويت

تخول الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق<sup>1</sup>:  
"التصويت على ميزانية الدولة كما يقوم مجلس الأمة لاحقا بمناقشة والمصادقة على القانون ميزانية الدولة" حسب المادة 120 من الدستور.

• خلافا لبعض الأنظمة التي تخول للبرلمان التصويت على الميزانية باباً باباً، فإن المادة 70 من خلال القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية<sup>2</sup> تشير إلى التصويت على الميزانية العامة بصورة إجمالية، خلافا لميزانيات الإدارة المحلية التي يصوت عليها باباً باباً وفصلاً فصلاً ومادةً مادةً.

• والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على الميزانية الدولة قبل بداية السنة المدينة الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية.

كما أن الدستور قد قيد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حينما نص في الفقرتين السابعة والثامنة من المادة 120 من الدستور على ما يلي:

"يصادق البرلمان على قانون المالية من مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً من تاريخ إيداعه، طبقاً للفقرات السابقة، في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

كما يشير القانون 84\_17 المتعلق بقوانين المالية إلى حالة عدم تمكن البرلمان لاعتبارات معنية من المصادقة على قانون الميزانية قبل بداية السنة (أول جانفي) حينما نص في مادته 69 إلى ما يلي :  
في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على القانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتمدة، يواصل مؤقتاً تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية للدولة حسب الشروط التالية:

<sup>1</sup> المادة 122، القانون رقم 08-19، العدد 63، الجزائر، المؤرخ في 16 نوفمبر 2008.  
<sup>2</sup> المادة 70، القانون رقم 84-17، المتعلق بقانون المالية.

أ. بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

ب. بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1-12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.

ج. بالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقه والأحكام لات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخرينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية"

### الفرع الثالث : تنفيذ الميزانية العامة

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية، من أجل قيام الجهات والهيئات الإدارية المختصة بتنفيذها في الميدان، أي الانتقال من مجال التقدير والتوقع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس في وقت حاضر، سواء من حيث: تحصيل الإيرادات وجبايتها، أو صرف النفقات المعتمدة.<sup>1</sup>

### أولا : تحصيل الإيرادات

يخول القانون المتعلق بالميزانية للجهات الإدارية المختصة تحصيل الإيرادات، كأن يتولى وزارة العدل حيازة

الرسوم الجمركية من مصالح إدارة الجمارك، أو حيازة الضرائب عبر مختلف مستوياتها ويخضع تحصيل الإيرادات إلى مجموعة من المبادئ والقواعد الرئيسية تتمثل أساسا فيما يلي:

- يحكم تحصيل الإيرادات قاعدة مالية أساسية هي :عدم تخصيص الإيرادات ومعناها أن تختلط كل الإيرادات التي تحصلها الخزنة العامة لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة دون تمييز.

على أنه يمكن أن يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات متعلقة بتخصيص موارد بعض القروض العامة أو الضرائب لأغراض أو فئات معينة.

و في هذا السياق جاءت المادة 8 من القانون رقم 17\_84 لتتص على ما يلي<sup>2</sup> :

<sup>1</sup> محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص446.

<sup>2</sup> المادة 8، من القانون رقم 17-84، المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية.



- لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة
- تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز، غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية
- صراحة تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية:
- \* الميزانيات الملحقة
- \* الحسابات الخاصة للخزينة
- \* أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة التي تسرى على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات.
- تسقط ديون الدولة، كقاعدة عامة بقوات أربعة سنوات دون اقتضائها، وبهذا الصدد فإن المادة 16 من القانون 84\_17 تنص على ما يلي :

"تسقط بالتقادم وتسدد نهائيا لفائدة المؤسسات العمومية المعنية، كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة من إعانات ميزانية التسيير، عندما لم تدفع هذه الديون قانونا في أجل أربع سنوات ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية، التي أصبحت فيها مستحقة وذلك ما لم تنص أحكام مالية صراحة على خلاف ذلك "وهي القاعدة التي نصت عليها قوانين الإدارة المحلية.

- يجب مراعاة مواعيد التحصيل وإجراءاته المنصوص عليها في القوانين وإلا تعرض القائمون بذلك للعقوبات المناسبة.

- تلتزم الجهات الإدارية المختصة بتحصيل الإيرادات على اختلافها، حيث لا تتمتع بحرية أو أية سلطة تقديرية في التقاعس عن ذلك، خلافا لصرف النفقات العامة المعتمدة.

وبهذا الصدد جاءت الفقرة الثانية من المادة 79 من القانون 84-17 لتتص على ما يلي<sup>1</sup> :

يمنع منعاً باتاً تحصيل الضرائب المباشرة أو غير المباشرة غير المرخص بها بموجب القوانين والأوامر والمراسيم والقرارات والتنظيمات المعمول بها مهما كان نوعها أو تسميتها، وإلا تعرض المستخدمون الذين قد يعدون السجلات والتعريفات والذين يواصلون تحصيل الضرائب للملاحقات، المقررة ضد المختلسين وذلك دون الإخلال بدعوى الاسترجاع التي تقام ثلاث سنوات ضد جميع المحصلين أو القابضين أو الأشخاص الذين يكونون قد حصلوا هذه الضرائب ويعترض لنفس العقوبات المنصوص عليها تجاه المختلسين جميع الأشخاص المتمتعين بالسلطة العمومية والذين يمنحون بأي شكل من الأشكال ولأي سبب من الأسباب وبدون ترخيص قانوني، إعفاءات من الحقوق أو الضرائب أو الرسوم العمومية.

<sup>1</sup> المادة 16-79، من نفس المرجع.

كما تطبق هذه الأحكام على المستخدمين ذوي السلطة في المؤسسات (منتجات أو خدمات) للمؤسسات الموضوعه تحت مسؤولياتهم.

### ثانيا : صرف النفقات

إذا كانت مبالغ الإيرادات تبقى مبالغ محتملة و متوقعة فان قانون الميزانية ينص على الحد الأقصى للمبالغ المصرح بإنفاقها لكل غرض، حيث لا يجوز للإدارة تجاوز الاعتمادات المقررة تطبيقا للمادة 75 من القانون 84-17 التي نصت على ما يلي:

"لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك"<sup>1</sup>

تحكم صرف النفقات العامة قاعدة تخصيص الاعتمادات التي تعني أن توزيع النفقات على مختلف الوزارات، وبالنسبة لمختلف الأبواب في صورة اعتمادات معينة ومحددة لكل منها، عمالا لمبدأ التخصيص، السالف الذكر.

كما يقصد بهذه القاعدة أيضا عدم رصد مبلغ إجمالي للنفقات تتصرف فيه الإدارة كما تشاء، مما يترتب عنه عدم تحويل اعتماد من باب أو مجال إلى آخر على أن القانون 84\_17 المتعلق بقوانين المالية يتضمن المرونة تتعلق بنقل الاعتمادات وتحويلها.

يمر صرف النفقة العامة بعدة مراحل أشار إليها في القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية والمؤرخ في 15 أوت 1990 في مواد من 19 إلى 22، وتتمثل فيما يلي<sup>2</sup> :

#### \* الارتباط بالنفقة (أو عقدها)

وهي عبارة عن الواقعة المادية أو القانونية التي التزما على عائق الإدارة العامة (تعين الموظف، إبراء صفقة مع مقاول)، أي ميلاد ووجود دين في ذمة الإدارة العامة.

#### \* تصفية أو تحديد النفقة

و هو التقدير الفعلي والحقيقي للمبلغ (التقويم النقدي) الواجب أدائه بناء على المستندات التي تثبت وجود الدين وحلول أجله... إلخ

#### \* الأمر بالصرف

بعد معرفة مبلغ النفقة تحديدا، يقوم الشخص المختص (الوزير، المدير...) بإصدار الأمر إلى المحاسب بدفع ذلك المبلغ إلى شخص معين، بموجب وثيقة مكتوبة تسمى: الأمر بالصرف.

يتميز بين الأمر بالصرف الرئيسي والثانوي:

<sup>1</sup> المادة 75، من القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية.  
<sup>2</sup> المادة 19 الى 22، من القانون رقم 90\_21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

فالأمرون بالصرف الرئيسيون هم أساسا : مسؤولو الهيئات الوطنية، الوزراء، الولاة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ومدراء المؤسسات العامة لات الصيغة الإدارية، وكل مسؤول عن هيئة أو مرافق أخرى تتمتع بميزانية ملحقة.

أما الأمرون بالصرف الثانويين: فهم رؤساء المصالح الإدارية الأخرى، حينما يخولهم التشريع ذلك.

#### \* الصرف

يقصد بهذا الإجراء الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب، بعد التأكد من المستندات والمحاسبون هم موظفون موجودون بالإدارات العامة إلا أنهم لا يخضعون للسلطة الرئاسية للأمين بالصرف بها حتى يمكنهم مراقبة عمليات صرف النفقة، من حيث مطابقتها للقانون.

#### المطلب الثالث : ماهية النفقات العمومية

سيتم التطرق إلى ماهية النفقات العمومية، والتي تشمل التعريف والأركان والتقسيمات وتنفيذ النفقات العمومية.

#### الفرع الأول : تعريف وأركان النفقات العمومية

##### أولا : تعريف النفقات العمومية :

يعرف علماء المالية العامة النفقة العامة بأنها كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعا.<sup>1</sup>

لكن هناك من يقدم تعريفا آخر وهو أن "النفقة العامة بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة".<sup>2</sup>

ويمكن القول أن : "النفقة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام، بقصد إشباع حاجة عامة"

##### ثانيا : أركان النفقات العمومية :

يتضح من خلال هذا التعريف أن أركان النفقة أو عناصرها ثلاثة هي:

- استعمال مبلغ نقدي.
- صدور النفقة من شخص معنوي عام.

<sup>1</sup> حامد عبد الحميد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، 1988، ص398.

<sup>2</sup> أ.عمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، 2010، ص27.

• تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام.

وسيتم شرح هذه الأركان بشكل مختصر:

(1) استعمال مبلغ نقدي : أي أن الدولة عندما تقوم بالإنفاق، سواء من أجل شراء سلع وخدمات، أو من أجل تقديم إعانات للأفراد أو لبعض المشاريع الاقتصادية، فجميع صور الإنفاق هذه يجب أن تتم في شكل نقدي حتى نقول إنها نفقة عامة، يستبعد من النفقات جميع الإعانات التي تقدمها الدولة في شكل عيني.

(2) صدور النفقة من شخص معنوي عام : لكي تكون النفقة عامة يجب أن تصدر من شخص معنوي عام، الذي ينظم قواعد القانون العام وعلاقته بغيره، ويتمتع بالشخصية القانونية المستقلة.

(3) تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام : إن هذا الركن هو نتيجة لفكرة أن المصالح العمومية لم تنشأ لتحقيق المصالح الشخصية، وإنما لبلوغ غاية أسمى، ومن جهة أخرى أن المال المنفق قد تم تحصيله وتحمل عبئه جميع الأفراد، فلا بد أن ينتفع به الجميع، فكما يكون العبء عام يجب أن يكون النفع عام<sup>1</sup>.

**الفرع الثاني : تقسيمات النفقات العمومية**

**أولاً : التقسيمات النظرية :**

تشمل النفقات العادية والنفقات الغير عادية.

**(1) نفقات عادية ونفقات غير عادية :**

**أ. نفقات عادية :**

هي التي تمول من إيرادات الدولة العادية (الضرائب، مداخيل أملاك الدولة) وتكرر بانتظام في الميزانية، مثل مرتبات الموظفين ونفقات الصيانة.

**ب. نفقات غير عادية :**

وتمول من إيرادات غير عادية (القروض) ولا تتكرر بانتظام في الميزانية، مثل نفقات إنشاء الطرق ونفقات مواجهة آثار الكوارث الطبيعية.

**(2) نفقات حقيقية ونفقات تحويلية :**

<sup>1</sup> سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الجلبى الحقوقية، الطبعة الاولى، 2006، ص28.

يمكن تقسيم كذلك النفقات العامة طبقا لمعيار استعمال القدرة الشرائية أو نقلها وحجم تأثيرها على الدخل الوطني إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

#### أ. نفقات حقيقية :

هي تلك المبالغ المالية التي تصرفها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات رؤوس أموال ويندرج في نطاقها: أجور الموظفين، نفقات التعليم والصحة إلى جانب النفقات الاستثمارية والرأسمالية. تتمثل النفقة العامة في استعمال القدرة الشرائية وينتج عنها حصول على السلع والخدمات واليد العاملة فالنفقة هنا تعتبر عن سعر اقتناء السلعة أو سعر الشراء الذي تدفعه الدولة للحصول عليها، فالدولة هنا تحصل على مقابل لكل هذه النفقات، كما تؤدي إلى زيادة في الدخل الوطني زيادة مباشرة في إجمالي الناتج الوطني بتكوين حجم إنتاجي جديد.<sup>1</sup>

#### ب. نفقات تحويلية :

لا تؤثر مباشرة في الإنتاج القومي وإنما تستهدف إعادة توزيع الدخل القومي وهي على ثلاثة ضروب:

- نفقات تحويلية اجتماعية: وهي النفقات التي يراد منها نقل القدرة الشرائية من الأغنياء إلى الفقراء مثل الإعانات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية.
  - نفقات تحويلية اقتصادية : إلا كانت النفقات التحويلات الاجتماعية تهدف إلى تحقيق توازن اجتماعي.
  - فإن النفقات التحويلات الاقتصادية مؤداها تحقيق توازن اقتصادي ومن أمثلتها إعانات الاستثمار والامتيازات الضريبية.
  - نفقات تحويلات مالية: وهي النفقات التي تمثل فوائد الدين العام واستهلاكه.
- وتتجلى أهمية هذا الاقتصادية والاجتماعية بما يسمح لها من توجيه الإنفاق العام في القنوات الإنتاجية من جهة، وفي المجالات الاجتماعية من جهة أخرى.
- ### (3) نفقات إدارية ونفقات استثمارية :

تنقسم النفقات من حيث طبيعتها والغرض منها:

#### أ. نفقات إدارية :

وهي النفقات الضرورية لقيان أجهزة الدولة بمهامها المختلفة دون أن تمر أية ثروة للاقتصاد القومي، مثل أجور الموظفين ونفقات الصيانة، وشراء المواد المختلفة ويطلق على هذه النفقات أيضا النفقات

<sup>1</sup> أ.عمر يحيوي، مساهمة في دراسة مالية، دار هومة، طبعة 2003، ص5.

الجارية، وتضم هذه النفقات اللازمة للمحافظة على الأمن والنظام في الداخل والخارج ولعدالة والأقسام السياسية، فتمثل نفقات وزارة الداخلية والخارجية ووزارة الدفاع والقضاء.

**ب. نفقات استثمارية :**

وهي النفقات التي تساهم في زيادة الإنتاج الوطني والتوسع الاقتصادي وهي تهدف إلى تنمية الدخل وزيادته كالمشروعات العامة، ومن بين الأشكال التي تتخذها هذه النفقات يمكن الإشارة إلى ما يلي:

- نفقات إنشاء المستشفيات والمدارس
  - نفقات تجهيز المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري
  - نصيب الدولة في شركات الاقتصاد المختلط
  - نفقات إنشاء السدود والجسور
  - نفقات دعم الاستثمار مثل مصاريف المياه والكهرباء وإنشاء الطرق المؤدية إلى مناطق الاستثمار
- (4) نفقات الخدمات ونفقات تحويلية :**

وهي تمثل تلخيصا للتقسيمات السابقة<sup>1</sup>:

**أ. نفقات الخدمات :** وهي على وجهين:

- نفقات وظيفية : وتتمثل في المرتبات، مصاريف الصيانة الدورية للمباني العامة ومصاريف إدارية.
  - نفقات رأسمالية واستثمارية : وتشمل نفقات الإنشاءات العامة ونفقات التجهيزات والمعدات والآلات ونفقات مشروعات رأس المال الاجتماعي.
- ب. نفقات تحويلية :** وتنقسم إلى :

- نفقات تحويلية في صورة دخول : وتشمل الإعانات الاجتماعية ومعاشات المسنين.
- نفقات تحويلية رأسمالية أو استثمارية غير مباشرة : وتشمل الإعانات الاقتصادية للمنتجين ودعم المشروعات الخاصة للأجهزة والمعدات.

**ثانيا : تقسيمات التشريع الجزائري :**

استنادا إلى القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 الخاص بقوانين المالية المعدل والمتمم، يمكن تقسيم النفقات العمومية إلى نوعين : مصاريف التسيير ومصاريف الاستثمار (المواد من 24 إلى 42).

<sup>1</sup> أ. عمر يحيوي، مرجع سبق ذكره، ص 32.

1) **نفقات التسيير** : تنقسم نفقات الدولة في الميزانية العامة، أي نفقات التسيير إلى أربعة أبواب توجد أبواب تتكون من سبع فقرات وكل فقرة يمكن أن تضم تسعة وتسعين فصلا وعدد المواد التي يشملها الفصل غير محددة ويمكن أن يقسم البند إلى فروع نفقات الباب الأول والثاني الممثلة في ميزانية الأعباء المشتركة المسيرة من طرف وزارة المالية.

والباب الثالث والرابع نجدهما تقريبا في كل الميزانيات في مختلف الوزارات.

الباب الأول : أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات وهي أعباء ممنوحة لتغطية أعباء الدين المالي والمعاشات وكذلك مختلف الأعباء المحسومة من الإيرادات.<sup>1</sup>  
الفقرة الأولى : احتياط الدين.

الفقرة الثانية : الدين الداخلي، الدين العام.

الفقرة الثالثة : الديون الخارجية.

الفقرة الرابعة: الضمانات.

الفقرة الخامسة : النفقات المحسومة من الإيرادات.

الباب الثاني : تخصيصات السلطات العمومية : وهي عبارة عن الاعتمادات الضرورية واللازمة لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين والأجهزة والمعدات والعتاد يتكون من الفقرات التالية :

الفقرة الأولى : رواتب العمل.

الفقرة الثانية : المعاشات المنح العائلية.

الفقرة الرابعة : المستخدمين المعدات تسيير المصالح.

الفقرة الخامسة : المستخدمين وأعمال الصيانة.

الفقرة السادسة : المستخدمين إعانات التسيير.

الفقرة السابعة : المستخدمون النفقات المختلفة.

الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

الباب الرابع : التدخلات العمومية: و يتكون هذا الباب من الفقرات التالية.

الفقرة الأولى : التدخلات العمومية والإدارية مثل إعانات المجموعات المحلية.

الفقرة الثانية : الأنشطة الدولية مثل المساعدات التي تمنح للهيئات الدولية.

الفقرة الثالثة : تشمل النشاط التربوي والثقافي مثل تقديم المنح.

الفقرة الرابعة : النشاط الاقتصادي والتشجيعات والتدخلات مثل الإعانات الاقتصادية والمكافآت.

<sup>1</sup> علي زغود، مرجع سبق ذكره، ص32.

الفقرة الخامسة: النشاط الاقتصادي إعانات للمؤسسات للمصلحة الوطنية (إعانات للمصالح العمومية الاقتصادية)

الفقرة السادسة: الإعانات الاجتماعية: المساعدات والتضامن.

الفقرة السابعة: النشاط الاجتماعي التوقعات (مساهمة الدولة في الصناديق المعاشات وصناديق الصحة) ومادام تهدف إلى التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وكل ما تحدثه من آثار فهو غير مباشر، لذلك تسمى أيضا بالنفقات الاستهلاكية، حيث تتوزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة وتظهر نفقات التسيير في أربعة أبواب وهي<sup>1</sup> :

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسوبة من الإيرادات.
- تخصصات السلطات العمومية.
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- التدخلات الحكومية.

## (2) نفقات التجهيز (الاستثمار) :

أي الموضوعية إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو الاستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي، مثل الزراعة والصناعة الهيدروكاربور، الأشغال والبناء النقل والسياحة.

ولا يمكن لأية عملية أن تنجز إلا إذا كانت مسجلة ، وتجدر الإشارة إلى أنه تختلف الاعتمادات المفتوحة لتغطية نفقات التسيير عن تلك التي تخصص لسد نفقات الاستثمار حيث "تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة ووفقا للمخطط الإنمائي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب هي:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة: وتشمل النفقات التي تستند إلى أملاك الدولة أو إلى أملاك المنظمات العمومية وشبه عمومية.
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة
- النفقات الأخرى برأس المال".

ويلاحظ أن تقسيم ميزانية النفقات يخضع لقاعدة معروفة وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات ومعناها أن اعتماد البرلمان للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام أي أنه لا يجوز أن يوافق البرلمان مثلا على تخصيص 30 مليون دينار لنفقات وزارة

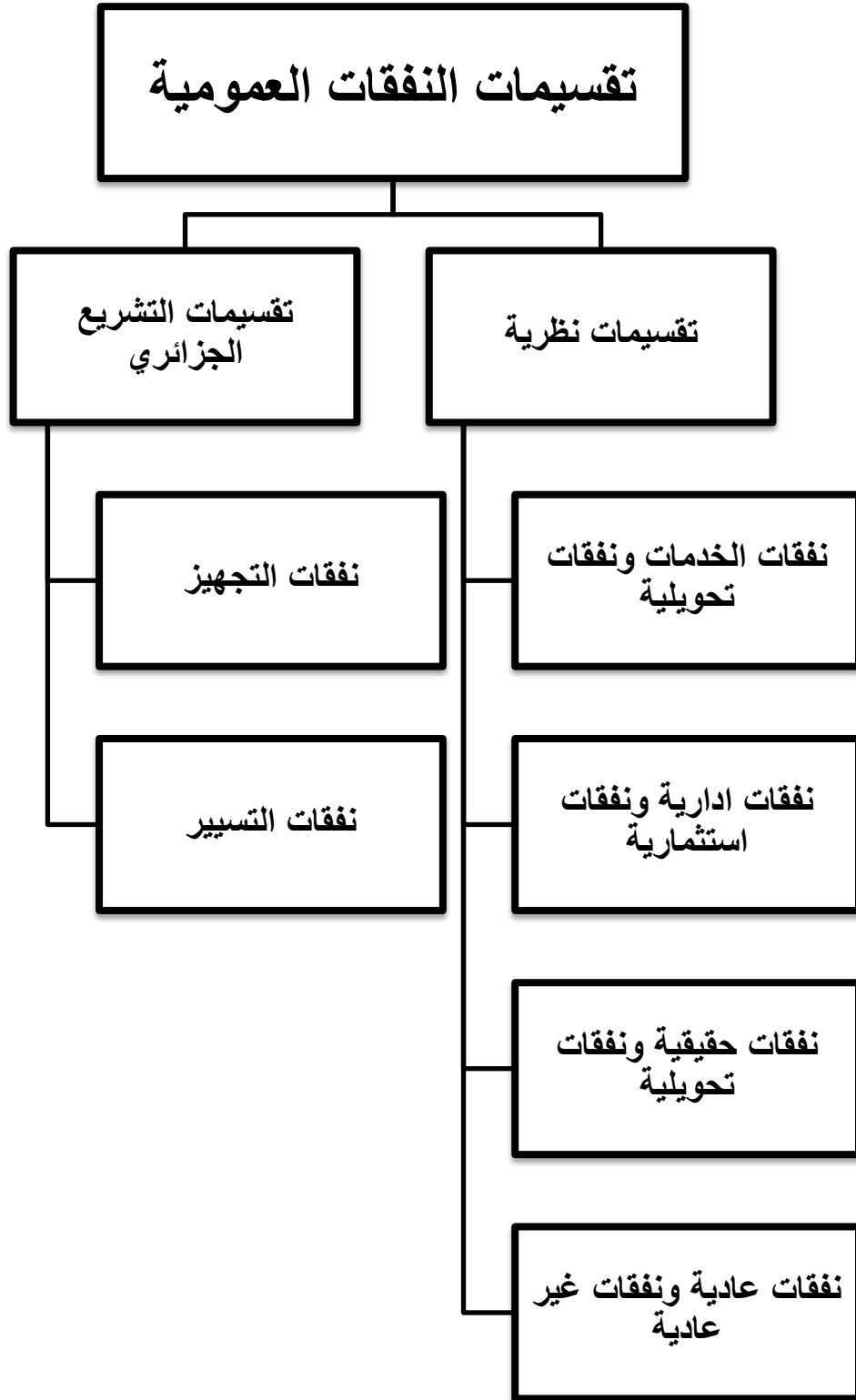
<sup>1</sup> علي زغود، مرجع سبق ذكره، ص34.



الإسكان تاركا للحكومة أمر توزيع هذا المبلغ على أوجه إنفاق الوزارة المختلفة من مرتبات الموظفين ونفقات إدارة وصيانة مباني الوزارة واستثمارات في المشروعات التي تقوم بها وغير ذلك، بل يتعين أن يوافق البرلمان على تخصيص مبلغ معين لكل وجه من أوجه إنفاق الوزارة وبمقتضى هذه القاعدة لا يجوز للحكومة أن تنقل مبلغا اعتمده البرلمان للنفقات الواردة في الباب معين للإنفاق على موافقته وبمفهوم المخالفة يجوز للحكومة أن تنقل الاعتماد المخصص لبند من البنود الواردة في اعتماد باب الإنفاق على البند آخر وارد نفس الباب، ولا تختلف النفقات من وزارة إلى أخرى<sup>1</sup>.

الشكل 01 : يبين تقسيمات النفقات العمومية

<sup>1</sup> علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص35.



المصدر : إعداد الطلبة

الفرع الثالث : تنفيذ النفقات العامة

نفرق عادة بين أربع مراحل في تنفيذ النفقات : الالتزام، الأمر بالصرف، التصفية والدفع. هذا ما يستنتج من نص المادة 11 من قانون 15 أوت 1990 المتضمن للمحاسبة العمومية والذي ينص على أن "إن عمليات النفقات تعني استعمال الاعتمادات المرخصة وهي تتحقق حسب الأعمال المعرفة في المواد 19 20 21 22" هذه الأعمال هي :

### (1) الالتزام :

الالتزام هو الفعل الإرادي عن السلطة الإدارية من أجل استهداف عملية تنجر عنها نفقة ويخضع هذا الفعل الإرادي إلى تأشيرة المراقب المالي تنص المادة 19 من قانون 15 أوت 1990 على أن "الالتزام هو الفعل الذي يلاحظ من خلاله عن نشوء دين يقع على عاتق الدولة أي يجعل النفقة العمومية تنشأ قانوناً"<sup>1</sup>

فهذا التعريف يدل على الالتزام القانوني الذي يجب أن نميز بينه وبين الالتزام المحاسبي. فالأول يدل على الالتزام الذي يقع مستقبلاً على الخزينة العمومية، ويكون إما صريح أو ضمني وقد يكون مشروط أو غير مشروط وينتج مثلاً من إبرام صفقة، اتفاقية، طلبية من مرسوم أو قرار تعيين. أما الالتزام المحاسبي فهو الترجمة للالتزام القانوني من الناحية المحاسبية وهو يهدف إلى "الحبس المحاسبي".

للمبلغ المقابل للنفقات الناتجة عن الالتزام القانوني فهو يتحقق من الناحية التطبيقية، بوضع تأشيرة المراقب المالي مع بطاقة الالتزام للنفقة.

يسمى الاقتراح المحاسبي في باب نفقات الاستثمار باقتراح تخصيص رخصة برنامج، فالقاعدة في القانون الميزانية والمحاسبة العمومية في الجزائر أنه لا يمكن الالتزام بعملية بدون التأشيرة المسبقة للمراقب المالي الذي يمثل العنصر الرئيسي للرقابة القبلية.<sup>2</sup>

### (2) مرحلة التصفية :

حسب المادة 20 من قانون 90-21 "تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية".<sup>3</sup>

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

<sup>1</sup> المادة 19 من القانون 90-21، المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

<sup>2</sup> ديندي يحيى، مرجع سبق ذكره، ص 117.

<sup>3</sup> المادة 20، من القانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

و مرحلة التصفية تنقسم إلى مرحلتين أساسيتين هما:

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

ونشير إلى أن عملية التصفية تبدأ عند استلام البضاعة المتعلقة بالنفقة.

### (3) مرحلة الأمر بالدفع :

حسب المادة 21 من قانون 21-90 : "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات، الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية".<sup>1</sup>

وهو الفعل الذي بموجبه يطفى محاسب الخزينة دين إنشائه الدولة تجاه دائن حقيقي مقابل وصل مبرئ، غير أنه في حالة ما إلا لم يتمثل الدائن في غضون أربع سنوات من أجل المطالبة بحقوقه، فإن هذه الأخيرة تسقط باسم قاعدة " الانقضاء الرباعي".

لأن النظام القانوني لديون الدولة يجعلها معفاة من التنفيذ الجبري فلا يمكن للقاضي أن يجبر الدولة على الدفع لكن يمكنه إدانتها بدفع التعويض لضحاياها، إضافة إلى هذا يمكن لكر المادة 22 من قانون أوت 1990 التي عرفت الدفع على أنه العمل المبرئ للنفقة العمومية ويمثل العملية المادية أي دفع المال. وتأتي هذه المرحلة بعد مرحلتي الالتزام والتصفية، فيتم فيها تحرير حوالة الدفع أو سند الأمر بالصرف، والذي يعتبر بمثابة أمر بالدفع موجه للمحاسب العمومي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادة 21، من القانون 21-90 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

<sup>2</sup> ديندني يحيى، مرجع سبق ذكره، ص 119.

### المبحث الثاني : سيرورة الرقابة المالية على النفقات العمومية

سيتناول هذا المبحث على عموميات الرقابة المالية وكذلك مراحل وأساليب تنفيذ الرقابة المالية ولقد تطرقنا في المطلب الثالث على الهيئات المكلفة بالرقابة المالية على النفقات العمومية.

#### المطلب الأول : عموميات الرقابة المالية

سيتم التطرق إلى التطور التاريخي للرقابة المالية، ومفهومها، بالإضافة إلى أنواعها وأهدافها.

#### الفرع الأول : التطور التاريخي والوظيفي للرقابة المالية

##### أولا : التطور التاريخي للرقابة المالية

لم تكن الرقابة وليدة اليوم وإنما مرت بأزمان وعصور متعاقبة حتى وصلت إلى يومنا الحاضر، حيث رافقت الرقابة نشوء الحضارات الإنسانية، وتطورت بتطورها، وما ملامحها وأشكالها وتنظيماتها التي نجدها اليوم إلا خلاصة ما توصلت إليه جهود وأفكار من سبقنا في هذا المجال. فإذا ما أمعنا النظر في الأحداث التاريخية للحضارات الإنسانية، لوجدنا بأن الرقابة عرفت في بلاد الرافدين منذ آلاف السنين، إذ تبين الألواح الطينية التي وجدت في تلك البلاد على وجود قوانين مكتوبة باللغة الأكادية تشير إلى ما يشبه المصادقات المستعملة في التدقيق المعاصر، وقد كان المراقب يستمع إلى تقارير الموظفين المتعلقة بالمخزون وكيفية إنفاقهم له ليحاسبهم على ذلك.

ولقد نصت بعض الشرائع والقوانين في تلك الفترة على عقوبات صارمة بحق من يتعدى على المال العام تصل إلى عقوبة الإعدام، حيث نصت المادة السادسة من شريعة هامورابي، والتي وجدت في مدينتي أور وبابل على ما يلي "إذا سرق رجل حاجة تعود للآلهة أو للقصر، فإن ذلك الرجل يعدم، ويعدم كذلك من توجد بيده الحاجة المسروقة."

أما في الشرق ظهرت في العراق فكرة المحاسبة عند السومريون قبل ثلاثة آلاف عام قبل الميلاد حيث وجدت وظائف الكاتب الذي الرسائل والوثائق القانونية عقود البيع والشراء والافتراض إضافة إلى كونه يعمل محاسباً لتدوين الغنائم، لاشك أن فكرة وجود محاسبة تعني رقابة بحد ذاتها، وقد شرعت القوانين

المنظمة للشؤون الإدارية والمال، وكان من اختصاصات هذه الإدارة التحقيقات في الشكاوى والسهر على الأشغال الهامة ومراعاة الدقة في تحصيل الضرائب، وكان مدير الإدارة المركزية في ذلك الوقت يقوم بتقديم كشف حساب دقيق عن قيمة محاصيل الزراعة لديه، وبذلك تتضح معالم نظرية المساءلة التي كان معمولاً بها في تلك العهود.<sup>1</sup>

في مصر الفرعونية ظهرت فكرة الرقابة الإدارية التي تتولاها الإدارة قيل حوالي ألف عام قبل الميلاد، فكان هناك تشريع حور محب الذي تضمن في مادته الأولى إجراءات لمنع اغتصاب السفن التي تستعمل في تسليم الضرائب والقرايين الآلهة كما تضمن إجراءات ضد الرشوة في تحصيل الضريبة العامة. أما في العصر الروماني في مصر فقد ظهرت وظيفة مراقب الحساب الخاص ( يراد بذلك المسائل المالية الغير عادية ومثال ذلك الغرامات التي تحصلها الحكومة والأراضي والأموال التي ليس لها صاحب يصدر أحكام بمصادرتها ) حيث كانت هذه الوظيفة من أخطر الوظائف في ذلك العصر.<sup>2</sup>

### ثانياً: التطور الوظيفي للرقابة المالية

تطور مفهوم الرقابة المالية بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي للمنظمات. حيث بدأت بمفهومها المالي التقليدي على الرقابة المحاسبية القائمة على المراجعة المستندية والتحقق من سلامة تطبيق القوانين المالية.

أن الرقابة المالية وفق المنهج الحديث لم تعد قاصرة على الإجراءات التي تتبع لمراجع الحسابات والتصرفات المالية، بل تجاوزت هذا المفهوم إلى تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة ، وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية وفق الزمن المحدد لها.

إذاً يمكننا القول بأن عملية الرقابة المالية انتقلت من قسم في ديوان المحاسبة إلى جهاز مستقل في الرقابة المالية.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني : مفهوم الرقابة المالية

<sup>1</sup> عبد الرؤوف جابر، دور رقابة ديون المحاسبية، دراسة قانونية، مكتبة دار الثقافة، عمان 1997، ص10.

<sup>2</sup> عبد الرؤوف جابر، مرجع سبق ذكره، ص11.

<sup>3</sup> عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مكتبة الإشعاع للطباعة والنشر، 1997، الطبعة الأولى، ص19.

**المفهوم اللغوي:** يعني المحافظة على الشيء وصونه وحراسته، وهذا المفهوم يعتمد على المحافظة على الأموال وترشيد إنفاقها.

**الرقابة شرعا:** استعمال فقهاء الشريعة الرقابة بمعناها اللغوي فهي عندهم المحافظة والانتظار،

فمن قوله تعالى: {كيف وإن يظهروا عليكم لا يرقبوا فيكم إلا ولا ذم (08) } سورة التوبة

وقوله تعالى: { لا يرقبون في مؤمن إلا ولا ذم وأولئك هم المعتدون (10) } سورة التوبة

يهتم بالجانب الوظيفي للرقابة ويركز على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقه فهو يهتم بوجود عمليات معنية يلزم توافرها الإمكان تحقيق الرقابة ويتضمن تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها.

فيرى بعض الكتاب أن الرقابة تعني العمل على تحقيق أهداف معنية تسعى الوحدة إلى إنجاز بينما يعتقد فريق آخر أن أساس الرقابة هو تحديد العمل المطلوب أدائه من كل فرد داخلها إذا في هذا ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة.

الرقابة بمدلولها العام : التحقق أولا بأول من أن التنفيذ يتم وفق ما هو مقرر له في الخطة وفي حدود التعليمات والقواعد المقررة بغية اكتشاف نواحي الخطأ والانحرافات وإيجاد الحلول المناسبة لها وعلاجها وتلافي الوقوع في تلك الأخطاء، شريطة أن تتناول الرقابة كامل أوجه نشاط الجهة الخاضعة للرقابة وعلى اختلاف مستوياتها الإدارية.

كما تعددت تعاريف الرقابة المالية وسنذكر بعضا منها:

• هي وظيفة أساسية من وظائف الإدارة تساهم في إعداد السياسات والأهداف والخطط والبرامج عن طريق التأكد من أن الخطط تترجم أهداف الوحدة.<sup>1</sup>

• مراجعة للحسابات وفحص انتقادي منظم وموضوعي للتصرفات والعمليات بهدف التأكد من صحة أدائها.

• عرفها مكتب المحاسبة العام في الولايات المتحدة الأمريكية باعتباره هيئة الرقابة الخارجية كما يلي:

– فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعتها.

<sup>1</sup> عوف محمود الكفراوي، مرجع سبق ذكره، ص20.

– فحص كفاءة واقتصاديات العمليات ومراجعتها.

– فحص ومراجعة نتائج البرامج.

• عرفت لجنة الأدلة والمصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الرقابة المالية في القطاع الحكومي بأنها الرقابة التي تأخذ أحد الشكلين الآتيين:

– رقابة مالية خارجية : تقوم بها أجهزة رقابية مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة.

– رقابة مالية داخلية : تقوم بها وحدات إدارية تعمل داخل الجهة الخاضعة للرقابة.

### الفرع الثالث : أنواع وأهداف الرقابة المالية

#### أولا : أنواع الرقابة المالية

للرقابة المالية أنواع متعددة وقد صنفنا إلى ثلاثة أصناف وهي:

• الرقابة حسب التوقيت الزمني.

• الرقابة حسب موضوع الرقابة.

• الرقابة حسب الجهة التي تمارس الرقابة.

#### 1. الرقابة المالية حسب التوقيت الزمني:

يمكن تقسيم الرقابة إلى:

##### أ. الرقابة المالية السابقة :

يعد هذا النوع من الرقابة احد عناصر التوجيه في العمل الإداري إذا ما استعمل في إطار السليم للوقاية من أخطاء التنفيذ لذلك أطلق عليه اسم الرقابة الوقائية لا يعمل على تلافي وقوع الأخطاء والانحرافات ويستهدف هذا النوع من الرقابة التحقق من مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه، إذ تتم عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف فلا يجوز لأي الوحدة تنفيذية الارتباط بالتزام ودفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة الرقابية على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة ومن الطبيعي أن تتم الرقابة المسبقة على جانب النفقات فقط، أما في الجانب الإيرادات فإن تتم الموافقة المسبقة على الإيرادات وتوزيعها على البنود المصروفات فضلا عن الفحص المستندات والتأكد من



صحتها وتتخذ الرقابة السابقة على الصرف إشكالا متعددة فقد يصرح للبنك المركزي لأن يضع المبالغ التي وافقت عليها السلطة التشريعية تحت تصرف الأمرين بالصرف، وقد تتضمن الحصول تقديما على إقرار من الجهة المختصة سلامة كل عملية على حده من الجهة القانونية والتثبت من صحتها من جميع الوجود مثلا وجود اعتماد لهذا النوع من النفقة أو إن إجراءات الارتباط بالالتزام قد تمت وفقا للقوانين واللوائح وان مستندات الصرف مطابقة للنظم المالية المعمول.

#### ب. الرقابة المالية المرافقة :

تتمثل هذه الرقابة في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الأجهزة الرقابية المختصة على ما تقوم به إدارات المنشأة من نشاط مالي يتعلق بالنفقات التي تقوم بها والإيرادات التي تحصل عليها، إن هذا النوع من الرقابة يمتاز بالاستمرار والشمول، حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال ويتابع خطوات التنفيذ. إن أهم ما يميزه هو اكتشاف الأخطاء لحظة وقوعها، فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحه.

#### ج. الرقابة المالية اللاحقة :

يمكن أن نطلق على هذا النوع من الرقابة بـ ( الرقابة الكاشفة ) وهي عملية مراجعة وفحص الدفاتر المحاسبية ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي، وكافة النشاطات الاقتصادية التي قامت بها المنشأة، وذلك بعد أن تكون كافة العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت وذلك للتعرف على المخالفات المالية والانحرافات التي وقعت.<sup>1</sup>

#### 2. الرقابة المالية من حيث موضوعها:

##### أ. الرقابة المحاسبية :

<sup>1</sup> حسين محمد سمحان، مرجع سبق ذكره، ص 216.

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

### ب. الرقابة الاقتصادية :

عرف هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية بهدف إصلاح ما دمرته الحرب من خلال محاربة الكساد تحقيق الازدهار الاقتصادي، يهدف هذا النوع من الرقابة إلى مراجعة نشاط السلطات العامة من حيث المشروعية والبرامج التي تقوم بتنفيذها للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال وتكلفة إنجازها وبيان مواطن الضعف في التنفيذ وما قد يصاحبه من إسراف وتبذير، بالإضافة إلى التأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ وحسن سير العمل في المواعيد المقررة ومدى تحقيق النتائج المرجوة. والرقابة الاقتصادية تتضمن رقابة الكفاءة ورقابة الفعالية معاً، حيث تعني الأولى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج بأقل قدر ممكن من الجهود والتكاليف والثانية تعني الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة.

### ج. الرقابة على البرامج:

يهتم هذا النوع من الرقابة بمدى تحقيق الخطط والبرامج للأهداف المحددة.<sup>1</sup>

### 3. أنواع الرقابة من حيث الجهة التي تمارس الرقابة :

#### أ. الرقابة الداخلية :

يمارس عملية المراقبة الداخلية أفراد مختصون يعملون في نفس الشركة، ومن الأسباب التي تزيد من قيمة أعمال المراقبين الداخليين أنهم يكونوا معاشي لظروف العمل وأكثر إلماماً بها وبالتالي فهم أقدر على فهم الحسابات المالية للشركة.

#### ب. الرقابة الذاتية :

<sup>1</sup> سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة، منشورات الدائرة الإعلامية في المجالات والنواب، بغداد، 2008، ص79.

تمارس هذه الرقابة داخل الجهة المنفذة للأعمال باعتبارها المسؤولة عن التنفيذ وذلك بغرض التأكد من أن العمل يسير وفق ما هو مطلوب، والكشف عن أسباب الفشل، وذلك باعتبارها الجهة المسؤولة عن عملها. ومن أجل نجاح الرقابة الذاتية فإنها تتطلب:

- توزيع العمل بين الموظفين، تحديد مسؤوليات وواجبات كل منهم بشكل يكفل الحد من الغش والأخطاء.
- أن لا ينفرد موظف واحد بإتمام عمل من أوله إلى آخره.
- تفهم الموظفين لواجباتهم الكاملة.
- تغيير واجبات الموظفين من حين لآخر بما لا يتعارض مع مصلحة العمل، وأن الحكمة من هذا هو اكتشاف أي تواطؤ قد يحصل بين الموظفين في الإدارة الواحدة.
- أن يجري جرد مفاجئ أو تفتيش دوري للخزينة.

### ج. الرقابة الخارجية:

يتولى عملية الرقابة الخارجية خبراء مختصون من خارج المنظمة، وعادة ما يكونون ممثلين لمكاتب مستقلة ومتخصصة، والهدف الأساسي للمراقبين الخارجيين هو التقييم الدقيق لمدى ملائمة أدوات الرقابة المالية المستخدمة لتقييم الأداء المالي للشركة وإلى كشف الانحرافات، ويقوم المراقبون بعد التأكد من النتائج بإبلاغها إلى الجهات الإدارية العليا والجهات المسؤولة أو المدير المالي، وعادة ما تتم الرقابة الخارجية بشكل دوري وعلى أساس سنوي ومهمة المراقب لخارجي هي التعليق على الرقابة الداخلية وبيان مستوى وجودة الأداء للرقابة الداخلية.<sup>1</sup>

### ثانياً : أهداف الرقابة المالية:

تتمثل أهم المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية في انتظام ذلك النشاط وأدائه طبقاً للخطط الموضوعية وفي إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية للأفراد والاعتداء على الحريات العامة، كما أن أهداف الرقابة تطورت وفق تطور الدول، حيث أن هناك أهداف تقليدية وأخرى

<sup>1</sup> سيروان عدنان مبزرا الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص80.

حديثاً

ومتطورة.<sup>1</sup>

نتعرض إليها في الفرعين التاليين:

### 1. الأهداف التقليدية:

- تدور هذه الأهداف حول الانتظام، وهي من أقدم الأهداف التي سطرت لها الرقابة ويمكن ذكر أهمها:
- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات.
- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق وحدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد.
- عملية التفتيش المالي والتي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية.

### 2. الأهداف الحديثة :

تتمثل الأهداف الحديثة للرقابة المالية في النقاط التالية :

- التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة والإجراءات المستخدمة.
- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقاً للسياسة المعتمدة.
- بيان أثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته.
- الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.

### المطلب الثاني : مراحل وأساليب تنفيذ الرقابة المالية

سيتم التطرق إلى مراحل تنفيذ الرقابة المالية وأساليب ومستلزمات تنفيذها.

### الفرع الأول : مراحل عملية الرقابة المالية

إن القيام بعملية الرقابة المالية تمر بأربع مراحل أساسية هي:

<sup>1</sup> محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص55\_ص56.

**أولاً: مرحلة الأعداد:**

قبل القيام بعملية الرقابة يجب تحضير فريق العمل الذي سوف يقوم بعملية الرقابة وتعدّ هذه المرحلة من المراحل الهامة لأن اختيار أفراد العمل الأكفاء سوف ينعكس بصورة جيدة على باقي المراحل.

لذلك على المراقب المالي أن يتمتع بعدد من الخصائص منها<sup>1</sup> :

1. قدرة المراقب المالي على توفير معلومات دقيقة عن أوجه نشاط المنشأة المالي.
  2. الإلمام بأوجه نشاط المنشأة الخاضعة للرقابة.
  3. قدرة المراقب المالي الاتصال مع جميع إدارات المنشأة.
  4. اكتساب ثقة الآخرين الأمر الذي يؤدي إلى تسهيل مهمته في الرقابة وذلك من خلال تقديم المساعدة.
  5. القدرة على تحليل البيانات المتوفرة وتحويلها إلى معلومات ذات فائدة.
  6. أن يتسم بالموضوعية والمرونة وابتعد عن التحيز.
- بعد الانتهاء من عملية الأعداد تأتي للمرحلة التالية وهي:

**ثانياً: مرحلة جمع البيانات**

في هذه المرحلة يقوم فريق عمل الرقابة بجمع البيانات المالية من مصادرها سواء كانت محفوظة في السجلات المحاسبية أو المحفوظة على أجهزة الحواسيب واستخراج هذه البيانات وجدولتها للقيام بالعملية التي ستليها.

**ثالثاً: مرحلة الفحص**

في هذه المرحلة يقوم المراقب المالي بمقارنة البيانات التي حصل عليه مع ما هو مخطط وهنا يستعين المراقب المالي بأدوات الرقابة المالية وهي:

1. الموازنة التخطيطية : وتعتبر من أهم الأدوات المستخدمة في الرقابة وهي عبارة عن خطة شاملة لجميع عمليات المنشأة خلال مدة معينة فهي تحوي على معايير من أجل مقارنة الانجاز الفعلي وقياس الأداء.

<sup>1</sup> سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص92.

2. التحليل المالي : يعتبر التحليل المالي الخطوة الأساسية في الرقابة المالية لأن هذه العملية تتضمن مقارنة الخطط الموضوعة ومستوى تنفيذها، والمقارنة بين الفترات الزمنية المختلفة وبين المنشآت المتماثلة.

وتتم عملية المقارنة في التحليل المالي من خلال:

- تحليل القوائم المالية : وذلك من خلال الميزانية العمومية حساب الدخل.
- التحليل عن طريق النسب المالية المختلفة : مثل نسب السيولة والربحية والعائد على الاستثمار.

#### رابعاً: التقارير المالية

بعد الانتهاء من العمليات السابقة يأتي دور رئيس فريق عمل الرقابة لإعداد التقرير المالي للمدير ليصبح على علم بكل العمليات المالية أثناء تنفيذ الخطة المالية وعند الانتهاء منها. وهذه التقارير يجب أن تكون مختصرة وذلك من خلال أما عرضها على شكل رسوم بيانية أو بأشكال أخرى تظهر مدى التغيرات المالية التي تحدث في المنشأة وتعرض أسباب المشاكل المالية.

#### الفرع الثاني : أساليب تنفيذ الرقابة المالية

لقد ذهبت قوانين وأنظمة اغلب الدول بتحديد أساليب معنية لتنفيذ الرقابة المالية كالاتي:

##### أولاً: الرقابة الشاملة

وفقاً لهذا الأسلوب تتولى جهات الرقابة إجراء رقابة عامة وتفصيلية على جميع المعاملات المالية تمارسها الجهات الخاضعة للرقابة أو إن هذه تكون شاملة إلا إجمالية أو قد يتم تحقيق الرقابة الشاملة على القطاع معين وفي مجال نوعي معين من المجالات الأعمال المالية للوحدة الإدارية، أو رقابة إجمالية على باقي المجالات.

##### ثانياً : الرقابة الانتقائية

وفقا لهذا الأسلوب يتم اختيار عينة من بين المعاملات المالية المراد مراقبتها وفحص تلك العينة كنموذج قياسي الأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة.

ويمكن استخدام أسلوب الرقابة الانتقالية بطرق متعددة:

#### أ. العينة العشوائية :

حيث يتم إختيار عينة أو عينات معينة من المعاملات المالية بطريقة عشوائية وإخضاعها للرقابة دون الحاجة إلى إخضاع جميع المعاملات المالية في الوحدة الإدارية، ويتبع مثل هذا الأسلوب في المؤسسات والإدارات والشركات التي فيها أعمال مالية ضخمة أو متعددة.

#### ب. العينة الإحصائية:

وفقا لهذه الطريقة يتم تقسيم المعاملات المالية التي تقوم الجهة الخاضعة للرقابة على طبقات متشابهة ومتجانسة من ناحية الحجم والنوع تم يتم إختيار عينة من كل طبقة على حده.

#### ج. العينة العنقودية :

حيث يتم إختيار عينة معينة، ويمتد هذا الإختيار إلى مختلف مفردات موضوع المعاملة المالية التي تم إختيارها بحيث تمثل العينة مجموعة من المعاملات المالية لموضوعات مترابطة أو ذات صلة بموضوع العينة المختارة.

وجدير اذكر إن لكل أسلوب من أساليب تنفيذ الرقابة المالية عيوباً معنية فأسلوب الرقابة الشاملة من الصعب تطبيقه في الدول الحديثة بسبب كثرة المعاملات المالية أو الرقابية الانتقالية فغياب عليه عدم دقة والموضوعية في النتائج لأنها تتم بشكل انتقائي عشوائي غير معبر عن الأرقام الحقيقية.<sup>1</sup>

### ثالثاً: الرقابة المستمرة

يتضح أسلوب الرقابة المستمرة في الرقابة الداخلية التي يمارسها محاسب الإدارة، حيث يتم الفحص والمراقبة بشكل دائم ومستمر للمستندات والقيود الحسابية للجهة الخاضعة للرقابة طوال العام.

### رابعاً: الرقابة الدورية

وتتم الرقابة على فترات دورية خلال السنة، كأن تقوم أجهزة الرقابة الخارجية بمراجعات دورية لبعض الوحدات الخاضعة للرقابة، أو في حالة جرد المخازن والعهد في فترات تحددها الإدارة، أو جهة الرقابة أو في حالة إجراء الرقابة السنوية على الحسابات النهائية لكل عام وإصدار التقرير الرقابي السنوي.

### الفرع الثالث : مستلزمات تنفيذ الرقابة المالية

لقد استمدت هذه المستلزمات من الشروط أو المقومات التي يجب إن يتصف بها نظام الرقابة المالية، والشروط التي يجب توفرها في من يمارس مهمة الرقابة والقواعد التي يجب أن يتبعها في عمله الرقابي، وقد اهتمت الجمعيات والهيئات العالمية الإقليمية والدولية المختصة بالرقابة المالية هذه المستلزمات ومن هذه الهيئات: المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية واتحاد المحاسبين الدولي والمجتمع الأوربي للخبراء المحاسبين والاقتصاديين الماليين وجمعية المحاسبين والمراجعين بإنكلترا وجمعية المحاسبين في أمريكا والمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة والمنظمة الأفريقية للأجهزة العليا للرقابة، كل هذه المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية وضعت القواعد العامة والمقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية، فضلاً عن المقومات الأساسية التي يجب توفرها في أجهزة الرقابة المالية والقائمين بمهمة الرقابة بصورة عام.<sup>2</sup>

لذلك سنتطرق إلى هذه المقومات التالية كالآتي:

<sup>1</sup> سيروان عدنان مبرز الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص94.

<sup>2</sup> سيروان عدنان مبرز الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص95.



### أولاً: المقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية

هناك مقومات أساسية يجب توفرها في نظام الرقابة المالية أهمها:

1. سهولة ووضوح النظام الرقابي : يجب إن يكون نظام الرقابة سهلاً وواضحاً للقائمين عليه فبساطة النظام الرقابي ووضوحه تعتبر من الشروط اللازمة لنجاحه وفاعليته، لأن أي تعقيد في النظام الرقابي يؤدي إلى إرباك في عملية الرقابة وحدوث أخطاء فيها وبالتالي عدم فاعليته
2. مرونة وملائمة النظام الرقابي : يجب أن يلاءم نشاط الرقابة طبيعة عمل الجهة موضوع الرقابة، فمثلاً يجب أن تختلف برامج المراجعة والفحص في إدارات الدولة عنها في شركات القطاع العام، فضلاً عن ذلك لا بد من إن يتصف نظام الرقابة بالمرونة لضمان فاعليته ونجاحه، وذلك من خلال التوجيه والإرشاد البناء.
3. الاقتصاد في تكاليف العمل الرقابي : يتمثل الاقتصاد في تكاليف الرقابة بالاكتفاء بالعدد المطلوب من الموظفين والذي لا يتعدى الحاجة الفعلية لأعمال الرقابة واختصاصات هذه الأجهزة.

### ثانياً: المقومات الأساسية لمن يتولى مهمة الرقابة المالية

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

- 1: الاستقلالية والحماية : لا بد إن يتوفر للقائمين بأعمال الرقابة الاستقلال الذي يبعدهم عن الضغوط والمؤثرات الخارجية، فضلاً عن الضمانات اللازمة لتحقيق الحماية الكافية لهم لضمان أداء عملهم الرقابي بنزاهة وإخلاص.

- 2: الخبرة والكفاءة : يجب أن يتمتع القائمون بأعمال الرقابة المالية الخبرة والكفاءة اللازمتين لأداء أعمالهم الرقابية بصورة صحيحة، وقد اهتمت قوانين بعض الدول وبعض الأعراف المعتادة في الرقابة المالية بتحديد معايير وشروط معينة لمن يتولى مهمة الرقابة المالية في مختلف فروعها ومجالات ومن أهم هذه الشروط والمعايير:

أ. يتم اختيار الأعضاء الفنيين من ذوي الخبرة الطويلة لشغل الوظائف العليا وبشروط خاصة من ضمنها سن معينة وقدر كاف من التراثة وان يكونوا من كبار موظفي الحكومة وان تكون لهم إجراءات خاصة في التعيين.

ب. يتم اختيار الفنيين في المستويات الوظيفية الدنيا من الخريجين في الجامعات والمعاهد ومن المتخصصين في المحاسبة والاقتصاد والإدارة والقانون وذلك باختيار أفضل الكوادر من الخريجين.

ج. يتم تدريب الأعضاء الجدد مدة زمنية كافية في مجال تخصصاتهم قبل مباشرة أعمال الرقابة المالية.

3. العناية المهنية الحريضة : لا بد لمن يقوم بمهمة الرقابة إن يبذل العناية المهنية التي تتم عن الحرص القاطع في جميع مستويات الرقابة للوصول إلى مكامن الإسراف والانحرافات والخلل في تنفيذ العمليات المالية فالمراقب لا بد إن يسخر إمكانياته كافة ليحصل على أكبر قدر ممكن من الأدلة والبراهين، التي تدين مرتكبي المخالفات، وذلك من خلال الفحص والتمحيص والتدقيق المستندي والاستفسارات.

ومن هنا نرى بأنه لا يجوز للمراقب المالي أن يتهم غيره بالفساد المالي واستباحه المال العام من دون وجود أدلة ومستندات دامغة وقرائن قوية تثبت إدانة المتهم هذا من جهة ومن جهة أخرى يجب أن يكون المراقب المالي على علم تام بالقوانين والأنظمة المالية والحسابات والمستندات واللوائح، لكي يعرف مدى خروج المفسدين عن القانون ومدى سلامة التصرفات المالية.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث : الهيئات المكلفة بالرقابة المالية على النفقات العمومية

سيتم التطرق إلى هيئات الرقابة المالية السابقة، المرافقة، والبعدية.

### الفرع الأول : الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية

#### أولا :تعريف الرقابة المالية القبلية

هي صورة موافقة من أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال، وبطبيعة الحال عمليات المراجعة والرقابة هنا تتم على جانب النفقات فقط، فلا يتصور أن تتم الرقابة المسبقة على تحصيل الإيرادات، ولكن تعني الموافقة مسبقا على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات، وقد

<sup>1</sup> سيروان عدنان مبرزا الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص96\_ص97.

تمتد إلى أكثر من ذلك فتشمل فحص المستندات والتأكد من سلامتها، وهي رقابة مانعة لوقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان.

بالإضافة إلى ما تقدم ذكره، فإنه في الحالات التي تتم فيها عمليات الرقابة عن طريق جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية، قد يؤدي إلى سلب الجهة التي تمارس الرقابة، الكثير من اختصاصات السلطة التنفيذية وظهور نوع من المركزية الإدارية، تقود إلى تعقيد الإجراءات وتزايد الخلافات بين الهيئات التي تتبعها هذه الوحدات وجهة الرقابة.

## ثانياً: المراقب المالي

### 1. تعريف المراقب المالي:

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

- ويمكن أن نميز بين نوعان من المراقبين، المراقب المالي والمراقب المالي المساعد وكل منهما يعين من بين الموظفين الذين يمارسون مهامهم في المديرية العامة للميزانية، وكل حسب رتبته.
- المراقب المالي مسؤول عن تسيير المصالح تحت الرقابة.
- المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها.

### 2. مهام المراقب المالي:

تتمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية، ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها، إضافة إلى الإشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلفة بمراقبتها.

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية، المادة 02، من المرسوم التنفيذي رقم 11\_381، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

وتطبيقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414 - 92 المؤرخ في 14 / 11 / 1992 والمتعلق بإجراءات الالتزام، يتحقق المراقب المالي من :<sup>1</sup>

- صفة الأمر بالصرف.
  - مشروعية النفقة العمومية ومطابقتها بالقوانين والأنظمة المعمول بها.
  - توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.
  - التخصيص القانوني للنفقة.
  - مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
  - وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل.
- بعد إبقاء هذه الشروط في أجل أقصاه عشرة أيام، يمدد إلى عشرة أيام أخرى في الحالات استثنائية بالنسبة للملفات المعقدة، والتي تتطلب فحصا وتدقيقا معمقين، يقوم المراقب المالي يوضح التأشيرة عن طريق وضع ختم وترقيم وتاريخ التأشيرة، وفقا لترتيب تسلسلي خلال السنة المالية.
- إضافة على المهام المرتبطة بإثبات مشروعية النفقات العمومية عن طريق قبول أو رفض وضع تأشيرة الدفع على الوثائق الخاصة يطلع المراقب المالي بمهام إدارية أخرى حيث يغير هذا الأخير مستشار ماليا الأمر بالصرف.

### 3. صلاحية المراقب المالي:

الصلاحية الأساسية للمراقبين الماليين هي الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك وتتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقة الالتزام، وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة لهم من طرف الأمرين بالصرف حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف، أو مفوضه القانوني عند الاقتضاء، ومطابقة النفقة للقوانين والأنظمة السارية المفعول، وتوفر الاعتمادات أو المناصب المالية، والصحة القانونية لحسم النفقة، والصحة المادية لمبلغ الالتزام، ووجود التأشيرات أو الآراء الاستشارية المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة، إذا كانت مفروضة قانونيا<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية، المادة 09، من المرسوم التنفيذي رقم 92\_414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بإجراءات الالتزام.

<sup>2</sup> المادة 09، من المرسوم التنفيذي رقم 92\_414.

وجزاء هذه التدقيقات يتلخص في منح تأشيرة المراقبة المالية، وذلك بوضعها على بطاقة الالتزام وسندات الإثبات عند الاقتضاء، إذا كان الالتزام مستوفيا للشروط المذكورة أعلاه، أو رفض تلك التأشيرة إذا كان الالتزام معيبا، وهذا الرفض قد يكون مؤقت أو نهائي:

#### أ. حالة الرفض المؤقت:

في حالة 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 مؤقت إذ يمكن للأمر بالصرف في هذه الحالة أن يتدارك النقائص المسجلة على اقتراح الالتزام بعد تلقيه الإشعار بالرفض المؤقت من طرف المراقب المالي، فيحصل بذلك على التأشيرة. فإنه قد يؤجل منح التأشير إلى حين تصحيح الأخطاء واستكمال البيانات والوثائق اللازمة للملف وذلك بمنح رفض مؤقت.<sup>1</sup>

#### ب. حالة الرفض النهائي:

يكون 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 وينتقى إشعار بالرفض النهائي.<sup>2</sup> ومع ذلك تبقى للأمر بالصرف إمكانية استعمال الإجراء الاستثنائي، المتمثل في مطالبة المراقب المالي بصرف النظر عن الرفض النهائي للتأشيرة، بقرار معلل وتحت مسؤوليته، وإجراء صرف النظر لم يقرر لصالح الأمرين بالصرف لتمكينهم من التملص من المراقبة المالية القبلية، وإنما هو بمثابة صمام أمان، يسمح لهم بمواجهة حالات الرفض التعسفي، أو غير المؤسس للتأشيرات من قبل المراقبين الماليين.

المراقبون الماليون مكلفون ببعض المهام الأخرى، التي تهدف إلى مساعدتهم على القيام بصلاحياتهم الرقابية، مثل مسك محاسبة الالتزامات التي تسمح لهم بتحديد مبالغ الالتزامات المحسومة من اعتمادات الميزانية، كما يقوم المراقبون بدور المستشارين الماليين للأمرين بالصرف، ويتمثل ذلك في جلب انتباه هؤلاء حول مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول بهما في المجال المالي، وتقديم النصائح لهم بشأن ما يمكن أن يعتبروه انحرافا عن قواعد حسن التسيير.

<sup>1</sup> المادة 11، من المرسوم التنفيذي 92\_414.

<sup>2</sup> المادة 12، من المرسوم التنفيذي 92\_414.

**ج. التفاضلي:**

ففي حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، يمكن للأمر بالصرف أن يتفاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل هذا الملف الذي يكون موضوع التفاضلي فوراً إلى الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب الحالة. ويرسل الالتزام مرفقاً بمقرر التفاضلي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التفاضلي وتاريخه، ويرسل المراقب المالي بدوره نسخة من ملف الالتزام موضوع التفاضلي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام، ويقوم الوزير بدوره وفي جميع الحالات بإرسال نسخة إلى المؤسسات المختصة في الرقابة.<sup>1</sup>

لا يجوز حصول التفاضلي في حالة الرفض النهائي وفق ما يلي:

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الإعتمادات أو انعدامها.
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.
- التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوزاً للإعتمادات وإما تعديلاً لها أو تجاوزاً لمساعدات مالية في الميزانية.

**4. مسؤولية المراقب المالي:**

يعتبر المراقب المالي مسؤول شخصياً أمام هيئات المراقبة ووزارة المالية على جميع المخالفات الصريحة للقوانين والأنظمة المعمول بها في مجال صرف النفقات العمومية إذ يعتبر هذا الأخير مسؤول عن التأشيرات غير القانونية أمام الغرفة التأديبية للميزانية والمالية التابعة لمجلس المحاسبة المؤهلة قانوناً لتحقيق ومراقبة نشاط المراقب المالي.

<sup>1</sup> المادة 18، من المرسوم التنفيذي 92\_414.

وفي حالة التحقيق من وجود مطالعة صريحة لقواعد الميزانية المالية تخصص الغرفة التأديبية بفرض عقوبات حالية على المراقب المالي المعني بالأمر وفقا للبند رقم 07 من المادة 88 من الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.<sup>1</sup>

إضافة إلى ذلك يملك وزير المالية صلاحياتٍ تأشيريات غير قانونية، وذلك عن طريق تحقيق ومراقبة التقرير السنوي الذي يعده المراقب المالي.

### الفرع الثاني : الرقابة المرافقة على النفقات العمومية

#### أولا : المحاسب العمومي

##### 1. تعريف المحاسب العمومي :

هو كل موظف أو عون له الصفة القانونية للممارسة باسم الدولة أو الجماعات المحلية والهيئات العمومية، عمليات الإيرادات والنفقات وحياسة وتداول الأموال والقيم العمومية. وأما المشرع الجزائري فيعرف المحاسب العمومي عن طريق تعداد المهام المنوطة به وذلك حسب المادة 33 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات التالية :<sup>2</sup>

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد العمومية.
- حركة حسابات الموجودات.

##### 2. أصناف المحاسبين العموميين:

المحاسب العمومي معنيا كان أو معتمدا من قبل الوزير المكلف بالمالية يكون إما محاسبا رئيسيا أو ثانويا.

<sup>1</sup> المادة 88، من الامر 95 / 20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة.

<sup>2</sup> المادة 33، من القانون رقم 90\_21، المؤرخ في 20 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

أ. المحاسب العمومي الرئيسي : هو الشخص المكلف بمراقبة وتنفيذ جميع العمليات المالية التي

تجرى في الجهة الإدارية التي يتواجد على مستواها، ويتصرف بصفته محاسبا مخصصا، بحيث يقيد بصفة نهائية في كتابته الحسابية كل العمليات الأمور بدفعها من صندوقه التي يحاسب عنها أمام مجلس المحاسبة.

وحسب ما ورد في المادة 10 من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-313، فالمحاسبون العموميون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجرى في إطار المادة 26 من قانون رقم 90-21 ويتصف بصفة المحاسب العمومي الرئيسي التابع للدولة كل من:

- العون المحاسب المركزي.
- أمين الخزينة المركزي.
- أمين الخزينة في الولاية.
- العون المحاسب بالنسبة لميزانيات ملحقة.

ب. المحاسب العمومي الثانوي : هو ذلك الشخص الذي يتولى القيام برقابة وتنفيذ العمليات المالية

في وحدة من وحدات الجهة الدارية التي يشرف عليها كليا محاسبا رئيسيا، ويتصرف بصفته محاسبا عموميا مساعدا عند قيامه بتلك العمليات المالية لحساب المحاسب العمومي الرئيسي. يتصف بصفة المحاسب العمومي الثانوي كل من:

- أمين الخزينة في البلدية
- أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية
- قابضو الضرائب.
- قابضو أملاك الدولة.
- قابضو الجمارك.
- محافظو الرهون.

المحاسب العمومي كيفما كانت طريقة تأهيله والصنف الذي ينتمي إليه فهو يلتزم بالتزامات خاصة ويتحمل مسؤولية المهام الملقاة على عاتقه.



### 3. المجالات الرقابية للمحاسب العمومي:

إن مجالات رقابة المحاسب العمومي متعدد، وهي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف، وتتمثل مجالات رقابة المحاسب العمومي وفق نص المادة 36 من قانون 90-21 في ما يلي:<sup>1</sup>

- أ. المحاسب العمومي مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.
- ب. التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، لذا كان من اللازم أن يرسل كل أمر بالصرف قرار تعيينه وعينه عن إمضائه للمحاسب العمومي حتى ينسئ له مطابقتها مع الإمضاء الموجود على الأمر بالدفع وهذا ما جاء في القرار الصادر عن وزير الاقتصاد المؤرخ في 06 جانفي 1991 المبين لكيفية اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين.
- ج. كما يراقب المحاسب العمومي شرعية عمليات تصفية النفقات والتي هي من المراحل الإدارية التي مختص بها الأمر بالصرف، ومن خلالها يتم التأكد من أداء الخدمة أي أن الإدارة لا تقوم بالدفع إلا بعدما يتم انجاز العمل المتفق عليه مع الدائن القائم بالأعمال.
- د. كما يعمل المحاسب العمومي على مراقبة توفر الاعتمادات، أي أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية.
- ه. كما يراقب كون أحال الديون المحددة قانونا لم تسقط.
- و. ألا تكون الديون محل معارضة وإلا امتنع المحاسب العمومي عن الدفع إلا بعد حل المنازعات المعروضة.
- ز. الطابع الابرائي للدفع: أي أن يبرئ الأمر بالدفع الهيئة الإدارية من المدير القائم عليها نحو الدائن المستحق لمبلغ النفقة.

<sup>1</sup> المادة 36، من القانون رقم 90\_21، المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ح. كما يراقب تأشيريات عملية المراقبة النصوص عليه في القوانين والأنظمة المعمول بها، كتأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات.

ط. الصحة القانونية للمكسب الابرائي: ويقصد من هذا أن الأمر بالدفع والذي سيرى ذمة الإدارة يتعلق حقا باسم الدائن الحقيقي، لذا وجب التأكد من العناصر السابقة حتى يتسنى للمحاسب العمومي قبل مباشرة إجراءات الدفع أن يتأكد من أن الأمر بالدفع الموجه إليه يكتسي الطابع الشرعي وأن المبلغ المستحق مسجل في الفصل والبند الذي بشأنه تجري عملية الدفع.

إضافة لهذا يلتزم المحاسب العمومي في تسيير المهمة أو المصلحة المعين بها بعدة التزامات وهي:

• مسك المحاسبة والمحافظة على الوثائق والمستندات المحاسبية المتعلقة بالعمليات المالية بغرض تحديد النتائج عند قفل السنة المالية.

• كما يقوم بإجراء محاسبة تتعلق بالقيم والمستندات التي تعد شهريا المشتملة على مقدار المبالغ التي أنفقت بالمقارنة مع الاعتمادات المسجلة في الميزانية والخاصة بكل فرع وبكل باب ومادة، بالإضافة إلى الأرصدة المتبقية.

• كما يلتزم بإعداد التسيير بعد قفل السنة المالية في 31 ديسمبر خلافا للحساب الإداري الذي يتولى

الأمر بالصرف إعداده، ويتضمن حساب التسيير مقدار الاعتمادات المسجلة في الميزانية ومقدار المبالغ المتفقة ثم يرسله إلى وزير المالية أي سلطة الوصاية وكذلك إلى مجلس المحاسبة في الآجال المحددة قانونا، وهذا ما أكدته المادة 60 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة حيث تنص على أنه :<sup>1</sup>

"يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابه ضبط مجلس المحاسبة، وهذا في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية للميزانية المقفلة في حين يتم تمديد الأجل إلى الفاتح من سبتمبر فيما يخص حسابات تسيير العون المركزي في الخزينة والعون الجامع في وزارة البريد والمواصلات"

الفرع الثالث : الرقابة المالية البعدية على النفقات العمومية

<sup>1</sup> المادة 60، من الامر 95 / 20، المتعلق بمجلس المحاسبة.

تمارس الرقابة اللاحقة بعد تنفيذ ميزانية الدولة، من أجل كشف الأخطاء التي يتعذر ظهورها في حالة مراجعتها بانفراد، وتقوم بهذا النوع من الرقابة أجهزة مختصة بذلك، وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ حيث أنشأ المفتشية العامة للمالية، كجهاز رقابي دائم ومجلس المحاسبة كهيئة وطنية مستقلة للرقابة بعد التنفيذ، والمجالس الشعبية من خلال الرقابة على المستوى المركزي واللامركزي.

## أولاً : المفتشية العامة للمالية

### 1. إنشاء وتنظيم المفتشية العامة للمالية:

نشأت المفتشية العامة للمالية بسبب الزيادة الكبيرة للنفقات العمومية نتيجة للتطور المتواصل لنشاطات الدولة في مختلف المجالات، ففي سنة 1980 أنشأت هذه المؤسسة الرقابية في الجزائر بموجب المرسوم رقم 53 المؤرخ في 1 مارس 1980 لمتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية<sup>1</sup>، والتي تنص مادته الأولى على أنه :

"تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى بالمفتشية العامة للمالية وتهدف المفتشية العامة للمالية إلى تدعيم الجهاز الرقابي، وما فيها من النفقات العامة دون إدماج مصالحها مع الأجهزة كمال تقنيات الرقابة، بالرقابات الأخرى".

### 2. التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية :

يخضع تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-273 وتعمل كلها تحت سلطة رئيس الذي يعين بمرسوم رئاسي المادة 02 من المرسوم، ويسهر على حسن سير الهياكل المركزية والجهوية ويتضمن إدارة وتسيير مستخدمين والوسائل بالمفتشية:

### أ. هياكل عملية الرقابة والتدقيق والتقييم :<sup>2</sup>

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية، المرسوم التنفيذي رقم 80\_04، العدد 10، الجزائر، المؤرخ في 04 مارس 1980، ص349.

<sup>2</sup> المادة 04، المرسوم التنفيذي رقم 08\_273، المؤرخ في 06 رمضان 1429 الموافق 06 سبتمبر سنة 2008، المتعلق الهياكل المركزية للمفتشية العامة.

توكل مهام الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة مفتشية عامة للمالية لمراقبين عامين للمالية موضوعين تحت سلطة رئيس مفتشية عامة للمالية وعددهم أربعة (4) ويمارسون اختصاصا على عدة قطاعات نشاط.

### ب. الوحدات العملية:

يديرها مديرو بعثات ومكلفين بالتفتيش.

#### • مديرو بعثات:

يتمثل عددهم في 20 مدير ويعملون تحت إشراف المراقبين العاميين للمالية، ويقوم مدير البعثة باقتراح عمليات الرقابة لوحدات العملية التابعة للوحدات المركزية ويتابعها كما يضمن التناسق مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية حيث يسهر على تحضير أشغال المهمات وتنظيمها وتقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام ومدة ومناطق تدخل كل تحضير وحدة من الوحدات العلمية، وتوزيع الأعمال.

#### • المكلفون بالتفتيش:

يدير فرق الرقابة مكلفون بالتفتيش محدد عددهم بثلاثين 30 ويمارسون تحت إدارة مديري البعثات الموكلة لهم عمليات الرقابة (المادة 12)، يحضر المكلف بالتفتيش عمليات الرقابة المسندة إلى الفرقة ومتابعة سير الأعمال.<sup>1</sup>

### ج. هياكل الدراسات والتفتيش والإدارة التسيير :

وهي تتمثل في ثلاث مديريات تضم رؤساء ومديريات الفرعية وهي كالتالي:

• مديرية البرامج والتحليل والتلخيص.

• مديرية المناهج والتفتيش والإعلام الآلي.

• مديرية الوسائل.

### 3. أهداف ومجال تطبيق تدخلات المفتشية العامة للمالية:

<sup>1</sup> المادة 12، المرسوم التنفيذي رقم 08\_273.

تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تمارس الرقابة على ما يلي :<sup>1</sup>

• المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

• المستثمرات الفلاحية العمومية.

• الهيئات الضمان الاجتماعي على اختلاف أنظمتها الاجتماعية.

كما يمكن أن تكلف المفتشية العامة إضافة إلى المهام السابقة بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني ويمكن أن يساعدها لهذا الغرض تقنيون مؤهلون من الإدارات العمومية الأخرى وقد تتدخل بطلب من السلطات والهيئات المؤهلة على التقويم الاقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي وبهذه الصفة تتولى على الخصوص ما يلي:

• تقوم بالدراسات والتحليل المالية والإقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.

• تقوم بدراسات مقارنة لأصناف التسيير على الصعيد الداخلي والخارجي وتواكب تطور الزمان والمكان.

• تقوم بتحليل هيكلية مقارنة للتسيير في مجموعات قطاعية أو قطاعية مشتركة.

ويحق لهذه الهيئة أن تراقب دورياً الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، وتراجع أو تدقق كذلك عمل مصالح الرقابة التابعة لها وفعاليتها.<sup>2</sup>

#### 4. إجراءات تدخل المفتشية العامة للمالية في العمل الرقابي :

من أجل تسهيل تدخلاتها وإعطائها فعالية أكبر فإن المفتشية العامة للمالية تخضع لإجراءات واضحة ومضبوطة يجب احترامها وهي تشمل ما يلي:

##### أ. البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية:

<sup>1</sup> المادة 02، من المرسوم التنفيذي رقم 08\_273.

<sup>2</sup> المادة 06، من المرسوم التنفيذي رقم 08\_273.

ما هو معمول به هو انه خلال الشهرين الأولين من كل سنة تحدد عمليات الرقابة المفتشية العامة للمالية في البرنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية، يتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة.

غير انه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات أو ما يتعلق الأمر بقضايا مستعجلة أو تسخيرة من القضاء.

ويتضمن هذا البرنامج السنوي مختلف المديرية الجهوية، وهذا حسب المناطق وحسب حجم النشاط أما تاريخ القيام بالمهمة فيتولى كل من لمدير بعثة تحديده مع الأخذ بعين الاعتبار سلم الأوليات.<sup>1</sup>

#### ب. سير المهمة التفتيشية:

بعد إقرار البرنامج السنوي يتولى رؤساء الأقسام بالتنسيق مع المدراء الجهويين توزيع المهام على الفرق والبعثات التفتيشية التي تبادر بالتحضير لها وتنظيمها من أجل تنفيذها.

#### ج. التحضير للمهمة التفتيشية:

تخضع مرحلة التفتيش لإشراف مكلفين بالتفتيش وهي تشمل الانطلاق في الأعمال التمهيدية المتمثلة في التعرف على الهيئة التي تخضع للرقابة، ذلك على أساس النصوص التأسيسية ومختلف التعديلات التي لحقها بها ومختلف الوثائق الخاصة بها إضافة غالى الأرشيف الذي تملكه المفتشية العامة للمالية أو أي هيئة رقابة أخرى حول هذه الإدارة الخاضعة للرقابة، كما يمكن اللجوء خلال هذه المرحلة إلى الهيئات الخارجية لجلب اكبر قدر ممكن من المعلومات حول نشاط الهيئة ومعاملاتها المالي. وبعد هذا يتم الاتصال بالهيئة أو المصلحة التي ستخضع للرقابة من أجل القيام بالمهمة الاستطلاعية التي يمكن أن تكون فجائية، ولا ينبغي أن تتجاوز أسبوع من خلال الحديث مع المسؤولين يتم وضع أهداف دقيقة للتدخل، وتحدد زمانة العمل التي يفترض إتباعها.

#### د. تنفيذ المهمة التفتيشية :

<sup>1</sup> المادة 13، من المرسوم التنفيذي رقم 08\_273.

يتم انجاز عمليات الرقابة من خلال الفحص والمراجعة على الوثائق وفي عين المكان وهذا من الناحيتين الشكلية والمضمون.

• الناحية الشكلية : وهذا بالتأكد من وجود الوثائق المالية والمحاسبية ميزانية، حساب إداري سجلات الجرد ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

• ناحية المضمون : حيث يقوم المفتشون بفحص الصندوق ومراقبة الأموال والقيم ولمقارنتها مع العمليات المسجلة ومعاينة الوثائق الثبوتية مثل الفواتير... حيث يتم تحضير محضر يتضمن كل الملاحظات المسجلة يقوم بإمضائه كل من المفتشين والمحاسب العمومي. وبعد ذلك يعقد اجتماع مع مسؤولي الهيئة الخاضعة للرقابة لإعلامهم بتقديم بعثة التحقيق وهذا لتسهيل عملية الرقابة. أما إذا أكد المفتشون من وجود اختلاسات أو مخالفات خطيرة تمس بالسير المادي للهيئة الخاضعة للرقابة يتم إعلام رئيس المهمة الذي يعلم فوراً رئيس المفتشية العامة للمالية.

• تحرير التقرير : بعد انتهاء مهام الرقابة بعد تقرير أساسي يتضمن اقتراحات في مجال تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة، ويمكن أن يتضمن أيضاً كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية التي تحكمها<sup>1</sup> المادة 21 من المرسوم.

يبلغ مسير الهيئة المراقبة وكذا وصايته بالتقرير الأساسي، ويجب على مسيري المصالح في هذه الحالة أن يجيبوا لزوماً في أجل أقصاه شهرين على الملاحظات التي تحتويها هذه التقارير وكذلك عليهم أن يعملوا بالتدابير المتخذة حيال ذلك، وهذا في إطار التمكن من تنفيذ ما يسمى بالإجراء التناقضي. وحسب المادة 24 من المرسوم 272/08 يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي إعداد تقرير تلخيص يختم الإجراء التناقضي ويعرض هذا التقرير نتيجة المقاربة بين المعايير المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير الكيان المراقب، يبلغ التقرير التلخيصي مرفق بجواب المسير للسلطة السلمية للكيان المراقب دون سواها.

<sup>1</sup> المادة 21، من المرسوم التنفيذي رقم 273\_08.

إضافة إلى التقارير التي يتم تحريرها بعد نهاية كل عملية، تعد المفتشية العامة للمالية تقريراً سنوياً يتضمن حصيلة أعمالها ويقدم إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة المالية للسنة التي أعد بخصوصها (المادة 02)

ثانياً: مجلس المحاسبة

### 1. تعريف مجلس المحاسبة

حسب المادة 02 من القانون رقم 20-95 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة: يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق إختصاصه، كما هو محدد في هذا الأمر، ويقوم بتسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها<sup>1</sup>.

### 2. تطورات النظام القانوني لمجلس المحاسبة

لقد استحدث مجلس المحاسبة بموجب نص المادة 190 من دستور 1976 حيث تنص هذه المادة على أنه: "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، ويرفع مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً إلى السيد رئيس الجمهورية"

ليأتي بعدها مباشرة نص قانون رقم 80-01 بنصه في المادة 01: "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادة 02، من القانون رقم 20\_95، المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق 17 جويلية سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة.  
<sup>2</sup> بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص151.



والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ثم جاء دستور 1989 وفي نص المادة 160 منه يقول : " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة البعدية، ليأتي بعد سنة من صدور دستور 1989 لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"

نص قانون رقم 90/32 ليحذف الصفة القضائية عن مجلس المحاسبة وذلك في نص المادة 01 منه : "مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة طبقاً لأحكام القانون"<sup>1</sup>

### 3. مجالات اختصاص مجلس المحاسبة

يختص مجلس المحاسبة برقابة مجموعة من المصالح والهيئات وهي:

- مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها المحاسبة العامة.
- المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطاً صناعياً وتجارياً أو مالياً والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طابع عمومي.
- وكذلك تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية على أن يكون للدولة فيها قسط من رأس المال.
- والهيئات التي تسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعيين، مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية أو من أي هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية.
- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية.

وطبقاً لنص المادة 14 من الأمر 95/20 فإن مجلس المحاسبة يمارس رقابته استناداً للوثائق والسجلات المقدمة له كما له أن يجري رقابته بالمعاينة في عين المكان أو بطريقة فجائية أو بعد

<sup>1</sup> بن داود ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص152.

التبليغ ويتمتع في هذا الصدد بحق وصلاحيات التحري، غير أنه يستثنى من مجال رقابة مجلس المحاسبة أي تدخل منه في إدارة أو تسيير الهيئات الخاضعة لرقابة التحري وليس لمجلس المحاسبة أن يعيد النظر في مدى صحة الأهداف المسطرة والبرامج التي أعدتها السلطات الإدارية.

#### 4. الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة

لمجلس المحاسبة أربعة أطر أو طرق لممارسة عمله الرقابي وهي تتمثل في حق الإطلاع وسلطة التحري وكذا رقابة نوعية التسيير وأيضا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وكذلك مراجعة حساب المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف.

##### أ. حق الإطلاع وسلطة التحري:

وهنا يمكن لمجلس المحاسبة الإطلاع والتحري على ما يلي:

- يحق له الإطلاع على كل الوثائق والمستندات التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية.
- له سلطة التحري بغية الإطلاع على أعمال الإدارات ومؤسسات القطاع العام.
- كما لقضاء مجلس المحاسبة حق الدخول والمعاينة لكل محلات الإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس.

ويحق له الاستعانة بخبراء ومختصين لأجل دعم مهامه ومساعدته في أشغاله إذا اقتضى الأمر لذلك، وحتى يتمكن المجلس من تحقيق هذه العناصر فلا يلتزم تجاهه بالسري المهني أو الطريق السلمي، ومن أجل ضمان الطابع السري المرتبط بوثائق أو معلومات تمس بالدفاع أو الاقتصاد الوطنيين يستوجب على المجلس اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة.

كما له سلطة الاستماع إلى أي عون في الهيئات أو الإدارات العمومية.

##### ب. رقابة نوعية التسيير:

إن مجلس المحاسبة يعمل أيضا على مراقبة عمل الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته ويعمل على تقييم استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها في إطار الاقتصاد والفعالية والنجاعة استنادا للأهداف والمهام الموكلة لها، كما يقيم فعالية النظام الرقابي لهذه الهيئات.<sup>1</sup>

كما يقوم مجلس المحاسبة بالتأكد من مدى توفير الشروط المطلوبة لمنح واستعمال الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى الهيئات أو المصالح العمومية التابعة لها.

بالإضافة إلى هذه يعتمد المجلس على مراقبة الموارد التي جمعتها الهيئات من دخل التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية، ورقابة المجلس تكون بغرض التأكد من مطابقة النفقات التي صرفها مع الأهداف المسطرة مسبقا.

#### ج. رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

إذا تشكلت مخالفة أو خطأ صريحا لقواعد المتعلقة بقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية وألحقت ضررا بالخزينة العمومية للدولة أو هيئة عمومية فهنا لمجلس المحاسبة الاختصاص في تحميل أي مسير أو عون تابع للمؤسسة أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاصة لرقابتها المسؤولية عن هذا الخطأ المرتكب ومن هنا فللمجلس أن يعاقب عن هذه الأخطاء والمخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون العني عند ارتكابه للخطأ المعاقب عنه وهذا ما أكدته المادة 89 من الأمر 20/95.

#### د. مراجعة حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين:

تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 56/96 على أنه يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير

<sup>1</sup> قرار مجلس المحاسبة رقم 05 المؤرخ في 31 ديسمبر 2000 الصادر عن الغرفة الأولى المتعلق بمراجعة حسابات تسيير لمجموعة من الهيئات العمومية.

لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة المالية للميزانية المقفلة. ومن هنا نرى أن الأمرين بالصرف وكذا المحاسبين العموميين ملزمون بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة والذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات وبهذا يدقق في صحة العمليات المادية ومدى تطابقها مع النصوص والتعليمات المعمول بها<sup>1</sup>.

### خلاصة الفصل

من خلال تعرضنا لدراسة الفصل الأول وهو مدخل على الميزانية العامة تبين لنا أن الميزانية ترجع من القرن السابع في مختلف الدول العالم وكان الغرض منها الفرض رقابة السلطة التشريعية على الحكومة ولا تقوم الميزانية إلا على المبادئ التالية : السنوية والتوازن والتخصص والوحدة، وهذه المبادئ تساهم

<sup>1</sup> المادة 02، من المرسوم التنفيذي المؤرخ في 22/01/1996، يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.

في شفافية الميزانية وتوازنها. وكما تعرفنا على النفقات العمومية على أنها مبلغ نقدي يخرج من ذمة مالية للشخص المعنوي عام قصد إشباع الحاجة العامة وكذلك تتم تقسيم النفقات العمومية إلى تقسيمات نظرية وتقسيمات في التشريع الجزائري، التي تنقسم إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز.

كما تعتبر الرقابة المالية في الأسلوب المثالي للحفاظ وترشيد النفقات العمومية هذا لأن النفقة إذا نفذت دون رقابة تصبح محل الاختلاسات بالتالي ضياع الأموال العمومية، ومن خلال زيارتنا لمختلف الأجهزة الرقابية التي تبين لنا مجال تدخل كل جهاز رقابي وبما أن المهام الرقابة صعبة لا يمكن الحكم النهائي على النتائج مختلف أجهزتها.

وسيتم إعداد دراسة تطبيقية في الفصل الثاني في مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة بالاعتماد على الأدبيات النظرية للفصل الأول.

**الفصل الثاني : دراسة ميدانية بمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة**

يتطلب دراسة الجانب النظري المنطلق منه تدعيما ميدانيا من أجل التحقق من فرضيات الموضوع، وفي هذا الفصل سنسلط الضوء لدراسة كفاءات إعداد ميزانية التسيير في مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة، بالإضافة إلى آلية الرقابة على هذه الميزانية من طرف مصلحة المراقبة المالية من أجل تفادي الأخطاء قبل وقوعها.

فقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين :

**المبحث الأول : تقديم عام لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية**

**المبحث الثاني : دور الرقابة المالية على ترشيد نفقات التسيير**

### المبحث الأول : تقديم عام لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية

سيتم تقديم مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة، حيث سنتطرق إلى تعريف المديرية وهيكلها التنظيمي، إضافة إلى التنظيم الداخلي في المديرية.

### المطلب الأول : التعريف بمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية

هي إحدى فروع المديرية التنفيذية للولاية، يرجع تاريخ وجودها إلى ما قبل سنة 1981 حيث كانت عبارة عن مكتب التنشيط المحلي ملحق بديوان الوالي، ثم في سنة 1981 أصبحت عبارة عن مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية تحت وصاية وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، وخلال سنة 1987 وبعد تخلي الدولة عن سياسة الأقسام الإدارية أصبحت عبارة عن مصلحة للتخطيط تشارك مصلحة المنافسة والأسعار في قسم التنظيم الاقتصادي تحت وصاية المجلس الوطني للتخطيط الذي تواجده بموجب المرسوم 87-266 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987<sup>1</sup> ثم تعود سنة 1991 إلى مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية التي تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي 91-42 بتاريخ 16/02/1991 تحت وصاية المجلس الوطني للتخطيط بإشراف مندوب التخطيط<sup>2</sup>، وفي سنة 2011 نشأت المديرية باسمها الحالي "مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة" وسيرها في مكاتب وفقا للمرسوم التنفيذي 11-75 المؤرخ في 16 فيفري 2011 تحت وصاية وزارة المالية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي 87\_266 المؤرخ في 8 ديسمبر 1987، والمتضمن أحداث المجلس الوطني للتخطيط وتنظيمه.

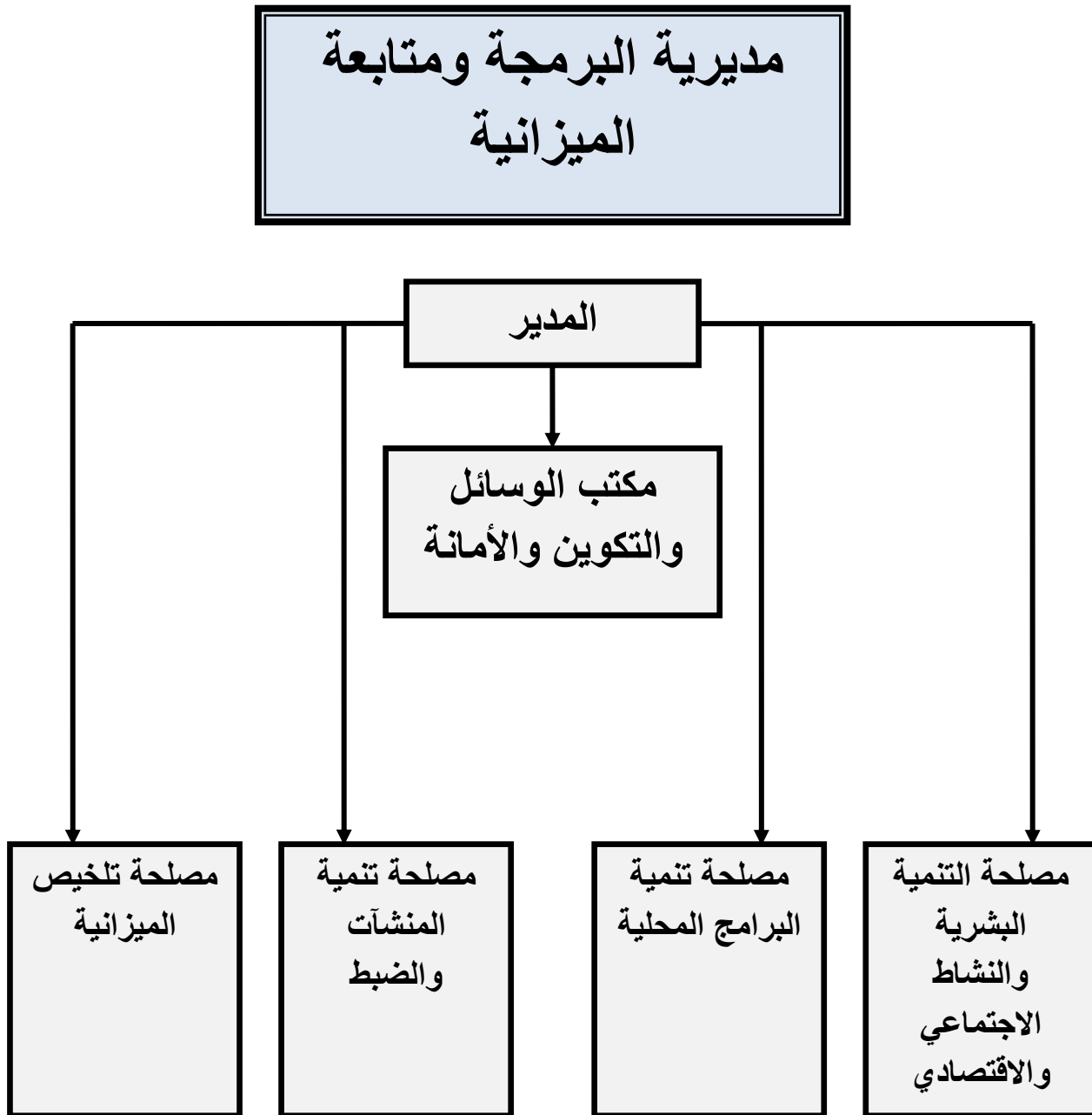
<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي 91\_42 المؤرخ في 16 فيفري 1991، والمتضمن قواعد تنظيم مصالح التخطيط والتهيئة العمرانية في الولاية وعملها.

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي 11\_75 المؤرخ في 16 فيفري 2011، والمتضمن صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها.

المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية

الشكل الموالي يبين الهيكل التنظيمي لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة.

الشكل 02 : الهيكل التنظيمي للمديرية



المصدر : من إعداد الطالبين



### الفرع الأول : مكتب الوسائل والتكوين والأمانة

وهو تابع مباشر لمديري البرمجة ومتابعة الميزانية للولاية، ويعمل بها 45 موظف و05 موظفين متعاقدين. تتلخص مهامه في النقاط التالية:

- ✓ تحضير وتقدير مشروع ميزانية المديرية.
  - ✓ مسك المحاسبة المتعلقة بميزانية المديرية.
  - ✓ القيام بإجراءات متعلقة بالميزانية وتسيير مستخدمي الميزانية.
  - ✓ ضمان تسيير وصيانة الممتلكات المنقولة والعقارية المستخدمة من طرف المديرية ومسك جرد الأملاك المنقولة وفقا للإطار القانوني المعمول به.
  - ✓ السهر على حسن تسيير وحفظ أرشيف المديرية.
  - ✓ إعداد وتنفيذ المخطط السنوي أو المتعدد أو السنوات لتسيير الموارد البشرية.
  - ✓ إعداد وتنفيذ المخطط غير الممركز السنوي أو المتعدد السنوات للتكوين أو تحسين المستوى أو إعادة التأهيل لمستخدمي المديرية.
  - ✓ ضمان تسيير قضايا المنازعات و القضايا القانونية للمديرية.
  - ✓ السهر على وضع جهاز أمني لحماية ممتلكات المديرية.
- بالإضافة إلى المهام المسندة إلى مكتب التنمية فإنه يوجد له عدة مهام أخرى نذكر من بينها :
- ✓ إعداد جولات دورية شهرية لتنفيذ البرامج البلدية للتنمية.
  - ✓ يقوم بتنسيق الإعتمادات المالية للمخططة أو تمويل المشروع.
  - ✓ يقيم رزنامة ولأئية تضم جميع المشاريع التي تستفيد منها الولاية.

### الفرع الثاني : مصلحة التنمية البشرية والنشاط الاجتماعي والاقتصادي

وهي مصلحة بها ثلاث مكاتب على النحو التالي :

1. مكتب قطاعات التربية الوطنية والتكوين والتعليم المهني والتعليم العالي والبحث العلمي.
2. مكتب قطاعات السكن والعمران، الصحة، الشباب، الرياضة، الشؤون الدينية، الثقافية، العمل، التحويلات الاجتماعية والحماية الاجتماعية.
3. مكتب قطاعات الطاقة والمناجم والصناعات التقليدية، الصيد البحري والموارد الصحية، الفلاحة والتنمية الريفية.

ويمكن أن نلخص مهام هذه المصلحة ضمن النقاط الآتية :

- ✓ إصدار تقارير فصلية وسنوية حول وضعية تقدم الاستثمارات في جانبها المادي والمالي وإبرام الصفقات وتحسين جدولها الزمني للانجاز.
- ✓ تحليل أسباب التأخيرات وكل الابتعادات المحتملة المؤثرة في المحتوى المادي الأولي أو في تكاليف المشاريع أو برامج التجهيز العمومي.
- ✓ تحضير تقارير حول انتهاء المشاريع بالتنسيق مع أصحاب المشاريع.
- ✓ توصية أصحاب المشاريع للقيام بالبرمجة التقنية للمشاريع.
- ✓ تحضير العناصر اللازمة لإعداد مشاريع ميزانيات القطاعات المكلفة بها والممول من ميزانية الدولة، تبعا لتوجيهات الميزانيات الصادرة عن الوزير المكلف بالميزانية.
- ✓ المساهمة في إعداد مشاريع ميزانيات القطاعات السنوية والمتعددة للسنوات الممولة من ميزانية الدولة.
- ✓ دراسة طلبات إعادة التقييم للقطاعات المكلفة بها، وذلك تبعا للتقدم المادي والمالي للمشاريع أو البرامج، وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
- ✓ جمع الاقتراحات الميزانية المتعلقة بالبرامج والمشاريع المحلية للقطاعات المكلفة بها.
- ✓ تحضير اقتراحات تسجيل البرامج والمشاريع المحلية الممولة من ميزانية الدولة، وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

### الفرع الثالث : مصلحة تنمية البرامج المحلية

تضم مصلحة تنمية المنشآت والضبط مكتبين على النحو التالي :

1. مكتب قطاعات النقل والمواصلات السلكية واللاسلكية والأشغال العمومية والاتصال والتجارة.

2. مكتب قطاعات التهيئة الإقليمية والبيئة والموارد المائية وقطاعات السيادة والمالية.

ويمكن أن نلخص مهام هذه المصلحة ضمن النقاط الآتية :

- ✓ متابعة انجاز مشاريع البرامج القطاعية غير المركزية وفقا لجدولها الزمني للانجاز والإقبال.
- ✓ متابعة تنفيذ الميزانيات وعمليات القطاع المكلفة بها وإجراء تقييم مادي وإعلام سلطتها السلمية.
- ✓ وضع ومتابعة التخصيصات الميزانية بالتنسيق مع القطاعات الممنوحة بها.
- ✓ ضمان ومتابعة إجراءات تسيير الميزانية المتعلقة بالعمليات التابعة للبرامج القطاعية غير المركزية.
- ✓ اقتراح كل التدابير اللازمة لمتابعة وتقييم تنفيذ الميزانيات وتطهير العمليات المسجلة في مدونة الاستثمارات العمومية للقطاعات.
- ✓ متابعة وتحليل مدونة الاستثمارات العمومية للقطاعات.
- ✓ وضع كل عناصر المعلومات المطلوبة تحت تصرف مصلحة تلخيص الميزانية للمديرية.

#### الفرع الرابع : مصلحة تنمية المنشآت والضبط

تضم مصلحة تنمية المنشآت والضبط مكتبين على النحو التالي :

1. مكتب قطاعات النقل والمواصلات السلكية واللاسلكية،الأشغال العمومية والاتصال والتجارة.
2. مكتب قطاعات تهيئة الإقليم والموارد المائية وقطاعات السيادة والمالية.

ويمكن أن نلخص مهام هذه المصلحة ضمن النقاط الآتية :

- ✓ إعداد تقارير فصيلة وسنوية حول وضعية تقدم الاستثمار في جانبها المادي والمالي وإبرام الصفقات وتحليل جدولها الزمني للانجاز، على أساس المعلومات المقدمة من طرف الوزارات التقنية وأصحاب المشاريع الآخرين.
- ✓ تحليل أسباب التأخيرات وكل الإبتعادات المحتملة المقدمة من طرف الوزارات التقنية وأصحاب المشاريع الآخرين.
- ✓ تحليل أسباب التأخيرات وكل الإبتعادات المحتملة المؤثرة في المحتوى المادي الأول أو تكاليف مشاريع أو برامج التجهيز العمومي.

- ✓ تحضير تقارير حول إنهاء المشاريع بالتنسيق مع أصحاب المشاريع .
- ✓ توصية أصحاب المشاريع بالقيام بالمراجعة التقنية للمشاريع .
- ✓ ضمان متابعة إجراءات التسيير الميزانياتي المتعلقة بعمليات المخططات البلدية للتنمية والعمليات الممولة غير حسابات التخصص الخاص.
- ✓ جمع المعطيات اللازمة لتقييم المشاريع والبرامج المحلية التابعة لمخططات البلدية للتنمية والعمليات الممولة عبر حسابات التخصص الخاص.
- ✓ المساهمة في تقييم المشاريع المؤهلة للتمويل عبر حسابات التخصص الخاص بالتنسيق مع الصرف المعنيين .
- ✓ متابعة موارد وتمويلات حسابات التخصص الخاص التي تساهم لا سيما في التنمية المحلية.
- ✓ إعداد تقارير فصيحة حول متابعة البرامج المحلية حسب مصدر تمويلها قصد تبليغها للسلطة السلمية
- ✓ جمع المعطيات اللازمة لتقييم آثار تنفيذ مشاريع وبرامج التجهيز العمومي على التنمية المحلية.
- ✓ يتم اقتراح المشاريع من البلديات ثم ترسم على مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية عن طريق الدائرة وبالضبط إلى مكتب التنمية المحلية .
- ✓ المساهمة في تجسيد المخطط التوجيهي للإعلام الآلي للمديرية العامة للميزانية، وذلك بمشاركة مصالح المديرية، قاعدة بيانات تتعلق بمعايير تقييم الوضعية الاجتماعية والاقتصادية والمالية والبيئية للقطاعات والجماعات المحلية .
- ✓ تكوين بطاقة خرائط وإحصائية حسب بلدات الولاية والمساهمة في نشر المعلومة الميزانية.
- ✓ متابعة وتحليل تطور التنمية المحلية وتوازنات الميزانية المحلية.

#### الفرع الخامس : مصلحة تلخيص الميزانية

تضم مصلحة تلخيص الميزانية المكاتب التالية :

1. مكتب وضع ومتابعة التنفيذ والتحليل الميزانياتي.
2. مكتب النظام المعلوماتي والبيانات الإحصائية الميزانياتية والتوازنات المحلية.

3. مكتب التلخيص والتوطيد الميزانياتي.<sup>1</sup>**المطلب الثالث : التنظيم الداخلي لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية**

سيتم التطرق في هذا السياق إلى كل من المهام والمسؤوليات والصلاحيات المتعلقة بالمديرية بالإضافة إلى العلاقات المهنية للمديرية.

**الفرع الأول : مهام ومسؤوليات المديرية**

قسمت مهام المديرية إلى مجالين وذلك حسب المادة السادسة من المرسوم التنفيذي 11-75 المؤرخ

في 16 فيفري 2011 يحدد صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها.

نص المادة 06 : " تكلف مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية على مستوى الولاية تحت وصاية المدير الجهوي للميزانية بما يأتي".

**أولا : في مجال الميزانية**

- اقترح تسجيل البرامج والمشاريع المحلية الممولة من طرف ميزانية الدولة على الإدارة المركزية طبقا لما تنص عليه أحكام المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 19 ربيع الأول 1419 الموافق ل13 يوليو 1998 والمذكورة أعلاه ، في الأشغال التحضيرية لهذه البرامج في حدود ما تسمح به الميزانية.
- حوصلة تقارير الميزانية الضرورية لإنجاز البرامج المحلية الممولة في ميزانية الدولة وتبليغها للإدارة المركزية للميزانية.
- متابعة انجاز المشاريع غير الممركزة بالاتصال مع الأمرين بالصرف المعنيين طبقا لمواعيد الانجاز الاستلام لهذه المشاريع مع تقديم اللازمة كل ثلاثة أشهر وكلما استوجبت الضرورة لذلك وتحليل آثارها على الميزانية.

<sup>1</sup> المادة 7، المرسوم التنفيذي 11\_75 المؤرخ في 16 فيفري 2011، والمتضمن صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها.

### ثانيا : في مجال التسيير

- تحضير وتنفيذ ميزانية المديرية وضمان متابعتها وتقسيمها إضافة إلى تسيير المستخدمين والوسائل الموضوعية تحت تصرفها وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
- دعم كل مهمة تفتيش وتقسيم المصالح الخارجية للميزانية في إطار البرنامج الذي تحدده المديرية العامة للميزانية.
- ضمان أرشيف المديرية والسهر على مسك جرد الممتلكات المنقولة والعقارية وكذا صيانتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بها في هذا المجال<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني : العلاقات المهنية للمديرية

نظرا للطابع التقني الذي تلعبه مديرية البرمجة لولاية تبسة، فعلاقة هذه الأخيرة تمتد إلى المصالح والمديريات التقنية للولاية ، كونها المحور الأساسي في عملية تسجيل ومتابعة مشاريع الاستثمار المختلفة، وبرامج تنمية البلديات والبرامج القطاعية التي تمس مختلف القطاعات ، برامج الإنعاش الاقتصادي، إضافة إلى أنها تشرف على توزيع الاعتمادات المالية لكل قطاع، هذا جانب العلاقة التلقائية مع مصالح المراقب المالي والخزينة، وكذا مفتشية الوظيف العمومي، وتتجاوز علاقة المديرية إلى الدوائر والبلديات المختلفة للولاية.

### الفرع الثالث : انجازات المديرية

ويتم إيجازها في ما يلي :

- متابعة تنفيذ عملية التجهيزات المدرسية بجميع أطوارها.
- متابعة إنجاز واقتناء 2800 محل ذات الاستعمال المهني على مستوى 28 بلدية في إطار برنامج فخامة السيد رئيس الجمهورية الذي من شأنه المساهمة في خفض نسبة البطالة.
- تحضير ومتابعة تنفيذ عملية الإحصاء العام للسكان والسكن.
- تحضير ومتابعة عملية الإحصاء الاقتصادي على مستوى 28 بلدية لسنة 2011.

<sup>1</sup> المادة 6، المرسوم التنفيذي 11\_75 المؤرخ في 16 فيفري 2011، والمتضمن صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها.

- مسح شامل للوحدات الاقتصادية والإدارية (تحضير ومتابعة تنفيذ عملية الإحصاء الاقتصادي على مستوى 14 بلدية لسنة 2013).
- تحقيق معمق حول عينة من الوحدات الاقتصادية والإدارية (إعداد مشروع لميزانية الدولة والتجهيز لكل سنة بالتنسيق مع جميع القطاعات).
- إعداد تقارير فصلية وسنوية حول وضعية تقدم الاستثمارات في جانبها المادي والمالي وتحسين جدولها الزمني للإنجاز، على أساس المعلومات المقدمة من المديريات التقنية وأصحاب المشاريع الآخرين.
- متابعة إجراءات التسيير الميزانياتي المتعلقة بعمليات المخططات البلدية للتنمية وعمليات حسابات التخصيص الخاص.
- متابعة موارد وتمويلات حسابات التخصيص الخاص التي تساهم على الخصوص في التنمية المحلية.
- تحضير العناصر اللازمة لإعداد مشاريع ميزانيات القطاعات المكلفة بها والممولة من ميزانية الدولة.
- المساهمة في إعداد مشاريع ميزانيات القطاعات السنوية والمتعددة السنوات الممولة من ميزانية الدولة.
- متابعة إنجاز مشاريع البرامج القطاعية الغير ممركرة وكذلك المخططات البلدية للتنمية وفقا لجدولها الزمني للإنجاز والإقبال.
- اقتراح كل التدابير الرامية إلى عقلنة النفقات العمومية.
- وضع قاعدة معطيات تتعلق بمعايير تقييم الوضعية الاجتماعية والاقتصادية والمالية والبيئي للقطاعات والجماعات الإقليمية بالاتصال مع مختلف المصالح.
- تكوين بطاقيات خرائط وإحصائيات حسب بلديات الولاية والمساهمة في نشر المعلومة الميزانياتية المتعلقة بالقطاعات والجماعات المحلية.
- اقتراح مقاييس لضبط الوثائق الميزانياتية وتكييف الإجراءات الميزانياتية.
- متابعة وتحليل تطور المقاييس الميزانياتية والتكاليف.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> من إعداد الطلبة بالاعتماد على وثائق مقدمة من المديرية.

### المبحث الثاني : دور الرقابة المالية في ترشيد نفقات التسيير

في هذا المبحث سوف نوضح خطوات وإعداد ميزانية التسيير، وكذلك كيفية التعامل مع هذه النفقات ومراقبتها من طرف المراقب المالي الذي يقوم بوضع التأشير للموافقة على تنفيذ هذه النفقات.

#### المطلب الأول : مراحل إعداد ميزانية التسيير

تمر عملية إعداد ميزانية التسيير في المديرية على أربع مراحل كما يلي :

#### المرحلة الأولى : إعداد الميزانية التقديرية

تقوم المحاسبة بإعداد الميزانية التقديرية الأولية وذلك بالاعتماد على معطيات السنة السابقة والسنة الحاضرة والتي تخص المديرية (عدد العمال، احتياجات المديرية وكل ما يخصها سواء كان جديدا أو قديما).

#### المرحلة الثانية : عرض الميزانية لوزارة المالية

تقوم وزارة المالية بدراسة الميزانية التقديرية من أجل المصادقة عليها، وذلك بالاعتماد على معطيات السنة الماضية بالنسبة للمديرية.

#### المرحلة الثالثة : موافقة وزارة المالية على الميزانية التقديرية



في هذه المرحلة توافق وزارة المالية على الميزانية التقديرية حيث تقوم بتقديم إتمادات مالية موزعة على عدة أقسام:

### الجدول رقم 01 : القسم الأول- الموظفين- مرتبات العمل

الإتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 31 21
13 500 000	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات الراتب الرئيسي للنشاط المادة الوحيدة: مرتبات الموظفين المرسمين و المتربصين
13 500 000	مجموع الباب 31 21

الإتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 31 22
583 680	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات (التعويضات والمنح المختلفة)
4 000 000	المادة 1 : التعويض عن التمثيل (المرسوم الرئاسي رقم 41-11 مؤرخ في 07-07-2011) المادة 2 : علاوة المردودية (المرسوم التنفيذي 11-16 المؤرخ في 10-04-2011) المادة 3 : تعويض ذو طابع محلي أو تعويض المنطقة (المرسوم التنفيذي رقم 42-69 مؤرخ في 21-04-1969) (المرسوم التنفيذي رقم 82-183 المؤرخ في 15-04-1982)
96 000	المادة 4 : التعويض الجرافي لاستعمال السيارة الشخصية لصالح المصلحة (المرسوم التنفيذي رقم 03-178 مؤرخ في 15-04-2003)
583 680	المادة 05 :التعويض الخاص عن الإلزام (المرسوم الرئاسي رقم 11-41 مؤرخ في 07-07-2011) المادة 6 : التعويض النوعي عن المنصب (المرسوم التنفيذي رقم 95-28 مؤرخ في 12-01-1995 المعدل والمتمم) (المرسوم التنفيذي رقم 95-300 مؤرخ في 04-10-1995 المعدل والمتمم) المادة 7 : التعويض الشهري عن السكن (المرسوم التنفيذي رقم 95-28 مؤرخ في 12-01-1995 المعدل والمتمم)

	المادة 8 : علاوة التنصيب الأول (المرسوم التنفيذي رقم 95-28 مؤرخ في 12-01-1995 المعدل والمتمم)		
	المادة 9 : التعويض عن المسؤولية الشخصية لفائدة أعوان المحاسبين المعتمدين والوكلاء (المرسوم رقم 04-308 المؤرخ في 22-09-2004)		
1 242 000	المادة 10 : المنحة الجزافية التعويضية (المرسوم التنفيذي رقم 08-70 مؤرخ في 26-02-2008 المعدل والمتمم)		
37 000	المادة 11 : التعويض الجزافي عن الخدمة (المرسوم التنفيذي رقم 10-135 مؤرخ في 13-05-2010 المعدل والمتمم)		
284 000	المادة 12 : تعويض الخدمات الإدارية المشتركة (المرسوم التنفيذي رقم 10-134 مؤرخ في 13-05-2010 المعدل والمتمم)		
2019 7 248 846	المادة 13 : تعويض الخدمات التقنية المشتركة (المرسوم التنفيذي رقم 10-134 مؤرخ في 13-05-2010 المعدل والمتمم)		
47 000	المادة 14 : تعويض الضرر (المرسوم التنفيذي رقم 10-35 مؤرخ في 13-05-2010 المعدل و المتمم)		
1 054 998	المادة 15 : تعويض المساعدين الإداريين (المرسوم التنفيذي رقم 03-2011 مؤرخ في 03-04-2011)		
732 780	المادة 16 : التطوير الأولي لبرنامج المحاسبة (المرسوم التنفيذي رقم 04-2011 مؤرخ في 04-04-2011)		
	المرتب	تصنيف	تعيين الوظائف
583 680	المرتب السنوي	رقم القسم	رقم مؤرخ
262 224	المرتب المتوسط	رقم الاستدلالي	رقم مؤرخ
370000	370000	10-134 و 10-135	رقم مؤرخ في 13-05-2010
765 000	288	5	رقم مؤرخ في 13-05-2010
3 248 000	123300	15-18	رقم مؤرخ في 01-09-2015
14 900 000	200	31-22	رقم مؤرخ في 13-05-2010
493000	المجموع العام		
	تعويض فارق الدخل		
10800	الزيادة في الدرجة		
2455	التخفيض من الفائض في المرتبات والمناصب الشاغرة		
506255	المجموع الصافي للمادة الأولى		
	المادة الثانية : أجور المستخدمين المتعاقدين الذين يعملون بالتوقيت الجزئي (عقد غير محدد أو محدد المدة)		
	المرتب السنوي المتوسط	تصنيف	تعيين الوظائف
		الرقم الاستدلالي	الرقم القسم
80000	80000	200	1
80000	المجموع الخام		
	تعويض الفارق في الدخل		
6750	الزيادة في الدرجة 10%		
3250	التخفيض من الفائض في المرتبات والمناصب الشاغرة		
90000	المجموع الصافي للمادة الثانية		
101 500	المادة 3 : المنح العائلية		
400 000	المادة 4 : الضمان الاجتماعي - النظام العام - 75,23 %		
30 000	المادة 5 : تأمين البطالة 1%		
7 500	المادة 6 : التقاعد المسبق 25,0%		
21 000	المادة 7 : تعويض الضرر (المرسوم التنفيذي رقم 10-136 المؤرخ في 13-05-2010 ) المعدل والمتمم		
200 000	المادة 8 : علاوة المردودية (المرسوم التنفيذي رقم 11-16 المؤرخ في 10-04-2011)		
423 745	المادة 9 : المنحة الجزافية التعويضية (المرسوم التنفيذي رقم 08-70 مؤرخ في 26-02-2008 ) المعدل والمتمم		
	المادة 10 : التعويض عن المنطقة الجغرافية (المرسوم التنفيذي رقم 69-42 مؤرخ في 21-04-1969)		

	المرسوم التنفيذي رقم 82-183 المؤرخ في 15-04-1982
	المادة 11 : التعويض عن الخطر و الإلزام (المرسوم التنفيذي رقم 10-136 المؤرخ في 13-05-2010) المعدل والمتمم
130 000	المادة 12 : التعويض الجزافي عن الخدمة (المرسوم التنفيذي رقم 10-136 المؤرخ في 13-05-2010) المعدل والمتمم
70 000	المادة 13 : تعويض دعم نشاطات الإدارة المرسوم التنفيذي رقم 10-136 المؤرخ في 13-05-2010 المعدل والمتمم
120 000	المادة 14 : تعويض خاص بتسيير المالية العمومية المرسوم التنفيذي رقم 15-18 المؤرخ في 01-09-2015
2 100000	مجموع الباب 31،23
30500000	مجموع القسم الأول

### المصدر : من إعداد الطلبة بالاعتماد على وثائق مقدمة من المديرية

يمثل الجدول (1) ميزانية القسم الأول المخصصة للموظفون ورواتب العمال، بإجمالي اعتمادات مالية تقدر ب 30.500.000 دج موزعة كما يلي : 13.500.000 دج راتب رئيسي للنشاط، 14.900.000 دج تعويضات ومنح مختلفة، 2.100.000 دج رواتب ذات طابع عائلي.

## الجدول رقم 02 : القسم الثاني- الموظفين- المعاشات والمنح

الإتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 32،21
	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات ريوع حوادث العمل المادة الوحيدة : ريوع حوادث العمل
	مجموع الباب 32،21
	الباب 32،22
	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات معاشات الخدمة و الأضرار الجسدية المادة 1 : معاش الخدمة المادة 2 : معاش الأضرار الجسدية
	مجموع الباب 32،22
00	مجموع القسم الثاني

## المصدر : من إعداد الطلبة بالاعتماد على وثائق مقدمة من المديرية

يمثل الجدول (2) ميزانية القسم الثاني المخصصة للموظفون والمعاشات والمنح، والجدير بالذكر انه لم يتم تخصيص اعتمادات مالية لهذا القسم، نظرا لطبيعة العمل في المديرية والبعيدة كل البعد عن حوادث العمل والأضرار الجسدية.

## الجدول رقم 03 : القسم الثالث- الموظفين- التكاليف الاجتماعية

الإعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 33،21
350000	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات المنح العائلية المادة الوحيدة : المنح العائلية
350000	مجموع الباب 32،21

الإعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 33،22
00	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات المنح الاختيارية المادة الوحيدة : مساعدات للأعوان المنتمين أو الذين كانوا ينتمون لمديرية البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات
	مجموع الباب 32،21

الإعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 33،23
6745000 284000 71000	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات الضمان الاجتماعي المادة 1 : الضمان الاجتماعي - النظام العام - 75،23 % المادة 2 تأمين البطالة 1% المادة 3 : التقاعد المسبق 25،0%
7100000	مجموع الباب 32،21

الإعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 33،24
620000 155000 155000	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات المساهمة في الخدمات الاجتماعية المادة 1 : المساهمة في الخدمات الاجتماعية 2 % المادة 2 حصة للتقاعد المسبق 5،0% المادة 3 : حصة لتمويل السكن الاجتماعي 5،0%
930000	مجموع الباب 33،24
8380000	مجموع القسم الثالث

المصدر : من إعداد الطلبة بالاعتماد على وثائق مقدمة من المديرية

يمثل الجدول (3) ميزانية القسم الثالث المخصصة للموظفون والتكاليف الاجتماعية، بإجمالي اعتمادات مالية تقدر ب 8.380.000 دج موزعة كما يلي : 350.000 دج منح عائلية، 7.100.000 دج ضمان اجتماعي، 930.000 دج مساهمة في الخدمات الاجتماعية.

## الجدول رقم 04 : لقسم الرابع- الموظفين- الأدوات وتسيير المصالح

الإعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 34،21
	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات تسديد النفقات المادة 1 : نفقات التنقلات و المهمات المادة 2 : تسديد نفقات الرقابة الطبية المادة 3 : تسديد نفقات إستهلاك منزلي للكهرباء و الغاز في حدود 50% (المرسوم التنفيذي 95-28 المؤرخ في 12-01-1995 المعدل و المتمم) المادة 4 : دراسات و إستشارات و أتعاب الخبراء و المحامين المادة 5 : نفقات الإسقبال المادة 6 : نفقات النقل ، التخزين و تأمين للأدوات و الأثاث و الأجهزة و اللوازم
	مجموع الباب 34،21

الإعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 34،22
100000 200000	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات الأدوات و الأثاث المادة 1 : اقتناء أدوات و أثاث المكتب المادة 2 : اقتناء أجهزة الإعلام الآلي المادة 3 : صيانة وإصلاح أثاث المكتب وأجهزة الإعلام الآلي المادة 4 : اقتناء و صيانة أجهزة الأمن المادة 5 : صيانة وضع شبكات الإعلام الآلي
300000	مجموع الباب 34،22

الإعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 34،23
330000 10000 60000 50000	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات اللوازم المادة 1 : وراقة ، ولوازم المكتب ومستهلكات الإعلام الآلي وصور النسخ المادة 2 : نفقات الطبع صنع مطبوعات مختلفة المادة 3 : منتوجات و مواد الصيانة المنزلية المادة 4 : اقتناء برامج تطبيقية في الإعلام الآلي
450000	مجموع الباب 34،23

الإعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 34،24
	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات التكاليف الملحقة
3000	المادة 1 : التوثيق و الاشتراك في مختلف المنشورات
157000	المادة 2 : الماء،الغاز، الكهرباء والوقود للمباني ذات الاستعمال المهني
70000	المادة 3 : نفقات البريد و المواصلات (الأتاوى الهاتفية، مصاريف إرسال واستلام الطرود البريدية، الرسوم المختلفة)
	المادة 4 : الإعلانات والنشر في الصحافة
	المادة 5 : نفقات الاشتراك في الانترنت
120000	المادة 6 : النفقات المتعلقة بكراء آلات حساب البريد والإعفاء من التخليص
350000	مجموع الباب 34،24

الإعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 34،25
	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات الألبسة
20 000	المادة الوحيدة :ألبسة لموظفي الخدمة و شراء ألبسة للعمل
20 000	مجموع الباب 34،25

الإعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 34،81
	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات حظيرة السيارات
للبيان	المادة 1 : اقتناء لتوسيع حظيرة السيارات
للبيان	المادة 2 : تجديد السيارات
120 000	المادة 3 : الوقود و زيوت التشحيم
	المادة 4 : مطاطيات
180 000	المادة 5 : صيانة و إصلاح السيارات بما في ذلك شراء قطع غيار و أدوات الورشة
	المادة 6 : اقتناء قسيمة السيارات
	المادة 7 : النفقات المتعلقة بالمراقبة التقنية للسيارات
300 000	مجموع الباب 34،81



الإعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 34,95
	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات الإيجار المادة الوحيدة : الإيجار و تكاليف الإيجار
	مجموع الباب 34,95

الإعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 34,96
	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات النفقات القضائية - نفقات الخبرة - التعويضات المترتبة على الدولة المادة الوحيدة : النفقات القضائية - نفقات الخبرة - التعويضات المترتبة على الدولة
	مجموع الباب 34,96
1 560 000	مجموع القسم الرابع

#### المصدر : من إعداد الطلبة بالاعتماد على وثائق مقدمة من المديرية

يمثل الجدول (4) ميزانية القسم الأول المخصصة للموظفون والادوات وتسيير المصالح، بإجمالي اعتمادات مالية تقدر ب 1.560.000 دج موزعة كما يلي : 300.000 دج أدوات وأثاث، 450.000 دج لوازم، 350.000 دج تكاليف ملحقة، 20.000 دج ألبسة، 300.000 دج لحظيرة السيارات.

## الجدول رقم 05 : القسم الخامس- أشغال الصيانة

الإتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 35،21
20 000	مديريات البرمجة و متابعة ميزانيات الولايات صيانة المباني المادة 1 : صيانة و ترميم المباني ذات الإستعمال الإداري المادة 2 :صيانة المساحات الخضراء
20 000	مجموع الباب 35،21
20 000	مجموع القسم الخامس
40460000	مجموع العنوان الثالث

المصدر : من إعداد الطلبة بالاعتماد على وثائق مقدمة من المديرية

يمثل الجدول (5) ميزانية القسم الخامس المخصصة لأشغال الصيانة، بإجمالي اعتمادات مالية تقدر ب 20.000 دج، حيث يتم جمع الأقسام السابقة تحت مسمى العنوان الثالث والمقدرة ب 40.460.000 دج.

## الجدول رقم 06 : القسم السادس- النشاط التربوي والثقافي

الإعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019	الباب 43،21
800 000	مديريات البرمجة ومتابعة ميزانيات الولايات المنح - تعويضات التدريب - الرواتب المسبقة - نفقات التكوين المادة 1 : نفقات التكوين و تحسين المستوى و إجراء الامتحانات والمسابقات المادة 2 : نفقات نقل العمال الذين هم في التكوين
800 000	مجموع الباب 43،21
800 000	مجموع القسم الثالث
800 000	مجموع العنوان الرابع
41260000	مجموع الفرع الجزئي الثالث

## المصدر : من إعداد الطلبة بالاعتماد على وثائق مقدمة من المديرية

يمثل الجدول (6) ميزانية القسم الأول المخصصة للنشاط التربوي والثقافي، بإجمالي اعتمادات مالية تقدر

ب 800.000 دج، والتي تندرج تحن ما يسمى بالعنوان الرابع.

وبجمع العنوان الثالث 4.0460.000 دج والعنوان الرابع 800.000 دج نحصل على المجموع

الاجمالي 41.260.000 دج وهو مجموع الاعتمادات المالية المخصصة لسنة 2019.

## المرحلة الرابعة : إعداد الميزانية:

يقوم أعوان مديرية البرمجة بتقسيم الميزانية إلى أبواب حسب احتياجات المديرية (مرتبات الموظفين، فواتير الكهرباء والغاز، فواتير النشر والإشهار، فواتير الانترنت) كما هو موضح في الجداول السابقة حيث تؤخذ للمراقب المالي لكي يقوم بالتأشير عليها وبعدها تسلم إلى خزينة الولاية ، لكي تصرف هذه الإعتمادات المالية لمدة سنة .

ونلخصها في الميزانية التالية:

## الجدول رقم 07 : ميزانية الاعتمادات المالية الموجهة للصرف المخصصة لسنة 2019

العناوين	الاعتمادات المخصصة (دج) لسنة 2019
<b>العنوان الثالث: وسائل المصالح</b>	
القسم 1: الموظفون - مرتبات العمل	30500000
القسم 2: الموظفون: المعاشات و المنح	00
القسم 3: الموظفون - التكاليف الاجتماعية	8 380 000
القسم 4: الأدوات و تسيير المصالح	1 560 000
القسم 5: أشغال الصيانة	20 000
القسم 7: النفقات المختلفة	00
<b>مجموع العنوان الثالث</b>	<b>40460000</b>
<b>العنوان الرابع: التدخلات العمومية</b>	
القسم 3: النشاط التربوي و الثقافي	800 000
<b>مجموع العنوان الرابع</b>	<b>800 000</b>
<b>مجموع الفرع الجزئي الثالث</b>	<b>41260000</b>

المصدر : من إعداد الطلبة بالاعتماد على وثائق مقدمة من المديرية

### المطلب الثاني : دور الرقابة المالية على ترشيد نفقات التسيير

في هذا المبحث سوف نوضح مختلف العمليات ومراحل الرقابة على نفقات التسيير من طرف المراقب المالي الذي يقوم بوضع التأشير والموافقة عليها.

#### الفرع الأول : الرقابة السابقة على نفقات التسيير

تعتبر الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها عموما بما فيها نفقات التسيير من أحسن الوسائل قبل تنفيذها، وهي بذلك تمنع وقوع الأخطاء التي قد يترتب عليها أضرار خطيرة تمس الأموال العمومية. وتمارس هذه الرقابة بواسطة مراقبين ماليين ومراقبين ماليين مساعدين حيث يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالمالية. وتظهر جليا أهمية هذه الرقابة (إذا نفذت وفق القانون) بأنها تسمح بنجاح الخطة المالية المرخصة، وهذا يعني تنفيذها دون وقوع أي أخطاء، لذلك يطلق عليها أحيانا بالرقابة الوقائية أو المانعة.

تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات، وميزانيات البلديات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة، إضافة إلى ذلك يتم تنفيذ إجراء توسيع الرقابة السابقة على البلديات تدريجيا وفقا لبرنامج تحدّد من طرف الوزيرين المكلفين على التوالي بالميزانية والجماعات المحلية، حيث تخضع ميزانيتنا مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهما.

كما تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق، على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وعلى ميزانيات مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة، وتجدر الإشارة إلى تحديد كفاءات تطبيق هذه المادة وكذا مدونة النفقات المعنية بقرار من الوزير المكلف بالميزانية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية، مرسوم تنفيذي رقم 09-374، العدد 67، الجزائر، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ص 3\_4.

غير أنه، وبالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني ومراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، تحدد مدونة النفقات المعنية وكذا كىفويات التطبيق بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية ووزير القطاع المعني، ويمكن أن تحدد كىفيات ملائمة للرقابة، مثل إجراء الالتزامات الاحتياطية، بالنسبة لبعض القطاعات أو بعض أنواع النفقات، بقرار من الوزير المكلف بالميزانية.

يعد المراقب المالي، في إطار الرقابة الملائمة تقريراً حول ظروف تنفيذ الميزانية، كل ثلاثة (3) أشهر أو ستة (6) أشهر، حسب الحالة، يرسله إلى كل من الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف المعني، في آن واحد، وتخضع مشاريع القرارات المبينة أدناه والمتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها ما يلي :

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
  - مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
  - مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
  - مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.
- كما يخضع أيضا التأشيرة المراقب المالي :

- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية، مرسوم تنفيذي رقم 09-374، العدد 67، الجزائر، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ص4.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أنه يجب أن تكون كل نفقة مرفقة بملف يتضمن تفاصيل هذه النفقة مع الوثائق الثبوتية والمبررة حتى تسهل تحقيقات ومراجعات المراقب المالي، والتي بدورها تؤدي إلى تفادي الأخطاء والمخالفات التي يمكن الوقوع فيها.

### الفرع الثاني : مراحل تطبيق مراقبة المراقب المالي على نفقات التسيير

#### أولا: في حالة منح التأشيرة على الالتزام بالنفقات

المقصود بالتأشيرة، هو المصادقة من طرف المراقب المالي يعاد فحص النفقة المقدمة له من طرف الأمر بالصرف بحيث يتم إعداد النفقة من طرف الأمر بالصرف الملزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها ونجد هنا العديد من القرارات الخاضعة لهذه التأشيرة يحدد نوعها الوزير المكلف بالميزانية كما تتضمن تأشيرة المراقب المالي من خلال المراقبة المسبقة على المشاريع، والتي بدورها تشمل الشروط الموالية :

✓ الصفة القانونية للأمر بالصرف، أي ضرورة التأكد من توفر الصفة القانونية للأمر بالصرف الملزم بالنفقة بأنها كل شخص مؤهل قانونا للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو توجيه أمر بالدفع<sup>1</sup>.

✓ تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتعليمات والتنظيمات المعمول بها.

✓ مراعاة توفر الاعتمادات والمناصب المالية المرخص تها- والاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفون بالتنفيذ القيام بالعمليات الموكولة إليهم فعلى الأمر بالصرف عند التزامه بالنفقة أن يستند إلى ذلك الاعتماد المالي المفتوح في حدود الميزانية المخصصة لذات الغرض.

✓ التخصيص القانوني للنفقة: مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة معه.

✓ التأكد من وجود التأشيريات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض إذا ما نص القانون على إلزاميتها ويتعلق هذا بالخصوص بنفقات الصفقات العمومية التي تلعب فيها لجان الصفقات العمومية دورا بارزا يمنح أو رفض التأشيرة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> بن داود ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص131-132.

<sup>2</sup> المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

بعد توفر جميع هذه الشروط المذكورة أعلاه والتي تبقى تحت تصرف سلطة المراقب المالي في مدة لا تتجاوز أقصاه 10 أيام غير أنه قد يحدد هذه الأجال إلى 10 أيام أخرى في حالات استثنائية بالنسبة للملفات المعقدة. ويقوم المراقب المالي في الأخير بوضع التأشير عن طريق وضع ختم وترقيم وتاريخ التأشير في بطاقة الالتزام.

#### ثانيا: في حالة الرفض المؤقت للتأشير

وهي ما عرضته المادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-414 والذي يهدف إلى تصحيح اخطاء الجارية، ويشمل الحالات التالية :

✓ اقتراح التزام مشوب مخالفات التنظيم قابلة للتصحيح.

✓ عدم كفاية أو انعدام الوثائق المتينة للالتزام بالنفقة والمطلوبة قانونا.

✓ نسيان أحد البيانات الهامة في الوثائق المرفقة بالالتزام.

وهذا يعتبر تخلف أحد هذه البيانات سبيلا للرقص المؤقت لمنح التأشير من المراقب المالي، وتعد هذه المخالفات غير جوهرية إذ تمثل إجراءات شكلية تدع للأمر بالصرف فرصة لتعديل الالتزام بالنفقة وتصحيح الخلل الوارد.

#### ثالثا: في حالة الرفض النهائي للتأشير

يعتبر الوسيلة الأساسية في يد المراقب المالي لضمان مشروعية الالتزام الذي يوقعه الأمر بالصرف، وضمان تصحيح الأخطاء وأخذ ملاحظات وتحفظات الرفض المؤقت وفي ما بينته المادة 12 من المرسوم التنفيذي 92-414 على النحو الآتي :

✓ عدم شرعية الالتزامات بالنفقة لمخالفتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

✓ عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.

✓ عدم احترام الأمر بالصرف بالملاحظات واقتراحات المراقب المدونة في وثيقة الرفض المؤقت.



وتعد هذه الحالات من الإجراءات الأساسية والجوهرية التي لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها وهذا لا يمكنها تصحيح الالتزام بالنفقة غير أنه يشترط أيضا على المراقب المالي أن يبرر رفضه النهائي لمنح التأشيرة حتى لا يكون متعسفا في اختصاصه الرقابي.<sup>1</sup>

#### رابعاً: في حالة قرار التناضي

في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، يمكن للأمر بالصرف أن يتناضى عن ذلك وتحت مسؤوليته يقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل هذا الملف الذي يكون موضوع التناضي فوراً إلى الوزير المعيني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب الحالة.<sup>2</sup>

ويرسل الأمر بالصرف للالتزام مرفقة بمقرر التناضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التناضي وتاريخه، ويرسل المراقب المالي بدوره نسخة من ملف الالتزام موضوع التناضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام، ويقوم الوزير بدوره وفي جميع الحالات بإرسال نسخة إلى المؤسسات المختصة في الرقابة.<sup>3</sup>

#### 1. الحالات التي يمكن حصول التناضي فيها في حالة الرفض النهائي

لا يجوز حصول التناضي في حالة الرفض النهائي وفق ما يلي:

- ✓ عدم توفر صفة الأمر بالصرف الصيغة القانونية.
- ✓ عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها أصلاً.
- ✓ انعدام التأشير أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- ✓ انعدام الوثائق والسجلات الثبوتية التي تتعلق بالالتزام بالنفقة.
- ✓ التخصيص غير القانوني للالتزام بالنفقة.<sup>4</sup>

#### 2. إجراءات التناضي:

تشمل الحالات التالية :

<sup>1</sup> بن داود ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص134.

<sup>2</sup> المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

<sup>3</sup> المواد 20 و21 و22 من المرسوم التنفيذي 92-414.

<sup>4</sup> المادة 19 من المرسوم التنفيذي 92-414.

- ✓ بعد إعداد مقرر التفاوضي من طرف الأمر بالصرف.
- ✓ يرسل الالتزام مرفقا بمقرر التفاوضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحساب مع الإشارة إلى رقم التفاوضي وتاريخه.
- ✓ يرسل المراقب المالي نسخة من ملف الالتزام، الذي كان موضوع التفاوضي، إلى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية) قصد الإعلام.
- ✓ يرسل الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية)، في جميع الحالات، نسخة من الملف إلى المؤسسات المتخصصة في الرقابة.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث : تقييم دور المراقب المالي من الناحية المالية

من خلال ما سبق تبين لنا نتائج مفادها أن التعديل الذي جاء به المرسوم التنفيذي في 2009 أعطى للمشروع خطوة مهمة في عملية ترشيد المال العام على المستوى المحلي، فمن خلال الرقابة السابقة لميزانية التسيير أو كل ما يتدخل في المراقب المالي على المستوى المحلي، يعتبر هذا نضجا إداريا وسياسيا من طرف صناع القرار في الجزائر وإدراكا بوجوب ترشيد التسيير المحلي للمؤسسات العمومية، وتحقيقا لمبادئ الحوكمة المحلية بهدف النهوض بالتنمية المحلية وذلك بخلق الثروة المرهون بترشيد نفقاتها.

ولذلك نلاحظ أن تعديل 2009 يدل على مدى حرص الدولة على إنفاق المال العام وترشيده نظرا لتطور تدخلها في الشؤون العمومية على المستوى المحلي، وجعل الرقابة كآلية جديدة وأساسية في عملية تنفيذ السياسة المحلية وتقييمها من خلال معرفة نتائجها، وبالتالي تصحيح الأخطاء في حالة اكتشافها أو تجنب الوقوع فيه مستقبلا.

<sup>1</sup> المواد 12 و13 و14 من المرسوم التنفيذي 414-92.

## خلاصة الفصل

من خلال دراساتنا لمديرية البرمجة التابعة لميزانية لولاية تبسة في هذا الفصل، وجدنا أن ميزانية التسيير تعتبر من أهم الوثائق المحاسبية التي تعتمد عليها المديرية من خلال تبرير نفقاتها وتحصيل إيراداتها، ولقد تطرقنا في هذا الموضوع إلى عدة أمور حول دراسة الميزانية التقديرية المطبقة داخل المديرية بما فيها مراحل كيفية إعدادها وطرق دراستها وتسويتها وكذا كيفية مراقبتها من طرف المراقب المالي، والتي على إثرها تقوم بتسيير وترشيد النفقات العمومية.

وإن مصلحة المراقبة المالية تقوم بالرقابة القبلية (أو السابقة) على الالتزام بنفقات التسيير وتقوم بفحص بطاقة التزام وسندات الإثبات المقدمة لهم من طرف الأمرين بالصرف حيث تتم تحقيق الأمر بصرف والمفوض القانوني عند الاقتراض، وتبقى شروط هذه التأشير في أجل أقصاه 10 أيام، وهناك حالات استثنائية بالنسبة للحالات المتعددة التي تتطلب فحص وتدقيق معمق، بالإضافة إلى المهام التي يقوم بها المراقب المالي على إثبات مشروعية النفقات العمومية عن طريق القبول أو الرفض، وقد يكون الرفض مؤقت أو نهائي، إلا أن بعض حالات الرفض النهائي يمكن الأمر بالصرف أن يتغاضى عنها وذلك عن مسؤولية ويكون حسب الحالات المذكورة سلفاً، وللمراقب المالي كذلك مجالات أخرى خاصة يقوم بمراقبتها والتي تجمع بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة لتسهيل قواعد الإنفاق العمومي.

ومن هذه الدراسة نستخلص مدى أهمية رقابة المراقب المالي بالسهر على حسن تسيير وترشيد النفقات العمومية التي كلها تصب في حماية المال العام.

الخاتمة

العامّة

## الخاتمة العامة

من خلال دراستنا لهذا الموضوع حاولنا إعطاء حوصلة شاملة حول مساهمة الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية بما في ذلك نفقات التسيير، وذلك بعد تزايد أهميتها في نظام الدولة التي تمثل أداة للتدخل في جميع المجالات والميادين، غير أنه لا بد أن نتعرض إلى الميزانية العامة لمعرفة أساس النفقات العمومية وذلك من خلال ما تطرقنا في موضوعنا وفهم كى فيات الاستخدام الرشيد لنفقات التسيير من قبل الهيئات المكلفة بتنفيذها لتحقيق أهدافها والتزاماتها المتعددة الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية .

لتحقيق هذه الأهداف لا بد من إخضاع كل مراحل تنفيذ نفقات التسيير إلى الرقابة، وذلك للوقوف على مدى حسن الاستغلال الأمثل لهذه النفقات في ظل الإطار القانوني المعمول به، و تحمل الرقابة معنى الإشراف والفحص والمراجعة وهذا نظرا لدورها في الاستخدام الأمثل للأموال العمومية، حيث تأتي مختلف الأجهزة الرقابية التي أتى بها المشرع الجزائري لكشف الأخطاء والثغرات قبل حدوثها أو وقوعها من أجل تفاديها، وكذلك توضح الأسباب الرئيسية لضمان عدم التكرار مسبقا دون أن تؤثر بالتسيير الحسن للمصالح الرقابية، في الأخير لقد تطرقنا إلى احد الأجهزة الرقابية ألا وهي الرقابة السابقة التي يشرف عليها المراقب المالي الذي يكون له دور فعال في تحقيق وحسن سير النفقات.

وبناء على ما سبق، وفي ضوء ما أشارت إليه دراستنا من خلال دور الرقابة المالية على ميزانية التسيير في ترشيد النفقات العمومية التي استهدفت اختبار الفرضيات:

- تحمل الرقابة معنى الإشراف والفحص والمراجعة لكشف الأخطاء والمخالفات قبل حدوثها من أجل تفاديها أو بعد حدوثها لإقامة المساءلة القانونية على من ارتكبها، فالجزائر وضعت أجهزة رقابية مالية متعددة حيث فرضت رقابة مضاعفة يضمنها المراقب المالي قبل تنفيذ الصفقة، والمحاسب العمومي خلال تنفيذها، ومجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية بعد الانتهاء منها (وهذا ما يثبت صحة الفرضية الأولى)؛

- تمر عملية إعداد ميزانية التسيير على مستوى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية بداية من إعداد الميزانية التقديرية بالاعتماد على معطيات السنة السابقة والسنة الحاضرة والتي تخص المديرية، ومن ثم عرض الميزانية لوزارة المالية من أجل المصادقة عليها بالاعتماد على معطيات السنة الماضية بالنسبة للمديرية، حيث تقوم بتقديم إعتمادات مالية موزعة على عدة أقسام للمصادقة عليها وصولا إلى إعداد ميزانية التسيير،

حيث يقوم أعوان مديرية البرمجة بتقسيم الميزانية إلى أبواب حسب احتياجات المديرية (وهذا ما يثبت صحة الفرضية الثانية)؛

- المراقب المالي يمارس على الالتزامات مراقبة كاملة من حيث الأساس ومن حيث الشكل، وبعد استكمال عملية الرقابة والتأكد من مطابقة الالتزامات للشروط القانونية والتنظيمية المعمول بها يضع تأشيرته، وفي حالة العكس (عدم المطابقة) يكون الالتزام محل رفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة (وهذا ما يثبت صحة الفرضية الثالثة).

### نتائج الدراسة

مكنت هذه الدراسة من التوصل إلى النتائج التالية:

- تعتبر النفقات العمومية أداة في يد الدولة تستعملها من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية منها والاجتماعية؛
- تعتبر ميزانية التسيير آلية من الآليات المهمة لتلبية حاجيات مختلف المرافق العمومية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية التي تخدم المجتمع وتساهم في تحقيق التنمية المحلية؛
- يقصد بترشيد النفقات العامة الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من النفقات العمومية، ولا يتأثر ذلك إلا إذا استطاعت الأجهزة الرقابية المالية بالحرص قدر المستطاع من التبذير والاسراف في استخدامها على صورة نفقات عامة؛
- تسيير وترشيد النفقات العمومية والرقابة عليها في وقت تعددت فيه وسائل الاختلاس ونهب المال العام، الأمر الذي ألزم تعدد الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية؛
- على الرغم من كثرة الإجراءات المتخذة وبطنها في إطار الرقابة المالية، وتسببها في بعض الحالات في تعطيل إنجاز بعض المشاريع والتأخر في تلبية الحاجات المحلية في وقتها، إلا أنها تبقى أمر ضروري من أجل الحفاظ على المال العام؛
- رقابة المراقب المالي هي رقابة سابقة فهي تعمل على تفادي الأخطاء وتجنب الوقوع فيها وبالتالي منع خروج الأموال العمومية في غير محلها، هنا يأتي دور المراقب المالي في التدقيق والفحص الشامل على جانب النفقات ؛
- رقابة المراقب المالي تعتبر وسيلة لمتابعة استعمال المال العام والحفاظ عليه من استغلاله لمصالح شخصية أو تبذيره، حيث يعتبر المراقب المالي صمام أمان للأمر بالحرص وذلك من خلال استشارة وجوبية ملزم تنفيذها؛

- محدودية رقابة المراقب المالي لميزانية التسيير فهي تقتصر على رقابة مشروعية النفقة لا ملائمتها؛
- يتضح دور المراقب المالي لولاية تبسة في الرقابة على ميزانية التسيير قبل تنفيذها من خلال دراسة ملف الصفقة من الناحية القانونية والتنظيمية ومطابقتها مع الإجراءات والآليات المعمول بها وكذا الوثائق الثبوتية التي تثبت صحة الإجراءات.
- لا تنفذ أي نفقة ما لم يؤشر على بطاقة الالتزام من طرف المراقب المالي، وتمنح التأشير في آجال 10 أيام من تاريخ إيداع ملف النفقة، وفي آجال 20 يوم في حالة الملفات المعقدة.

## التوصيات

- بناء على ما تقدم من نتائج، يمكن صياغة الاقتراحات التالية:
- تنظيم دورات وندوات وطنية ودولية لمناقشة مواضيع الرقابة وكل ما يتعلق بها، كذلك العمل على تحسين مستوى المراقبين بإقامة الدورات التدريبية وتوفير المراجع المتخصصة؛
- يجب منح الرقابة المالية مراقبة ملائمة إضافة إلى المراقبة الشرعية وعدم ترك الأمر كله للآمر بالصرف وحده وهذا من أجل ضمان الشفافية والعقلانية في تنفيذ النفقات العامة؛
- أن يلتزم نظام الرقابة بالإرشاد والتوجيه البناء ولا يقتصر دوره عن اكتشاف الأخطاء؛
- اختيار القائمين بعملية الرقابة وفق شروط الكفاءة والأمانة؛
- العمل على وضع نظام مرن خاص بتنفيذ ميزانية التسيير ومراقبتها، يضمن تسريع وتيرة التنمية المحلية دون تعطيل المصالح العامة؛
- تكثيف عملية التكوين والتدريب للأعوان المكلفون بالرقابة المالية وذلك لتجديد معارفهم وتحسين مستواهم؛
- تجسيد الاستقلالية التامة للهيئات الرقابية والأعوان المكلفون بمراقبة الصفقات العمومية، وتوفير الحماية الكافية لهم من أجل ممارسة مهامهم بكل حرية.

## الآفاق

- في سياق هذه الدراسة نتطلع أن يكون بحثنا هذا نقطة بداية لا نقطة نهاية والمجال مفتوح أمام زملائنا الطلبة في البحث في هذا الموضوع، وبالتالي يمكن إعطاء بعض العناوين التي تصلح لأن تكون بمثابة دراسات مستقبلية يمكن البحث فيها كالاتي:
- الرقابة على الصفقات العمومية في البرامج الغير قطاعية (المركزية)؛

- تفعيل دور آليات الرقابة المالية للحد من تضخيم المشاريع ؛
- الهيئات الرقابية المالية ودورها في ترشيد النفقات العمومية؛
- دور الرقابة على النفقات العامة في الإسلام.



قائمة

المراجع

## قائمة المصادر والمراجع

## 1- المراجع باللغة العربية

## 1-1. القرآن الكريم

سورة التوبة

## 1-2. الكتب

- 1- علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2010
- 2- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2003
- 3- دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، وهران، 2014
- 4- حسين محمد سمحان، المالية العامة من منظور إسلامي، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 2014
- 5- د.فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2007
- 6- حامد عبد الحميد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، 1988
- 7- عمر يحيياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، بوزريعة، 2010
- 8- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2006
- 9- عمر يحيياوي، مساهمة في دراسة مالية، دار هومة، بوزريعة، طبعة 2003
- 10- عبد الرؤوف جابر، دور رقابة ديون المحاسبة، دراسة قانونية، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1997
- 11- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مكتبة الإشعاع للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، مصر، 1997
- 12- سيروان عدنان مبزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة، منشورات الدائرة الإعلامية في المجالات والنواب، بغداد، 2008
- 13- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008

- 14- بن داود ابراهيم, الرقابة المالية على النفقات العامة, دار الكتاب الحديث, القاهرة, 2009
- 1-3- النصوص التشريعية والتنظيمية
- 1-3-1. القرارات
- 1- قرار مجلس المحاسبة رقم 05 المؤرخ في 31 ديسمبر 2000، الصادر عن الغرفة الأولى المتعلق بمراجعة حسابات تسيير لمجموعة من الهيئات العمومية.
- 1-3-2. المراسيم الرئاسية
- 1- المرسوم الرئاسي رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 39، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 1995.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 56/96 المؤرخ في 22 جانفي 1996، يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 06، الصادرة بتاريخ 24 جانفي 1996.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 35، الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 266/87 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987، المتضمن أحداث المجلس الوطني للتخطيط وتنظيمه، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 50، الصادرة بتاريخ 09 ديسمبر 1987.
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 42/91 المؤرخ في 16 فيفري 1991، المتضمن قواعد تنظيم مصالح التخطيط والتهيئة العمرانية في الولاية وعملها، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 08، الصادرة بتاريخ 20 فيفري 1991.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 11 / 75 المؤرخ في 16/02/2011، يحدد صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 11، الصادرة بتاريخ: 20 فيفري 2011.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009.

8- المرسوم الرئاسي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بإجراءات الالتزام، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 82، الصادرة بتاريخ 15 نوفمبر 1992.

9- المرسوم الرئاسي رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقانون المالية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 28، الصادرة بتاريخ 20 جويلية 1984.

10- المرسوم الرئاسي رقم 04/80 المؤرخ في 04 مارس 1980، المتعلق وظيفه المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980.

11- المرسوم الرئاسي رقم 273/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، المتعلق بالهيكل المركزية للمفتشية العامة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008.

#### 1-3-3. المراسيم التنفيذية

1- المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009.

2- المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 64، الصادرة بتاريخ 27 نوفمبر 2011.

#### 1-4. المقابلات

1- بشاشية عبد الحليم، مفتش محلل الميزانية، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة، إجراءات إعداد ميزانية التسيير، تبسة، الجزائر، 2022/03/24.

2- علي بوجابة، ملحق إدارة رئيسي، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة، صلاحيات ومسؤوليات المديرية، تبسة، الجزائر، 2022/03/31.

3- محمد بورنان، متصرف محلل، مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة، إجراءات الرقابة على ميزانية التسيير، تبسة، الجزائر، 2022/04/07.

#### 1-5. مواقع الانترنت

1- المديرية العامة للميزانية "DGB"، 2022/04/14، متاح على الموقع الإلكتروني:

---

<https://wartilani.hopital-dz.com/DGB/Manuel Contrôle des Dépenses Engages.pdf>

## II. المراجع باللغة الأجنبية

1- Direction du contrôle financier, **guide pratique du contrôleur financier**, première édition, abidjan, 2006.

الملاحق

## قائمة الملاحق

الرقم	عنوان الملحق	الصفحة
01	الهيكل التنظيمي لمديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تبسة	i
02	المرسوم التنفيذي 374/09	ii
03	المرسوم التنفيذي 75/11	iii
04	نموذج مذكرة الرفض النهائي	iv
05	نموذج مذكرة الرفض المؤقت	v
06	مذكرة رفض مؤقت	vi
07	بطاقة الالتزام	vii
08	وضعية الاعتمادات المالية لشهر ديسمبر 2018 المتعلقة بميزانية التسيير	viii