

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

رقم المذكرة: SGGP84

جامعة محمد بوقرة بومرداس

قسم علوم التسيير

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير



مذكرة التخرج تندرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر
تخصص: تسيير عمومي

الموضوع:

فعالية آليات الرقابة المالية القبلية في ترشيد النفقات العمومية

دراسة حالة الرقابة المالية لوزارة المالية

تحت إشراف الأستاذ:

لعور عبد الحفيظ

من إعداد الطالب:

- لعياضي سعيد

السنة الجامعية: 2021-2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

أهدي هذا الجهد المتواضع:

إلى: وطني الغالي حفظه الله من كل سوء وجعله شامخا بين الأمم

وطني لو شغلت بالخلد عنه..... نازعتني إليه في الخلد نفسي

إلى: من أفنيا حياتهما من أجلي وأوصلاني إلى ما أنا به اليوم.....
الوالدين العزيزين

إلى: من وقفت الى جانبي دائما وابدا زوجتي

إلى: سندي في الحياة..... إخوتي وأخواتي

إلى: زملائي وزميلاتي في الدراسة وفي العمل

إلى: من علمني حرفا ودلني الى طريق العلم والنور

لهم مني جميعا كل الحب والوفاء..... سائلا من الله عز وجل أن يعلمنا ما ينفعنا وأن
ينفعنا بما علمنا

إنه نعم المولى والعلي والقدير

لعياضي سعيد

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين أما بعد:

نشكر الله سبحانه وتعالى أولاً وأخيراً على نعمه العظيمة ونحمده على فضله علي أن وفقني لإتمام هذه الدراسة وأرجو الله أن ينفع بها كل من يطلع عليها. يشرفني أن أتقدم بجزيل الشكر والامتنان والعرفان، إلى كل من ساهم في هذا العمل العلمي وساعدني بتذليل ما واجهته من صعوبات.

وأخص هنا بالذكر الأستاذ المشرف " **لعور عبد الحفيظ** " الذي لم يبخل علي بتوجيهاته ونصائحه التي كانت لي عوناً في إتمام هذه الدراسة.

كما أود أن أشكر أخي وصديقي وزميلي السيد المؤطر " **بحري محمد** " المراقب المالي لوزارة المالية الذي رافقني وساعدني في إعداد هذا الدراسة من خلال فتح مكتبه الدائم لي.

ولا يفوتني أن أشكر جميع أساتذة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بجامعة أحمد بوقرة ببومرداس وكذا موظفي وزارة المالية لا سيما موظفي المديرية العامة للميزانية.

ونشكر كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد وزرع التفاؤل في دربنا بكلمة طيبة أو بدعوة صادقة.

الملخص:

تسعى الجزائر في ظل الأوضاع الراهنة، وماتعانيه من نقص حاد في مواردها إلى عقلنة وترشيد نفقاتها العامة من خلال وضع أجهزة رقابية فعالة ومؤثرة على التدبير المالي وكذا المساهمة في التأكد من احترام القوانين والأنظمة المعمول بها.

وتستعرض دراستنا مدى فعالية الرقابة المالية القبلية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث تعتبر هذه الأخيرة أهم أداة من أدوات السياسة المالية للدولة التي تستخدم من أجل تحقيق توازن واستقرار الاقتصاد ككل.

واعتمدت الدراسة على المنهج الفرضي الاستنباطي بهدف اختبار الفرضيات وهذا لاعتباره الأنسب لهذا النوع من الدراسات كما أنها بصدد الانتقال من العام إلى الخاص وبهذا يكون المنهج الأكثر ملائمة لطبيعة موضوع بحثنا بشكل خاص، كما اعتمدت على منهج دراسة حالة من خلال تدعيم الجزء النظري بجزء تطبيقي يتمثل في دراسة حالة الرقابة المالية لدى وزارة المالية.

ومن بين أهم النتائج الرئيسية التي انتهت إليها الدراسة أنه من أجل تسيير وترشيد النفقات العمومية والرقابة عليها في زمن تعددت فيه وسائل الاختلاس والنهب للمال العام لابد من وضع أجهزة رقابية منها المتمثلة في المراقب المالي كطرف فعال في تنفيذ النفقات العمومية من خلال فحص العمليات الملزم بها وفقا للنصوص واللوائح التنظيمية كإجراء وقائي من شأنه الحفاظ على الأموال العامة للدولة

الكلمات المفتاحية: النفقات العامة، المراقب المالي، الرقابة القبلية، ترشيد النفقات.

Abstract:

Algeria seeks, in light of the current conditions, and what it suffers from a severe shortage of its resources, to rationalize and rationalize its public expenditures through the establishment of effective and influential oversight bodies on financial management, as well as contributing to ensuring respect for the laws and regulations in force.

Our study reviews the effectiveness of tribal financial control in the implementation of public expenditures, as the latter is the most important tool of the state's financial policy tools that are used in order to achieve balance and stability of the economy as a whole .

The study relied on the hypothetical deductive approach in order to test hypotheses, as it is considered the most appropriate for this type of studies, as it is in the process of moving from the general to the specific, and thus the approach is most appropriate to the nature of the subject of our research in particular, and also relied on the case study approach by strengthening the theoretical part with an applied part represented in: A case study of financial control in the ministere of finance.

Among the most important main findings of the study is that in order to manage and rationalize public expenditures and control them in a time when there are many means of embezzlement and looting of public money, it is necessary to put in place oversight bodies, including the financial controller as an effective party in the implementation of public expenditures by examining the operations committed according to the texts and regulations as a preventive measure that would preserve the state's public funds.

Keywords: public expenditures, financial controller, tribal control, rationalization expenditures

الفهرس العام

III	الإهداء
IV	شكر وتقدير
V	الملخص
VI	الفهرس العام
VIII	قائمة الجداول
IX	قائمة الأشكال
أ	مقدمة
1	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للميزانية العامة والنفقات العمومية وكيفيات تنفيذهما
2	المبحث الأول: الميزانية العامة والنفقات العمومية
2	المطلب الأول: الميزانية العامة ومراحل إعدادها وإعتمادها
7	المطلب الثاني: النفقات العمومية، وأهم قواعدها
10	المطلب الثالث: تقسيمات النفقات العمومية
15	المبحث الثاني: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية ومراحل وقواعد تنفيذها
15	المطلب الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية ومسؤولياتهم
20	المطلب الثاني: مراحل تنفيذ النفقات العمومية
22	المطلب الثالث: ضوابط وحدود الإنفاق العمومي
27	خلاصة الفصل الأول
29	الفصل الثاني: الرقابة المالية القبلية ودورها في ترشيد النفقات العمومية
30	المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية
30	المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية القبلية

36	المطلب الثاني: مراحل وأساليب الرقابة المالية القبلية.
38	المطلب الثالث: مقومات وصعوبات الرقابة المالية القبلية.
42	المبحث الثاني: دور الرقابة المالية القبلية في ترشيد النفقات العمومية.
43	المطلب الأول: مفهوم ترشيد النفقات العمومية وأهم مبرراته ودواعيه.
45	المطلب الثاني: عوامل ومتطلبات نجاح آليات ترشيد النفقات العمومية.
47	المطلب الثالث: المراقب المالي ودوره في ترشيد النفقات العمومية.
54	خلاصة الفصل الثاني.
56	الفصل الثالث: دراسة حالة الرقابة المالية لدى وزارة المالية.
57	المبحث الأول: نظرة عامة حول الرقابة المالية بوزارة المالية.
57	المطلب الأول: التعريف بالرقابة المالية لدى وزارة المالية وهيكلتها.
61	المطلب الثاني: مهام وصلاحيات الرقابة المالية لدى وزارة المالية.
64	المبحث الثاني: الآليات التطبيقية لرقابة المراقب المالي على النفقات العمومية بأنواعها.
64	المطلب الأول: الرقابة على ملفات المستخدمين ونفقات الأجور وتسيير المصالح.
78	المطلب الثاني: الرقابة على نفقات التجهيز والاستثمار العمومي.
81	خلاصة الفصل الثالث.
83	الخاتمة.
88	المراجع.
96	الملاحق.

96**Erreur ! Signet non défini.**

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
68	الزيادة الاستدلالية للمناصب العليا حسب المستويات.	(1-3)

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
59	الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية (DGB).	(1-3)
59	الهيكل التنظيمي لمصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية.	(2-3)
60	الهيكل التنظيمي لمصالح المراقبة المالية (C.F).	(3-3)

المقدمة العامة

مقدمة.

عرفت الدول تطور تاريخي كبير فيما يخص مهامها وأدوارها تجاه المجتمع، حتى وصل إلى صوره الحديثة، فمر هذا التطور بعدة مراحل، حيث كانت الدولة في السابق تتولى أدوارا محدودة بما يعرف بمرحلة الدولة الحارسة، والتي كانت فيها الدولة تقتصر مهامها الأساسية على الوظائف التقليدية من دفاع وأمن وعدالة، وصولا إلى مرحلة الدولة المتدخلة في كل مناحي الحياة الاقتصادية وبالتالي المساهمة في تحقيق الرفاهية للمواطنين والوصول إلى أهداف الاستثمار والإنتاج وتحقيق الثروة.

ويبرز حجم التدخل الذي تقوم به الدولة من خلال حجم النفقات العمومية، فتعتبر هذه الأخيرة ترجمة للسياسات المتبعة والمنتجة من قبل الدولة، وبالتالي تقييم مدى نجاعة برامجها ومخططاتها للمدى المتوسط والبعيد حسب كل قطاع وحسب اختلاف طبيعتها.

وتوجه النفقات العمومية نحو اشباع حاجات ورغبات المجتمع ودفع عجلة التنمية وتطوير البنية القاعدية، وهي جزءا أساسيا من الميزانية العامة للدولة، والميزانية العامة ما هي إلا الوصف المحاسبي المالي للقوانين المالية السنوية والتي تنظم النفقات العمومية مقارنة بالإيرادات باختلاف أنواعها ومصادرها التي تقابلها حسب كل قطاع وزاري.

ويتدخل في تنفيذ النفقات العمومية مجموعة من الأجهزة الإدارية المستقلة عن بعضها البعض، فمن جهة نجد الأمر بالصرف الذي يقوم بعمليات الالتزام والتصفية وهي المرحلة الإدارية، ومن جهة ثانية نجد المحاسب العمومي الذي يتولى عمليات دفع النفقات وهي المرحلة المحاسبية، ومن خلال تزايد حجم النفقات العمومية الذي جاء نتيجة لتزايد متطلبات وحاجات المجتمع وتوسع نشاط الدولة وتطوره، فإن هذه النفقات المتزايدة بشكل مستمر قد تكون عرضة للتلاعب والتبذير والإسراف والنتائج عن سوء التسيير في مرحلة التنفيذ، وهذا ما يؤدي حتما إلى الوقوع في الفساد المالي، مما ينعكس على مستقبلا على الاقتصاد الوطني والتوازنات المالية.

ولقد قامت الدولة بوضع العديد من الإجراءات وسن عدد من القوانين والتنظيمات، وكذلك استحداث مجموعة من الهياكل الإدارية، يتمثل دورها في الحفاظ على الأموال العمومية وحمايتها من كل أشكال التلاعب أو الإسراف أو التبذير، ومن أهم هذه الأجهزة الرقابية أو الإجراءات المتخذة نجد تفعيل أجهزة الرقابة المالية القبلية، ففي هذا الصدد قامت الجزائر بسن جملة من التدابير القانونية والتنظيمية، هدفها الأساسي حسن تسيير وصرف النفقات العمومية مع ضرورة ترشيدها والعمل على التكفل بكل النفقات بما هو ضروري لمصالح المواطن والمجتمع.

وبذلك نجد أن الرقابة المالية القبلية هي رقابة احترازية ووقائية للنفقات العمومية، ومن أهم أجهزتها في الجزائر، نجد مصالح الرقابة المالية، هاته الأخيرة هي مصالح خارجية تابعة للمديرية

العامّة للميزانية بوزارة المالية تهتم بالرقابة القبليّة للنفقات الملتزم بها، أي أثناء مرحلة الالتزام وقبل التنفيذ الفعلي للنفقة، فهي بالتالي لا تسمح وترفض النفقات غير المطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما، هذا ما يؤدي إلى كبح النفقات غير القانونية أو حتى المُبالغ فيها، فهي حلقة وصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

وقد تزايدت أهمية الرقابة المالية في الجزائر خاصة بعد الوضع الاقتصادي الذي عرفته البلاد سنة 2014 من خلال تدهور أسعار البترول وحدوث نوع من الاختلال في توازن الميزانية العامة للدولة، مما دفع بالسلطات العمومية إلى تبني سياسة وسلوك ترشيد النفقات العمومية بغرض استعادة التوازنات الداخلية والخارجية، وقد مست هذه التدابير الميزانية العامة في شق النفقات العمومية سواء ضمن نفقات التسيير أو التجهيز والاستثمار بالإضافة إلى نفقات تسيير المستخدمين العموميين.

1. الإشكالية: بناء على ما سبق ذكره وبهدف الإلمام بالموضوع والإحاطة بكل جوانبه تم طرح الإشكالية الرئيسية الآتية:

ما مدى فعالية آليات الرقابة المالية القبليّة في ترشيد النفقات العمومية في الجزائر؟

2. الأسئلة الفرعية: إنطلاقاً من الإشكالية الرئيسية، يمكننا استخراج التساؤلات الفرعية الآتية:

- ما هي أهم الإجراءات العملية التي تحكم مختلف مراحل تنفيذ النفقات العمومية وأهم المتدخلين فيها ومسؤولياتهم؟
- هل يمكن للقوانين والتنظيمات والتعليمات الحالية المتعلقة بالنفقات العمومية المساهمة في ترشيدها والحد من الإفراط في صرفها؟
- هل تأثر الإجراءات التطبيقية والعملية لرقابة المراقب المالي أثناء مرحلة الالتزام القبلي على ترشيد النفقات العمومية؟
- هل هناك إجراءات وتدابير أكثر فعالية يمكن تطويرها لرقابة المراقب المالي لرفع نجاعة ترشيد النفقات العمومية؟

3. فرضيات الدراسة: وكإجابة مؤقتة على الأسئلة الفرعية تم صياغة الفرضيات الآتية:

- يتم تنفيذ النفقات العمومية بإتباع مجموعة من الإجراءات العملية المحددة بدقة تشمل إجراءات قانونية وأخرى كتابات محاسبية وهذا بتدخل متدخلين يتمتعون بمهام وصلاحيات وبمسؤوليات محددة بالقوانين والتنظيم لاسيما المراقب المالي أثناء مرحلة الالتزام القبلي.
- تحكم عملية تنفيذ النفقات العمومية مجموعة من القوانين والمراسيم والتعليمات تعمل على تقييدها وضبط أوجه صرفها بدقة بهدف ترشيدها والحفاظ عليها.

- تلعب الرقابة المالية دورا فعالا في ترشيد الانفاق العام وبالتالي محاربة ظاهرة التبذير والإسراف في استعمال الأموال العمومية والحد من ظاهرة الفساد وكذا العمل على توجيهها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بهما.

- في ظل ترشيد النفقات العمومية أضحى من الضروري وضع ميكانيزمات وآليات رقابية فعالة، وذلك من خلال تطوير ومواكبة النصوص التي تحكم هيئات الرقابة المالية مع الواقع العملي وتحسينها.

4. أسباب اختيار الموضوع: جاء اختيارنا لهذا الموضوع نتيجة للعديد من الاعتبارات والأسباب، منها ما هو ذاتي ومنها ما هو موضوعي، نجملها أساسا فيما يلي:

- يشكل هذا الموضوع جزءا هاما من عملنا اليومي وتخصصنا ضمن حياتنا المهنية.
- رغبتنا في الاطلاع والبحث في مجال المالية العامة وبالأخص الميزانية العامة للدولة والتعمق في دراسة كل جوانب النفقات العمومية.
- محاولة الالمام بكل الجوانب التطبيقية للرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية، وأهم مراحل الرقابة المالية على الانفاق العام، والتعرف على الاجراءات المتخذة من طرف مصالح الرقابة المالية لترشيد النفقات والحفاظ على الأموال العمومية.

5. أهمية الدراسة: تنبع أهمية هذه الدراسة من خلال الدور الذي تضطلع به هيئات الرقابة المالية القبلية، لاسيما مصالح الرقابة المالية في الحفاظ على الأموال العمومية، من خلال ترشيد انفاقها وتوجيهها نحو أهدافها الأساسية وتجنب كل أشكال التلاعب أو الإسراف والتبذير، كما أن هذه الدراسة تسلط الضوء على جهود السلطات العمومية في مجال ترشيد الإنفاق العام بتفعيل وتطوير العمل الرقابي القبلي مما يكسبه أهمية بالغة.

6. أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى إبراز دور ومساهمة مختلف أجهزة الرقابة المالية للنفقات العمومية في ترشيد النفقات العمومية في الجزائر، خاصة مصالح الرقابة المالية وذلك من خلال:

- محاولة الوقوف على واقع سياسات الانفاق العمومي في الجزائر.
- التعرف على دور المراقب المالي في مجال الرقابة على النفقات العمومية ومدى مساهمته في ترشيد الانفاق العام والمحافظة على الأموال العمومية.
- إبراز الجوانب التطبيقية لعمل المراقب المالي في مجال الرقابة على النفقات العمومية وأهم الصعوبات التي تعترض عمله الرقابي.

7. الدراسات السابقة: خلال دراستنا للموضوع اطلعنا على العديد من الدراسات السابقة التي تناولت جوانب من الموضوع، فمنها ما تطرق إلى جزء أو أجزاء منه، إذ نجد العديد من الدراسات تطرقت للميزانية العامة والإنفاق العام والرقابة على تنفيذ النفقات العمومية ومراحلها، وحتى بعض الدراسات

تطرقت لدور الرقابة في ترشيد الانفاق العمومي، أي وجود تقاطع في محاور الدراسة مع الدراسات السابقة والتي نذكر من بينها:

1.7. دراسة أحمد بوجلal، سنة 2013، تحت عنوان: "مدى فعالية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة: دراسة حالة المراقبة المالية لولاية الأغواط"¹، هذه الدراسة حاولت الربط بين فعالية المحاسبة العمومية وتنفيذ النفقات العامة من خلال المراقب المالي الذي يعتبر أحد المتدخلين في عملية تنفيذ النفقات العمومية بالرغم من كونه ليس عونا محاسبيا إلا أنه يسهر على احترام قواعد المحاسبة العمومية، وطرحت الإشكالية الرئيسية للدراسة بالشكل التالي: ما مستوى فعالية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة ؟ و ما نوع العلاقة الموجودة بينهما؟

وقد عرض الباحث من خلال هذه الدراسة تاريخ الرقابة المالية على الأموال العمومية في الجزائر الشئ الذي هدف الى إلقاء نظرة تاريخية على الموضوع، كما ركزت على الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها في الجانب التطبيقي.

إن هذه الدراسة أهملت هي الأخرى القنوات الكبيرة التي تصرف من خلالها النفقات العمومية والتي لا تخضع لرقابة المراقب المالي للولاية على غرار نفقات البلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

2.7. دراسة عوالي بلال، سنة 2018، بعنوان: "حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتنفيذ الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية دراسة حالة المراقبة المالية لأقطاب بعض ولايات الوسط"²، هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على مدى مساهمة حوكمة الجماعات المحلية بمختلف مبادئها في تعزيز وتفعيل الرقابة المالية القبلية على نفقاتها وفي مقدمتها رقابة المراقب المالي، وتمثلت إشكالية الدراسة الرئيسية: كيف يمكن أن تساهم الحوكمة في تطوير الرقابة المالية القبلية على نفقات الجماعات المحلية بما يضمن حسن التسيير والمحافظة على المال العام؟

وقد توصل الباحث إلى أن هناك علاقة ترابطية بين الحوكمة المحلية والرقابة المالية القبلية فهما ينصبان في أهداف مشتركة على رأسها محاربة الفساد وترشيد الإنفاق المحلي مكملين بذلك لبعضهما البعض، ويتجلى دور الحوكمة في تفعيل الوقاية من خلال تعزيز مبادئ هذه الأخيرة فهي بطبيعتها تستهدف تحقيق الشفافية والمشاركة ومنح حق المعاملة خدمة لتحقيق الترشيح الفعال للمال العام، إضافة إلى ذلك وباعتبار الرقابة المالية القبلية بشكل عام والمراقب المالي بشكل خاص وظيفة أساسية

(1) أحمد بوجلal، " مدى فعالية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة دراسة الحالة: المراقبة المالية لولاية الأغواط " أطروحة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة عمار تليجي الأغواط، سنة 2013.

(2) عوالي بلال، " حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتنفيذ الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية دراسة حالة المراقبة المالية لأقطاب بعض ولايات الوسط " أطروحة دكتوراه ل م د ، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة البليدة 02، سنة 2018.

يجب إدخال إصلاحات عميقة عليها، وتوفير كافة الشروط الضرورية لإنجاح المهمة الرقابية، في ظل ازدياد حجم الجرائم وكثرة المتابعات القضائية.

3.7. دراسة بن طيب مصطفى، سنة 2019، والتي جاءت تحت عنوان: "فعالية الرقابة المالية القبلية ودورها في ترشيد الانفاق العام: دراسة ميدانية للمراقبين الماليين التابعين للمديرية الجهوية للميزانية ببشار"³، وهدفت الدراسة إلى التعرف على مدى مساهمة فعالية الرقابة المالية القبلية في ترشيد النفقات العامة في الجزائر، حيث تم عرض بالتفصيل مختلف أوجه النفقات العامة والآليات والقواعد التي تحكمها والتشريعات والأنظمة التي تسيروها، وتم توضيح جوانب الرقابة المالية السابقة والعناصر الواجب توفرها في النفقة قبل أن تحظى بالتأشيرة التي تسمح لها بمواصلة مسارها بعد التأكد من مطابقتها للقوانين والأنظمة والخطط الموضوعية لها من قبل السلطات العمومية، كما تناولت المراقب المالي وشروط تعيينه والأدوار المختلفة التي يتقلدها عند ممارسته لمهامه والضمانات الممنوحة له لتعزيز هذه الأدوار والإجراءات المتبعة من قبله في دراسة وفحص الملفات المقدمة له والتي تدخل ضمن مجال عمله ودائرة اختصاصه، تم حصر فعالية الرقابة المالية القبلية ضمن هذه الدراسة في أربعة عناصر أساسية هي: كفاءة المراقب المالي، القواعد والنظم التي تحكم سير النفقات العمومية، الرقابة المالية السابقة، الإجراءات المتبعة من قبل المراقب المالي، خلصت الدراسة في النهاية إلى أن كفاءة المراقب المالي ليس لها أثر يذكر في ترشيد النفقات العمومية.

4.7. دراسة خالد سكوتي، سنة 2020 دراسة بعنوان: "الدور الرقابي للمراقب المالي"⁴، من خلال هذه الورقة البحثية حاول الباحث أن يوضح أهمية المراقب المالي من خلال الصفة إلى جانب الصلاحيات والسلطات الواسعة المخولة له. فصفة القاضي تعني الكفاءة العلمية والعملية والتخصص الميداني والإلمام بمجمل النصوص القانونية والتنظيمية والتشريعات المالية، مما يمكنه من الفحص الجيد والمراجعة للتحقق من مدى صحة العمليات المالية من الناحية الشكلية والموضوعية، ويعتبر هذا الجهاز الأداة والوسيلة الهامة والفعالة التي تساعد وتمكن وزارة المالية من القيام بعمليات المراقبة لمعرفة أوجه الإنفاق والتحصيل.

ركزت أغلب الدراسات السابقة على دراسة الأداء الرقابي لأجهزة الرقابة واجمالاً تطرقت أغلبها إلى الجوانب النظرية للنفقات العمومية والميزانية العامة للدولة، كما نجد أن الدراسات السابقة المذكورة تطرقت للدور الرقابي الذي يقوم به المراقب المالي من حيث مدى قبوله للنفقة العامة واجازتها ومن

(1) بن طيب مصطفى، " فعالية الرقابة المالية القبلية ودورها في ترشيد الانفاق العام: دراسة ميدانية للمراقبين الماليين التابعين للمديرية الجهوية للميزانية ببشار " أطروحة دكتوراه ل م د شعبة: علوم التسيير، تخصص: تسيير محاسبي وتدقيق، جامعة أحمد دراية بأدرار، سنة 2019.

(2) د. خالد سكوتي (أستاذ بجامعة غرداية)، " الدور الرقابي للمراقب المالي"، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر الرقم التسلسلي 17، المجلد الخامس - العدد الأول - السنة: مارس 2020 ، ص 175-187.

حيث عدم الموافقة عليها وبالتالي رفضها مؤقتاً أو نهائياً، وضمن بعد الدراسات حاول الباحثون ربط مهام وصلاحيات المراقب المالي بالحفاظ على المال العام اجمالاً.

تميزت بعض الدراسات السابقة التي تم ذكرها بالتخصص في ميزانيات محددة أو نفقات تخص هيئات عمومية محددة على غرار الجماعات المحلية أو ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري حيث اهتمت بالجانب القانوني والتاريخي لعمل المراقب المالي وخضوع هذه الميزانيات لرقابته وتقييم هذه الرقابة من حيث نجاعتها ومن حيث مدى تحقيقها للأهداف التي جاءت من أجلها، وكذا تحديد الانحرافات ومعرفة أسبابها وبالتالي اقتراح الوسائل أو الحلول القانونية أو الإدارية للحد منها بهدف حماية المال العام.

كما أن بعض الدراسات الأخرى اهتمت بالجانب القانوني والمحاسبي للرقابة القبلية ومدى مساهمة المراقب المالي في أداء مهامه اوكتشاف الأخطاء وتصحيحها.

8. ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

إن ما يميز دراستنا هذه عن بقية الدراسات السابقة التي تم ذكرها، كونها دراسة حاولنا فيها تبيان الجوانب القانونية والتنظيمية لعمل المراقب المالي والتي تعتبر أساس وظيفته بالإضافة الى تحديد الوثائق الثبوتية والالزامية للالتزام بكل نوع من أنواع النفقات العمومية، عكس الدراسات السابقة التي اهتمت بالجانب النظري للنفقات العمومية ومرحلة الالتزام لدى المراقب المالي بشكل اجمالي، كما أن دراستنا أبرزت دور المراقب المالي ضمن حدود صلاحياته ومسؤولياته في ترشيد الانفاق العام من خلال التطرق الى القوانين والتعليمات الخاصة بترشيد النفقات العمومية على العكس في الدراسات السابقة والتي تطرقت لدور المراقب المالي وصلاحياته ضمن مرحلة الالتزام بالنفقات العمومية بشكل عام وباستخدام الاسلوب النظري دون الاسلوب العملي التطبيقي والذي ميز دراستنا هذه من خلال اجراء دراسة تطبيقية تحليلية لكل نفقة على حدى والتطرق الى أغلب انواع النفقات.

9. منهج الدراسة: للإجابة على الاشكالية المطروحة للبحث واختبار مدى صحة الفرضيات المقدمة، قمنا بالاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، نظرا لكون المنهج يتوافق مع موضوع البحث، حيث يمكننا هذا المنهج من الاطلاع على كل الجوانب النظرية من مفاهيم وتعريفات مختلفة بالاستعانة بالقوانين والتنظيمات السارية التي تضبط ميدان النفقات العمومية والرقابة المالية، كما تمت الاستعانة بدراسة ميدانية، وهذا للانتقال من الجانب النظري للدراسة إلى الجوانب التطبيقية، وذلك بالقيام بدراسة ميدانية لدى مصالح الرقابة المالية بوزارة المالية والتي من خلالها تم التعرف والإطلاع على طرق العمل وكيفيات الرقابة والإلتزام أو الرفض للنفقة العمومية في حالة مخالفتها للقوانين وكيف تساهم هذه الرقابة في ترشيد النفاق العام.

10. حدود الدراسة:

– البعد المكاني: تمثل في مصلحة الرقابة المالية بوزارة المالية.

– **البعد الزمني:** تمثل في دراسة والإطلاع على مراحل تنفيذ والالتزام بالنفقات والملفات خلال السنة المالية لسنة 2022.

11. هيكل الدراسة: قمنا بتقسيم دراستنا هذه إلى ثلاثة فصول، ففي **الفصل الأول** تم التطرق إلى الإطار المفاهيمي للميزانية العامة والنفقات العمومية وكيفية تنفيذها، من خلال توضيح مفهوم الميزانية العامة والنفقات العمومية والأعوان المكلفون بتنفيذها ومراحل وقواعد تنفيذها، أما ضمن **الفصل الثاني** فتطرقنا للرقابة المالية القبلية ودورها في ترشيد النفقات العمومية، من خلال إبراز ماهية الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية ودورها في ترشيد النفقات العمومية، وأخيرا جاء **الفصل الثالث** المتعلق بالجانب التطبيقي لدراسة حالة الرقابة المالية لدى وزارة المالية والذي تضمن الطرق العملية في التدقيق والرقابة على النفقات العمومية بمختلف أنواعها.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للميزانية العامة والنفقات
العمومية وكيفية تنفيذه.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للميزانية العامة والنفقات العمومية وكيفيات تنفيذهما.

يسلط هذا الفصل الضوء على عموميات حول الميزانية العامة التي تشمل كل من النفقات العمومية وكذلك الإيرادات العامة، فقد كان لمفهوم الميزانية العامة ومجالاتها وأدوارها النصيب الأوفر من تطور دور الدولة، باعتبار الميزانية العامة المرآة العاكسة لنشاط الدولة، فأصبح دورها يأخذ أبعاداً جديدة، حيث أصبحت اليوم أداة فعالة بيد الدولة تستخدمها من أجل تحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وقد انعكس ذلك بصورة واضحة على القواعد والإجراءات المتبعة في إعدادها وتحضيرها، كما أسفر عن ظهور صور متعددة لها تختلف من حيث هيكلها وتخطيطها، وفي سبيل السعي لتغطية النفقات المتزايدة لجأت الدولة إلى مصادر للإيرادات كانت إلى وقت قريب غير مرغوب فيها.

ومع تزايد الحاجات العامة للمجتمع بدأ الاتجاه والاهتمام أكثر بجانب النفقات العمومية باعتبارها الأداة الرئيسية والفعالة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الأهداف والغايات في مختلف المجالات وتعكس كافة جوانب الأنشطة وتبين كافة البرامج الحكومية، ومن أجل ضمان حسن سير عملية تنفيذ الميزانية العامة، يستوجب الأمر إيجاد وسائل عديدة للوقوف على أوجه الإنفاق والتحصيل من خلال فئة معينة من الموظفين والأعوان العموميين المكلفين بمهام محددة قصد تسيير كل مرحلة من المراحل والضوابط والآليات التي تلزمهم.

وللتعمق أكثر في دراسة وتحليل هذه العناصر تم تقسيم هذا الفصل إلى:

المبحث الأول: الميزانية العامة والنفقات العمومية.

المبحث الثاني: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية ومراحل وقواعد تنفيذها.

المبحث الأول: الميزانية العامة والنفقات العمومية.

تلجأ الدولة في العصر الحديث إلى وضع برنامج مالي مرتبط بفترة من الزمن للإنفاق، ومرتبطة كذلك بتحقيق أهداف معينة مختلفة، وتتضمن هذه البرامج موارد الدولة في الفترة المقبلة ونفقاتها، ولا يرتبط وضع هذه البرامج المالية بفلسفة معينة، وهذا ما يعرف بالميزانية العامة، وسوف نتطرق من خلال هذا المبحث إلى الميزانية العامة والنفقات العمومية، المفهوم ومراحل الاعداد والاعتماد والقواعد الخاصة بالنفقات العمومية، وذلك من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: الميزانية العامة ومراحل إعدادها واعتمادها.

المطلب الثاني: النفقات العمومية، وأهم قواعدها.

المطلب الثالث: تقسيمات النفقات العمومية.

المطلب الأول: الميزانية العامة ومراحل إعدادها واعتمادها.

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 الإيرادات العامة والنفقات العامة في فترة مقبلة. وسوف نتطرق من خلال هذا المطلب إلى مفهوم الميزانية العامة ومراحل إعدادها واعتمادها.

1. تعريف الميزانية العامة للدولة: تعتبر الميزانية العامة وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية الإشباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة.

وتعتبر من أهم التنظيمات للمالية المعاصرة، لما يمكن أن تحدثه من آثار على الهيكل الاقتصادي ذلك لأنها تجمع بين كل من الجانب الإنفاقي والجانب الإيرادي للدولة، وبذلك فهي صورة صادقة عن الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في كل مرحلة من مراحل تطورها.⁽¹⁾

1.1. الميزانية العامة في الدلالة اللغوية: الميزانية على صيغة ميزان من الفعل وزن، نقول وزنت بين الشئين موازنة ووزانا ووازنه عادله وحاذاه. ووازن بين الشئين ساوي وعادل. فمن هذا يتبين أن معنى الموازنة، المعادلة والمساواة أو المقابلة.⁽²⁾

(¹) يونس البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1404هـ، ص 128.

(²) مجمع اللغة العربية، "المعجم الوسيط"، الطبعة الأولى، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004، ص 1029.

ولعل إطلاق هذا اللفظ على الميزانية العامة لما فيها من المقابلة والمساواة بين الشئيين هما النفقات العامة والإيرادات العامة.

أما معنى عامة، فإنه لفظ مشتق من الفعل عم على وزن اسم الفاعل، ومعنى الفعل علم شمل، نقول عمهم الأمر عموماً أي كلهم، فالعام هو الشامل، وخلاف الخاص والعامة خلاف الخاصة.⁽¹⁾

2.1. الميزانية العامة اصطلاحاً: إن مصطلح الميزانية لم يدخل قاموس الأدب الاقتصادي إلا في سنة 1733 ببريطانيا والذي يعني "الحقيبة الصغيرة من الجلد" نسبة إلى الحقيبة التي كان يحملها ويحفظ فيها وزير المالية البريطاني (Rwalpole) آنذاك وثائق ومشاريع النفقات والإيرادات العامة لمناقشتها في غرفة النواب.

وما تجدر الإشارة إليه اصطلاحاً فإن الميزانية العامة والموازنة العامة يستخدمان بشكل مترادف ويؤديان نفس المعنى ونفس المدلول في مؤلفات وكتب المالية العامة، ويحاول بعض الأكاديميين التمييز بين كلمة الموازنة والميزانية فيربط مفهوم الموازنة بالدولة وأن كلمة الموازنة العامة يقابلها اصطلاح (BUDGET) باللغة الإنجليزية وهي تقدير نفقات وإيرادات الدولة لسنة مالية قادمة، بينما اصطلاح الميزانية مرتبط بالمنشآت والشركات والمؤسسات، ففيها يستعمل اصطلاح الميزانية العامة والذي يقابله اصطلاح (BALANCE SHEET) باللغة الإنجليزية، فالميزانية هي عبارة عن كشف للمركز المالي للشركة أو المنشأة في لحظة زمنية معينة، وتحتوي على موجودات ومطلوبات الشركة في تاريخ معين.⁽²⁾

وإضافة لما سبق، فإن النظرة التخطيطية والمالية أثرا على تعريف الموازنة وبيان طبيعتها، فمن الناحية التخطيطية تعرف الموازنة العامة بأنها البرنامج المالي السنوي لتنفيذ خطة الدولة، وهذا التعريف يبرز الفرق بين الموازنة العامة والخطة فالموازنة أداة من أدوات الخطة لكونها تمثل البرنامج المالي لتنفيذها.

3.1. الميزانية العامة في التشريع: لقد أوردت تشريعات بعض الدول تعاريف متعددة للميزانية العامة، نستعرضها بعضها فيما يلي:

⁽¹⁾ مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مرجع سبق ذكره، ص 1029.

⁽²⁾ عبد الكريم بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1983، ص 428

- تعريف القانون الفرنسي للموازنة العامة بأنها: "الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وواراداتها ويؤذنها ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية".⁽¹⁾

- يعرفها القانون الأمريكي بأنها: "صك تقدر فيه نفقات السنة المالية وواراداتها بموجب القوانين المعمول بها عند تقديم واقتراح الجباية المبسطة فيها".⁽²⁾

- حسب المشرع الجزائري في نص المادة السادسة (06) من القانون (84_17) عرف الموازنة العامة بأنها: "تتشكل من النفقات والإيرادات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".⁽³⁾ وحسب المادة الثالثة (03) من القانون (90_21) فالموازنة هي: الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخصها.⁽⁴⁾

وبتسويق مفهوم القانونين السابقين يمكن تعريف الموازنة العامة في الجزائر على أنها: "وثيقة تشريعية سنوية تقرر النفقات والموارد النهائية للدولة وترخصها من أجل تسيير المرافق العمومية ونفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال".

2. نشأة الميزانية العامة للدولة: خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر كانت الأمم والحضارات القديمة تقوم بجباية الأموال وتنفقها دون إتباع أي أسس أو قواعد في ذلك، كما أن ماليتا الدولة والملك لم تكونا منفصلتين عن بعضهما البعض حيث يقوم هذا الأخير بالإنفاق على الدولة كما ينفق على أسرته، وبدأت عملية ضبط الإيرادات ومن ثم النفقات لأول مرة في بريطانيا أين ظهرت فكرة إعداد ميزانية الإيرادات ونفقات الدولة عام 1628 عندما أصبح ضرورة اعتماد الإيرادات والمصروفات من ممثلي الشعب والإذن للملك في جباية الضرائب من الشعب لتمويل النفقات العامة، وتلتها فرنسا في تطبيق ذلك بدءا من 1789.⁽⁵⁾

(1) عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 8.

(2) محمد خالد المهاني، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة (تجارب عربية مقارنة)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2012، ص 12.

(3) المادة: 03، قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم.

(4) المادة: 06، القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

(5) محمد حسين زكرياء، أحمد عزام، المالية العامة و النظام المالي في الإسلام، دار المسيرة، عمان، 2000، ص 131.

ويرجع نشأة الميزانية في النظام الحديث إلى القرن السابع عشر عندما قامت في إنجلترا **نورة** سنة 1688م، ثم إنتشر نظام الميزانية في العالم ومن بينها فرنسا حيث إجتمعت 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 يقرض من ضرائب ثم إمتدت 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 واصبحت 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.⁽¹⁾

أما في العصر الحديث ففكرة الميزانية لم تتولد دفعة واحدة وإنما هي نتاج مراحل متتالية ومتعاقبة، فإنجلترا هي أول دولة استتبعت القواعد والمبادئ التي تقوم عليها فكرة الموازنة الحديثة حيث تم ذلك بعد ثلاث مراحل وهي:

- **المرحلة الأولى:** تقرر لممثلي الشعب الحق بالإذن للملك في جباية الضرائب من الشعب (الملك شارل الأول سنة 1628).
- **المرحلة الثانية:** عندما كان يطلب من نواب الشعب الموافقة على فرض الضرائب، فكانوا يتعرضون لمناقشة الأوجه التي تتفق فيها حصيلة الضرائب.
- **المرحلة الثالثة:** أين أصبح البرلمان يعتمد الإيرادات العامة والنفقات العامة بالإضافة إلى الاعتماد الدوري لها، ومن هنا ظهر الشكل العلمي والأكاديمي للميزانية العامة المطبقة في وقتنا الحالي.

3. مراحل إعداد واعتماد الميزانية العامة: يطلق لفظ (دورة الميزانية العامة) على المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة بالتعاون ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وتتلخص هذه المراحل حسب التشريع المعمول به في الجزائر، في أربعة مراحل هي:⁽²⁾

⁽¹⁾ علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2010، ص 69.

⁽²⁾ طارق قدوري، "مساهمة ترشيد الإنفاق الحكومي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر دراسة تطبيقية للفترة (1990-2014)"، دكتوراه علوم اقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2016، ص 95.

1.3. مرحلة التحضير: تتمثل في إجراء الدراسات المتعلقة بتحديد الوسائل المثلى للإشباع الحاجات العامة وتحضير الميزانيات على ضوءها، وتشرف على عملية تحضير الميزانية في الجزائر السلطة التنفيذية، عن طريق وزارة المالية باعتبارها المسؤولة عن الأمور المالية، وتمتلك الخبرات والموارد اللازمة وتتبع عملية التحضير الخطوات الآتية.⁽¹⁾

- يقدر كل مرفق أو هيئة عمومية عن طريق مسؤوله مشروع يتضمن النفقات التي يحتاج إليها في السنة المقبلة، ثم يرسلها للوزارة التي يتبع لها، وتجمع هذه الأخيرة كل مشاريع نفقات مصالحها، وبعد موافقتها عليها تصيغها في شكل خاص موحد ثم ترسلها إلى وزارة المالية، وتقوم كل وزارة بنفس العملية، وفي الأخير تحال كل هذه المشاريع إلى وزارة المالية (المديرية العامة للميزانية).

- تتولى وزارة المالية مهمة تحضير مشروع الإيرادات باعتبارها تشرف على الخزينة العمومية، والهيئة الوحيدة القادرة على إحصاء التحصيلات السابقة للدولة، الأمر الذي يؤهلها التوقع الإيرادات المقبلة.

- بعد التوصل إلى الصورة النهائية لحجم الإيرادات والنفقات المتوقعة للسنة المالية المقبلة، ترفع عن طريق وزارة المالية على شكل مشروع الميزانية العامة إلى مجلس الحكومة الذي يقوم بمناقشته والمصادقة عليه بعد إجراء التعديلات اللازمة، ثم يرفع مرة أخرى إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بنفس العملية، ويعرض المشروع في شكله الجديد على البرلمان بغرفتيه.

2.3. مرحلة الاعتماد: تعتبر إجازة البرلمان للميزانية شرطا أساسيا لا غنى عنه لوضعها حيز التنفيذ، وتتفق معظم دساتير العالم على هذا الشرط، إقرارا لقاعدة مشهورة، هي أسبقية الاعتماد على التنفيذ، ويهدف اعتماد الميزانية لإتاحة الفرصة لممثلي الشعب لدراسة مشروع الميزانية ومناقشة بنوده، ويقصد باعتماد الميزانية إعطاء إذن وترخيص حتى تقوم السلطة التنفيذية بوضع الإيرادات المالية والنفقات موضع التطبيق، ويمر الاعتماد بثلاث مراحل هي:

- **المناقشة:** بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به في مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه 30 سبتمبر من السنة التي تسبق النشاط المالي المعني بالميزانية⁽²⁾، يقوم هذا الأخير طبقا للقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس بإحالاته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط، بعدها تقوم هذه اللجنة بدراسة

(¹) محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، جامعة بجاية، 2016، ص 41.

(²) المادة: 22، قانون رقم 84-17، مرجع سبق ذكره، الجريدة الرسمية عدد: 28، ص 1040.

ومناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، وتنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظاتها واقتراحاتها حول المشروع، وفي الأخير يعرض هذا التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة علنية.

- **التعديل:** في هذه المرحلة يمكن للنواب التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة يرونها ضرورية أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، شريطة عدم تقديم أي اقتراح مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية⁽¹⁾، أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها و يمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة.
- **التصويت:** يخول الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة، حيث يكون التصويت على الميزانية العامة بصورة إجمالية والقاعدة أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة، احتراماً لمبدأ السنوية، كما أن الدستور قد قيد المجلس الشعبي الوطني من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً من تاريخ إيداعه لديه، ثم يقوم مجلس الأمة بنفس المراحل السابقة التي تمت في المجلس الشعبي الوطني، وبعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة عليها وإصدار القانون المتعلق بالميزانية و نشره في الجريدة الرسمية.

المطلب الثاني: النفقات العمومية، وأهم قواعدها.

تمثل دراسة النفقات العمومية جزءاً هاماً من الدراسات المالية ويتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي والسياسية المالية، وترجع أهمية النفقات العمومية إلى كونها تبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها، تلبية للحاجات العامة للأفراد وسعياً وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن.

1. مفهوم النفقات العمومية: تعتمد الدولة على قاعدة أولوية النفقات العامة على الإيرادات العامة، وهو ما يعني أن تحدد الدولة أولاً الحاجات العامة التي يجب عليها القيام بإشباعها، الأمر الذي يتطلب منها إنفاق مبالغ ضخمة للوفاء بالتزاماتها وتقديم الخدمات المختلفة المنوطة بها، هذه المبالغ الضخمة المنفقة هي ما يطلق عليها "النفقات العامة"⁽²⁾.

(1) وجيز مراقبة النفقات الانلزامية، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، ديسمبر 2007، ص 36.

(2) خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار وائل، بدون ذكر بلد النشر، 2007، ص 49.

إن مسار الإنفاق العام يرتبط بأسلوب النظام الاقتصادي وشكل الدولة، ففي ظل الدولة الحارسة يأخذ مسار الإنفاق العام اتجاهها مشابها لمسار النشاط الاقتصادي في البلد وفقا لطبيعة وحيادية النفقات العامة، أما في ظل الدولة المتدخلة فإن مسار الإنفاق العام يستجيب بشكل معاكس لحركة الدورة الاقتصادية، أي زيادة الإنفاق العمومي في حالة الكساد وتخفيضه عند معالجة التضخم فالنفقات العامة هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام.⁽¹⁾

2. قواعد النفقات العمومية: يتم تحديد النفقات العام للدولة وفق أسس ومبادئ محددة يجب عدم تجاوزها وهذا في سبيل تحقيق الهدف المرجو منها وهو إشباع الحاجات العامة، وما يجب أن نشير إليه أن هذه القواعد الضابطة تتأثر بشكل كبير بالنهج السياسي والإقتصادي والإجتماعي للدولة، بمعنى آخر أنه كلما تراجع دور الدولة فيما يخص التدخل في الأنشطة الإقتصادية المختلفة وتقصصت دور الدولة الحارسة، فإن النفقات العامة تتحدد بالحجم اللازم والضروري للقيام بدورها المتعلق بتسيير المرافق العمومية وبعض الأنشطة التي يعجز الأفراد عن القيام بها، كما أن كل عملية انفاق عام تتطلب الالتزام بقواعد وضوابط.

وإذا تم احترام هذه القواعد بشكل دقيق فذلك سيقودنا إلى حالة من الإنفاق الرشيد او على أمثلة النفقات العامة الحاملة لقيمة مضافة هامة للإقتصاد الوطني، وبالتالي فإن النفقات العامة تخضع إلى العديد من المعايير والتي ينبغي مراعاتها عند القيام بها، والتي تمثل قواعد وأسس يتم الاستناد إليها في الإنفاق العام، والتي من بينها ما يلي:

1.2. قاعدة المنفعة: يقصد بقاعدة المنفعة أن يكون الهدف من النفقات العامة دائما في ذهن القائمين به هو تحقيق أكبر منفعة ممكنة وتعتبر هذه القاعدة قديمة في الفكر الإقتصادي ومحل إجماع بين أغلب منظري المالية العامة. والمقصود بتحقيق الفائدة أو المصلحة العامة ألا يتم تخصيص النفقة العامة لمصالح ذاتية لبعض الأفراد أو لبعض شرائح المجتمع على حساب أخرى لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو إجتماعي، كما يقصد أيضا أن يتم الإلمام بالاحتياجات الإجمالية الحقيقية للمصالح العمومية لتقدير احتياجات كل مصلحة أو مرفق وكل باب من أبواب النفقات على ضوء احتياجات كل المصالح.⁽²⁾

وفكرة المنفعة العامة وتحديدها تثير إشكالية وضع قاعدة دقيقة في تحديد مقدارها خاصة إذا اخذنا بعين الاعتبار الآثار المتعددة للنفقات الاقتصادية وغير اقتصادية ظاهرة وغير ظاهرة مباشرة

(¹) عمر هويدي صالح ، تحليل أثر أسعار النفط على الموازنة العامة في العراق للمدة (2005-2014)، مقال بمجلة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 17، العراق، 2017، ص 100.

(²) سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة (النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص 53 .

وغير مباشرة مما يتعذر معه قياسها على وجه الدقة وإن كان من الممكن الارتكاز على عاملين أساسيين:

- العامل الأول: حجم الدخل النسبي، أي نصيب كل فرد من الدخل الوطني.

- العامل الثاني: طريقة توزيع الدخل الوطني على الأفراد.

وبصفة عامة فإن الحكم على مدى توفر المنفعة العامة في النفقة العامة، يمكن أن يتم على أساس اعتبارات علمية معينة على أن تأخذ بعين الاعتبار درجة النمو الاقتصادي لكل دولة على حدى.

2.2. قاعدة الاقتصاد في النفقة: ترتبط هذه القاعدة بموضوع المنفعة، حيث أن هذه الأخيرة بديها تأخذ الزيادة كلما نقصت النفقات إلى أقل حجم ممكن، لذا وجب على السلطات العمومية الإحتياط من التبذير، لما قد يسببه ذلك من ضياع لأموال ضخمة دون أن تولد أية قيمة مضافة أو تحمل أية منفعة إلى جانب كل هذا، فإن عدم إقتصاد السلطات العمومية في الاموال العمومية الموضوعة تحت تصرفها في إطار الميزانية العامة للدولة، يدفع إلى بروز مظاهر سلبية في المجتمع من بينها اندثار ثقة الشعب في مؤسسات الدولة واتساع رقعة التهرب والغش الضريبي.⁽¹⁾ بمعنى آخر تهدف قاعدة الاقتصاد في النفقة إلى استخدام أقل حجم من النفقة العامة لأداء نفس الخدمة أو الخدمات.

لهذا يعد أمر تقييد النفقات العامة في جميع القطاعات بناء على مبادئ معينة على رأسها التقييد بالاحتياجات الحقيقية الفعلية بشكل يجعل الدولة لا تتحمل إلا النفقات العامة الضرورية بحجم أمثل لتحقيق المصلحة العمومية لجميع الافراد شعب.⁽²⁾

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

وتظهر أهمية هذه القاعدة أنها ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين، قاعدة المنفعة وقاعدة الاقتصاد والتأكد من استمرار تحققهما من خلال تقنين كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، وهو يتمثل في احترام الإنفاق العام، بواسطة مختلف أساليب الرقابة المتعارف عليها.⁽³⁾

(1) علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران، الجزائر، 2005، ص 95.

(2) أعمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 36.

(3) عبد الله خبابة، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2009، ص 68-69.

المطلب الثالث: تقسيمات النفقات العمومية.

تتعدد النفقات العامة وتزداد أنواعها كلما تدخلت الدولة واتسع نشاطها، ومن ثم ظهرت الحاجة إلى تقسيم وتبويب هذه النفقات إلى أقسام مميزة، مع ضرورة أن يكون معيار التقسيم قائماً على مبادئ واضحة ومنطقية، كما أن البحث في تقسيم النفقات العامة يتضمن دراسة هذه النفقات من حيث تركيبها ومضمونها وطبيعتها، ومن الطبيعي أن يزداد تنوع النفقات العامة بازدياد مظاهر تدخل الدولة في الحياة العامة.

والبحث في تقسيم النفقات العامة يتضمن دراسة هذه النفقات من حيث تركيبها ومضمونها وطبيعتها ومن الطبيعي أن يزداد تنوع النفقات العامة بازدياد مظاهر تدخل الدولة في الحياة العامة، إلا أن هذه التقسيمات في مجملها النظري والتطبيقي تستند إلى ثلاث تقسيمات أساسية منها تقسيمين ثابتين وتقسيم متغير من دولة لأخرى وتتمثل هذه التقسيمات فيما يلي:

1. التقسيمات الاقتصادية أو العلمية للنفقات العمومية: يعتبر التصنيف أو التقسيم الاقتصادي أهم هذه التصنيفات، نظراً لاعتباره معيار حديث ومتطور يتماشى والظروف الاقتصادية، ووفقاً لهذا التقسيم يتم تصنيف النفقات العامة بالاستناد إلى عدد من المعايير أهمها:

- 1.1. معيار طبيعة النفقة العامة:** استناداً إلى هذا المعيار يتم التمييز بين نوعين من النفقات وهما:
 - **النفقات الحقيقية:** وتشمل النفقات في سبيل حصول الدولة على السلع والخدمات الإنتاجية الأرض، العمل، رأس المال، لقيامها بوظائفها التقليدية والحديثة من أمن ودفاع وعدالة، وكذلك إقامة المشاريع الاستثمارية ومشاريع البنية التحتية ذات النفع العام، كإنشاء الطرقات والمستشفيات والمدارس والجامعات وغيرها من البنى التحتية.⁽¹⁾
 - **النفقات الحكومية التحويلية:** هي تلك النفقات التي تنفقها الدولة في نقل الدخل من فئة اجتماعية إلى أخرى لتحقيق أهداف معينة ليس دائماً اقتصادية، مثل الإعانات الاجتماعية أو إعانات البطالة. فالنفقات التحويلية تقود إلى إعادة توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع دون أن تلزم المستفيد بتقديم أي سلع أو خدمة للسلطات العامة.⁽²⁾

- 2.1. معيار دورية النفقة الحكومية:** وفقاً لهذا المعيار يتم تقسيم النفقات العامة إلى نوعين وهما:
 - **النفقات الجارية (العادية):** تشمل النفقات التي لا يترتب على إنفاقها زيادة في رأس المال الاجتماعي أو زيادة في رأس المال الإنتاجي بالمؤسسات أو الهيئات العمومية، فغالبيتها تنسم

(¹) عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، الدار الجامعية الجديدة للنشر، بدون ذكر بلد النشر، 2006، ص 66.

(²) نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، الأردن، 2005، ص

بالدورية والتكرار، وتشمل بنود الرواتب والأجور ومصروفات الصيانة وفواتير المياه والكهرباء، وكل ما يتطلب التسيير مختلف الوزارات والوحدات الحكومية.⁽¹⁾

- **النفقات غير العادية:** وهي تلك النفقات التي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الموازنة، بل تدعو الحاجة إليها في فترات متباعدة تزيد عن السنة، وكمثال على ذلك النفقات الحربية ونفقات إصلاح الكوارث الطبيعية كمخلفات الزلازل والفيضانات ونفقات إنشاء السدود ومد خطوط السكك الحديدية وتعبيد الطرق وغيرها.

3.1. معيار الهدف من النفقة: استنادا إلى هذا المعيار يمكن تصنيف النفقة العامة إلى خمسة مجموعات رئيسية⁽²⁾

- **النفقات الإدارية:** وهي تشمل على نفقات الإدارة العامة والدفاع والأمن والعدالة والتمثيل السياسي.

- **النفقات الاقتصادية:** كتشجيع وحدات القطاع الخاص على زيادة الإنتاج أو تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد الاقتصادية وزيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني من خلال زيادة المتاح من استثمارات البنية التحتية وزيادة الاستثمار العام.

- **النفقات الاجتماعية:** الهدف منها هو زيادة الرفاهية لأفراد المجتمع عموما والطبقات الفقيرة خصوصا، وبالتالي فإن أغلب هذه النفقات تكون موجهة إلى ذوي الدخل المتدنية وأهمها المتعلقة بمرافق التعليم، الصحة، الثقافة العامة والإسكان.

- **النفقة المالية:** وتشمل أقساط استهلاك الدين العام وفوائده السنوية.

- **النفقة العسكرية:** وتشمل نفقات التسليح والقوات العسكرية.⁽³⁾

2. التقسيمات الوضعية أو العملية للنفقات العمومية: يقصد بالتقسيمات الوضعية أو العملية للنفقات العمومية، تلك التي تتبناها الموازنات العامة للدول المختلفة استنادا إلى الاعتبارات الواقعية أو العملية، وخاصة الاعتبارات الإدارية والوظيفية التي تدعو في الغالب إلى عدم الالتزام بالتقسيم العلمي للنفقة.⁽⁴⁾ ويشتمل هذا التقسيم على:

(1) محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، عمان، الأردن، 2012، ص 74.

(2) صلاح نجيب العمر، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة العاني، بغداد، 1983، ص 176.

(3) محمد حلمي مراد، مالية الدولة، بدون ذكر دار النشر، مصر، 2015، ص 33.

(4) سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص

1.2. التقسيم الإداري: يتم تقسيم النفقات العامة بما يتلاءم مع الهيكل الإداري أو التنظيمي للدولة، فمثلا يتم تقسيم النفقات العامة إلى عدد من الأقسام أو البنود الاتفاقية، بحيث يخصص كل باب أو قسم لجهة إدارية معينة، فمثلا وزارة التربية يخصص لها باب محدد ومثلها لوزارة الصحة والتعليم وباب لوزارة الدفاع وهكذا، وكل باب من هذه الأبواب يتم تقسيمه إلى عدد من الفروع الاتفاقية وكل فرع ينقسم بدوره إلى عدد من البنود الاتفاقية يخصص كل منها لوحدة إدارية أقل في مستواها التنظيمي داخل الهيكل التنظيمي للوحدة، ويتم تخصيص بند إنفاقي لكل وحدة من هذه الوحدات داخل الهيكل التنظيمي للوحدة نفسها.⁽¹⁾

2.2. التقسيم النوعي: وفقا لهذا التقسيم يتم تقسيم النفقات المدرجة بالميزانية العامة والمخصصة لكل وحدة إدارية وفقا لطبيعة الأشياء التي يخصص لها الإنفاق العام، فمثلا يمكن تقسيم النفقات العامة لأي وحدة حكومية نوعيا إلى أربع مجموعات اتفاقية أو أربعة بنود اتفاقية وهي:

- نفقات مقابل خدمة العمل وتتمثل في الأجور والمرتبات.

- نفقات مقابل مستلزمات الإنتاج ويطلق عليها "النفقات الجارية".

- نفقات مقابل مشتريات خدمية.

- نفقات مقابل أصول رأسمالية ويطلق عليها "النفقات الرأسمالية".

3.2. التقسيم الوظيفي: يهتم بتقسيم النفقات العامة حسب الوظائف التي تقوم بها الدولة دون الاهتمام بطبيعة النفقة وهذه الطريقة تسمح بجمع كافة النفقات التي تهدف إلى تحقيق نفس الغرض في قسم واحد، حتى ولو كانت موزعة على عدة وزارات أو مصالح.

3. تقسيمات النفقات العمومية في التشريع الجزائري: استنادا إلى المواد: 24- 42 من القانون رقم: 17/84 المؤرخ في: 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، يمكن تقسيم النفقات العمومية إلى نوعين: مصاريف التسيير ومصاريف التجهيز".

1.3. نفقات التسيير: هي الأموال المخصصة لتغطية المالية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل اعتمادا دائما في ميزانية العامة للدولة، وهي نفقات تتكرر بصفة دورية في الميزانية العامة للدولة، ومادامت نفقات التسيير تهدف إلى التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وكل ما تحدثه من آثار بشكل غير مباشر، لذلك تسمى أيضا بالنفقات الاستهلاكية، حيث تنتزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة.⁽²⁾ وتجمع نفقات التسيير في أربع أبواب هي⁽¹⁾

(1) طاقة محمد وهدي العزاوي، إقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2007، ص38-39.

(2) ميشال ساريس دونو- برلماني فرنسي للعهدة الانتخابية البرلمانية الفرنسية 2013-2018 موقع المجلة الفرنسية للمالية العمومية - مقال

حول النفقات العامة - أضيف المقال بتاريخ: 2016/06/04 ، تاريخ الاطلاع يوم 12-05-2022 على الساعة: 12:45.

<http://www.vie-publique.fr/decouverteinstitutions/financespubliques/approfondissements/depenses-publique-depuis-siecle.html>

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

فمجموع نفقات التسيير المذكور في الأبواب الأربعة يجرأ في قانون المالية في جدول يرمز له بـ: "ب" الميزانية العامة للدولة في الصورة الآتية⁽²⁾

- فالنفقات الخاصة بالباب الأول والثاني المشتركة في كل الوزارات أو الخاصة بوزارة دون الأخرى يتم جمعها في ميزانية النفقات المشتركة بعد تخصيص الاعتماد لكل وزارة.
- أما نفقات الخاصة بالباب الثالث والرابع فهي مقسمة إلى وزارات، حيث أن قانون المالية يحدد إجمالاً مبلغ الاعتمادات المخصصة لكل دائرة وزارية، حيث يقوم القانون بعد ذلك بتحديد تقسيمات هذه الاعتمادات الإجمالية لكل فصل، ولكل جزء حسب طبيعة كل نفقة.

وتنقسم نفقات التسيير ضمن الميزانية العامة إلى أربعة أبواب، حيث توجد أبواب تتكون من سبع فقرات وكل فقرة يمكن أن تضم تسعة وتسعين فصلاً 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 تقريباً في كل الميزانيات في مختلف الوزارات.⁽³⁾

• **الباب الأول:** أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات: وهي أعباء ممنوحة لتغطية أحياء الدين المالي والمعاشات وكذلك مختلف الأعباء المحسومة من الإيرادات وتتكون من خمسة فقرات وهي⁽⁴⁾ احتياط الدين، الدين الداخلي، الدين العائم، الديون الخارجية، الضمانات، النفقات المحسومة من الإيرادات.

• **الباب الثاني:** تخصيصات السلطات العمومية: وهي عبارة عن الاعتمادات الضرورية واللازمة لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين والأجهزة والمعدات والعتاد ويتكون من ستة فقرات وهي على التوالي: رواتب العمل، المعاشات المنح العائلية، المستخدمين

⁽¹⁾ لحسن دردوري، استخدام أدوات السياسة المالية في علاج عجز الموازنة، حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة خيضر بسكرة (الجزائر)، 2005، ص 38

⁽²⁾ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ: 30 ديسمبر سنة 2012، العدد 72.

⁽³⁾ القانون رقم: 18/21، المؤرخ في: 2021/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2022، الجريدة الرسمية رقم: 02 بتاريخ: 03 جانفي 2021، ص 108.

⁽⁴⁾ اعمر يحيوي، مساهمة في دراسة مالية، دار هومة، 2003، ص 32.

المعدات تسيير المصالح، المستخدمين وأعمال الصيانة، المستخدمين إعانات التسيير، المستخدمين النفقات المختلفة.

• الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

• الباب الرابع: التدخلات الحكومية: ويتكون هذا الباب من سبعة فقرات وهي على التوالي: التدخلات العمومية والإدارية مثل: إعانات المجموعات المحلية، الأنشطة الدولية مثل: المساعدات التي تمنح للهيئات الدولية، تشمل النشاط التربوي والثقافي مثل تقديم المنح، النشاط الاقتصادي والتشجيعات والتدخلات مثل: الإعانات الاقتصادية والمكافآت، النشاط الاقتصادي إعانات للمؤسسات للمصلحة الوطنية (إعانات للمصالح العمومية الاقتصادية)، الإعانات الاجتماعية، المساعدات والتضامن، النشاط الاجتماعي التوقعات (مساهمة الدولة في صناديق المعاشات وصناديق الصحة).

2.3. نفقات التجهيز (الاستثمار): وهي تلك النفقات التي تسجل في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج متعددة السنوات وتنفذ باعتمادات الدفع سنوية، حيث تتعلق بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الكبرى الاقتصادية والإدارية والجماعية، تهدف من خلالها الدولة إلى تكوين رؤوس أموال بقصد تنمية الثروة الوطنية، توزع حسب المخطط الإنمائي السنوي.⁽¹⁾

إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو الاستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي، مثل الزراعة والصناعة، الأشغال والبناء النقل والسياحة، وتصنف إلى ثلاث أبواب وهي:

- الاستثمار المنفذ من قبل الدولة.

- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

- النفقات الأخرى لرأس المال.

حيث أن مجموع نفقات التجهيز تدون في الجدول (ج) من الميزانية العامة للدولة.⁽²⁾ ويلاحظ أن تقسيم الميزانية العامة فيما يخص نفقات التجهيز والاستثمار يخضع لقاعدة معروفة وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات ومعناها أن اعتماد البرلمان للنفقات لا يجوز أن يكون إجمالياً بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، أي أنه لا يجوز أن يوافق البرلمان مثلاً على تخصيص 30 مليون دينار لنفقات وزارة السكن تاركاً للحكومة أمر توزيع هذا المبلغ على أوجه إنفاق الوزارة المختلفة من مرتبات الموظفين ونفقات إدارة وصيانة مباني الوزارة واستثمارات

(¹) لحسن دردوري، مرجع سبق ذكره، ص 89.

(²) القانون رقم: 18/21، مرجع سبق ذكره، ص 110.

في المشروعات التي تقوم بها وغير ذلك، بل يتعين أن يوافق البرلمان على تخصيص مبلغ معين لكل وجه من أوجه إنفاق الوزارة.

ومقتضى هذه القاعدة لا يجوز للحكومة أن تتقل مبلغا اعتمده البرلمان للنفقات الواردة في باب معين من جدول النفقات العمومية، إلا بعد موافقته ومفهوم المخالفة يجوز للحكومة أن تتقل الاعتماد المخصص لبند من البنود الواردة في اعتماد في باب الإنفاق على بند آخر وارد ضمن نفس الباب، ولا تختلف النفقات من وزارة إلى أخرى.

حاولنا من خلال هذا المبحث الإحاطة بكل جوانب الميزانية العامة للدولة، من خلال اعطاء نبذة تاريخية حول نشأتها وإبراز أهم التعاريف والتطرق إلى مختلف مراحل اعدادها واعتمادها من طرف السلطات المختصة، حيث نجد أن الميزانية العامة للدولة هي إطار قانوني تصوغ الحكومة عبره أهدافها العامة المرسومة في خلال السنة، كما تطرقنا إلى النفقات العمومية باعتبارها جزءا أساسيا من الميزانية العامة وأساس دراستنا، حيث ازدادت أهمية دراسة النفقات العامة في المدة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى إليها فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها، حيث أبرزنا مفهوم النفقات العمومية وأهم قواعدها التي تضبطها ومن ثم مختلف تقسيماتها ويعتبر هذا المبحث مدخل أساسي لدراستنا.

المبحث الثاني: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية ومراحل وقواعد تنفيذها.

يتطلب التسيير الأمثل والفعال للنفقات العمومية الإلمام التام بكل القواعد القانونية والإدارية التي تحكم الأعوان العموميين الذين يعهد لهم بتنفيذ النفقات العمومية و أنواعهم و مسؤولياتهم، والإجراءات والمراحل والقواعد الواجب اتباعها والالتزام بها أثناء تنفيذ النفقات العمومية.

ولتوضيح أهمية ودور كل متدخل ضمن تنفيذ النفقات العمومية ومختلف المراحل والقواعد الأساسية عند التنفيذ قسمنا هذا المبحث إلى ثلاث مطالب هي:

المطلب الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية ومسؤولياتهم.

المطلب الثاني: مراحل تنفيذ النفقات العمومية.

المطلب الثالث: ضوابط وحدود الانفاق العمومي.

المطلب الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية ومسؤولياتهم.

يتطلب تنفيذ الميزانية العامة والقيام بمجمل العمليات المالية تدخل شخصين لهما أدوار منفصلة وغير متطابقة في نفس الوقت، ولكنها متكاملة ويتعلق الأمر بكل من الأمر بالصرف

والمحاسب العمومي، اللذان يراقبان بعضهما البعض، ويختص كل منهما بمهام ومسؤوليات محددة قانوناً، وسوف نتطرق في هذا المطلب لكل من الآمرين بالصرف ومسؤولياتهم والمحاسبين العموميين ومسؤولياتهم.

1. الآمرين بالصرف ومسؤولياتهم:

يتولى مهام الإنفاق العام أو تسيير وتنفيذ النفقات العمومية الآمرين بالصرف، فهم من يخول لهم بموجب القوانين التصرف في الأموال العمومية سواء من خلال دفع الرواتب للموظفين والعمال وكذا انجاز الأشغال المختلفة واقتناء التوريدات حسب الحاجة وإبرام اتفاقيات الخدمات فالآمرين بالصرف مسؤولون كلياً على مرحلة الالتزام وكذا صرف النفقات العمومية وتتميز مهامهم بمسؤوليات محددة بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، ونجد أن مهام الآمر بالصرف تختلف حسب تصنيفه فنجد الآمر بالصرف الرئيسي وآمر بالصرف ثانوياً ولكل منه صلاحياته ومهامه ومسؤولياته.

1.1. الآمرين بالصرف وأنواعهم: حسب مفهوم المادة 23 من القانون 90-21 يعتبر آمر بالصرف، كل شخص يؤهل للقيام بإجراءات الإثبات والتصفية للإيرادات وإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف للنفقات وبمجرد تعيين الشخص في الوظيفة التي تحتوي ضمن مهامها هذه الإجراءات يخول القانون له صفة الأمر بالصرف وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة، كما يجب اعتماد الأمرين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات الذين يأمران بصرفها، ويكون الآمران بالصرف ابتدائيين أو أساسيين وإما أمرين بالصرف ثانويين أو وحيديين.⁽¹⁾

- **الآمران بالصرف الابتدائيون أو الأساسيون:** وهم: المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة ومجلس الأمة، الوزراء، الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية، رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات، المسؤولون المعينون قانوناً على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المسؤولون المعينون قانوناً على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.

- **الآمران بالصرف الثانويون:** الآمران بالصرف الثانويون يعرفون على أنهم سلطة غير مرمزة مكلفة بالقيام بهذه الوظيفة ولها الصفة القانونية في إطار جغرافي معين لتنفيذ بعض العمليات المالية، فالأمر بالصرف الثانوي له صلاحية تنفيذ عمليات الإنفاق ولكن تحت إشراف الأمر بالصرف الرئيسي، وهم مسؤولون عن العمليات المحاسبية التي ينفذونها.

ويمكن للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤوليتهم وفي مثل هذه الحالة

(1) القانون: 90-21، مرجع سبق ذكره، ص 03.

تميز بين صنفين آخرين من الأمرين بالصرف هما الأمران بالصرف المفوضون والمستخلفون.

- **الأمران بالصرف المفوضون:** ويقصد هنا تفويض التوقيع، أي أن الأمرين بالصرف الأساسيين أو الثانويين يقومون بمنح تفويض للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم قانونا وتحت مسؤوليتهم.

- **الأمران بالصرف المستخلفون:** وهؤلاء لا يتدخلون إلا بصفة استثنائية لتعويض الأمرين بالصرف المختصين في حالة غيابهم أو حدوث مانع لهم، ويقوم بتعيينهم الأمر بالصرف مع تبليغ المحاسب العمومي.

- **الأمر بالصرف الوحيد:** هذه الصفة يأخذها الوالي في حالة تنفيذ عمليات التجهيز غير الممركزة والمسجلة باسمه، ولكن في نطاق عمليات التجهيز القطاعية غير الممركزة، ويعتبر أمر بالصرف وحيد لأنه يمثل جميع الأمرين بالصرف الإبتدائيين، "الوزراء".⁽¹⁾

والجدير بالذكر انه وبموجب تعديل المادة: 27 من القانون: 90/21 في قانون المالية 2015 تم منح صفة الأمر بالصرف الثانوي لصاحب المشروع المنتدب وهو المسؤول على الهيئة العمومية التي تتولى تنفيذ عملية تجهيز عمومي لصالح الدولة.

2.1. مسؤوليات الأمرين بالصرف: الأمرين بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، وبهذه الصفة هم مسؤولون شخصا على مسك جرد الممتلكات المنقولة والمنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم، كما أنهم مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها وعلى الأفعال والنشاطات اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة المحاسبية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال طبقا لأحكام المادتين 31 و32 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.⁽²⁾

2. المحاسبون العموميون ومسؤولياتهم:

يتولى مرحلة دفع النفقات العمومية وتحصيل الإيرادات أعوان عموميون يتمثلون في المحاسبون العموميون حيث يقومون بالتأكد من صحة النفقة بعد الالتزام بها من قبل الأمر بالصرف وتتميز مهام المحاسب العمومي بمهام محاسبية وقانونية بشكل مشترك، كما توضع على عاتق المحاسبين

(¹) المرسوم التشريعي 92-04، المؤرخ في 11 أكتوبر 1992، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 73 في: 11 أكتوبر 1992، ص 187.

(²) منصور الزين، "محاضرات في المحاسبة العمومية"، جامعة سعد دحلب البليدة، ص 43.

العموميين مسؤوليات أهمها الحفاظ على الأموال العمومية أثناء مرحلة الدفع، ونجد أن المحاسبين العموميين يختلفون حسب الهيئات العمومية والمؤسسات التي تخضع لهم.

1.2. المحاسبين العموميين وأنواعهم: يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانوناً للقيام فضلاً عن إجراءات تحصيل الإيرادات التي يتم بموجبها إبراء الديون العمومية وإجراءات دفع النفقات التي يتم بموجبها إبراء الدين العمومي.⁽¹⁾

ويتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساساً لسلطته. وينقسم المحاسبون العموميون إلى عدة أنواع ورد ذكرها في المادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي: 311/91 الصادر في 1991/09/07 والمتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، وهم على التوالي:

- **المحاسبون العموميون الرئيسيون:** المحاسب العمومي الرئيسي هو الذي له مهمة تركيز الحسابات على مستوى التقسيم الإقليمي وهم:

• **العون المحاسبي المركزي للخزينة:** يتولى العون المحاسبي المركزي للخزينة مهمتين أساسيتين هما:

- تركيز كل الحسابات التي يتكفل بها المحاسبون الرئيسيون الآخرون أي ال 48 أمين خزينة ولائي وأمين الخزينة المركزي وأمين الخزينة الرئيسي مع متابعة الحساب المفتوح باسم الخزينة العمومية على مستوى البنك المركزي.
- تنفيذ العمليات الخاصة بالحسابين الخاصين بالخزينة، هما حساب التسوية مع الحكومات الأجنبية وحساب القروض.

ويعتبر العون المحاسب المركزي المحاسب العمومي الوحيد الذي لا يمتلك صندوق.

- **أمين الخزينة المركزي:** هو المسؤول عن تنفيذ الميزانية على المستوى المركزي خاصة ميزانيات الوزارات، فله مهمة إنجاز عمليات الدفع الخاصة بميزانيات التسيير وكذا ميزانيات التجهيز، ويصعب عليه في بعض الحالات أن يتابع عمليات خاصة بمؤسسات وطنية بعيدة عن العاصمة و لهذا يمنح تقويضاً لأمين الخزينة الولائي.
- **أمين الخزينة الرئيسي:** يتكفل بعمليات الخزينة ولا يهتم بتنفيذ عمليات الميزانية وإن كان في الواقع يتكفل بها بصفة غير مباشرة عند تغطية المديونية، كما يتكفل بمعاشرات المجاهدين لأنها تعتبر شبه ديون على عاتق الدولة.

(¹) المادة 06، المرسوم التنفيذي 313-91، المؤرخ في: 11 ماي 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 02، المؤرخ في: 22 ماي 1991، ص 798.

- **أمين الخزينة الولائي:** له جميع الصلاحيات السابقة، كما يتكفل بمهام تركيز العمليات التي يجريها المحاسبون الثانويون على مستوى ولايته، ويتولى إنفاق نفقات الدوائر الوزارية على المستوى المحلي، أي تلك التي يأمر بصرفها الأمرون الثانويون ، ولا نغفل عن ذكر المهمة الأساسية له والمتمثلة في دفع نفقات ميزانية الولاية وتحصيل إيراداته. (1)
- **المحاسبون العموميون الثانويون:** ويختلف المحاسب العمومي الثانوي عن الرئيسي في كون هذا الأخير له جميع الصلاحيات في جميع المجالات، أما المحاسب الثانوي فغالبا ما يكون اختصاصه في تنفيذ نوع محدد من المجالات، فمثلا تنفيذ الأحكام الجبائية يتكفل بها قابض الضرائب، ويمتلك صفة محاسب عمومي ثانوي كل من:
 - **قابض الضرائب:** ومهمته الرئيسية تتمثل في تحصيل الضرائب، مع أنه في السابق كان يتكفل بتنفيذ ميزانيات البلديات، أما الآن فقد أناط المشرع هذه المهمة لأمين الخزينة البلدي.
 - **قابض أملاك الدولة:** الذي أصبح يسمى بموجب المرسوم 03-42 مفتش أملاك الدولة.
 - **قابض الجمارك:** ويتولى تحصيل الرسوم الجمركية والعمليات المرتبطة بالتصدير والاستيراد.
 - **محافظ الرهون:** أصبح يسمى حاليا المحافظ العقاري.
 - **أمين الخزينة البلدي:** يتولى تنفيذ ميزانية البلدية، والنفقات التي تدخل ضمن المخططات البلدية للتنمية.
 - **أمين خزينة المراكز الإستشفائية الجامعية والمؤسسات الصحية المتخصصة:** قبل إحداثه كان قابض الضرائب هو الذي ينفذ ميزانية المؤسسات الصحية أما الآن فأوكلت المهمة لأمين خزينة المؤسسات الصحية.
 - **أمين خزينة المؤسسات الصحية:** ويتولى تنفيذ عمليات المؤسسات العمومية الإستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية.
- 2.2. **مسؤولية المحاسبين العموميين:** المحاسب العمومي يخضع لإطار قانوني خاص بالنسبة لتولي المسؤوليات، وهذه المسؤولية يكون لها أساسا طابع شخصي ومالي ولا يأخذ بمسؤوليتهم إلى الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة حيث يجب على المحاسب العمومي بداية من تاريخ تنصيبه تنفيذ جميع عمليات القبض والإنفاق ويكون ذلك باحترام الآجال المحددة قانونا ويجب عليه أن يغطي فقط العجز الذي حدث على مستوى الخزينة في حالة خطئه، والدفع لا يكون مباشرة وإنما على

(1) المرسوم التنفيذي 91-129، المؤرخ في 11 ماي 1991 يتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخرزينة وصلاحياتها وعملها المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 02، المؤرخ في: 22 ماي 1991، ص795.

حساب تسبيق لكي يتسنى إعادة التوازن فوراً إلى المحاسبة، ويرسل المحاسب في هذه الحالة تقريراً مفصلاً إلى وزير المالية.

أما بالنسبة للمسؤولية الشخصية فهي تعني أن الإدارة لا تكون مسؤولة عن الخطأ في الحسابات والمحاسب العمومي لا يستطيع إرجاع المسؤولية على عون محاسبي يقع تحت سلطته لكن يمكن أن يطلب من الشخص الذي أخطأ أن يعرضه على سبيل العلاقة بين الأشخاص ولكن في الواقع فإن الإدارة ستعوض المحاسب العمومي أو تتوب عنه، إلا أنه يمكن للمحاسب العمومي المأخوذ بمسؤوليته أن يتحصل على إعفاء جزئي من مسؤوليته ويرسل طلب الإعفاء إلى مجلس المحاسبة، ويرفق هذا الطلب بملف يعرض على لجنة المنازعات التي تبدي إعفاء جزئياً، كما قد يكون كلياً في حالة الطواري مثل الحريق، السرقة.

المطلب الثاني: مراحل تنفيذ النفقات العمومية.

يمر تنفيذ النفقات العمومية بمرحلتين أساسيتين هما: المرحلة الإدارية، وهي من اختصاص الأمر بالصرف، والمرحلة المحاسبية، وهي من اختصاص المحاسب العمومي، لذا نتناول ضمن هذا المطلب المرحلة الإدارية وهي المرحلة التي يتولاها الأمر بالصرف، والمرحلة المحاسبية والتي من اختصاص المحاسب العمومي.

1. المرحلة الإدارية: يكلف الأمر بالصرف بالقيام بجميع عمليات الإيرادات والنفقات العمومية في مجال ما يأتي: الالتزام، التصفية والأمر بالدفع.⁽¹⁾

1.1. الالتزام: طبقاً لنص المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية يعرف الالتزام على أنه الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين⁽²⁾، وينقسم الالتزام إلى قسمين: التزام قانوني، والتزام محاسبي.

- **الالتزام القانوني:** هو التصرف الذي يقوم به الأمر بالصرف لتحقيق منفعة أو خدمة تؤدي إلى نشوء الدين، ويتم تسجيله في الميزانية.

- **الالتزام المحاسبي:** يمثل الترجمة المحاسبية للالتزام القانوني، حيث يسمح للمراقب المالي من التحقق من مدى تطابق النفقات مع الاعتمادات المرخص بها، ويأتي هذا الالتزام بعد الالتزام القانوني.

2.1. التصفية (تحديد النفقة): تعني تحديد مبلغ النفقة الواجب على الدولة دفعه، فيتم تقدير المبلغ المستحق للدائن، وخصمه من الاعتمادات المقررة في الميزانية، حيث يقوم الأمر بالصرف في هذه

(¹) المادة 03، المرسوم التنفيذي: 268/97، المؤرخ في: 21 يوليو 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف و مسؤولياتهم، الجريدة الرسمية رقم: 48، ص14.

(²) المادة 19، القانون رقم: 21/90، مرجع سبق ذكره، ص1133.

المرحلة، بالتأكد من صحة العمليات الحسابية في وثائق إثبات النفقة، بهدف تحديد المبلغ النهائي الواجب دفعه مقابل الخدمات الفعلية والمؤداة للمرفق العام.

وحسب نص المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية: تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية.⁽¹⁾

فهي إثبات ترتب الدين على الدولة، وتحديد مقداره، واستحقاقه وعدم سقوطه بحكم مرور الزمن أو بأي سبب آخر،⁽²⁾ بعد أن يتم الإلتزام بالنفقة، يأتي الخطوة الثانية المتعلقة بتحديد مبلغ النفقة الواجب على الدولة دفعها فيتم تقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الإعتماد المقرر في الميزانية مع ضرورة التأكد من أن شخص الدائن غير مدين للدولة بشيء حتى يمكن إجراء المقاصة بين الدائنين، وعمليا تتمثل التصفية في الإقرار الخطي للأمر بالصرف على سندات النفقة شاهدا بذلك على تمام أداء الخدمة موضوع النفقة وصحة مبلغ هذه الأخيرة، ومن القواعد المالية المقررة أن يكون الدفع بعد إنتهاء الأعمال، حتى تتمكن من تحديد مبلغ الدين على نحو فعلي⁽³⁾، بإستثناء حالات قليلة جدا ومقررة قانونيا مثل:

- التسبيقات المقدمة للمتعاملين المتعاقدين في إطار الصفقات العمومية.

- مصاريف المهمات الممنوحة لموظفي الإدارات العمومية.

- المعاشات.

- الإعانات المالية.

- الإغاثة.

- نفقات الإشتراكات في بعض المجالات.

3.1. الأمر بالدفع (الصرف): يتمثل في تحرير الحوالات، وهو الإجراء الذي يأمر بموجبه الأمر بالصرف دفع النفقات العمومية من طرف المحاسب العمومي، لذلك تعتبر هذه المرحلة آخر مرحلة إدارية، حيث يشترط في الأمر بالدفع أن يحرر بإسم الدائن شخصيا،⁽⁴⁾ وأن يحتوي على البيانات الآتية: تعيين السنة المالية ومبلغ النفقة والتوقيع.

2. المرحلة المحاسبية: تشمل هذه المرحلة عملية واحدة أو مرحلة واحدة وهي عملية الدفع أو الصرف. وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي حسب ما جاء في نص المادة 22 من القانون: 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم، ويقصد به الصرف الفعلي للمبلغ إلى

(¹) المادة 20، القانون رقم: 21/90، المرجع السابق.

(²) فوزي عطوي، المالية العامة، (النظم الضريبية وموازنة الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 408.

(³) محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 370.

(⁴) المادة 21، القانون رقم: 21/90، مرجع سبق ذكره.

صاحب الحق أي دائن الدولة، وهي المرحلة المحاسبية التي يراقب بصدها المحاسب العمومي العمليات الإدارية السابقة ليتأكد من توفر الإعتمادات المالية الكافية وسلامة إدراج النفقة في الفصل المعني وكذلك إنجاز العمل المقصود بالدفع عن طريق التأشيرات الخاصة)

بعد ذلك يحزر المحاسب حوالة الدفع ليصب المبلغ في الحساب البنكي أو البريدي الجاري أو بواسطة حوالة بريدية أو في شكل مبلغ نقدي لصاحب الحق (المعني) والمحاسبون هم موجودون بالإدارات العامة إلا أنهم لا يخضعون للسلطة الرئاسية للأمرين بالصرف، حتى يمكنهم مراقبة عمليات صرف النفقة من حيث مطابقتها للقانون وهذا ما تم ذكره سابقاً. حيث يقوم المحاسب العمومي بمراقبة مدى شرعية الإذن بالدفع أو النفقة من خلال:

- صحة توقيع الأمر بالصرف (صفة الأمر بالصرف).
- وجود و كفاية الاعتمادات المالية.
- تناسب النفقة مع الفصل والمادة المخصص فيها الاعتماد المالي.
- شرعية الوثائق المقدمة.
- صحة الدين.
- وجود تأشيرة المراقب المالي.
- عدم وجود معارضة للدفع كالحجز على الحساب.
- عدم انقضاء الدين بالسقوط الرباعي.

المطلب الثالث: ضوابط وحدود الإنفاق العمومي.

تمر عملية الإنفاق العام بالعديد من المراحل كما رأينا في المطلب السابق، وتتسم كل مرحلة من المراحل بوجود إجراءات وجب على كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي كل حسب صلاحياته التقيد بها، ومن جهة أخرى عملية الإنفاق العمومي تخضع لمجموعة من الضوابط التي تقيدها وتؤطرها وكذلك لحدود لا يمكن تجاوزها، لذا سوف نحاول من خلال هذا المطلب توضيح أهم هذه الضوابط وحدود الإنفاق العمومي.

1. ضوابط الإنفاق العمومي: تقتضي سلامة مالية الدولة أن تلتزم مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام فيها لدى قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط يمكن إجمالها في ضرورة أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من جهة، وأن يتم هذا خلال الاقتصاد في النفقات العامة والعمل على زيادة انتاجاتها من جهة أخرى، ويتم التأكد من توافر

الضابطين السابقين بواسطة أساليب الرقابة المختلفة (عن طريق إخضاع نشاط الدولة المالي في هذا المجال لكافة الإجراءات و التدابير التشريعية السائدة).⁽¹⁾

1.1. ضابط النفقة (قاعدة النفقة): تعني قاعدة النفقة اتجاه النفقة العامة إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل تكلفة ويتحقق ذلك عندما تتساوى المنفعة الحدية للمنفعة العامة مع المنفعة الحدية للدخل المتبقية للأفراد بعد فرض الضريبة، أي عندما تتساوى المنفعة الحدية مع الكلفة الحدية، ويقصد بالمنفعة الحدية الاجتماعية مقدار الكسب الذي يعود على الأفراد المجتمع ككل نتيجة النشاط الحكومي.

أما التكلفة الحدية فيقصد بها مقدار ما ضحى به المجتمع من إنتاج القطاع الخاص نتيجة قيام الدولة بالنشاط الاقتصادي.⁽²⁾

ويقصد بتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة الا تواجه النفقة العامة للمصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر، نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي كما يعني أيضا أن ينظر إلى المرافق العامة نظرة إجمالية شاملة احتياجات كل مرفق و كل وجه من أوجه الإنفاق في ضوء احتياجات المرافق واجه الإنفاق الأخرى .

وفكرة المنفعة العامة وتحديدها تثير مشكلة وضع ضابط دقيق لتحديدها، خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار ان النفقات اثار متعددة اقتصادية وغير اقتصادية ظاهرية وغير ظاهرية، مباشرة وغير مباشرة، خاصة ومستقبلية، مما يتعذر معه قياسها على اوجه الدقة وإن كان من الممكن الاسترشاد بعاملين في هذا الصدد العامل الأول هو مقدار الدخل النسبي، أي نصيب كل فرد من الدخل الفرعي و العامل الثاني طريقة توزيع الدخل القومي على الأفراد.

وما هو جدير بالذكر انه كلما زاد مقدار الدخل النسبي وقل التباين بين دخول الأفراد كلما ادى ذلك إلى تحقيق رفاهية الفرد، وينبغي لتحقيق أقصى منفعة اجتماعي أن نتيجة سياسية الدولة في الحصول على ايرادها في انفاقه نحو العمل على زيادة الدخل القومي، وتقليل التباين بين دخول الأفراد، وزيادة الدخل القومي تكون بالعمل على تحسين الإنتاج بزيادة القوى المنتجة من جهة و تنظيم الإنتاج من جهة أخرى، وبصورة عامة أن الحكم على مدى توافق المنفعة العامة في النفقة العامة يمكن أن يتم بالنظر الى اعتبارات عملية معينة على أن تراعي هذه الاعتبارات درجة التطور الاقتصادي التي يشهدها كل مجتمع على حدى.

2.1. الضابط الاقتصادي في النفقات: يرتبط هذا العامل بعامل المنفعة فمن البديهي أن المنفعة تزيد كلما قلت النفقات، فيجب على القائمين بالإنفاق العام تجنب أي تبذير أو إسراف لان في ذلك ضياعا

(¹) عادل حشيش، مصطفى رشدي، مقدمة في الاقتصاد العام (المالية العامة)، دار الجامعة الجديدة، 1889، ص 77.

(²) عادل فليح العلي، "مالية الدولة"، دار زهران، عمان 2008، ص 53.

لمبالغ كبيرة دون أن يترتب عليها منفعة، أضف إلى ذلك أن الإسراف والتبذير من جانب الإدارة المالية في الدولة يؤدي إلى زعزعة الثقة فيها ويبرر محاولات المكلفين والممولين في التهرب من أداء الضريبة.

بمعنى آخر الاقتصاد في النفقة هو أن تجنب الإدارة التقدير والتبذير أو هو ترشيد الإنفاق أو هو بعبارة أخرى "حسن التدبير" أو بعبارة أخرى يعني إنفاق ما يلزم من أموال، مهما بلغت كمياتها على جوهر الموضوع والابتعاد عن الإنفاق على الجوانب التي تشكل عنصرا أساسيا في الموضوع. (1)

3.1. ضابط الترخيص (قاعدة الترخيص): وتعني هذه القاعدة عدم جواز الصرف والارتباط بالصرف إلا بعد الحصول على الأذن بذلك من الجهة المختصة سواء كانت السلطة التشريعية كما هو الحال في عموم الموازنة العامة أو الجهات الادارية المخولة قانونيا بالصرف والرقابة على الإنفاق العام يمكن أن تمارسها ثلاث جهات وهي الإدارة، الهيئات السياسية وجهات أخرى مستقلة ومتخصصة.

2. حدود الانفاق العام (العوامل المحددة لحجم النفقات العامة): يثير هذا الموضوع مشكلة على جانب كبير من الأهمية تتمثل في تحديد النسبة التي من المتوقع توجيهها إلى الانفاق العام، بحيث لا يجوز للدولة أن تتخطاها وتعبير آخر هناك حدود لا يجوز تجاوزها بأي شكل من الأشكال عند تحديد النفقات العامة، ولقد استقر الفكر التقليدي لفترة من الزمن على تحديد نسبة معينة (10% - 15%) من الدخل القومي توجه الانفاق العام لا يجوز تجاوزها.

وحقيقة الأمر أن هذا الفكر أصبح غير ذي جدوى في الوقت الحالي نظرا لجمود هذا الرأي من جهة وتجاهله لعدد من الظروف المذهبية الاقتصادية والمالية التي تميز الاقتصاد القومي لدولة معينة والتي قد تختلف من فترة لأخرى في الدولة ذاتها من جهة أخرى.

1.2. العوامل المذهبية: كان سائد في معظم الدول الايديولوجية الفردية فحجم النفقات العامة وتنوعها قليل بالنسبة إلى الدخل القومي وتبرير ذلك أن دور الدولة في ظل هذه الايديولوجية يقتصر على قيامها بوظائفها التقليدية، أما ما عدا ذلك من أنشطة فمتروك لحرية الأفراد.

أما في ظل الايديولوجية التدخلية يتمثل دور الدولة في التدخل في العديد من الأنشطة الاقتصادية التي كان من الممكن أن يقوم بها القطاع الخاص كاستغلال بعض المشاريع الإنتاجية ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية والعمل على ثبات قيمة النقود وتقديم الخدمات المجانية وغيرها من الأنشطة والخدمات، ويترتب على ذلك زيادة حجم النفقات العامة لمواجهة الزيادة في الأنشطة التي تقوم بها الدولة بالإضافة إلى زيادة تنوعها، حيث تقوم الدولة بمعظم الأنشطة الاقتصادية وتملك الجماعة أدوات الإنتاج، إن حجم النفقات العامة يزيد بشكل كبير وترتفع نسبتها إلى

(1) عادل فليح العلي، مرجع سبق ذكره، ص 54.

الحد الذي تكاد تتطابق فيه مع الدخل القومي ذاته، وتتعدد أنواع هذه النفقات بقدر حاجات الأفراد بالإضافة إلى حاجات الدولة ذاتها، وتظهر هذه الأيدولوجية في ظل الدولة ذات النمط الاشتراكي.⁽¹⁾

2.2. العوامل الاقتصادية الخاصة بمستوى النشاط الاقتصادي العام في الدولة: تؤثر العوامل والظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي في حجم النفقات العامة وحدودها، حيث أن هناك علاقة حتمية بين النفقات العامة وبين المستوى العام للنشاط الاقتصادي، الذي يظهر من خلال حالة العمالة والدخل القومي والمستوى العام للأسعار ومدى تأثير كل منها بمستوى الطلب الفعلي، فأصبح الإنفاق العام الآن من أهم الوسائل التي تستخدم في إحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي وفي التأثير على حجم الطلب الكلي الفعلي، وبالتالي على مستوى الاقتصاد العام في جملته، ومن ثم يمكن أن يتحدد حجم الإنفاق العام بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الانتاج مع الطلب الكلي الاستهلاكي والاستثماري.⁽²⁾

ويظهر هذا جليا في اقتصاد الدول الرأسمالية، ففي أوقات الكساد تزداد النفقات العامة وذلك ما خلق زيادة في الطلب الكلي الفعلي والوصول بالاقتصاد القومي إلى مستوى العمالة الكاملة، ويحدث العكس في أوقات الرخاء، حيث تقل النفقات العامة لتجنب الإرتفاع التضخمي في الأسعار وتدهور قيمة النقود نظرا لوصول الاقتصاد القومي إلى مستوى العمالة الكاملة، بينما في ظل اقتصاديات الدول النامية التي تتصف بعد مرونة الجهاز الإنتاجي بسبب عدم استجابة بعض عوامل الإنتاج للزيادة في الطلب، يتحتم ألا تزيد النفقات العامة عن حد معين، وألا يترتب على ذلك بدء ظهور ارتفاع تضخمي في الأسعار وتدهور قيمة النقود، ويظهر هذا الارتفاع والتدهور حتى قبل وصول الاقتصاد إلى مرحلة العمالة الكاملة بالنسبة لبعض عناصر الإنتاج ومقارنتها بالموارد الطبيعية المتاحة، مما يعرض اقتصاديات هذه الدول للخطر وبالتالي الإنفاق العام وتستهدف الدول المتقدمة والمتخلفة تطبيق سياسة مالية اقتصادية معينة حسب درجة تقدمها.

3.2. العوامل المالية: يقصد بها أن حدود النفقات العامة لا بد وأن ترتبط بقدرة الدولة على توفير الإيرادات العامة الكافية لتغطية هذه النفقات، وعلى الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة إلا أن هذا لا يتم بصورة مختلفة بل يخضع لحدود معينة وإلا كانت النتائج الاقتصادية بالغة الخطورة.⁽³⁾

فزيادة الضرائب (كمصدر هام للإيرادات العامة) يخضع لدراسات واسعة وإلى فترة زمنية لينتقل فيها المكلفون بها هذه الزيادة. فهذه الزيادة إن كانت غير مدروسة يمكن أن يترتب عليها اثار سلبية

(1) عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص 87.

(2) محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 103.

(3) نوزاد عبد الرحمن الهيميني، منجد عبد اللطيف الخشاني، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الاولى، دار المناهج،

2006، ص 50-53.

في غاية الخطورة (مثل: التهرب والغش الضريبي) على مختلف الأنشطة الاقتصادية، كذلك الحال بالنسبة لمصادر الإيرادات الأخرى كالإصدار النقدي والقروض.

تكون مرحلة تنفيذ النفقات العمومية ضمن الميزانية العامة للدولة عن طريق المرور بمرحلتين مختلفتين من حيث الإجراءات ويتولى كل مرحلة عون مكلف بمهام تتميز بالتكامل ومنفصلة من حيث الاختصاص، حيث تتمثل في المرحلة الإدارية ويقوم بها الأمر بالصرف والمرحلة المحاسبية التي يقوم بها المحاسب العمومي، ولكل منهما مسؤولياته وحدود لاختصاصه، كما نجد أن الانفاق العمومي يتميز بضوابط عديدة التي وجب على الأمرين بالصرف التقيد بها بهدف سلامة النفقات العمومية وتحقيق أهدافها المرجوة، كذلك نجد أنه لكي لا ينحرف الانفاق العمومي عن أهدافه والغايات المسطرة له وجب وضع حدود للنفقات العمومية وحجمها وعدم زيادتها دون مبررات، لذا تطرقنا لأهم حدود الانفاق العمومي ضمن هذا المبحث والذي يعتبر أداة وضرورة لتحقيق الترشيح في النفقات العمومية.

خلاصة الفصل الأول.

أتاح لنا هذا الفصل من خلال مباحثه إلقاء نظرة إستشرافية عن موضوع الدراسة، حيث تعرفنا على الجذور التاريخية للميزانية العامة ومراحل تطورها والمبادئ والأسس التي تحكمها باعتبارها الوعاء الذي يحوي النفقات العامة بمختلف أنواعها التي هي لب موضوع دراستنا، كما قمنا بتبيان مختلف المراحل التي تمر بها من إعداد، إقرار، وتنفيذ، وأشارنا إلى الهيئات المشرفة على ذلك والآجال الواجب تجسيدها فيها.

كما تطرقنا إلى الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية وأصنافهم والضوابط والآليات التي تحكمهم، والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم، والعقوبات المفروضة عليهم من جراء الإخلال بالتزاماتهم، فقد قمنا في هذا الفصل بتحديد شامل لكل المفاهيم المتعلقة بالميزانية العامة للدولة وما يحيط بها وكذا التعرف على النفقات العمومية من كل جوانبها وهذا جاء للتمهيد للفصل الثاني من دراستنا.

ومن خلال الدراسة النظرية لهذا الفصل استخلصنا مجموعة من النقاط الهامة التي سوف تساعدنا في الدراسة لاحقا وهي:

- الميزانية العامة عبارة عن وثيقة، يتم من خلالها توقع وترخيص مجموع الإيرادات والنفقات للسنة المالية الجديدة، كما تخضع الميزانية إلى خمس مبادئ تهدف الى تنظيم الميزانية العامة وتسهيل إجراءات الرقابة عليها.
- للميزانية العامة أعوان مختصين مكلفين بتنفيذ النفقات العمومية ولكل منهم مسؤولياته وصلاحياته وهما: الأمر بالصرف، والمحاسب العمومي.
- النفقات العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام قصد إشباع حاجة عامة، ولها قواعد تضبطها وتقسيمات متعددة، لها أهمية بالغة في الحياة الاقتصادية ومن ثم تمتد أثارها إلى باقي جوانب الحياة.

الفصل الثاني:

الرقابة المالية القبلية ودورها في ترشيد النفقات
العمومية.

الفصل الثاني: الرقابة المالية القبلية ودورها في ترشيد النفقات العمومية.

كانت الرقابة مطبقة منذ نشأة الدولة، لكن بصورة بدائية فبمجرد تطور مهام الدولة، أصبحت الحاجة إلى جهاز رقابي أمر ضروري لا بد منه، وللمحافظة على الاستعمال الحسن للمال العام، فمن الواجب أن يحاط بسياسات من الرقابة، وباعتبار النفقة تعود بالنفع العام للمواطنين وجب الحفاظ على المال العام بشتى الطرق والوسائل، وحمايته من التلاعبات وذلك عن طريق رقابة مالية محكمة وصارمة.

وتعرف منظومة الرقابة في الجزائر مجموعة من الأنواع، مقسمة حسب صلاحياتها وكذلك حسب وقتها المحدد للتدخل الرقابي، فمنها ما هو قبلي ومنها ما هو بعدي، وتعتبر الرقابة القبلية من طرف المراقب المالي للمصالح المعنية ذات أهمية في اكتشاف هذه الأخطاء؛ كما يعتبر ترشيد النفقات العمومية من المعاني والمفاهيم التي حظيت بنصيب وافر من الاهتمام من مختلف النظم الاقتصادية، وهذا ما سوف نركز عليه ضمن هذا الفصل، الذي قسم إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية.

المبحث الثاني: ترشيد النفقات العمومية ومساهمة المراقب المالي.

المبحث الأول: ماهية الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية.

بالنظر إلى أهمية النفقات العمومية سواء من حيث حجمها أو آثارها، فقد حرص النظام الجزائري على حمايتها من الأخطاء والتلاعبات التي يمكن أن تتسبب في ضياعها دون تحقيق الأهداف المسطرة والمشاريع المبرمجة، ولذلك فقد أقر رقابة مالية قبلية من أجل التسيير الجيد والتحكم الأمثل في النفقات العمومية، لما لها من أهمية بالغة في العملية الإدارية، بالإضافة إلى أن النفقة تعود بالنفع العام للمواطنين، لهذا وجب الحفاظ على المال العمومي بشتى الطرق والوسائل، لذا وجب على المشرع مراقبتها رقابة صارمة.

ولتوضيح فكرة الرقابة المالية القبلية على تنفيذ النفقات العمومية، تم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية القبلية.

المطلب الثاني: مراحل وأساليب الرقابة المالية القبلية.

المطلب الثالث: مقومات وصعوبات الرقابة المالية القبلية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية القبلية.

يقوم المراقب المالي بممارسة رقابته على الميزانية العامة في الشق المرتبط بالنفقات العمومية بعد المصادقة عليها وإجازتها من طرف السلطات المختصة وقبل دخولها مرحلة التنفيذ الفعلي، وهذه الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي هي من الرقابة السابقة أو القبلية، وعمليات الرقابة هذه تتم قبل الصرف ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة أو ترخيص الجهة المختصة بالرقابة، وقبل التطرق إلى الرقابة المالية القبلية، يجب التعرف على الرقابة بصفة عامة والرقابة المالية بصفة خاصة.

تعددت تعاريف الرقابة المالية، ولكن قبل التفصيل فيها ينبغي أولاً وضع تعريف للرقابة، ثم تعريف الرقابة المالية والتعرف على أهدافها.

1. مفهوم الرقابة: هناك عدة مفاهيم للرقابة المالية، فنجد المفهوم اللغوي والمفهوم الشرعي والمفهوم العام كالآتي:

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

2.1. الرقابة شرعاً: استعمال فقهاء الشريعة الرقابة بمعناها اللغوي فهي عندهم المحافظة والانتظار

فمن قوله تعالى : {كيف وإن يظهروا عليكم لا يرقبوا فيكم إلا ولا ذمة} (1)

قوله تعالى: {لا يرقبون في مؤمن إلا ولا ذمة وأولئك هم المعتدون} (2)

3.1. مفهوم الرقابة بمدلولها العام: هي كل عمل يهتم بالجانب الوظيفي للرقابة ويركز على الأهداف

التي تسعى إلى تحقيقه، فهو يهتم بوجود عمليات معينة وجب توفرها لتحقيق الرقابة ويتضمن تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها. من بين أهم التعاريف للرقابة عامة نجد:

- "الرقابة تعني قياس وتقييم الأداء الفعلي المنجز ومقارنته بما هو مطلوب أو مخطط أو مفترض من قبل الأداء، وذلك بغرض الكشف عن ما يظهر هذا الأداء من انحرافات عن المطلوب، ويلزم تصحيحها أو اتخاذ القرار بالتصحيح الملائم" (3)

- الرقابة هي عملية يقصد بها التأكد من أن الخطة السنوية للدولة (الموازنة العامة) قد تم تنفيذها حسبما هو مقرر لها، وتتضمن قياس النتائج ومقارنتها بالأهداف، وتحديد الفروق (الانحرافات) وتحليل أسبابها ووضع الحلول المناسبة لها (4)

- عرفها الفرنسي هنري فايول (Henri Fayol): "التأكد مما إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها وهي تنطبق على كل شيء" (5)

- عرفها عوف محمود الكفراوي بأنها: "الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها ومن أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها وللتأكد من مدى تحقيق المنظمة لأهدافها، بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة القوائم المالية وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات والأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً" (6)

- وعرفها محمد كويفايتيه بأنها: "تلك الرقابة التي تتم من قبل جهة مستقلة، وتستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية، والمحاسبية والإدارية، والتأكد من مشروعية النفقة، وانفاقها مع الأحكام

(1) سورة التوبة، آية قرآنية، الآية 08.

(2) سورة التوبة، آية قرآنية، الآية 09.

(3) أحمد محمد المصري، التخطيط والمراقبة الإدارية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 134 .

(4) جهاد سعيد خصاونة، المرجع السابق، ص 176.

(5) علي عباس، الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال، الطبعة الثانية، دار إثراء، عمان، الأردن، 2012، ص 22.

(6) عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، مصر، 2002 ص 12.

والقوانين النافذة ومقارنة نتائج التنفيذ بالخطط الموضوعة وقياس مستوى نتائج الأعمال بما كان مستهدفا تحقيقه، بالاستناد إلى معدلات الأداء ودراسة أسباب الانحرافات ومعالجتها⁽¹⁾.
إن مفهوم الرقابة المالية هي ملاحظة ومتابعة النفقات والإيرادات التي يقوم بصرفها وتحصيلها الأشخاص الذين خول لهم القانون ذلك، والتحقق من مدى مطابقتها للقواعد والمقاييس الموضوعة لتنظيمها، كالتأكد من أن الالتزام أو الأمر بالصرف الخاص بنفقة معينة قد تم صرفه، أو الالتزام به بصفة مطابقة لتنظيمات وقوانين المحاسبة العمومية، فالمراقب يقيم المسؤولية الملقاة على عاتق مرتكبي الأخطاء ويطلب من الجهات المختصة بإيقاع العقوبات اللازمة أو يقوم هو بذلك إن كان في سلطته ويسهر على عدم تكرار هذه الأخطاء⁽²⁾.

من خلال ما سبق نجد أن الرقابة تعني:

- التحقق أولاً 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.
- وظيفة أساسية من وظائف الإدارة تساهم في إعداد السياسات والأهداف والخطط والبرامج عن طريق التأكد من أن الخطط تترجم أهداف الوحدة⁽³⁾.
- مراجعة للحسابات وفحص انتقادي منظم وموضوعي للتصرفات والعمليات بهدف التأكد من صحة أدائها.

2. مفهوم الرقابة المالية: تطرقنا فيما سبق إلى مفهوم الرقابة بشكل عام، لكن هنا نتطرق إلى الرقابة المالية بشكل خاص، من خلال إدراج ومناقشة مجموعة من التعاريف كالآتي:

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

يلي⁽⁴⁾

- فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعتها.
- فحص كفاءة واقتصاديات العمليات ومراجعتها.
- فحص ومراجعة نتائج البرامج.

(1) سيروان عدنان، ميزر الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي، الطبعة الأولى، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد، العراق، 2008، ص 74.

(2) عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2005، ص 135.

(3) عوف محمود الكفراوي، مرجع سبق ذكره، ص 20.

(4) زاهد محمد ديزي، الرقابة الإدارية، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، الأردن، 2001، ص 35.

3. مفهوم الرقابة المالية السابقة (القبلية): يعد هذا النوع من الرقابة أحد عناصر التوجيه في العمل الإداري إذا ما استعمل في الإطار السليم للوقاية من أخطاء التنفيذ، لذلك أطلق عليه اسم الرقابة الوقائية لأنه يعمل على تفادي الوقوع في الأخطاء والانحرافات.

وهي الرقابة التي تطبق على ميزانيات الإدارات والمؤسسات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، يمارس هذه الرقابة المسبقة المراقبون الماليون بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين.⁽¹⁾

ويستهدف هذا النوع من الرقابة التحقق من مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه، إذ تتم عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف، فلا يجوز الارتباط بالتزام ودفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة الرقابية على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة، وتتخذ الرقابة السابقة على الصرف أشكالاً متعددة، فقد يصرح للبنك المركزي بأن يضع المبالغ التي وافقت عليها السلطة التشريعية تحت تصرف الأمرين بالصرف، وقد تتضمن الحصول مقدماً على إقرار من الجهة المختصة بسلامة كل عملية على حده من الجهة القانونية والتثبت من صحتها من جميع الأوجه، مثلاً وجود اعتماد لهذا النوع من النفقة أو بأن إجراءات الارتباط بالتزام، قد تمت وفقاً للقوانين واللوائح وأن مستندات الصرف مطابقة للنظم المالية المعمول بها.

وخلاصة لما سبق نستنتج أن الرقابة المالية السابقة هي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات التي تساهم في تحديد واكتشاف أي تجاوزات تشمل خرقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

4. أهداف الرقابة المالية القبلية: تهدف الرقابة المالية السابقة إلى تحقيق جملة من الأهداف نجل أهمها فيما يلي:

- تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات والتوجيهات الصادرة عن مختلف السلطات والمؤسسات والإدارات الحكومية بدقة وصرامة لتحقيق الأهداف والنتائج المرجوة منها.
- الحد من مظاهر الفساد المالي والإداري في دوائر الدولة والمؤسسات والأجهزة المرتبطة بها الممولة ميزانياتها من الدولة كلياً أو جزئياً.

5. التطور التاريخي والوظيفي للرقابة المالية القبلية: لم تكن الرقابة وليدة اليوم وإنما مرت بأزمان وعصور متعاقبة حتى وصلت إلى يومنا الحاضر، حيث رافقت الرقابة نشوء الحضارات الإنسانية،

(¹) المادة 02-04، المرسوم التنفيذي رقم: 414/92، المؤرخ في: 19 جمادي الأولى 1413 الموافق ل 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر العدد 82، 1992م، ص 2101.

وتطورت بتطورها، وملامحها وأشكالها وتنظيماتها التي نجدها اليوم وما هي إلا خلاصة لما توصلت إليه جهود وأفكار من سبقنا في هذا المجال.

1.5. التطور التاريخي للرقابة المالية القبلية: إذا 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 تشريع حمورابي، والتي وجدت في مدينتي أور وبابل على ما يلي "إذا سرق رجل حاجة تعود للآلهة أو للقصر، فإن ذلك الرجل يعلم، ويعدم كذلك من توجد بيده الحاجة المسروقة".⁽¹⁾

أما في الشرق ظهرت في العراق فكرة المحاسبة في عهد السومريين قبل ثلاثة آلاف عام قبل الميلاد، حيث وجدت وظيفة الكاتب الذي يرسل الرسائل والوثائق القانونية وعقود البيع والشراء والاقتراض، إضافة إلى كونه يعمل محاسباً لتدوين الغنائم، لا شك أن فكرة وجود محاسبة تعني رقابة بحد ذاتها، وقد شرعت القوانين المنظمة لشؤون الإدارة 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.⁽²⁾

وفي بلاد مصر فترة الفراعنة ظهرت فكرة الرقابة الإدارية التي تتولاها الإدارة قبل حوالي ألف عام قبل الميلاد، فكان هناك تشريع تضمن في مادته الأولى إجراءات تمنع اغتصاب السفن التي تستعمل في تسليم الضرائب والقرايين للآلهة، 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.⁽³⁾

⁽¹⁾ (عمر يحيوي، مرجع سبق ذكره، ص 48).

⁽²⁾ (عبد الرؤوف جابر، دور رقابة الديوان المحاسبية، دراسة قانونية، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1997، ص 10).

⁽³⁾ (عبد الرؤوف جابر، المرجع السابق، ص 11).

2.5. التطور الوظيفي للرقابة المالية: تطور مفهوم الرقابة المالية بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي، حيث بدأت بمفهومها المالي التقليدي على الرقابة المحاسبية القائمة على المراجعة المستندية والتحقق من سلامة تطبيق القوانين المالية، وأن 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 الموضوعة وفق الزمن المحدد لها، إذ أن عملية الرقابة المالية انتقلت من قسم في ديوان المحاسبة إلى جهاز مستقل في الرقابة المالية.⁽¹⁾

6. الهيئات المختصة بالرقابة المالية القبلية: الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية في الجزائر، يقوم بها أساسا المراقب المالي وتكون هذه الرقابة عند مرحلة الالتزام بالنفقات فقد تتوج رقابته، إما بمنح التأشير على مشاريع الالتزامات بأنواعها أو برفض هذه الالتزامات في حالة مخالفتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ويعرف المراقب المالي بأنه العون المعين بموجب قرار الوزير المكلف بالميزانية ويوظف من بين رؤساء المفتشين المحللين للميزانية والمفتشين المحللين المركزيين والرئيسيين والمتصرفين الرئيسيين مع تحديد شروط الخبرة ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية، ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري.⁽²⁾

7. وسائل الرقابة المالية القبلية: للرقابة المالية القبلية وسائل تعتمد عليها في عملها وبذلك المحاولة للوصول لأهدافها وأهم هذه الوسائل هي:

1.7. القوانين والتعليمات واللوائح: وهي من أولى الأدوات ومن أهمها، فلا تقوم إلا بوجود نصوص صارمة تضبط قواعدها وكيفياتها وشروطها.

2.7. المراجعة والتفتيش: وهذا كإجراء تطبيقي لما أنتت به النصوص القانونية والتنظيمات، وهذا بمراقبة الحسابات بأسلوب مدقق وهذا ما يقوم به جهاز أو فرد موكل له أمر الرقابة الخارجية.

3.7. الحوافز والجزاءات: وهذا حتى نجازي المحسن عن إحسانه والمسيء عن إساءته، فلا بد من مكافأة المراقب وفي نفس الوقت يجب تسليط أقصى العقوبات على من تهاون أو أهمل القيام بعمله.

4.7. الميزانية: تعتبر القاعدة الأساسية المستخدمة في الرقابة عن طريق مقارنة أي تصرف مالي مع ما هو مخصص في الاعتمادات الواردة بالميزانية، والتأكد من مطابقة التصرفات المالية مع الأهداف المعبر عنها في خطة الميزانية وتحديد الانحرافات والبحث عن أسباب حدوثها.

⁽¹⁾ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الاسلام، الطبعة الأولى، مكتبة الاشعاع، 1997، ص 19.

⁽²⁾ المواد: 3-5-11 من المرسوم التنفيذي رقم: 11-381، مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1432 الموافق ل 21 نوفمبر 2011 يتعلق بمصلح المراقبة المالية، ج ر العدد 64، 2011، ص 20-21.

5.7. الملاحظة والمشاهدة: إن الملاحظة والمشاهدة تسمح بجمع أكبر قدر ممكن من المعلومات عن الأداء وبشتى الوسائل العادية والإلكترونية لاكتشاف الأخطاء وتصحيحها.

المطلب الثاني: مراحل وأساليب الرقابة المالية القبلية.

سنتطرق في هذا المطلب إلى مختلف المراحل الرقابية أثناء عملية تنفيذ النفقات العمومية، من إعداد وجمع البيانات وفحصها وكذلك التقارير المالية المعدة من طرف المصالح والهيئات الرقابية، وتعتمد الرقابة المالية على مختلف الأساليب منها الرقابة الشاملة والانتقالية وكذلك المستمرة والدورية.

1. مراحل تنفيذ الرقابة المالية القبلية: يمر عملية القيام بالرقابة المالية بأربع مراحل أساسية هي:

1.1. مرحلة الإعداد: قبل القيام بعملية الرقابة، يجب تحضير فريق العمل الذي سوف يقوم بعملية الرقابة وتعد 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:⁽¹⁾

- قدرة المراقب المالي على توفير معلومات دقيقة عن أوجه النشاط المالي.
 - الإلمام بأوجه نشاط الإدارة الخاضعة للرقابة.
 - قدرة المراقب المالي الاتصال مع جميع المصالح.
 - اكتساب ثقة الآخرين الأمر الذي يؤدي إلى تسهيل مهمته في الرقابة وذلك من خلال تقديم المساعدة والاستشارة.
 - القدرة على تحليل البيانات المتوفرة وتحويلها إلى معلومات ذات فائدة.
 - أن يتسم بالموضوعية والمرونة ويتعد عن التحيز.
- بعد الانتهاء من عملية الإعداد نأتي للمرحلة التالية وهي:

2.1. 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.

3.1. مرحلة الفحص: في هذه المرحلة يقوم المراقب المالي بمقارنة البيانات التي حصل عليها مع ما هو مخطط، وهنا يستعين المراقب المالي بأدوات الرقابة المالية وهي:

- **الموازنة التخطيطية:** وتعتبر من أهم الأدوات المستخدمة في الرقابة، وهي عبارة عن خطة شاملة لجميع العمليات خلال مدة معينة فهي تحوي على معايير من أجل مقارنة الإنجاز الفعلي وقياس الأداء.

(¹) اعمر يحيوي، مرجع سبق ذكره، ص: 48.

- **التحليل المالي:** يعتبر التحليل المالي الخطوة الأساسية في الرقابة المالية، لأن هذه العملية تتضمن مقارنة الخطط الموضوعية ومستوى تنفيذها، والمقارنة بين الفترات الزمنية المختلفة وبين الإدارات المتماثلة، وتتم عملية المقارنة في التحليل المالي من خلال:

- **تحليل القوائم المالية:** وذلك من خلال الميزانية العمومية وحساب الدخل.
- **التحليل عن طريق النسب المالية المختلفة:** مثل نسب السيولة و الربحية و العائد على الاستثمار.

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

2. أساليب الرقابة المالية القبلية: تقوم جهات الرقابة بتنفيذ مهامها بطرق مختلفة وغالباً ما تحدد الأنظمة الرقابية نوعاً من هذه الأساليب باتباعها من قبل الجهة المسؤولة عن القيام بالرقابة ومنها:

1.2. الرقابة الشاملة: وفقاً لهذا الأسلوب تتولى جهات الرقابة إجراء رقابة عامة وتفصيلية على جميع المعاملات المالية التي تنفذها الجهات الخاضعة للرقابة، لكن من الصعب تطبيقها بسبب كثرة المعاملات المالية.

2.2. الرقابة الانتقائية: وفقاً لهذا الأسلوب يتم اختيار عينة من بين المعاملات المالية المراد مراقبتها وفحص تلك العينة كنموذج قياسي للأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة، ويتم استخدام أسلوب الرقابة بطرق متعددة: عينة عشوائية وعينة إحصائية وعينة عنقودية وغيرها من الطرق، وتتصف بعدم الدقة والموضوعية لكون الانتقاء عشوائي ونتائج الرقابة لا تدل بشكل واضح على وضع المعاملات المالية.⁽¹⁾

3.2. الرقابة المستمرة: يتضح أسلوب الرقابة المستمرة في الرقابة الداخلية التي يمارسها محاسب الإدارة، حيث يتم الفحص والمراقبة بشكل دائم ومستمر للمستندات والقيود المحاسبية للجهة الخاضعة للرقابة طوال العام، ولا يمكن القيام بها إلا من قبل جهة داخلية.

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

(¹) سيروان عدنان، ميزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، منشورات الدائرة الإعلامية في مجالات النواب، بغداد، 2003، ص 94.

الرقابي السنوي، لا تشمل جميع المعاملات، وبالتالي قد تحصل بعض الأخطاء بعيدا عن أعين المراقبين.

5.2. الرقابة المفاجئة: تتولى جهة الرقابة إجراء رقابة مباغطة تستهدف موضوعات معينة نتيجة أخبار مسبقة عن مخالفة مالية أو بناء على طلب من جهات مسؤولة، وقد يتولى جهاز الرقابة هذه الطريقة بين فترات وأخرى لجعل الهيئات الخاضعة للرقابة في حالة شعور دائم بيقظة الجهاز الرقابي ومتابعة مهامه الرقابية.

المطلب الثالث: مقومات وصعوبات الرقابة المالية القبلية.

سنتطرق في هذا المطلب إلى مختلف المقومات التي يجب أن تتوفر في العملية الرقابية، فهناك مقومات مرتبطة بنظام الرقابة المالية القبلية في حد ذاته، وهناك مقومات وصفات يجب أن يتحلى بها من يقوم بالرقابة المالية أثناء عملية تنفيذ الرقابة على النفقات العمومية، وقد يعرف العمل الرقابي أثناء مجمل مراحل جملة من الصعوبات والعراقيل أحيانا تنقص من فاعليته وتحد من نتائجه.

1. مقومات الرقابة المالية القبلية: استمدت هذه المقومات مما يجب أن يتصف به 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 والإقليمية والدولية المختصة بالرقابة المالية بهذه المستلزمات.⁽¹⁾ لذلك سنتطرق إلى هذه المقومات كالآتي:

1.1. المقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية: هناك مقومات أساسية يجب توفرها في نظام الرقابة المالية أهمها:

- **سهولة ووضوح النظام الرقابي:** يجب أن يكون نظام الرقابة سهلا وواضحا للقائمين عليه فبساطة النظام الرقابي ووضوحه تعتبر من الشروط اللازمة لنجاحه وفاعليته، لأن أي تعقيد في النظام الرقابي يؤدي إلى إرباك عملية الرقابة وحدوث أخطاء فيها وبالتالي عدم فاعليتها.
- **مرونة وملاءمة النظام الرقابي:** يجب أن يلائم نشاط الرقابة طبيعة عمل الجهة موضوع الرقابة، فمثلا يجب أن تختلف برامج المراجعة والفحص في إدارات الدولة عنها في شركات القطاع العام، فضلا عن ذلك لا بد من أن يتصف نظام الرقابة بالمرونة لضمان فاعليته ونجاحه، وذلك من خلال التوجيه والإرشاد البناء.
- **الاقتصاد في تكاليف العمل الرقابي:** يتمثل الاقتصاد في تكاليف الرقابة بالاكتماء بالعدد المطلوب من الموظفين والذي لا يتعدى الحاجة الفعلية لأعمال الرقابة واختصاصات الأجهزة.

(1) سيروان عدنان، ميزر الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص 95.

2.1. المقومات الأساسية لمن يتولى مهمة الرقابة المالية: هناك مقومات أساسية يجب توفرها في

كل من يقوم بمهمة الرقابة المالية ومن أهم هذه المقومات نجد:

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

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

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

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

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

3.1. **العناية المهنية الحريصة:** لا بد لمن يقوم بمهمة الرقابية أن يبذل العناية المهنية التي تتسم بالحرص القاطع في جميع مستويات الرقابة للوصول إلى مكامن الإسراف والانحرافات والخلل في تنفيذ العمليات المالية، فالمراقب لا بد أن يسخر إمكانياته كافة ليحصل على أكبر قدر ممكن من الأدلة والبراهين، التي تدين مرتكبي المخالفات وذلك من خلال الفحص والتحقيق والتدقيق المستندي والاستفسارات.

إن المراقب المالي لا يمكن له 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.⁽¹⁾

2. **صعوبات ومعوقات الرقابة المالية القبلية:** رغم المساعي المبذولة من قبل الدولة بغية تطوير وظيفة الرقابة المالية، والدعوات من المهتمين لإصدار تشريعات وتنظيمات جديدة من شأنها تفعيل هذا

(1) سيروان عدنان، ميزر الزهاوي، مرجع سبق ذكره، ص 96-97.

النوع من الرقابة، وتعزيز استقلاليتها وتفعيل دورها، لما لها من أثر كبير على تنفيذ الميزانية العامة وترشيد الإنفاق الحكومي وتحقيق الاستخدام الأمثل للأموال العامة، نجد المرسوم التنفيذي رقم: 414/92 المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها المعدل والمتمم الذي ينظم عملية الرقابة المالية السابقة على قدر أهميته، إلا أنه لا يحقق كل الأهداف المنشودة من الرقابة المسبقة على النفقات العمومية الملتمزم بها لاسيما منها ضمان السير الحسن للمرافق الإدارية والحفاظ على المصالح العامة والحفاظ ايضا على الأموال العمومية وذلك من خلال الأهداف والغايات التي تسعى لتحقيقها، إلا أن هذه الأهداف قد تواجهها بعض المعوقات والصعوبات التي تحول دون تحقيق أهدافها ومن العوائق التي تواجه النظم الرقابية مايلي:

- الصلة الوثيقة بين السياسة والإدارة العامة ونظرا للتأثير المتبادل بينهما يجعل من الأنظمة الرقابية تستجيب للتيارات والاتجاهات السياسية الحالية وذلك على حساب مبدأ الشرعية وحياد الإدارة، لأن الساسة عادة ما يعتبرون الإدارة الأداة التي يحققون من خلالها أفكارهم وبرامجهم.⁽¹⁾
 - الأنظمة الرقابية عادة ما تتصف بعدم الحياد، لأن تحريكها من أصحاب المصلحة عن طريق التطلعات الإدارية، يجعلهم في مركز أضعف من مركز الإدارة، لأن الإدارة تصبح قاض وخصم في نفس الوقت.
 - انعدام الحس أو الوعي القانوني لدى القائمين بالعملية الرقابية، وهذا من شأنه أن يفقدها مصداقيتها، فالمتعارف عليه أن موظفي الإدارة ينقصهم الوعي القانوني (هذا بخصوص الرقابة التلقائية)، فعملية الرقابة لديهم مجرد عمل روتيني يمارسه الموظف وفق الإجراءات وما تقتضيه النظم القانونية دون التفكير في رفع أداء النشاط الإداري.⁽²⁾
 - انتشار الفهم الخاطئ لفكرة ومفهوم الرقابة لدى الرئيس والمرؤوسين أو الوصي والموصي عليه، يجعل منها هاجسا لديهم كون مفهوم الرقابة يرتبط عندهم بالردع والجزاء وتسليط العقاب.⁽³⁾
 - عدم الاهتمام بتكوين الكوادر البشرية التي تتولى عمليات الرقابة، وهذا ما يجعل البعض ممن يقومون بعملية الرقابة، لا تتوفر لديهم المؤهلات العلمية التي تؤهلهم لتحمل المسؤوليات.⁽⁴⁾
- 3. سبل تجاوز معوقات الرقابة المالية القبلية:** تعتبر الرقابة الفعالة أحد الآليات الرئيسية في نجاح السياسات الإصلاحية فبدونها لا يمكن الحد من مظاهر الفساد الإداري،⁽¹⁾ لذا فإنه من الواجب على

(1) عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 22.

(2) الهادي دوش، دور إعادة الهندسة الإدارية في محاربة سلبيات البيروقراطية، مجلة البحوث والدراسات، العدد 24، 2017، ص 226.

(3) عمار عوابدي، مرجع سبق ذكره، ص 23.

(4) محمد عبد الباسط لطفاوي، جواد منصوري، الآليات الحديثة لتفعيل الرقابة على المال العام، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد الثالث،

العدد 02، 2019، ص 186-207.

الجهات التي تتولى عمليات الرقابة أن تتبنى آليات تزيد من فعالية نظمها الرقابية وتمكنها من تجاوز المعوقات كي تحقق الفعالية والكفاءة في الأداء وبغية تفعيل دور أجهزة الرقابة المالية القبلية في النفقات العمومية والتغلب على الصعوبات التي تواجهها لابد من العمل على مايلي:

- تحديد الإطار العام للرقابة المالية السابقة والمراقب المالي من خلال النصوص التشريعية وليس التنظيمية فقط.

- تعيين المراقبين الماليين بواسطة مراسيم رئاسية على غرار الوظائف العليا للدولة.

- توفير الضمانات اللازمة لضمان حيادية المراقب المالي عند إبداء رأيه في التعاملات المالية التي يباشر وظيفته الرقابية من خلال أدائها، وأهمها ضمان استقلاليته والنأي به عن أي تأثيرات أو أهواء إدارية أو سياسية قد تمارس للتأثير عليه عند أدائه لوظيفته.

- ضمان الحياد والاستقلالية للمراقبين الماليين، تستلزم بالضرورة توفير الضمانات اللازمة التي من شأنها ضمان عدم تعرضهم للأذى والضرر الشخصي على المستوى الوظيفي، في حال عدم انصياعهم لتأثيرات كبار المسؤولين في الوزارة أو خارجها أثناء أدائهم لمهامهم الوظيفية.

- ضرورة مراجعة التشريعات والأنظمة التي تحكم عمل هيئات الرقابة المالية القبلية وتوضيحها، لإزالة التعارض بين نصوص هذه التشريعات وإزالة التداخل بينها وبين أجهزة الرقابة الأخرى.

- تفعيل مبدأ حياد الوظيفة الحكومية بشكل عام من خلال وضع ضوابط موضوعية تمنع تسييس الوظيفة الحكومية والعمل على إخضاع التعيينات والترقيات والتنقلات لقوانين وأنظمة موضوعية واضحة ووقف كل التعيينات والترقيات المخالفة.

- تدعيم هيئات الرقابة المالية بموظفين مختصين وذو كفاءات علمية وعملية في مجالات الرقابة المالية، وعقد دورات تكوينية بصفة مستمرة لتطوير مهاراتهم في مجالات الرقابة المالية واتجاهاتها الحديثة.

- تفعيل الحصانة لموظفي الرقابة المالية تكفل لهم الحرية التامة في ممارسة أعمالهم.

- أن تولي السلطات العليا في الدولة تقارير هيئات الرقابة المالية كل اهتمام وعناية وإن تطالب هيئات التنفيذ في الدولة بتلبية طلبات هذه الهيئات وتنفيذ توصياتها والعمل على تجنب جميع المخالفات المالية التي تشير إليها.(2)

- على النظم الرقابية اقتراح البدائل والحلول والإجراءات والقرارات التصحيحية المناسبة وتبين أنسب السبل لتقويم الانحرافات ومنع حدوثها مستقبلا.

(1) جاب الله شافية، واقع ظاهرة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية ودور الرقابة الإدارية كآلية لمكافحته، مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة المالية مخبر الصناعات التقليدية لجامعة الجزائر 3، المجلد 02، 2013، ص 107.

(2) هارون بوالقول، بوزيان رحمانى جمال، دور الشفافية والمساءلة في تحسين أداء الأجهزة الإدارية بالإدارات العمومية الجزائرية 'دراسة وصفية تحليلية'، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد السابع، جوان 2017، ص 565.

- توحيد أوجه الرقابة لأن تعدد صورها من شأنه أن يقلل من حدوثها فتعدد الصور ينتج عليه تعدد النتائج وهذا ما يعرقل عملية اتخاذ القرارات.

- يجب على النظم الرقابية أن تواكب التطورات العلمية الحديثة التي شهدتها العالم في عصر المعلوماتية.

حاولنا من خلال هذا المبحث تحديد مفهوم الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية من خلال ادراج مختلف التعريفات للرقابة المالية بشكل عام ومن ثم التعريف بالرقابة القبلية كنوع مهم من انواع الرقابة المالية باعتبارها رقابة وقائية واستباقية أي قبل مرحلة التنفيذ الفعلي للنفقات العمومية، حيث ان الرقابة المالية القبلية تتميز بالعديد من المراحل ونخص منها: مرحلة الإعداد، مرحلة جمع البيانات، مرحلة الفحص، مرحلة اعداد القوائم المالية، كل هذه المراحل تتميز بأساليب كل أسلوب حسب نوع المؤسسة أو الهيئة القائمة بالرقابة وكذا الوثائق أو المشاريع المستهدفة ومن هذه الاساليب نجد: الرقابة الشاملة، الرقابة الانتقائية، الرقابة المستمرة، الرقابة الدورية، الرقابة المفاجئة، إن مجمل هذه المراحل والأساليب تجعل من الرقابة المالية فعالة وتمكنها من تحقيق أهدافها، كما تطرقنا الى أهم المقومات والصعوبات التي تعترض الرقابة المالية القبلية مع اقتراح جملة من الحلول والتوصيات في سبيل تجاوزها.

المبحث الثاني: دور الرقابة المالية القبلية في ترشيد النفقات العمومية.

أدت ظاهرة التزايد المضطرد في الانفاق العام إلى إرهاب الدولة ماليا، حتى أنه وصل الأمر ببعض الدول إلى عجز مالي، فمن هنا أضحت لزاما عليها التوصل لحلول تمكنها من تخطي هذا العجز، فكان الاستعمال الرشيد والعقلاني للنفقات العامة من ضمن الحلول المقترحة لسد العجز أو حتى للتخفيف من حدته، وهذا ما يصطلح على تسميته بترشيد النفقات العامة.

وسنتطرق إلى تفصيل ما سبق من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: مفهوم ترشيد النفقات العمومية وأهم مبرراته ودواعيه.

المطلب الثاني: عوامل ومتطلبات نجاح آليات ترشيد النفقات العمومية.

المطلب الثالث: المراقب المالي ودوره في ترشيد النفقات العمومية.

المطلب الأول: مفهوم ترشيد النفقات العمومية وأهم مبرراته ودواعيه.

تعددت المفاهيم المفسرة لترشيد الإنفاق العمومي نظرا لتعدد الاتجاهات والرؤى ولإعطاء أكثر توضيح سوف نستعرض من خلال هذا المطلب نقطتين أساسيتين: الأولى تتضمن مفهوم الترشيح لغة واصطلاحا والثانية تعريف ترشيد النفقات العمومية، ونتناول أهم مبررات ودواعي ترشيد النفقات العمومية.

1. مفهوم ترشيد النفقات العمومية: تعددت التعاريف والمفاهيم بشأن ترشيد النفقات العمومية، سنذكر منها ما يلي:

يعرف ترشيد النفقات العمومية على أنه ترشيد الإنفاق الذي يتضمن ضبط النفقات العمومية وأحكام الرقابة عليها والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى وتلافي النفقات العمومية غير الضرورية وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة⁽¹⁾.

ويعرف كذلك على أنه: "تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة النفقات إلى أعلى درجة ممكنة، والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير، ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة"، كما يعرف على أنه: "العمل على زيادة فاعلية الانفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية، مع القضاء على مصدر التبذير والإسراف إلى أدنى حد ممكن، على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الانفاق والإسراف"⁽²⁾.

كما يقصد بترشيد النفقات العمومية: "ليس مجرد تخفيض النفقات، وإنما يعني في المقام الأول تبرير النفقات بما يحقق رفاهية المجتمع، كون الموارد المحدودة قد خصصت في استخداماتها لأكثر إنتاجية والتي تحقق أكبر عائد وبالتالي المساهمة في تحقيق أهداف المجتمع، مما يعني الالتزام بالفعالية في تخصيص الموارد المتمثلة في الإيرادات العامة، والكفاءة في استخدامها"⁽³⁾.

(1) محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 339.

(2) محمد بن عزة، ترشيد سياسة الانفاق العام باتتبع منهج الانضباط بالأهداف، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 56.

(3) بن عزة محمد، نفس المرجع السابق، ص 59.

ويقصد بترشيد النفقات العمومية أيضا: "الاستخدام الأمثل والتوجيه الأنسب للنفقات نحو أفضل البدائل الإنفاقية التي تعظم الفائدة للفرد، وتقلل الخسارة، وتتبع أساليب الرشد والعقلانية في الإنفاق على نحو يحقق أفضل الاستخدامات وأكثرها مردودية وفعالية واشباع الحاجات العامة".⁽¹⁾

مما سبق يمكن أن نعطي مفهوما شاملا لترشيد الإنفاق، فهو التصرف في المال العام بلا تبذير ولا تقصير، من خلال العقلانية وحسن التدبير والرعاية بما يحقق أقصى حاجيات للمجتمع بكل كفاءة وفعالية.

واعتمادا على معايير أكثر دقة يأتي تعريف ترشيد الإنفاق العمومي على أنه التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة والفعالية في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع.⁽²⁾

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

2. مبررات ودواعي ترشيد النفقات العمومية: تعتبر عملية ترشيد الإنفاق العمومي من المبادئ الهامة في اقتصاديات الدولة وسلوكها المالي في مختلف الأوضاع، لذا يجب على هذه الأخيرة أن تتبنى مختلف أجهزتها العامة سياسة الترشيح في برامج الإنفاق العمومي، ومن أهم مبررات تبني سياسة الترشيح في الإنفاق العمومي عموما يمكن ذكرها فيما يلي:⁽³⁾

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع والاتجاهات.
- خفض عجز الميزانية وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية، والمساهمة في تدعيم وتجديد مشروعات البنية التحتية.
- مراجعة هيكلية المصروفات عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.
- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها الدولة.

(¹) نائل عبد الحافظ العواملة، ترشيد الإنفاق العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة، مجلة مؤنة للبحوث والدراسات، المجلد 7، الطبعة 2، الأردن، 1992، ص 39.

(²) عبد المجيد حامد دراز وآخرون، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة، الإسكندرية، 2003، ص 59.

(³) محمد صفوت عمرو هشام، عماد حسن حسين، ترشيد الإنفاق العام ودوره في تحقيق الاستدامة المالية في العراق، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة واسط، العدد 25، 2017، ص 04.

- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة للمال العام.
- المحافظة على التوازن بين حجم السكان والموارد المتاحة في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة المدى.
- المساعدة في تعزيز القدرات الوطنية لتحقيق الاكتفاء الذاتي وبالتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها.
- الاحتياط لكفاءة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة محليا وإقليميا وعالميا.
- تجنب مخاطر المديونية الحالية وآثارها، خصوصا وأن كثيرا من الدول النامية تعاني مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت في إنفاقها في الماضي.

المطلب الثاني: عوامل ومتطلبات نجاح آليات ترشيد النفقات العمومية.

سنتطرق في هذا المطلب إلى عنصرين هامين يتمثلان في عوامل نجاح آليات ترشيد النفقات العمومية، والعنصر الثاني متطلبات نجاح آليات ترشيد النفقات العمومية.

1. عوامل إنجاح آليات ترشيد النفقات العمومية: هناك العديد من العوامل التي من شأنها المساعدة على نجاح عملية الترشيد للنفقات العمومية، مما يستدعي تضافر الجهود من كل الجهات والنواحي وتجسيدها على الواقع، ويمكن تقسيم هذه العوامل إلى عوامل إجرائية وعوامل عامة يمكن إيجازها في:

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

2.1. تحديد الأولويات: يعد احترام هذا المبدأ أمرا ضروريا ويتطلب عدم الخروج عليه، والا اتجهت الأموال إلى مجالات ومشروعات أقل أهمية وحرمت منها مجالات ومشروعات أكثر أهمية، فالهدف من هذا المبدأ الحفاظ على الأموال من الضياع وتعظيم منفعة استخدامها، فمن بعض الأدوات التي تمكن من تطبيق هذا المبدأ، تحليل التكلفة والعائد، حيث أن المقارنة بين تحليل التكلفة ومستوى العائد تسمح باختيار تلك المشاريع، التي تكون عوائدها أكبر من التكاليف اللازمة لنشأتها، حيث تقوم هذه العملية على عاملين أساسيين هما:⁽¹⁾

(1) عثمان محمد غنيم، التخطيط أسس ومبادئ عامة، دار صفاء، الأردن، 2004، ص 94.

- **عامل الزمن:** فالزمن المطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دورا كبيرا في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع، فكلما كان الوقت المطلوب لإنجاز برنامج معين أقصر، كان ذلك مبررا مقنعا لإختيار البرنامج.

- **عامل الخبرة:** كلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة مجربة ومضمونة النجاح، كلما كان ذلك دافعا لمنحها الأولوية في الإنجاز.

3.1. القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العام: يقصد بقياس أداء برامج الإنفاق العام، تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات، والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة إليها، وذلك يجب أن تخضع الوحدات الحكومية للمساءلة عن الاستخدام الأمثل.

4.1. التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة: هذا العنصر يتعامل مع قضيتين لا غنى عن أي منها، فالأولى أن تكون النفقة في حدود الوضع الأمثل لها، والثانية أن يتم الإنفاق في الوقت المناسب دون تأخير أو تقديم، وهاتين القضيتين لهما تأثير جوهري في عملية ترشيد الإنفاق العام، فإذا كان الإنفاق يشمل مرتبات أو مكافآت دون تقديم خدمة حقيقة تقيّد المجتمع أو تعطي إعانات لمن لا يستحقها، ما يجعل توفير المال في هذه الحالة سلوكا غير رشيد وأيضا كلما كان الوقت المطلوب لإنجاز برنامج معين أقصر كان ذلك مبررا مقنعا لاختيار البرنامج.

5.1 تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة: ضرورة توفر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز

6.1 الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية: ينبغي أن تكون المردودية جيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات.

2. متطلبات إنجاح عملية ترشيد النفقات العمومية: من أهم متطلبات إنجاح ترشيد النفقات العمومية نجد مايلي:⁽¹⁾

1.2. كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها: يتولى توفر الإرادة السياسية والمشاركة الفعالة في غياب جهاز إداري كفء، الإشراف على مختلف المرافق والهيئات العامة، والقيام بالوظائف المحددة لها لا يحقق عملية الترشيح للنفقات العمومية.

2.2. توفر بيئة سليمة للحكم: يعتبر الالتزام بمبادئ الحكم الراشد ضروري جدا لعملية ترشيد النفقات العمومية، فالإدارة الجيدة لموارد الدولة، وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى المجتمع، والرقابة والمساءلة الجادة على موارد الدولة سواء في جانب التحصيل أو جانب الصرف، يساهم فعلا في عملية الترشيح.

⁽¹⁾ شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل لترشيح الإنفاق العام والحد من الفقر، دراسة حالة الجزائر من 2000 إلى 2010، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2012، ص 92-93.

3.2. التطبيق الجيد للمعارف المكتسبة: ينبغي تطبيق كل ما يتم التوصل إليه من معارف مكتسبة عن طريق الخبرة في عملية ترشيد النفقات العمومية، من خلال التعرف على كل عمليات الإنفاق العام ومجالاته، وتقييم كل عملية إنفاق.

4.2. الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص: إن المستثمر الخاص عند الإنجاز يكون حريصا أكثر على الأموال من أجل تحقيق أكثر ربح، أما إذا قامت بتلك المشاريع الدولة فمن الممكن أن يحدث هناك اختلاس أو تبذير للمال العام، مما يزيد في تكاليف إنجاز المشروع ويبعدنا عن ترشيد الإنفاق.

المطلب الثالث: المراقب المالي ودوره في ترشيد النفقات العمومية.

سنحاول ضمن هذا المطلب إبراز دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية من خلال التدخلات التي يقوم بها على كل المستويات، بناء على التوصيات المقدمة من السلطات الوصية (المديرية العامة للميزانية)، وسنعرض نموذج عن ذلك خلال الفترة ما بعد أواخر سنة 2014، أي بعد التغيرات الكبرى التي شهدتها السوق الدولية للنفط ومن ثم تراجع إيرادات الميزانية العامة للدولة، ما أدى إلى خلل كبير في التوازنات الداخلية والخارجية الكبرى للبلاد، الأمر الذي أوجب تدخل الهيئات المالية قصد إعادة هذه التوازنات.

1. آليات المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية: سوف نتطرق الى مختلف الآليات من خلال ثلاث عناصر أساسية والتي تعد اساس مهمة المراقب المالي وهي الرقابة من خلال تتبع المسار المهني للمستخدمين (قرارات ومقررات التعيين، الترقية، التوظيف وانتهاء المسار المهني للموظف)، ونفقات تسير المصالح المختلفة ومن ثم نفقات التجهيز والاستثمار العمومي.

1.1. في مجال تسير المسار المهني للمستخدمين: في إطار التدابير المتصلة بترشيد نفقات التسيير في مجال قرارات ومقررات المستخدمين، تم اتخاذ جملة من التدابير على مراحل متعاقبة نجملها في ثلاث مراحل أساسية وهي:⁽¹⁾

- **المرحلة الأولى من نهاية سنة 2014 إلى غاية منتصف سنة 2015:** خلال هذه المرحلة تم الإيعاز إلى المراقبين الماليين فحص مدى التزام أصحاب سلطة التعيين والتسيير في المؤسسات والإدارات العمومية بضرورة التحكم في عمليات التوظيف، من خلال تعليق عمليات التوظيف الجديدة والاكتفاء باستغلال المناصب المالية المتوفرة أو المحررة خلال السنة المالية، مع ضرورة أن تتم هذه الأخيرة بموافقة الوزير الأول، تنظيم المسابقات المتعلقة بذلك وتجميد مختلف عمليات الترقية، كما تم حثهم على ضرورة تفضيل اللجوء إلى إعادة نشر المناصب المالية الموجودة كلما كان ذلك ممكن.

(1) تعليمة الوزير الأول رقم: 346 ، المؤرخة في: 25 ديسمبر 2014 بخصوص تدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

- **المرحلة الثانية من منتصف سنة 2015 الى غاية نهاية سنة 2018:** خلال هذه المرحلة تم اللجوء إلى إجراءات تكميلية، لتجسيد التدابير الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد، حيث رخصت الحكومة بعمليات نقل المستخدمين حصريا لتلك التي لا تترتب عنها آثار مالية، وذلك من أجل ضمان هيكلية وتوزيع أمثل للمستخدمين، وبهدف تيسير حركية الموظفين من خلال إعادة توزيعهم، باعتبارها الصيغة الواجب تفضيلها، وذلك شريطة توفر منصب مالي شاغر لدى الهيئة المستقبلية وموافقة الإدارتين الأصلية والمستقبلية، مع إلغاء المنصب المالي المحرر لدى الإدارة الأصلية.⁽¹⁾

- **المرحلة الثالثة منذ بداية سنة 2019 إلى يومنا هذا:** عرفت هذه المرحلة دخول التعليم رقم: 09 المؤرخة في: 14 جانفي 2019 الصادرة عن السيد المدير العام للوظيفة العمومية حيز التنفيذ وتتعلق بالمصادقة على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية، والتي أقيمت على نفس الإجراءات المشار إليها في المرحلة السابقة مع إضافة تعديلات طفيفة فيما يخص استغلال المناصب المالية المحررة، حيث نصت على أن استغلال المناصب المالية المحررة بصفة نهائية خلال السنة المالية المعتبرة، بسبب الاستقالة، الوفاة، الإحالة على التقاعد، التسريح والإحالة على وضعية الخدمة الوطنية يتم وفقا للتنظيم الساري المفعول حسب إحدى الطريقتين الآتيتين.⁽²⁾

• عن طريق اللجوء إلى قوائم الاحتياط وفقا للكيفيات والشروط المحددة في النقطة 4-13 من التعليم رقم: 01 المؤرخة في: 20 فيفري 2013، سالف الذكر، شريطة عدم تنظيم مسابقة أو امتحان أو فحص مهني بعنوان السنة المالية المعتبرة.

• عن طريق تخصيص هذه المناصب المالية للتوظيف (توظيف خارجي عن طريق المسابقات على أساس الشهادات أو على أساس الاختبارات، أو التوظيف المباشر أو للتكفل بعد عملية النقل)، أو لترقية الموظفين عن طريق (الامتحانات المهنية أو على سبيل الاختيار أو على أساس الشهادة، أو الترقية الاستثنائية الخاصة ببعض القطاعات).

2.1. في مجال نفقات تسيير المصالح: بخصوص نفقات التسيير تم تبليغ المراقبين الماليين بتجميد كل النفقات التي تخص تجديد العتاد والأثاث والتجهيزات، ما عدا المستفيدة من ترخيص معبر عنه من طرف الوزير الأول، وفي هذا الإطار تم إلزام كل القطاعات بتركيز جهودها للمحافظة على التجهيزات وصيانة العتاد والأثاث المتوفر لديها، وعدم تأشير أي ملفات يعود موضوعها إلى هذه العمليات، كما تم تسقيف نفقات التسيير الأخرى عند مستويات محددة تراوحت بين 10% إلى 50% حسب أهمية

⁽¹⁾ مراسلة الوزير الأول رقم 1356، بخصوص التوضيحات التكميلية من أجل تجسيد التدابير الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

⁽²⁾ التعليم الوزاري المشتركة رقم: 01، المؤرخ في: 23 ديسمبر 2015 تحدد كيفيات تجسيد التدابير الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

كل نفقة وكل قطاع مع استثناء العمليات الممولة ذاتيا في إطار الميزانيات المحلية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وكذلك الصندوق الولائي لإعادة تأهيل الحظائر العمرانية للبلديات، وتبقى ضمن حدود صارمة من سقف الإنفاق المحدد من قبل وزير الداخلية، مع تقليص بقدر كبير حفلات الاستقبال، التظاهرات والأعياد والتغذية، الأعباء المتعلقة بالهاتف والغاز الكهرباء الماء تكاليف المهام والتنقلات وحصرها في المهام المهنية الفعلية فقط.⁽¹⁾

3.1. في مجال نفقات التجهيز العمومي والاستثمار: لقد لجأت الدولة في تسيير عمليات التجهيز العمومي لعدة إجراءات بعد تدهور الأوضاع الاقتصادية، وتم تجسيد هذه الإجراءات عن طريق المراقب المالي حيث أوقف التأشير على ملفات الالتزام للعمليات غير المنطلقة، واستعمل جداول التعامل مع عمليات التجهيز (Matrices de traitement)، وذلك بغية إعادة التوازن بين الالتزامات واعتمادات الدفع المتوفرة لدي الخزينة ريثما يتم إيجاد إطار قانوني يسيّر الإجراءات الجديدة التي تم الشروع في تطبيقها بدءا من السنة المالية 2017، حيث تم غلق كل من حسابات التخصيص الخاص رقم: 302-115 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات البرنامج الخاص للإعمار" والحساب رقم 120-302 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش 2005 - 2009 (PCSC) والحساب رقم: 302-134، الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج دعم النمو الاقتصادي 2010 - 2014 (PCCE)، وكذا الحساب رقم 302-143 الذي عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج توطيد النمو الاقتصادي 2015 - 2019، وتقل عند تاريخ: 31 ديسمبر سنة 2016، ويصب رصيدها في حساب نتائج الخزينة باستثناء مبلغ قدره ثلاثمائة مليار دينار (300.000.000.000 دج) سيتم تحويله لحساب التخصيص الخاص الجديد رقم: 302-145، الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة التجهيز".⁽²⁾

كما تم فرض على الأمرين بالصرف لميزانية التجهيز للدولة بمناسبة القيام بالالتزامات على رخص البرامج مراعاة حدود اعتمادات الدفع المبلغة لهم حسب كل قطاع وقطاع فرعي في إطار مختلف قوانين المالية، وتبلغ هذه الاعتمادات بمقرر تحضره مصالح وزارة المالية (المديرية العامة للميزانية)، إلى الأمرين بالصرف، المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين.

(¹) المواد: 119 - 120، القانون رقم: 14-16، المؤرخ في: 28-12-2016 المتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية عدد: 77، مؤرخة في 29 ديسمبر 2016، الصفحة 03.

(²) المرسوم التنفيذي رقم: 17-11، المؤرخ في: 15-01-2017 المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم: 302-145 المعنون حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة التجهيز، الجريدة الرسمية عدد: 03 المؤرخة في: 16 يناير 2017.

- الإجراءات الخاصة بالالتزام بالنفقات ضمن ميزانية التجهيز والاستثمار: لقد شرع بخصوص التزام بنفقات التجهيز في منح تأشيرتين الأولى للالتزامات القانونية والثانية للالتزامات المحاسبية وفي ما يلي سنعرض الفرق بين كل منهما:⁽¹⁾

• **الالتزام القانوني:** يقوم الأمر بالصرف بإعداد بطاقة الالتزام القانوني وإيداعها لدى المراقب المالي، هذه البطاقة ترفق إجباريا بالوثائق التعاقدية والمحاسبية ويجب أن تحتوي على كل البيانات، وبعد التأكد من أن هذا الالتزام يتوفر على جميع العناصر الأساسية المطلوبة بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها وتقديم الوثائق التعاقدية والمحاسبية اللازمة، يمنح المراقب المالي تأشيرة مبدئية على الالتزام المقترح، تضمن هذه التأشيرة المبدئية توفر الاعتمادات المالية المنصوص عليها في رخصة البرنامج، و تعطي الإذن للأمر بالصرف بتبليغ الأمر ببدا الخدمة (ODS) للمتعاقل المتعاقل معه للبدا في تنفيذ الصفقة أو العقد.

• **الالتزام المحاسبي:** بعد التأشيرة المبدئية للمراقب المالي على بطاقة الالتزام السالفة الذكر يخضع الالتزام المحاسبي (الحقيقي) من جديد في حدود اعتمادات الدفع المبلغة وذلك طبقا للمادة: 120 من قانون المالية لسنة 2017 التأشيرة المراقب المالي، حيث يقدم هذا الالتزام في بطاقة تحتوي على كل البيانات بما في ذلك الرصيد القديم والجديد.

وفيما يخص الالتزامات بالنفقات المنفذة من قبل الأمرين بالصرف والمؤشرة من قبل المراقب المالي قبل صدور هذه الأحكام يتم معالجتها كالآتي:

○ **الحالة الأولى:** تخص العمليات التي كانت محل التزام بالنفقات بتاريخ: 31 ديسمبر 2016 بدون تسجيل الالتزام بعنوان السنة المالية 2017 في هذه الحالة ينبغي على الأمر بالصرف إعداد بطاقات اقتصاد بالمبلغ الناتجة عن الفرق بين الالتزامات المنفذة بتاريخ: 31 ديسمبر 2016 والمدفوعات المنجزة بهذا التاريخ.

○ **الحالة الثانية:** تخص العمليات التي كانت محل التزام بعنوان السنة المالية 2017 يجب إتباع الإجراءات التالية:

- إعداد بطاقة سحب الالتزامات المسجلة بعنوان سنة 2017.
- إعداد بطاقة اقتصاد بالمبالغ الناتجة عن الفرق بين الالتزام بالنفقات المنفذة عند تاريخ 31 ديسمبر 2016 والمدفوعات المنجزة بهذا التاريخ.
- إعداد بطاقة التزام محاسبية قصد تسوية بطاقة الالتزام التي كانت محل سحب المشار إليها في المطعة الأولى.

(¹) التعليمية رقم: 002، المؤرخة في: 06-02-2017 المتعلقة بتنفيذ أحكام المادة: 07 من المرسوم التنفيذي رقم: 17-11 المؤرخ في: 15-01-2017.

- إجراءات رقابة اعتمادات الدفع: هذه الإجراءات تختلف باختلاف أصناف برامج التجهيز العمومي:

- بالنسبة لبرامج التجهيز العمومي غير الممركزة (PSD): يجري المراقب المالي بمناسبة التزام بالنفقات المتصلة ببرامج التجهيز العمومي غير الممركزة بعد تبليغه مقررات اعتمادات الدفع المعدة من طرف مصالح المديرية العامة للميزانية حسب كل قطاع، قطاع فرعي والوزارة المرتبطة به، وهي نفسها المبلغة للوالي، الذي يقوم بعد ترتيب الأولويات بإعداد مقررات توزيع اعتمادات الدفع حسب كل قطاع فرعي، الوزارة المرتبطة، الأبواب والعمليات، ويقوم بتبليغها إلى المراقب المالي، حيث يقوم هذا الأخير بمراجعة مقررات توزيع اعتمادات الدفع والتأكد من مدى انسجامها مع المقررات المبلغة من طرف مصالح المديرية العامة للميزانية، وبعد التأكد من مطابقة المقررات مع بعضها البعض يقوم المراقب المالي بالأخذ في الحسبان توزيع اعتمادات الدفع ويتولى المراقب المالي لدى الولاية بإرسال توزيع اعتمادات الدفع للمراقبين الماليين المعنيين بمتابعة العمليات المفوضة في إطار الإشراف المنتدب على المشروع.⁽¹⁾

وفي حالة معاينة عدم مطابقة مقررات توزيع اعتمادات الدفع المتعلقة بالبرامج القطاعية غير الممركزة المبلغة من قبل الوالي مع مقررات توزيع اعتمادات النفع التي حضرتها وبلغتها مصالح المديرية العامة للميزانية، يقوم المراقب المالي بإرجاع هذه الوثائق الأمر بالصرف المعني لغرض تصحيحها.

- بالنسبة للبرامج القطاعية المركزية المفوضية للمصالح غير الممركزة (PSC): في هذه الحالة يستلم المراقب المالي لدى الولاية من المراقب المالي المكلف برقابة البرنامج المركزي، نسخة من مقرر توزيع اعتمادات الدفع لكل عملية يحمل الختم والإمضاء وللتمكن من متابعة اعتمادات الدفع يتكفل المراقب المالي لدى الولاية بمقرر توزيع اعتمادات.

- بالنسبة للإشراف المنتدب على المشروع (MOD): لقد حددت التعليمات رقم: 04 المؤرخة في: 16 نوفمبر 2015 المتعلقة بإجراءات الإشراف المنتدب على المشروع» من طرف المراقب المالي ومتابعة العمليات المفوضية حيث نصت على أنه يستلم المراقب المالي المكلف بالرقابة المسبقة النفقات الملتمزم بها للعمليات المفوضة في إطار الإشراف المنتدب على المشروع، مقرر توزيع اعتمادات الدفع لكل عملية يحمل الختم والإمضاء، وقصد متابعة اعتمادات الدفع، يقوم المراقب المالي المكلف بالرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها للعمليات «الإشراف المنتدب على

(¹) المنشور رقم: 01، المؤرخ في: 20-02-2017 المحدد للإجراءات التطبيقية لوضع حيز التنفيذ التعليمات رقم: 002 المؤرخة في: 06-02-2017.

المشروع» بالتكفل بمقرر توزيع اعتمادات الدفع.⁽¹⁾ إن متابعة اعتمادات الدفع المنفذة من طرف المراقب المالي، تحقق ما يلي:

- الأخذ في الحسبان اعتمادات الدفع.
- الالتزامات المنفذة (حجز اعتمادات الدفع) وتعني الالتزامات الممسوكة على مستوى محاسبة الالتزامات، كأن تكون الالتزامات المحاسبية المتعلقة بعقود التسيير التي كانت محل التزام قانوني وحظيت بتأشيرة مبدئية، التزام النفقات لكل عقود التسيير، فاتورة نهائية، فاتورة شكلية، تفصيل كمي وتقديري، سند طلب والتي يمكن تنفيذها خلال السنة المالية ومغطة باعتمادات الدفع.
- رصيد اعتمادات الدفع الناتج عن الفارق بين اعتمادات الدفع المراجعة واعتمادات الدفع المحجوزة (التزامات محاسبية).
- الدفعات المالية التي تمت حسب الوضعية الشهرية المرسله من طرف المحاسب المكلف.
- الباقي للدفع الناتج عن الفرق بين اعتمادات الدفع المحجوزة (التزامات محاسبية) والدفعات المنفذة.

● بالنسبة للمخططات البلدية للتنمية (PCD): نظر لقله حجم ومبالغ هذه العمليات، تم تأجيل إخضاعها للأحكام الجديدة ومواصلة تنفيذها ومراقبتها بنفس بنفس الأشكال والكيفيات المعمول بها سابقا على أن يتم مستقبلا تحديد الآليات الجديدة الخاصة بها.

- الاجراءات الجديدة بعنوان سنة 2022: من خلال مضمون المادة 180 قانون المالية لسنة 2022 والتي تعدل المادة 120 من قانون المالية لسنة 2017، حيث نصت هذه الاخيرة كما رأينا في الفقرات السابقة على وجوب توفر اعتمادات الدفع عند مرحلة الالتزام بالنفقات لدى المراقب المالي من خلال العبارة "القيام بالالتزامات على رخص البرامج"، حيث تم تعديل العبارة التالية ضمن نص المادة: 180 المذكورة سابقا بالعبارة "يجب على الأمرين بصرف ميزانية الدولة للتجهيز التأكد على مستواهم وتحت مسؤوليتهم من توفر اعتمادات الدفع، يتم التكفل بنفقات عمليات الاستثمارات العمومية من ميزانية الدولة للتجهيز في حدود اعتمادات الدفع المتوفرة"، حيث نلاحظ من خلال نص هذه المادة ان التأكد من توفر اعتمادات الدفع يكون على مستوى الأمرين بالصرف وتحت مسؤولياتهم المباشرة.

والملاحظ أن هذه الاجراءات الجديدة جاءت نتيجة للضغط على الخزينة العمومية بعد كثرة الديون لصالح المتعاملين المتعاقدين الغير مسددة من طرف الأمرين بالصرف لصالحهم والتي شكلت

(1) المرسوم التنفيذي رقم: 14-320، المؤرخ في: 20-11-2014 المتعلق بالإشراف المنتدب على المشروع، الجريدة الرسمية عدد 65، مؤرخة في: 23 نوفمبر 2014، الصفحة 04.

عجزا في توازن الخزينة العمومية لسنوات عديدة وكذلك لوجود تداخل بين الصلاحيات لكل من الأمر بالصرف والمراقب المالي وكذا المحاسب العمومي.

من خلال المبحث الثاني حاولنا تحديد مفهوم عملية وآلية ترشيد النفقات العمومية مع توضيح المبررات الأساسية التي دفعت بالسلطات العمومية لتبني هذه الاجراءات للحد من الفساد وكذا للتقليل من الاسراف والتبذير أثناء تحقيق المنافع والحاجات المختلفة للمجتمع، كما كان للإحصائيات والتقارير الدورية والحالة العامة للاقتصاد الوطني الدور الكبير ومن الدواعي الاساسية للسير نحو هذه الاجراءات، كما أن تحقيق الترشيح الأمثل للنفقات العمومية يتطلب توفر مجموعة من العوامل والمعطيات خاصة تحديد الأهداف بدقة ، تحديد الأولويات، القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العام، التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة، تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة، الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية، لاحظنا من خلال المطلب الاخير المراقب المالي واستخدامه لمجموعة من الآليات العملية للمساهمة بفعالية في ترشيح النفقات العمومية خاصة من خلال النصوص القانونية والتنظيمية التي توطر عمله وتحدد مهامه في اطار عملية التقليل من الإنفاق العام.

خلاصة الفصل الثاني.

بناء على ما تم عرضه اتضح لنا، بأن الإجراءات العملية المتبعة من قبل المراقب المالي معقدة وتستدعي الإلمام بكل العناصر المرتبطة بالنفقة العمومية، سواء تعلق الأمر بالجانب القانوني أو المحاسبي، وهذا للوصول إلى أحسن متابعة للمال العام وفرض رقابة صارمة عليه، ولقد لاحظنا تعدد وتشعب المهام والاختصاصات التي تدخل ضمن ميدان عمل المراقب المالي، فنجد في مجال الحياة المهنية للمستخدمين مسؤول عن رقابة مختلف القرارات أو المقررات بدءا بالتعيين في الرتب والمناصب والوظائف العليا، مروراً بكل القرارات التي تحدث خلال المسار المهني للموظف، سواء تعلق الأمر بالترقية أو الوضع في إحدى الوضعيات القانونية الأساسية للموظف إلى غاية انقطاع علاقة الموظف مع إدارته المستخدمة والتي تكرر بقرار يخضع هو الآخر إلى فحصه ورقابته، كما أنه مكلف برقابة الآثار المالية الناتجة عن هاته القرارات.

وفي المجال المالي نجده مسؤول عن رقابة كل الإعتمادات المرصودة في ميزانية المؤسسات والهيئات العمومية، ومتابعة مدى تنفيذها وفق الأنظمة والتشريعات التي تحكمها، وباحترام الإجراءات المحدد لها، سواء تعلق الأمر بنفقات التسيير بمختلف أشكالها وأصنافها أو بنفقات التجهيز والاستثمار في ظل احترام القواعد التي تحكم تنظيم الصفقات العمومية والمحاسبة العمومية. وقصد مواكبة التغيرات التي تحدث على مستوى التشريعات والأنظمة التي تحكم عملية الالتزام يلزم المراقب المالي بالقيام بدورات تكوين وتحسين المستوى بصفة مستمرة والتماشي مع الإجراءات المتخذة من قبل السلطات المختصة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

الفصل الثالث:

دراسة حالة الرقابة المالية لدى وزارة المالية.

الفصل الثالث: دراسة حالة الرقابة المالية لدى وزارة المالية.

تعتبر وزارة المالية بمختلف مديرياتها المركزية الهيكل الرئيسي والقانوني لإعداد الميزانية العامة للدولة بدءاً بالتحضير لها، وتمثل المديرية العامة للميزانية الركيزة الأساسية لعملية إعداد الميزانية العامة للدولة تحت سلطة وزير المالية بمساعدة ومرافقة من طرف كل المديريات المركزية الأخرى، فهي حلقة الربط بين كل المصالح ومركز تجميع وتحليل للمعطيات والتقديرات المتوقعة خلال السنة المالية المعنية.

وخلال دراستنا التي قمنا بها ضمن الجانب النظري في الفصلين السابقين والتي ارتكزت حول الميزانية العامة والنفقات العمومية وآليات ترشيدها والرقابة المسبقة على النفقات العمومية والتمثلة في مصالح الرقابة المالية، خصصنا الفصل الثالث للدراسة التطبيقية على مستوى الرقابة المالية لدى وزارة المالية التابعة للوصاية المباشرة للمديرية العامة للميزانية بوزارة المالية، حيث سنتعرف على تطبيق الرقابة المالية على النفقات العمومية ميدانياً، من خلال هذا الفصل الذي تم تقسيمه إلى مبحثين هما:

المبحث الأول: نظرة عامة حول الرقابة المالية بوزارة المالية.

المبحث الثاني: الآليات التطبيقية لرقابة المراقب المالي على النفقات العمومية بأنواعها.

المبحث الأول: نظرة عامة حول الرقابة المالية بوزارة المالية.

انطلاقاً من كون الرقابة المالية لدى وزارة المالية هي إحدى المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية والتي تعتبر هذه الأخيرة ضمن المكونات الرئيسية لوزارة المالية قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: التعريف بالرقابة المالية لدى وزارة المالية وهيكلتها.

المطلب الثاني: صلاحيات ومهام الرقابة المالية لدى وزارة المالية.

المطلب الأول: التعريف بالرقابة المالية لدى وزارة المالية وهيكلتها.

من خلال هذا المطلب سوف نحاول التطرق إلى التعريف بمصلحة الرقابة المالية لوزارة المالية وهيكلتها التنظيمي، حيث قمنا بالتطرق إلى التعريف بالمديرية العامة للميزانية باعتبارها الهيئة الوصية على جميع المراقبين الماليين وباعتبارها جزءاً أساسياً من دراستنا الميدانية، وللرقابة المالية لدى وزارة المالية وهيكلتها التنظيمي.

7. تقديم للمديرية العامة للميزانية:

إن المديرية العامة للميزانية من أهم المديريات العامة ضمن وزارة المالية حيث تتولى كل الأعمال والتدابير الخاصة بالميزانية العامة للدولة وتقوم بتأطيرها وتقوم هذه المديرية العامة تحت إشراف الوزير المكلف بالمالية بواجب التنسيق بين جميع المديريات العامة فيما يخص الميزانية العامة للدولة وتتولى مهمة الحفاظ على الأموال العمومية من خلاف مصالحها الخارجية المتمثلة في المديريات الجهوية للميزانية (08) مديريات جهوية، مدراء البرمجة ومتابعة الميزانية (58)، المراقبين الماليين للوزارات والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية.

1.1. تعريف المديرية العامة للميزانية (DGB): تعتبر المديرية العامة للميزانية تابعة لهيكل وزارة المالية ومن أهم مديرياتها، حيث تلعب دوراً فعالاً في إعداد الميزانية العامة للدولة، إضافة إلى ذلك فهي تحقق أهداف ومخططات الدولة في كل الفترات وهذا من خلال معرفتها الدقيقة وتحكمها الجيد في إدارة النظام لموازنات الدولة.

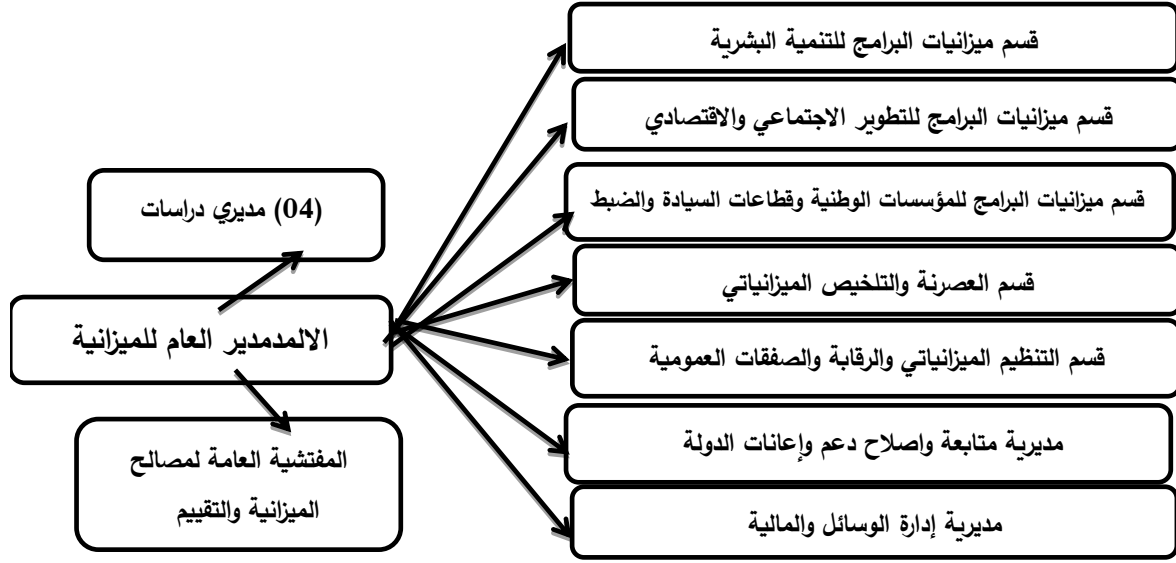
2.1. المهام الأساسية للمديرية العامة للميزانية: تتولى المديرية العامة للميزانية القيام بمجموعة من المهام الأساسية لسيير النظام المالي والموازناتي للدولة ككل يمكن تلخيص هذه المهام فيما يلي:

- المساهمة بالاتصال مع الهياكل والمؤسسات المعنية، في إعداد سياسة الميزانية وفي تحضير وتطبيق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الأثر المالي على ميزانية الدولة.

- إعداد المذكرة التوجيهية المتعلقة بتحضير مشروع قانون المالية وميزانية الدولة، بالتشاور مع الهياكل المعنية، وتنفيذ التدابير والأنشطة المتعلقة لا سيما بتحضير وبتنفيذ ميزانية الدولة ومراقبتها وتقييمها.
- دراسة طلبات الاعتمادات المالية وإعادة التقييم وفقا للقواعد والمعايير والشروط والإجراءات المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، وكذا اللجوء عند الحاجة إلى تقييم التقدم المالي والمادي للمشاريع على أساس الوثائق المقدمة وفي عين المكان.
- العمل على فتح المناصب المالية للمؤسسات والادارات العمومية وتحويلها والغائها وإعادة توزيعها.
- قيادة اصلاحات الميزانية والمبادرة بالتشاور مع المصالح المعنية، في إصلاح الإطار القانوني الميزانياتي وضمان تطبيقه.
- المشاركة بالاتصال مع المصالح المعنية، في تحضير ووضع الاطار الميزانياتي المتوسط المدى واطار النفقات المتوسط المدى.
- المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالمجال الميزانياتي والطلبات العمومية وكذا بالمجالات الأخرى التي تخضع لاختصاصها.
- الرقابة الميزانياتية للنفقات العمومية ودراسة ومعالجة طلبات الرأي القانوني التي تدخل في مجال اختصاصها.
- ابداء الرأي فيما يخص كل إجراء ينتج عنه أثر مالي على العناصر المشكلة للرواتب والتصنيفات والأنظمة التعويضية والمعاشات المتعلقة بمستخدمي الإدارات والمؤسسات العمومية والهيئات العمومية المماثلة.

3.1. الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية: حسب المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 352/21 المؤرخ في 06 جوان 2021 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، فقد حدد الهيكل التنظيمي الجديد للمديرية العامة للميزانية بخمسة أقسام منها ثلاثة تمارس مهام مشتركة، ومديريتين (02) تابعة مباشرة للمدير العام للميزانية ويساعد المدير العام أربع (04) مديري دراسات، كما تتوفر المديرية العامة للميزانية على مفتشية عامة لمصالح الميزانية والتقييم يحكمها نص خاص، ويمكن تلخيصها في الهيكل التنظيمي الآتي:

الشكل رقم (3-1): الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية.

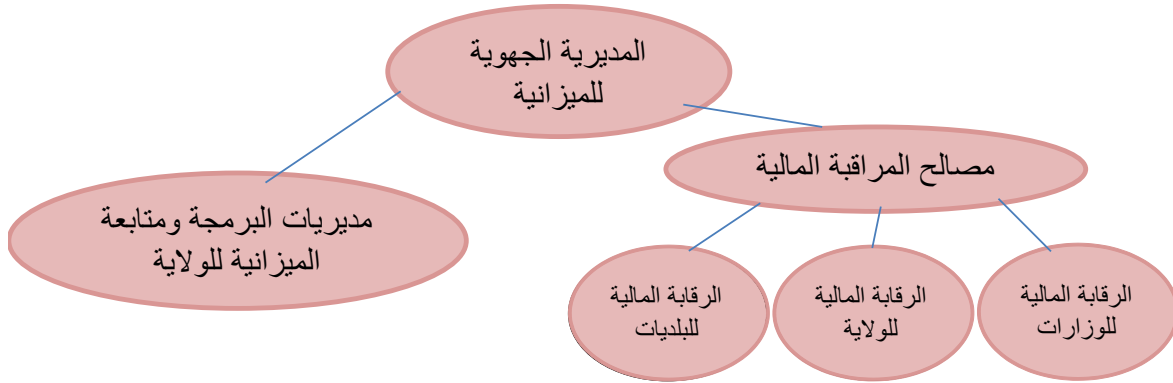


المصدر: من اعداد الباحث استنادا للمادة: 03 من المرسوم التنفيذي رقم: 352/21 المذكور سابقا.

4.1. المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية: تحت وصاية المدير العام للميزانية، تتشكل

المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية من:

الشكل رقم (3-2): الهيكل التنظيمي للمصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية.



المصدر: من اعداد الباحث طبقا لوثائق المديرية العامة للميزانية.

2. الرقابة المالية لدى وزارة المالية وهيكلها التنظيمي:

إن الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها تكون على جميع الوزارات والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية، تتمثل هذه الرقابة في المراقب المالي الذي يمارس مهامه ضمن مصلحة تكون تحت وصاية المديرية العامة للميزانية ويشرف على مجموعة من الموظفين يتولون مهام رقابية فنجد الرقابة المالية لدى وزارة المالية المتواجد مقرها داخل مكاتب وزارة المالية ضمن جناح خاص بها وتخضع لرقابتها كل الالتزامات ضمن ميزانيات المديريات المركزية لوزارة المالية.

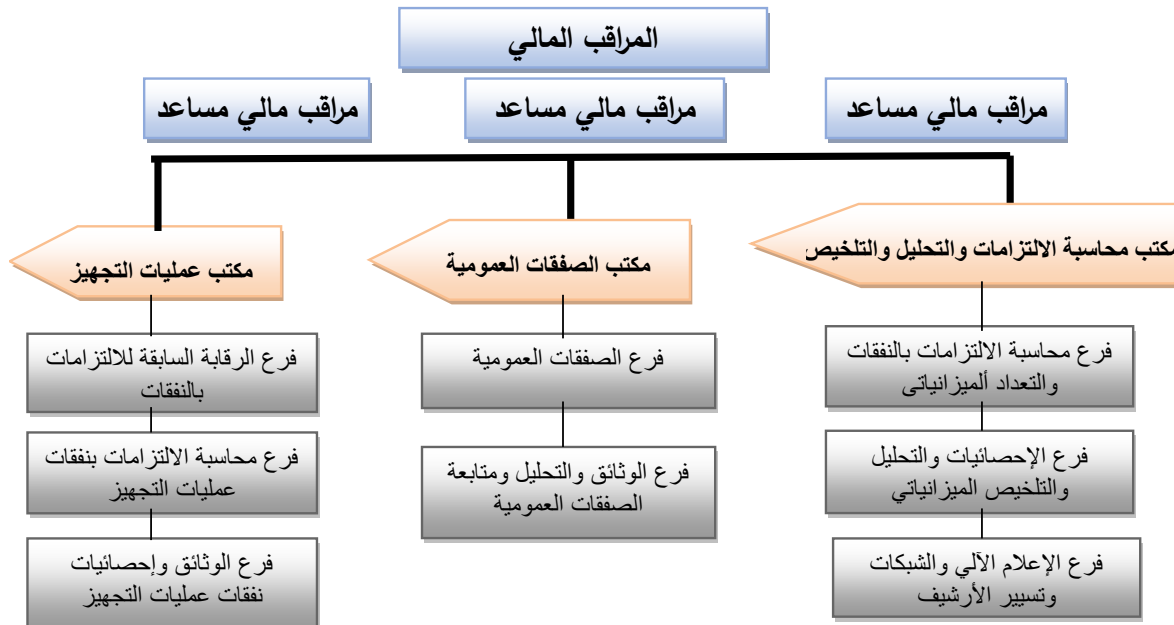
1.2. تعريف الرقابة المالية لدى وزارة المالية: هي هيكل أو جهاز رقابي يتولى مهمة الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها وفقا للتنظيمات المعمول بها، كما أنها مصلحة من المصالح الخارجية التابعة للمديرية العامة للميزانية وتحت سلطتها السلمية المباشرة، وتتولى الرقابة على نفقات وزارة المالية بكل مديرياتها والهياكل التابعة لها.

وتهدف رقابتها القبلية أساسا التحقق من:⁽¹⁾

- تخصيص الاعتمادات المالية.
- مشروعية النفقة.
- الإسناد القانوني للنفقة.

2.2. الهيكل التنظيمي للرقابة المالية لدى وزارة المالية: وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1423 الموافق 21 نوفمبر 2011 يتعلق بمصالح المراقبة المالية، جريدة 64 الصادرة في 2011/11/27، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 19 شعبان عام 1433 الموافق 9 يوليو سنة 2012، يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع، جريدة رقم 28 الصادرة في 2013/05/26.

الشكل رقم (3-3): الهيكل التنظيمي لمصالح المراقبة المالية (C.F).



المصدر: من إعداد الباحث استنادا للمواد: 06-09 من المرسوم 11-381 المذكور سابقا.

⁽¹⁾ **المادة 10،** المرسوم التنفيذي 414/92، مرجع سبق ذكره، المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها.

المطلب الثاني: مهام وصلاحيات الرقابة المالية لدى وزارة المالية.

من خلال هذا المطلب سوف نحاول التطرق الى أهم صلاحيات ومهام المراقب المالي بمصلحة الرقابة المالية لوزارة المالية.

1. مهام المراقب المالي: تتمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم لمصلحة المتعلقين بالنفقات العمومي، وبالتالي مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية، إضافة الى الاشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات والهيئات العمومية المكلف بمراقبتها، ويكلف بهذه الصفة، على الخصوص بما يأتي:⁽¹⁾

- تنظيم مصلحة الرقابة المالية وإدارتها وتنشيطها.
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- القيام بأي مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.
- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.
- إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية.
- تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية.
- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم.
- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية.
- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية؛ والتي لها أثر على ميزانية الدولة و/أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية.
- إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط الرقابة المالية.
- مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية.
- تقديم نصائح للأميرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.
- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية.

(¹) المادة 14، المرسوم التنفيذي رقم: 381-11، المرجع السابق، ص 20 - 21.

وعند أداء مهامه يحرص المراقب المالي على التحقق من العناصر الآتية:⁽¹⁾

- صفة الأمر بالصرف.
 - مطابقة النفقة العمومية التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما.
 - توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - التخصيص أو الاسناد الميزانياتي أو القانوني للنفقة.
 - مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
 - وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الادارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل.
- إذا استوفى مشروع الالتزام جميع الشروط السابقة يقوم المراقب المالي في أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ استلام الالتزام بتسليم التأشيرة والتي تكون في شكل ختم ورقم وتاريخ إضافة إلى توقيع وختم المراقب المالي وفقا لترتيب تسلسلي لمسك محاسبة الالتزامات ضمن السجلات الممسوكة لهذا الغرض.

ويحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام، وفق كفايات تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية.

وتتمثل مهام المراقب المالي العملية والتطبيقية حسب المادة رقم: 23 من المرسوم التنفيذي رقم: 92-414 فيما يلي:

- يقوم بمسك تعداد المستخدمين ومتابعته حسب كل باب من أبواب الميزانية.
 - يمسك سجلات تدوين التأشيرات والرفض.
 - يمسك محاسبة الالتزامات حسب شروط محددة.
- وحسب المادة رقم: 25 من المرسوم التنفيذي رقم: 92-414: يرسل المراقب المالي المهام التي يقوم بها إلى الوزير المكلف بالميزانية حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة بتطور الالتزامات بالنفقات وبتعداد المستخدمين، كما يرسل في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض، إلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، تقريراً يستعرض فيه شروط التنفيذ والصعوبات التي لقيها إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، وكذا الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية.
- ولقد نص المرسوم التنفيذي رقم: 92-414 في المادة: 31 منه على أن: المراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته وعن التأشيرات التي يسلمها.

(¹) المادة 09، المرسوم التنفيذي رقم: 92-414، مرجع سبق ذكره، ص2102.

وجاء أيضا في المادة: 34 من نفس المرسوم ما يلي: يلزم المراقبون الماليون والمراقبون الماليون المساعدون بالسهر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها، وتوفر لهم الحماية أثناء ممارسة مهامهم من كل ضغط أو تدخل من شأنهما أن يضرا بأداء مهمتهم.

نظرا للدور الهام والبارز للمراقب المالي من جهة، والدقيق والحساس من جهة أخرى فإنه يقع عليه حسن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته ومسؤوليته عن التأشيرات التي يسلمها، كما ينقل عبء هذه المسؤولية إلى المراقب المساعد في حدود الاختصاصات التي يفرضها إليه المراقب المالي والمتعلقة بذات الاختصاص أي بالأعمال الموكلة إليه والتأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة المسبقة.

إلا أن هذه المسؤولية الواقعة على المراقب المالي تسقط في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات حتى وإن استعمل الأمر بالصرف حق التغاضي.

كما يقع على عاتق المراقبين الماليين سوءا كانوا رئيسين أو مساعدين الالتزام بالسهر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها، كما توفر لهم الحماية القانونية من كل أشكال الضغوط التي قد تقع عليهم في ممارسة مهامهم خاصة عن توقيعهم على التأشيرات أو بعد رفضهم توقيعها، وكذا كل تدخل قد يعيق أداء المهام الموكلة لهم.

2. صلاحيات المراقب المالي: تتمثل الصلاحيات الأساسية للمراقب المالي أثناء عملية الرقابة المالية المسبقة على النفقات التي يقدمها الأمر بالصرف في كونه يمنح التأشيرة المطابقة في حالة توفر جميع الشروط المدرجة ضمن المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم: 92-414 المذكور سابقا، وفي حالة عدم مطابقة مشاريع الالتزام للعناصر المدرجة ضمن هذه المادة يقوم المراقب وفقا لصلاحياته بإصدار مذكرة رفض، هذه الأخيرة تكون على نوعين إما مذكرة رفض مؤقت أو مذكرة رفض نهائي.

1.2. الرفض المؤقت: يكون في حالة الأخطاء أو الملاحظات أو المخالفات القابلة للتصحيح أو إنعدام سندات الإثبات الضرورية، أو عدم كفايتها أو إغفال بيانات جوهرية على بطاقة الالتزام، أو الوثائق المرفقة بها، إن 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، أي أن التأشيرة تؤجل الى حين رفع التحفظات وتصحيح الأخطاء واستكمال البيانات الضرورية، ولوثيقة الرفض المؤقت نموذج صادر عن مصالح وزارة المالية.⁽¹⁾

2.2. الرفض النهائي: يكون في حالة عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها، أو عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، أو عدم إحترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة

(1) المادة 11، المرسوم التنفيذي رقم: 92-414، مرجع سبق ذكره، ص 2103.

ضمن مذكرة الرفض المؤقت السابقة. ولوثيقة الرفض النهائي نموذج صادر عن مصالح وزارة المالية.⁽¹⁾

3.2. التفاوض: في حالة الرفض النهائي لمشروع الالتزام من طرف المراقب المالي، يمكن للأمر بالصرف وتحت مسؤوليته أن يتغاضى عن ذلك الرفض، ويرسل الملف موضوع التفاوض إلى الوزير المكلف بالميزانية من طرف المراقب المالي، بعد تأشيرته بوضع ختم الأخذ بالحسبان، ويرسل أيضا نسخة من التفاوض والملف إلى مختلف الهيئات الرقابية البعدية. ولوثيقة التفاوض نموذج صادر عن مصالح وزارة المالية.⁽²⁾

من خلال هذا المبحث تطرقنا إلى المؤسسة المستقبلية التي أجرينا بها التبرص التطبيقي والمتمثلة في الرقابة المالية لدى وزارة المالية، ولأن الرقابة المالية هي من المصالح الخارجية لوزارة المالية وتحت وصاية المديرية العامة للميزانية، قمنا بتعريف المديرية العامة للميزانية وتحديد مهامها وصلاحياتها وهيكلها التنظيمي، ومن ثم التعريف بالرقابة المالية لوزارة المالية وهيكلها التنظيمي وأهم صلاحيات المراقب المالي ومهامه الرقابية طبقا للتشريع والتنظيم الذي يحكم وظيفته وصلاحياته والمتمثل أساسا في المرسوم التنفيذي رقم: 92-414 المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها المعدل والمتمم.

المبحث الثاني: الآليات التطبيقية لرقابة المراقب المالي على النفقات العمومية بأنواعها.

تعتمد مهام مصالح الرقابة المالية على آليات تطبيقية، منها ما يعتمد على الاطلاع الواسع بالقوانين والتنظيمات والقرارات الوزارية والمراسلات والتعليمات وغيرها، ومنها عمل محاسبي ميزانياتي هدفه الأساسي التحكم الجيد في الاعتمادات المالية والمناصب المالية وحركتها، وانطلاقا من ذلك قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: الرقابة على ملفات المستخدمين ونفقات الأجور وتسيير المصالح.

المطلب الثاني: الرقابة على نفقات التجهيز والاستثمار العمومي.

المطلب الأول: الرقابة على ملفات المستخدمين ونفقات الأجور وتسيير المصالح.

تتولى مصالح الرقابة المالية عملية الرقابة القبلية على نفقات المستخدمين المختلفة سواء ما تعلق منها بالقرارات والمقررات التي تسير المسار المهني باستثناء الترقية في الدرجات وكذلك تقوم

⁽¹⁾ المادة 12، المرسوم التنفيذي رقم: 92-414، مرجع سبق ذكره، ص 2103.

⁽²⁾ المادة 18، المرسوم التنفيذي رقم: 92-414، المرجع السابق، ص 2104.

بالرقابة على الأجور والمستحقات الخاصة بالموظفين الدائمين والمتعاقدين وغيرها من المنح والعلاوات، كما ان الرقابة المالية تراقب كل النفقات المبوبة ضمن الميزانية والخاصة بتسيير المصالح وهي النفقات الضرورية للسير العادي للإدارة وسوف نتطرق ضمن هذا المطلب لكل نوع من هذه الالتزامات وكيف يتعامل المراقب المالي مع كل نفقة منها والوثائق الثبوتية التي تسمح بالالتزام بها.

1. الرقابة القبلية لملفات المستخدمين ونفقات الأجور ولواحقها: تعتبر الرقابة القبلية على ملفات الالتزام المتعلقة بالمسار المهني والوظيفي للموظفين العموميين والمتعاقدين وكذا التكفل بالأجور والمنح بأنواعها والمستحقات من أهم محاور العمل الرقابي الذي يمارسه المراقب المالي وتمثل حجما كبيرا من عمله اليومي نظرا لتعدد الحالات وتكررها من جهة وكذا لتعداد المستخدمين العموميين في الإدارات العمومية من جهة ثانية.

1.1. القرارات الفردية لتسيير الموارد البشرية: هي القرارات التي تتعلق بالمسار المهني للأعوان العموميين المرسمين والمتربصين والمتعاقدين الذين ينتمون للمؤسسات والإدارات العمومية.

- **مجال تطبيق الرقابة القبلية:** التأشير القبلية للمراقب المالي تطبق على القرارات الفردية على سبيل المثال لا الحصر: "توظيف الأعوان العموميين، الأعوان المتعاقدين، أعوان الوقاية والأمن، الترقية، التعيين في منصب مالي، اعتماد الأقدمية، الإستفادة من زيادة صنفين إضافيين بالنسبة لأبناء المجاهدين، أبناء الشهداء، وأرامل الشهداء، الإنتداب، إدماج الموظف المنتدب، الاستيداع، الخدمة الوطنية، الإحالة على التقاعد، عطلة مرضية طويلة الأجل، نقل، استقالة، عزل (إهمال المنصب)، التسريح، تعيين في وظيفة عليا، إنهاء المهام (وظيفة عليا).
- **الرقابة القبلية لعمليات التوظيف:** فيما يتعلق بعمليات التوظيف (توظيف مباشر، أو مسابقات على أساس الاختبار، أو مسابقة على أساس الشهادة، امتحانات مهنية)، يتأكد المراقب المالي من توفر المناصب المالية الشاغرة في الرتبة ضمن مدونة المناصب السنوية ومن تقييد هذه العملية ضمن المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية للسنة هذا من جهة، ومن احترام الأحكام القانونية والتنظيمية لاسيما المطابقة مع القانون الأساسي للسلوك والقطاع المعني، على سبيل المثال توظيف مفتش محلل رئيسي للميزانية (ط.ر) تم تقديم ملف توظيفه لدى مصالح الرقابة المالية لوزارة المالية بتاريخ: 2022/04/05 تم توظيفه في اطار مسابقة على أساس الشهادة (قرار فتح المسابقة بتاريخ: 2021/12/13) محضر النتائج النهائية للانتقاء بناء على شهادة الماستر في تخصص: علوم التسيير فرع مالية، يقوم المراقب المالي بالتأكد من توفر المنصب المالي ضمن تعداد المناصب الحالية في الرتبة ثم التأكد من تقييد العملية ضمن المخطط السنوي للموارد البشرية لسنة 2021 وهي السنة المالية التي توافق تاريخ فتح المسابقة ومن ثم التأكد من مدى مطابقة التخصص للقانون الأساسي لرتب موظفي

الميزانية، وهو ما توفر في ملف المعني بالأمر لذا حاز الملف على تأشيرة المراقب المالي (تأشيرة رقم: 356 بتاريخ: 2022/04/11).

يعد التوظيف إجراء يتم بموجبه الولوج لأول مرة للإدارة العمومية ويقصد به مجموع الأعمال الإدارية الناتجة عن تسيير المستخدمين والهادفة إلى تزويد الإدارة بالأعوان المؤهلين للإشراف على سير مصالحها مع الأخذ في الحسبان توفر المناصب المالية التي تخصصها لها الجهات المعنية سنويا واللازمة للتكفل بهم؛⁽¹⁾

وبعد تعيين الموظف في رتبة من رتب الوظيفة العمومية يخضع لفترة تربص محددة في القوانين الأساسية الخاصة مع إلزامية استكمال التكوين التحضيري في حالة بعض الرتب أو الأسلاك التي تستلزم ذلك، ويمكن للقوانين الأساسية الخاصة لبعض الأسلاك أن تنص على الترسيم المباشر في بعض الرتب التي تتطلب التوظيف فيها مؤهلات عالية، وتعتبر فترة التربص خدمة فعلية وتؤخذ في الحسبان عند الترقية في الرتبة والدرجة،⁽²⁾ وتتم مراقبة ملفات الترسيم من طرف المراقب المالي من خلال العناصر الآتية:

▪ مشروع قرار (أو مقرر) يتضمن الترسيم، محرر من طرف السلطة التي لها سلطة أو صلاحية التعيين.

▪ محضر يتضمن موافقة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء إزاء السلك أو الرتبة.

▪ شهادة تثبت متابعة المعني للتكوين بالنسبة للرتب التي تتطلب التكوين فقط وشهادة نجاح بالنسبة للرتب التي تتطلب إتمام التكوين بنجاح.

• **التعيين عن طريق الترقية أو الإدماج:** الترقية هي تطور المسار المهني للموظف بواسطة الانتقال، إما من رتبة إلى رتبة أعلى في نفس السلك أو إلى رتبة في سلك آخر عندما تكون الرتبة المشغولة هي الأخيرة في السلك، شريطة توفر الموظف المعني على الشروط المطلوبة عند تاريخ معين وتتم في مناصب مالية شاغرة طبقا لمحااسبة التعداد الممسوكة من قبل المراقب المالي والموضحة في مخطط تسيير الموارد البشرية للسنة، وتجسد الترقية في الرتبة حسب إحدى الكيفيات الآتية:

▪ على أساس الشهادة بالنسبة للموظفين المرسمين الذين تحصلوا على شهادات أعلى خلال مسارهم المهني بعد توظيفهم في تخصصات تتوافق مع التخصصات المطلوبة

(¹) المادة 80، من الأمر رقم: 03-06، مؤرخ في: 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 مؤرخة في 16 يوليو 2006، الصفحة 03.

(²) مراسلة المدير العام للوظيفة العمومية رقم: 5395/2014 المؤرخة: 17 جوان 2014 الموجة الى السيد مدير الموارد البشرية والتكوين بوزارة السكن والعمران والمدينة.

في الرتب والأسلاك التي ينتمي إليها الموظفون وتؤهلهم للالتحاق بالرتبة الأعلى مباشرة من الرتبة التي يشغلونها.

- بعد تكوين متخصص بالنسبة للموظفين الذين تم انتدابهم لمتابعة تكوين متخصص لدى مؤسسات تكوين معتمدة.
- عن طريق امتحان أو فحص مهني حسب الحالة بالنسبة للموظفين المستوفين للأقدمية المطلوبة في الرتب التي كانوا يشغلونها ويسند الامتحان أو الفحص إلى مؤسسات أو جامعات أو مدارس مؤهلة أو معتمدة لهذا الغرض وتحدد قائمة هذه المؤسسات عن طريق التنظيمات المعمول بها.
- عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد رأي اللجنة المتساوية الأعضاء للموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة، وتكون هذه الأقدمية في هذا النوع من الترقية أكبر من الترقية عن طريق الامتحان المهني زيادة إلى شروط أخرى تتعلق بالمبادرة ومدة شغل المنصب العالي، الأقدمية العامة، النقاط المتحصل عليها خلال خمس سنوات الأخيرة مضافا إليها التقديرات العامة للمسؤولين المباشرين، دورات التكوين وتحسين المستوى، الأشغال والدراسات المنجزة من قبل الموظف خلال السنة المعنية بالتسجيل في قائمة التأهيل، وتتخذها الإدارة المعنية بعد رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، ولا يمكن الاستفادة من الترقية عن طريق التسجيل في قوائم التأهيل مرتين متتاليتين خلال المسار المهني إلا أن هذا الحكم لا يشمل الترقيات المجسدة قبل تاريخ: 2007/12/31.(1)

- الإدماج ويتمثل في تغيير الرتبة أو السلك بمناسبة تغيير الأنظمة القانونية أو القوانين الأساسية التي تحكم سير الحياة المهنية للمستخدمين وقد تجسد عملية الإدماج في رتبة معادلة للرتبة الأصلية أو في رتبة أعلى منها، وقد تقترن بشروط مثل حد أدنى من سنوات الأقدمية في الرتبة أو الحصول على شهادة في حال الإدماج في رتبة أعلى أو بدون قيد أو شرط في حال الإدماج في رتب معادلة.

كما يجب عند الترقية مراعاة عدم استفادة المعني من ترقيتين متتاليتين عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، وأن قوائم الموظفين المعنيين بالترقية عن طريق التسجيل في قوائم التأهيل قد تم توقيفها عند تاريخ 31 ديسمبر من السنة التي تسبق السنة المراد تجسيد فيها العملية، مع ضرورة احتساب مدة التربص في كل أنواع الترقيات، ويشترط في كل ترقية، ينتج عنها الانتقال من مجموعة إلى مجموعة

(1) المنشور رقم 05 المؤرخ في 31 جانفي 2009 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية

أعلى تكوين مسبق منصوص عليه في القوانين الخاصة، ويحدد عدد المجموعات في قطاع الوظيفة العمومية بأربع مجموعات.

- **التعيين في المناصب العليا:** وهي مناصب شغل نوعية ذات طابع هيكلي أو وظيفي تسمح بضمان التكفل بتأطير الأنشطة الإدارية والتقنية على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية،⁽¹⁾ ويقتصر التعيين في المناصب العليا على الموظفين الذين يستوفون الشروط القانونية التي تكرسها القوانين الأساسية بالنسبة للمناصب العليا الوظيفية والنصوص التنظيمية الخاصة بكل قطاع بالنسبة للمناصب العليا الهيكلية، كما يمكن للإدارة أن تعين في منصب عالي له علاقة بنشاط الدراسة أو تأطير المشاريع بصفة استثنائية إطاراً مؤهلة ليست لها صفة الموظف، وعندما يتم تعيين موظف في منصب عالي على مستوى إدارة أخرى غير إدارته الأصلية فيكون محل انتداب بقوة القانون بغض النظر عن وجود منصب مالي يوافق رتبة انتماؤه أم لا، ويتم التأكد من شرعية مختلف التعيينات في المناصب العليا من خلال إرفاق مشاريع قرارات التعيين في المناصب العليا المعدة من قبل الجهات المخول لها ذلك بالوثائق الآتية:

- الموافقة المسبقة للسلطة المخول لها صلاحية التعيين.
 - مقرر التعيين في الرتبة الأصلية أو آخر ترقية في الرتبة وآخر ترقية في الدرجة.
- وتحدد مستويات المناصب العليا والزيادة الاستدلالية الموافقة لها بالنسبة للمؤسسات العمومية حسب الأقسام والأصناف كما يلي:⁽²⁾

الجدول رقم (3-1): الزيادة الاستدلالية حسب المستويات.

المستويات	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
الزيادة الاستدلالية	45	55	65	75	95	125	165	215	275	345	425	515	615	725

المصدر: المادة: 01 من المرسوم الرئاسي رقم 22-139 المؤرخ في 31 مارس 2022 الذي يعدل المرسوم الرئاسي رقم: 07-307 المؤرخ في: 29 سبتمبر 2007 يحدد كفاءات منح الزيادة الاستدلالية لشاغلي المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية .

كما أنه يستفيد شاغل المنصب العالي من الترقية في الدرجة بالمدة الدنيا بقوة القانون خارج الشروط المنصوص عليها قانوناً طوال الفترة التي شغل فيها المنصب العالي.

(1) أمر رقم: 06-03 مؤرخ في: 15 جوان 2006، مرجع سبق ذكره.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 22-139 المؤرخ في 31 مارس 2022 الذي يعدل المرسوم الرئاسي رقم: 07-307 المؤرخ في: 29 سبتمبر 2007 يحدد كفاءات منح الزيادة الاستدلالية لشاغلي المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 23 المؤرخة في 06 أفريل 2022.

- **الأحكام المطبقة على الوظائف العليا:** تتمثل الوظيفة العليا للدولة في ممارسة المسؤولية باسمها وهذا بالمشاركة المباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العامة، وتتم مراقبة العمليات المتعلقة بالوظائف العليا من خلال ما يلي:

يتم التعيين في الوظائف العليا على أساس قرار فردي يتضمن تعيين المعني (مرسوم رئاسي، أو عند الاقتضاء مقرر إنابة مؤشر عليه من طرف المصالح المركزية للتوظيف العمومي والمراقب المالي المركزي المختص)، وتجري عملية الرقابة السابقة لقرارات التعيين في الوظيفة العليا بناء على شروط التعيين المحددة في النصوص التنظيمية التي تحكم هذه الوظائف، كما يلتزمون بالحقوق والواجبات المرتبطة بها ويتقاضون رواتبهم على حسب ما تنص عليه هذه النصوص.

إن تعيين غير الموظف في الوظيفة العليا أو المنصب العالي لا يكسبه صفة الموظف ولا يمنحه الحق في التعيين بهذه الصفة، ويستمر الأعوان المعينون في الوظيفة العليا بعد إنهاء مهامهم في الاستفادة من الراتب المرتبط بالوظيفة التي كانوا يشغلونها من آخر مؤسسة في انتظار إنهاء مهامهم بنفس الأشكال التي تم تعيينهم بها.⁽¹⁾

- **قرارات الوضعيات القانونية الأساسية للموظف:** إن الموظف العام يخضع ضمن مساره المهني إلى العديد من التغييرات، هذه التغييرات أجازها المشرع وخصص لها بابا كاملا ضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية وهو الباب السادس المعنون بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف وحركات نقله، تتلخص في الإنتداب، خارج الإطار، الإحالة على الاستدعاء والخدمة الوطنية، وقصد مراقبة القرارات المرتبطة بهاته الوضعيات من قبل المراقب المالي يستدعي الأمر الإلمام بجميع النصوص والقواعد القانونية المتعلقة بها، والبحث عن مختلف التراخيص والاستثناءات التي منحتها مصالح الوظيفة العمومي التي من شأنها مساعدة الموظف في مساره المهني الذي يظل رهينة القوانين والنصوص التنظيمية المتغيرة، وسوف نتطرق هنا للقرارات الأكثر شيوعا والتي اطلعنا عليها أثناء الدراسة التطبيقية ومن أهمها:

■ **وضعية الإنتداب:** الإنتداب هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي و/أو إدارته الأصلية، مع مواصلة استنقاده في سلكه لدى المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها، من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية وفي التقاعد، يكون الإنتداب لمدة دنيا قدرها ستة (6) أشهر ومدة قصوى قدرها خمس (05) سنوات خلال الحياة المهنية للموظف، وفي حدود السن القانونية للتقاعد، غير أن مدة الإنتداب تكون في الحالات

(¹) المادة 08، مرسوم تنفيذي رقم: 22-141 ، المؤرخ في: 31 مارس 2022 يعدل المرسوم التنفيذي رقم: 90/226 المؤرخ في: 1990/07/25 ، يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون الوظائف العليا في الدولة، ج. ر العدد 23 ، بتاريخ 26 أفريل 2022، ص08.

المنصوص عليها في المادة 134 من الأمر رقم: 03-06 والمذكور أعلاه، مساوية لمدة ممارسة الوظيفة أو العهدة أو متابعة التكوين أو الدراسات التي تم الانتداب من أجلها.⁽¹⁾ ويخضع الموظف الموضوع في حالة انتداب إلى القواعد التي تحكم الوظيفة التي انتسب إليها ويقيم ويتقاضى راتبه من قبل المؤسسة أو الإدارة العمومية التي انتسب إليها، باستثناء الحالة التي ينتدب فيها الموظف من أجل متابعة تكوين أو دراسة، فيستمر في تقاضي العناصر المرتبطة براتبه من قبل المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها وتستثنى من ذلك المنح المرتبطة بالمردودية، ويعاد إدماج الموظف عند انتهاء مدة الإنتداب بقوة القانون في رتبته الأصلية ولو كان زائداً على العدد المطلوب.

■ **وضعية خارج الإطار:** وضعية خارج الإطار هي الحالة التي يمكن أن يوضع فيها موظف منتدب بناء على طلب منه بعد استنفاد حقوقه في الإنتداب لتمكينه من مواصلة وظائف إدارة لدى مؤسسة أو هيئة تمتلك الدولة كل رأس مالها أو جزءاً منه، أو مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسة أو هيئة دولية، مثلما هو منصوص عليه في المقتنين 2 و 3 من المادة 135 من الأمر 03-06 المذكور أعلاه.⁽²⁾

ودون المساس بأحكام القوانين الأساسية الخاصة، يمكن فقط الموظفين المنتمين إلى المجموعة "أ" المنصوص عليها في المادة 08 من الأمر 03-06 والمذكور أعلاه، أن يوضعوا في وضعية خارج الإطار، وتكرس وضعية خارج الإطار لمدة دنيا قدرها ستة (6) أشهر ومدة قصوى قدرها خمس (05) سنوات، بما فيها فترات التجديد، وفي حدود السن القانونية للإحالة على التقاعد.

■ **وضعية الإحالة على الاستيداع:** تتمثل الإحالة على الاستيداع في الإيقاف المؤقت لعلاقة العمل، وتؤدي هذه الوضعية إلى التوقف عن دفع راتب الموظف وكذا حقوقه في الأقدمية والترقية في الدرجات وفي التقاعد غير أن الموظف يحتفظ بالحقوق التي اكتسبها في رتبته الأصلية عند تاريخ إحالته على الاستيداع.⁽³⁾

وتتجسد عملية الرقابة السابقة لمشروع قرار (أو مقرر) الإحالة على الاستيداع الذي يجب أن يصدر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقاً بمقرر ترسيم المعني (لا يحق للمترشحين الإحالة على الاستيداع)، كما أنه لا يحق للموظف الاستفادة من الإحالة على الاستيداع لأغراض شخصية.

(¹) المادة: 19-32، من المرسوم التنفيذي رقم: 20-373 المؤرخ في: 12 ديسمبر 2020 ، ج ر عدد: 77، المتعلق بالوضعية القانونية الأساسية للموظف.

(²) المادة: 33-42، من المرسوم التنفيذي رقم: 20-373، مرجع سبق ذكره.

(³) المادة: 43-51، من المرسوم التنفيذي رقم: 20-373، المرجع السابق.

يمنع على الموظف المستفيد من وضعية الإحالة على الاستيداع أن يمارس أي نشاط مربح مهما كانت طبيعته سواء مباشرة أو بواسطة شخص آخر ويعاد إدماج الموظف الذي انتهت مدة وضعية استيداعه، بقوة القانون في رتبته الأصلية ولو كان زائداً على العدد المطلوب.

■ **وضعية الإحالة على الخدمة الوطنية:** يوضع الموظف الذي استدعي لأداء الخدمة الوطنية في وضعية تسمى (الخدمة الوطنية)، ويوضع الموظف في حالة الخدمة الوطنية بتقديم وثيقة رسمية تثبت تجنيده طبقاً للتشريع المعمول به، ويعاد إدماج الموظف الذي هو في وضعية الخدمة الوطنية بعد انتهاء مدة الخدمة في رتبته الأصلية ولو كان زائداً عن العدد، بناءً على شهادة تثبت إنهاء واجباته إزاء الخدمة الوطنية، وله الأولوية في الرجوع إلى المنصب الذي كان يشغله من قبل إذا كان المنصب لا يزال شاغراً أو في منصب عمل يعادله، على أن لا تتجاوز فترة طلب الإدماج في المنصب مدة شهرين (2) الموالية لتاريخ التحرر النهائي من الالتزامات القانونية تجاه الخدمة الوطنية.⁽¹⁾

■ **وضعية العطلة المرضية طويلة المدى:** يستفيد منها الموظف الذي تعرض هو أو أحد أصوله أو فروعه إلى مرض من بين الأمراض المنصوص عليها في التنظيم، والتي تعطي له الحق في ذلك مع مواصلة استفادته من كل الحقوق المكتسبة قبل هذه الوضعية تراعي عند عملية رقابة مشروع قرار (أو مقرر) العطلة المرضية الذي يجب أن يصدر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقاً بالشهادة الطبية التي تثبت المرض.

كما توجد بعض الحالات ضمن الرقابة على قرارات المستخدمين التي تنقطع من جرائها علاقة الموظف بالمؤسسة المستخدمة بصفة نهائية وتكون عن طريق إحدى الحالات الآتية:

○ **الإحالة التقاعد:** يحال الموظف المستفيد من هذه الوضعية الذي توفرت لديه الشروط القانونية المتمثلة في السن القانوني، عدد سنوات الخدمة المطلوبة إلى صندوق التقاعد للاستفادة من معاش ذو طبيعة مالية وشخصي يستمر طول عمر المتقاعد، وينتقل إلى ذوي الحقوق من بعده.

ويفحص المراقب المالي مشروع قرار أو مقرر وضعية الإحالة على التقاعد الصادر عن الهيئة المستخدمة التي لها صلاحية التعيين بالمقارنة مع التبليغ المقدم من طرف الصندوق الوطني للتقاعد (CNR)، وينتج عن المقرر (أو القرار الذي يتضمن الإحالة على التقاعد تحرير المنصب المالي يصبح شاغراً).

(1) المادة 52-54، المرسوم التنفيذي رقم: 20-373، مرجع سبق ذكره.

○ **الإستقالة:** يعبر الموظف عن طريق الإستقالة في رغبته إراديا عن قطع علاقته مع هيئته المستخدمة لأسباب معينة، تتم مراقبة مشروع قرار أو مقرر الإستقالة الصادر عن الهيئة المستخدمة التي لها صلاحية التعيين مرفقا بمقرر تعيين المعني وطلب الإستقالة ممضى من طرفه، ويتعين في هذه الحالة على الموظف الاستمرار في أداء واجباته إلى غاية صدور قرار السلطة التي لها صلاحية التعيين الذي يجب عليها اتخاذه في أجل أقصاه شهرين (2) من تاريخ إيداع الطلب لديها، غير أنه يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين من تاريخ نهاية الأجل الأولى في حالة الضرورة الملحة للمصلحة، وعند نهاية هذه الأجل تعتبر الاستقالة مقبولة بشكل نهائي وغير قابلة للرجوع فيها.

○ **العزل (بسبب التخلي عن المنصب):** يعتبر في وضعية إهمال المنصب كل موظف في الخدمة يتغيب خمسة عشر (15) يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول ويقصد بعبارة مبرر مقبول كل مانع أو حالة قوة القاهرة خارجة عن إرادة المعني مثبتة قانونا ويرتبطان على وجه الخصوص بالكوارث الطبيعية، العجز البدني الناتج عن مرض أو حادث خطير والمتابعات الجزائية التي لا تسمح للمعني بالالتحاق بمنصب عمله المعتاد، ويتخذ بموجب قرار معلل من السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعد الإعذار بغض النظر عن الضمانات التأديبية والقانونية الأساسية.

تتم مراقبة مشروع قرار أو مقرر العزل الصادر عن الهيئة المستخدمة التي لها صلاحية التعيين مرفقا بمقرر تعيين المعني ورسائل الإعذار المبلغة إليه من طرف الهيئة المستخدمة، مع إشعار باستلام رسائل الإعذار من طرف المعني، وبعد رفض استلام رسائل الإعذار المعاينة من طرف مصالح البريد والمواصلات بمثابة تبليغ له، ويؤدي المقرر المتضمن العزل إلى إلغاء المنصب المالي، كما لا يحق للموظف الذي كان موضوع العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العامة⁽¹⁾.

○ **التسريح (بسبب خطأ مهني):** يعد التسريح إقصاء نهائي يصدر ضد الموظف الذي ارتكب خطأ مهني جسيم مصنف في الدرجة الرابعة، تتم مراقبة مشروع قرار أو مقرر التسريح الصادر عن الهيئة المستخدمة التي لها صلاحية التعيين مرفقا بمقرر تعيين العون المعني في آخر رتبة شغلها، ومحضر اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ممضى عليه من جميع أعضائها المجتمعين في شقها التأديبي وينجر عن المقرر

(¹) المادة 02، المرسوم التنفيذي رقم: 323-17، المؤرخ في: 2017/11/02، المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب.

المتضمن التسريح السبب خطأ مهني إلغاء المنصب المالي، ولا يحق للموظف الذي صدر ضده التسريح التوظيف من جديد في الوظيفة العامة.

رقابة نفقات الأجور ولواحقها: تشمل نفقات الأجور ولواحقها الرواتب الرئيسية للنشاط والتعويضات والمنح المختلفة الممنوحة لهم سواء في الإدارة المركزية أو غير الممركزة والمؤسسات والهيئات العمومية المستفيدة من إعانة من ميزانية الدولة والجماعات المحلية، بمختلف الأصناف والرتب بما فيها الأعوان المتعاقدين، والمنح ذات الطابع العائلي بالإضافة إلى الأعباء المرتبطة بها كاشتراكات الضمان الاجتماعي، والمساهمة في الخدمات الاجتماعية.

• **أجور المستخدمين الدائمين:** يقصد بالمستخدمين الدائمين الموظفين الذين تربطهم بالإدارة العمومية عقود عمل دائمة، حيث يقوم المراقب المالي في هذا الخصوص بالتأكد من مدى مطابقة الأجور المراد الالتزام بها من طرف الأمر بالصرف لمصالح الموظف مع النظم التعويضية التي تحكم السلك أو الرتبة التي ينتمي إليها كل موظف بالإضافة إلى التعويضات المستحقة له بحكم المنطقة التي يزاول فيها نشاطه أو تبعات الخدمة التي يقدمها من جراء شغله لمنصب عالي أو توليه لمهام تخول له ذلك، وتترجم من خلال بطاقات التزام مرفقة بجداول أصلية أولية معدة خصيصا لهذا الغرض وأخرى تكميلية في حال توظيف جديد أو تعديلية عند حدوث تغيرات على مستوى مرتبات الموظفين حسب الحالة.

■ **الجداول الأصلية الأولية:** عبارة عن وثيقة محاسبية تعد بداية كل سنة مالية من طرف الأمر بالصرف بالموازاة مع التكفل بالإعتمادات المالية للسنة، وتتضمن زيادة على الوضعية الإسمية للمستخدمين، الأجور الموافقة للرقم الاستدلالي للرتبة التي يشغلها الأعوان الذين هم في الخدمة وكذا التعويضات والمنح المستحقة لهم بموجب تطبيق النصوص التنظيمية التي تدير القطاع الذي ينتمون إليه وتعد هذه الجداول لسنة كاملة، أي من 01 جانفي إلى 31 ديسمبر من كل سنة مالية.

تجرى الرقابة السابقة للجداول الأصلية بناءا على القوائم الإسمية للمستخدمين الذين يشغلون المناصب المالية عند تاريخ 31 ديسمبر من السنة التي تسبق السنة المعنية، بالإضافة إلى الأجور والتعويضات الممنوحة لهم والتي تظهر في الجداول الأصلية والتكميلية والتعديلية للسنة المالية المنقضية وتعد الجداول الأصلية الأولية لسنة مالية كاملة (12) شهرا بغض النظر عن الإعتمادات المفتوحة، أما الالتزام بها يكون في حدود الاعتمادات المفتوحة بعنوان فصول ومواد الميزانية المخصصة، على أن يتم التكفل بباقي التزامات السنة المالية عند توفر الاعتمادات المالية الضرورية لتغطيتها بواسطة بطاقات التزام تكميلية تحتوي على المبالغ المتبقية.

▪ **الجداول الأصلية (التكميلية أو التعديلية):** وهي وثائق محاسبية مطابقة للجداول الأصلية الأولية تبين التغيرات في الوضعية المالية الناتجة عن تغيير في الوضعية الإدارية أو في تعداد المستخدمين خلال السنة المالية، وتتم مراقبتها من خلال فحص العناصر الآتية:⁽¹⁾

- المقررات الإدارية الفردية المنشئة للالتزام والمتمثلة في مقرر التعيين، التحويل، الترقية، التأهيل، إعادة الإدماج، الانتداب، الاستقالة، التقاعد.
- محضر التصيب، عند الاقتضاء أي في بعض حالات الترقية التي تتطلب إعادة التصيب في الرتب الجديدة.
- الوثائق التي تثبت التعديلات التي شهدتها الحالة العائلية للمعني (عقد الزواج، شهادة الميلاد، شهادة الوفاة).

○ مقرر معد من طرف الأمر بالصرف المتضمن منح التعويض، عند الاقتضاء أي في الحالات التي ينبغي فيها الأمر بالصرف تحديد الفئة المستفيدة من التعويض.

● **أجور المستخدمين المتعاقدين:** لكي يمكننا التجسيد الصحيح لعملية الرقابة السابقة على أجور الأعوان المتعاقدين لابد من التمييز بين نوعين من هؤلاء الأعوان، أعوان متعاقدين بعقد غير محدد المدة، وتتم مراقبة أجورهم بنفس الأشكال والإجراءات التي تتم بها مراقبة أجور المستخدمين الدائمين، أما المستخدمين المتعاقدين بعقد محدد المدة ونظرا للطابع المؤقت لعقود العمل التي تربطهم مع إدارتهم المستخدمة فتراقب أجورهم عن طريق كشوف شهرية تتضمن المبالغ المخصصة لكل عون بما فيها الأجور القاعدية والمنح والتعويضات المختلفة بالإضافة إلى المنح العائلية واشتراكات الضمان الاجتماعي المرتبطة بهم.

● **رقابة أجور شاغلي الوظائف العليا في الدولة:** يستفيد شاغلي الوظائف العليا من تعويضات تمنح لهم على أساس أرقام استدلالية توافق مستوى الوظيفة العليا التي يشغلونها، ويمكن للعون الذي تم استدعائه لممارسة وظيفة عليا أن يحتفظ بالأجر المرتبط برتبته الأصلية إذا كان هذا الأخير أكثر نفعا.

يجب إرفاق ملف الإلتزام المتضمن أجور شاغلي الوظائف العليا عند إجراء الرقابة السابقة بالوثائق الثبوتية الصادرة من الهيئة المستخدمة الأصلية والمتمثلة في مقرر التعيين في الرتبة الأصلية ومقرر ترتيب يسمح للإدارة المستقبلية تحديد عناصر الأجر الرئيسي (الرقم

⁽¹⁾ التعليم رقم 10 المؤرخة في 09/05/1995، الصادرة عن المديرية العامة للميزانية تحدد كميّات إعداد الجداول الأصلية الأولية والتكميلية.

الاستدلالي الأدنى، تعويض الخبرة المهنية) وشهادة توضح التعويضات والمنح المنصوص عليها في التنظيم المعمول به الممنوحة للموظف في رتبته الأصلية.

• **رقابة النفقات ذات الطابع الاجتماعي:** تتشكل النفقات ذات الطابع الاجتماعي من المبالغ التي تدفعها الإدارة المستخدمة مباشرة إلى المستخدمين التابعين لها كالمنح العائلية ومنحة التمدرس أو تتكفل بدفعها نيابة عنهم لهيئات أخرى مثل الأعباء الاجتماعية وأعباء التقاعد والسكن ومبالغ الخدمات الاجتماعية.

■ **المنح العائلية:** عبارة عن مبالغ مالية تدفع شهريا من طرف الإدارة إلى العون رب الأسرة، وتضم منحة الأجر الوحيد التي تمنح عن الزوجة ومنح الأولاد.

تجرى الرقابة السابقة للمنح العائلية من خلال تقديم الأمر بالصرف لقائمة المستخدمين الذين لهم أحقية الاستفادة وتحت مسؤوليته، حيث يشترط في الاستفادة من منحة الأجر الوحيد عدم تقاضي الزوج محل الاستفادة لأي مداخيل مهما كانت طبيعتها، أما منح الأولاد فتدفع للعون المتكفل بالأولاد، وتوضح في هذه القائمة المبالغ المرصودة لكل مستخدم معدة بناء على النصوص التنظيمية المنظمة لذلك وفي حالة ما إذا كان الزوجان يمارسان هما الإثنين نشاط يتقاضيا عليه أجر، يقدم أحد الزوجين شهادة تثبت عدم تقاضيه لمنحة الأولاد كما أنه يمكن أن يستفيد أيضا من هذه المنحة أحد الزوجان الذي يضمن كفالة أحد الأطفال بناء على حكم قضائي.

■ **منح التمدرس:** مبالغ مالية تدفع سنويا من طرف الإدارة إلى الموظف الذي له أولاد متمدسون، بمناسبة الدخول المدرسي قصد المساهمة في تخفيف على المصاريف المرتبطة بالدخول المدرسي، تتم مراقبتها من خلال قائمة معدة من قبل الأمر بالصرف وتحت مسؤوليته تبين التلاميذ من أبناء الموظفين الذين لهم أحقية الاستفادة من هذه المنحة بالإضافة إلى المبالغ المرصودة لكل تلميذ مؤسسة بناء على النصوص التنظيمية المنظمة لذلك مرفقة بشهادات مدرسية للأولاد المستفيدين.

■ **الأعباء الاجتماعية:** تتمثل في الاشتراكات المرتبطة بالأجر وهي مساهمات إجبارية على عاتق كل من الهيئات المستخدمة، والمستخدم بنسب متفاوتة موجهة لتغطية حقوق الضمان الاجتماعي، والمساهمة في صندوق التقاعد والسكن.

■ **نفقات الخدمات الاجتماعية:** لا يخضع تنفيذ النفقات المرتبطة بالخدمات الاجتماعية⁽¹⁾ إلى المراقبة المسبقة للنفقات الملتمز بها بينما يخضع الالتزام بالمقرر المعد من طرف الأمر بالصرف، المتضمن الالتزام بالمساهمة السنوية للهيئة

(1) المادة 02، المرسوم التنفيذي رقم: 179 / 82 ، المؤرخ في: 15/05/1982 ، يحدد محتوى وكيفية تمويل الخدمات الاجتماعية المعدل والمتمم، ج. ر العدد 20 ، بتاريخ 18 ماي 1982، ص 1045.

المستخدمة المحسوبة على أساس مجموع الأجور الخام والمنح والتعويضات حسب كل طبيعة، بالاعتماد على حسابات السنة المنصرمة (أو على حساب الميزانية المتوقعة للنفقات بعنوان الأجور، في الحالة التي تكون فيها الهيئة المستخدمة حديثة النشأة)، قصد تحويله إلى الحساب الخاص المفتوح لهذا الغرض باسم الهيئة المكلفة بتسيير الخدمات الاجتماعية.⁽¹⁾

2. نفقات تسيير المصالح المختلفة: وتشمل مجمل المصاريف المدفوعة للمستخدمين نظير قيامهم بمهام مطلوبة منهم من قبل هيئات المستخدمة أو عندما يمنح نص تشريعي أو تنظيمي لمستخدمين محللين امتيازات بالنظر إلى المناطق التي يمارسون فيها عملهم أو لأي سبب آخر وكذلك مختلف المصاريف الضرورية للتسيير العادي للمصالح الإدارية المختلفة وتشمل هذه النفقات التسديدات، الأدوات والأثاث واللوازم، التكاليف الملحقة، الألبسة، حظيرة السيارات بالإضافة إلى النفقات القضائية ونفقات الخبرة، وفيما يلي سنعرض أهم هذه النفقات.

1.2. التعويض عن مصاريف المهام والتنقلات: وهو تعويض عن المصاريف المرتبطة بالنقل، الإطعام والإيواء التي ينفقها العون الذي استدعي للتنقل في مهمة رسمية من طرف الهيئة المستخدمة لمسافة تبعد بأكثر من 50 كلم عن مقر عمله المعتاد والفترة تقل أو تساوي 30 يوما متتالية، ويستفيد أيضا من هذا التعويض الأعوان بمناسبة تنقلهم بأمر من الهيئة المستخدمة في إطار تعيين مؤقت لفترة تزيد عن شهر وتساوي أو تقل عن (6) أشهر لغرض انجاز نشاط في مكان يبعد أكثر من 50 كلم عن مقر عملهم المعتاد، وفي حالة تجاوز المدة 6 أشهر يجب أن ترفق بترخيص من الوزارة التي يتبع لها القطاع المعني.⁽²⁾

2.2. الأدوات واللوازم والأثاث: تتم مراقبتها من خلال الإجراءات المشتركة للتأكد من مدى احترام المصالح المتعاقدة التنظيم المتعلق الصفقات العمومية.

3.2. التكاليف الملحقة: وتمثل في التكاليف التي لا يمكن تحديد قيمتها إلى بعد تنفيذها كمصاريف الكهرباء والماء والهاتف ومصاريف الحساب الجاري ومصاريف الإشهار وتتم مراقبتها من خلال تقديم الأمر بالصرف لكشف يبين قائمة العدادات وأرقام الهواتف وقصاصات الإشهار المأخوذة على عاتق الهيئة العمومية المعنية مع تبيان مواقعها قصد إثبات أنها من اختصاصها، مع إرفاق هذا الكشف بفواتير نهائية تحتوي على ختم أداء الخدمة، استهلاك الماء، الطاقة الكهربائية، الغاز، إتاوات الهاتف) تبين المبلغ الواجب دفعه بالنسبة للخدمات المنفذة خلال فترة زمنية محددة، كما أن طلبات عمليات النشر والإشهار يجب أن توجه حكرًا إلى المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار.

(¹) مذكرة رقم: 1937 م ع م، المؤرخة في 04/03/1993، المتعلقة بتنفيذ ميزانية الخدمات الاجتماعية.

(²) **مرسوم تنفيذي رقم 91-500**، المؤرخ في 21/12/1991، يحدد مبلغ و شروط منح التعويض مصاريف الملتزم بها من طرف الأعوان الذين هم في أمر بمهمة داخل الإقليم الوطني، المعدل والمتمم، ج ر عدد 67 مؤرخة في 23 ديسمبر 1991، الصفحة 2613.

4.2. الألبسة: هي مجموع الألبسة والملحقات الخاصة بالنشاط أو الوظيفة الممنوحة لأعوان المؤسسات والإدارات العمومية الذين يشغلون مناصب تستلزم منهم ذلك مثل سائقي السيارات، الحجاب، أعوان الاستقبال وأعوان الخدمة، العمال المهنيين، المنظفات.

ويشترط في منح تأشيرة المراقب المالي على الالتزامات المتعلقة بالألبسة تقديم⁽¹⁾

- قائمة المستخدمين الذين لهم أحقية الاستفادة من الألبسة وتحدد هذه القائمة بناء على قرار وزير المالية بخصوص الموظفين والأعوان المنتمين للأسلاك المشتركة وقرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير القطاع المعني بخصوص الأسلاك التقنية الأخرى.

- مقررات التعيين في المناصب التي تخول الحق في الألبسة.

5.2. أشغال صيانة المباني الإدارية: هي أعمال الصيانة، الإصلاح، الترميم التي تهدف إلى إعادة الاعتبار للعقارات المشغولة من قبل المؤسسات والإدارات العمومية والجماعات المحلية من أجل تحسين حالتها، والمتعلقة بالأشغال العادية والصغيرة الحجم أما الإصلاحات الكبرى غير المعتادة فتكون موضوع تسجيل في مدونة ميزانية التجهيز العمومي للدولة.

يشترط في التكفل بهذا النوع من النفقات تقديم شهادة تسجيل العقار في الجدول العام الوطنية تسلم من طرف إدارة أملاك الدولة المختصة إقليمية وهذا لمنع الهيئات العمومية من تحمل نفقات صيانة عقارات ليست ملك لها، أو إلزام بتسجيل العقار المعني في أجل ثلاث سنوات على أقصى تقدير.⁽²⁾

6.2. صيانة وإصلاح وتسيير حظيرة السيارات: تتشكل من النفقات التي تقع على عاتق المؤسسات والهيئات العمومية والمخصصة للصيانة العتاد المنقول للمحافظة على وضعيته وإبقائه في حالة جيدة بصفة دائمة (صيانة، كهرباء، مراجعة)، بالإضافة إلى التكفل بتسديد بعض المصاريف الملحقة بالعتاد (التأمين، قسيمة السيارات، الوقود، العجلات).

تتم مراقبة هذا النوع من النفقات من خلال تقديم الأمر بالصرف مع ملف الالتزام الحالة الحقيقية الحظيرة السيارات المعدة طبقا للتزويد النظري لحظيرة السيارات الصادرة من المديرية العامة للميزانية⁽³⁾ بالنسبة للمصالح الممركزة وغير الممركزة للدولة والمؤسسات المماثلة.

7.2. مصاريف الأحكام القضائية: تستحق هذه المصاريف لصالح الخصوم الذين استفادوا من حقوق تعويضية من جراء ربحهم لقضايا تنازع بينهم وبين الدولة، الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وتخضع هذه المصاريف لرقابة المراقب المالي بعد دفعها من قبل أمين الخزينة

(1) قرار وزارة المالية رقم: 5262 ، المؤرخ في: 31 ديسمبر 1992 ، يحدد طرق منح الألبسة للأعوان العموميين.

(2) المادة: 142، القانون رقم: 16-21، المؤرخ في: 30 ديسمبر 2021، متضمن قانون المالية لسنة 2022، ج ر رقم: 100، ص 51.

(3) مراسلة المديرية العامة للميزانية رقم: 1057، بتاريخ: 20/04/2009، حول إلزامية تقديم الحالة الحقيقية و النظرية الحظيرة السيارات عند عملية الالتزام بشراء الوقود.

الذي يتولى تبليغ المراقب المالي والأمر بالصرف بالاقتطاع الحاصل ويرسل له نسخة من القرار القضائي يتضمن علامة التسوية. وبناء على هذا القرار وكذا الأوراق الثبوتية الضرورية لهوية المستفيد يجري الأمر بالصرف بعنوان ذلك تسوية الالتزام بالعملية عن طريق حسم مبلغ الدين من الفصل المخصص بحسب مدونة كل هيئة عمومية (مصاريف قضائية، تعويضات مدنية).⁽¹⁾

وتحظى الالتزامات المرتبطة بنفقات تنفيذ القرارات القضائية بعد فحصها والتحقق منها بالالتزام حتى في حالة عدم توفر الاعتمادات المالية في الباب المخصص لها باعتبارها اعتمادات تقييمية.

8.2. حركة الاعتمادات المالية في نفقات التسيير المختلفة: يتم تعديل الاعتمادات بين فصول وأبواب ومواد ميزانية المصالح الممركزة وغير الممركزة التابعة لها والمؤسسات المماثلة بنفس الأشكال والإجراءات المتبعة عند التوزيع الأولي لها، فالاعتمادات الموزعة بواسطة المراسيم الرئاسية أو تنفيذية تعدل بمراسيم والاعتمادات الموزعة بواسطة قرارات وزارية مشتركة أو قرارات وزارية تعدل هي الأخرى بقرارات وزارية، إعادة توزيع أو تحويل أو نقل الاعتمادات بين الأبواب تتولاها الجهات الوصية وبالنسبة للتعديل بين المواد داخل نفس الباب يقوم به الأمر بالصرف، وعند تقديم المستند المتضمن تعديل الاعتماد لدى مصالح الرقابة السابقة يتأكد المراقب المالي قبل التكفل بهذا التعديل مراعاة مدى احترام الأمر بالصرف لجميع العناصر السالفة.

المطلب الثاني: الرقابة على نفقات التجهيز والاستثمار العمومي.

تتم مراقبة نفقات التجهيز والاستثمار العمومي من خلال التأكد من أن العملية المعنية بالنفقة قد تم احترام فيها جميع القواعد والنصوص القانونية عند تسجيلها وأنها متطابقة تماما مع مدونة التجهيز العمومي للدولة المعدة خصيصا لهذا الغرض، وأن الجهة المشرفة على انجاز العملية هي الجهة الموكلة لها ذلك قانونا، وأن تحضير وتسجيل نفقات التجهيز وتنفيذها ومراقبتها تخضع لنفس قواعد المالية العمومية والمحاسبة العمومية غير أنها تمتاز ببعض الخصوصيات لاسيما على مستوى مرحلة الالتزام والدفع، حيث يسمح بالالتزام بعد اعتماد رخص البرامج ولا يمكن الدفع إلا بعد الترخيص باعتمادات الدفع.

1. رخص البرامج: تحدد الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للأمين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات القائمة وتبقى صالحة دون أي تحديد مدتها إلى غاية إلغاؤها، وتمس هذه الخصوصية بإحدى أهم مبادئ الميزانية وهو مبدأ السنوية حيث تتميز رخص البرامج بطابعها المتعدد السنوات وعلى هذا الأساس تعتبر رخص البرامج ترخيص بالالتزام في حدود سقف محدد، وعليه يشترط المراقب

(¹) مرسلة المديرية العامة للميزانية رقم 2345، المؤرخة في: 19 افريل 2016، حول تسوية القطاعات الإجبارية الصادرة عن مصالح الخزينة العمومية في إطار تنفيذ أحكام قضائية.

المالي في منح التأشيرة وجود رخصة برنامج صادرة عن الجهة المخولة لها قانوناً بمنحها وتكون مسجلة طبقاً لمدونة التجهيز العمومي.

2. اعتمادات الدفع: تمثل اعتمادات الدفع التخصيصات المالية السنوية التي يمكن للأمر بالصرف صرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة، ويشترط المراقب المالي بهذا الخصوص توفر اعتمادات الدفع الكافية لتغطية أعباء السنة المعنية الناتجة عن تنفيذ النفقة، فهي على عكس رخص البرامج تخضع لمبدأ السنوية وتلغي في آخر السنة في حال عدم استعمالها لكن منذ سنة 2006 وبعد تحويل طريقة تنفيذ عمليات التجهيز العمومي لتصبح تنفذ عن طريق حسابات التخصيص خاص أصبح بإمكان الأمرين بالصرف الاستفادة من اعتمادات الدفع في السنوات المقبلة وهذه من بين مبررات اللجوء إلى تنفيذ مشاريع التجهيز العمومية عن طريق حسابات التخصيص الخاص.

وفي هذا الإطار توضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الأمرين بالصرف الذين يتحملون مسؤولية العمليات المبرمجة لقطاعاتهم بموجب مقرر صادر عن وزير المالية ويتولى هؤلاء توزيع اعتمادات الدفع المبلغة له حسب الفصول بموجب مقرر وفقاً لمدونات التجهيز العمومي.⁽¹⁾

دراسة حالة ملف تجهيز عمومي:

تم إيداع ملف التزام خاص بنفقات التجهيز والاستثمار لدى مصالح المراقب المالي لوزارة المالية بتاريخ: 2022/04/11 من طرف مصالح المديرية العامة للأموال الوطنية (DGD) ضمن العملية رقم: NE.7.522.3.262.028.03 بعنوان: اقتناء تجهيزات ومعدات المكاتب لمختلف مديريات أملاك الدولة للولايات وقد تضمن الملف المرفق لبطاقة الالتزام المودعة الوثائق التالية:

- بطاقة الالتزام رقم: 02 المؤرخة في: 2022/04/10 الممضية من طرف مدير الإدارة العامة والوسائل للمديرية العامة للأموال الوطنية.

- نسخة من الصيغة المؤشر عليها من طرف اللجنة القطاعية للصفقات العمومية لوزارة المالية بتاريخ: 2022/02/06 تحت رقم التأشيرة: 124.

- مقرر منح التأشيرة ممضي من طرف رئيس لجنة الصفقات العمومية.

يقوم المراقب المالي بدراسة الالتزام من خلال التأكد من العناصر التالية:

- أهلية وصفة الأمر بالصرف وإن مدير الإدارة العامة والوسائل مؤهل للإمضاء على بطاقة الالتزام الخاصة بالعملية المتعلقة بالتجهيز.

(¹) مرسوم تنفيذي رقم: 98-227، مؤرخ في: 13 / 07 / 1998 المعدل والمتمم، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، مرجع سبق ذكره. ، ص 05.

- التحقق من رقم العملية وعنوانها ضمن رخصة البرنامج الكلية وإنها مطابقة تماما لمحتواها وإنها لم تعرف أي إعادة تقييم أو تغيير في العنوان، كما يتحقق من أن هذه العملية ليست محل تجميد من قبل مصالح وزارة المالية بسبب ترشيد النفقات العمومية.

- التحقق من مدى تطابق محتوى تعيينات الصفقة العمومية مع الغرض من العملية.
بعد دراسة المراقب المالي لكل العناصر السابقة لاحظ أن الملف المقدم للتأشيرة مستوفي جميع الشروط وأنه مطابق للقوانين والتنظيم المعمول وبالتالي تم التأشير على الملف من طرفه بتاريخ: 2022/04/14 تحت رقم تأشيرة: 328 .

حاولنا ضمن هذا المبحث إعطاء نظرة عامة حول أهم مهام المراقب المالي أثناء الرقابة المسبقة على النفقات العمومية، من خلال التطرق إلى الجوانب العملية والتطبيقية التي يقوم بها عند استلام بطاقات الالتزام وكيف يقوم بالرقابة على كل نوع من الملفات الخاصة بالالتزام بداية بالرقابة والتدقيق في ملفات المستخدمين والوثائق الثبوتية الواجبة ارفاقها مع كل حالة من الحالات الخاصة بالمسار المهني، فقد أخذنا بعض العينات التي نراها متكررة، كما قدمنا بعض الحالات للالتزام بنفقات التسيير لمختلف المصالح مع تحديد الوثائق الواجبة لكل نفقة والسند القانوني والتنظيمي لتبرير كل نفقة، ولتوضيح كفاءات الالتزام بنفقات التجهيز والاستثمار العمومي ركزنا على أهمية رخص البرامج واعتمادات الدفع وإجراءات مراقبتها من طرف المراقب المالي أثناء الالتزام بمختلف العمليات.

خلاصة الفصل الثالث.

من خلال دراستنا التطبيقية وما تم عرضه خلال هذا الفصل نجد أن النفقة العمومية أثناء مرحلة الرقابة القبلية للمراقب المالي تمر بمراحل يطبعها الجانب القانوني من جهة والشق المحاسبي والتسجيل أو التقييد الميزانياتي من جهة ثانية، كما أنها تتطلب إلاماً واسعاً من طرف المكلفين بالرقابة على مستوى المصلحة بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، ولاحظنا أن كل الإجراءات تتسم بالتعقيد وهذا للوصول إلى أحسن متابعة للمال العام وفرض رقابة صارمة عليه، كما إتضح لنا جليا تعدد وتشعب المهام والاختصاصات التي تدخل ضمن ميدان عمل المراقب المالي، فلا يقتصر عمله فقط على شق معين فقط عكس المحاسب العمومي ومصالح الوظيفة العمومية، فنجد في مجال الحياة المهنية للمستخدمين مسؤول عن رقابة مختلف القرارات بدءا بالتعيين في الرتب والمناصب والوظائف العليا، مروراً بكل القرارات التي تحدث خلال المسار المهني للموظف، سواء تعلق الأمر بالترقية أو الوضع في إحدى الوضعيات القانونية الأساسية للموظف إلى غاية انقطاع علاقة الموظف مع إدارته المستخدمة والتي تكرر بقرار يخضع هو الآخر إلى فحصه ورقابته، كما أنه مكلف برقابة الآثار المالية الناتجة عن هاته القرارات.

وفي المجال المالي نجده مسؤول عن رقابة كل الإعتمادات المرصودة في ميزانية المؤسسات والهيئات العمومية، ومتابعة مدى تنفيذها وفق الأنظمة والتشريعات التي تحكمها، وباحترام الإجراءات المحدد لها، سواء تعلق الأمر بنفقات التسيير بمختلف أشكالها وأصنافها أو بنفقات التجهيز والاستثمار العمومي في ظل احترام القواعد التي تحكم تنظيم الصفقات العمومية والمحاسبة العمومية.

إن الاجراءات المتبعة من طرف المراقب المالي والتي يحكمها التنظيم، يمكنها أن تساهم بشكل فعال في ترشيد الانفاق العمومي، حيث نجد أن معظم الإجراءات العملية للرقابة على مشاريع الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف للرقابة المالية تفحص وفقا لقوانين وتنظيمات محددة بدقة وتختلف حسب كل نفقة مع ضرورة توفر الاعتمادات المالية الضرورية المرصودة لتغطية والتكفل بهذه النفقات وصحة تقييدها ضمن الميزانية، فكلما كانت الرقابة المالية للمراقب المالي صارمة ودقيقة حتما نجد انعكاسا ايجابيا على النفقات العمومية ويؤدي ذلك إلى الحد من التبذير والإسراف ويجعل لها ضوابط وحدود وقيودا لا يمكن تجاوزها.

الخاتمة العامة

الخاتمة.

أصبحت العناية بموضوع النفقات العمومية وعلاقتها بمختلف أجهزة الرقابة المالية القبلية ضرورة وحتمية، وذلك من خلال إبراز العلاقة التي تربط بين النفقات العمومية والرقابة المالية، فالرقابة المالية القبلية المتمثلة في رقابة المراقب المالي على النفقات العامة ليست هدفا في حد ذاتها، لأن الهدف الفعلي هو القضاء ومعالجة الآثار السلبية التي يتسبب فيها سوء التسيير وسوء التنظيم وتبديد الأموال العمومية وقلة الشفافية، والتي تؤدي إلى تعطل المشاريع والمخططات المسطرة، مما يمكن أن يؤثر أيضا وبشدة على التوازنات الاقتصادية والمالية حتى الاجتماعية والسياسية للبلاد، وللاعتبارات السابقة نجد أن السلطة في الجزائر تولي أهمية كبيرة للإنفاق العام فقد وضعت رقابة يضمنها المراقب المالي قبل تنفيذ النفقة وتقوم بتجديد طرقها وآلياتها من حين لآخر.

من خلال دراستنا هذه تم تناول العلاقة بين فعالية آليات الرقابة المالية القبلية وترشيد النفقات العامة في الجزائر، وخاصة بعد الظروف الاقتصادية الصعبة التي عاشتها البلاد مع أواخر سنة 2014 بعد تدني أسعار البترول في الأسواق العالمية واختلال التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد، وتمحورت إشكالية الدراسة حول تبيان فعالية آليات الرقابة المالية القبلية في ترشيد النفقات العمومية في الجزائر.

1. نتائج الدراسة: ولقد تم التوصل إلى النتائج الآتية:

- وجود علاقة تعتبر غير مباشرة بين العمل الرقابي الذي يقوم به المراقب المالي وبين ترشيد النفقات العمومية.
- يمكن للرقابة المالية القبلية أن تؤثر على ترشيد النفقات العمومية وذلك بلعب المراقب المالي دوره كمستشار للآمر بالصرف بشكل فعال قبل وقوع الالتزام.
- التقارير الدورية والسنوية التي يقدمها المراقبون الماليون والتي تكون في شكل إحصائيات وملاحظات وتوصيات حول النفقات العمومية التي يقوم بها الأمرون بالصرف تساعد وتساهم في اصدار قوانين وتنظيمات ردعية لمثل هذه الممارسات.
- ترشيد النفقات العمومية هو الحصول على أكبر قدر من المنفعة العمومية وبأقل قدر ممكن من الانفاق، ولا يتحقق ذلك إلا إذا قامت الأجهزة الرقابية والمتمثلة في المراقب المالي في الحرص والتقليل قدر المستطاع من التبذير والإسراف.

- إن الإجراءات العملية المتبعة من قبل المراقب المالي معقدة وتستدعي الإلمام بكل العناصر المرتبطة بالنفقة العمومية، سواء تعلق الأمر بالجانب القانوني أو المحاسبي، وهذا للوصول إلى أحسن متابعة للمال العام وفرض رقابة صارمة عليه.
- تعدد وتشعب المهام والاختصاصات التي تدخل ضمن ميدان عمل المراقب المالي، هذا يؤثر على القيام بالرقابة على أحسن وجه.
- تقتصر أشغال الرقابة القبلية للمراقب المالي في البحث عن المخالفات وفقا للإجراءات والنصوص القانونية المعمول بها، أي التأكد من تطابق العمليات التي يجريها الأمر بالصرف مع التنظيمات والتشريعات السارية المفعول في شق النفقات دون التدخل في ملائمة النفقة، ولا تمتد لمراقبة الأداء وطبيعة التسيير وهذا ما يعطي أريحية كافية للأمر بالصرف.
- عدم تمتع جهاز المراقبة المالية بالاستقلالية التامة في أداء مهامه، وهذا ما يحد من عملية المراقبة في متابعة الأموال العمومية.

2. اختبار فرضيات الدراسة: من خلال دراستنا هذه وربط الفرضيات بموضوع دراستنا وجدنا ما يلي:

- **الفرضية الأولى:** تم قبول الفرضية، لأن تنفيذ النفقات العمومية تتم فعلا وفق إجراءات ومراحل محددة في القوانين والأحكام المعمول بها، حيث كما رأينا في قانون المحاسبة العمومية 90/21 أنه يتم تنفيذ النفقات على مرحلتين: مرحلة إدارية ويتولاها الأمر بالصرف وذلك وفق 03 مراحل: مرحلة الالتزام، مرحلة التصفية، مرحلة الأمر بالدفع؛ ومرحلة محاسبية يتولاها المحاسب العمومي وذلك عن طريق عملية الدفع. فالأمر بالصرف والمحاسب العمومي شخصين ذوي أدوار منفصلة ولكن متكاملة في نفس الوقت، حيث لكل منهما مهام وصلاحيات خاصة به.

- **الفرضية الثانية:** تم قبول الفرضية، لأنه من أجل إنجاح عملية ترشيد النفقات العمومية لا بد من توفر قوانين وتنظيمات واضحة ومحينة تسمح للأمر بالصرف بالإنفاق السليم للأموال العمومية، وبالتالي توفر عدة شروط وعوامل ومتطلبات من أجل السير الحسن والحفاظ على المال العام ومحاربة كل أشكال الإسراف والتبذير وكذلك من أجل خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والنفقات المطلوبة والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية التحتية الأساسية.

- **الفرضية الثالثة:** تم قبول الفرضية، لأن المراقب المالي هو أحد أجهزة الرقابة المالية الذي يعتبر صمام الأمان للأخطاء والهفوات أو حتى أحيانا التلاعبات التي قد تقع أثناء عملية تنفيذ النفقات العمومية من طرف الآمرين بالصرف لذا يعتبر دوره فعالاً ضمن الرقابة المسبقة أو القبلية التي يمارسها وبالتالي هو يساهم مساهمة فعالة في الحد من الفساد والتبذير وبالنتيجة ترشيد الانفاق العام.

- **الفرضية الرابعة:** تم التأكد من صحة الفرضية، فمن الناحية العملية تتم الرقابة على النفقات العمومية بالاستناد على وثائق وقوانين ومراسيم تنظيمية التي تم وضعها من طرف الدولة وذلك لضمان الاستعمال السليم للأموال العمومية. فالملاحظ وجود إرادة كبيرة ومسااعي مبذولة من قبل الدولة بغية تطوير وظيفة الرقابة المالية والدعوات من المهتمين لإصدار تشريعات وتنظيمات جديدة من شأنها تفعيل هذا النوع من الرقابة وتعزيز استقلاليتها وتفعيل دورها وأساساً تكييفها مع الواقع وتحسينها بشكل دوري.

3. توصيات الدراسة: على ضوء ما سبق ومن خلال النتائج المتوصل إليها من دراستنا، يمكن إعطاء بعض التوصيات والاقتراحات التي نراها مهمة في تحسين وترقية الرقابة المالية:

- من الأفضل اشتراك المراقب المالي في إعداد الميزانية لأنه على دراية بالمعلومات الضرورية التي تمكنه من التدخل عند الضرورة، ومن الأحسن توسيع إلى ما بعد الالتزام بالنفقات وامتدادها إلى مهام الأمر بالصرف وعدم الاقتصار على مشروعية النفقة فيمكنه أحيانا التطرق الى الملائمة.

- دقة اختيار القائمين بعملية الرقابة فلا بد أن تتوفر فيهم شروط معينة كالكفاءة في العمل والأمانة التي تمكنهم من القيام بأعمال التدقيق أو التقييم، مطلعين وعالمين بالتطور المهني وأصوله والعمل الدائم على تحسين مستوياتهم بإقامة الدورات التدريبية واللقاءات العلمية وتوفير الكتب والمراجع المتخصصة وحضور وإقامة الندوات والمؤتمرات الإقليمية والدولية التي تتولى مناقشة موضوعات الرقابة المالية وما يتعلق بها.

- أن يتم صرف النفقات الواردة في الميزانية في أوقاتها المحددة ولا يقوم المسؤولون بترك بعض النفقات المالية إلى نهاية السنة المالية خوفاً من نفاذ الاعتمادات مما ينتج عنه تبذير الأموال العمومية.

- وجوب حصر الإطار القانوني والتنظيمي الذي يحكم تسيير النفقات العمومية مع القيام بالتحسين الدوري له كلما استدعى الأمر ذلك.

- توفير الوسائل المادية وتأطير الموارد البشرية تماشيا مع متطلبات القانون 18/15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية الذي يبدأ سريان مفعوله تدريجيا ابتداء من قانون المالية لسنة 2021، والذي سيجسد آليات جديدة في تسيير المالية العمومية.
- إحداث تغييرات في القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية بالشكل الذي يكسبه مرونة في التطابق مع النصوص التنظيمية المتخذة تطبيقا له خاصة في مجال أصناف الأمرين بالصرف.
- يجب التحديد الدقيق للسلطات والمسؤوليات للأعوان المكلفون بتنفيذ ورقابة الأموال العمومية مما يسمح بحسن تطبيق الفصل بين الوظائف ويحدد مسؤوليات وتبعات تنفيذ الأعمال، ويمنع الازدواجية وتنازع الصلاحيات.
- ضرورة مراجعة التشريعات والأنظمة التي تحكم عمل أجهزة الرقابة المالية القبلية وتوضيحها لإزالة التعارض بين نصوص هذه التشريعات وإزالة التداخل بينها وبين أجهزة الرقابة الأخرى بما يضمن زيادة كفاءة وفاعلية هذه الأجهزة.
- من الواجب على السلطات العليا أن تولي كل الاهتمام والعناية بتقارير أجهزة الرقابة المالية، وأن تطالب هيئات التنفيذ في الدولة بتلبية طلبات هذه الأجهزة وتنفيذ توصياتها والعمل على تلاقي جميع المخالفات المالية التي تشير إليها.
- توسيع استعمال أنظمة الإعلام الآلي والوسائل التكنولوجية الحديثة في عملية الرقابة لربح الوقت وإعطاء مصداقية أكثر للنتائج المتوصل إليها.
- الاستفادة من تجارب الدول من خلال تشجيع التعاون الدولي وتبادل الخبرات والمعلومات الخاصة بالرقابة.

4. آفاق البحث: ويبقى مجال البحث مفتوحا وواسعا في موضوع هذه الدراسة وعليه يمكن اقتراح

المواضيع الآتية، التي بمثابة إشكاليات لبحوث ودراسات مستقبلية:

- الرقابة المالية كآلية لحوكمة الإدارات والمؤسسات العمومية.
- فعالية الرقابة المالية السابقة بين حجم النفقات وتشعب الأطر التشريعية والتنظيمية.
- فعالية الرقابة المالية على تنفيذ الصفقات العمومية.
- آفاق الرقابة المالية في الحفاظ على المال العام بين النظري والتطبيقي.
- تأثير الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة.
- الرقابة المالية في ظل ميزانية البرامج وتقييم الأداء.
- الدور الرقابي للمراقب المالي في ظل القانون 15-18 المتعلق بقوانين المالية.

المراجع

المراجع.

1. الكتب:

1. بركات عبد الكريم، دراسة في الاقتصاد المالي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1983.
2. البطريق يونس، المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1404هـ.
3. بوضياف عمار، "الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر: 03/06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة"، الطبعة الأولى، دار جسر، 2015.
4. جابر عبد الرؤوف، دور رقابة الديوان المحاسبية، دراسة قانونية، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1997.
5. حشيش عادل أحمد، أساسيات المالية العامة، الدار الجامعية الجديدة، بدون ذكر بلد النشر، 2006.
6. حشيش عادل، رشدي مصطفى، مقدمة في الاقتصاد العام (المالية العامة)، دار الجامعة الجديدة، 1889.
7. خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2009.
8. الخطيب خالد شحادة، شامية أحمد زهير، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار وائل، بدون ذكر بلد النشر، 2007.
9. خليل علي محمد، اللوزي سليمان أحمد، المالية العامة، دار زهران، الجزائر، 2005.
10. دراز حامد عبد المجيد وآخرون، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة، الإسكندرية، 2003.
11. ديزي زاهد محمد، الرقابة الإدارية، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، الأردن، 2001.
12. زغود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2010.
13. زكرياء محمد حسين، عزام أحمد، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة، عمان، 2000.
14. طاقة محمد، العزاوي هدى، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، الأردن، 2007.

15. عباس علي، الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال، الطبعة الثانية، دار إثراء، عمان، الأردن، 2012.
16. عثمان سعيد عبد العزيز، المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، بيروت، 2008.
17. عثمان سعيد عبد العزيز، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003.
18. عدنان سيروان، الزهاوي ميزرا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، منشورات الدائرة الإعلامية في مجالات النواب، بغداد، 2003.
19. عدنان سيروان، الزهاوي ميزرا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي، ط 1، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد - العراق، 2008.
20. عصفور محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، عمان، الأردن، 2012.
21. عطوي فوزي، المالية العامة (النظم الضريبية وموازنة الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.
22. العلي عادل فليح، "مالية الدولة"، دار زهران، عمان، 2008.
23. العمر صلاح نجيب، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة العاني، بغداد، 1983.
24. عوابدي عمار، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
25. غنيم عثمان محمد، التخطيط أسس ومبادئ عامة، دار صفاء، الأردن، 2004.
26. قطيش عبد اللطيف، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
27. الكفراوي عوف محمود، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، مصر، 2002.
28. الكفراوي عوف محمود، الرقابة المالية في الإسلام، الطبعة الأولى، مكتبة الاشعاع، 1997.
29. محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
30. مراد محمد حلمي، مالية الدولة، بدون ذكر دار النشر، مصر، 2015.
31. المصري أحمد محمد، التخطيط والمراقبة الإدارية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2007.

32. المهاني محمد خالد، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة (تجارب عربية مقارنة)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2012.

33. ناشد سوزي عدلي، أساسيات المالية العامة (النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.

34. الهييتي نوزاد عبد الرحمن، الخشالي منجد عبد اللطيف، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، الأردن، 2005.

35. الهييتي نوزاد عبد الرحمن، الخشالي منجد عبد اللطيف، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المناهج، 2006.

36. يحيوي أعر، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة، الجزائر، 2005.

37. يحيوي أعر، مساهمة في دراسة مالية، دار هومة، 2003.

2. المذكرات والرسائل الجامعية:

38. بن طيب مصطفى، "فعالية الرقابة المالية القبلية ودورها في ترشيد الانفاق العام: دراسة ميدانية للمراقبين الماليين التابعين للمديرية الجهوية للميزانية ببشار"، أطروحة دكتوراه ل م د شعبة: علوم التسيير، تخصص: تسيير محاسبي وتدقيق، جامعة أحمد دراية بأدرار، سنة 2019.

39. بن عزة محمد، ترشيد سياسة الانفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.

40. بوجلال أحمد، "مدى فعالية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة دراسة الحالة: المراقبة المالية لولاية الأغواط"، أطروحة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة عمار ثلجي الأغواط، سنة 2013.

41. دردوري لحسن، استخدام أدوات السياسة المالية في علاج عجز الموازنة، حالة الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة خيضر بسكرة (الجزائر)، 2005.

42. عوالي بلال، "حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية دراسة حالة المراقبة المالية لأقطاب بعض ولايات الوسط"، أطروحة دكتوراه ل م د، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة البليدة 02، سنة 2018.
43. فرج شعبان، الحكم الراشد كمدخل لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، دراسة حالة الجزائر من 2000 إلى 2010، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2012.
44. قدوري طارق، "مساهمة ترشيد الإنفاق الحكومي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر دراسة تطبيقية للفترة (1990-2014)"، دكتوراه علوم اقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2016.

3. المقالات:

45. بوالفول هارون، بوزيان رحمان جمال، دور الشفافية والمساءلة في تحسين أداء الأجهزة الإدارية بالإدارات العمومية الجزائرية، دراسة وصفية تحليلية، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد السابع، جوان 2017.
46. جاب الله شافية، واقع ظاهرة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية ودور الرقابة الإدارية كآلية لمكافحته، مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة المالية مخبر الصناعات التقليدية لجامعة الجزائر 3، المجلد 02، 2013.
47. دوش الهادي، دور إعادة الهندسة الإدارية في محاربة سلبيات البيروقراطية، مجلة البحوث والدراسات، العدد 24، 2017.
48. سكوتي خالد، الدور الرقابي للمراقب المالي، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر الرقم التسلسلي 17، المجلد الخامس، العدد الأول، مارس 2020.
49. صرامة عبد الوحيد، مداخلة بعنوان «الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي»، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2005.

50. عمرو هشام محمد صفوت، حسين عماد حسن، ترشيد الإنفاق العام ودوره في تحقيق الاستدامة المالية في العراق، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة واسط، العدد 25، 2017.

51. العواملة نائل عبد الحافظ، ترشيد الانفاق العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد 7، الطبعة 2، الأردن، 1992.

52. لطفاوي محمد عبد الباسط، منصور جواد، الآليات الحديثة لتفعيل الرقابة على المال العام، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد الثالث، العدد 02، 2019.

53. هويدي عمر صالح، تحليل أثر أسعار النفط على الموازنة العامة في العراق للمدة (2005-2014)، مجلة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 17، العراق، 2017.

4. القوانين والمراسيم:

54. الأمر رقم: 03-06، مؤرخ في: 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

55. التعليمات الوزارية المشتركة رقم: 01، المؤرخ في: 23 ديسمبر 2015 تحدد كفاءات تجسيد التدابير الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

56. تعليمات الوزير الأول رقم: 346 ، المؤرخة في: 25 ديسمبر 2014 بخصوص تدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

57. التعليمات رقم: 002، المؤرخة في: 06-02-2017 المتعلقة بتنفيذ أحكام المادة: 07 من المرسوم التنفيذي رقم: 17-11 المؤرخ في: 15-01-2017.

58. التعليمات رقم: 10 المؤرخة في 09/05/1995، الصادرة عن المديرية العامة للميزانية تحدد كفاءات إعداد الجداول الأصلية الأولية والتكميلية.

59. القانون رقم: 14-16، المؤرخ في: 28-12-2016 المتضمن قانون المالية لسنة 2017.

60. القانون رقم: 18/21، المؤرخ في: 23/12/2021 المتضمن قانون المالية لسنة 2022.

61. القانون رقم: 16-21، المؤرخ في: 30 ديسمبر 2021، متضمن قانون المالية لسنة 2022.

62. القانون رقم: 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.
63. القانون رقم: 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم.
64. قرار وزارة المالية رقم: 5262، المؤرخ في: 31 ديسمبر 1992 ، يحدد طرق منح الالبسة للأعوان العموميين.
65. مذكرة رقم: 1937 م ع م، المؤرخة في 04/03/1993، المتعلقة بتنفيذ ميزانية الخدمات الاجتماعية.
66. مراسلة المدير العام للتوظيف العمومية رقم: 5395/2014 المؤرخة: 17 جوان 2014 الموجة الى السيد مدير الموارد البشرية و التكوين بوزارة السكن و العمران و المدينة.
67. مراسلة المديرية العامة للميزانية رقم: 2345، المؤرخة في: 19 افريل 2016، حول تسوية القطاعات الإجبارية الصادرة عن مصالح الخزينة العمومية في اطار تنفيذ أحكام قضائية.
68. مراسلة المديرية العامة للميزانية رقم: 1057، بتاريخ: 20/04/2009، حول إلزامية تقديم الحالة الحقيقية والنظرية الحظيرة السيارات عند عملية الالتزام بشراء الوقود.
69. مراسلة الوزير الأول رقم: 1356، بخصوص التوضيحات التكميلية من أجل تجسيد التدابير الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.
70. المرسوم التشريعي: 92-04، المؤرخ في 11 أكتوبر 1992، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992.
71. المرسوم التنفيذي رقم: 11-381 ، مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1432 الموافق ل 21 نوفمبر 2011 يتعلق بمصلح المراقبة المالية.
72. المرسوم التنفيذي رقم: 14-320، المؤرخ في: 20-11-2014 المتعلق بالإشراف المنتدب على المشروع.
73. المرسوم التنفيذي رقم: 17-11، المؤرخ في: 15-01-2017 المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم: 302-145 المعنون حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة التجهيز.

74. المرسوم التنفيذي رقم: 17-323 ، المؤرخ في: 02/11/2017 ، المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب.
75. المرسوم التنفيذي رقم: 20-373 المؤرخ في: 12 ديسمبر 2020 ، ج ر عدد: 77، المتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف.
76. المرسوم التنفيذي رقم: 22-141، المؤرخ في: 31 مارس 2022 يعدل المرسوم التنفيذي رقم: 90/226 المؤرخ في: 25/07/1990، يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون الوظائف العليا في الدولة.
77. المرسوم التنفيذي رقم: 82 /179، المؤرخ في: 15/05/1982 ، يحدد محتوى وكيفية تمويل الخدمات الاجتماعية المعدل والمتمم.
78. المرسوم التنفيذي رقم: 90-99 المؤرخ في: 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين والأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
79. المرسوم التنفيذي رقم: 91-500، المؤرخ في 21/12/1991، يحدد مبلغ و شروط منح التعويض مصاريف الملتمزم بها من طرف الأعوان الذين هم في أمر بمهمة داخل الإقليم الوطني، المعدل والمتمم.
80. المرسوم التنفيذي: 91-129، المؤرخ في 11 ماي 1991 يتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها المعدل والمتمم.
81. المرسوم التنفيذي: 91-313، المؤرخ في: 11 ماي 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم المعدل والمتمم.
82. المرسوم التنفيذي: 92/414، المؤرخ في: 19 جمادي الأولى 1413 الموافق ل 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.
83. المرسوم التنفيذي: 97/268، المؤرخ في: 21 يوليو 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم.
84. المرسوم الرئاسي رقم: 22-139 المؤرخ في 31 مارس 2022 الذي يعدل المرسوم الرئاسي رقم: 07-307 المؤرخ في: 29 سبتمبر 2007 يحدد كيفيات منح الزيادة الاستدلالية لشاغلي المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية.

85. المنشور رقم: 01، المؤرخ في: 20-02-2017 المحدد للإجراءات التطبيقية لوضع حيز التنفيذ التعليمية رقم: 002 المؤرخة في: 06-02-2017.

86. المنشور رقم: 05 المؤرخ في 31 جانفي 2009 الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية.

6. القواميس:

87. مجمع اللغة العربية، "المعجم الوسيط"، الطبعة الرابعة، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004.

7. المواقع الإلكترونية:

88. www.vie-publique.fr

الملاحق

الملحق رقم: (04)

نموذج مذكرة رفض مؤقت

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية

المديرية العامة للميزانية

مصلحة المراقبة المالية لدى....

مذكرة رفض المؤقت

رقم المؤرخ في

السنة

ميزانية

الموضوع: بطاقة الالتزام رقم..... المؤرخة في المبلغ.....

طبيعة العملية:.....

اسناد الفصل:.....

المرجع: المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، المعدل و المتمم.

يشرفني ان اعيد لكم بدون تأشيرة الملف وذلك لأسباب التالية:.....

.....

المراقب المالي.....

الملحق رقم: (05)

نموذج مذكرة رفض نهائي

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية

المديرية العامة للميزانية

مصلحة المراقبة المالية لدى....

مذكرة رفض نهائي

رقم المؤرخ في

السنة

ميزانية

الموضوع: بطاقة الالتزام رقم..... المؤرخة في المبلغ.....

طبيعة العملية:.....

اسناد الفصل:.....

المرجع: المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، المعدل و المتمم.

يشرفني ان اعيد لكم بدون تأشيرة الملف وذلك لأسباب التالية.....

عدم احترام الملاحظات المدونة في الرفض المؤقت

.....

المراقب المالي.....

نموذج بطاقة إلتزام ميزانية التسيير

99

الملحق رقم: (07)

نموذج بطاقة التزام ميزانية التجهيز

OPERATIONS BUDGETAIRES

INDICATION DU GESTIONNAIRE

MINISTRE DES FINANCES
DIRECTION GENERALE DES IMPOTS 230400

B1

**FICHE D'ENGAGEMENT
JURIDIQUE ET COMPTABLE**

N°

Numéro de l'opération

N°	5	361	3	268353	11
Programme	Financement	Chapitre	Article	Gestionnaire	Numéro d'ordre

N° de la fiche

2019	7
Gestion	Numéro

Libellé de l'opération: Acquisition d'un système d'information et assistance à la mise en oeuvre.

Objet de l'Engagement: Trésorerie centrale, fluctuation du taux de change, mandats n° (26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 du 13/12/2018 et 43,45,51,54,56,57,58 et 59 du 31/12/2018) relatif au marché portant acquisition et la mise en service d'un système d'information fiscal passé entre la Direction Générale des Impôts et la société INDIA SISTEMAS SA (ESPAGNE).

STRUCTURE DE L'ENGAGEMENT PROPOSE:

O	I	Rubriques	Montants	Observations
0	1	Etudes:		
0	2	Bâtiement:		
0	3	Travaux publics:		
0	4	Machines et équipement de production:		
0	5	Matériel de transport:		
0	6	Formation:		
0	7	Prestations de services externes:		
0	8	Autres:		
0	9	Total:		

Récapitulation:

Ancien Solde	Engagement Proposé	Nouveau Solde	Observations

Visa du Contrôleur Financier:

N°

Date:

A. Aggar 18/11/2019

L'E

الملحق رقم: (08)

نموذج مقرر التغاضي

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
الادارة العمومية المعنية

مقرر الأمر بالتغاضي
رقم المؤرخ في

الأمر بالصرف

بمقتضى القانون رقم 84- 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، المعدل و المتمم.
بمقتضى القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 اوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل و المتمم.
بمقتضى الامر رقم 95- 20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم
بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 92- 414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملزم بها المعدل و المتمم.

بناءا على مذكرة الرفض النهائي رقم.....

يقرر

المادة الوحيدة: يتم التغاضي تحت مسؤوليتنا عن رفض التأشير القبلية من طرف المراقب المالي من الاجل
الالتزام بالنفقات موضوع المذكرة انه:
ميزانية التسيير او التجهيز.....
السنة المالية
الالتزام رقم
الفصل : المادة:
طبيعة العملية
المبلغ:

الامر بالصرف

المقرر بالتغاضي المحرر و الممضي من طرف الامر بالصرف يجب ان يرفق ب:
التعهد بالالتزام
مذكرة الرفض النهائي للالتزام موضوع الالتزام الوثائق التبريرية للنفقة .