

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم -
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم التجارية



مذكرة تخرج مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

الشعبة: العلوم التجارية التخصص: مالية، نقود وتأمينات

دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العامة

دراسة حالة مصلحة المراقبة المالية ما بين البلديات - لولاية مستغانم -

مقدمة من طرف الطالبة: دويدى سهيلة تحت إشراف الأستاذ:

بن كرتي بومدين

أعضاء لجنة المناقشة

الصفة	الاسم واللقب	الرتبة	عن جامعة
رئيسا	بن يمينة كمال	أستاذ محاضرة ب	جامعة مستغانم
مقرا	يكريتي بومدين	أستاذ مساعد أ	جامعة مستغانم
مناقشا	عثمان عيد اللطيف	أستاذ مساعد أ	جامعة مستغانم

السنة الجامعية: 2016/ 2017

* إهداء *

إلى الوالدان الفاضلان.

إلى الزوج الكريم حفظه الله لي و الذي ساندني طوال مشواري الدراسي.

إلى كل أصدقائي في الدراسة والعمل وكل الأهل والأقارب

إلى كل أفراد عائلتي الكبيرة كل باسمه.

إلى كل الأصدقاء الأوفياء.

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل .

*** شكر وتقدير ***

الشكر لله عزّ وجل الذي وهب لنا الصحة والعافية وأنار لنا درب العلم

والمعرفة وأعاننا على أداء هذا الواجب ووفقنا في إنجاز هذا العمل

أتقدم بالشكر الخالص إلى الأستاذة المؤطر بكريتي بومدين الذي لم يبخل

علي بتقديم نصائحه وتوجيهاته ، وإلى جميع عمال المراقبة المالية ما بين

البلديات مستغانم .

وأتقدم بجزيل الشكر لكل من ساعدني من قريب أو من بعيد على إتمام هذا

البحث وأخص بالذكر الوالدين الكريمين اللدان كان لي عوناً في إتمام هذا

العمل وإلى جميع العائلة ، وإلى زوجي الكريم حفظه الله لي الذي شاركني عناء

إتمام هذا العمل لحظة بلحظة .

كما أشكر أعضاء لجنة المناقشة لتسخيرهم وقتهم وجهدهم لقراءة هذا

البحث .

01.....	المقدمة العامة.....
	الفصل الأول الإطار النظري للرقابة المالية
04.....	مقدمة الفصل الأول.....
05.....	المبحث الأول : عموميات الرقابة المالية.....
05.....	المطلب الأول : تعريف الرقابة المالية.....
07.....	المطلب الثاني :نشأة الرقابة المالية.....
08.....	المطلب الثالث : أنواع الرقابة المالية.....
16.....	المبحث الثاني :مراحل وأساليب تنفيذ الرقابة المالية.....
16	المطلب الأول: مراحل عملية الرقابة المالية.....
17.....	المطلب الثاني :أساليب تنفيذ الرقابة المالية.....
18.....	المطلب الثالث :مستلزمات تنفيذ الرقابة.....
20.....	المبحث الثالث المجالات وسبل نجاح الرقابة المالية وأهدافها وأهميتها.....
20.....	المطلب الأول : المجالات التي تشملها الرقابة المالية.....
24.....	المطلب الثاني : أهمية الرقابة المالية.....
25.....	المطلب الثالث : أهداف الرقابة المالية.....
27.....	خاتمة الفصل الأول.....
	الفصل الثاني تسيير النفقات العمومية
28.....	مقدمة الفصل الثاني.....
29.....	المبحث الأول : ماهية النفقات العمومية.....
29.....	المطلب الأول : تعريف النفقات العمومية.....
30.....	المطلب الثاني : تطور مفهوم النفقة العامة.....
32.....	المطلب الثالث : عناصر النفقات العمومية.....
34.....	المبحث الثاني : ضوابط تحديد الإنفاق العام وقواعده.....
34.....	المطلب الأول : ضوابط تحديد النفقات العمومية.....
36.....	المطلب الثاني :تقسيمات النفقات العامة.....
42.....	المطلب الثالث : قواعد الإنفاق العام.....
43.....	المبحث الثالث : حدود الإنفاق العام.....
43.....	المطلب الأول : ظاهرة تزايد النفقات العمومية.....
44.....	المطلب الثاني : الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العمومية.....

48.....	المطلب الثالث : الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العمومية
49.....	خاتمة الفصل الثاني.....
	الفصل الثالث دراسة حالة مصلحة المراقبة المالية ما بين البلديات لولاية مستغانم
50.....	مقدمة الفصل الثالث :.....
51.....	المبحث الأول : فعالية الرقابة المالية وسياسة ترشيد النفقات العمومية
51.....	المطلب الأول : الرقابة المالية على النفقات العمومية
52.....	المطلب الثاني : ماهية ترشيد النفقات العمومية
54.....	المطلب الثالث : مقاربات المؤسسات المالية الدولية في الاستعمار الرشيد للإنفاق العام
55.....	المبحث الثاني : تقييم وآفاق الرقابة الممارسة
55.....	المطلب الأول : الصعوبات التي تواجه توسيع الرقابة
56.....	المطلب الثاني : ترشيد ودراسة المشاريع العمومية
57.....	المطلب الثالث : الآفاق المستقبلية لمسار الإصلاح
59.....	المبحث الثالث : نظرة عامة حول مصلحة المراقبة المالية ما بين البلديات لولاية مستغانم
59.....	المطلب الأول : ماهية المراقبة المالية لولاية مستغانم
63.....	المطلب الثاني : مراقبة النفقات الملتزم بها
65.....	المطلب الثالث : التأشيرة والتعاضي
74.....	خاتمة الفصل الثالث.....
75.....	خاتمة عامة.....
77.....	قائمة المراجع.....

الملاحق

الأشكال

قائمة الأشكال

الصفحة	عناوين الأشكال	الرقم
60	الهيكل التنظيمي لمصلحة المراقبة المالية ما بين البلديات مستغانم	1-III

المقدمة العامة

المقدمة العامة

لقد انتقلت طبيعة المالية العامة للدولة من مالية محايدة إلى مالية تدخلية وظيفية تم إلى مالية تخطيطية، فكان من البديهي أن ينعكس هذا التطور على النفقات العامة هذا إن لم نسلم بأن الأسباب المالية هي التي أثرت في توجهات الدولة في حد ذاتها حتى أصبحت النفقات العمومية أداؤها التي تستخدمها في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة و تبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام و إتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد، و سعيا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم ومع تطور الأحداث لم تصبح الدولة مجرد حارسة للأفراد كما كانت و إنما أخذت تتدخل بشكل متزايد في النشاط الاقتصادي و في الحياة الاجتماعية، فزادت أهمية الإنفاق العام لمواجهة أوجه التدخل المتعددة كما أصبحت النفقات العامة أداة فعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي و الاجتماعي و تحقيق التوازن المطلوب بين الأفراد، و لقد أظهرت التجارب و التطبيقات المالية تهيئة بيئة النمو الاقتصادي لتكون الضامن الأساسي لضبط النفقات و محاربة الآثار الضارة، إذ أن ظاهرة تزايد النفقات العامة لم تعد تناسب التطورات الحاصلة في الاقتصاديات المعاصرة بل أضحت من المسائل و القضايا الجوهرية التي أثارت اهتمام الباحثين في دول العالم و الجزائر خاصة في ظل تقلص الموارد و اتساع الحاجات و نظرا لتعدد الوظائف الملقاة على عاتق الدولة و ضخامتها و عدم قدرة هذه الأجهزة لوحدها على تلبية جميع احتياجات المواطنين فإنها تعمل على ممارسة عملية الرقابة لاستخدام هذه الموارد و الإمكانيات حتى تتمكن من تخصيصها و توزيعها توزيعا عادلا و تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من المعايير التي يمكن أن تقلل من هذر المال العام و تسمح بضمان مرد ودية أفضل له بما يحقق الأهداف التنموية و التوازن و يحقق إدارة جيدة للإنفاق العام و إخضاع نفقات الدولة للرقابة السابقة للحد من الزيادة المفرطة و المستمرة للنفقات و اكتشاف و تحليل المشاكل الممكن حدوثها و تفاديها و معالجتها قبل حدوثها.

من خلال ما سبق و بالنظر إلى هاته المعطيات تطرح أمامنا الإشكالية التالية:

الإشكالية الرئيسية:

ما مدى فعالية الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية ؟

الأسئلة الفرعية: من خلال التساؤل الجوهري يمكننا صياغة التساؤلات الفرعية التالية

ما هو واقع الرقابة المالية ؟

هل تعتبر الرقابة المالية ضابطا في تخصيص النفقة العامة ؟

فرضيات الدراسة : للإجابة على الإشكالية نضع الفرضيات التالية

- 1 الرقابة المالية تهتم بتفادي الأخطاء و فحص العمليات المالية التزام بالقوانين و التشريعات
 - 2 للأجهزة الرقابية دور في الحد من هدر المال العام و حمايته .
- أسباب اختيار الموضوع: تتحدد دوافع اختيار موضوع الرقابة المالية على نفقات الدولة في الأهمية التي يكتسبها البحث على مستويات مختلفة حيث جاء اختيارنا لهذا الموضوع انطلاقا من الاعتبارات التالية
- الرغبة الذاتية و الميول الشخصي للموضوع.
 - إدراكنا لأهمية الموضوع خاصة مع توجه معظم دول العالم نحو ضبط نفقاتها في ظل الأزمات المالية.
 - اعتباره من المواضيع المهمة في الجزائر.
 - الازدياد المستمر لمشكل تزايد النفقات العمومية .
- حدود الدراسة: تقتصر الدراسة في هذا البحث على الرقابة المالية و إرشاد النفقات العامة من خلال دراسة تحليلية على مستوى مصلحة المراقبة المالية ما بين البلديات لولاية مستغانم.
- أهمية البحث: يكتسي موضوع بحثنا في الجانب منه أهمية علمية و أهمية عملية و مما يزيد من أهميته هو أن الرقابة المالية تعرف تطورا مهما من حيث القوانين المنظمة لها و كذلك من حيث الآليات الواجب تتبعها من أجل رقابة فعالة تفي بمتطلبات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية على النفقات العمومية، و عليه سنهتم بدراسة الرقابة المالية و مدى فعاليتها و ترشيدها للنفقات العمومية .
- أهداف البحث: نطمح من خلال هذه الدراسة للوصول إلى الأهداف التالية
- محاولة تقديم رؤية علمية حول الموضوع
 - التعرف على الرقابة المالية على النفقات العمومية
 - إبراز الدور الذي تلعبه الرقابة المالية في ترشيد صرف النفقات العمومية
 - كثرة الفساد و هو ما وضع السلطات العمومية في الجزائر أمام تحد كبير لمواجهة هذه الظروف من خلال ضبط الإنفاق العام مع المحافظة على تنفيذ الخطة الاقتصادية المسطرة.
- المنهج المتبع : لتحليل هذا الموضوع اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي كونه يعد من المناهج المناسبة لهذا الموضوع و لأنه لا يهدف فقط إلى وصف الواقع وصفا مجردا كما هو بل يتجاوز ذلك بغرض الوصول إلى استنتاجات تساعد على الفهم و قد اعتمدنا على الوصف و التعمق الدقيقين .
- الدراسات السابقة:

وجدت بعض الدراسات التي تناولت هذا الموضوع لكن ليس بشكل مستقل

المقدمة العامة

- دراسة بريش محمد عبد المنعم تحت عنوان الرقابة المالية على النفقات العمومية سنة 2013-2014 حيث تناولت هذه الدراسة الميزانية العامة للدولة و طرق تحضيرها وكذلك تطرقت إلى معرفة النفقة العامة و غرضها و طرق الرقابة عليها.

- دراسة للباحث فرج شعبان و هي رسالة مقدمة رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير من جامعة الجزائر سنة 2012 و تناولت تعاريف مختلفة للحكم الراشد بالإضافة إلى مفهوم ترشيد النفقات العامة و متطلبات تنفيذها.

صعوبات البحث: ككل بحث علمي تواجهه صعوبات و حواجز من أهمها قلة المراجع و الدراسات المتخصصة، ضيق الوقت المخصص لتحضير هذا البحث، عدم تعمق الكتب في التحليل و التدقيق المفصل و انعدام الكتب الجزائرية المتعلقة بموضوعنا .

هيكل البحث: لقد قسمنا البحث إلى 03 فصول تسبقها مقدمة عامة و تعقبها خاتمة

الفصل الأول: الإطار النظري للرقابة المالية و تطرقنا فيه إلى عموميات الرقابة المالية و مراحل و أساليب تنفيذ الرقابة المالية و المجالات التي تشملها الرقابة المالية و أهميتها و أهدافها.

الفصل الثاني: تسيير النفقات العمومية و تطرقنا فيه إلى ماهية النفقات العمومية و ضوابط تحديد الإنفاق العام و قواعده و ظاهرة تزايد النفقات العامة و أسبابها.

الفصل الثالث: دراسة حالة مصلحة المراقبة المالية ما بين البلديات لولاية مستغانم و تطرقنا فيه إلى دور الرقابة المالية في ضبط النفقات العمومية و تقييم و أفاق الرقابة المالية و دراسة للمراقبة المالية.

الفصل الأول

الإطار النظري للرقابة المالية

تمهيد

إحدى الوظائف الهامة في العملية الإدارية هي الرقابة المالية. وهو مصطلح كثر استخدامه وتداوله بين فقهاء الإدارة العامة والقانون العام والمالية العامة ، لذا نراه يستخدم لدى البعض بمفهوم السلطة فيحمل معنى الزجر والتهديد ونراه يستخدم لدى البعض الأخر كوسيلة لضبط الاعتبارات السيكولوجية أو العلاقات الإنسانية في مجال العمل الجماعي ، بينما يراه الآخرون تعبيراً عن مهام القياس الواقعي و التحليل الموضوعي و التقييم المنطقي لأساليب العمل. ولهذا سنعرض في هذا المبحث عموميات الرقابة المالية ومراحل وأساليب تنفيذ الرقابة المالية والمجالات التي تشملها الرقابة وسبل نجاحها .

المبحث الأول: عموميات الرقابة المالية

يعاني القطاع الحكومي يعاني من سوء استعمال الموارد و الاختلاس، لدى وجب المحافظة على المال العام بواسطة جهاز رقابي و إصدار تعليمات و قوانين متعلقة بالرقابة المالية لمتابعة و مراقبة صرف النفقات العمومية و الاستعمال الحسن للمال العام، و اكتشاف المخالفات أو الانحرافات في وقت مبكر لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحه.

و ستعرض في هذا المبحث تعريف الرقابة المالية و نشأتها و أنواعها.

المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية

1. مفهوم الرقابة المالية بصفة عامة:

اختلف الفقه حول وضع تعريف محدد لمفهوم الرقابة باختلاف مناهجهم في البحث (بين القانون العام أو الإدارة العامة أو المالية العامة) أو باختلاف منظور كل منهم لهذا المفهوم من حيث الهدف من الرقابة أو الإجراءات التي تتم بها أو الأجهزة المختصة بممارستها.

وقد ردها بعض الاقتصاديين إلى ثلاثة اتجاهات نوجزها فيما يلي:

الاتجاه الأول: يتم هذا الاتجاه بالجانب الوظيفي و يركز على الأهداف، و هنا فإن الرقابة تعني الارتباط بهدف واضح محدد تسعى الرقابة إلى تحقيقه و في هذا الاتجاه عرف HENRI FAYOL الرقابة بأنها: تحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة الموضوعة و التعليمات الصادرة و المبادئ المقررة فهي عملية كشف عما إذا كان كل شيء يسير حسب الخطط الموضوعة و ذلك لغرض الكشف عما يوجد من نقاط الضعف و الأخطاء و علاجها و تفادي تكرارها و قد جعل الرقابة أحد عناصر أو وظائف (التخطيط، التنظيم، التنسيق، الرقابة) التي هي ضرورة و لازمة ليست فقط للخدمات و المشروعات بل أيضا لكل جهد جماعي مهما كان غرضه.¹

الاتجاه الثاني: يهتم هذا الاتجاه بالإجراءات و يركز على الخطوات التي تتم بها الرقابة، و هنا لكي تتم الرقابة يجب القيام بمجموعة من الخطوات منها إيجاد البيانات اللازمة عن أوجه النشاط المختلفة على أن تعد بشكل يمكن الاستفادة بها في متابعة النشاط و مواجهة نتائج الأعمال و فحصها

الاتجاه الثالث: يهتم هذا الاتجاه بالأجهزة المختصة بعملية الرقابة، و هنا فالرقابة تعني أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الوحدات لأهدافها بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة أو إصدار القرارات و الأحكام التي قد تلزم في هذا الشأن.

وينتهي صاحب هذا الرأي بعد استعراض تلك الاتجاهات إلى أن الرقابة هي الإشراف و الفحص و المراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل في الأغراض المخصصة لها، و من أن الموارد تحصل طبقا للقوانين و اللوائح و التعليمات المعمول بها و للتأكد من مدى تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية بغرض المحافظة على الأموال العامة و التأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال و المراكز المالية و تحسين معدلات

¹ - د/علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة الغير المشروعة، مصر، مكتبة بستان المعرفة طباعة و نشر و توزيع

الأداء و للكشف عن المخالفات و الانحرافات و بحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها و اقتراح و سائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا سواء في ذلك الوحدات الخدمية أو الاقتصادية.

2. مفهوم الرقابة المالية بصفة خاصة:

يعرف بعض العلماء الرقابة المالية بأنها مجموعة الأعمال المتعلقة بمتابعة تنفيذ الخطة و تسجيل الأرقام التي تتحقق وتحليلها للتعرف على مدلولاتها ثم اتخاذ ما يلزم من إجراءات لتنمية أي اتجاه يساعد على تحقيق الأهداف أو معالجة أي قصور. كما عرفها آخر بأنها: تطبيق المعلومات المحاسبية بغرض التنظيم و اختبار و مقارنة و عرض المعلومات الإحصائية الرقمية و المحاسبية المستقاة من جميع السجلات ذات العلاقة لمساعدة المديرين المسؤولين في الرقابة، واتخاذ القرارات اليومية اللازمة للتنفيذ و إجراء العمل. وتتضمن الرقابة المالية كذلك النواحي المتعددة لتقويم و تحقيق التنسيق بين السياسات الاقتصادية بحيث تشمل التجارة الخارجية و استثمار الأموال العامة و الرقابة عليها.

كما يعرفها ثالث بأنها: جميع الوسائل و الأساليب التي يمكن عن طريقها لسلطة القيادة الشعبية و الحكومية متابعة تنفيذ الموازنة في جميع مراحلها، و الوقوف أولا بأول على نتائج التنفيذ، و التأكد من سلامته و كفايته و توافقه مع القوانين و اللوائح فضلا عن تحقيقه للسياسات و الخطط المقررة، مع العمل على الوصول بالأساليب المستحدثة إلى الوقوف على تكلفة الأداء بالنسبة لكل خدمة تحقيقا لرفع الكفاية و أداء أفضل الخدمات.

كما عرفها رابع بقوله "لم يعد الهدف من الرقابة التأكد من أن النتائج موافقة للخطط الموضوعة فحسب بل أصبح الهدف من الرقابة أن تكون شاملة بمعنى تحقيق الأهداف التالية¹ :

- 1- فحص و مراجعة الخطط المختلفة التي تقوم بوضعها الوحدات و الأجهزة الحكومية.
- 2- تتبع العوامل و المتغيرات التي قد تؤثر على تحقيق الأهداف .
- 3- قياس عنصري الكفاءة في أداء الوحدات الحكومية، و الفاعلية بالنسبة لنتائج البرامج المختلفة و تحقيق التوازن بينهما .
- 4- تقييم أداء الأنشطة و البرامج التي تتولاها الوحدات و الأجهزة الإدارية الحكومية للحكم على مدى قدرتها على تحقيق الأهداف.
- 5- المساعدة في عملية اتخاذ و ترشيد القرارات و بصفة خاصة في السنوات المقبلة في مختلف المجالات الاقتصادية و الاجتماعية .
- 6- هذا بالإضافة إلى تحقيق الجوانب المالية في الرقابة التي تعتمد على فحص مدى الالتزام بالقوانين و اللوائح الموضوعة .

المطلب الثاني: نشأة الرقابة المالية

أجمع علماء الاقتصاد و المالية العامة ثم تبعهم علماء الإدارة على أن أي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة صحيحة فعالة و منظمة يعتبر نظاما ناقصا يفتقر إلى المقومات المتكاملة و يرى الكثير منهم أن الرقابة

- د/علي أنور العسكري، المرجع السابق، ص 153.¹

بشكل أو بآخر أمر طبيعي في أي مجتمع، لأنها تمثل الضوابط لكل تصرف يتعدى أثره إلى الغير. وان ما مر بالمجتمعات من تطورات و كوارث مختلفة عبر مراحل التاريخ نتيجة لتجاوز الحاكم أو المسؤول لسلطاته أو تجاوز المحكوم لحقوقه نتج عنه ظهور مبدأ الفصل بين السلطات من سلطة تشريعية، و أخرى تنفيذية و ثلاثة قضائية. و تبعاً لذلك وجدت مع هذا التنظيم مختلف أنواع الرقابة باعتبارها تربط و تنسق ممارسات تنفيذ هذه السلطات لاختصاصاتها و تكون غايات لتحقيق التكامل و العدالة و المساواة و الرخاء في إطار المجتمع الواحد.

و الرقابة المالية كغيرها نوع من أنواع الرقابة لها دورها الرئيسي في تنظيم المجتمعات و المؤسسات، فقد عرفها المصريون القدماء و الإغريق و الرومان.

لقد مارس العرب هذه الرقابة منذ النشأة الأولى للحضارة الإسلامية، و في كتب تاريخنا الإسلامي سجل حافل بالرقابة التي اتخذت أنماطاً متنوعة، تراوحت بين رقابة مالية قبل الصرف أو بعده و قد كان يقوم بها الرئيس الأعلى أو مجلس الشورى أو القضاة و المحاسبون.

وعرفت الرقابة المالية في أوروبا منذ نشوء مجتمعاتها و تنازع سلطاتها التشريعية و التنفيذية و برزت هذه الرقابة في سنة 1256 التي تمثلت في سلطة الرقابة غرفة محاسبة باريس التي أنشأها الملك سانت لويس لتتولى فحص الحسابات و إصدار الأحكام التي كانت لها أحياناً صيغة جزائية. ثم تطور هذا النوع من الرقابة على أثر الثروة

الفرنسية عام 1789 ليصبح حقاً مكتسباً لممثلي الشعب لمناقشة النفقات العامة حتى قبل ظهور مفهوم الموازنة و حساباتها لختامية و أسلوب تنظيمها و مناقشتها من قبل السلطة التشريعية. و نتيجة للتطورات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية في العالم و تطور مفهوم الرقابة و سلطاتها و اختصاصاتها، و خاصة بعد زيادة الوعي الجماهيري و ظهور الدول الحديثة التي رأت أن الحل السليم و الأرجح لحل المشكلات الاجتماعية و الاقتصادية المتعاقبة و تحقيق مصالح الجماهير و سد حاجاتهم في أسرع وقت و على أحسن وجه، يتطلب الاعتماد على التخطيط الاقتصادي و استغلال الموارد و ترشيد الإنفاق مما يتطلب أحكام ضوابط هذا الاستغلال و توزيعه في مجالاته الملائمة لتحقيق التنمية القومية و توفير الرخاء لمجتمعاتها¹.

المطلب الثالث: أنواع الرقابة المالية

إن تعدد أنواع الرقابة المالية و تسمياتها جاءت نتيجة للزاوية التي ينظر إليها و أن الكلام عن أنواع الرقابة لا يعني استقلالية كل نوع من أنواع الرقابة و جعلها رقابة قائمة بذاتها، و البحث في أنواع الرقابة لا يتعارض مع واقع مفهوم الرقابة من الناحية النظرية أو العملية و لا من طبيعية وظائفها أو أسلوب تأديتها، و قد قسم كتاب الإدارة و المالية الرقابة المالية على النفقات العامة عدة تقسيمات، أما من حيث أساليب الرقابة المالية فتقسم إلى شاملة و انتقائية و تقسم الرقابة الشاملة إلى تفصيلية و إجمالية، أما الرقابة الانتقائية فتقسم إلى عشوائية و عنقودية. و نستعرض فيما يأتي بعضاً من هذه التقسيمات.

¹ - د/ محمود حسين الوادي، و د/ زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، الأردن دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة عمان، 2015 ص 171

أولاً: الرقابة المالية من حيث الزمن

تنقسم مهام الرقابة المالية على النفقات العامة من حيث وقت ممارستها بالنسبة إلى تنفيذ العمليات المالية الخاضعة للرقابة، إلى ثلاثة أنواع وهي الرقابة السابقة على التنفيذ، و الرقابة المتزامنة مع التنفيذ، و الرقابة اللاحقة على التنفيذ، و هذا ما سنتناوله فيما يأتي:

أ- الرقابة السابقة على تنفيذ (Prior control)

تتمثل هذه الرقابة في إجراء عمليات المراجعة و الرقابة قبل الصرف، إذ لا يجوز و فقا لهذا الأسلوب لأية وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام، أو القيام بدفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة في الدولة، و لهذا فهي تسمى بالرقابة (الوقائية)، و قد تتولى هذا النوع من الرقابة إدارة داخلية، أو جهاز خارجي كما هو الحال في المملكة المتحدة و إيطاليا و بلجيكا، و تأخذ الرقابة السابقة على الصرف أشكالاً عدة هي:

3. إقرار مبدئي بصحة عمليات معينة من الناحية القانونية و قبل وقوع هذا الارتباط.
4. الإقرار بأن الارتباط يقع في حدود الاتفاق المقرر كما و نوعاً.
5. الإقرار النهائي عند دفع المبلغ عند تنفيذ الالتزام للتأكد من إن العمل الذي اتفق عليه قد تم وفقاً لما هو مطلوب على السلعة أو الخدمة¹.

و قد اهتمت الإعلانات و المنظمات الدولية الخاصة بالرقابة المالية بهذا النوع من الرقابة، و أكدت على ضرورته، حيث جاء في إعلان (ليما) بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية 1977 (إن الرقابة السابقة أمر ضروري من أجل إدارة الأموال العامة إدارة سليمة و عند ممارستها من هيئات الرقابة المالية العليا تكون ذات فائدة و ذلك لكونها قادرة على منع المخالفة قبل وقوعها) لكن الجانب السلبي يتمثل بتعقيد تطبيق العمل، و ضياع المسؤولية التي يحكمها القانون العام. بيد إن التطبيق هذا النوع يعتمد على الوضع القانوني للظروف و المتطلبات الخاصة بذلك البلد.

و قد جاء في توصيات المؤتمر الدولي الأول للأجهزة العليا للرقابة المالية (INTOSAI) المنعقدة في (هافانا)

سنة 1953 فيما يخص الرقابة المانعة (السابقة) إن المؤتمر يرى:

- 1- إن أهمية الحاجة إلى الرقابة المسبقة أو المانعة على مصروفات الأشخاص العامة.
- 2- أيا كانت طريقة تطبيق الرقابة المسبقة فإنه من الضروري القيام بهذه الرقابة بواسطة موظفين مستقلين استقلالاً تاماً عن الوحدات الخاضعة لهذه الرقابة.
- 3- أنه من الأهمية أن تتكامل هذه الرقابة المسبقة بنظام مناسب للرقابة اللاحقة².

و جاء في توصيات المؤتمر الدولي الثاني للأجهزة العليا للرقابة المالية (INTOSAI) المنعقد في بروكسل 1956 إن المؤتمر يرى.

¹ د/ عبد الباسط على جاسم الزبيدي، الموازنة العامة للدولة و الرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر و التوزيع الأردن عمان، طبعة الأولى، 2014-1435هـ، ص209

² د/ عبد الباسط على جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص210.

1- إن أسلوب الرقابة المانعة ضروري ولا بد منه لتحقيق التنفيذ السليم للموازنة العامة الدولية.
2- إن الرقابة المانعة على المصروفات العامة يمكن ممارستها سواء عند الارتباط بالنفقة أم قبل الصرف الفعلي.

3- مع الأخذ في الحسبان الهيكل التنظيمي الخاص بكل دولة فإن المؤتمر يرى إمكانية تحقيق أسلوب الرقابة المانعة سواء عن طريق الأجهزة الحكومية أم عن طريق الجهاز الأعلى للمحاسبة نفسه.
مما يؤخذ على الرقابة السابقة، أن أية جهة إدارية لكي تمارس عملها يجب أن تكون لها شخصية معنوية مستقلة و هذا النوع من الرقابة ينقص من استقلال هذه المؤسسات و من الاعتراف بشخصيتها المعنوية، و تحليلها إلى هيئة لا يملك إلا الاقتراح دون إقرار التنفيذ الذي يصبح أمره بيد السلطة صاحبة الحق بالرقابة على المؤسسات. و كذلك يؤخذ على الرقابة السابقة أنها تؤدي إلى تفشي الإهمال لدى القائمين بالإدارة نتيجة فقدانهم الشعور بالمسؤولية، و إن هذا الأسلوب يصعب معه مراجعة العمليات المالية في مجموعتها وفقاً لهذا الأسلوب، كأجزاء متفرقة و بالتالي، فإنه لا تتاح الفرصة لجميع سائر أجزاء العملية الواحدة و فحصها للكشف عما يكون قد شابه من قصور أو انحراف. كما إن الرقابة السابقة لا بد أن تتم في وقت قصير و إلا أدت إلى بطء في الإجراءات و تعطيل سير العمل في الوحدات الاقتصادية العام، مما قد يلحق بالمجتمع أضراراً تفوق ما قد يترتب على الرقابة السابقة من المزايا و قد يترتب على الرقابة السابقة تقييد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي توصلت إليها الرقابة السابقة على الصرف.

و لا يعني هذا التقليل من وجهة نظرنا من قدر الرقابة السابقة و أهميتها لكن نرى ضرورة ترك مهمة الرقابة قبل الصرف إلى وحدات من داخل الإدارة سواء كانت الجهة نفسها التي تقوم بالصرف، أم خارجة عنها (كوزارة المالية) و أن تقتصر الرقابة الأجهزة المستقلة السابقة على الأمور الجوهرية ذات الأثر الكبير في اقتصاد الدولة.

و من مزايا الرقابة السابقة:

- 1- أنها تهدف إلى ضمان حسن الأداء.
- 2- و تهدف إلى التأكد من الالتزام بنصوص القوانين و التعليمات و الأنظمة.
- 3- و أنها تتحاشى وقوع الأخطاء و المخالفات عن طريق اتخاذ الإجراءات الاحتياطية قبل وقوعها.

4- ب- الرقابة المتزامنة للتنفيذ (Accompaniment Control)

إذا كانت الرقابة السابقة تقع قبل عملية التنفيذ فإن الرقابة المتزامنة تقع في أثناء عملية التنفيذ و تتمثل هذه الرقابة بالمتابعة التي تجرهما أجهزة الرقابة المختصة في الدولة على نشاطات السلطة التنفيذية المتعلقة بالنفقات العامة الواردة في موازنة الدولة، و تأخذ شكل الزيارات التفتيشية ، و يتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار و الشمول حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال و يتابع خطوات التنفيذ و كذلك بالقدرة على اكتشاف الخطأ و الإهمال حال وقوعه فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية، و تعد المتابعة في أثناء

التنفيذ في المجالات الإدارية التي يكون من المتعذر تلافي النتائج السلبية التي يترتب على انحرافها أو القصور في أدائها.

أما عن الجهة التي تمارس هذه الرقابة فقد تكون من الداخل الوحدة الإدارية، أو من الوزارة المشرفة على أعمال الوحدات التنفيذية، و تختلف مستويات هذه الرقابة و كفاءتها حسب وفرة البيانات و التقارير المالية الصحيحة اللازمة، و سهولة الحصول عليها في الوقت و الكيفية المطلوبة.

أما نحن فنعرفهم، الرقابة المتزامنة بأنها (الرقابة التي تبدأ مع بداية عملية التنفيذ و تتزامن مع خطوات التنفيذ، و تتبعها حتى انتهائها، للوقوف على أوجه القصور و معالجتها) و في رأينا أن الرقابة المتزامنة تحتاج إلى ملاك وظيفي ضخم لمتابعة كل إجراءات عملية التنفيذ مما يؤدي إلى زيادة حجم النفقات و تعقيد إجراءات التنفيذ.

ج- الرقابة اللاحقة (Posterior Control)

هي الرقابة التي تبدأ بعد انتهاء السنة المالية و قفل الحسابات و استخراج الحساب الختامي للدولة و تشمل هذه الرقابة النفقات و الإيرادات، و تتضمن هذه الرقابة المراجعة الحسابية و المستندة لكافة العمليات المالية لكشف التلاعب بالأموال العامة، و تمارس هذه الرقابة الإدارية ذاتها صاحبة التصرف أو قد تمارسها هيئة¹.

مستقلة، و تمتاز هذه الرقابة بتلافي كل العيوب الموجهة إلى الرقابة مجرد عملية تسجيل تاريخي، أو كما تعرف

(بمحاورات الصم) فهي تسجيل المخالفات بعد وقوعها و تفتح المجال للمحاورة بين جهات المراقبة و الجهات الإدارية.

أما نحن فنرى أن هذا النوع من الرقابة لا يقتصر على الرقابة التي تبدأ بعد نهاية السنة المالية فقط فلا يوجد هناك نص قانوني يلزم إجراء الرقابة اللاحقة بعد السنة المالية، و عليه يمكن تعريف الرقابة اللاحقة بأنها (عملية مراجعة و فحص المعاملات الحسابية و المالية و أي نشاط اقتصادي تقوم به الإدارة في المرحلة اللاحقة لإتمام عملية التنفيذ) و لتفعيل دور هذه الرقابة و تجنب الانتقادات الواردة نرى أن تقوم بهذه الرقابة هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية و تتمتع بسلطات قضائية فيما يخص المسائل المالية و منح موظفيها الضمانات الحصانات بما يجعلهم بمنأى عن أي إجراء تعسفي قد يتعرضون له سبب وظائفهم، و ممارسة هذه الرقابة مباشرة بعد انتهاء التنفيذ للتمكن من اكتشاف المخالفات المالية إن وجدت و تحديد المسؤول و محاسبته.

ثانيا: الرقابة المالية من حيث الموضوع

كانت الرقابة في مجر نشأتها إلى مجرد رقابة تقليدية على النفقات العامة أما في الوقت الحاضر فتصب هذه الرقابة إلى رقابة مشروعية و رقابة محاسبية و رقابة اقتصادية، و لم تظهر هذه الصور من الرقابة دفعه واحدة بل مرت بمراحل كثيرة من التطورات، و هذا ما سنتناوله فيما يلي:

¹ د/ عبد الباسط على جاسم الزبيدي، المرجع السابق، ص 213، 215

1 - رقابة المشروعية: تعرف المشروعية على أنها صفة كل ما هو مطابق للقانون، و عليه فان الإجراءات و التصرفات التي تتخذها السلطة التنفيذية لا تتمتع بحماية القانون و لا تكون لها أي قيمة، ما لم تكن متوافقة مع القواعد النافذة بمعنى آخر لا يجوز -و إلا كانت مخالفة للقانون - أن تقوم بأي عمل قانوني أو مادي إلا وفقا للقانون أو بتخويل منه. مما نفهم يمكننا تعريف رقابة المشروعية بأنها (هي رقابة مدى مطابقة مصرف الإدارة مع القانون بمفهومه الواسع)

2 - الرقابة المحاسبية: يعرف هذا النوع من الرقابة بالرقابة التقليدية التي تعني بمراجعة الدفاتر الحسابية وسجلات الصرف والتحصيل ويرى تطابق المبالغ المصروفة مع الإعتمادات المخصصة لكل قسم من أقسام الميزانية ، وقد تطور هذا النوع من الرقابة من مجرد رقابة حسابية على الحسابات الختامية إلى رقابة على جميع المعاملات المالية وتفصيلها. والهدف من هذه الرقابة هو بذل الجهد اللازم لاكتشاف الأخطاء الفنية والغش والتزوير والمخالفات المالية¹، وعلى إثر تطور علم المالية والمحاسبة ، والأخذ بمبادئ تخطيط الموازنات أصبحت الرقابة تقوم على الجمع بين الرقابة المحاسبية والرقابة المشروعية .

3 - الرقابة الاقتصادية: عرف هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية بهدف إصلاح ما دمرته الحرب من خلال محاربة الكساد وتحقيق الازدهار الاقتصادي ، يهدف هذا النوع من الرقابة إلى مراجعة نشاط السلطات العامة من حيث المشروعية والبرامج التي تقوم بتنفيذها للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال وتكلفه إنجازها وبيان مواطن الضعف في التنفيذ وما قد يصاحبه من إسراف وتبذير. والرقابة الاقتصادية تتضمن رقابة الكفاءة و رقابة الفعالية معا، حيث تعني الأولى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج بأقل قدر ممكن من الجهود والتكاليف، والثانية تعني الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة² .

4 - الرقابة على البرامج: يهتم هذا النوع من الرقابة بمدى تحقيق الخطط والبرامج والأهداف المحددة لكل جهة عامة.

ثالثا: أنواع الرقابة المالية من حيث الجهة التي تمارس الرقابة

وفقا لهذا التقسيم يتم تحديد نوع الرقابة بالاستناد إلى الجهة التي تقوم بها ومنبع سلطاتها وقد اختلف الكتاب في تصنيف الرقابة من حيث الجهة التي تمارسها ، فذهب البعض الآخر إلى إن الرقابة إما داخلية تمارس داخل الجهة الإدارية ذاتها وضمن نطاق التسلسل الإداري وإما خارجية تمارس على أعمال الجهة الإدارية .

بناء على ما تقدم سنتطرق إلى ثلاثة أنواع من الرقابة في هذا المجال وهي الرقابة الخارجية والرقابة الداخلية والرقابة الذاتية أو الإدارية وكالاتي :

أولا: الرقابة الخارجية

¹ - د/ سروان عدنان ميزرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، بغداد، 2008، ص 96

² - د./ محمد إسماعيل محمد ، الرقابة على مردود إنفاق الأموال ، مطبعة المعارف ، الشارقة ، الإمارات ، 1994 ، ص 12 .

هي رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية حيث تقوم السلطة التشريعية بالرقابة المالية من خلال رقابتها على تنفيذ الميزانية العامة للاطمئنان على صحة هذا التنفيذ وسلامته من الناحية القانونية فالبرلمان يراقب مدى شرعية التنفيذ في جانبي الميزانية فيلاحظ مدى انطباق تحصيل الإيرادات مع القوانين والأنظمة وهل إنها حصلت في حدود التقديرات التي وافق عليها هذا من جانب ، ومن جانب آخر يلاحظ كيفية الإنفاق وهل أنه تم في حدودها الإعتمادات المخصصة.¹

وقد تطورت هذه الرقابة من خلال الأسلوب والهدف والممارسة بعد صراع طويل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وقد توجهت معظم الدول إلى إنشاء أجهزة متخصصة تتولى الرقابة نيابة عن السلطة التشريعية، وتختلف مهام كل جهاز طبقا للقوانين السائدة في الدول.

يتم هذا النوع من الرقابة على مستويات عدة، فقد تمارسها الهيئة التشريعية مباشرة خلال السنة المالية أو بعد تقديم الحساب الختامي للميزانية العامة ، وذلك عن طريق مسائل واستجواب الوزراء المختصين أو حتى رئيس الوزراء وأحيانا تترتب على ذلك مسؤولية سياسية تنتهي بسحب الثقة من الحكومة أو مطالبتها بالاستقالة وأحيانا أخرى تترتب على المخالفات المالية مسؤولية مدنية أو جنائية .

ثانيا : الرقابة الداخلية :

هي الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية على أجهزتها التنفيذية ، أي على وحداتها المختلفة وقد يطلق عليها اسم (الرقابة الحكومية) أي الرقابة التي تفرضها الحكومة على نفسها لغرض التأكد من أن جميع الأعمال الناطقة بها تسير وفقا للمنهج الموضوع وضمن الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي خططتها السلطة التنفيذية لنفسها وأقرتها السلطة التشريعية وذلك تفاديا للمساءلة والرقابة التي تفرضها عليها السلطة التشريعية والرأي العام وفي معظم الدول تكون وزارة المالية هي التي تمارس هذه الرقابة وفي بعض الدول تمارس هذه الرقابة من قبل رئيس الدولة ورئيس الوزراء أو مجلس الوزراء باعتبار أن هؤلاء يمثلون السلطة التنفيذية وتمارس الرقابة الداخلية بإحدى الطريقتين الآتيتين :

1/ الرقابة الرئاسية: يقوم بهذا النوع من الرقابة وزير المالية نيابة عن السلطة التنفيذية ، إذ يباشر رقابته على الوزراء والدوائر المشمولة بموازنة الجهاز الحكومي، وذلك من خلال ما يعرف بإدارة الحسابات الحكومية المركزية ، والمفتشية المالية العامة ، وكذلك إدارة الميزانية العامة بحسب التسمية التي تعتمدها دولة الجزائر

2/ الرقابة الوصائية: تتجلى هذا النوع من الرقابة في الوصاية التي تمارسها السلطة التنفيذية على المؤسسات العامة في الدولة التي لها شخصية معنوية وتملك استقلالاً ماليا وإداريا ولكن في الوقت نفسه لها حقه من ميزانية الدولة وتتولى التشريعات المختلفة بيان تفاصيل إجراء هذه الرقابة ، ألا إن السياق العام لممارستها يتضح من خلال مناقشة مشروع ميزانية هذه المؤسسات والحسابات الختامية ثم المصادقة عليها ، فضلا عن تطبيق إجراءات التفتيش المالي عليها وإجراءات سابقة على بعض أعمال هذه الهيئات وتختلف الدول في كيفية

¹ -د/سيروان عدنان ميزرا الزهاوي ، مرجع سبق ذكره، ص 98.

ممارسة الرقابة الوصائية فبعضها تعين مراقبين مندوبين عن وزير المالية والوزير المكلف بالوصاية على المؤسسات العامة ويقوم هؤلاء المراقبون بملاحظة وفحص العمليات المالية التي تجري في إطار المؤسسة العامة.

3/ الرقابة الذاتية: تسمى هذه بالرقابة التلقائية أيضا ، إذ تمارس هذه الرقابة داخل الجهة المنفذة ذاتها باعتبارها المسؤولة عن التنفيذ وذلك لغرض التأكد من العمل ليسير وفقا لما تم التخطيط له والكشف عن أسباب الفشل أو النجاح وذلك باعتبار أنها الجهة المسؤولة عن عملها ويساعد هذا النوع من الرقابة على خلق الشعور بالمسؤولية عند العاملين داخل الجهة الإدارية على مختلف مستوياتها¹.

ويتحقق هذا النوع من الرقابة عن طريق الرقابة التسلسلية التي يقوم بها الرئيس الإداري على مرؤوسيه ، فالوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في وزارته يمارس الرقابة على القطاعات أو الوحدات التابعة لوزارته للتأكد من سلامة العمليات المالية ومشروعيتها وحسن تنفيذ مخصصات كل وزارة من الميزانية العامة طبقا للقوانين والتعليمات المالية أو من خلال رقابة وزارة المالية التي تقوم بها هيئات التفتيش والأقسام المالية في الوزارات.

كما أن الرقابة الذاتية تمارسها وزارة المالية التي تعد الرقيب على الوزارات كافة في الشؤون المالية عامة وتنفيذ الميزانية العامة بصورة خاصة ، وتتم رقابتها على مستويين :

- أ. المستوى الأول : يتمثل بإصدار تعليمات وضوابط ملزمة تبين كيفية العمل بقانون المالية وتنفيذه.
- ب. المستوى الثاني : يأخذ شكل حصر سلطات الموافقة على صرف النفقات العامة من خلال الارتباط بالنفقة في المرحلة الإدارية وتنفيذ النفقة في المرحلة الحسابية في يد وزارة المالية من خلال الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وما في ذلك من رقابة متبادلة بينهما.

4 / رقابة الأقسام المالية: تقوم وزارة المالية بالرقابة الذاتية عن طريق القسم المالي في كل وزارة ويدير هذا القسم مراقب مالي مستقل عن الوزير الذي يوجد في وزارته ، ويختص برقابة أوامر الصرف التي تصدر عن الوزراء والمدراء العامين كما أن هذا المراقب يعد خارجا عن التدرج الوظيفي لوزارة المالية.

5 / رقابة التفتيش المالي: تمارس التفتيش المالي هيئة تابعة لوزارة المالية ألا أنها لا تدخل ضمن التسلسل الوظيفي لهذه الوزارة مع أنها مرتبطة بها مباشرة ، وتتلخص مهمة هذه الهيئة في التحقق من صحة الصرف والجباية التي يقوم بها المحاسبون عن طريق فحص سجلاتهم ، فضلا عن الإطلاع على حساباتهم العامة وحسابات المرافق الإدارية فالفتش المالي هو الذي يراقب تنفيذ الميزانية العامة على المستويات الإدارية الأدنى.

وأخيرا بقي القول بأن الرقابة الذاتية تتصف بأنها تمارس من قبل الإدارة المنفذة للأعمال المناط بها وتمارس من خارج الإدارة كما إنها لا تعتبر وظيفة رقابية تمارسها سلطة مختصة بموجب تشريع كما هو الحال في الرقابة الخارجية (رقابة البرلمان) أو الرقابة الداخلية (رقابة الحكومة)².

¹ - د. /سروان عدنان ميرزا الزهاوي ، مرجع سبق ذكره ، ص 100.

² - د. /حبيب أبو صقر ، عمليات تنفيذ الموازنة و رقابتها، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1981، ص 42

4/أنواع الرقابة من حيث سلطات الجهة التي تمارس الرقابة :تقسم الرقابة المالية من حيث سلطات الجهة التي تمارس الرقابة على ثلاثة أنواع من الرقابة هي الرقابة المالية الإدارية والرقابة المالية القضائية والرقابة المالية البرلمانية وسنتطرق إلى كل منها بالشكل الآتي:

أولاً: الرقابة المالية الإدارية: يقصد بهذا النوع من الرقابة تلك التي تأخذ طابعاً إدارياً أي أنها تمارس بصفة إدارية وتمارسها جهة ذات صفة إدارية سواء اعتمدت الرقابة فيها على معيار الرقابة الشكلية على المشروعية أم على معيار الرقابة الموضوعية على الملائمة وتقييم الأداء والفاعلية وتكون فيها نتائج الرقابة غير ملزمة وإنما تكون ذات صفة استشارية سواء قدمت إلى السلطات العليا في الدولة أم إلى الجهات موضوعة الرقابة ويتضمن تقرير الرقابة التنبيه إلى الأخطاء والكشف عن المخالفات وطلب اتخاذ الإجراءات بشأنها.

ثانياً : الرقابة المالية القضائية: هي نوع من أنواع الرقابة المالية التي يقوم بها جهاز متخصص يكتسب الطابع القضائي في كل ما يتضمنه هذا الطابع من صفات سواء من حيث الإجراءات أم الحكم أم الحسم ، كما هو الحال في المحاكم العادية.

يعد هذا النوع من الرقابة من أهم نتائج التطور الذي طرأ على مفهوم الرقابة حيث أن السلطة التشريعية ، ولأسباب تتعلق بعدم إلمام أعضائها بالأصول العلمي للرقابة المالية ، ولافتقارهم للخبرة والوقت الكافيين للقيام بعملية الرقابة أولت هذه المهمة إلى أجهزة متخصصة وهذه الأجهزة تطورت إلى أن اكتسبت الطابع القضائي وتختلف جهة الرقابة المالية القضائية عن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة والتي تمارسها المحاكم الإدارية التي تستهدف رقابة مشروعية القرارات الإدارية وحماية الأفراد من تعسف الإدارة التي تأخذ شكل رقابي الإلغاء والتعويض.

أما الرقابة المالية القضائية هي الرقابة التي تتولاها أجهزة إدارية ذات طابع قضائي، وهي غالباً ما تكون تابعة للبرلمان وعادة ما تكون اختصاص أجهزة الرقابة المالية القضائية هو الحكم على الحسابات العامة والحكم بالغرامة على المخالفين في العمليات المالية الخاصة بالأموال العامة ولذلك يطلق عليها اسم مجالس المحاسبة

ثالثاً: الرقابة المالية البرلمانية: هي الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على عمليات تحصيل وأنفاق الأموال العامة. فالرقابة التي يمارسها البرلمان على عمل الجهاز الحكومي المظهر الأول والأهم من مظاهر الرقابة الخارجية ومرد ذلك يرجع إلى أن السلطة التشريعية بوصفها الممثل الشرعي لإرادة الشعب يجب أن تلعب الدور الرئيس في مراقبة تنفيذ الميزانية العامة التي وضعت لتحقيق الصالح العام للمجتمع ، وبالتالي فإن الجهاز التنفيذي لا ينبغي أن يمارس مسؤولياته دون أن تكون هذه الممارسة خاضعة لضوابط الرقابة البرلمانية التي يمثلها البرلمان.¹

ونستطيع أن نقول إن دساتير معظم الدول أو قوانينها تحدد الوسائل والطرق التي تسلكها السلطة التشريعية عند ممارستها الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية التي هي متشابهة في كل الدول

¹ - د/ سيروان عدنان ميزرا الزهاوي ، مرجع سبق ذكره ، ص 106.

المبحث الثاني: مراحل وأساليب تنفيذ الرقابة المالية

سنتطرق في هذا المبحث لمختلف المراحل الرقابية من إعداد وكذلك جمع وفحص البيانات و التقارير المالية سنتعرف على مختلف الأساليب منها الرقابة الشاملة وكذلك الانتقالية والدورية .

المطلب الأول:مراحل عملية الرقابة المالية

إن القيام لعملية الرقابة المالية تمر بأربعة مراحل أساسية هي :

أولاً: مرحلة الأعداد

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 نشاط المنشأة المالي.
2. الإلمام بأوجه نشاط المنشأة الخاضعة للرقابة.
3. قدرة المراقب المالي الاتصال مع جميع إدارات المنشأة.
4. اكتساب ثقة الآخرين الأمر الذي يؤدي إلى تسهيل مهمته في الرقابة و ذلك من خلال تقديم المساعدة.

5. القدرة على تحليل البيانات المتوفرة و تحويلها إلى معلومات ذات فائدة.

6. أن يتسم بالموضوعية و المرونة و يبتعد عن التحيز.

بعد الانتهاء من عملية الأعداد نأتي للمرحلة التالية و هي⁽¹⁾:

ثانياً : مرحلة جمع البيانات

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

ثالثاً : مرحلة الفحص

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

1- الموازنة التخطيطية:

و تعتبر من أهم الأدوات المستخدمة في الرقابة و هي عبارة عن خطة شاملة لجميع عمليات المنشأة خلال مدة معينة فهي تحوي على معايير من أجل مقارنة الانجاز الفعلي و قياس الأداء.

2- التحليل المالي:

¹ - د/سروان عدنان ميزرا الزهاوي، مرجع سابق، ص. 92.

يعتبر التحليل المالي الخطوة الأساسية في الرقابة المالية لأن هذه العملية تتضمن مقارنة الخطط الموضوعية و مستوى تنفيذها، و المقارنة بين الفترات الزمنية المختلفة و بين المنشآت المتماثلة. و تتم عملية المقارنة في التحليل المالي من خلال:

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

رابعاً: التقارير المالية

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

المطلب الثاني: أساليب تنفيذ الرقابة المالية

لقد ذهب قوانين أغلب الدول بتحديد أساليب معينة لتنفيذ الرقابة المالية كالآتي :

أولاً: الرقابة الشاملة

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

ثانياً : الرقابة الانتقائية : وفقاً لهذا الأسلوب يتم اختيار عينة من بين المعاملات المالية المراد مراقبتها وفحص تلك العينة كنموذج قياسي الأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة .

و يمكن استخدام أسلوب الرقابة الانتقالية بطرق متعددة :

1- العينة العشوائية :

حيث يتم اختيار عينة أو عينات معينة من المعاملات المالية بطبقة عشوائية وإخضاعها للرقابة دون الحاجة إلى إخضاع جميع المعاملات المالية في الوحدة الإدارية ، و يتبع مثل هذا الأسلوب في المؤسسات و الإدارات و الشركات التي فيها أعمال مالية ضخمة أو متعددة.

2- العينة الإحصائية :

وفقاً لهذه الطريقة يتم تقسيم المعاملات المالية التي تقوم الجهة الخاضعة للرقابة على طبقات متشابهة ومتجانسة من ناحية الحجم و النوع تم اختيار عينة من كل طبقة على حده¹

3- العينة العنقودية:

حيث يتم اختيار عينة معينة ، ويمتد هذا الاختيار إلى مختلف مفردات موضوع المعاملة المالية التي تم اختيارها بحي تمثل العينة مجموعة من المعاملات المالية لموضوعات مترابطة أو ذات صلة بموضوع العينة المختارة و جدير اذكر إن لكل أسلوب من أساليب تنفيذ الرقابة المالية عيوباً معينة فأسلوب الرقابة الشاملة من

¹ د/ سروان عدنان ميزرا الزهاوي، مرجع سابق، ص 93 ، 94 .

الصعب تطبيقه في الدول الحديثة بسبب كثرة المعاملات المالية أو الرقابة الانتقالية فيعاب عليه عدم دقة و الموضوعية في النتائج لأنها تتم بشكل انتقائي عشوائي غير معبر عن الأرقام الحقيقية .

ثالثا: الرقابة المستمرة :

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

رابعا: الرقابة الدورية :

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

المطلب الثالث: مستلزمات تنفيذ الرقابة المالية:

لقد استمدت هذه المستلزمات من الشروط أو المقومات التي يجب إن يتصف بها نظام الرقابة المالية ، و الشروط التي يجب توفرها في من يمارس مهمة الرقابة و القواعد التي يجب أن يتبعها في عمله الرقابي ،وقد اهتمت الجمعيات و الهيئات العالمية الإقليمية و الدولية المختصة بالرقابة المالية هذه المستلزمات ومن هذه الهيئات :المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية واتحاد المحاسبين الدولي و المجتمع الاوروبي للخبراء المحاسبين و الاقتصاديين الماليين وجمعية المحاسبين والمراجعين بإنكلترا وجمعية المحاسبين في أمريكا و المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة و منظمة الأفريقية للأجهزة العليا للرقابة ، كل هذه المنظمات الهيئات الدولية و الإقليمية وضعت القواعد العامة و المقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية ، فضلا عن المقومات الأساسية التي يجب توفرها في أجهزة الرقابة المالية و القائمين بمهمة الرقابة بصورة عام¹ لذلك سنتطرق إلى هذه المقومات التالية كالآتي :

أولا : المقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية.

- 1- سهولة ووضوح النظام الرقابي يجب إن يكون نظام الرقابة سهلا وواضحا للقائمين عليه فبساطة النظام الرقابي ووضوحه تعتبر من الشروط اللازمة لنجاحه وفاعليته ، لان أي تعقيد في النظام الرقابي يؤدي إلى إرباك في عملية الرقابة وحدوث أخطاء فيها وبالتالي عدم فعاليته.
- 2- مرونة وملائمة النظام الرقابي يجب إن يلاءم نشاط الرقابة طبيعة عمل الجهة موضوع الرقابة ، مثلا يجب أن تختلف برامج المراجعة و الفحص في إدارة الدولة عنها في شركات القطاع العام ، فضلا عن ذلك لا بد من أن يتصف نظام الرقابة بالمرونة لضمان فعالية ونجاحه ، وذلك من خلال التوجيه والإرشاد البناء
- 3- الاقتصاد في تكاليف العمل الرقابي يتمثل الاقتصاد في تكاليف الرقابة بالاكتماء العدد المطلوب من الموظفين و الذي لا يتعدى الحاجة الفعلية لأعمال الرقابة و اختصاصات هذه الأجهزة .

¹ - د/سروان عدنان ميزرا الزهاوي ، المرجع السابق ، 95

ثانيا : المقومات الأساسية لمن يتولى مهمة الرقابة المالية.

- 1- الاستقلالية والحماية لابد أن يتوفر للقائمين بأعمال الرقابة الاستقلال الذي يبعدهم عن الضغوط و المؤثرات الخارجية ، فضلا عن الضمانات اللازمة لتحقيق الحماية الكافية لهم لضمان أداء عملهم الرقابي بنزاهة وإخلاص.
 - 2- الخبرة و الكفاءة يجب أن يتمتع القائمون بأعمال الرقابة المالية بالخبرة و الكفاءة اللازمين لأداء أعمالهم الرقابية بصورة صحيحة ، وقد اهتمت قوانين بعض الدول وبعض الأعراف المعتادة في الرقابة المالية بتحديد معايير و شروط معينة لمن يتولى مهمة الرقابة المالية في مختلف فروعها و مجالات ومن أهم هذه الشروط والمعايير :
 - أ- يتم اختيار الأعضاء الفنيين من ذوي الخبرة الطويلة لشغل الوظائف العليا وبشروط خاصة من ضمنها سن معينة وقدر كاف من النزاهة وأن يكونوا من كبار موظفي الحكومة وأن تكون لهم إجراءات خاصة في التعيين .
 - ب- يتم اختيار الفنيين في المستويات الوظيفية الدنيا من الخريجين في الجامعات و المعاهد ومن المتخصصين في المحاسبة و الاقتصاد و الإدارة و القانون و ذلك باختيار أفضل الكوادر من الخريجين
 - ج- يتم تدريب الأعضاء الجدد مدة زمنية كافية في مجال تخصصاتهم قبل مباشرة أعمال الرقابة المالية .
 - 3- العناية المهنية الحريصة لا بد لمن يقوم بمهمة الرقابة إن يبذل العناية المهنية التي تنم عن الحرص القاطع في جميع مستويات الرقابة للوصول إلى مكامن الإشراف و الانحرافات و الخلل في تنفيذ العمليات المالية فالمراقب لا بد أن يسخر إمكانياته كافة ليحصل على أكبر قدر ممكن من الأدلة و البراهين ، التي تدين مرتكبي المخالفات ، وذلك من خلال الفحص و التمحيص و التدقيق المستندي و الاستفسارات .
- ومن هنا نرى بأنه لا يجوز للمراقب المالي أن يهتم غيره بالفساد المالي واستباحه المال العام من دون وجود أدلة و مستندات دامغة وقرائن قوية تثبت إدانة المتهم هذا من جهة ومن جهة أخرى يجب أن يكون المراقب المالي على علم تام بالقوانين و الأنظمة المالية و الحسابات و المستندات و اللوائح ، لكي يعرف مدى خروج المفسدين عن القانون ومدى سلامة التصرفات المالية¹ .

¹- د/ سروان عدنان ميزرا الزهاوي ، المرجع السابق ، ص 96.

المبحث الثالث: المجالات التي تشملها الرقابة المالية وأهميتها وأهدافها .

تشهد الرقابة المالية للمراقب المالي تحولا هاما في حين ينص المرسوم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم على المجالات الخاضعة للرقابة ، فمن حيث التي يمارسها المراقب المالي فالنص الجديد يعطي إشارات هامة لتطور وتحول هاته الرقابة ومنه تكون المطلب الأول : المجالات التي تشملها الرقابة من خلال هذه المؤشرات حول تطور دور المراقب المالي ،

أما المطلب الثاني: أهمية الرقابة المالية ، و المطلب الثالث: أهداف الرقابة المالية
المطلب الأول : المجالات التي تشملها الرقابة .

يمارس المراقب المالي رقابته بصفة عامة على كل من الميزانية العامة للدولة باعتبارها الوعاء الأساسي لتنفيذ و التخطيط لأهم النفقات ، وكذا الميزانيات الملحقه، و الميزانيات اللامركزية ، والحسابات الخاصة بالخبزينة .

أولا : الميزانية العامة للدولة و الميزانيات الملحقه .

تعتبر السلطة التنفيذية السلطة المختصة على غرار أغلب دول العالم بتحضير الميزانية العامة للدولة و بناء على ذلك تقوم كل دائرة وزارية بإعداد احتياجاتها المالية في شكل مشروع لميزانية وزارته مراعيًا في ذلك توجيهات الحكومة وأهداف المخطط الوطني للتنمية و بالتحديد لمذكرة توجيهية يرسلها تبين الخطوط الأساسية لتحضير الميزانية يمر بإعداد الميزانية العامة للدولة بمراحل هامة حيث ترسل كل وزارة احتياجاتها و اقتراحاتها لسنة المقبلة فيما يخص ميزانية قطاعها ، وفقا لمذكرة توجيهية يرأسها الوزير الأول تبين الخطوط الأساسية لتحضير ميزانيتها¹.

1- قسم النفقات :

يقدم قانون المالية السنوي في قسمين مختلفين و هم مدرج المشرع الجزائري على العمل به بالنسبة لكل الميزانيات و بالإضافة إلى اختلاف قانون المالية عن القوانين العادية من حيث الإجراءات المتعلقة بإصداره فإنه يملك خصوصية تتعلق بطابعه المحاسبي إذ يعرض مخططا ماليا يتضمن تقديرات بالأرقام تتطلب الوضوح حتى يسهل فهمها ، تطبيقها و مراقبتها تنقسم الميزانية العامة للدولة إلى تشطرين الإيرادات و النفقات تنص المادة (06) من القانون 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية على أنه : " تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها . " ومهما يهمننا في دراستنا هذه هي النفقات التي يقسمها المشرع الجزائري إلى قسمين نفقات التسيير ، و نفقات الاستثمار

2- نفقات التسيير :

¹ - د/- جمال لعمارة ، منهجية الميزانية العامة للدولة الجزائر ، دار الفجر للتوزيع الجزائر ، 2004، ص 59.

وهي نفقات ضرورية لسير مصالح الدولة كدفع أجور الموظفين ، بالإضافة إلى تكاليف صيانة التجهيزات والمعدات ، وغيرها من الأعباء التي لا عائد مباشرة لها لكنها أساسية لأنها تؤمن السير العادي و المواظب لمختلف الأجهزة الإدارية .

تنص المادة 05 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنه : " تتضمن نفقات التسيير تغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل اعتماداتها في الميزانية العامة للدولة ."
و تصنف نفقات التسيير حسب المادة 24 من القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية إلى أربعة أبواب هي:
الباب الأول: أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات.
الباب الثاني: تخصيص السلطات العمومية، و يندرجان ضمن الأعباء المشتركة، و يتم توزيعها بمرسوم

رئاسي

الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

الباب الرابع: التدخلات العمومية¹.

- نفقات الاستثمار:

وهي نفقات وعكس نفقات التسيير فهي تزيد في حجم التجهيزات التي تملكها الدولة بالتالي فهي تنتج قيمة مضافة و توزع حسب نص المادة 35 من قانون 17-48 إلى ثلاثة أبواب وهي :

- الاستثمارات المتخذة من طرف الدولة .
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة .
- النفقات الأخرى برأسمال .

تتفرع إلى قطاعات هذه الأخيرة إلى قطاعات فرعية ثم إلى أصول فمواد .

القطاعات :

قطاع 1 : المحروقات .

قطاع 2:الصناعة التحويلية.

قطاع 3 : الطاقة و المناجم .

قطاع 4 : الفلاحة و الري .

قطاع 5 : الخدمات .

قطاع 6:قاعدة هيكلية اقتصادية و اجتماعية.

قطاع 7 : التربية و التكوين .

قطاع 8 : قطاع هيكلية اجتماعية و الثقافية .

قطاع 9 : السياحة ووسائل التجهيز .

قطاع 10 : أخرى .

¹ -د/ جمال لعامرة ، المرجع السابق ، ص 52

بالنسبة للميزانية الملحقه :

و تعتبر أول استثناء أدخل على مبدأي وحدة الميزانية و عدم التخصيص¹ و تنص المادة 44 من القانون 17-84 المتعلقة بقوانين المالية على أنه : " يجوز أن تكون موضوع ميزانيات ملحقه العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يضيف عليها القانون الشخصية الاعتبارية و التي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن " .

شكلت الميزانية الملحقه أسلوبا مرنا لتسيير بعض المرافق العامة ، حيث تعطي لهذه المرافق الشخصية المالية المستقلة دون الشخصية الاعتبارية ، ما يسمح لها بالتخصيص في المجال المحدد لها باستعمال الميزانية بأكثر فعالية ، و بطرق تتعد عن الروتين الذي تتميز به الميزانية العامة للدولة ، فهي تستدعي نشاطات ذات طابع صناعي أو تجاري ، مثل تسيير المياه و لهذا الغرض خصص المشرع ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة للدولة لكنها ترفق بها و تخضع لإجراءات المطبقة عليها .

ثانيا : الميزانيات اللامركزية :

ونعني بها ميزانية الولاية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- ميزانية الولاية : تتمتع الولاية كجماعة محلية باستقلالية مالية تعمل بموجبها على إعداد ميزانيتها الخاصة و التي يحدد قانون الولاية وسائلها المادية و المهام المكلفة بإنجازها ، حيث تنص المادة 135 من قانون 09-90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية على أن " ميزانية الولاية عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالولاية ، كما هي قرار بالترخيص و الإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها الخاص بتجهيز و الاستثمار "
- ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري : هي مؤسسات تمارس نشاطا إداريا محضا ، تخضع للقانون العام في كل تصرفاتها حيث يسير موظفيها طبقا للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و تخضع في منازعاتها لقانون الإداري ، و يعتبر قراراتها قرارات إدارية ، كما تخضع في عقودها لقانون الصفقات العمومية .

¹ - د/ يلس شاوش بشير ، المالية العامة المبادئ وتطبيقاتها في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجزائرية ، 2013 ، ص 105

ثالثا : الحسابات الخاصة بالخبزينة

وهي نفقات ذات طبيعة مؤقتة و بالتالي ونظرا لطبيعتها فهي لا تقيد ضمن الميزانية العامة للدولة ، فهي نفقات مؤقتة لا تلبث أن تخرج من الخبزينة و كذلك بالنسبة للإيرادات التي تحمل نفس الطابع المؤقت على هذا الأساس تفتح حسابات خارج الميزانية العامة¹ هذه العمليات تسمى الحسابات الخاصة للخبزينة ، وجاءت نتيجة التطور الذي عرفته المالية العمومية و الذي أثر بشكل مباشر على مهام الدولة التي لم تعد تقتصر على الوظائف السيادية بل أصبحت تتدخل في العديد من الميادين الاقتصادية و الاجتماعية ، حيث انتقلت من دورها كدولة حارسة إلى دولة متدخلة

وبالتالي أثر ذلك على الإطار الذي تنعد فيه النفقات العامة للدولة ، فظهرت الحسابات الخاصة للخبزينة التي أصبحت ينفذ في إطارها نفقات هامة للدولة²

غداة الاستقلال لم تطبق الرقابة المالية على الحسابات الخاصة بالخبزينة ، ورغم أن المرسوم 1413-50 المتضمن النظام المالي للجزائر ينص على إخضاعها للرقابة عبر المادة 172 منه ، لكن في الواقع فإن الخبزينة ترفض بشدة إخضاعها للرقابة ، وترى أن الحسابات الخاصة للخبزينة تدخل ضمن صلاحياتها يحدد القانون رقم 17-84 عبر المادة 48 أصنافا للحسابات الخاصة للخبزينة وهي 06 أصناف :

1. الحسابات التجارية.
 2. حسابات التخصيص الخاصة.
 3. حسابات التسبيقات .
 4. حسابات القروض .
 5. حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية .
 6. يمكن أن تفتح حسابات المساهمة و السندات بواسطة تعليمة الحسابات و سيرها عن طريق التنظيم .
- كما يحدد كل من:

- رقم الحساب : يتضمن سنة أرقام 122-305.
- موضوع الحساب: ويكون الهدف من الحساب ذاته.
- مدونة الحساب: تتضمن وجهة النفقات و الإيرادات.
- المسؤول الأمر بالصرف عن الحساب³ .

¹ - د/ بلس شاوش بشير ، المرجع السابق ، ص10

² - د/ أمزيان فاتح ، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر ، دار بلقيس ، الجزائر ، 2010 ، ص 05

³ - د/ يزيد محمد أمين ، المرجع السابق ، ص 92، ص 93

المطلب الثاني : أهمية الرقابة المالية

تبرز أهمية الرقابة من خلال ما يلي :

- 1 ارتباطها بالعملية الإدارية ارتباطا وثيقا ، لان كل من التخطيط و التنظيم و التوجيه يؤثران و يتأثران بالرقابة ، أي هناك تفاعل مشترك بين هذه الأنشطة بما يحقق الأهداف التي تسعى المنظمة .
- 2 إن عملية الرقابة تمثل المحصلة النهائية لأنشطة و مهام المنظمة فمن خلال خلالها يمكن قياس مدى كفاءة الخطط الموضوعة و أساليب تنفيذها .
- 3 ترتبط الرقابة ارتباطا وثيقا بوظيفة التخطيط لأن التخطيط هو مطلب أساسي للقيام بوظيفة الرقابة .
- 4 إن أي برنامج للرقابة يتطلب وجود هيكل تنظيمي و المتمثل في أوجه المسؤولية المختلفة للمديرين ¹ .
- 5 إن الخطأ الصغير الذي لا يكتشف في وقته أي في يومه يصبح خطأ كبيرا في اليوم الذي يليه و بهذا فإن نظام الرقابة الفعال يمكن المديرين من التحكم و الكشف عن الأخطاء في وقتها و محاولة حلها و التغلب عليها .
- 6 إن الإدارة المعاصرة تتميز بالتعقيد الشديد في جميع نواحيها الفنية و السلوكية ، ولهذا أصبح من الصعب السيطرة على التعقيد ، وبالتالي فإن نظام الرقابة يسمح للمديرين من متابعة الأنشطة و المهام للمسؤولين عليها .
- 7 إن البيئة المعاصرة للمنظمات شديدة التعقيد ، وهذا الأمر يحتم على المنظمات ضرورة التجاوب مع التغيرات البيئية ، إن الرقابية تمثل أحد القنوات الرئيسية لتوصيل المنظمة إلى حالة التجارب السريع مع التغيرات البيئية ² .

¹ - د/ محمد فريد الصحن و آخرين : " مبادئ الإدارة " الدار الجامعة ، الاسكندرية سنة 2001 ، ص 339،338 .

-2 - د/ علي الشريف ، الإدارة المعاصرة ، الدار الجامعية ، مصر ، 2003،2002، ص 366 ، 367 .

المطلب الثالث : أهداف الرقابة المالية

مما تقدم يتضح أن الرقابة المالية تهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف وهي كالآتي¹:

- 1- التحقق من أن جميع الإيرادات العامة في الدولة قد حصلت و أدخلت في ذمتها وفقا للقوانين و اللوائح والأنظمة السارية
 - 2- رقابة تقوم الأداء التي يقصد بها شكلا من أشكال الرقابة يركز على تحليل النتائج التي تم التوصل إليها من الجهود المبذولة كافة بهدف الوقوف على مدى تحقيق أهداف الإدارة باستخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام ، وترشيد الإدارة في إعداد الخطط المستقبلية . وتعد رقابة تقويم الأداء من أهم ما تهدف إليه الرقابة حديثا وتهدف إلى التحقق من كفاءة الأداء وكفاءة الأحكام القانونية و الأنظمة والتعليمات وما في حكمها ، والتأكد من أن التنفيذ يتم بأقصى درجة من الكفاءة من دون أي إسراف أو ضياع .
 - 3- التأكد من عدم خروج السلطة التنفيذية عن الحدود التي وضعتها السلطة التشريعية عند اعتمادها للموازنة العامة للدولة².
 - 4- الوقوف على المشكلات والعقبات و المعوقات التي تعترض عمل الإدارة و العمل على معالجة هذه المشكلات و إزالة تلك المعوقات
 - 5- فحص أنظمة الرقابة الداخلية ووسائلها و أساليبها و توجيه الوحدات الإدارية و الاقتصادية و التدابير التي يجب اتخاذها لوضع نظم مراقبة داخلية تتصف بالكفاءة.
 - 6- إيجاد الهياكل التنظيمية و الإدارية القادرة على مواكبة التطورات الاقتصادية التي تمتلك المرونة الكافية في تخطيط و توزيع الأعمال المتاحة بأجهزة الدولة و ضمان أداء أفضل للسلطة التنفيذية في تنفيذ السياسة العامة للدولة.
 - 7- توفير معلومات دقيقة لأجهزة التخطيط الاقتصادي المالي في الدولة عن طريق ما تفصح عنه أجهزة الرقابة المالية العليا في توفيرها عن الوحدات التي تقوم بإجراء الرقابة عليها
- ولكن هذه الرقابة على الرغم مما تحققه من منافع يتعين أن لا تتجاوز حدودا معينة و إلا عرقلت النشاط المالي و شلت حركت الأجهزة وصارت بذلك وبالا لأعلى مالية الدولة فقط بل على نشاطها ككل. إذ يجب تحاشي تكرار أو ازدواج أعمال الرقابة سواء كانت من قبل الجهاز الرقابي الواحد أم من أجهزة الرقابة المتعددة ، إذ أن تعدد الأجهزة الرقابية ليس متطلبا أساسيا من متطلبات تدعيم فعاليتها فالعبرة في الرقابة وليس بتعداد أجهزتها أو بتعدد إجراءاتها أو بتنوع نظمها وإنما بتحديد الغاية منها ثم تحديد تلك الأجهزة الضرورية التي سيناط بها ممارستها في إطار متكامل. فتعدد الأجهزة الرقابية تصبح بلا معنى ما لم يكن استخدامها جميعا يتم في نطاق

- د/عبد الباسط علي جاسم الزبيدي ، الموازنة العامة للدولة و الرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة ، عمان ، دار و مكتبة الحامد للنشر و التوزيع¹

هدف واضح المعالم ليس فقط في دهن الأجهزة التي تراقب و إنما أيضا في ذهن القائمين على أمر العمل المستهدف بهذه الرقابة.

8 - توفير معلومات دقيقة لأجهزة التخطيط الاقتصادي المالي في الدولة عن طريق ما تفصح عنه أجهزة الرقابة المالية العليا في توفيرها عن الوحدات التي تقوم بإجراء الرقابة عليها

ولكن هذه الرقابة على الرغم مما تحققه من منافع يتعين أن لا تتجاوز حدودا معينة و إلا عرقلت النشاط المالي و شلت حركت الأجهزة وصارت بذلك وبالا لأعلى مالية الدولة فقط بل على نشاطها ككل. إذ يجب تحاشي تكرار أو ازدواج أعمال الرقابة سواء كانت من قبل الجهاز الرقابي الواحد أم من أجهزة الرقابة المتعددة ، إذ أن تعدد الأجهزة الرقابية ليس متطلبا أساسيا من متطلبات تدعيم فعاليتها فالعبرة في الرقابة وليس بتعداد أجهزتها أو بتعدد إجراءاتها أو بتنوع نظمها وإنما بتحديد الغاية منها ثم تحديد تلك الأجهزة الضرورية التي سيناط بها ممارستها في إطار متكامل . فتعدد الأجهزة الرقابية تصبح بلا معنى ما لم يكن استخدامها جميعا يتم في نطاق هدف واضح المعالم ليس فقط في دهن الأجهزة التي تراقب و إنما أيضا في ذهن القائمين على أمر العمل المستهدف بهذه الرقابة.¹

1 - د/ عبد الباسط علي جاسم الزبيدي ، مرجع سابق ص 23

خلاصة :

من خلال تعرضنا لدراسة الفصل الأول و هو الإطار النظري للرقابة المالية يتبين لنا أن الرقابة المالية تعتبر من الأسلوب المثالي للحفاظ على المال العام ولا بد أن تكون للرقابة بحد ذاتها في أنماطها وهيئاتها وأساليبها رقابة أخرى وهذا لا يتم إلا بقواعد صارمة تجعل من الرقابة ثابتة ومرتنة و بالتالي تكون لها فعاليتها على المال العام و التحقيق أولا بأول من أن التنفيذ يتم وفق ما هو مقرر له في الخطة وفي حدود التعليمات و القواعد المقررة بغية اكتشاف نواحي الخطأ و الانحرافات و إيجاد الحلول المناسبة لها و علاجها و تلافي الوقوع في تلك الأخطاء ، شريطة أن تتناول الرقابة كامل أوجه نشاط الجهة الخاضعة للرقابة وعلى اختلاف مستوياتها الإدارية و وظيفة أساسية من وظائف الإدارة تساهم في إعداد السياسات و الأهداف و الخطط و البرامج من أن الخطط تترجم أهداف الوحدة .

الفصل الثاني

تفسير النفقات العمومية

تمهيد

تتجه غالبية دول العالم بكافة أنظمتها السياسية و الاقتصادية نحو تحقيق أهداف عامة لا تتجزأ، تلك التي تتحقق بتوفير مجموعة من الاشباعات تتطلبها حاجات أفراد المجتمع، و من أجل تحقيقها لابد من أن تتجه إلى سياسة الإنفاق على القطاعات المختلفة المكلفة بتحقيق هذا الإشباع ، و على الرغم من أن سياسة الإنفاق العام تعتبر احد وسائل السياسة المالية الحديثة لتحقيق معدلات نمو للاقتصاد القومي، إلا أنه و من الملفت للنظر أن تلك النفقات في ازدياد مستمر على أثر تطور الحياة الاقتصادية مما جعلها تشكل جزءا رئيسيا في الدراسات المالية، و يتقدم البحث فيها مع تقدم و تطور الفقه المالي و السياسات المالية، و تعود أهمية النفقات العمومية إلى كونها الأداة التي تستعملها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في جميع المجالات و سنتطرق لها بالتفصيل بتحديد ماهية النفقات العمومية في المبحث الأول و ضوابط تحديد الإنفاق العام و قواعده في المبحث الثاني ثم حدود الإنفاق العام في المبحث الثالث.

المبحث الأول: ماهية النفقات العمومية

بعدما تطرقنا إلى مفهوم الرقابة المالية و أنواعها و أهدافها، حيث ظهر الاهتمام أكثر فأكثر بالنفقات العمومية من أجل ترشيدها و الحفاظ على توازنات الدولة المالية تفاديا لإفلاسها، و ذلك بتوفير آليات و وسائل رقابة متنوعة و صارمة، و بالتالي فإن اهتمام المالية العامة الحديثة يكون بطبيعة النفقات العامة و محتوياتها حيث تعتبر تحليل النفقة العامة عنصرا أساسيا في التحليل المالي و الاقتصادي و لهذا ارتأينا في هذا المبحث التطرق إلى مفهوم النفقات العامة و عناصرها و تقسيماتها .

المطلب الأول: تعريف النفقات العمومية

تتعد المفاهيم المختلفة لسياسة الإنفاق العام، و إن كانت جميعها تؤدي إلى نتيجة واحدة. فيعرفها البعض على أنها مبلغ نقدي يدفع بواسطة خزانة عامة لإشباع حاجات عامة، و هذا الرأي و على الرغم من أنه يدلنا على أنه يحقق إشباع عام، إلا أن إنفاق المجتمع ليس في مضمونه فقط يرمي إلى تحقيق عملية الإشباع، فهناك الأهداف السياسية و الأهداف الاجتماعية، كما أنه لم يذكر صراحة إنها صادرة عن جهة عامة و هي الطبيعة القانونية لسياسة الإنفاق، و إن كان يقصد من عبارة يدفع بواسطة خزانة عامة صدورها من هيئة عامة .

و يعرفها رأي آخر، بأنها مبالغ نقدية يدفعها شخص عام لإشباع حاجة عامة. و هذا الرأي لم يذكر أن هذه النفقة لابد أن تتضمن رصدها مسبقا في الموازنة العامة للدولة، إلا أنه ذكر أنها نفقة صادرة من شخص عام، و بالتالي ذكر الطبيعة القانونية للنفقة، إلا أن هذا الرأي كما سبقه حدد النفقة على أنها من أجل إشباع حاجة عامة. و نرى أن النفقة العامة، هي مبلغ مالي نقدي يتم رصده في الموازنة العامة، صادرا عن هيئة عامة من أجل تحقيق الأهداف القصوى للمجتمع، هذا الرأي بلا شك يحقق كل جوانب و عناصر النفقة العامة، فهو يتضمن جوانب و عناصر متعددة¹.

كما يحدد تعريف النفقة العامة باعتبارها "مبلغا نقديا يخرج من خزانة الدولة بقصد إشباع حاجة عامة"²

- د/ أحمد عبد السميع علام، المالية العامة المفاهيم و التحليل الاقتصادي و التطبيق، ط1، الإسكندرية، مكتبة الوفاء القانونية، 2012، ص41-42¹

- د/ نوار عبد الرحمان الهيتي ود/ منجد عبد اللطيف الخشالي، الحديث في اقتصاديات المالية العامة، عمان دار المناهج، 2000، ص33²

المطلب الثاني: تطور مفهوم النفقة العامة

إن دور الدولة يحدد حجم النفقات العامة لان القيام بوظائف الدولة هو الذي يستلزم هذه النفقات و بالتالي يمكن فهم تطور النفقات العامة من خلال استعراض بسيط لتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي في مجال الإنفاق العام :

أ- النفقات العامة في ظل الدولة الحارسة :

فقد تركز اهتمام الاقتصاديين على تحديد المبلغ الواجب إنفاقه و كيفية توزيعه بين وظائف الدولة الأساسية . و كانوا يرون تحديد حجم الإنفاق العام بأقل مبلغ ممكن حتى يتم بذلك تخفيف العبء المالي على أفراد المجتمع . و على الدولة أن تحافظ على وجود اكبر قدر ممكن من الموارد الاقتصادية بين أيدي أفراد المجتمع ، حيث أنهم أكفاً من الحكومة في استخدام مواردهم.

و كانت هنالك أولوية للنفقات العامة حيث يتم تقدير حجم النفقات العامة ومن ثم تفرض بعد ذلك الضرائب اللازمة لتغطية هذه النفقات

يتضح مما سبق أن النفقات العامة في ظل الدولة الحارسة كانت

1- تقتصر على تمويل الوظائف التقليدية للدولة و بالتالي قلة أنواع النفقات العامة بالقياس إلى ما هي عليه الآن. و لم تكن النفقات أداة من أدوات إعادة توزيع الدخل القومي بين الطبقات و اعتبرت هذه النفقات استهلاكية و غير منتجة

2- انخفاض حجم النفقات العامة لاقتصرها على المجالات الاستهلاكية فخير الميزانيات اقلها حجماً ، و الضرائب اعتبرت شراً كونها تضر بتكوين رأس المال .
ب- النفقات العامة في ظل الدولة المتدخلة :

خرجت الدولة عن مفهوم (الحياد و الحارسة) و أصبحت مسؤولة عن التوازن الاقتصادي و الاجتماعي و أثر ذلك على مفهوم النفقة العامة حيث ¹ :

1- تنوع النفقات العامة تبعاً لتنوع وظائف الدولة فبالإضافة إلى الوظائف التقليدية أصبحت مسؤولية الدولة تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي لمحاربة البطالة ، دعم بعض فروع الإنتاج ، إعادة التعمير ، تحقيق التنمية الاقتصادية ، إعادة توزيع الدخل القومي بين الطبقات و هذا ما جعل النفقة العامة أداة من أدوات السياسة الاقتصادية و الاجتماعية للدولة.

2- ازداد حجم النفقات العامة و ارتفعت نسبتها إلى الدخل القومي.

- د/ محمود حسين الوادي و د/ زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، لأردن عمان دار المسيرة للنشر والتوزيع و الطباعة ، 2007، ص121¹

من خلال ما تقدم ، أصبح الاهتمام في ظل الفكر الاقتصادي الحديث يركز على دراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية للإنفاق العام ترتب على ذلك زيادة الاهتمام بدراسة أنواع النفقات العامة حيث أن تأثير كل نوع من أنواع النفقات يختلف عن الآخر بالإضافة إلى ذلك ، فإن التزايد المستمر في حجم الإنفاق العام أضفى أهمية خاصة على دراسة كفاءة استخدام الموارد العامة تحت موضوع تقويم النفقات العامة ، بالإضافة إلى تزايد أهمية النفقات العامة نتيجة ازدياد أهمية الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها معظم الحكومات المعاصرة.

ج- النفقات العامة في ظل الدولة الاشتراكية :

نتيجة للثورة الشيوعية التي قامت في روسيا سنة 1917 ظهرت الدولة الاشتراكية ، ثم انتشرت في أوروبا الشرقية و بعض بلاد العالم الثالث ، وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية و أصبحت الدولة منتجة و تملك جزءا كبيرا من وسائل الإنتاج و بالتالي تقوم بجزء كبير من الإنتاج القومي ، وتعتمد في كثير النشاط الاقتصادي على التخطيط القومي ، فاتسع نطاق النفقات في هذه الدول التي اتبعت هذا النظام¹

- د/ محمود حسين الوادي د/ زكريا أحمد عزام ، مرجع سابق، ص 122¹

المطلب الثالث : عناصر النفقات العمومية

العنصر الأول : النفقة العامة مبلغ نقدي :

تقوم الدولة بواجباتها في الإنفاق العام باستخدام مبلغ من النقود ثمنا لما تحتاجه من منتجات ، سلع و خدمات ، من أجل تسيير المرافق العامة و ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها ، ولمنح المساعدات و الإعلانات المختلفة من اقتصادية و اجتماعية و ثقافية و غيرها .

و مما لا شك فيه أن استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي و يتمشى مع الوضع القائم في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات و المعاملات بواسطة النقود هي وسيلة الدولة للإنفاق شأنها في ذلك شأن . برغم من أن الإنفاق العام قد ظل لفترة طويلة من الزمن يتم في صورة عينية - كقيام الدولة بمصادرة جزء من ممتلكات الأفراد ، أو الاستيلاء جبرا على ما تحتاجه من أموال و منتجات دون تعريض أصحابها تعريضا عادلا ، أو إرغام الأفراد على العمل بدون أجر السخرة - إلا أن هذا الوضع قد اختفى بعد انتهاء مرحلة اقتصاد المقايضة ، أو كما يسمى بالتبادل العيني ، و بعد أن صارت النقود هي الأداة الوحيدة في التعامل و المبادلات .

و استنادا إلى ذلك لا تعتبر الوسائل غير النقدية التي تتبعها الدولة ، للحصول على ما تحتاجه من منتجات أو منح المساعدات ، من قبيل النفقات العامة . كذلك لا تعتبر نفقات عامة المزايا العينية مثل السكن المجاني أو النقدية كالإعفاء من الضرائب ، أو الشرفية كمنح الألقاب و الأوسمة التي تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة أو لغيرهم من الأفراد . و لا يقلل من ذلك أنه في بعض الحالات الاستثنائية التي قد يتعذر على الدولة تماما الحصول على احتياجاتها عن طريق الإنفاق النقدي ، مثل أوقات الحروب و الأزمات الحادة ، قد تعد بعض الوسائل غير النقدية من قبيل النفقات العامة ، إلا أن ذلك استثناء لا يجب التوسع فيه بأي حال من الأحوال .

و السؤال الذي يطرح نفسه هنا ، لما يعد الإنفاق النقدي أفضل صور الإنفاق على الإطلاق ؟

ترتكز الإجابة هنا على عدة دعائم أساسية¹ :

1. إن استخدام الدولة للنقود في الإنفاق يسهل ما يقتضيه النظام المالي الحديث من تقرير مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها بناء على الضوابط و القواعد التي تحقق مصالح الأفراد العامة . أضف إلى ذلك أن الرقابة على الإنفاق العيني يمثل صعوبة كبيرة ، نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق .
2. أن نظام الإنفاق العيني ، بما سيتبعه من منح بعض المزايا العينية ، يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة و العدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة و في توزيع الأعباء و التكاليف العامة بين الأفراد
3. أن رسوخ مبادئ الديمقراطية أدى إلى عدم إكراه الأفراد على تأدية أعمالهم عن طريق السخرة (بدون أجر) لتنافي ذلك مع حرية الإنسان و كرامته .

- د/ سوزى عدلى ناشد ، الوجيز في المالية العامة ، نفقات عامة ، إيرادات العامة ، ميزانية عامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، 2000 ، ص 27 ، 28 .

4. أن الإنفاق العيني يثير العديد من المشاكل الإدارية و التنظيمية و يؤدي إلى عدم الدقة ، وقد يؤدي إلى محاباة بعض الأفراد و إعطائهم مزايا عينية دون غيرهم .

ونتيجة للأسباب و الركائز السالفة ، فإن النفقات العامة دائما تتم في صورة نقدية ، و لا يخفى على الفطنة أن الإنفاق في صورته النقدية قد أدى إلى ا زياد حجم الضرائب (كمصدر أساسي للإيرادات العامة) و غيرها من الأعباء العامة مع توزيع أعدل لهذه الأعباء كل بحسب مقدرته التكلفة .

العنصر الثاني : النفقة العامة يقوم بها شخص عام :

وفقا لهذا العنصر ، لا يعتبر المبلغ النقدي الذي يتفق لأداء خدمة عامة من قبيل النفقة العامة إلا إذا صدر من شخص عام . ويقصد بالأشخاص العامة الدولة بما في ذلك الهيئات و المؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية ، و الولايات في الدول الاتحادية ، أو قد تكون أشخاص عامة محلية كمجالس المحافظات و المدن و القرى في الدول الموحدة .

و على هذا فإن النفقات التي ينفقها أشخاص خاصة ، طبيعية أو اعتبارية، لا تعتبر نفقة عامة حتى و لو كانت تهدف إلى تحقيق نفع عام . مثال ذلك إذا قام شخص ببناء مستشفى ثم تبرع بها للدولة . فإن هذا الإنفاق لا يعد عاما ، ذلك أن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموالا خاصة وليست عامة بالرغم من عمومية الهدف ، و من ثم يعد من قبيل الإنفاق الخاص .¹

- د/ سوزى عدلى ناشد مرجع سابق، ص 29¹

المبحث الثاني: ضوابط تحديد الإنفاق العام وقواعده.

لكي يحقق الإنفاق العام الآثار المنشودة منه من إشباع للحاجات العامة ، فإن هذا يستلزم تحقيق أمرين في غاية الأهمية : أولها تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة ، و ثانيهما أن يتم ذلك عن طريق أكبر قدر من الاقتصاد في النفقات . ولا بد أن ندخل في اعتبارنا ضرورة وجود ضوابط تحديد النفقات العمومية وهذا ما سنعالجه في المطلب الأول وتقسيمات النفقات العمومية في المطلب الثاني و المطلب الثالث قواعد الإنفاق العام.

المطلب الأول : ضوابط تحديد النفقات العمومية .

أولا : ضابط المنفعة :

يقصد بضابط المنفعة أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائما، في ذهن القائمين به ، تحقيق أكبر منفعة ممكنة . و يعتبر هذا الضابط قديم في الفكر الاقتصادي و محل اتفاق بين الكتاب، سواء التقليديين أو المحدثين

و ضابط المنفعة أمر منطقي، إذا لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها. و بذلك فإن تدخل الدولة بالإنفاق العام في مجال معين دون منفعة تعود على الأفراد من هذه النفقة يعني أن هذا الإنفاق لا مبرر له.

و يقصد بتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة ألا توجه النفقة العامة للمصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر، يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي اجتماعي. كما يعني أيضا ينظر إلى المرافق العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه النفاق ، في ضوء احتياجات المرافق و أوجه الإنفاق الأخرى . كما يلزم ، أيضا ، أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في الأوجه الأخرى ، من جهة ، و أن تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد دفع التكاليف العامة ، كالمضرائب ، من جهة أخرى . وهذا يعد تطبيقا لقاعدة توازن المستهلك .

و فكرة المنفعة العامة و تحديدها تثير مشكلة وضع ضابط دقيق لتحديدها، خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار أن للنفقات أثارا متعددة اقتصادية غير اقتصادية، ظاهرة و غير ظاهرة، مباشرة و غير مباشرة، حاضرة و مستقبلية، مما يتعذر معه قياسها على وجه الدقة. وإن كان من الممكن الاسترشاد بعاملين في هذا الصدد:

العامل الأول : مقدار الدخل النسبي ، أي نصيب كل فرد من الدخل القومي .

العامل الثاني : طريقة توزيع الدخل القومي على الأفراد.

و مما هو جدير بالذكر أنه كلما زاد مقدار الدخل النسبي ، وقل التباين بين دخول الأفراد كلما أدى ذلك إلى تحقيق رفاهية الأفراد. و ينبغي لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية أن تتجه سياسة الدولة في الحصول على إيراداتها وفي إنفاقه نحو العمل على زيادة الدخل القومي ، وتقليل التباين بين دخول الأفراد . وزيادة الدخل القومي تكون بالعمل على تحسين الإنتاج بزيادة القوى المنتجة ، من جهة ، وتنظيم الإنتاج ، من جهة أخرى أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القوى الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منعته الحدية ، إلى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة (أي من جانب أصحاب الدخل المرتفعة إلى أصحاب الدخل

المحدودة) و تقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص (محدودي الدخل) في الأوقات المختلفة لكي يتحقق الاستقرار للمجتمع بمختلف طبقاته.

وبصورة عامة أن الحكم على مدى توافر المنفعة العامة في النفقة العامة ، يمكن أن يتم بالنظر إلى اعتبارات عملية معينة ، على أن تراعى هذه الاعتبارات درجة التطور الاقتصادي التي يشهدها كل مجتمع على حدة .

ثانيا : ضابط الاقتصاد في النفقات :

يجب على القائمين بالإنفاق العام تجنب أي تبذير أو إسراف ، لأن في ذلك ضياعا لمبالغ كبيرة دون أن يترتب عليها أي منفعة . أضف إلى ذلك إلى أن الإسراف و التبذير من جانب الإدارة المالية في الدولة يؤدي إلى زعزعة الثقة فيها و يبرر محاولات المكلفين و الممولين في التهرب من أداة الضريبة¹

وفي عبارة موجزة يعني الضابط استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة أو الخدمات² و مظاهر التبذير و الإسراف المالي العام متعددة في كل العام، و على وجه الخصوص في الدول النامية بسبب انخفاض كفاءة الرقابة السياسية بصورة خاصة . و تتمثل تلك المظاهر في دفع مرتبات و أجور الموظفين زائدين على الحاجة ، التسبب في مشتريات الحكومة و توريداتها ، عدم إتباع الطرق التجارية في شراء وبيع ما تحتاج الحكومة إلى شرائه أو بيعه ، استئجار المباني و السيارات بدلا من شرائها ، وغير ذلك من مظاهر الإسراف . و لهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في شتى القطاعات على أسس معينة تتمثل في مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية ، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماما ، و بالقدر الإلزام ، فقط ، لتحقيق المنافع الجماعية العامة. هذا فضلا عما يمكن أن تؤديه أجهزة الإعلام و الرقابة المختلفة من أدوار هامة في إيجاد رقابة فعالة و حازمة على عمليات الإنفاق الحكومي بما يضمن توجيه النفقات العاملة إلى الأوجه النافعة .

و الرقابة على الإنفاق العام يمكن أن تمارسها ثلاث جهات هي الإدارة ، الهيئات السياسية و جهات أخرى مستقلة و متخصصة .و بذلك فالرقابة تأخذ أشكالا ثلاثة :

1. الرقابة الإدارية :وهي الرقابة التي تتولاها وزارة المالية على باقي المصالح الحكومية بواسطة المراقبين و الموظفين الحسابيين العاملين في مختلف الوزارات و المصالح و الهيئات . و تنحصر مهمتهم في عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في وجهه وورد في الميزانية العامة و في حدود الاعتماد المقرر له ، فالرقابة الإدارية هنا رقابة سابقة على الإنفاق (contrôle a priori) و في الواقع الأمر ، أن هذا النوع من الرقابة لا يكون ذا فاعلية بصدد ترشيده الإنفاق ، إذ هي رقابة من الإدارة على نفسها وفقا للقواعد و الضوابط التي تضعها الإدارة نفسها . و من ثم فلا تمثل أي ضغط لحجم الإنفاق العام نفسه حيث غالبا لا تميل الإدارة إلى تقييد حريتها .

2. الرقابة السياسية (البرلمانية) : وهي الرقابة التي تمارسها السلطات النيابية و التشريعية . ودور البرلمان لا يقتصر على الرقابة في تنفيذ الاعتمادات المقررة في الميزانية ، بل يمتد أيضا ليشمل حجم الإنفاق

¹ - د / سوزى عدلى ناشد، المرجع سابق، ص53

² - د./محمود طنطاوى الباز ، مخطارات في أدوات و اقتصاديات المالية العامة 1986، ص125

العام و تخصيصه . و يرجع ذلك إلى حق البرلمان في السؤال و الاستجواب و التحقيق و سحب الثقة من الوزير أو الوزارة كلها وحق طلب البيانات و الوثائق عن سير التنفيذ ، و حق فحص الحسابات الختامية و إقرارها و حق إقرار أو رفض الاعتمادات الإضافية . و تظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية و عند اعتماد الحساب الختامي .

و هذا النوع من الرقابة ، وعلى الرغم من أهميته ، قد يكون قليل الفاعلية ، خاصة في الدول النامية ، حيث يلجأ البرلمان إلى مناصرة الإدارة حتى و لو كانت مخطئة .

3- الرقابة المحاسبية المستقلة : و هي التي تقوم بها أجهزة متخصصة مهمتها الأساسية الرقابة على أوجه الإنفاق العام بصورة خاصة ، و تتولى التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني ، و في حدود قانون الميزانية و القواعد المالية السارية . و قد تكون هذه الرقابة سابقة لعملية صرف النفقات أو لاحقة عليها . ويتولى هذا النوع من الرقابة في مصر الجهاز المركزي للمحاسبات و في فرنسا محكمة المحاسبات (Cour des comptes) و مما لاشك فيه أن هذا النوع من الرقابة يعتبر أكثر فاعلية نظرا لتخصص القائمين به ، و توفر إمكانيات المتابعة و التحليل و الحق في الرقابة السابقة و اللاحقة و حق وقف المخالفات و الأخطاء المالية و إبداء الرأي في الإجراءات التي يتعين اتخاذها لتصحيح المسار .

المطلب الثاني : تقسيمات النفقات العمومية .

1 التقسيمات العلمية للإنفاق العام:

هناك العديد من التقسيمات التي تحدد بنيان النفقات العامة للدولة . وبشكل عام يتوقف بنيان النفقات العامة على ما تنقسم إليه من أنواع، وعلى العلاقة القائمة بين هذه الأنواع وعادة فإن أسس التقسيم إدارية واقتصادية وسياسية ومالية . ويمكن للباحث أن يتبع أكثر من مسلك بصدد تقسيم النفقات العامة وفي هذا المبحث سيتم تقسيم النفقات العامة إلى الأقسام التالية:

- 1-التقسيم الوظيفي للنفقات العامة .
- 2-تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها وانتظامها في الموازنة العامة .
- 3-تقسيم النفقات العامة حسب نطاق سريانها .
- 4-تقسيم النفقات العامة تبعا لأثارها في الإنتاج القومي .

أولا : التقسيم الوظيفي للنفقات العامة :

حديث نسبيا حيث يعتمد على المفهوم الحديث للمالية العامة التي لم تعد قاصرا على مجرد تمويل النفقات الإدارية للحكومة، بل أصبحت أداة لتنفيذ سياستها ، و الاضطلاع بوظائف اقتصادية واجتماعية متعددة . فالتقسيم الوظيفي يظهر النفقات العامة للدولة حسب الوظائف التي تمارسها الدولة .

وفي هذا التقسيم تصنف النفقات العامة طبقا للوظائف و الخدمات التي تقوم بها الدولة في مختلف المجالات ، وبناء على ذلك يتم تبويب النفقات العامة في مجموعات متجانسة ، بحيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من هذه الوظائف .

أقسام التقسيم الوظيفي:

النفقات العامة للدولة يمكن أن تظهر تبعا للوظائف التالية :

1- النفقات العامة الاقتصادية :

تشمل الأموال المخصصة للقيام بخدمات تهدف إلى تحقيق هدف اقتصادي .مثل: الاستثمار في المشاريع الاقتصادية المتنوعة ، المنح والإعانات الاقتصادية ، النفقات التي تهدف تزويد الاقتصاد القومي بالخدمات الأساسية كالطاقة ، والنقل ، مشاريع البنية الأساسية .

2- النفقات العامة الاجتماعية:

تتضمن النفقات العامة اللازمة للقيام بخدمات اجتماعية كالمبالغ التي تمنح لبعض الفئات الاجتماعية أو الأفراد ، أو الأسر الكبيرة ذات الدخل المحدود. وكذلك النفقات العامة المخصصة للخدمات الصحية و التعليمية و الترفيهية و الضمان الاجتماعي .

3- النفقات العامة الإدارية:

تتضمن النفقات العامة المخصصة لتسيير المرافق العامة من رواتب أجور العاملين في الإدارات الحكومية ، وأثمان و مستلزمات الإدارات الحكومية ، كما تتضمن المبالغ المخصصة للجهاز الإداري من أجل إعداده وتدريبه لكي يكون قادرا على أداء الخدمات العامة على الوجه الأكمل . كما يدخل ضمنها المبالغ اللازمة لتحقيق الأمن الداخلي واستمرار العلاقات مع الخارج.

4- النفقات العامة العسكرية:

تتضمن النفقات العامة المخصصة لإقامة و استمرار مرفق الدفاع الوطني من رواتب وأجور و نفقات و إعداد ودعم القوات المسلحة و برامج التسليح في أوقات السلم و الحرب شراء الأسلحة وقطع الغيار اللازمة.

5- النفقات العامة المالية :

تتضمن النفقات العامة المخصصة من أجل أداء أقساط وفوائد الدين العام و الأوراق و السندات المالية الأخرى⁽¹⁾ .

مزايا التقسيم الوظيفي :

- 1) يعطي حرية كبيرة في تقسيم النفقات العامة مرنة كبيرة للدولة في تقسيم النفقات العامة.
- 2) يمكن إجمال الوظائف و الأغراض ، فيؤدي ذلك إلى تقسيم النفقات العامة إلى أنواع محدودة ، حيث يمكن تحديد أوجه الإنفاق العام بدقة تامة.
- 3) يمكن أيضا تفصيل النفقات فيؤدي ذلك إلى تعدد هذه الأنواع .الإجمال والتفصيل يتوقف على الهدف من التقسيم و الغرض من الدراسة.

¹ - د/ محمود حسين الوادي و د/ زكرياء أحمد عزام، مبادئ المالية العامة ، دار المسيرة للنشر و التوزيع و طباعة ، طبعة الأول الأردن ، 2007، ص134، 135.

4)التقسيم الوظيفي يمكن السلطة التشريعية و الدارسين من تتبع تطور النفقات العامة على الوظائف النسبية لوظائف الدولة.

5)ييسر إجراءات المقارنة بين وظائف الدول المختلفة ومثيلاتها في الدول الأخرى.
الانتقادات:

أنتقد هذا التقسيم من حيث عدم قدرته على التغلب على بعض الصعوبات الفنية والعملية المتعلقة بخصوصية بعض النفقات العامة.والخاصة عندما نواجه بعض النفقات التي ليس لها طابع وظيفي أو أنها تخص اثر من وظيفة واحدة .. فإن احتسابها على وظيفة معينة سيتقرر بطريقة تحكمية ..كذلك تقسيم وظائف الدولة إلى عدد محدود ينجم عنه عدم تجانس مكونات كل وظيفة.

ثانيا : تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها وانتظامها:

هنا نميز وفقا لهذا التقسيم حسب الانتظام و الدورية ما بين نفقات عامة عادية ونفقات عامة غير عادية .

1-النفقات العامة العادية :

وهي تلك النفقات العامة التي تنفق بشكل دوري ومنتظم سنويا ، دون أن يعني هذا الانتظام و التكرار ثبات مقدار النفقة أو تكرارها بالحجم ذاته .ومثالها الرواتب و الأجور ونفقات الصيانة ونفقات العدالة وفوائد القروض العامة ونفقات الإدارة العامة للدولة .

2-النفقات العامة غير العادية (الاستثنائية):

وهي تلك النفقات العامة التي لا تكرر بانتظام ولا تتميز بالدورية . فهي تحدث على فترات متباعدة و بصورة غير منتظمة ، و مثالها النفقات مكافحة البطالة و نفقات الحرب و النفقات العامة اللازمة لمواجهة الكوارث الكبيرة كالفيضانات و الزلازل والبراكين و المجاعات¹.
مزايا هذا التقسيم :

إرسال قاعدة هامة في مجال تمويل النفقات العامة ، حيث النفقات العادية تتكرر بصورة دورية ، مما يجعل الحكومة قادرة على تقديرها بدقة ، وتدبير ما يلزم لتغطيتها من الإيرادات العادية (إيرادات أملاك الدولة ، الضرائب، الرسوم..)

أما النفقات غير العادية فهي حسب طبيعتها غير متوقعة ومن ثم فانه لا ضرر من السماح للحكومة بتمويلها عن طريق اللجوء إلى الإيرادات العامة غير العادية ، القروض العامة و الإصدار النقدي الجديد.

الانتقادات لهذا النوع من التقسيم :

التقسيم إلى نفقات عادية و غير عادية يقوم على أساس نسبي وتحبي فهو يستند على قاعدة تعتمد على مجرد واقعة التكرار السنوي للنفقة العامة

¹ - د/ محمود حسين الوادي و د زكرياء أحمد عزام، نفس المرجع ، ص 137

و إذا نظرنا إلى النفقات العامة بالاعتماد على فترة أكثر من سنة (5 أو 10 سنوات) فإن العديد من النفقات العامة غير العادية تتحول إلى نفقات عامة عادية.. وخاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الاتجاه الحديث في بعض الدول هو وضع الخطط المالية لفترة تزيد عن السنة .

إذا أخذنا بالمنظور الضيق للفترة الزمنية اقل من سنة فإن عددا من النفقات العامة العادية تتحول إلى نفقات عامة غير عادية .

من ناحية أخرى يؤخذ على هذا التقسيم انه يتفق مع الفكر المالي التقليدي ودور الدولة الحارسة .. والذي يؤكد على تغطية النفقات العامة العادية بالإيرادات العامة العادية وهي إيرادات أملاك الدولة ، الضرائب ، والرسوم ...

ولكن عندما تغيرت الظروف وتطورت دور الدولة إلى الدولة المتدخلة فأدى هذا التدخل المتزايد في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية إلى زيادة النفقات العامة وإلى تنوعها كالنفقات العامة المخصصة للحروب ، أو لمعالجة الأزمات الاقتصادية و البطالة أو التوسع في رأس المال المنتج أو لتحقيق التنمية الاقتصادية في الدول المختلفة ، فلم تعد الإيرادات العادية كافية لتغطيتها ..

ولا بد من اللجوء إلى إيرادات جديدة لتمويل كالقروض العامة و الإصدار النقدي ، لذلك قسم الفكر المادي النفقات العامة إلى نفقات عامة عادية يتم تمويلها من الإيرادات العامة العادية و إلى نفقات عامة غير عادية يتم تمويلها من الإيرادات العامة . تقسيم النفقات العامة إلى عادية و غير عادية سليما في ظل المالية العامة التقليدية فإنه غير سليم في ظل المالية العامة الحديثة. حيث فقد هذا التقسيم أهميته في الوقت الحاضر خاصة انه ليس ممكنا أن تلتزم الدول بالقاعدة الخاصة بالإيرادات العامة .لأن الدول تلجأ إلى الإيرادات العامة غير العادية لتمويل العجز في الموازنة العامة .

ثالثا: تقسيم النفقات العامة حسب نطاق سريانها :

حيث يعتمد هذا التقسيم على¹ مبدأ شمول الإنفاق فتقسم النفقات العامة إلى قسمين :

أ - عامة مركزية.

ب - نفقات عامة محلية.

معايير التمييز بين النفقات المركزية والمحلية :

(1) معيار المستفيد من النفقة:

تعتبر النفقة العامة مركزية إذا كانت موجبة لصالح مجتمع الدولة بكامله، مثل نفقات الأمن والدفاع و البحوث العلمية .

وإذا كانت النفقة موجبة لصالح إقليم معين أو منطقة معينة داخل الدولة فهي نفقة محلية ، مثل نفقات إيصال الكهرباء والماء والهاتف...

وبالتالي فالنفقات العامة المركزية يعود نفعها على كل إقليم من أقاليم الدولة ، والنفقات العامة المحلية يعود نفعها على جميع المواطنين في المجتمع.

¹ - د/ محمود حسين الوادي و د زكرياء أحمد عزام، نفس المرجع ،ص 138-139

(2) معيار من يتحمل عبء النفقة العامة:

تعتبر النفقة العامة مركزية إذا تحمل المجتمع عبأها عن طريق الموازنة العامة للدولة، وتكون النفقة العامة محلية إن تحمل عبأها مجتمع إقليم عن طريق الموازنة المحلية للإقليم.
الانتقادات :

وانتقد هذا المعيار لأن كثيراً من النفقات المحلية تمول بإعانات من الموازنة العامة للدولة ، ولهذا فإن عبء النفقات المحلية يقع على عاتق المجتمع بكامله وليس على مجتمع إقليم محدد .

(3) معيار الموازنة التي ترد فيها النفقة العامة :

يرى بعض الاقتصاديين أن خير معيار هو النظر إلى الموازنة التي ترد فيها النفقة العامة، فالنفقة العامة مركزية إن وردت في الموازنة العامة ، و النفقة العامة محلية أن وردت في موازنة الإقليم بغض النظر عن الاستفادة منها ومن يتحمل عبأها .

وهنا فائدة من الناحية الإدارية فهو يساعد على إجراء المقارنة في الإنفاق على مستوى الأقاليم وتحديد نصيب الفرد من هذا الإنفاق في كل إقليم كما يسهل عملية متابعة تطور الإنفاق خلال الفترات المختلفة الأمر الذي يمكن السلطة المركزية من تحديد أي الأقاليم هو المحتاج إلى إعانات من السلطة المركزية.

رابعا : تقسيم النفقات العامة تبعاً لآثارها في الإنتاج القومي :

يمكن تقسيم النفقات العامة حسب تأثيرها على الإنتاج القومي إلى قسمين :

(1) النفقات العامة الحقيقية :

وتنطوي بصفة عامة على النفقات العامة التي تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي هي النفقات المنتجة التي تتم بمقابل يتمثل في السلع و الخدمات ومنها مرتبات و أجور موظفي الدولة .والنفقات اللازمة بالقيام بالخدمات التعليمية وتنطوي بصفة عامة على النفقات العامة التي تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي هي النفقات المنتجة التي تتم بمقابل يتمثل في السلع و الخدمات ومنها مرتبات و أجور موظفي الدولة .والنفقات اللازمة بالقيام بالخدمات التعليمية و الصحية أو القيام بالمشروعات الإنتاجية وما يتطلبه من معدات وتجهيزات مادية وخبرات فنية لإدارتها ، وينشأ الأثر المباشر لهذه النفقات من خلال وجود طلب فعال من جانب الدولة يؤثر على حجم ونوع الإنتاج ويولد دخلاً ممن يزودون الدولة بهذه السلع والخدمات الطلب الفعال¹

(2) النفقات العامة التحويلية:

تلك النفقات العامة التي لا تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي ، ولا تفعل بصورة مباشرة سوى أنها تحول القوة الشرائية فيما بين الأفراد و الجماعات أي لا تعدو كونها تعيد توزيع الدخل القومي وهي عادة تتم بدون مقابل وقدرة اعتمد كتاب المالية العامة في التفرقة بين النفقات العامة الحقيقية والتحويلية بعض المعايير.

معايير التفرقة بين النفقات العامة الحقيقية والتحويلية :

(1) معيار المقابل المباشر:

¹ - د/ محمود حسين الوادي و د زكرياء أحمد عزام، نفس المرجع ، ص 141

ويعرف المقابل المباشر ما تحصل عليه الدولة من الأموال المادية أو الخدمات مقابل نفقاتها العامة وبناء على ذلك تكون النفقة العامة حقيقية إذا ما حصلت الدولة على خدمات أو أموال عينية مقابل نفقاتها العامة وتكون النفقة العامة تحويلية إذا كان بدون مقابل .

ولا يغير من طبيعة هذه النفقات التي تحصل الدولة على مقابل لها في صورة سلع وخدمات قيام الدولة بتوزيع هذه السلع و الخدمات بعد ذلك بالمجان على المواطنين كالخدمات التعليمية و الصحية و الاجتماعية إذ تعتبر نفقاتها من بين النفقات الحقيقية التي حصلت الدولة في مقابلها على كل من خدمات الموردين و المقاولين الذين قاموا بعملية الإنشاء وتزويدها بالمعدات اللازمة لها ، وخدمات القائمين على شؤونها كالمعلمين و الأطباء و الأخصائيين الاجتماعيين.

فالعبرة هي واقعة الإنفاق وليست العبرة في التوزيع المجاني الذي يعتبر واقعة أخرى لاحقة عليها .

2) معيار الزيادة المباشرة في الإنتاج القومي :

فالنفقات العامة الحقيقية هي تلك النفقات التي تخصصها الدولة مباشرة لاستخدام جزء من الموارد الاقتصادية للمجتمع في إنتاج السلع و الخدمات لإشباع الحاجات العامة أي التي تورد إلى إنتاج جديد و زيادة الدخل القومي بصورة مباشرة.

مثل النفقات المخصصة للدفاع وللخدمات المدنية والتعليم والقضاء والمواصلات والبريد والنفقات التحويلية تلك النفقات التي تخصص للمدفعوعات التي تتم بدون مقابل مثل إعانات المرضى والبطالة والمعاشات والإعانات الاقتصادية التي تدفع إلى بعض المنتجين لتخفيض أسعار السلع والخدمات التي ينتجونها و فوائد الدين العام أي أن النفقات التحويلية لا تؤدي إلى استخدام مباشر لموارد المجتمع ومن ثم لا تؤدي إلى زيادة مباشرة في الإنتاج القومي¹ .

3) معيار من يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع:

الإنتاج يعني استهلاك جزء من عناصر الإنتاج ، وبناء عليه فإننا يمكن أن نفرق بين النفقات الحقيقية والتحويلية لاعتماد على تأثيرها في استهلاك الموارد المادية و عناصر الإنتاج ومن يقوم بهذا الاستهلاك .
ها هو الشخص العام الذي قام بالإنفاق أم الأفراد، ونكون أمام نفقات حقيقية إذا كانت الدولة (الشخص العام هي التي تستخدم وبصورة مباشرة الموارد العينية وعناصر الإنتاج مثل رواتب وأجور الموظفين و العمال أو ما يعرف بالاستهلاك الحكومي المباشر.

أما النفقات العامة التحويلية فهي النفقات التي تؤدي إلى استهلاك الموارد العينية وعناصر الإنتاج استهلاكاً

نفقات عامة منتجة : تزيد الدخل القومي وتؤدي إلى إعادة التوزيع .

نفقات عامة موزعة : تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل دون زيادته .

¹ - د/ محمود حسين الوادي و د/ زكرياء أحمد عزام، نفس المرجع ، ص 142

المطلب الثالث : قواعد الإنفاق العام .

أولاً : قاعدة المنفعة القصوى :

تعني قاعدة المنفعة القصوى ، أن تهدف النفقات العامة ، إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة ، أو تحقيق أكبر رفاهية لأكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع ، و خاصة أن أحد أركان النفقات العامة هو تحقيق المنفعة العامة .

ثانياً : قاعدة الاقتصاد والتدبير :

تعني هذه القاعدة أن تتجنب الدولة و السلطات العامة و الإسراف و التبذير في الإنفاق فيما لا مبرر و لا نفع له ، و كذلك الابتعاد عن الشح و التقدير ، فيما إذا كانت هناك الضرورة و المنفعة و الدواعي الجدية المبررة للإنفاق أي الاقتصاد في الإنفاق و حسن التدبير .

و تتضح أهمية قاعدة الاقتصاد و التدبير في الإنفاق العام ، إذا مما لاحظنا أن النفقات العامة تنطوي على تصرف في مال يخرج من خزانة الدولة ، و يقوم على هذا الإنفاق أفراد لا يملكونه ، و من ثم لا يكونون حريصين عليه قدر حرصهم على أموالهم الخاصة مما يغري بالبذخ و التبذير ، فمن مظاهر البذخ زيادة عدد العاملين في الأجهزة الإدارية على الحاجة الحقيقية لمتطلبات العمل ، و وضع كل منهم في غير مكانه المناسب ، الإسراف في شراء الأجهزة غير الضرورية ، و عدم الاستخدام العقلاني لها ، و تأمين الصيانة الضرورية لإطالة عمرها الإنتاجي في تقدير الأموال اللازمة لإنشاء بعض المشاريع و المصانع الإنتاجية ، كثرة عدد السيارات و سوء استخدامها ، و الاهتمام بالمظاهر و الزخرفة في الأبنية الحكومية ، و بخاصة في الدول النامية تطبيقاً لمبدأ التقليد و المحاكاة للنمط الاستهلاكي في الدول المتقدمة .

ويؤدي حدوث الإسراف و البذخ في الإنفاق العام إلى ضياع أموال عامة ، كان من الممكن أن تستخدم و توجه إلى أوجه استخدام أخرى ، تكون الفائدة منها أكبر و أجدى ، إضافة إلى أنه يضعف الثقة العامة في مالية الدولة و يعفي المكلفين بدفع الضريبة مبرراً للتهرب من دفعها¹.

حتى يتم تطبيق هذه القاعدة و إدراك الوفرة في التكاليف ، لتحقيق الرشد في الإنفاق العام و تحقيق أكبر منفعة اجتماعية بأقل التكاليف يتطلب الأمر أن يتوافر لدى الدولة رقابة مالية حازمة ، يمتد سلطانها إلى كل بند من بنود النفقات العامة ، و يقف خلفها رأي عام يقظ ساهر على مصلحته العامة ، إلى جانب جهاز إداري عالي الكفاءة ، يشعر بمهمته و حدودها في التنفيذ السليم إلى جانب تضافر و تعاون جهود الرقابة الإدارية و التشريعية التي تقوم بدور فعال في الكشف عن أوجه الإسراف و التبذير ، و فرض العقاب اللازم على المخالفين .

¹ - د/ عاطف صدقي، المالية العامة، المرجع السابق ، ص 206.

ثالثا: قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية :

و 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 الزماني و المكاني ، و بخاصة أن النفقات العامة هي مبالغ ضخمة مخصصة لإشباع الحاجات العامة ، وتحقيق المنفعة العامة .

و تظهر أهمية هذه القاعدة ، أنها ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين ، و هما : قاعدة المنفعة القصوى ، و قاعدة لاقتصاد و التدبير ، و التأكد من استمرار تحققهما من خلال كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة ، و هو يتمثل في احترام الإجراءات القانونية ، التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية ، عند إجراء الإنفاق العام ، بوساطة مختلف أساليب الرقابة المتعارف عليها .

و تعد هذه القاعدة مظهرا آخر من مظاهر الاختلاف بين المالية العامة و المالية الخاصة ، التي لا تحتاج إلى إجراءات و موافقة مسبقة بل يكفي أن تصدر الموافقة ممن يملك حق الإنفاق ، الفرد أو الشركة الخاصة ، دون الحاجة إلى موافقة مسبقة .

المبحث الثالث : حدود الإنفاق العام .

إن الزيادة الحقيقية للنفقات العامة ، فهي تعني حتما زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة . ويدل ذلك غالبا على ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و سوف نتطرق في المطلب الأول : ظاهرة تزايد النفقات العمومية و المطلب الثاني الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العمومية أما المطلب الثالث : الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العمومية .

المطلب الأول : ظاهرة تزايد النفقات العامة

إن حجم الإنفاق العام ازداد و بشكل مستمر في معظم دول العالم ، رغم معارضة الاقتصاديين التقليديين لزيادة حجم النفقات العامة ، و الواقع أنه قد ازداد حجم النفقات العامة بشكل ملحوظ و سريع بعد الحرب العالمية الأولى و الثانية ، حتى أصبحت هذه الزيادة المستمرة في حجم الإنفاق العام تعرف باسم (ظاهرة نمو الإنفاق العام) و لم تقتصر على الزيادة المطلقة لأرقام الإنفاق بل كانت الزيادة أيضا نسبية¹ .

و الزيادة المطلقة تعني أن حجم الإنفاق العام يزداد من عام إلى آخر ، حيث ظهرت أرقام في الميزانيات لبعض الدول دلت و بشكل واضح على هذه الزيادة المطلقة، ففي الولايات المتحدة الأمريكية ، ازداد الإنفاق العام بصورة مطلقة بمقدار 400 ضعف خلال الثمانين عاما الأخيرة . وفي بريطانيا ازدادت الأرقام للإنفاق العام من 230 مليون جنيه إسترليني في سنة 1900م إلى 58506 ملايين جنيه إسترليني في عامين 1976 أي بزيادة مقدارها

¹ - د/ محمود حسين الوادي، د/ زكرياء أحمد عزام، نفس المرجع ، ص 123

254 مرة خلال الفترة المذكورة . ونجد أيضا أنه في بعض الدول النامية كان هناك زيادة مطلقة لحجم الإنفاق العام ففي مصر بلغت النفقات العامة في سنة 1900م 10.8 مليون جنيه وارتفعت لتصل إلى مليون جنيه في سنة 1980م.

أما الزيادة النسبية لحجم الإنفاق العام فتعني نسبة الزيادة المطلقة إلى بعض المتغيرات الاقتصادية المهمة في الاقتصاد . واهم هذه المتغيرات هو إجمالي الناتج القومي أو الدخل القومي . فلوحظ أن نسبة الإنفاق العام إلى الناتج القومي تتزايد باستمرار . ففي الولايات المتحدة ، بلغت نسبة الإنفاق العام الناتج الكلي ما بين 7-32/ خلال فترة الثمانين عاما الماضية ، وهذا يشير إلى أن حجم القطاع العام النسبي قد تضاعف حوالي أربعة مرات تقريبا خلال الفترة المذكورة . وفي بريطانيا كانت نسبة الإنفاق العام إلى إجمالي الناتج القومي في الفترة ما بين 1910-1974 تتراوح ما بين 12-49/ ، أي بمقدار أربعة أضعاف عما كانت عليه في بداية الفترة المذكورة وتعتبر هذه الظاهرة هي إحدى السمات المميزة للمالية العامة في هذا العصر من أجل توفير خدمات للمجتمع و الحد من الاحتكارات و لتحقيق الاستمرار الاقتصادي .

واهتم العالم الألماني الاقتصادي ادولف فاجنر بدراسة التطور المالي للدولة للتعرف على علاقة زيادة النفقات العامة بنمو الدخل القومي من خلال إصدار قانونه عام ، 1892 فحسب رأي فاجنر النشاط الحكومي يزداد كما و يتعدد نوعا بمعدل اكبر من معدل زيادة عدد السكان ، بحيث لا يقتصر الأمر على زيادة مطلقة في حجم النفقات العامة بل تنطوي هذه الزيادة على ارتفاع طردي في نسبة النفقات العامة إلى الدخل القومي نتيجة التحول الصناعي وتعدد الحاجات العامة التي على الدول تحملها . و على الرغم من الانتقادات التي وجهت لقانون فاجنر لطابعه غير العالم الذي يصعب تطبيقه في جميع المجتمعات في مختلف مراحل نموها وتطورها ، إلا انه أعطى دليلا على أن النفقات العامة لا سبيل إلى تخفيضها لأن معنى تخفيضها مخالفة طبيعة الأشياء و السير عكس التطور¹ .

المطلب الثاني : الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العمومية .

وهي تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة الخدمات العامة سواء من ناحية الكم أو الكيف ، وبالتالي يزداد حجم الإنفاق العام ، أو هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة فعلية في القيمة الحقيقية للنفقات العامة في بلد معين إذا بقي سكانه و مساحته دون تغيير مثل التوسع في نفقة عامة لإشباع نفس الحاجة السابقة أو إشباع حاجات عامة جديدة أو كليهما معا .

¹ - د/ محمود حسين الوادي ، د زكرياء أحمد عزام، نفس المرجع ، ص 124

وتقسم الأسباب الحقيقية لزيادة النفقة العامة إلى خمسة أسباب رئيسية قسمت على خمسة مجموعات هي اقتصادية ، وسياسية ، واجتماعية ، وإدارية و مالية . والآن تستعرض هذه الأسباب بشيء من التفصيل

الأسباب الاقتصادية وهي التي ترجع نمو الإنفاق العام إلى عوامل اقتصادية وأهمها :

1) النمو الاقتصادي وزيادة الدخل القومي :

انه من الطبيعي أن يصاحب النمو الاقتصادي في أي مجتمع ارتفاع متوسط دخل الفرد الحقيقي و بالتالي يترتب على ذلك زيادة في الطلب على السلع و الخدمات الاستهلاكية . والسلع و الخدمات العامة ما هي إلا مجموعة من ضمن تلك السلع و الخدمات التي يزداد طلب أفراد المجتمع عليها حين يرتفع مستوى دخلهم . وكما و الواقع بان المرونة الداخلية للطلب على السلع و الخدمات العامة تعتبر مرنة و عالية ، وبالتالي ازدياد بسيط في دخل الأفراد يطالبون بمزيد من السلع و الخدمات العامة أو يطالبون بمستوى جيد منها ، لم يكن بمقدورهم مطالبة الحكومة بها قبل ارتفاع دخولهم ، مثل مستوى جيد من الصحة و التعليم وشبكات الطرق . وهذا الشيء يؤدي بالتالي إلى نمو الإنفاق العام من أجل إشباع مثل تلك الحاجات العامة .

تطور دور الدولة الاقتصادي كان في السابق دور الدولة حيادي و لم يكن للدولة الدور الكبير في إشباع كافة الحاجات العامة سوى الحاجات الأساسية العامة كالدفاع ، الصحة و التعليم¹

ولكن توسع النشاط الاقتصادي للدولة بسبب فشل نظام السوق ، وعدم تحقيق الاستقرار الاقتصادي في الأنظمة الرأسمالية لذا أصبح تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أمرا أساسيا من أجل تحقيق تلك الأهداف ، فزاد حجم الإنفاق العام الذي اعتبر من أهم الأدوات المستخدمة لتحقيق أهداف المجتمع . ولا ننسى دور سياسة التأميم من خلال السيطرة المباشرة على جانب هام من النشاط الإنتاجي للمجتمع بقصد زيادته من ناحية و توزيع ناتجه توزيعا متساويا من ناحية أخرى كل ذلك أدى إلى زيادة حجم الإنفاق العام زيادات كبيرة .

2) توسع الدول في تقديم الإعانات و المساعدات و القروض للدول الأجنبية من أجل تدعيم العلاقات الدولية .

فكثيرا من الدول المتقدمة و بعض الدول الأخرى تستخدم المساعدات الخارجية كأداة من أدوات السياسة الخارجية ، مما زاد في حجم الإنفاق العام لمثل هذه البلدان .

ج) الأسباب الاجتماعية :

وأهم أسباب الزيادة في الإنفاق العام تعود إلى العوامل الاجتماعية التالية:

1) نمو الوعي الاجتماعي بين أفراد المجتمع :

فزاد هذا من مطالبه الأفراد في تحقيق العدالة الاجتماعية بين فئات المجتمع كالمطالبة بإعادة توزيع الدخل و الثروة من أجل إزالة الفوارق الاجتماعية ، و كذلك توفير الخدمات العامة في مختلف الميادين فزاد بذلك الإنفاق العام في المجال الاجتماعي . ويمكن إرجاء رد فعل الحكومات في زيادة النفقات الاجتماعية ، نتيجة للضغوطات الاجتماعية التي برزت من آثار انتشار التعليم و الثقافة ، والتقدم الصناعي ، واتساع الحركات

¹ - د / محمود حسين الوادي ، د / زكرياء أحمد عزام، نفس المرجع ، ص 125 - 126

العالمية و النقابية ، وانتشار النزعات الاشتراكية . فتوسعت الحكومات في مجال الإنفاق الاجتماعي مثل ضمان حد أدنى للأجور ، مشروعات الضمان الاجتماعي ، التأمين الصحي للعمال ، التأمين ضد البطالة ، تعويض إصابات العمل ، كل هذا أدى إلى زيادة الإنفاق العام (نمو حقيقي في الإنفاق العام)

(2) زيادة عدد السكان:

فزيادة عدد السكان يتطلب زيادة الخدمات العامة التي تقدمها الدولة لأفراد المجتمع، وذلك من أجل المحافظة على متوسط نصيب الفرد من تلك الخدمات كذلك يترتب على زيادة السكان تحرك سكاني من الريف إلى المدينة، أي الزحف إلى المناطق الحضرية.

ومن المعلوم أن متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة في المدينة أكبر منه في الريف. وعلى هذا فإن زحف السكان إلى المدن يتطلب زيادة الخدمات العامة في المدن مثل مشروعات المياه ، الإنارة ، المرور ، المواصلات بالإضافة إلى زيادة النفقات العامة في المجالات التقليدية للحكومة ، مثل المحافظة على الأمن و تحقيق العدالة ، وذلك نتيجة تفكك الروابط الاجتماعية التي كانت تحكم مجتمع الريف . كما يمكن أن تؤدي زيادة عدد السكان إلى تغير الهيكل السكاني في المجتمع ، فتزداد نسبة الشيوخ و الأطفال في المجتمع، مما يتطلب زيادة في الإنفاق العام في أوجه معينة مثل المستشفيات و علاج الأطفال ، وكذلك فتح ملاجئ و دور نقاهة للشيوخ ، إلى غير ذلك من هذه المتطلبات الاجتماعية التي تزيد من حجم الإنفاق العام .

(د) الأسباب الإدارية :

وهذه ترتبط بعوامل ذات علاقة بالتوسع الأفقي و الرأسي للجهاز الإداري للحكومة⁽¹⁾ . وهناك مجموعتان من الأسباب الإدارية هما:

• توسع الجهاز الإداري للحكومة :

نتيجة لتطور دور الدولة و التوسع في الخدمات العامة التي تقدمها الدولة للمجتمع كنتيجة طبيعية للتطور الاجتماعي و الاقتصادي و السياسي للدول، زاد بذلك عدد الوزارات و الهيئات و المؤسسات و المصالح المتعددة التي تقوم كل منها بدور مختلف في مجال الخدمة العامة. بالإضافة إلى التخصص و تقسيم العمل الذي يحتاج إلى عدد من الموظفين في الجهاز الإداري للحكومة وبالتالي ازدياد النفقات العامة.

بالإضافة إلى ما سبق ، فهناك ظاهرة في معظم الحكومات ، وهي أن عدد الموظفين في الأجهزة الإدارية الحكومية يزداد بمعدل أعلى من زيادة الخدمات العامة ، ويمكن تفسير هذه الظاهرة بان المديرين في الوحدات الإدارية الحكومية يلجئون إلى زيادة عدد الموظفين في دوائهم دون أن يكون هناك حاجة ضرورية لهم . ويكون الدافع وراء هذا في بعض الحالات إبراز أهمية المنصب الإداري الذي يمثله المدير ، أو شعور المدير بأن طلبه للعدد المطلوب من الموظفين سوف . يخفض من قبل السلطات العليا ، و ليضمن ذلك العدد بالتالي فإنه يزيد من عدد الموظفين المطلوبين على الحاجة الحقيقية لهم و يترتب على ذلك كله توسع في الجهاز الإداري في عدد الموظفين فيمتلك الأجهزة مما يزيد من حجم الإنفاق العام .

• استخدام الأساليب الإدارية الحديثة :

¹ - د/ محمود حسين الوادي ، د/ زكرياء أحمد عزام، نفس المرجع ، ص 129 - 130

فالهدف من هذه الأساليب هو رفع الأداء ، وضبط ومراقبة للحسابات في الدوائر الحكومية . فالمعدات المكتبية و الكمبيوترات و الآلات الحاسبة الإلكترونية يتطلب زيادة في النفقات .بالإضافة إلى رفع كفاءة الأداء في مثل تلك الدوائر الرسمية يحتاج إلى رفع مستوى نوعية الموظفين ، مما يستدعي دفع مرتبات أعلى من أجل استقطابهم في الوظائف العامة (بعقود خاصة) وكل هذا يؤدي إلى زيادة حجم الإنفاق العام .

هـ) الأسباب المالية:

وهذه الأسباب ذات منشأ مالي يرتبط بصورة أساسية بزيادة الإيرادات العامة و الأسباب هي :

• توافر فائض في الإيرادات العامة :

في الوضع الطبيعي للدولة يتعين إلا تحقق من الإيرادات ما يزيد عن حاجة نشاطها وإلا أدت هذه الإيرادات إلى قيام الإيرادات الحكومية بعدم الالتزام بالقواعد السليمة للإنفاق أما بالتبذير أو باستخدام أوجه جديدة للإنفاق مما يصعب التراجع عنها ولهذا ، فمن الأفضل انه كلما تمكنت الدولة من زيادة مواردها المالية كلما مكنتها ذلك من زيادة الإنفاق العام .وهذا يعتمد على قدرتها في تنوع مصادر الإيرادات الحكومية و الأساليب المستخدمة في تحصيلها. وهذا يعتمد بالتالي على تقدم الدولة اقتصاديا وإداريا واجتماعيا .

فالدول المتقدمة لديها المقدرة في هذا المجال بشكل اكبر من الدول النامية ، ولهذا نجد أن حجم الإنفاق في الدول المتقدمة اكبر .

• لجوء الحكومات إلى أسلوب الافتراض الداخلي والخارجي :

فهذا أدى إلى زيادة الإنفاق العام . فالدولة تلجأ إلى إصدار سندات للاكتتاب للأفراد بشروط سهلة و مناسبة مثل إعفاء فوائد السندات من الضرائب ، وهذا يؤدي إلى توسع الدولة بالإنفاق العام في المشاريع الرأسمالية و الاجتماعية فالجزء المتبقي بعد توزيع الأرباح على أفراد يذهب للنفقة العامة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى يزيد من أعباء الدولة في تسديد خدمة الدين من فوائد سداد أصل الدين . وعلى هذا ، فان زيادة الإيرادات العامة بكل وسائلها شجعت معظم الحكومات على زيادة حجم إنفاقها .

¹ - د /محمود حسين الوادي ، د / زكرياء أحمد عزام، نفس المرجع ، ص 131

المطلب الثالث: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العمومية .

كما ذكر سابقا ، فهذه الأسباب هي تلك التي تؤدي إلى تضخم في الرقم الحسابي للنفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في التكلفة الحقيقية أي في كمية السلع و الخدمات المستخدمة لإشباع حاجات عامة . أو حتى في تحسين مستوى الخدمة المقدمة العامة . وهذه الأسباب هي :

1. ارتفاع مستوى الأسعار:

الذي يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية للنقود (التضخم المالي) . مما يستدعي أن تدفع الحكمة مبالغ أكبر من أجل المحافظة على الكمية نفسها من الخدمات العامة التي تقدمها . لذا فإن حجم النفقات العامة لا يعكس ، بأي حال من الأحوال ، أي زيادة في السلع و الخدمات العامة المقدمة للمجتمع . وتستخدم الأرقام القياسية لمستويات الأسعار للتخلص من اثر تغيرات السعر على مستوى حجم الإنفاق العام ، وبيان النمو الحقيقي من الظاهري في هذا الصدد

2. اختلاف الطرق المحاسبية العامة المستخدمة : (الفن المالي)

فتغير الطرق المحاسبية العامة يمكن أن تظهر زيادات كبيرة في حجم الإنفاق العام . فاستخدام أسلوب صافي الحسابات عند إعداد ميزانيات الهيئات و المؤسسات العامة المستقلة يظهر حجم الإنفاق العام صغيرا نسبيا فوفقا لهذا الأسلوب يتم خصم إجمالي الإيرادات من إجمالي النفقات العامة لمثل هذه المؤسسات أو الهيئات .

3.زيادة مساحة الإقليم أو عدد السكان :

فاتساع أقاليم الدولة له الدور الكبير في زيادة النفقات الواضحة في موازنة الدولة ظاهريا . و يمكن معرفة ذلك من خلال معرفة نصيب الفرد من النفقات العامة و بالتالي من الخدمات المقدمة من قبل الدولة . فرغم ازدياد أرقام النفقات العامة في موازنة الجمهورية العربية المصرية بعد وحدة كل من سوريا ومصر ، إلا أن نصيب الفرد من هذه النفقات و الخدمات لم يزداد وبالتالي الموازنة كانت لإقليمين ولشعبين¹.

- د/محمود حسين الوادي ، د / زكرياء أحمد عزام، نفس المرجع ، ص 134¹

خلاصة:

لقد تبين لنا أن الدولة و الهيئات التابعة لها تعتمد على الإنفاق من أجل إشباع الحاجات العامة و بكل شكل من الأشكال الإنفاق يجب أن يأخذ الصفة النقدية حتى يمكن القول أننا بصدد نفقة عامة و يتم وفق قواعد تحكمه للحد من الزيادة المستمرة باختلاف أسبابها، و أهم نتيجة لضبط الإنفاق العام هو تسهيل النظام المالي للدولة و إعطائه فعالية أكثر و ذلك بإقرار مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها طبقا للمصلحة العامة دائما و هي نفسها الميزة التي تميز المالية العامة عن المالية الخاصة

الفصل الثالث:

تمهيد:

تحضى الرقابة المالية بسلطة مالية معتبرة تشكلت على مر العصور عبر مرحلة صراع طويل مشكلة الإنفاق العام منذ القرن التاسع عشر ، حتى أصبحت تلك السلطة من أهم مصادر قوتها في مواجهتها وتمثل السلطة المالية للرقابة في توجيه ومراقبة نفقات الدولة و اتخاذ الوسائل الضرورية للتسيير الحسن للميزانية سواء عن الرقابة الداخلية أو الخارجية ، لتأسس لنفسها ما يعرف بالرقابة المالية على الميزانية العامة للدولة .

المبحث الأول: فعالية الرقابة المالية و سياسة ترشيد النفقات العمومية

المبحث الثاني: تقييم و أفاق الرقابة المالية

المبحث الثالث: نظرة عامة حول مصلحة المراقبة المالية ما بين البلديات

المبحث الأول: فعالية الرقابة المالية وسياسة ترشيد النفقات العمومية

تساعد الرقابة بمختلف أنواعها على ترشيد الإنفاق والحفاظ على الأموال الموجهة له، وتجنب إسرافها وتبذيرها وهو ما استدعى ضرورة العمل على دعم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على تحقيق ذلك. تعد الرقابة المالية الحقيقية على تنفيذ الميزانية العامة ضرورة حتمية، لما لها من إيجابيات كرفع من مستوى الحكم والحفاظ على المال العام وحمايته من التبذير والاختلاس.

المطلب الأول: الرقابة المالية على النفقات العامة .

المطلب الثاني: ماهية ترشيد النفقات العمومية .

المطلب الثالث: مقاربات المؤسسات المالية الدولية في الاستعمال الرشيد للإنفاق العام .

المطلب الأول: الرقابة المالية على النفقات العامة

1/ الرقابة المالية البرلمانية

تعد الرقابة المالية البرلمانية (التشريعية) إحدى أشكال الرقابة التي تنتهجها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ويمكن تعريفها على أنها " سلطة تقصى الحقائق من جانب السلطة التشريعية حول أعمال السلطة التنفيذية بغية الكشف عن عدم التطبيق السليم للقواعد العامة في الدولة ومدى الالتزام بقرارات السلطة التشريعية و الدستور و القوانين وتحديد المؤسسات عن ذلك ومساءلة القائمين عليه".

- الرقابة المالية المعاصرة لتنفيذ الموازنة العامة: إذ تعد هذه الرقابة من أدق وأقوى الرقابة على الإطلاق لأنها رقابة أنية ومستمرة في مختلف مراحل الأداء، وتعد هذه المرحلة مهمة لأنها تكشف الأخطاء والمخالفات المقصودة والغير مقصودة في وقتها مما يسهل معها اتخاذ الإجراءات ومعالجتها وتجنب تضخمها قبل إتمام العمل، وتكون هذه الرقابة إما عن طريق الأعضاء أنفسهم وذلك باستخدام وسائل البرلمانية من أسئلة، أو استجواب، أو تحقيق نيابي، أو سحب الثقة من الحكومة أو الوزير المعني، إذا ثبتت مسؤوليتها السياسية أو الجنائية، أو تكون الرقابة عن طريق أجهزة رقابية عليا مثل الجهاز المركز للرقابة والمحاسبة، والذي يقوم بمراقبة تنفيذ الميزانية العامة في جميع المرافق الحكومية أو الهيئات التي تمويلها الدولة، وتقدم تقارير إلى رئيس الدولة والمجلس النواب حيث أن الجهاز يوافق السلطة التشريعية بجميع التقارير الدورية والبيانات المعلومات الواردة عن نشاط الأجهزة التنفيذية بمختلف مستوياتها بهدف تحليلها وتقييمها.

المطلب الثاني: ماهية ترشيد النفقات العمومية

يعتبر ترشيد الإنفاق العام من المفاهيم الاقتصادية، العقلانية المرتبطة بالسلوك الاقتصادي للفرد و المجتمع ككل وبالرغم من الاختلافات المفاهيمية، التطبيقية لترشيد الإنفاق إلا أن هناك اتفاقا واسعا حول أهمية مبدأ ترشيد الإنفاق وضروريته خصوصا في ظل الأزمات المالية التي تعصف باقتصاديات الدول من حين لآخر.

أولا : مفهوم ترشيد الإنفاق العام

يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى الأساس رشيد، دون إسراف، (زيادة الإنفاق العام عن موضع الاعتدال يعد سفه وكذا إنقاصه يعتبر تقتيرا) ويتضمن ترشيد الإنفاق ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، و الوصول بالتبذير و الإسراف إلى الحد أدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية ، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، أي بمعنى آخر الإدارة الرشيدة للإنفاق

ثالثا: متطلبات نجاح عملية الترشيد الإنفاق العام

إن سلامة عملية الترشيد الإنفاق العام والتكامل عناصرها في الخطوة الأولى لوجود إنفاق عام رشيد، لكنها بمفردها غير كافية فهي بحاجة إلى توافر ضمانات و متطلبات كي يمكن إنجاز هذه العملية على الوجه المطلوب ونشير فيما يلي إلى أهم المتطلبات:

1- ضرورة توافر بيئة السليمة للحكم: إن الالتزام بمبادئ الحوكمة ضروري جدا لعملية ترشيد الإنفاق العام، فالإدارة الرشيدة لموارد الدولة وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى الجميع و الرقابة المالية والمساءلة الجادة عن موارد الدولة سواء في جانب الصرف أو التحصيل، وكذا السماح بمشاركة جميع أطراف المجتمع في رسم سياسات الدولة وتوجيه نفقاتها، سوف يساهم فعلا في ذلك، هذا الفضل على أن الحوكمة تحارب كل أشكال الفساد وهدر المال العام، ما يعمل في النهاية على ترشيد الإنفاق العام.

2- كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها: إن توفر الإدارة السياسية والمشاركة الفعالة في غياب جهاز إداري كفاء يتولى الإشراف على مختلف المرافق والهيئات العامة ، والقيام بالوظائف المحددة لها ، لا يحقق عملية الترشيد للإنفاق العام ، حيث نجد - خاصة في الدول النامية - ضعفا كبيرا في تحصيل الإيرادات العامة ، وفي حالات كثيرة لا تقوى الإدارة العمومية على مواجهة أصحاب المصالح ، الذين يفلتون من الضرائب بسهولة .

3- التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة: ينبغي تطبيق كل ما يتم التوصل إليه عن طريق الخبرة على ترشيد الإنفاق العام ، وكذلك إقامة سياسة اقتصادية حكومية تكون رهينة وجود حكومة قوية لديها القدرة على السماع والاعتناء ، وتقدير الخبرات ومناقشتها بكل موضوعية ، وكذلك رهينة شعب يؤمن بالنصح ويعمل به ، ويجبر الحاكم على الالتزام به .

4- توفر نظام محاسبة ورقابة فعلة: بحيث تستطيع مختلف الجهات المعنية ، من خلاله التعرف على كل عمليات الإنفاق العام ومجالاته ، ويمكنها من تقييم كل عميلة، ولعل أكبر دليل على قوة الدولة التزامها بنشر نتائج نشاطها، وإطلاع الرأي العام على متزعم القيادة إذ بقدر نجاح الدولة في ذلك بقدر ما يطمئن إليها أفرادها وهيئاتها، وهذا ما يؤدي بهم إلى المساهمة في إنجاز عملية الترشيد وتضمن للسياسة المنتهجة فعالية حقيقية .

5- الابتعاد عن المزاحمة القطاع الخاص: وذلك بعدم إقامة المزيد من المشروعات العامة المملوكة للدولة وفتح المجال للقطاع الخاص للاستثمار فيها، فالتوسع في المشاريع العامة من قبل الدولة ينتج عنه المزيد من عجز الميزانية ونمو المديونية وقد أثبت التجارب خاصة في ظل التوجه نحو السوق أنه بإمكان الاعتماد على القطاع الخاص في إنجاز الكثير من المشروعات التي كانت حكرا على الدولة وربما بتكلفة أقل مما تنجزها الدولة، ذلك أن المستثمر الخاص يكون حريصا أكثر على الأموال من أجل تحقيق أكثر ربح، أما إذا قامت بتلك المشاريع الدولة فمن الممكن أن يحدث هناك اختلاس أو تبذير للمال العام، مما يزيد في تكلفة إنجاز المشروع ويبعدنا عن ترشيد الإنفاق.

لهذا أصبح من الضروري أن يكون تدخل الدولة وفق ضوابط ومعايير تحد من تدخلها في إنفاق الموارد الاقتصادية على نشاطات اقتصادية يستطيع القطاع الخاص أن يؤديها بشكل أفضل، وهو ما يتطلب من الدولة

إعادة صياغة دورها في النشاط الاقتصادي بما يرشد إنفاقها، عن طريق دعم وزيادة برامج ومشاريع مشاركة القطاع الخاص في عمليات تقديم الخدمات وزيادة مساهمته في عمليات التنمية، التي تستند بشكل رئيسي على دعم سياسات الخصوصية.

ينص على تخصيص الاعتمادات لتلك الهيئات على أساس أنها وحدات إدارية تقوم بالإنفاق في مجال محدد فالتصنيف حسب الوزارات مثلا لا يسمح بإبراز تكلفة الوظيفة المقصودة لأسباب كثيرة منها :

- الوظيفة الواحدة تتطلب تضافر جهود مجموعة من الإدارات المتواجدة في وزارات أخرى.
- إذا تم تخصيص وزارة كاملة لوظيفة معينة فإن ذلك التخصيص قد يكون مرحليا لكون التقسيمات ذاتها تخضع لتصور كل السلطة للهيكل الإداري ما يمكنها من تحقيق أهداف سياستها.

المطلب الثالث : مقاربات المؤسسات المالية الدولية في الاستعمال الرشيد للإنفاق العام .

يعمل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي على إعطاء توجيهات فيما يخص الاستعمال الرشيد لأداة الإنفاق العام وفق معايير تقلل من التبذير وتسمح بضمان مردودية أفضل للأموال العمومية من خلال إصدار التقارير السنوية والتوصيات والحلول في هذا المجال ، وتتمحور الاتجاهات من طرف هاتين المؤسستين الماليتين كما يلي :

خفيض الإنفاق

يجب على الدولة أن تتخلى عن الخدمات التي يمكن أن تتركها للقطاع الخاص وكذلك العمل على رفع كفاءة المؤسسات العمومية بخصوص الخدمات التي لا يمكن توكيلها للقطاع الخاص كالخدمات الاجتماعية، الأمن.... الخ

1- إعادة توجيه الإنفاق العام

وذلك بتغيير هيكل الإنفاق العام والاهتمام بالمجالات التي تشجع الإنتاجية ويشمل هذا التوجيه ما يلي :

- تشجيع الاستثمار الحكومي المنتج: وهذا من خلال الاهتمام بإقامة برامج استثمار ذات نوعية عالية وإخضاع المشاريع لمعايير المر دودية الاقتصادية .
- الاهتمام بعملية تشغيل وصيانة الاستثمارات : وهذا بتخصيص جزء من الإنفاق الجاري لتشغيل وصيانة الاستثمارات الرأسمالية من أجل ضمان نجاحها ، لأن عدم كفاية الإنفاق على التشغيل يمكن أن يؤدي إلى انخفاض مستويات الفعالية في مجالات مثل : التعليم ، الصحة . ويؤدي عدم كفاية الإنفاق على الصيانة إلى التدهور السريع في الرأسمال المادي .

2- اعتماد معايير الشفافية في المالية العامة

في أعقاب الأزمة الاقتصادية الآسيوية في الفترة ما بين 1997-1998 أكد صندوق النقد الدولي على ضرورة وضع معايير الممارسات السليمة المعترف بها دوليا والتي من شأنها أن تدعم الاستقرار الاقتصادي الكلي والمالي وبالتالي يقوم صندوق النقد الدولي بتقييم سياسية الإنفاق العام للبلدان وفق هذه المعايير والتي تتمثل في ثلاث مجالات من بينها شفافية العمليات الحكومية وصنع السياسات. وتستند تقييمات شفافية المالية العامة في 86 بلد بموجب مبادرة المعايير على الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الذي وضعه الصندوق ، وذلك لمساعدة الدول الأعضاء على تطبيق المعايير في مجال الشفافية ورشد الحكومة ، وتعزيز مساءلة الحكومة عن تنفيذ السياسات ، وذلك للرفع من قدرة الحكومات على صنع السياسات المالية وإدارة الدين العام وتنفيذ الميزانية العامة.¹

المبحث الثاني : تقييم وأفاق الرقابة المالية

¹ - مينايس ليندا ، حوكمة الموازنة العامة للدولة و دورها في ترشيد قرارات الإنفاق العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر تخصص محاسبة و تدقيق، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة البويرة، 2013 ، ص 79.

يواجه المراقب المالي العديد من الصعوبات التي تعرقل أداء المهام الرقابية، وهو ما تزامن مع إدخال مفاهيم تتعلق برقابة دراسة وتقييم المشاريع من طرف الهيئات المشرفة عليها ، حتى تكون النفقات المتعلقة بها ذات جدوى وفعالية ، وهو بداية نحو فتح آفاق للمراقب المالي ، ، سأتناول بالدراسة التدابير المتخذة من أجل تحسين مردودية النفقات العمومية ، ومنه المطلب الثاني : ترشيد ودراسة المشاريع العمومية ثم تقييم مدى صحة الأسس القانونية لإنجاح الإصلاح المتعلق بترشيد وتحسين مردودية النفقات العمومية ، المطلب الثالث: الآفاق المستقبلية لمسار الإصلاح.

المطلب الأول : الصعوبات التي تواجه توسع الرقابة .

المطلب الثاني : ترشيد ودراسة المشاريع العمومية .

المطلب الثالث : الآفاق المستقبلية لمسار الإصلاح .

المطلب الأول : الصعوبات التي تواجه توسع الرقابة .

تعرض الرقابة المالية التي يمارسها المراقب المالي باعتباره خبيراً في المجال المالي وفي التسيير عدة عراقيل وصعوبات يمكن دراستها عبر قسمين :

أولاً : صعوبات عامة تتعلق بالرقابة المالية السابقة التي يمارسها المراقب المالي :

يعرف الاعتماد بأنه المبلغ المالي المعد ضمن الميزانية و الذي يوجه لتغطية نفقة محددة ، وتوزع هذه الاعتمادات حسب الفصول ، ويتوجب على المراقب المالي التأكد من احترام تخصيص النفقات .

لكن قاعدة تخصيص النفقات ليست جامدة بل تتميز بالمرونة التي تطبق على حركة الاعتمادات وذلك عبر الاستثناءات الآتية : النقل ، التحويل ، الإعتمادات الإجمالية ، الإعتمادات الخاصة.

وتخضع كل عملي من العمليات المذكورة أعلاه لشروط خاصة يجب التقيد بها حتى تصبح النفقة شرعية

و موافقة للقانون ، وتودع المدونات الخاصة بالإعتمادات المالية لدى المصالح الرقابة المالية من أجل مراقبتها لكن من بين المشاكل التي يواجهها المراقب المالي هي تأخر إيداع هذه المدونات ما يعقد من مهام الرقابة المالية التي تركز لديها أغلب مهام الرقابة خلال فترات ضيقة للغاية تقترب من نهاية إغلاق السنة المالية سواء تعلق الأمر بالإعتمادات الأولية أو الإضافية ، هذه الظاهرة التي أصبحت تقليدا سنويا يؤدي إلى عدم التحكم على تسيير النفقات خاصة ما تعلق منها بالميزانيات و الإعتمادات الإضافية التي ترصد في معظمها خلال الشهر الأخير عن السنة المالية .

و بالتالي ففي نهاية كل سنة مالية ترفع حجم الملفات المقدمة للتأشير و بالنتيجة تتراكم بطاقات الالتزام الموجودة للرقابة المسبقة بالإضافة إلى مشاريع القرارات الفردية الخاصة بتسيير الحياة المهنية للمستخدمين ، وهذا يرجع كما سبق ذكره إلى إيداع الميزانيات الإضافية لأغلب المصالح اللامركزية للدولة مع أواخر شهر ديسمبر.

ثانيا : بالنسبة للصفقات العمومية .

يواجه المراقب المالي صعوبات عديدة تتعلق أساسا مدى احترام مبدأ المنافسة عندما يتم اللجوء إلى إبرام اتفاقيات عبر الاستشارات التي تجري بين الممولين و الموردين لا تقوم على أسس قانونية من حيث اختيار أحسن عرض أو أقل سعر بل تتضمن في أغلب الأحيان عرضا واحدا و هو ما يتنافى و مبدأ المنافسة .

كما ان هناك صعوبات تتعلق بتطبيق القوانين الخاصة بالصفقات العمومية .

وكذا البلديات التي دخلت تدريجيا ضمن الرقابة المالية السابقة عبر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 ماي 2010 و القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 02 مارس 2011

كما أن أغلب هذه البلديات تتميز بضعف التأطير ، رغم أنه من مبادئ اللامركزية ارتفاع مستوى التأطير للمسؤولين المحليين حتى يمتلكون القدرة على التسيير و الإشراف على الجماعات المحلية إلا أن الواقع شيء آخر ، إذ أنه بالمقارنة مع الإدارة المركزية فإن مستوى التأطير يبقى جد ضعيف ، إلى حد جعل البلديات تعاني من سوء التسيير نظرا لضعف تأهيل المسؤولين.

المطلب الثاني : ترشيد ودراسة المشاريع العمومية .

لنقطة التجهيز العمومية أثر كبير و فعال على الاقتصاد الوطني لأنها تحسن المناخ الاقتصادي عبر تطور الهياكل الاقتصادية و الاجتماعية ، هذه النفقات تعكس المخطط التنموي الذي تتبناه الدولة و تجسده السياسة الاقتصادية للدولة .

هذا التوجه نحو زيادة نفقات التجهيز يظهر الأهمية التي تحوزها هذه النفقات ضمن مسار دعم التنمية في الجزائر ، و لتحقيق الأهداف المسطرة لا بد من التحول من البحث عن الإيرادات إلى محاولة عقلانية النفقات و التسيير الجيد لها من أجل الوصول إلى الأهداف التي تم التخطيط لها ضمن مختلف البرامج التنموية ، بفعالية و مردودية أكبر ، حيث أصبحت النظرة الجديدة لحسن تسيير النفقات العمومية لا تقتصر فقط على الشرعية و مدى التقيد بالإجراءات بل تتجاوزها إلى تقييم لأداء و الذي يعتمد على تقييم للفعالية و للكفاية ، و يمكن التصور الجديد للسلطات العمومية في ضرورة تشديد مراحل دراسة و نضج المشاريع العمومية ، قبل الانطلاق في إنجازها ، قصد عقلانية اختيار المشاريع ، التي لا يكفي أن تكون قرارا سياسيا بل يجب أن تكون ثمرة دراسات منجزة يحتويها الملف التقني الملحق بها ، تتحدد من خلاله مدى ضرورة و منفعة المشروع

و مرد وديته ، وهو ما جاء به التعديل الذي مس المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز ، تنص المادة الثانية من المرسوم على مجال تطبيق الأحكام الخاصة بنفقات التجهيز و التي توسعت لتشمل كلا من :

-نفقات التجهيز العمومي للدولة التي تنجزها الوزارات و المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي و الإدارات المتخصصة .

-نفقات التجهيز العمومي للدولة التي تنجزها، بصفة كاملة أو جزئية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، و المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي والمهني.

-نفقات التجهيز العمومي للدولة التي تنجزها الجماعات الإقليمية.

- تخصيصات و إعانات التجهيز من ميزانية الدولة الموجهة للتكفل بتبعات الخدمات العامة المفروضة من طرف الدولة أو المرتبطة بسياسة التهيئة العمرانية أو البرامج الخاصة وتتجسد إجراءات تسجيل المشاريع أو برامج التجهيز العمومية للدولة في مرحلتين :

1- تسجيل دراسة المشروع أو البرامج.

2 - تسجيل إنجاز المشروع أو البرنامج بعد الانتهاء من دراسة نضوجه .

المطلب الثالث : الآفاق المستقبلية لمسار الإصلاح .

إن الإصلاح الحالي للرقابة المالية و المتعلق بالمراقب المالي و أقصد هنا تعديل المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 و المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلزم بها ، كرس توجهها نحو الرقابة الكلاسيكية للأموال العمومية القائمة على رقابة الشرعية ، مع إعطاء المراقب المالي دورا فيما يخص الاستشارة و الإعلام للوزير المكلف بالمالية و الأمرين بالصرف ، و عرفت مهمته توسعا ليشمل كافة البلديات و المؤسسات الإستشفائية بالإضافة إلى المؤسسات العلمية المتخصصة في البحث العلمي ، وكل هذه القطاعات الحيوية تستلزم حماية خاصة للأموال التي تخصص لدعم أنشطتها ، لكن بالنسبة للبلديات إخضاعها للرقابة القبلية للنفقات التي يلتزم بها ، يعرقل سير نشاطها بالنظر إلى أوضاعها السيئة فيما يخص التأطير و حجاتها إلى السرعة فيما يخص إنجاز المشاريع التنموية الخاصة بها ، و بالتالي فإن إخضاعها للرقابة المالية وهي غير مؤهلة تأطيريا ومن ناحية الهيكل البشري و مستوى التسيير يعقد من انجاز مهامها .

فالرقابة ليست هدفا في حد ذاته ، بل تأتي من أجل الحرص على الوصول للأهداف المخطط لها ، وتفادي تبدير الأموال العمومية و سوء تسييرها و بالتالي فإن رقابة الشرعية لوحدها منطوق رقابي تخطاه الزمن في ظل التطور الملحوظ الذي عرفه ميدان التسيير ، فهذه الرقابة تهتم بصحة المستندات دون أدنى اهتمام بنتائج الإنفاق ذاته و لأجل إنجاز عملية الإنفاق يتوجب التأسيس لنظام رقابة داخلي يعتمد على إعطاء الحرية للأمر

بالصرف مع إعطاء أهمية للمسؤولية ، حيث تكون الرقابة صارمة و بعدية ما يقتضي إرساء نظام للتسيير حسب الأهداف و النتائج ، و مقارنتها بالتكلفة و الأجال المسطرة للإنجاز وفق معايير علمية و يعطي أولوية للرقابة القبلية ، وهو التصور الذي جاءت به التجربة الفرنسية عبر المرسوم 54-2005 المؤرخ في 27 جانفي 2005 ، المتعلق بالرقابة المالية داخل الإدارات التابعة للدولة ، لينص على ضرورة تحديد الالتزامات الخاضعة للتأشير التي لم تعد عامة على كل الإلتزمات ما أدى إلى تخفيض التأشيرات

الممنوحة بنسبة 60٪ ، ما يترجم بتسهيل المعاملات الإدارية داخل المصالح و تكمن فعالية هذا النظام في انتقائية و تحديد الأعمال الواجبة للتأشير وهي الإلتزمات الهامة للغاية ، عوضا عن التأشيرة العامة التي تثقل الإجراءات الإدارية .

هذا الإصلاح الذي يأتي متوافقا مع المنطق الذي أسس له إصلاح القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 01 أوت 2001 ، الذي يؤسس لنظام مسؤولية جديد لمحاسبة المسيرين ، فمسؤول البرنامج و الوزير كلاهما يخضعان لمراقبة البرلمان عن نتائج الإنفاق ، كما أن كل مسؤولين الموالين يخضعون للسلطة السلمية ، وهكذا إلى آخر مسؤول .

بالنسبة للجزائر فالتأسيس لرقابة تستند إلى المفاهيم المتعلقة بالجودة وتحسين الأداء ، أمر ضروري و هام للغاية وهو محل تصورات لا تزال قيد الدراسة عبر " مشروع تحديث النظام الميزاني " ، ويتم ذلك عبر تعديل القوانين الأساسية التي تسيير المالية العامة في الجزائر ، و هو إصلاح عميق وصعب في نفس الوقت كما يستدعي إجراءات تطويرية على مختلف الأصعدة ، التنظيمية ، التشريعية ، و التخطيطية في الجزائر ، وأولها القانون المتعلق بقوانين المالية و قانون المحاسبة العمومية ، بالإضافة إلى تطوير التسيير ليتماشى مع فلسفة النتائج ، ومن هنا فدور المراقب المالي كمارس للرقابة التقليدية ينحصر لتوكل له مهام تتعلق بالتصور الميزاني و الرقابة اللاحقة التي تتضمن رقابة ملائمة تتحدد فيها معايير تتعلق بالنتائج التي يخطط لتحقيقها و بأي تكلفة و عائد .

المبحث الثالث: نظرة عامة حول مصلحة المراقبة المالية ما بين البلديات لولاية مستغانم

نظرا لتطور وظائف الأجهزة الحكومية في تنفيذ البرامج و المشاريع لإشباع حاجات المجتمع المتنامية، فقد تطور مفهوم الميزانية العامة حيث كانت بمثابة وسيلة بيد السلطة التشريعية لمراقبة كفاءة و تقييم أداء السلطة التنفيذية من خلال رقابة النفقات العمومية وطرق إنفاقها والتأكد من أنه تم وفقا للقوانين والأنظمة المالية

المنظمة لذلك وذلك بواسطة هيئات خاصة بالمراقبة المالية، لهذا سنتطرق في هذا الفصل إلى دراسة كيفية قيام المراقبة المالية لولاية مستغانم بعملية الرقابة المالية على النفقات العمومية وإحاطة بسيطة حول إرساء مبادئ الحوكمة على هذه العملية .

المطلب الأول : ماهية المراقبة المالية ما بين البلديات.

المطلب الثاني : مراحل تطبيق مراقبة المراقب المالي على النفقات العمومية .

المطلب الثالث : مراقبة النفقات العمومية

بغية معرفة ماهية المراقبة المالية ما بين البلديات لولاية مستغانم، سنتطرق في هذا المبحث إلى تعريفها بالإضافة إلى هيكلها التنظيمي وتحليله من خلال إبراز أهم المهام التي تقوم بها مكاتبها المختلفة.

المطلب الأول : ماهية المراقبة المالية ما بين البلديات.

أولا:تعريف ونشأة المراقبة المالية ما بين البلديات:

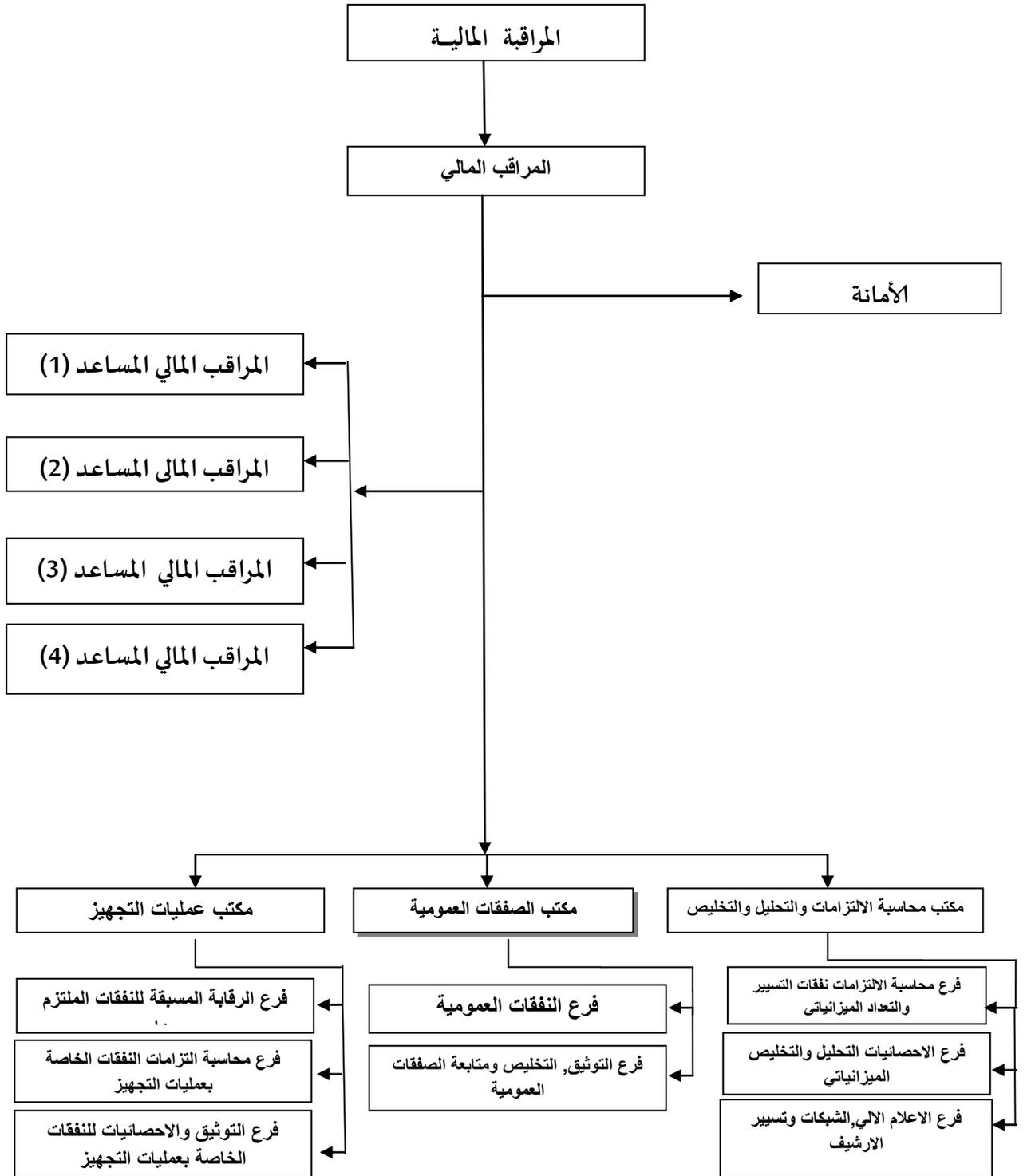
يمكن تعريف المراقبة المالية ما بين البلديات لولاية مستغانم على أنها هيئة إدارية ومالية للرقابة المسبقة ، تعمل تحت وصاية وزارة المالية ، جسدت بولاية مستغانم منذ سنة 1976 .

تعتبر ولاية مستغانم من أوائل الولايات الجزائرية التي تبنت مصالح عمليات الرقابة المالية ، لهذا أنشأت المديرية الفرعية للمراقبة المالية في ولاية مستغانم طبقا للمرسوم الصادر بتاريخ 1974/07/02 والمتعلق بإعادة تقسيم الولايات والدوائر ، وفي سنة 1976 تم إنشاء المراقبة المالية لولاية مستغانم .

ثانيا : الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية لولاية مستغانم

حسب المرسوم التنفيذي رقم 11 - 381 المؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2012/06/11 المحدد لعدد المراقبين الماليين أو المراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية إلى المكاتب والفروع ، فيكون الهيكل التنظيمي كما يلي :

الشكل رقم (III-1) : الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية لولاية مستغانم



المصدر: مصلحة المراقبة المالية ما بين البلديات لولاية مستغانم، سنة 2017 القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 11/06/2012 المحدد لعدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية إلى مكاتب وفروع.

المراقب المالي ومساعدوه:

من خلال الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية، نرى أنها تتكون من مراقب مالي على هرم السلطة وتحتة أربع مراقبون ماليون مساعدون كل منهم مسؤول عن مهام معينة والتي سنبينها كآآتي:

المراقب المالي

تسند للمراقب المالي عدة مهام باعتباره المسؤول عن سير المصالح الموضوعة تحت سلطته، ومن هذه المهام:

- النفقات الخاصة بالحسابات الخاصة بالميزانية.
- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها.
- تنفيذ الأحكام القانونية و التنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- القيام بمهام أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.
- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارة و مجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات أخرى.
- إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه الوزير المكلف بالمالية.
- تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية.
- إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية .
- 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 ناجح وفعال للنفقات العامة.
- الالتزام بالسري المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلع عليها .

- إمضاء مذكرات الرفض النهائي والمؤقت.

المراقب المالي المساعد

تضم المراقبة المالية ما بين البلديات لولاية مستغانم أربع مراقبين ماليين مساعدين، معينين قانونيا و اداريا بمقررات من السلطة التي بها صلاحية التعيين المديرية العامة للميزانية حيث قبل سنة 2012 كانت تضم مراقبين ماليين مساعدين ثم تحصلت على ترقية الى أربعة بعد صدور القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2012/06/11 السالف ذكره.

وفي العموم المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها، وعن التأشيرات التي يسلمها، ومن مهامه:

- الالتزام بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها.
- التكفل تحت سلطة المراقب المالي فحص ومراقبة عمليات الالتزامات بالنفقات .
- مساعدة المراقب المالي في اجتماعات لجان الصفقات العمومية باعتبارهما عضوان بالاسم في لجنة الصفقات العمومية.
- إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطاته وظروف ممارسة الصلاحيات المسندة إليه.
- إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له.

ثالثا : مهام رؤساء المكاتب والفروع

1. مكتب محاسبة الالتزامات و التحليل و التلخيص

- ويضم هذا المكتب، ثلاثة فروع لدراسة ومراقبة نفقات التسيير، فرع محاسبة التزامات نفقات التسيير و التعداد الميزانياتي، فرع الإحصائيات والتحليل والتلخيص الميزانياتي و فرع الاعلام الالي والشبكات و تسيير الارشيف يتولاه موظفين من أسلاك ادارية مشتركة وتقنية تابعة للميزانية تستند لهم المهام التالية
- الإشراف على قرارات التعيين والترسيم و القرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى مرتبات المستخدمين
- من خلال التأشير عليها.
- الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية .
- الكشوفات الأولية في بداية السنة المالية والكشوفات التكميلية المعدلة خلال السنة .

- مراقبة ومحاسبة الالتزامات الخاصة بالتسيير لكل المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزا نيات الملحقة،
- والحسابات الخاصة بالخبزينة.
- تحصيل وتجميع المعطيات الإحصائية المتعلقة بتقدير ميزانية الدولة والمؤسسات ذات الطابع الإداري وتنفيذها عند نهاية كل سنة مالية.
- كتابة تقرير مفصل في آخر السنة المالية يتضمن تعداد إحصاءات لمعظم التأشيرات، ثم إرساله إلى المديرية الجهوية للميزانية DRB ولاية وهران

2- مكتب الصفقات العمومية

يهتم هذا المكتب بدراسة ومراقبة مشاريع الصفقات العمومية، والرقابة على تنفيذها وهو يضم فرعين هما:

- فرع الصفقات العمومية وفرع التوثيق، التخليص ومتابعة الصفقات العمومية. ومهمتها:
- فحص مشاريع دفاتر الشروط للمناقصات العادية أو بالتراضي المودعة للمراقب المالي وتمثيله كمقرر ضمن أعضاء لجنة الصفقات وكذا فحص مشاريع الصفقات العمومية .
- كتابة التقارير التقديمية والتحليلية المتعلقة بمشاريع العقود المفحصة .
- التنسيق مع مكتب عمليات التجهيز في فحص دفاتر الشروط للصفقات العمومية مثل كشفها إلى اللجان المتخصصة .
- كتابة تقارير المؤسسة طبقا للمرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المعدل والمتمم .
- تكوين المستندات للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية .
- تخليص وتحليل الوضعيات الدورية (شهرية ، ثلاثية ، سداسية ، سنوية) للصفقات وإعلامها لمكتب محاسبة الالتزامات من خلال المعطيات المقدمة .

3 - مكتب عمليات التجهيز

يهتم هذا المكتب بدراسة ومراقبة ميزانية التجهيز ومشاريع العمليات عليها ، وهو يضم ثلاثة فروع :
فرع الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها ، فرع محاسبة التزامات النفقات الخاصة بعمليات التجهيز ، فرع التوثيق والإحصائيات للنفقات الخاصة بعمليات التجهيز. تكمن مهمته في :

- التكفل برخص البرامج الأصلية ، المعدلة أو المكملة .
- الرقابة المسبقة على مشاريع التزامات نفقات التجهيز ومسك محاسبتها
- مسك سجلات التأشير والرفض .
- تكوين مستندات للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بنفقات الاستثمار وعمليات التجهيز .

المطلب الثاني: مراحل تطبيق مراقبة المراقب المالي على النفقات العمومية

أولاً: في حالة منح التأشير على الالتزام بالنفقات

المقصود بالتأشير المصادقة من طرف المراقب المالي بعد فحص النفقة المقدمة له من طرف الامر بالصرف بحيث يتم اعداد النفقة من طرف الامر بالصرف الملزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين و التنظيمات المعمول بها و نجد هنا العديد من القرارات الخاضعة لهذه التأشير يحدد نوعها الوزير المكلف بالميزانية كما تتضمن تأشير المراقب المالي من خلال المراقبة المسبقة على المشاريع.

- الصفة القانونية للأمر بالصرف: أي ضرورة التأكد من توفر الصفة القانونية للأمر بالصرف الملزم بالنفقة لأنه كل شخص مؤهل قانوناً للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو توجيه أمر بالدفع.
- تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين و التعليمات و التنظيمات المعمول بها.
- مراعات توفر الاعتمادات و المناصب المالية المرخص بها والاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفون بالتنفيذ القيام بالعمليات الموكلة إليهم فعلى الأمر بالصرف عند التزامه بالنفقة أن يستند الى ذلك الاعتماد المالي المفتوح في حدود الميزانية المخصصة لذات الغرض.
- التخصيص القانوني للنفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة معه.
- التأكد من وجود التأشير و الترخيصات و الاراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانوناً لهذا الغرض إذا ما نص القانون على إلزاميتها و يتعلق هذا بالخصوص بنفقات الصفقات العمومية التي تلعب فيها لجان الصفقات العمومية دوراً بارزاً بمنح أو رفض التأشير.

بعد توفيق جميع هذه الشروط المذكورة أعلاه و التي تبقى تحت تصرف سلطة المراقب المالي في مدة لا تتجاوز أقصاه 10 أيام غير أنه قد يمدد هذه الاجال إلى 10 أيام أخرى في حالات استثنائية بالنسبة للملفات

المعقدة، و يقوم المراقب المالي في الأخير بوضع التأشيرة عن طريق وضع ختم و ترقيم و تاريخ التأشيرة في بطاقة الالتزام.

ثانيا: في حالة الرفض المؤقت للتأشيرة

و هي ما عرضته المادة 11 من المرسوم التنفيذي 414/92 و يهدف إلى تصحيح الأخطاء الجارية وهو يتم في الحالات التالية:

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.
 - عدم كفاية أو انعدام الوثائق المثبتة للالتزام بالنفقة و المطلوبة قانونا.
 - نسيان أحد البيانات الهامة في الوثائق المرفقة بالالتزام
- و هذا يعتبر تخلف أحد هذه البيانات سبيلا للرفض المؤقت لمنح التأشيرة من المراقب المالي، و تعد هذه المخالفات غير جوهرية إذ تمثل إجراءات شكلية تدع للأمر بالصرف فرصة لتعديل الالتزام بالنفقة و تصحيح الخلل الوارد

ثالثا: في حالة الرفض النهائي للتأشيرة

يعتبر الوسيلة الأساسية في يد المراقب المالي لضمان مشروعية الالتزام الذي يوقعه الأمر بالصرف، و ضمان تصحيح الأخطاء و أخذ ملاحظات و تحفظات الرفض المؤقت و هي ما بينته المادة 12 من المرسوم التنفيذي 414/92 على النحو الآتي:

- عدم شرعية الالتزامات بالنفقة لمخالفتها للقوانين و التنظيمات المعمول بها.
 - عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات و اقتراحات المراقب المدونة في وثيقة الرفض المؤقت.
- و تعد هذه الحالات من الاجراءات الأساسية و الجوهرية التي لا يمكن للأمر بالصرف تصحيحها و بهذا لا يمكنه تصحيح الالتزام بالنفقة غير أنه يشترط أيضا على المراقب المالي أن يبرر رفضه النهائي لمنح التأشيرة حتى لا يكون متعسفا في اختصاصه الرقابي.

رابعا: في حالة قرار التغاضي

ففي حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك و تحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل هذا الملف الذي يكون موضوع التغاضي فورا إلى الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب الحالة.

و يرسل الأمر بالصرف للالتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه، و يرسل المراقب المالي بدوره نسخة من ملف الالتزام موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام و يقوم الوزير بدوره و في جميع الحالات بإرسال نسخة إلى المؤسسات المختصة في الرقابة

1- حالات التي يمكن حصول التغاضي فيها في حالة الرفض النهائي

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

- عدم توفر صفة الأمر بالصرف الصيغة القانونية.
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها أصلا.
- انعدام التأشيرات أو الأراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق و السجلات الثبوتية التي تتعلق بالالتزام بالنفقة.
- التخصيص غير القانوني للالتزام بالنفقة.

1- اجراءات التغاضي:

- بعد إعداد مقرر التغاضي من طرف الأمر بالصرف
- يرسل الالتزام مرفقا بمقرر التغاضي الى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحساب مع الإشارة إلى رقم التغاضي و تاريخه.
- يرسل المراقب المالي نسخة من ملف الالتزام، الذي كان موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية) قصد الإعلام.
- يرسل الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية) في جميع الحالات نسخة من الملف إلى المؤسسات المختصة في الرقابة.

المطلب الثالث: مراقبة النفقات العمومية

تقوم المراقبة المالية ما بين البلديات ولاية مستغانم بدراسة و مراقبة العديد من المؤسسات والمديريات الحكومية، حيث تطبق عملية رقابة نفقات التسيير على ميزانيات:

- المصالح الخارجية .
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي، الثقافي و المهني
- ميزانية الجماعات المحلية " البلديات "
- الحسابات الخاصة للخرينة .
- العمليات خارج الميزانية
- أما الرقابة على نفقات التجهيز فتطبق على:
- نفقات التجهيز العمومي .
- التجهيز المركزي .
- التجهيز الغير ممرکز .

ولتعدد الميزانيات التي تراقبها المراقبة المالية، سنأخذ مركز التكوين المهني و البلديات كمثال تطبيقي نبين من خلال عملياتها مراحل الرقابة المالية التي تطبق عليها.

أولا : مراقبة نفقات التسيير

تنقسم نفقات التسيير إلى ثلاث:

نفقات المستخدمين: والتي تخص أجور الموظفين والمنح والعلاوات.

تسيير الموارد البشرية: وهي عبارة عن ملفات الموظفين التي تخص الترسيم، التعيين، التقاعد... إلخ .

تسيير المصالح: والتي تتضمن صيانة المباني، لوازم المكتب، لوازم الإعلام الآلي ... إلخ .

وعلى هذا النحو والتقسيم تتم عملية الرقابة القبلية من طرف المراقبة المالية حيث:

- في بداية كل سنة مالية يرسل مركز التكوين المهني مستغانم إلى المراقبة المالية ما بين البلديات مستغانم

-وثائق ممضية من طرف الأمر بالصرف "مدير مركز التكوين المهني

- ميزانية التسيير الاولية

- مستخرج أمر بالتفويض .

حالة المناصب المالية: والمرسل من طرف مركز التكوين المهني وهو عبارة عن مقرر موزعة فيه المناصب المالية المفتوحة لسنة 2017 لحساب مركز التكوين المهني طبقا للجداول الملحقة بالمقرر. (ملحق رقم 02)

وثيقة الميزانية: والمبين فيها الشق القانوني الذي يحدد الطبيعة القانونية المقسمة إلى فصول ومواد "مدونة الميزانية" والشق المالي الذي يحدد اعتماد المالية الممنوحة من طرف الأمر بالصرف "مدير مركز التكوين المهني"

- وبعد دراسة الوثائق السابقة الذكر والتأكد من مطابقة وثيقة الميزانية مع مدونة الميزانية والاعتمادات الممنوحة وكذلك التقسيم في المستخرج مطابق للميزانية، تتحصل هذه الوثائق على تأشيرة المراقب المالي.

ثم تبث الميزانية إلى الوالي لولاية مستغانم قصد المصادقة عليها وبعد الإجراءات سابقة الذكر والمتحصلة على تأشيرة المراقب المالي يستطيع مركز التكوين المهني القيام بصرف اعتماداته، وذلك بعد إرسالها في شكل مشاريع للمراقبة المالية لدراستها والتدقيق فيها.

مراقبة نفقات المستخدمين :

نفقات المستخدمين التي تخص أجور الموظفين، والمنح، والمعاشاة، والتكاليف الاجتماعية ... إلخ.

ولصرف هذه الاعتمادات يجب أن ترسل إلى المراقبة المالية في شكل مشاريع مرفقة بأوراق ثبوتية تخص كل مشروع للتدقيق فيها ودراستها، فمثلا أجور الموظفين المترشحين والمرسمين لمديرية التشغيل وترسل هذه الأخيرة إلى المراقبة المالية في البداية:

- الأخذ بالحساب والذي هو عبارة عن أول بطاقة التزام للتكفل بالاعتمادات المالية الممنوحة بعد تقسيمها وتحتوي كل بطاقة على مادة واحدة.

يقوم المراقب المالي بالتدقيق في موضوع البطاقة "الاعتمادات المالية الممنوحة المخصصة لباب الأجور" والرقم هو 01 ، إمضاء الأمر بالصرف ، التاريخ أن يكون في السنة المالية الحالية، ومبلغ الاعتماد يجب أن يكون مطابق للاعتمادات الممنوحة للمادة في الميزانية. (ملحق رقم 03)

وعند التأكد من صحة بطاقة الأخذ بالحساب يتم فتح حساب للالتزام بأجور الموظفين، ولكن لا يمكن صرف هذه الأجور قبل دراسة وتدقيق المراقب المالي في:

بطاقة التزام fiche dégage ment :تكون برقم 02 ، محددة التاريخ والموضوع ومبلغ الالتزام، و بها مكان لتأشيرة المراقب المالي (ملحق رقم 04)

مصفوفة الأجور état matrice :تكون محددة الشكل من طرف وزارة المالية تتضمن حالة الموظفين ومطابقة للقوائم الاسمية للمديرية الخاصة بالسنة الحالية وهي مستمدة من التعليمات رقم 10 الصادرة عن وزارة المالية في 09 ماي 1995

مصفوفة الأجور عبارة عن خمسة (05) صفحات:

الصفحة الأولى الواجبة: نجد فيها صفة الأمر بالصرف، مدة المصفوفة من 05/21-03/21-01/21 الحوصلة المالية للأبواب المراد الالتزام بها، طريقة الدفع، ومكان مخصص لتأشيرة المراقب المالي.

الصفحة الثانية أسماء المستفيدين :رتبهم، تصنيفهم، وكذلك تشمل الأجور الأساسية مثل الأجر القاعدي، منحة الخبرة المهنية، استفادة ذوي الحقوق.

الصفحة الثالثة: خاصة بالمنح والعلاوات.

الصفحة الرابعة: تشمل جميع المنح والعلاوات ذات الطابع العائلي .

الصفحة الخامسة: حوصلة عامة لكل الصفحات .

إضافة إلى أن كل مصفوفة تكون مرفقة بالالتزامات الخاصة بالضمان الاجتماعي، صندوق البطالة، التعاقد، بالإضافة إلى الالتزامات الخاصة بالخدمات الاجتماعية(الخدمات الاجتماعية، التعاقد المسبق، السكن الاجتماعي).

بعد أن يقوم موظف المراقبة المالية بحساب مجموع كل عمود من المصفوفة والتأكد من صحته ومطابقة المبالغ الموضحة بالواجبة، يتم التأشير من طرف المراقب المالي على مشروع أجور موظفي مديرية التشغيل وهكذا يتم صرف هذا الاعتماد .

وبنفس الإجراءات تقوم المراقبة المالية بالمراقبة على مشاريع المعاشات والمنح والتكاليف الاجتماعية لموظفي مركز التكوين المهني أو البلديات.

مراقبة تسيير الموارد البشرية

مراقبة تسيير الموارد البشرية يعني دراسة ملفات الموظفين والتغييرات الخاصة فيها في مديرية التشغيل ومن ناحية تعيين موظفين جدد، أو ترسيم المترشحين، تقاعد، انتداب، ترقية، عطل مرضية طويلة المدى، استيداع، وكل هذا يرسل للمراقبة المالية في شكل مشاريع.

فبالنسبة لمشروع قرار التوظيف، أعلنت البلدية عن مسابقة توظيف، أرسلت للمراقبة المالية نتائج لدراستها والتأشير على الأوراق الثبوتية التالية:

- وثيقة تثبت توفر المناصب المالية الشاغرة في البلدية .
 - إعلان عن توظيف .
 - محضر فتح مسابقة التوظيف.
 - مقرر توظيف عن طريقة المسابقة على أساس الاختبار (ملحق رقم 05)
 - إضافة إلى الملف الشخصي لكل الناجحين في المسابقة .
- وتكون المراقبة على أساس صحة هذه الوثائق وقوانينها ومشروعيتها وكذلك التأكد من ملفات الناجحين والتأهيل القانوني والعلمي لهم.

وأما مشروع الترقية فيجب أن تتوفر لدى البلدية المنصب المالي الأعلى للترقية شاغرا ، ترقية متصرف في البلدية عن طريق الامتحان المهني إلى رتبة متصرف رئيسي .والذي قام المراقب المالي بالتدقيق في الوثائق التي تثبت ما سبق مع بطاقة التزام تحمل موضوع الترقية.

ونفس الشيء بالنسبة إلى مشروع الترسيم فيجب دراسة الأوراق الثبوتية التالية:

- بطاقة التزام موضح فيها عنوان مشروع قرار الترسيم
 - مشروع قرار الترسيم غير ممضي مبين فيه أن الموظف قد مر بفترة تربص (الملحق رقم 06)
 - قرار التوظيف .
 - محضر اجتماع اللجنة الخاصة بالترسيم المتساوية الأعضاء
- بالنسبة للمشاريع السابقة فقد كانت لا تحتوي على أخطاء وبذلك تحصلت على تأشيرة المراقب المالي.

تسيير المصالح

في تسيير المصالح تكون الرقابة المالية على فواتير شراء تجهيزات ولوازم مكتب، فواتير الكهرباء، الماء، الهاتف، النقل ... إلخ.

ومن بين سند طلبية البلدية نجد سند طلبية خاص باقتناء وتركيب ستائر .

سند طلبية شكلي للشراء مفصل فيه جميع المشتريات وعددها والتمن الوحدوي والإجمالي (ملحق رقم 07) يقوم المراقب المالي بالتدقيق في سند طلبية من خلال التأكد من عقلانية الثمن الوحدوي للمشتريات، وحساب الثمن الإجمالي مع إضافة قيمة الرسم على القيمة المضافة 19% مع التأكد من صفة المتعامل

المتعاقد وإمضاءه والرقم الجبائي الخاص به على سند الطلبية ، وكذلك تاريخ سند الطلبية وبطاقة الالتزام، ومقارنة موضوع ومبلغ بطاقة الالتزام مع سند الطلبية

وبهذا وبعد التأكد من صحة هذا السند، تحصلت على تأشيرة المراقب المالي، وبهذا تستطيع البلدية تنفيذ النفقة وتسديد مستحقاتها، ويمكن أن تتم عملية الشراء في شكل مشروع اتفاقية وذلك لارتفاع مبلغها.

وفي آخر كل سنة مالية تقوم مصلحتي الموارد البشرية والمستخدمية بإرسال قوائم اسمية للمراقبة المالية ، توضح حركة التوظيف في المديرية من مشاريع تعيين أو ترقية أو تقاعد ... إلخ . وهذا للاستعانة بها في مراقبة نفقات التسيير السنة القادمة.

ثانيا : مراقبة نفقات التجهيز

تبلغ مصالح الوزير المكلف بالمالية، طبقا للبرنامج السنوي للتجهيز الذي تعتمد عليه الحكومة، البرامج القطاعية المركزة، إلى الوزراء المختصين ومسؤولي المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي والإدارات المتخصصة بموجب مقرر يبين رخصة البرنامج حسب كل قطاع فرعي من القائمة التي تغطي البرنامج الجديد للسنة وتصحيحات كلفة البرنامج الجاري إنجازه.

وبذلك يقوم كل وزير بتوزيع رخصة البرنامج حسب كل قطاع وقطاع فرعي، تكون موضحة في الملاحق المرافقة لمقرر البرنامج (ملحق رقم 08) المرسله للمديريات والمصالح المتخصصة، وترسل مقرر البرنامج كذلك إلى مديرية البرمجة وإعداد الميزانية لتقوم بإعداد تفريد عملية، الذي يجزئ المبلغ الخاص بالمديرية على جميع العمليات التي ستقوم بإنجازها حتى تبين لكل عملية مبلغ الاعتماد الخاص بها ولاية مستغانم.

وبهذا المنطلق، نعتمد في دراستنا على عملية بدأت بإنجازها البلدية فيما يخص تصليح الإنارة العمومية ، حيث تحصلت المراقبة المالية على مقرر تسجيل عملية (ملحق رقم 09) و بطاقة التزام تحمل رقم 2 (ملحق

وهذا لفتح عملية بعنوان: أشغال تصليح الإنارة العمومية

ويتأكد المراقب من صحة مقرر تسجيل العملية وبطاقة الالتزام من خلال:

- الرقم الثابت والرقم التحليلي في مقرر تسجيل العملية، ومطابقة الأخير مع بطاقة الالتزام .
- مطابقة اسم العملية في الوثيقتين.
- كلفة العملية وتقسيمها، حيث يجب التأكد من صحة المجموع وكذلك مقارنته مع المبلغ وهيكله الكلفة في مقرر تسجيل العملية.
- التاريخ ، ومقر الانجاز - ولاية مستغانم
- إمضاء الوالي أو بتفويض منه

بعد تأكد المراقب المالي من صحة ما سبق، فتحت العملية وذلك بعد منحها التأشيرة.

هذه العملية لإتمامها مرت بعدة مراحل.

1- الرقابة المالية على مشروع الصفقة

الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، وفق الشروط المنصوص عليها في، هذا المرسوم، قصد إنجاز الأشغال أو اقتناء المواد أو تقدير الخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة. حيث مبلغ الصفقة يكون أكثر من 12.000.000 دج أو يقل عنه الأشغال أو اللوازم، و 6.000.000 دج الدراسات أو الخدمات.

ويخضع مشروع الصفقة لرقابة اللجنة الولائية للصفقات، والتي تختص بالمراقبة الخارجية القبلية لمشاريع الصفقات، وتعتبر هذه اللجنة مركز اتخاذ القرار فيما يخص رقابة الصفقات الداخلة ضمن اختصاصها، وتسلم لهذا الغرض تأشيرة في إطار تنفيذ الصفقة.

وأعضاء اللجنة الولائية للصفقات العمومية بمستغانم هم:

- والي ولاية مستغانم أو ممثله الأمين العام "رئيسا للجنة"

- ثلاث ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي.

- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية "المراقب المالي".

- مدير مديرية البرمجة وإعداد الميزانية للولاية.
 - مدير الري للولاية .
 - مدير الأشغال العمومية للولاية .
 - مدير التجارة للولاية.
 - مدير السكن والتجهيزات العمومية .
 - مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية .
- مشروع أي صفقة يجب أن يحصلت على تأشيرة اللجنة الولائية للصفقات العمومية، بعد ذلك يجب أن يخضع لرقابة المراقب المالي، وحتى يتحصل على تأشيرته يجب أن تتوفر الوثائق الثبوتية التالية :
- توفر بطاقة الالتزام .
 - رخصة البرنامج .
 - بطاقة تحليلية للصفقة (ملحق رقم 11)
 - توفر مقرر لجنة الصفقات مؤشر عليها من قبل رئيس اللجنة الولائية للصفقات العمومية .(ملحق رقم 12)
 - توفر نسختين من مشروع الصفقة :وتتمثل الوثائق التعاقدية للصفقة في رسالة تعهد، التصريح بالاككتاب تصريح بالنزاهة، جدول الأسعار الوحدوية، الكشف الكمي والتقديري، دفاتر الشروط للعرضين المالي والتقني والأحكام التعاقدية.
 - مقرر التفريد الممضي من طرف الوالي والمرسل من مديرية البرمجة بإعداد الميزانية.
 - تقرير تقديمي :وهو رسالة من الأمر بالصرف موضح فيها كل المعلومات التي تخص الصفقة .
 - بعد التأكد من توفر الوثائق الثبوتية السابقة، يقوم المراقب المالي بفحص مضمونها، بالشكل التالي:
 - التأكد من صفة الأمر بالصرف أي المخول له بالإمضاء عن والي ولاية مستغانم.
 - وجود تأشيرة اللجنة الولائية للصفقات على جميع صفحات مشروع الصفقة.
 - توفر الاعتمادات المالية لمشروع الصفقة.

- التأكد من صفة وإمضاء المتعامل المتعاقد .
 - التأكد من مطابقة إمضاء رئيس لجنة الصفقات العمومية الولائية، اسم المتعامل، مبلغ مشروع الصفقة مع رخصة البرنامج.
 - تطابق المبلغ الإجمالي في بطاقة الالتزام مع مبلغ الصفقة، والتأكد كذلك من صفة الأمر بالصرف مع تطابق اسم العملية والتاريخ كذلك.
 - مراقبة عمليات توزيع مبلغ الصفقة وتفصيلها في مقرر التفريد.
 - إعادة حساب جدول الأسعار الوحدوية وجدول الكشف الكمي والتقديري.
 - التأكد من صحة الوثائق التعاقدية.
 - مطابقة رمز مشروع الصفقة مع رمز رخصة البرنامج، رمز مقررة لجنة الصفقات العمومية، رمز بطاقة الالتزام، رمز مقرر التفريد.
- وتتم عملية الرقابة من خلال النسختين الأصلية وطبق الأصل لمشروع الصفقة، وتستغرق عملية الرقابة والدراسة مدة أقصاها عشرة أيام (10) غير أنه يمكن تمديد هذا الأجل إلى عشرين يوما (20) عندما تتطلب الملفات دراسة معمقة نظرا لتعقيدها.

2- الرقابة المالية على مشروع اتفاقية :

هي عبارة عن وثيقة تعاقدية تتضمن الحقوق والواجبات لأطراف التعاقد قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة، ومبلغها لا يفوق المبلغ المحدد لإبرام صفقة.

يتضمن مشروع الاتفاقية المرسل إلى المراقبة المالية لدراستها ما يلي:

1- بطاقة التزام تحمل رقم وموضوع الالتزام، اسم المتعامل المتعاقد ومبلغ الاتفاقية، والمصلحة المتعاقدة.

2- بطاقة تحليلية للاتفاقية.

3- تقرير تقديمي (ملحق رقم 13)

4- إعلان عن استشارة: الذي نشر (ملحق رقم 14)

5- محضر لجنة تقييم العروض المالية (ملحق رقم 15) ومحضر لجنة تقييم العروض التقنية، التي من خلالها تم اختيار المتعامل المتعاقد الذي لديه أحسن عرض مالي وتقني لإنجاز الاتفاقية (ملحق رقم 16)

6- الاتفاقية والتي تتضمن:

- الواجهة بها اسم ورقم الاتفاقية والعملية.
 - الأطراف المتعاقدة وهما السيد والي ولاية مستغانم ممثلا "المصلحة المتعاقدة" و"المتعامل المتعاقد" تعهد.
 - تصريح بالاكنتاب.
 - التصريح بالنزاهة.
 - الأحكام التعاقدية.
 - جدول الأسعار الوحدوية.
 - الكشف الكمي والتقديري.
 - دفتر الشروط: العرض المالي والتقني
- وبنفس الطريقة التي تمت الرقابة بها على الصفقة، تتم الرقابة بها على الاتفاقية، حيث بعد المراقبة والتدقيق في مشروع هذه الاتفاقية ووثائقها، تتحصلت على تأشيرة المراقب المالي وذلك لصحتها وقانونيتها، للبدء في الانجاز.

3-ملحق غلق صفقة :

ملحق غلق أو ملحق إقفال الصفقة نهائيا، يهدف إلى غلق الصفقة عند الانتهاء من إنجازها أو لا تكون هناك ضرورة لإتمام الصفقة، وهو يخضع لرقابة وتأشيرة لجنة الصفقات.

عندما يحصل على تأشيرة اللجنة الولائية للصفقات بالقبول، يتم إرساله للمراقبة المالية للرقابة عليه، والذي يتضمن:

- 1- بطاقة التزام تحمل موضوع الملحق.
- 2- مقرر ة تأشيرة لجنة الصفقات العمومية .
- 3- تقرير تقديمي موضح فيه أطراف التعاقد ومبلغ الملحق والمبلغ المتبقي
- 4- مذكرة تحليلية.

5- ملحق الغلق:والذي يتضمن ما يلي:

- الواجهة:بها اسم المتعامل المتعاقد والمصلحة المتعاقدة واسم الصفقة ورقمها.
- الأطراف المتعاقدة .
- الكشف الكمي والتقديري .
- جدول الأسعار الوحدوية.
- حويصلة عامة للأشغال .

ويجب على المراقب المالي التأكد من عدم نقص في الوثائق الثبوتية، وكذلك مشروعيتها، والأهم تأشيرة لجنة الصفقات العمومية حتى يكون ملحق غلق صفقة صحيح.

ولصفحة هذا الملحق تحصل على تأشيرة المراقب المالي، وبنفس الطريقة يتم مراقبة ملحق غلق اتفاقية أو ملحق آخر والتي لا يشترط فيها تأشيرة لجنة الصفقات.

خلاصة:

بعد دراستنا التطبيقية بمصلحة المراقبة المالية ما بين البلديات لولاية مستغانم تبين لنا كيفية مراقبة النفقات العامة ، بحيث يقوم المراقب المالي بدور المستشار المالي. للهيئات التابعة للدولة. فهو يلعب دور مهم في ترشيد و حسن تسيير النفقات لما يقوم به من تدقيق و فحص و متابعة.

الخاتمة العامة

الخاتمة عامة :

إن ما يمكن اعتماده أن الرقابة على المالية العامة تكتسي أهمية كبرى في أي نظام مالي نظراً لأنها الآلية التي يتم بواسطتها التأكد من مدى تحقيق الميزانية العامة للأهداف المسطرة لها، و حصر التجاوزات التي سايرت تنفيذ عمليات الإنفاق، و تعتبر الرقابة السابقة من أنجع الرقابات التي تمس النفقات العامة كونها تتدخل قبل صرف النفقة، و بالتالي تمنح فرصة لتصحيح الأخطاء و مراجعتها ما يسمح بالتنفيذ الدقيق للميزانية مع تحسين الأداء فيما يخص الإجراءات القانونية، كما ان ترشيد النفقات العامة أصبح أمر ضروري من أجل تحقيق الأهداف التي تسعى إليها معظم الدول ذلك من أجل دفع عجلة التنمية، و باعتبار أن الرقابة المالية تمثل أداة الضبط للسياسة المنتهجة من طرف الدولة و للسير الحسن للنفقات العامة و جب على الدولة فرض رقابة مالية فعالة للتغلب على مختلف المشاكل التي تعيق النفقات طبقاً للقواعد القانونية.

أما من الجانب التطبيقي فقد تم التطرق إلى الدراسة التحليلية للمهام التي تقوم بها المراقبة المالية لولاية مستغانم كهيئة عمومية تمثل المديرية العامة للميزانية لوزارة المالية و في إطار تطوير النظام الميزانيات للدولة تقوم الوزارة بتحضير كافة الوسائل اللازمة للوصول إلى نظام فعال و شفاف.

صحة الفرضيات:

- الرقابة المالية تهتم بتفادي الأخطاء و فحص العمليات المالية التزام بالقوانين و التشريعات للأجهزة الرقابية دور في الحد من هدر المال العام و حمايته
- و قوف الرقابة المالية سدا منيعاً في وجه الفساد و مكافحته و حسن تسيير النفقات العمومية

نتائج الدراسة:

- ان للرقابة المالية الدور الكبير في توجيه النفقة الى ما خصص له، فيما أنها رقابة قبلية فهي لا تسمح بأي خطأ في التخصيص القانوني للنفقة.

- ترشيد النفقات العامة مهمة صعبة تتولاها الرقابة المالية في ظل الاختلاس و نهب المال العام .

الرقابة المالية تعمل على تفادي الأخطاء و تجنب الوقوع فيها و هنا يأتي دور المراقب المالي في التدقيق و الفحص الشامل على جانب النفقات.

التوصيات:

- تطوير النصوص القانونية المنظمة للمالية بما يواكب التطورات مما يجعل الرقابة و التنفيذ يسيران النفقة العامة.

- لكي تؤدي الرقابة المالية دورها على أكمل وجه و تحقق الأهداف التي أنشأت من أجلها و أولها ترشيد النفقات، لا بد لهذه الرقابة أن تكون في كل مراحل تنفيذ النفقة لا تراقبها عندما تكون مشروعاً أي قبل بداية التنفيذ، و لإحكام الرقابة من الأجر أن تراقبها بعد التنفيذ للتأكد من أنها نفذت فعلاً كما هو مخطط لها.

- رغم كل هذا تبقى الرقابة المالية محدودة لعدة عوامل تحول دزن فاعليتها لدى و جب معالجة مشكل نقص التجهيز المادي و التأطير البشري، خاصة إدخال المعلوماتية و الذي سوف يؤدي حتماً إلى تحسين الأداء و الشفافية المالية في مصالح الرقابة مع أن المعلوماتية لا تعوض إطلاقاً إدارة غير فعالة.

المراجع

قائمة المراجع

- (1) ابراهيم عبد الله ، أنور العجارمة ، مبادئ المالية العامة ، دار الصفاء للطباعة و النشر ، عمان ، الجزائر ، 1999.
- (2) أكرم ابراهيم حماد ، الرقابة المالية في القطاع العام الحكومي ، دار جبهة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2004.
- (3) جمال لعمارة ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، دار الفجر ، 2004.
- (4) حبيب أبو صقر ، عمليات تنفيذ الموازنة ورقابتها ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن 1990.
- (5) خالد شحادة الخطيب و د. أحمد زهير شامية ، أسس المالية العامة ، دار وائل للنشر و التوزيع ، عمان ، 2007.
- (6) سروان عدنان ميزرا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، بغداد ، 2008 .
- (7) سوزى عدلي ناشد ، الوجيز في المالية العامة ، النفقات العامة – الإيرادات العامة – الميزانية العامة ، مصر، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2000 .
- (8) يزيد محمد أمين ، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر ، (المراقب المالي نموذجاً) الجزائر ، دار بلقيس دار البيضاء .
- (9) يلس شاوش بشير ، المالية العامة ، المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، وهران ، 2013.
- (10) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي ، الموازنة العامة للدولة و الرقابة على نفسها ، دراسة مقارنة ، الأردن ، دار ومكتبة الحامد للنشر و التوزيع ، 2013.
- (11) عبد المجيد القاضي ، مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية المصرية ، الإسكندرية ، مصر ، 1994.

12) محمد إسماعيل محمد ، الرقابة على مردود إنفاق الأموال ، مطبعة المعارف للشارقة ، الامارات ، 1994 .
13) محمود حسين الوادي و د. زكريا أحمد عزام ، مبادئ المالية العامة ، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، الطبعة الأولى ، عمان ، 2007 .

14) نوار عبد الرحمان الهيتي و منجد عبد اللطيف الخشالي ، الحديث في إقتصاديات المالية العامة ، دار المناهج ، عمان ، الأردن ، 2000 .

القوانين والاورام:

1. الأمر رقم 22/95 المؤرخ في 26 غشت 1995 المتضمن خصوصية المؤسسات العمومية المعدل والمتمم
2. الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 20 غشت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية و تسييرها و خصوصيتها
3. القانون رقم 17/84 المؤرخ في يوليو 1984 ، يتعلق بقوانين المالية، المعدل و المتمم .
4. القانون رقم 01/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية .
5. القانون رقم 07 /12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتضمن قانون الولاية .
6. القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يوليو 2011 المتضمن قانون البلدية .
7. القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية .
8. القانون رقم 20/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بالمحاسبة و سيره ، المعدل و المتمم بموجب الأمر 02/10 المؤرخ في 26 غشت 2010 .
9. مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام .