الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبيـــة

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة عبد الحميد ابن باديس

مستغانم

كلية العلوم الاقتصادية ، التجارية و علوم التسيير

قسم العلوم الاقتصادية

تخصص مالية نقود و تأمينات FMA

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر

تحت عنوان:

حوكمة الرقابة المالية على النفقات العمومية
دراسة حالة المراقبة المالية

من إعداد الطالب:

-ويس بن يطو صغير

أمام لجنة المناقشة المكونة من الاساتذة:

- بوشيخي بوحوص.....رئيـــسا
- بوزيان العجال .....مقررا
- ابراهيمي عمر .....مناقشا

السنة الجامعية: 2014 -2015

الأشكـــــــــال

الفهرس

قائمـــــة الأشكـــال

الرقم	عناوين الأشكال	الصفحة
01	العلاقة بين عناصر الحكم الراشد	10
02	معايير الحكم الراشد	17
03	أنواع التقسيمات العلمية للنفقات العامة	37
04	أنواع التقسيمات الوضعية للنفقات العامة	41
05	الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية لولاية مستغانم	71

الفـــهـــــــــــرس

الفصل الأول: مفاهيم عامة عن الحكومة **3**

تمهيـد: **3**

المبحــث الأول : مفهــوم الحوكــمة **4**

المطلـــب الأول : تعريـــف الحوكـــــمة 4

لغـــة 4

اصطلاحا 5

المطلــب الثانـــي : حوكـــمة الشركـــات 5

الإطـار النظـري لحوكـمة الشركـات 6

المبحث الثاني: ظهور الحكم الراشد وتطبيقه **11**

المطلـب الأول: أسبـاب ظهـور الحكـم الراشد 11

1 / دوافـع سياسية 11

2 / دوافـع إداريـة:() 11

3 / الدوافع الاقتصاديةوالماليـة 12

المطلب الثاني : الأطراف المعنية بتطبيق مفهوم الحكم الراشد 13

1/ الدولة والمؤسسات الرسمية 13

2/ المجتمع المدني:() 13

3/ القطاع الخاص : 14

المطلب الثالـث : مبـادئ الحكم الراشـد 14

1/ المشاركـة 14

2/ حكم القانـون 14

3- الشفافيـة 15

4- الاستجابـة وبناء التوافـق 15

5- المساءلـة والمحاسبـة 15

7 – الشرعيـة 16

8 – دوريـة الانتخابات 16

9 – إستراتيجيـة نشر الثقـة 16

10 – تمكين المرأة 16

لخلاصة **17**

الفصل الأول

مفاهيم عامة

عن الحوكمة

الفـــهـــــــــــــرس

الفصل الأول: مفاهيم عامة عن الحكومة

تمهيـــد:

تعتبر الحوكمة من أهم متطلبات الإدارة الرشيدة في مؤسسات الدولة، وإحدى أليات استعمال عمليات الإصلاح الإداري و تجنب أي مخاطر من خلال تعزيز مبادئ الحكم الراشد، وذلك من خلال ما تتضمنه من شفافية، مساءلة و مشاركة كل الأطراف في اتخاذقرارات الإنفاق العام.

وتتجسد الحوكمة من خلال التفاعل الرسمي وغير الرسمي بين الحكومة والقطاع الخاص و المجتمع المدني في الرسم البيانات العامة وتطويرها في جميع مراحل و أشكال العمل السياسي.

وسوف يتم التطرف في هذا الفصل إلى حوكمة من خلال مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم الحوكمة .

المبحث الثاني: ظهور الحكم الراشد وتطبيقه .

المبحـــث الأول : مفهـــوم الحوكـــمة

ازدادالاهتمام بمفهوم الحوكمة مع نهاية الثمانيات من القرن العشرين .حيث أبدت العديد من المؤسسات الدولية والإقليمية والمؤسسات الأكاديمية والعلمية ومنظمات المجتمع المدني اهتماما واسعا بهذا الطرح الجديد ، إذا أنه لا يوجد تعريف واحد متفق عليه لهذا المصطلح .

المطلـــب الأول : تعريـــف الحوكـــــمة

أستعمل مصطلح الحوكمة على المستوى الكلي (الدولة) وهذا ما يعرف بالحوكمة الدولية (الحكم الراشد) ثم أستعمل على المستوى الجزئي (الشركات) وهو مايعرفبحوكمة الشركات .

إن كلمة الحوكمة متعددة المفاهيم والدلالات لذا سنحاول الوقوف على مفهومها اللغوي والاصطلاحي .

لغـــة

يعود لفظ الحوكمة إلى كلمة إغريقية قديمة تعبر عن قدرة ربان السفينة الإغريقية ومهاراته في قياداتها وسط الأمواج والأعاصير والعواصف وما يمتلكه من قيم وأخلاق نبيلة وسلوكيات نزيهة شريفة في الحفاظ على أرواح وممتلكات الركاب ورعايته وحمايته للأمانات والبضاعة التي في عهدته وإيصالها لأصحابها ودفاعه عنها ضد القراصنة وضد الأخطار التي تتعرض لها أثناء الإبحار فإذا ما وصل بها إلى ميناء الوصول عاد بها من مهمته سالما ، أطلق على هذا الربان (Good Governer) أي المتحوكم الجيّد [1] .

كما أنّه لا توجد ترجمة عربية تنطبق تماما على كلمة (الحوكمة) كما جاء معناها باللغة الإنجليزية (Governonce) مما دفع بعض الدول مثل ألمانيا وفرنسا إلى استخدام نفس المصطلح الإنجليزي وبذات الحروف مع تغيير في طريقة نطقها ولفظها إلا أنّه في عام 2003 أصدر مجمع اللغة العربية اعتماده لهذا اللفظ حيث أكد في بيان له: "في رأينا أن الترجمة العربية (حكومة) للمصطلح الإنجليزي ترجمة صحيحة مبنى و معنى فهي أولا جاءت وفق الصياغة العربية لمحافظتها على الجذور و الوزن وهي ثانيا تؤدي إلى المعنى المقصود بالمصطلح الإنجليزي وهو تدعيم مراقبة نشاط الشركة و متابعة أداء القائمين عليها واعتماد هذا المصطلح بصورته تلك من شأنه أن يضيف جديدا إلى الثورة المصطلحية للغة العربية في العصر الحديث .[2]

[1]- حسين عبد الجليل آل غزوي ، حوكمة الشركات وأثرها على مستوى الإفصاح في المعلومات المحاسبية ، رسالة لمنح شهادة الماجستير في المحاسبة ، التحليل المالي جامعة الجزائر ، 2010 ، ص08 .

[2]- يوسف محمد حسن ، حوكمة الشركات ومعاييرها مع إشارة خاصة لنمط تطبيقها في مصر ، بنك الإستثمار القومي ، مصر ، 2007 ، ص 120

اصطلاحا

لقد تم ترجمة كلمة الحكومة إلى عدة مصطلحات مثل: [1]

-الاحتكام والذي نعني به الرجوع إلى مرجعيات أخلاقية و ثقافية و إلى خبرات تم الحصول عليها من خلال تجارب سابقة .

-الحكم الذي يعني ممارسة السلطة

-الحكمة التي هي الرشادة في التوجيه

-التحاكم و الذي يقصد به طلب العدالة

و مصطلح الحوكمة له دلالات أخرى في ترجمة إلى الحكمانية و الحكم الصالح أو الرشيد ،إلا أن أكثر التعبيرات شيوعا هي الحكم الراشد أو الحكم الجيد ، هذا الأخير عرف انتشارا واسعا ولم يكن هناك اختلاف أو تباين كبير في تعريفه ،بل ربما يكون بعض التباين في التاريخ ومكان ظهور المصطلح لأنّه هو الأقرب إلى مصطلح الحوكمة .

المطلـــب الثانـــي : حوكـــمة الشركـــات

هي مجموعة من القوانين والقواعد والمعايير التي تحدد العلاقة بين إدارة الشركة من ناحية وحملة الأسهم (المساهمين) وأصحاب المصالح أو الأطراف المرتبطة بالشركة من ناحية أخرى .

وفي مايلي سنورد مجموعة من التعاريف المتعلقة بهذا المصطلح :

- هي نظام متكامل للرقابة المالية وغير المالية الذي عن طريقه يتم إدارة المؤسسة والرقابة عليها .
- هو مجموعة من الطرق التي يمكن من خلالها أن يتأكد المستثمرون من تحقيق ربحية معقولة لاستثماراتهم .
- تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية(OCDE) : " هي مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين ".
- تعريف تقرير (Cadbury)عام 1992 :" حوكمة الشركات هي نظام بمقتضاه تدار الشركات وتراقب".

1 ميناس ليندة ، حوكمة الموازنة العامة للدولة ودورها في ترشيد قرارات الإنفاق العام ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر تخصص محاسبة وتدقيق، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة البويرة ، 2013 ص : 04

- تعريف مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE) :"هي الإطار الذي تمارس فيه المؤسسات وجودها ، وتركز الحوكمة على العلاقة فيما بين الموظفين وأعضاء مجلس الإدارة والمساهمين وأصحاب المصالح وواضعي التنظيمات الحكومية ، وكيفية التفاعل بين كل هذه الأهداف في الإشراف على عمليات الشركة ".[1]

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن حوكمة الشركات هي ذلك النظام الذي يضع التطبيقات والممارسة السليمة للقائمين على إدارة الشركة وتنظيمها ، بما يحافظ على حقوق الأهداف العاملين بالشركة وأصحاب المصالح وغيرهم ، وذلك من خلال تحرّي تنفيد صيغ العلاقات التعاقدية التي تربط بينهم باستخدام الأدوات المالية والمحاسبة السليمة وفقا لمعايير الإفصاح والشفافية الواجبة .

الإطـار النظـري لحوكـمة الشركـات

بالرغم من الاستعمال الحديث لهذا المصطلح إلا أن ظهوره يعود لزمن بعيد ، فالأساس النظري والتاريخي لحوكمة الشركات يرجع لنظرية الوكالة (Agency theory) التي يعود ظهورها للأمريكيين : بارل و مينز (Berle – Means) سنة 1932 ، اللذين لاحظا أن هناك فصل بين ملكية رأسمال الشركة وعملية الرقابة والإشراف داخل الشركات المسيرة ، وهذا الفصل له أثاره على مستوى أداء الشركة ، ثم بعد ذلك جاء دور الأمركيين صاحبي جائزة نوبل للإقتصاد : جونسن ومايكلينغ (Jensen – Maekling) اللذان اهتما بمفهوم حوكمة الشركات وإبراز أهميته في الحد أو التقليل من المشاكل التي قد تنشأ من الفصل بين الملكية والإدارة والتي مثلتها نظرية الوكالة ، حيث قدما سنة 1976 تعريفا لهذه النظرية الشهيرة :" نحن نعرف نظرية الوكالة

كعلاقة بموجبها يلجأ الشخص الرئيسي (صاحب رأس مال) لخدمات شخص آخر (العامل) لكي يقوم بدله ببعض المهام ، هذه المهمة تستوجب نيابته في السلطة ." [2]

وتبع ذلك مجموعة من الدراسات العلمية والعملية التي أكدت على أهمية الالتزام بمبادئ حوكمة الشركات وأثرها على زيادة ثقة المستثمرين في أعضاء مجالس إدارة الشركات ، وبالتالي قدرة الدول على جدب المستثمرين جدد سواءا كانوا محليين أو أجانب وما يترتب على ذلك من تنمية لاقتصاديات الدول .

[1]- شنافي كفية ، أساسيات وآليات الحوكمة في شركة التأمين ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في تخصص ومحاسبة ، جامعة فرحات عباس سطيف 2010 ، ص : 03

[2] - عبد الوهاب نصر علي شحاتة السيد شحاتة ، مراجعة الحسابات وحوكمة الشركات في بيئة الأعمال العربية والدولية المعاصرة ، الدار العربية ، القاهرة ، 2007 ، ص 04

إذا فحوكمة الشركات جاءت كرد فعل واستجابة لنداء المساهمين من أجل الحد من التصرفات السلبية للمسيرين ، ولفرض رقابة تحمي المصالح المشتركة للجميع وتحافظ على استمرارية الشركة أيضا .

المطلب الثالث: الحكم الراشد

يكون مفهوم الحوكمة على مستوى الدولة ضمن الإطار التعريفي للحكم الراشد من قبل مؤسسات دولية أهمها :

- لقد أشار بيان أدبيات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم الراشد بأنه ممارسة السلطة السياسية ، الاقتصاديةو الإدارية في شؤون البلاد على جميع المستويات ويتضمن الأليات ، العمليات والمؤسسات المتطورة التي يعبر المواطنون والجماعات من خلالها عن مصالحهم و حاجاتهم ويمارسون حقوقهم وواجباتهم القانونية ويعتمد المفهوم على المشاركة ، الشفافية ، المساءلة ويؤمن أفضل استخدام للموارد ويضمن العدالة وتطبيق القانون .[1]

- عرّفه البنك الدولي للمرة الأولى سنة 1989 على أنه :" ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة ", وفي سنة 1992 عرّفه على أنّه:أسلوب ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصاديةوالاجتماعية للدولة من أجل التنمية".[2]

- تعريف معهد العلوم الإدارية الدولي :" هو العملية التي بواسطتها يمارس أعضاء المجتمع السلطة ، الحكم ، قدرة التأثير السياسي ، من السياسات والقرارات التي تهم الحياة العامة الاقتصادية والتنموية والاجتماعية " [3] **عناصر الحكم الراشد** :تتمثل فيما يلي :

1/ **المشاركة** : هي أحد المبادئ الأساسية في بناء الحكم الراشد ، وهي من العلاقات الدالة على رشاده ، ومن المؤشرات على مدى كفاءته ، ولا تقوم المشاركة إلا بوجود المجتمع المدني ، كونها ترتكز على ممارسة المجتمع لأدوار سياسية واجتماعيةواقتصادية خارج سلطة الحوكمة دفاعا على مصالح فئاته،

وتاريخيا بتطور الحياة السياسية في الدول الرأسمالية المتقدمة بالرغم من أن هناك مظاهر لهذا المجتمع لقد ظهرت قبل ميلاد الرأسمالية .

2/ **الشفافية**: [1] تعد واحدة من المصطلحات المدنية التي تستخدمها الجهات المهتمة لمكافحة الفساد في العالم ولذا فلقد تعددت تفسيراتها ، حيث أشير إلى أنها تعني : " آلية الكشف عن الفساد ، بأن يكون

[1]- فرج شعبان ، الحكم الراشد كمدخل حديث ، لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر ، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر ، 2012 ص:125 .

[2] - حسن كريم ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، ندوة مفهوم الحكم الصالح ، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الثانية ، 2006 ، ص 96

[3] - إمنطوران سهيلة – الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي ، مذكرة تخرج صمن متطلبات نيل شهادة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر ، 2005 / 2006 ، ص 131 .

الإعلان من جانب الدولة عن كافة أنشطتها في التخطيط والتنفيذ " ، وهو ما يتطابق مع تفسير دور المواطن وأهميته في صنع السياسة العامة ، فتصبح الدولة ملزمة بالإعلان عن سياستها في إطار من الشفافية والتعاون مع المواطن .

وهناك من فسّر الشفافية على أنّها :" التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وبين باقي القطاعات ، وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة وأن يتم ذلك بوضوح وفق آلية يطلع عليها الجمهور ، من حيث تحديد توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة ".

الشفافية تبنى على حرية تدفق المعلومات حيث يمكن الوصول إليها من طرف المعنيين لها شريطة أن تكون المعلومات كافية وسهلة الفهم ، وإفساح المجال أمام جميع المواطنين للاطلاع على المعلومات التي من المفترض أن تكون موثوقة .

و يساعد هذا الإفصاح في رشد القرارات و صلاحها في مجال السياسات العامة و ذلك كله يقود إلى محاصرة الفساد و بناء حالة من الثقة و المصداقية.

3/– المساءلة : [2] من الحقائق التي ترسخت في سياق عملية التنمية في معظم المجتمعات،ضرورة آليات لضبط أداء "السلطة " و العمل على تقويم المؤسسات، ممثلة بالأشخاص القائمين عليها، عندما تجرى مساءلتهم من قبل هيئات مخولة رسميا، أو من قبل مؤسسات المجتمع المدني أو الرأي العام، وذلك حين تجاوزهم الحقوق و انحرافهم، مما سيقود إلى انحراف الحكومة عن مسارها الصحيح إذا ضعفت أشكال المحاسبة، أو جرى الحد منها و بذلك تتحول الوظيفة العامة إلى غير غايتها .

وقد عرف البعض المساءلة أنها واجب المسئولين،مهما كانت مناصبهم وبغض النظر عن الطريقة التي وصلوا بواسطتها إلى الحكم، في وضع التقارير دورية عن عملهم و إنجازاتهم و الصعوبات التي أعاقت نجاحاتهم وتقديمها إلى الموظفين أصحاب الولاية و الحق في الاطلاع على كل ما يجري في الساحة الحكومية لم يغب ذلك عن بال المنظمات الدولية وعلى رأسها برنامج الأمم المتحدة الأنمائي (U.N.D.P) الذي وضع دراسات و توجيهات بصدد إقامة الحكم الراشد، وقد شددت هذه الدراسات على كون المساءلة "ضرورة ملحة" للإصلاح، وفق أمر

[1] فارس بن علوش بن بادي السبيعي ، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاع الحكومي ، أطروحة دكتوراه ، الفلسفة في العلوم الأمنية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، قسم العلوم الإدارية ، الرياض ، 2010 (مذكرة) .

[2] - أمين مشاقبة ، المعتصم بالله علوي ، الإصلاح السياسي والحكم الراشد ، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا ، بدون بلد ، الطبعة الأولى 2010.(كتاب) .

توجب خضوع صناع القرار و أصحاب المناصب الإدارية و السياسية أمام مساءلة كل أفراد الشعب و المؤسسات المعنية وذلك ضمن صيغ متعددة منها :

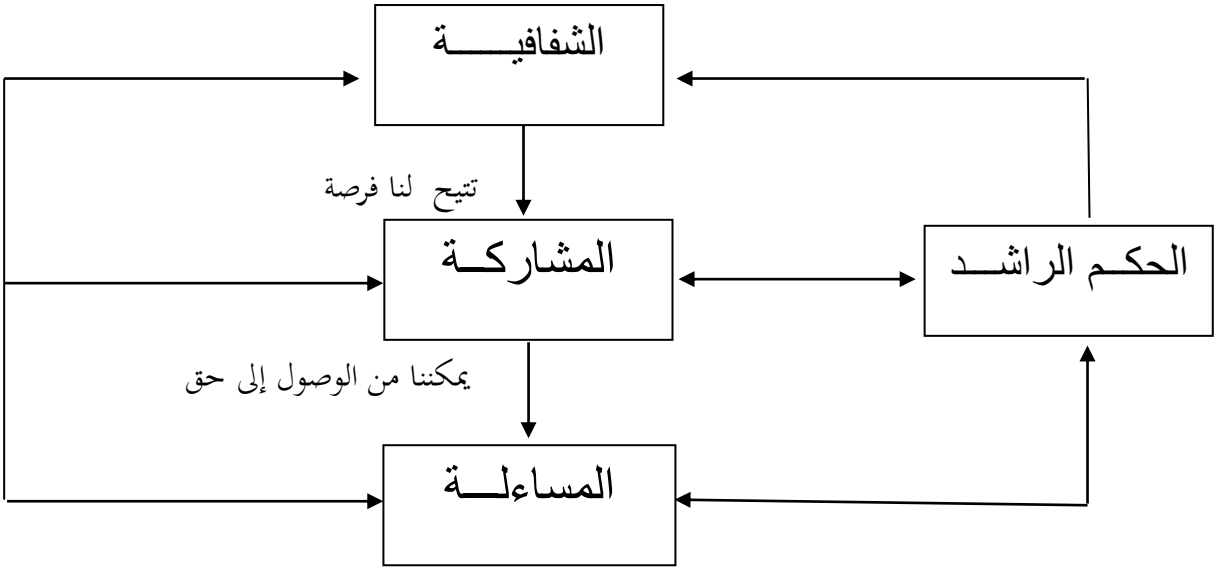
أ/– المساءلة التنفيذية : يقصد بها ما يجري على ساحة السلطة التنفيذية التي تعمد في كثير من الدول الراشدة إلى إقامة أجهزة حكومية توكل إليها مهمة المحاسبة "الذاتية " عبر سبل إدارية ، وذلك من خلال استخدام التدابير الوقائية و برامج التوعية وفتح قنوات مع الجمهور ، وتحويل بعض اللجان و الهيئاتو الدوائر بالمراقبة و التحقق وذلك تعزيزا لمفهوم "المساءلة" داخل الأجهزة الحكومية.

ب/– المسـاءلة التشريعيـة: تعتبرمن أعرق آليات المساءلة في النظم الديمقراطية،وتمثل جزءا كبيرا و مهما من عمل البرلمـان، ويتم خلالها مراقبـة أعمال الحكومة، وتتم المساءلة

و المعارضة لضمان استقامة سير العمل الرسمي، ذلك لأن للبرلمان السلطة الأهم لإقرار القوانيـن .

وتأتي أهمية المساءلة التشريعية (البرلمانية) من كون أعضاء الحكومة فرادى أو مجتمعين مسؤولين امام البرلمان الذي يملك كل الحق حتى في إسقاط الحكومة .

ج/– المساءلة القضائيـة: هي كسابقاتها من المسائلات ،تمثل ركنا أساسيا من أركان ضبط عمل الجهاز الرسمي وشبه الرسمي وغير الرسمي، وهذه المساءلة تقوم على أساس تطبيق القوانين النافذة من قبل القضاة، و باستقلالية تامة الأمر الذي يضمن نزاهة تنفيد القوانين ، وتعتبر أيضا السلطة التي تتحمل دورا مركزيا في أسلوب إقامة الحكم الراشد.



شكل رقم (01): العلاقـة بين عناصر الحكــم الراشد.

المصدر : أنير أنور شريف ، دور الحاكمية في عملية إعداد الموازنة العامة للدولة في العراق –دراسة حالة– ، أطروحة لنيل درجة دكتوراه فلسفة في الإدارة العامة ،بغداد ،2008،ص،86.

المبحث الثاني: ظهور الحكم الراشد وتطبيقه

المطلب الأول: أسباب ظهور الحكم الراشد

تعود أسباب ظهور مفهوم الحكم الراشد إلى عوامل سياسية وإيديولوجية ترتبط بتغيير موازين القوى في العالم بعد إنهاء الحرب الباردة وانهيارالاتحاد السوفياتي ، وإلى عوامل أخرى ترتبط بتغير الدولة بعد تبني العديد من الدول النامية سياسة انفتاح السوق وتحرير التجارة وظهور مايسمى بالعولمة الاقتصادية ، ومن هنا يمكن تحديد عوامل ظهور الحكم الراشد إلى مايلي :[1]

1 / دوافع سياسية

مع انتهاء الحرب الباردة تزايد الاهتمام الدولي بمكافحة الفساد حيث حضي هذا الأمر باهتمام واسع ما بين الدول المانحة والدول المتلقية نظرا لبداية زوال الخطوط الفاصلة بين الشؤون الداخلية والخارجية لهما ، ومع انهيارالاتحاد السوفياتي أو تبني المعسكر الشرقي إيديولوجيات يغلب عليها الطابع الليبرالي ، تنامت موجة العولمة وتسربت القيم الديمقراطية عبر حدود الدول النامية خاصة بعد ثورة تكنولوجيا المعلومات والخدمات الإلكترونية ، حيث أصبح هناك اقتناع على المستوى الدولي بأن الفساد له تأثير سلبي على الأمن والاستقرار الدولي وأنه لم يعد مسألة داخلية محصورة ضمن حدود الدولة بل أصبح يعصف حتى باقتصاديات الدول الأخرى بالإضافة لهذا فإن عدم الاستقرار السياسي في كثير من الدول النامية ، وانتشار الصراعات والحروب الأهلية والطائفية بها ، كان سببا كاف للبحث عن آلية جديدة تلتزم بها تلك الدول للخروج من أزماتها . أضف إلى ذلك بروز روح النضال السياسي والاجتماعيالنشيط ، الذي ظهر لدى منظمات المجتمع المدني في كل أنحاء العالم ودعوة هذه المنظمات على إرساء الديمقراطية والمشاركة في صنع القرار العام والحياة السياسي.

2 / دوافع إدارية:[2]

ترجع هذه الدوافع إلى التغيير الحاصل في دور الدولة من فاعل رئيسي في صنع السياسات العامة ، وممثل للمجتمع المدني في تقرير السياسات ووضع الخطط ومتابعة التنفيذ ، ومالكة للمشروعات وإدارتها ومسؤولة عن

[1] - رميدي عبد الوهاب ، فرج شعبان ، الإطار الفكري والنظري للحكم الراشد ، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة ، فيفري 2013 ، جامعة البويرة ، الجزائر ، ص 4

[2]- Mohamed salih ,gouvernance , information et Domain publique , addisababa, commission économique pur l'frique ,13 mai 2003 , p 9 .

توزيع الدخل وتقديم الخدمات إلى مجرد شريك من بين شركاء متعددين في إدارة شؤون الدولة والمجتمع متمثلين في القطاع المدني ، هؤلاء الشركاء الذين أصبحوا يدعون إلى المزيد من فرص الرقابة والشفافية والمساءلة ويساهمون في وضع السياسات الإنمائية للدولة .

من هنا لم تعد الدولة في الاقتصاد الحديث مسؤولة لوحدها على الوفاء بمتطلبات التنمية نظرا لتزايدهاوبالإضافة إلى عدم قدرتها على إدارة النشاط الاقتصادي بمفردها وفشلها في تحقيق السلم والحفاظ على النظام العام وحماية الممتلكات العمومية خاصة في قارة إفريقيا ، ما أدى إلى ظهور مفهوم الحكم الراشد الذي انتقل بالإدارة الحكومية من أدوارها التقليدية إلى وضع جديد بإشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني .

3 / الدوافع الاقتصاديةوالماليـة

ويمكن حصرها في النقاط الأتية :

- سيادة مجموعة من الظواهر الاقتصادية في عقد السبعينات والثمانينات من القرن الماضي كشفت عن ضعف البيئة المؤسسية التي تتم فيها عمليات التنمية ، ما جعل فكرة الحكم الراشد تزداد بلورة وتطورا ومن بين أهم هذه الظواهر ارتفاع عجز الموازنة في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء وقد كانت هذه الظواهر أكثر حدة على الدول النامية ، ما أدى إلى عدم استقرارهاالاقتصادي وكان سببا في ارتفاع معدلات تضخمها ومديونيتها ، وقد انعكس ذلك على القدرة الشرائية وزيادة حدة الفقر بها .
- السرعة التي تخطوا بها عملية العولمة والمتمثلة في زيادة تحرير تجارة السلع والخدمات ، وبشكل خاص الخدمات المالية ، وما ولدته العولمة من ترابط بين الاقتصاديات الدولية من جهة .
- فشل المساعدات الثنائية والمتعددة الأطراف من البلدان المانحة إلى الدول النامية في تحقيق أهدافها (الحد من الفقر ، وتعزيز التنمية الاقتصادية) وكان هذا راجع إلى القدرات الإدارية لحكومات البلدان الفقيرة ، والتي اتسمت بالضعف في إدارة هده المساعدات ومشاريع التنمية وانتشار الفساد على نطاق واسع[1].
- تعثر العديد من برامج التكييف والإصلاح الهيكلي التي قدمها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى العديد من الدول النامية ، والذي كان جانبا كبيرا من أسبابه يرجع إلى انتشار الفساد الداخلي وضعف المؤسسات في تلك الدول ، ما دفع بالمؤسسات الدولية إلى التأكد من أن الحكم الر اشد هو السبيل الوحيد لإنجاح مثل تلك

[1] - رميدي عبد الوهاب ، فرج شعبان ، مرجع سبق ذكره ، ص 5 .

الإصلاحات بالإضافة إلى ذلك هناك أسباب اجتماعية لظهور الحكم الراشد تتمثل في ضعف مستوى التنمية البشرية وزيادة الفقر والأمية والأمراض وسوء التغذية وانتشار البطالة خاصة في دول العالم الثالث .

المطلب الثاني : الأطراف المعنية بتطبيق مفهوم الحكم الراشد

من خلال التعاريف السابقة يتضح أنه من أجل تحقيق الحكم الراشد لابد من تضافر جهود كل من الدول ومؤسساتها إلى جانب القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني ، وهي الأطراف الرئيسية المكونة للحكم الراشد .

1/ الدولة والمؤسسات الرسمية

يجب على الدولة أن توفر الإطار التشريعي الملائم الذي يسمح بالمشاركة ، من القوانين التي تسمح بتشكيل المنظمات الحكومية ومنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ولا تقمعها ، إلى إعطاء صلاحيات إدارية ومالية مناسبة لهيئات الحكم المحلي لتقوم بوظائفها ، إلى خلق الأطر الحوارية بين جميع هذه الأطراف إن كان في مؤسسات رسمية مثل المجلس النيابي أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، أو في هيئات أو لقاءات غير رسمية لكنها منظمة مثل اللقاء الدوري مع هذه الهيئات والحوار معها حول السياسات العامة .

وقبل الشروع في هذه الخطوات لابد من توفير الحريات العامة واحترام حقوق الإنسان وسن التشريعات التي تحمي المرأة وتنصفها، وضمان حرية الإعلام ، وتطبيق مبدأ حكم القانون .كما يمكن أن تصدر تشريعات وقوانين تهدف إلى تشجيع المشاركة مثل إشراك المرأة [1] .

2/ المجتمع المدني:[2]

يقع بين الأفراد والدولة ، مجموعات منظمة أو غير منظمة ، ومن أفراد يتفاعلون اجتماعيا وسياسيا واقتصاديا ، وينظمون بقواعد وقوانين رسمية وغير رسمية ، وفي إطار الإشراف والمراقبة والمشاركة في تنفيد المشاريع ، وعليها كذلك أن تعتمد على الشفافية في عملها ولسيما على الصعيد المالي الإداري ، وأن تعتمد نظم المحاسبة والمساءلة الداخلية بما تتضمنه بانتخابات دورية ، وعدم استغلال النفوذ .

لايمكن لهيئات المجتمع المدني أن تطالب بهذه المعايير ولاتطبقها على نفسها أو لا تكون هي النموذج والمثال ومن جهة أخرى ، إن ضمان استمرار هذه المؤسسات وإنتاجيتها يقعان في القدرة على استمراراستقلاليتها

[1] - درواس مسعود ، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي حالة الجزائر 1990 -2004 ، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر ، 2005 ، ص 36 .

[2]- مناس ليندة ، مرجع سبق ذكره ، ص : 13

وعلى تنوع مصادر تمويلها وعلى تطوير قدراتها وصولا إلى الاعتماد على الموارد الذاتية ، وبذلك تنتقل من مفهوم المنظمات الخيرية الرعائية إلى المنظمات التنموية وتساهم في الحكم الراشد .

3/ القطاع الخاص :

يشمل كل المشاريع الخاصة غير المملوكة من الدولة في قطاعات الصناعة والزراعة والتجارة والخدمات مثل المصاريف الخاصة ،ووسائل الإعلام وغيرها ،كما يشمل القطاع غير المؤطر في السوق . إضافة هو يستطيع أن يساهم مع منظمات المجتمع المدني في دعم نشاطاته ، كما أنه يستطيع توفير الخبرة والمال والمعرفة اللازمة في عمليات تنموية بالشراكة مع المجتمع المحلي ، أو أجهزة الدولة الرسمية ، أو منظمات المجتمع المدني . ومن أجل نجاح السياسات العامة ، ويستطيع القطاع الخاص أن يؤمن الشفافية في الكثير من القطاعات لقدرته على نشر المعلومات وإصدار الإحصاءات الدورية ، وتسهيل الحصول على المعلومات .

وتبقى أخيرا العلاقة الضرورية مابين القطاع الخاص والجامعات ومراكز البحوث والتطوير والتدريب لربط مخرجات التعليم بالحاجات الحقيقية لسوق العمل ، وتأمين الوظائف ومكافحة البطالة التي هي أحد مسببات الفقر.

المطلب الثالث : مبادئ الحكم الراشد

لقد أسست المنظمات العالمية مجموعة من المبادئ من أهمها مايلي[1] :

1/ المشاركة

وهي جميع الأليات التي تحول للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني وحتى القطاع الخاص المشاركة في عملية إدارة الحكم وتقوم على مجموعة من الأنشطة تسعى من خلالها هذه الأطراف إلى التأثير في أعمال الحكومة إما مباشرة بالتأثير في صياغة السياسة العامة وتطبيقها أو بطريقة غير مباشرة بالتأثير في اختيار المسؤولين الرسميين ولا تقوم المشاركة إلا بوجود المجتمع المدني .

2/ حكم القانون

يوصف حكم القانون بعناصره الأساسية والمتمثلة في نظام عدالة نافذ ، نزيه ، منصف وحكومة تمثيلية ، ويعبر عن تلازم الأنظمة الشرعية ، القضائية الناجعة ، النافذة والحكومة التي تطبق القوانين بشكل عادل ومنصف

[1] - بوجردة الياسين ، واقع متطلبات الحكم الر اشد في الوطن العربي ، المجلة الجزائرية للدراسات السوسيولوجية ، العدد الثاني ، جوان 2007 جيجل ، الجزائر ، ص 250 .

وبالتساوي على جميع الأفراد ، كما يقصد به وجود بنية قانونية مستقرة ومرجعية للقانون وسيادته على الجميع دون استثناء .

3– الشفافيــة

وتعني الشفافية ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور في ما يخص إجراءات تقديم الخدمات ، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة خاصة السياسات المالية العامة وحساب القطاع العام وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم .

4– الاستجابـة وبناء التوافـق

وهي قدرة المؤسسات على خدمة وتلبية مصالح الجميع في فترة زمنية معقولة وبدون أي استثناء ، أما التوافق فيعني العمل على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع بشكل أفضل مصلحة للجماعة.

5– المساءلـة والمحاسبـة

وتــعني التزام الدولة ومؤسساتها الحكومية بـتقديم حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع كفاءتها وفعاليتها أما المحاسبة فتعني إخضاع المسؤولين في إدارة المال العام للعقوبات القضائية والإدارية وفي حالة ما إذا تبين أن أعمالهم منافية للمصلحة العامة، ومبدأ المساءلة والمحاسبة يركز على فصل الخاص عن العـام، والإدارة العمومية على عدة مستويات تستند في الأساس إلى طبيعة عمل هذه المنظمات من ناحية وطبيعة علاقتها بالبيئة من ناحية أخرى .

6 – التضامنيــة والمســاواة

وتعني أن يتساوى المواطنون بحقوقهم أمام القانون وان تتسنى لهم فرص مساوية لممارسة هذه الحقوق ومشاركة المواطنين في إدارة الحكم وتعني التضامنية أنه ينبغي على الدولة أن تعامل الكل على أساس المساواة

وأنها تحمي حقوق الجميع بنفس الحماسة وان لا تهميش ولا تمييز في تأمين الخدمات العامة وأن الجميع يتمتع بحقوق المراجعة والتصويت في حال ميز المسؤولين بين الفرد والأخر [1].

[1] - بوجردة الياسين ، مرجع سبق ذكره ، ص 250 .

7 – الشرعيــة

تعد الشرعية السياسية محصلة لصورة التفاعل بين السلطة والمواطنين .إذ أنها تقوم على القبول الطوعي للسلطة من قبل المواطن ، إذ هي تطابق قيم النظام السياسي مع قيم المجتمع ، وللشرعية في كل الأنظمة السياسية مصادرها التي تكاد تنحصر في ثلاثة هي :

المصدر الأول : التقليدي ويشار به إلى مجموعة التقاليد الدينية والأعراف القبلية والعشائرية التي تعتمدها القيادة السياسية في تحقيق رضا المحكومين انطلاقا من الدين والتقاليد .

المصدر الثاني : الشخصية التاريخية ، ويكون فيه الحاكم نفسه هو مصدر الشرعية .

المصدر الثالث : العقلاني ، القانوني ، ويقصد به مجموعة المؤسسات والقواعد الإجرائية التي تتصل بتنظيم الخلافة السياسية وتضبط سير العملية السياسية .

ويرى الباحثين أن النظام الحاكم يكون شرعيا أي صالحا وراشدا ، عند الحد الذي يشعر فيه المواطنين بالرضا عن هذا النظام وينشأ عن هذه الشرعية استقرار الحالة التصالحية بين الحاكم والمحكومين .

8 – دوريــة الانتخابات

تعتبر دوريــة الانتخابات، من أجل تحديد القيادات، ركنا أساسيا من الديمقراطيــة ، ودلالة على مدى رشدية الحكم السياسي، وهنا لابد من الانتباه إلى أن اختيار نوع النظام الانتخابي وكيفية تنظيم الانتخابات ، تشكل مجالا واسعا للتلاعب بخيارات الناس ، وتحد من مشاركتهم وبالتالي تنقص من درجة الرشادة في الحكم [1].

9 – إستراتيجيــة نشر الثقــة

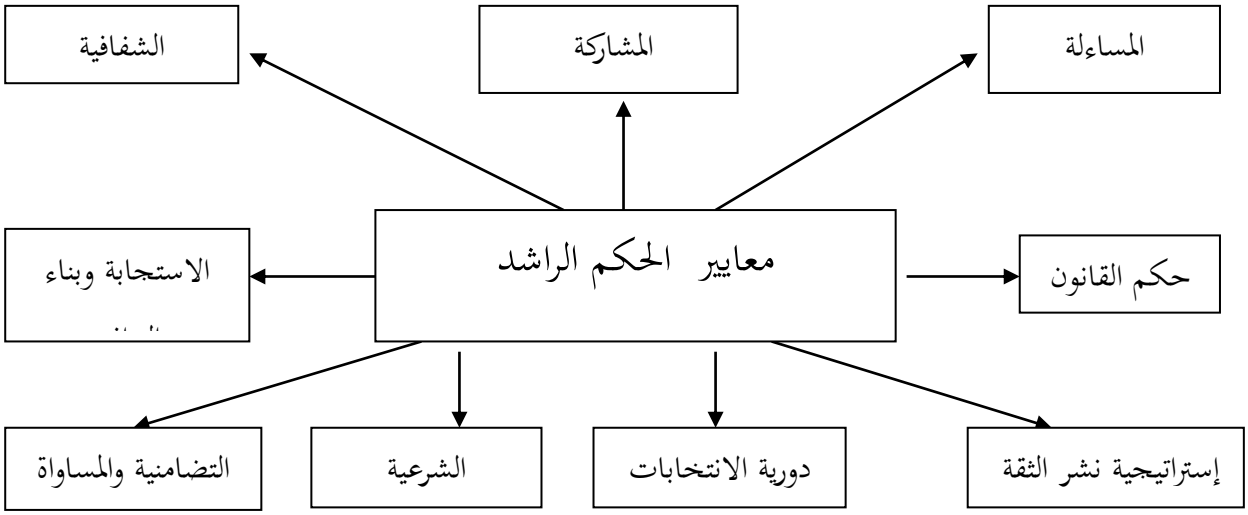
وتقوم على أساس بناء علاقة سليمة وواضحة بين المواطن والمال العام من خلال ثقة هذا المواطن بأن ما يؤديه من التزامات وواجبات نحو الدولة يلاقي كل تقدير واحترام من قبل السلطة ، وبالتالي فإنها تقوم هي بدورها بأداء واجبها نحو هذا المواطن .الثقة حتى يصبح المواطن أكثر استعدادا للقبول بالمجهود العام . وبالتالي يغدو مستعدا لتحمل كل مسؤولياته كدفع الضرائب وتأدية الرسوم والانخراط في الخدمة العامة.

10 – تمكين المرأة

إن موضوع مشاركة المرأة في المجتمع أصبح من الموضوعات التي يرتكز عليها النقاش في كل دول العالم المتقدمة والنامية ، وذلك من منظور أنها ركن أساسي من أركان التي تقوم عليها التنمية وحاجاتها ومتطلباتها مع أن

[1] - بوجردة الياسين ، مرجع سبق ذكره ، ص 250 .

هذه القضية تختلف من بلد إلى أخر ، وتتنوع طريقة مقارنتها ، وذلك تبعا للمنظومة الثقافية والفكرية والدينية السائدة في كل مجتمع.



الشكل رقم (02) :معايير الحكم الراشد **المصدر** : من إعداد الطالب بالاعتماد على ما سبق ذكره .

لخلاصة

تعمل الحكومة على إقامة بيئة سليمة للتنمية الاقتصاديةوالاجتماعية و السياسة المستدامة، وذلك من خلال تعزيز الشفافية و الكفاءة، الفعالية، سيادة القانون في المؤسسات العامة على جميع مستويات وهو ينطوي على التضافر الجهود ما بين الفاعلين في المجتمع من الحكومة الدولة من أجل تحقيق تنمية مستدامة.

وعلاوة على ذلك فإنه في ظل الحكم الراشد هناك إجراءات واضحة في اتخاذ القرارات على مستوى السلطات العامة، وتتوفر القدرة على إنفاد الحقوق و الالتزامات من خلال أليات قانونية، ومشاركة للفاعليين من منظمات المجتمع المدني وقطاع الخاص في عملية ضع القرار.

ولتشخيص وتجسيد دافع الحكومة وربطها بالدولة، أي من خلال الوقوف على تشخيص واقع الحكومة.

الفصل الثاني: الرقابة المالية على النفقات العمومية 19

تمهيـــد: 19

المبحث الاول : الرقابة الماليــة 20

المطلب الاول : مفهوم الرقابة المالية 20

تعريف الرقابة المالية 20

الرقابــة لغـــة 20

المطلب الثاني: أهمية الرقابة المالية و أهدافها 21

1/أهمية الرقابة المالية 21

المطلب الثالث: أنواع الرقابة المالية 24

1/ أنواع الرقابة المالية من حيث الوقت 25

2/ أنواع الرقابة المالية من حيث الموضوع 26

3/ أنواع الرقابة المالية من حيث الجهة التي تمارس الرقابة 27

4 /أنواع الرقابة من حيث سلطات الجهة التي تمارس الرقابة 30

المبحث الثاني: النفقات العمومية و الرقابة عليها 32

المطلب الأول : مفهوم النفقات العمومية: 32

1 /تعريف النفقة العامة وعناصرها الأساسية 32

2/صور النفقات العامة 33

الفرع الثاني :التقسيمات الوضعية 38

المطلب الثالث:الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية 42

1/ رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية 42

2/ رقابة المحاسب العمومي على تنفيذ النفقات العمومي 43

3/ الرقابة المالية اللاحقة(البعدية) 44

1/رقابة مجلس المحاسبة 44

الخلاصة: 48

الفصل الثاني: الرقابة المالية على النفقات العمومية

تمهيـــد:

باعتبار أن النفقات العمومية تعود بالنفع على المواطنين، وأن القطاع الحكومي يعاني من مشاكل عديدة من ارتكاب الموظفين الحكوميين الأخطاء، وسوء استعمال الموارد والاختلاس، وجب المحافظة على المال العام بواسطة جهاز رقابي وإصدار تعليمات وقوانين متعلقة بالرقابة المالية لمتابعة ومراقبة صرف النفقات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام، واكتشاف المخالفات أو الانحرافات في وقت مبكر لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحه.ولهذا سنتطرق في هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: الرقابة المالية

المبحث الثاني: النفقات العمومية والرقابة عليها .

المبحث الاول : الرقابة الماليـة

المطلب الاول : مفهوم الرقابـة الماليـة

تعريف الرقابـة الماليـة

الرقابـة لغـة : هي المحافظة والانتظار والاطلاع على الأحوال فالرقيب يعني (الحافظ و المنتظر و الحارس أو الأمين على الضرائب).

أما **اصطلاحا** : فقد تعددت تعاريف الباحثين للرقابة بشكل عام و الرقابة المالية بشكل خاص ،مما أدى إلى ظهور ثلاثة اتجاهات مختلفة فيما يتعلق بتعريف الرقابة وسنتطرق الى هذه الاتجاهات و كالآتي :

–الاتجاه الأول : يهتم أصحاب هذا الاتجاه بالجانب الوظيفي للرقابة و يركزون على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فهم يهتمون بوجود عمليات معينة يلزم توافرها قدر الإمكان لتحقيق الرقابة و تتضمن تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها[1]، ووفقا لهذا الاتجاه يعرف البعض الرقابة بأنها (مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة العمليات المالية و تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة ، وقياس مستوى كفاءته و قدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعة ، و التأكيد من إن الأهداف المتحققة هي ما كان يجب تحقيقه و ان تلك الأهداف تحققت وفق الضوابط الموضوعة وخلال الأوقات المحددة لها و من هذه التعاريف أيضا (ان الرقابة هي عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المبتغاة و الكشف عن معوقات تحقيقها و العمل على تذليلها في اقصر وقت ممكن).

الاتجاه الثاني : يركز أنصار هذا الاتجاه على الخطوات التي يتعين القيام بها لإجراء عملية الرقابة ، فلكي تتم عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاط المختلفة ،كشرط أساسي للقيام بالرقابة على أن تعد بشكل يمكن الاستفادة منها في متابعة النشاط ومراجعة نتائج الأعمال و فحصها .[2]

ووفقا لهذا الاتجاه يعرف البعض الرقابة بأنها (مجموعة من العمليات التي تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية مع إعطاء هذه الأخيرة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة) ، وعرفها آخرون بأنها (مجموعة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من إن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعة [3] .

[1] - د. السيد خليل هيكل ، الرقابة على المؤسسات العامة ، منشئات المعارف ، الإسكندرية ، 1981 ، ص 183 .
[2] - د . عبد السلام بروي ، الرقابة المالية على المؤسسات العامة ، المكتبة الأنكلو مصرية ، القاهرة ، 1997 ، ص 91 .
[3] - د. احمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1979 ، ص 377 .

الاتجاه الثالث : يركز أنصار هذا الاتجاه على الأجهزة التي تقوم بالرقابة و تتولى الفحص و المتابعة و جمع المعلومات وتحليل النتائج فالرقابة عندهم تعني أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لأهدافهما بكفاية مع أعطاء هذه الأجهزة صلاحية اتخاذ القرارات المناسبة . ووفقا لهذا الاتجاه عرف البعض الرقابة بأنها (عملية تقييم وفحص و مراجعة تقوم بها أجهزة مختصة للتأكد من تحقيق المشروع للأهداف و السياسات و البرامج الموضوعة بكفاية مع أعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل وان توفر لها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف و البرامج الموضوعة .

وهكذا نلاحظ ان كل اتجاه من الاتجاهات الثلاثة يركز على جانب معين من جوانب الرقابة عند تعريفه للرقابة المالية ، لكن هذا يعني انه ليس تعريف شامل للرقابة المالية يحتوي على كل هذه الاتجاهات وفي هذا الصدد قدمت الكثير من التعاريف من قبل الباحثين ، منها تعريف الدكتور محمد رسول العموري فقد عرف الرقابة المالية بأنها "مجموعة من الاجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة ، بغية المحافظة على الاموال العامة، وضمان حسن تحصيلها و إنفاقها بدقة و فعالية و اقتصادية و فقا لما أقرته السلطة التشريعية بالموازنة و القوانين المالية الاخرى ، ووفقا للتخطط الموضوعة للجهات الخاضعة للرقابة ".[1]

نستنتج مما تقدم ، بأنه ليس هناك تعريف جامع و مانع للرقابة المالية، ونظرا لتعدد أوجه الرقابة و أجهزتها و كثرة الإجراءات المتبعة للقيام بها، بالإضافة الى تنوع أسباب الفساد المالي التي أدت بالتالي إلى تـنوع و تعدد أساليب و اليات مكافحتها من خلال الرقابة المالي.

المطلب الثاني: أهميـة الرقابـة الماليـة و أهدافها

1/أهميـة الرقابة الماليـة

إن اتساع دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية قد أدى إلى زيادة حجم نفقاتها مما تطلب رصد مبالغ كبيرة لتنظيمها في إطار تنفيد التزاماتها، لذلك فإن المحافظة على المال العام باتت ضرورية لتنفيذ الموازنة العامة على الوجه الأكمل، فالرقابة أصبحت ركنا مهما من أركان الإدارة في الدولة الحديثة وهي لازمة لكل عمل منظم وقد وجدت الرقابة لضبط مالية الدولة والتقليل من التجاوزات ومن هنا يمكن تلخيص أهمية الرقابة على تنفيد الموازنة العامة على النحو الآتي:

[1] - د. سيروان عدنان ميزرا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، بغداد ، 2008 .

أولا : أهمية الرقابة المالية من الناحية السياسية: تتجلى الأهمية السياسية للرقابة المالية في كونها ضمانة لاحترام إرادة البرلمان في تنفيد القوانين المالية ، وبما إن البرلمان يمثل إرادة الشعب فإن أهمية الرقابة تكمن في سعيها إلى فرض احترام إرادة الأمة في تسيير أموالها وتوجيهها الوجهة الصحيحة.

ثانيا : أهمية الرقابة المالية من الناحية الحسابية: تتمثل بالدقة والحيلولة دون حدوث أي تهاون في تحصيل الإيرادات أو زيادة في المصروفات عن المبالغ المحددة ومن ثم التأكد من توافق المنفذ مع المخطط لهذا التنفيذ ويعد هذا الجانب مهما لما يسهم من تسهيل أعمال الرقابة كما أنه يمكن من معرفة مدى دقة التنفيذ وتوافقه مع التخطيط ، وفي حالة ظهور اختلافات بينهما يتوجب على أنشطة الرقابة تحديد الانحرافات وأسبابها وطبيعة الإجراءات الواجب اتخاذها[1].

ثالثا : أهمية الرقابة من الناحية المالية :تتضح هذه الأهمية من خلال منع الإسراف والتبذير وسوء ستخدام الأموال العامة وذلك بالالتزام بالإعتمادات عن طريق مراقبة المختصين بعقد النفقات وتحصيل الإيرادات ومن خلال وضع آليات محددة للمراقبة والتدقيق تحول دون الإسراف والتبذير والتبديد .[2]

رابعا : أهمية الرقابة المالية من الناحية الاقتصادية: تتضح أهمية الرقابة من الناحية الاقتصادية من خلال كونها متابعة لنشاط السلطات القائمة على تنفيذ الموازنة العامة للإلمام بتكاليف التنفيذ ومدى إنتاجية الإنفاق العام وما قد صاحب هذا التنفيذ من إسراف وتبذير فضلا عن التأكد من كفاية وحسن أداء السلطات المنفذة ومدى إنجاز العمليات في المواعيد المقررة.

خامسا : أهمية الرقابة المالية من الناحية القانونية: تتجلى أهمية الرقابة من الناحية القانونية في توقيع العقوبات على مرتكبي الأخطاء والانحرافات في مسار تنفيذ الموازنة العامة ، فالرقابة تضمن شرعية تنفيذ العمليات التي يجب أن يتم وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها في مجال تحصيل الإيرادات وصرف النفقات.[3]

بالإضافة إلى ما تقدم نرى إن الرقابة المالية لها أهمية بالغة من الناحية الاجتماعية أيضا لأن وضع آليات فعالة للحفاظ على المال العام من خلال الرقابة يلعب دورا بارزا للحد من الأمراض الاجتماعية الخطيرة كانتشار ثقافة الفساد واستباحة المال العام من خلال نشر ثقافة الحفاظ على المال العام وتوعية المواطنين بأن مال الدولة تمثل مجموع أموال الأفراد.

[1] - د . سيروان عدنان ميزرا الزهاوي.، مرجع سبق ذكره ، ص : 72 .
[2] - د . حبيب أ بو صقر ، عمليات تنفيذ الموازنة ورقابتها ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، 1981 ، ص 17 .
[3] - د . سيروان عدنان ميزرا الزهاوي.، مرجع سبق ذكره ، ص : 75 .

وكذلك نرى أن الرقابة المالية لها أهمية اجتماعية أيضا بالنسبة للفرد الذي يتولى مهمة الرقابة ولمن يطمح بتقليد وظيفة رقابية ، فبالنسبة للأول يفترض أن يحرص على أمانته ونزاهته وأخلاقه الوظيفية ليكون أهلا لوظيفة الرقابة وبالنسبة للثاني فيحاول دائما أن يكون نزيها ومخلصا وكفوءا لحصوله على الوظيفة الرقابية ، إن هذه تعتبر شروطا لاستلام الوظيفة الرقابية.

2/ أهداف الرقابة المالية

إن الهدف الأساسي للرقابة المالية هو الحفاظ على المال العام للدولة وصرفها على الوجه الامثل دون حصول إسراف أو تبذير أو تقتير ، و أهداف الرقابة تطورت مع الزمن فبعد أن كانت الرقابة المالية تهدف إلى مراجعة و تدقيق السجلات و الدفاتر المحاسبية ، و الكشف عما قد يوجد فيها من تلاعب وغش ومدى التقييد بالقوانين و الأنظمة فقد توسعت لتشمل مراقبة مدى الاقتصاد في النفقات ، و مدى فعالية الأجهزة الخاضعة للرقابة ، و من أهم أهداف الرقابة المالية ما يلي : [1]

1 / التأكد من أن النفقات العامة كافة قدمت وفقا لما هو مقرر لها والتأكد من حسن استخدامها للأموال العامة في الاغراض المخصصة لها.

2 / التحقق من إن جميع الإرادات العامة في الدولة قد حصلت وأدخلت في ذمتها وفقا للقوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها.

3 /الكشف عن أية أخطاء أو انحرافات أو مخالفات تحدث من الأجهزة الحكومية وتحليلها ودراسة أسبابها ، وتوجيه تلك الأجهزة إلى الحلول المناسبة لعلاجها وتصحيحها وتجنب تكرارها.

4 /مراجعة القوانين والأنظمة واللوائح المالية ، والتأكد من مدى ملاءمتها للتطورات التي تحدث وتحليلها واقتراح إجراء التعديلات التي تساعد على تحقيق أهداف الرقابة المالية.

5/ زيادة قدرة وفعالية الأجهزة الحكومية على تحقيق الأهداف العامة للدولة بأعلى درجة من الكفاءة والاقتصاد.

6 /العمل على ترشيد الإنفاق العام وتوجيه الأجهزة الحكومية إلى أفضل السبل لتحسين وتطوير إجراءات الأعمال المالية.

7/التأكد من أن القيود والسجلات والبيانات والتقارير المالية ممسوكة ومعدة بالطريقة الصحيحة التي تحددها اللوائح والأنظمة التي تحكم ذلك.

[1] - د . نعيم حزوري ، التخطيط والرقابة في المشروع ، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، جامعة حلب ، سوريا ، 1990 ، ص 153 – 154 .

8 / ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها البرلمان حسب موافقتها واعتمادها لقوانين المالية من خلال الميزانية.

9 /ضمان حسن استخدام الأموال والاقتصاد في الأنفاق ، من دون عرقلة التنفيذ وذلك بمنع التشدد والروتين غير المبرر في الإجراءات ، وبشكل يضمن مكافحة الفساد المالي والإداري.

ومن هنا نلاحظ ان أغلب أهداف الرقابة المالية تنحصر في الحفاظ على المال العام والتحقق من أن السلطة التنفيذية قامت بتنفيذ الموازنة العامة وذلك بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات وفقا لما سمحت لها السلطة التشريعية.

المطلب الثالث: أنواع الرقابة الماليـة

تتعدد أنواع الرقابة بشكل عام ، ومنها الرقابة المالية وتختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها دون أن يؤثر ذلك على طبيعة الرقابة ، أو الهدف منها ، وعلى ضوء ذلك نقوم بشرح أنواع الرقابة المالية في أربعة مطالب بالشكل التالي :

- أنواع الرقابة المالية من حيث الوقت.
- أنواع الرقابة المالية من حيث الموضوع .
- أنواع الرقابة المالية من حيث الجهة التي تمارس الرقابة.
- أنواع الرقابة المالية من حيث سلطات الجهة التي تمارس الرقابة.

1/ أنواع الرقابة المالية من حيت الوقت

يقوم هذا التقسيم على أساس توقيت حدوث عملية الرقابة فهي إما أن تكون رقابة مالية سابقة على العمليات المالية وأما مرافقه وأما لاحقة لها . وسنتطرق إلى كل منها كالآتي :

أولا : الرقابة المالية السابقة : يعد هذا النوع من الرقابة احد عناصر التوجيه في العمل الإداري إذا ما استعمل في الإطار السليم للوقاية من أخطاء التنفيذ لذلك أطلق عليه اسم الرقابة الوقائية ، لأنها تعمل على تلافي وقوع الأخطاء والانحرافات ، ويستهدف هذا النوع من الرقابة التحقق من مشروعية العمل المالي قبل تنفيذه ، إذ تتم عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف فلا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام ودفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة الرقابية على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة ، وتتخذ الرقابة السابقة على الصرف إشكالا متعددة فقد يصرح للبنك المركزي أن يضع المبالغ التي وافقت عليها السلطة التشريعية تحت تصرف الآمرين بالصرف ، وقد تتضمن ضرورة الحصول تقدما على إقرار من الجهة المختصة سلامة كل عملية على حده من الجهة القانونية والتأكد من صحتها من جميع الوجوه ، مثلا وجود اعتماد لهذا النوع من النفقة أو أن إجراءات الارتباط بالالتزام قد تمت وفقا للقوانين واللوائح وإن مستندات الصرف مطابقة للنظم المالية المعمول بها.

ثانيا : الرقابة المالية المرافقة: إن هذه الرقابة تجري في مختلف عمليات المتابعة التي تقوم بها الجهات المختصة في الدولة على جميع أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات المدرجة في ميزانية الدولة ، ويتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار والشمول ، حيث يبدأ تنفيذ الأعمال ويساير ويتابع خطوات التنفيذ .[1]

ثالثا : الرقابة المالية اللاحقة : وهي مراجعة وفحص الدفاتر الحسابية ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي وكافة النشاطات الاقتصادية في الهيئات والمؤسسات العامة ، بعد أن تكون كافة العمليات المالي الخاضعة للرقابة قد انتهت وذلك للوقوف على كافة المخالفات المالية التي وقعت.

[1] - د . سيروان عدنان ميزرا الزهاوي.، مرجع سبق ذكره ، ص : 93 .

وتتخذ الرقابة اللاحقة بدورها عدة أشكال ، فقد تقتصر على المراجعة الحسابية لكافة العمليات المالية لكشف التلاعب بالأموال العامة وقد تمتد إلى مساءلة مرتكبي المخالفات المالية كما قد تمضي إلى بحث مدى كفاءة الوحدات التنفيذية في استخدام الأموال العامة .[1]

إذن فالرقابة المالية اللاحقة تكشف الأخطاء والمخالفات المالية بعد انتهاء كافة العمليات المالية وقد تتولى هذه الرقابة الوحدات الحكومية نفسها أو إدارة تابعة لوزارة المالية ، أو هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية والرقابة اللاحقة تغطي جانب الإيرادات والنفقات العامة ، بعكس الرقابة السابقة التي تقتصر على النفقات.

2/ أنواع الرقابة الماليـة من حيث الموضوع

يمكن تقسيم الرقابة المالية من حيث موضوعها على أربعة أنواع بالشكل التالي :

أولا : الرقابـة المشروعيـة: تتم بموجب هذا النوع من الرقابة مطابقة التصرف ذي الآثار المالية للقانون بمفهومه التام الواسع وهذا يشمل المشروعية الشكلية التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها العمليات المالية ، والمشروعية الموضوعية التي تهتم بطبيعة التصرف ومضمونه وذلك يمكن القول أنه إذا كانت الرقابة تهدف إلى تحقيق المطابقة بين تصرف أو موقف ما بين قاعدة موضوعة مسبقا فإنها (أي الرقابة) تكون مهتمة بنواحي المشروعية.[2]

ثانيـا : الرقابـة المحاسبيـة: 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 وتفاصيلها.

والهدف من هذه الرقابة هو بذل الجهد اللازم لاكتشاف الأخطاء الفنية والغش والتزوير والمخالفات المالية،[3]وعلى إثر تطور علم المالية والمحاسبة ، والأخذ بمبادئ تخطيط الموازنات أصبحت الرقابة تقوم على الجمع بين الرقابة المحاسبية والرقابة المشروعية .

ثالثا: 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

[1] - د . عبد المجيد القاضي ، مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية المصرية ، الإسكندرية ، مصر ، 1994 ، ص34 .
[2] -.د . سروان عدنان ميزرا الزهاوي ، مرجع سبق ذكره ،ص: 96.

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 ورقابة الفعالية معا، حيث تعني الأولى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج بأقل قدر ممكن من الجهود والتكاليف، والثانية تعني الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة .[1]

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

3/ 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 ماتقدم سنتطرق إلى ثلاثة أنواع من الرقابة في هذا المجال وهي الرقابة الخارجية والرقابة الداخلية والرقابة الذاتية أو الإدارية وكالأتي :

أولا : الرقابة الخارجية :

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.[2]

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.

[1] - د. محمد إسماعيل محمد ، الرقابة على مردود إنفاق الأموال ، مطبعة المعارف ، الشارقة ، الإمارات ، 1994 ، ص 12 .

[2] -.د.سروان عدنان ميزرا الزهاوي ، مرجع سبق ذكره، ص: 98.

يتم هذا النوع من الرقابة على مستويات عدة، فقد تمارسها الهيئة التشريعية مباشرة خلال السنة الماليةأو 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 .

ثانيـا : الرقابـة الداخليـة :

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 المناطقة 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 استقلالا 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 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 أطار 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 مستوياتها .[1]

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 الآمرين 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 .فالمفتش 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 المناطة 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 الزهاري ، مرجع سبق ذكره ، ص:100.
[2] - د. حبيب أبوصقر ، مرجع سبق ذكره ، 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:

أولا: الرقابة المالية الإدارية: يقصد بهذا النوع من الرقابة تلك التي تأخذ طابعا إداريا أي أنها تمارس بصفة إداريةوتمارسها 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.

ثانيا : الرقابة المالية القضائية :هي نوع من أنواع الرقابة المالية التي يقوم بها جهاز متخصص يكتسب الطابع القضائي في كل مايتضمنه 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 رقابتي الإلغاء والتعويض.

أما الرقابة المالية القضائية هي الرقابة التي تتولاها أجهزة إدارية ذات طابع قضائي، وهي غالبا 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.

ثالثا: 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 والاهم 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]

وفي ختام هذا الموضوع بقي 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: النفقات العمومية و الرقابة عليها

بعد ما تطرقنا في الفصل التمهيدي إلى مفهوم الميزانية العامة للدولة و دورها في بناء دولة حديثة ، حيث ظهر الاهتمام أكثر فأكثر بالنفقات العمومية من أجل ترشيدها و الحفاظ على توازنات الدولة المالية تفاديا لإفلاسها، وذلك بتوفير آليات و وسائل رقابة متنوعة و صارمة.

لذا وجب على المشرع الجزائري مراقبتها رقابة صارمة من خلال وضع قوانين نتج عنها هيكلة عدة أجهزة رقابية لمتابعة ومراقبة صرف الأموال العمومية.

و لهذا ارتأينا في هذا المبحث التطرق إلى مفهوم النفقات العامة في المطلب الأول ثم إلى كيفية رقابتها من خلال المطلب الثاني .

المطلب الأول : مفهوم النفقات العمومية:

تختلف المالية العامة الحديثة في نظرتها إلى النفقات العامة اختلافا جوهريا عن التقليديين، فهي تهتم بمحتويات الميزانية العامة قبل أن تهتم بمبالغها ، وبالتالي فإن اهتمام المالية العامة الحديثة يكون بطبيعة النفقات العامة ومحتوياتها حيث تعتبر تحليل النفقة العامة عنصرا أساسيا في التحليل المالي و الاقتصادي.

1 /تعريف النفقة العامة وعناصرها الأساسية

يحدد تعريف النفقة العامة باعتبارها " مبلغا نقديا يخرج من خزانة الدولة بقصد إشباع حاجة عامة " وبذلك تكون عناصرها على النحو التالي[1]:

***1* –الصفة النقدية:** النفقات العامة تحتم استعمال مبلغ نقدي تدفعه الدولة أو هيئاتها العامة للحصول على ما تحتاجه من مبلغ وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة ، وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية ،واستخدام النقود في النفقة العامة مسألة طبيعية طالما أن جميع المعاملات الاقتصادية في عالمنا المعاصر تتم في ظل الاقتصاد النقدي.

[1] نواز عبد الرحمان الهيثي ومنجد عبد اللطيف الخشالي – الحديث في إقتصاديات المالية العامة –دار المناهج –عمان – 2000 ، ص 33 .

2- الصفة العمومية : ونعني بها ضرورة صدور النفقة من هيئة عامة (الدولة ومؤسسات العامة) لكي تأخذ الصفة الرسمية والعمومية ولا تعد نفقة عامة جميع المبالغ التي يصرفها الأفراد أو الجماعات بصفتهم الشخصية حتى لو كانت هذه النفقات موجهة لإشباع حاجات عامة لانتقاء شرط العمومية (على سبيل المثال تقديم شخص داره لاستخدامها كمدرسة أو مستشفى) ، فينطبق على هذه الحالة إشباع حاجة عامة عن طريق هيئة غير عامة لذلك لا تدخل ضمن تصنيف النفقات العامة.

3-**استهداف النفقة العامة لإشباع حاجة عامة** : تكتمل مشروعية النفقة العامة عندما تستهدف إشباع الحاجات العامة ، فما دام أن المصدر الأساسي لتمويل النفقات العامة هو الحصيلة الضريبية المحصلة من المكلفين بها ، وهم متساويين أمام القانون في تحمل العبء الضريبي، فمن المنطقي أن يتساووا في النفع العام الناتج من الإنفاق العام وذلك بأن تكون النفقة سدادا لحاجة عامة ، وليست لمصلحة خاصة ، بيد أنه من الصعوبة بمكان وفي كثير من الأوقات مراعاة هذه القاعدة وذلك لصعوبة تحديد الحاجة العامة تحديدا موضوعيا وكما أسلفنا من قبل، ولهذا فإن المعيار المعمول به في هذا المجال هو ترك مسؤولية التقدير للسلطة السياسية في التقدير، فتقرر النفقة اللازمة لتحقيق المنفعة العامة طبقا للقواعد والضوابط التي تحكم الإنفاق العام ، وبدون تحقيق هدف إشباع الحاجات العامة تتعرض النفقة العامة للطعن والمسائلة من قبل ممثلي الشعب وتصبح ناقصة الشرعية.

2/صور النفقـات العامـة

للنفقات العامة صور متعددة ومختلفة من أهمها[1]:

1-الأجور والرواتب والدفعات التقاعدية : تعرف الأجور والرواتب والمبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد العاملين في أجهزتها المختلفة بأنها ثمنا للخدمات التي يقدمونها، وعلى الدولة أن تراعي أسس معينة عند تحديد هذه المرتبات.

2-القيام بمشتريات الدولة وتنفيذ الأشغال العامة : وتمثل ائتمان الأدوات والمعدات والآلات التي تقوم الدولة بشرائها أو تخصيصها لإشباع الحاجات العامة ، وتبرز هنا بعض التساؤلات منها من هي السلطة التي تقوم بعملية الإشراف على الشراء ، فقد تكون السلطة المركزية أو عن طريق سلطات لا مركزية متعددة حسب المواد المطلوبة والخبرة التي تحتاجها.

[1] د نوار عبد الرحمان الهيتي ومنجدعبد اللطيف الخشالي ،مرجع سبق ذكره ،ص: 34.

-أما تنفيذ الأشغال العامة ، فتكون عن طريق المقاولين بعد الإعلان عن المناقصات بشروط معينة ، ويقدم الراغبون بتنفيذ عروضهم للتعاقد على الأشغال العامة.

-أو تقوم الدولة ، وفي حالات معينة وخصوصا إن كانت تبغي السرية في تنفيذ الأشغال وذلك لخصوصيتها بالاتصال و الاتفاق مع مقاولين معنيين دون أن تعلن مسبقا عن طبيعة العمل الذي تقوم به . **3- الإعانات** :تعتبر المنح والإعانات تيارا من الإنفاق تقرر الدولة دفعه إلى فئات اجتماعية معينة أو هيئات عامة وخاصة دون أن يقابله تيار من السلع والخدمات وتقسم الإعانات إلى:

أ/**الإعانات الداخلية**: وهي مبالغ نقدية تقدمها الدولة إلى الهيئات العامة المحلية لمساعدتها على القيام بواجباتها ، أو تغطية العجز المالي في ميزانيتها ....إلخ.

ب /**المنح والإعانات الدولية**: وتتخذ الإعانات الممنوحة للعالم الخارجي أشكالا متعددة ، كأن تكون مرتبطة بمشروع ، وتكون المعونة الخارجية مشروطة بشروط معينة أو غير مشروطة مثل الإعانات المقدمة إلى الدول الصديقة أو الشقيقة.

4- أقساط الدين العام وفوائده : القروض العامة عبئ ثقيل على الموازنة العامة للدولة لما تتطلبه من تحميلها قيمة الفوائد السنوية وتسديد المبلغ الأصلي المقترض نهاية الفترة الزمنية المحددة في شروط إصدار القرض العام ، ومن الأهمية بمكان أن تعمل الدولة على التخلص ما أمكن من عبء ديونها العامة (أيا كان نوع هذه القروض وآجالها) ، وذلك بتخصيص الموارد المالية لخدمتها.

المطلب الثاني : تقسيمات النفقات العمومية :

تقسم النفقات العامة إلى عدة أنواع من التقسيمات ، ويختلف كل تقسيم عن الآخر باختلاف طبيعة النفقة العامة وباختلاف الناحية التي يود أن يؤكدها الباحث وبوجه عام ،فإن أي نوع من أنواع الإنفاق الحكومي ، يمكن وضعه في عدة أنواع من التقسيمات ، وقد قسمت النفقات العامة إلى قسمين رئيسين هما : التقسيمات العلمية(النظرية) و التقسيمات الوضعية.

وسنتعرض فيما يلي هذين التقسيمين، مع تبيان مفهوم وهدف ونوع كل منهما:

الفرع الأول: التقسيمات العلمية:

و هي كالآتي([1]):

[1]-د سيروان عدنان ميزرا الزهاوي ،مرجع سبق ذكره ، ص:139.

أولا – مفهومهـا: يقصد بها تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير اقتصادية ،وهي تبين الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على الدخل الوطني.

ثانيـا– أهدافهـا: تهدف هذه التقسيمات العلمية إلى تحقيق ما يلي:

1/إظهار طبيعة النفقات العامة، وأغراضها وآثارها، مما يساعد في إدارة الأموال العامة إدارة حسنة، تتصف بالكفاية والفعالية.

2 /المساعدة في التعرف على مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاطات الدولة على حدى، وبذلك تسهل عملية المحلل المالي في تتبع تلك النفقات و دراستها و تحليل آثارها.

3/تمكين السلطة التشريعية من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة.

ثالثا – أنوعهـا: توجد عدة أنواع من التقسيمات العلمية للنفقات العامة و هي كما يلي:

- ***تقسيم النفقات العامة حسب* دوريتهـا:** تقسم النفقات العامة حسب دوريتها(انتظامها وتكرارها السنوي) إلى قسمين هما: نفقات عادية و نفقات غير عادية.

أ **– النفقات العادية:** هي تلك النفقات التي تتكرر بانتظام بشكل سنوي كرواتب موظفي الدولة والنفقات اللازمة لتسيير العجلة الإدارية للدولة ، وغني عن البيان أنه ليس معنى كون النفقات العامة عادية أنها تتكرر كل سنة بنفس المقدار فقد يختلف مقدارها من سنة لأخرى ، ولكن المهم هو تكرارها السنوي والعادي لكي تصنف ضمن النفقات العادية.

ب – النفقات الغير العادية *:*هي تلك النفقات التي لا تتكرر ولا تجدد كل سنة بل تحدث على فترات متباعدة وبصورة غير منتظمة ، وفي ظروف غير عادية مثل نفقات مكافحة الآفات الزراعية ونفقات الحروب ونفقات درء خطر الفيضانات.

– لم يعد هذا التصنيف يتماشى مع المفهوم الحديث للمالية العامة فالنفقات التي ينظر إليها على أنها غير عادية أصبحت من أهم النفقات العادية وهذا يشمل النفقات الاستثمارية التي أصبحت تكرر سنويا تحتل بنود ثابتة في ميزانية الدولة ، لهذا تخلت أغلب الدول على اعتماد هذا النمط من التصنيف.

- **تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها :** يعد الاقتصادي Pigou أول من أعتمد هذا التصنيف وهو لايزال يظهر في مفردات بعض الميزانيات ولكن تحت اصطلاحات مختلفة ، ويمكن توضيح كل النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية كما يلي :[1]

أ – النفقـات الحقيقيـة (الفعليـة) : وهي النفقات التي تنفقها الدولة من أجل الحصول على السلعوالخدمات اللازمة لتسيير المصالح العامة .

وتحصل الدولة عند إنفاقها للأموال على مقابل للإنفاق يتمثل في خدمة أو سلعة مما يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني.

ب – النفقـات التحويليـة : هي تلك النفقات التي تنفقها الدولة بهدف نقل الدخل من فئة اجتماعية إلى أخرى لتحقيق أهداف معينة ليس دائما اقتصاديا مثالها الإعانات الاجتماعية أو إعانة البطالة ، فالنفقات التحويلية تقود إلى إعادة توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع دون أن تلزم المستفيد بتقديم أي سلع أو خدمة للسلطات العامة ، وهذا يعني أن النفقات التحويلية لا تقود إلى تغيير متدفق للدخل الإجمالي بل يكتفي بنقل القوة الشرائية من فئة اجتماعية ميسورة على فئة أخرى معوزة لهذا يطلق عليها بالناقلة.

–ولعل الحد الفاصل بين كلا النوعين من النفقات المشار إليها هو أن الإنفاق الحقيقي يقابله الحصول على سلع وخدمات ، يؤدي إلى اقتطاع جزء من الدورة الاقتصادية في حين الإنفاق التحويلي لا يعمل على اقتطاع جزء من هذه الدورة كونه يحول القوة الشرائية من فئة إلى أخرى ضمن نفس المتدفق الدائري للدورة الاقتصادية ، ولكن هذا لا يعني أن النفقات التحويلية لا تسعى إلى تحقيق أغراض معينة بل على العكس ، فهي يمكن أن تستخدم لتحقيق أغراض مالية واقتصادية واجتماعية.

- **تقسيم النفقات العامـة حسب أغراضهـا:** تستهدف نفقات الدولة ، تحقيق أغراض متنوعة إدارية ، واقتصادية واجتماعية ومالية ، وعسكرية ، واستنادا إلى ذلك فإنه يمكن تقسيم النفقات العامة حسب هذه الأغراض إلى :

أ – نفقات إداريـة: وتشمل الرواتب ، الأجور والمكافآت...الخ.

ب – نفقات اقتصاديـة: وتشمل نفقات إقامة المشاريع ونفقات إعادة المشاريع الاقتصادية ، ونفقات خفض أسعار الموارد الأساسية.

ج – نفقات اجتماعيـة: وتشمل المساعدات والخدمات الاجتماعية المختلفة من تعليمية وصحية.

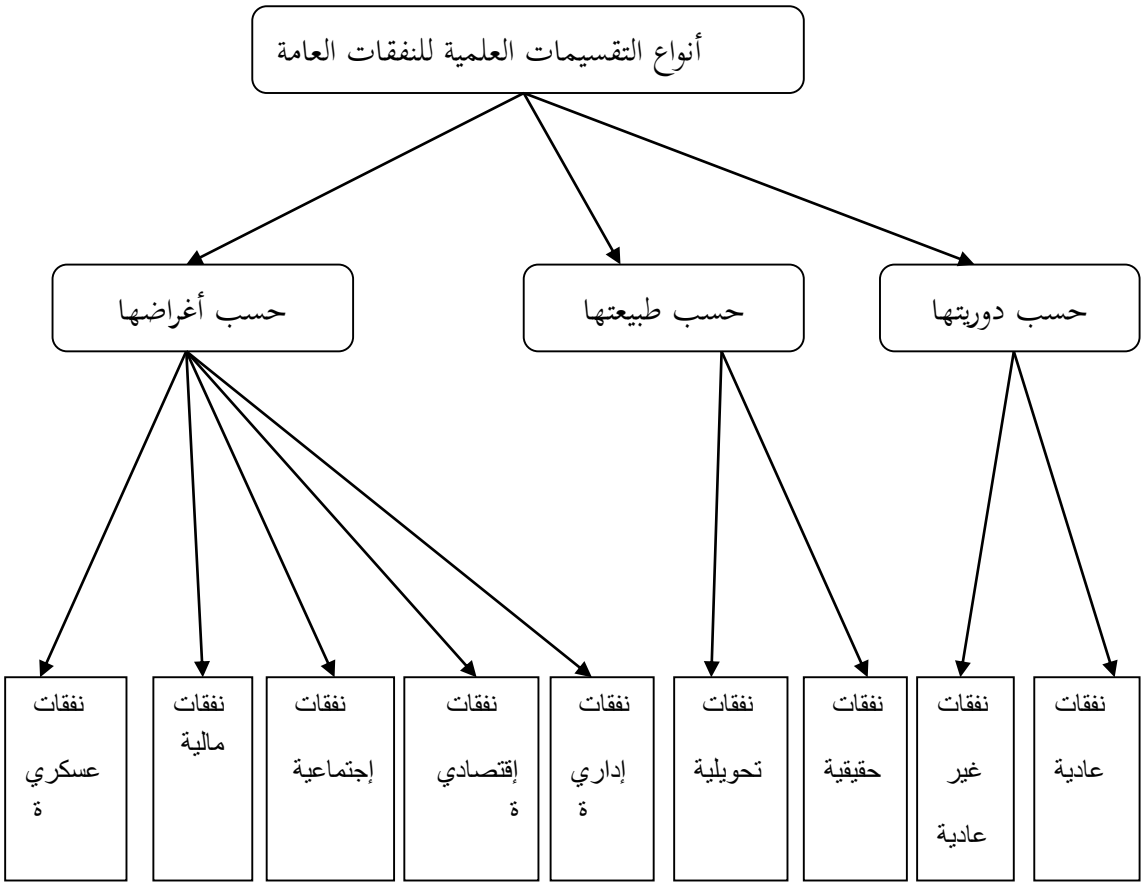
[1] د نوار عبد الرحمان الهيتي ،مرجع سبق ذكره ،ص: 36.

د – نفقات مالية: وتشمل أقساط استهلاك الدين العام (قروض الدولة) ، وفوائده السنوية.

هـ – نفقات عسكرية: وتشمل نفقات الأجهزة و التجهيزات العسكرية و نفقات شراء الأسلحة.

وسنلخص أنواع التقسيمات العلمية في الشكل التالي :

شكل رقم (03) :يبين أنواع التقسيمات العلمية للنفقات العامة



المصدر: نوار عبد الرحمان الهيثي ، الحديث في إقتصاديات المالية العامة – دار المناهج – عمان – الأردن – 2000 ، ص : 49 .

الفرع الثاني :التقسيمات الوضعية

أولا– مفهومها :هي تلك التقسيمات التصنيفية التي تضعها كل دولة تبعا لطبيعتها الاقتصاديةوالاجتماعية والسياسية ووفقا لظروفها التاريخية والإدارية ، وهي تختلف عن التقسيمات النظرية للنفقات العمومية ، ولها عدة أشكال مازالت تحترم عند إعداد الميزانية العامة.

ثانيا– أهدافها: تهدف التقسيمات الوضعية للنفقات العامة إلى تحقيق ما يلي :[1]

1 – ترتيب نفقات الميزانية العامة بحيث تسهل عملية وضع البرامج والمشاريع.

2–وضع نفقات الميزانية بطريقة تسهل عملية تنفيذها.

3– ترتيب نفقات الميزانية لتخدم أغراض المراقبة ، بحيث تسهل عمليات مراجعة النفقات ،وتدقيقها من قبل أجهزة الرقابة ومن السلطة التشريعية.

4– تنظيم نفقات الميزانية بأسلوب يساعد عملية دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية للنشاطات الحكومية المختلفة

5– تنسيق النفقات العامة بصورة منطقية وعملية ، وتسهل إعداد إحصائيات، ورسوم بيانية، وتوضح محتويات الميزانية العامة.

ثالثا – أنواعها :[2]

1/ التبويب الإداري: يطلق عليه أحيانا مسمى التبويب التنظيمي أو التبويب وفق الوحدات التنظيمية ، ويقصد بالتبويب الإداري للنفقات العامة تقسيمها (النفقات العام) ، حسب الأجهزة (الوحدات) الإدارية التي يتكون منها الهيكل (الكيان) التنظيمي للدولة ، والتي تشرف على النشاط الإداري و الاقتصادي في البلاد ،كالوزارات ، والمصالح ، والمؤسسات والأجهزة الحكومية الأخرى (كافة) ، وبموجب هذا التبويب فإنه يخصص لكل وزارة أو مصلحة (أو جهاز) فصل أو فرع خاص بها في وثيقة الميزانية العامة.

ويعتبر هذا التبويب ذو أهمية كبيرة لغايات تنفيذ الميزانية العامة ، فبعد اعتماد الميزانية ، تقوم المصلحة أو المصلحة المختصة بطلب الإعتمادات المرصودة لها في الميزانية ، وتبدأ بالتنفيذ وذلك بإنفاق الإعتمادات على برامجها ومشاريعها المختلفة ،كما أن هذا التبويب من شأنه أن يساعد على تحديد مسؤولية استخدام الإيرادات العامة

[1] د سيروان عدنان ميزرا الزهاوي ،مرجع سبق ذكره ، ص:157.

[2] د سيروان عدنان ميزرا الزهاوي ،مرجع سبق ذكره ، ص:159 .

للدولة ، والأجهزة الإدارية تلتزم بالصرف في حدود الإعتمادات الموضوعة لها ، ولا تتجاوزها لتحقق بذلك الرقابة على الموازنة.

2/التبويب النوعي: ويطلق عليه أحيانا مسمى التبويب وفقا لطبيعة أنواع الإعتمادات أو وفقا لأغراض الإنفاق، وحسب هذا التبويب تقسم الإعتمادات داخل كل فصل أو فرع، وفقا لطبيعة النفقة، كإعتمادات الرواتب، وإعتمادات المصاريف الإدارية، والتشغيل والصيانة والمشاريع ، ويوضح هذا التبويب ما تنفقه الدولة، وأجهزتها الإدارية على السلع والخدمات اللازمة لتأدية أعمالها.

-ويحقق هذا التبويب عدة أغراض منها أنه يساعد في التعرف على توزيع النفقات طبقا لطبيعتها ، فبواسطته يمكن معرفة ما خصصته الدولة للإنفاق على الرواتب واللوازم والمعدات والتشغيل والصيانة على المشاريع، كما أنه يساعد على إحكام الرقابة على الإنفاق في الوزارات والمصالح الحكومية، وتكون الرقابة فيها غالبا على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الإعتمادات المرصودة في البند عند الإنفاق، ومن أن اللوازم والأجهزة والمعدات المدرجة قد اشتريت فعلا، بدون الأخذ بعين الاعتبار الأهداف والغايات التي اشتريت من أجلها.

ويعتبر التبويب الإداري ، والتبويب النوعي من أكثر أنواع التبويب انتشارا في دول العالم، إذ لا تخلو من وجودها ميزانية من ميزانيات دول العالم المتقدمة والنامية.

3 /التبويب الوظيفي *:* ويبين التبويب الوظيفي كيفية توزيع النفقات العامة حسب الوظائف أو الخدمات أو المهام التي تقوم بها الدولة ، وتجمع في هذا التبويب النفقات المتشابهة تحت عنوان واحد حسب الوظيفة أو الخدمة التي تؤديها الدولة للمواطنين ، بغض النظر عن الوزارات والمصالح التي تقوم بتقديم تلك الخدمة.

ويخدم هذا التبويب أغراضا متعددة ، فهو يفيد من الناحية الإعلامية وذلك بتقديم المعلومات للمواطنين عن مختلف أوجه النفقات العامة ، وأنواع الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين ، ونسبة ما خصص لها في الميزانية العامة، أما على المستوى الحكومي فإن هذا التبويب يساعد الدولة على توزيع النفقات العامة على الوظائف المناطة بها حسب الأولويات التي يراها مناسبة كما يساعد على إجراء المقارنة بين ما ينفق على الوظائف العامة للدولة من سنة لأخرى.

أما عن كيفية ظهور التبويب الوظيفي فيكون على شكل جدول إجمالي يبين القطاعات الرئيسية والإعتمادات المخصصة لها ، ثم يتبع بجداول تفصيلية لكل قطاع ، يبين الوزارات والمصالح التي تقع ضمن كل قطاع والإعتمادات المخصصة لكل منها ، كما يوضح بأشكال بيانية تبين القطاعات والإعتمادات المرصودة لها والنسب المئوية لها.

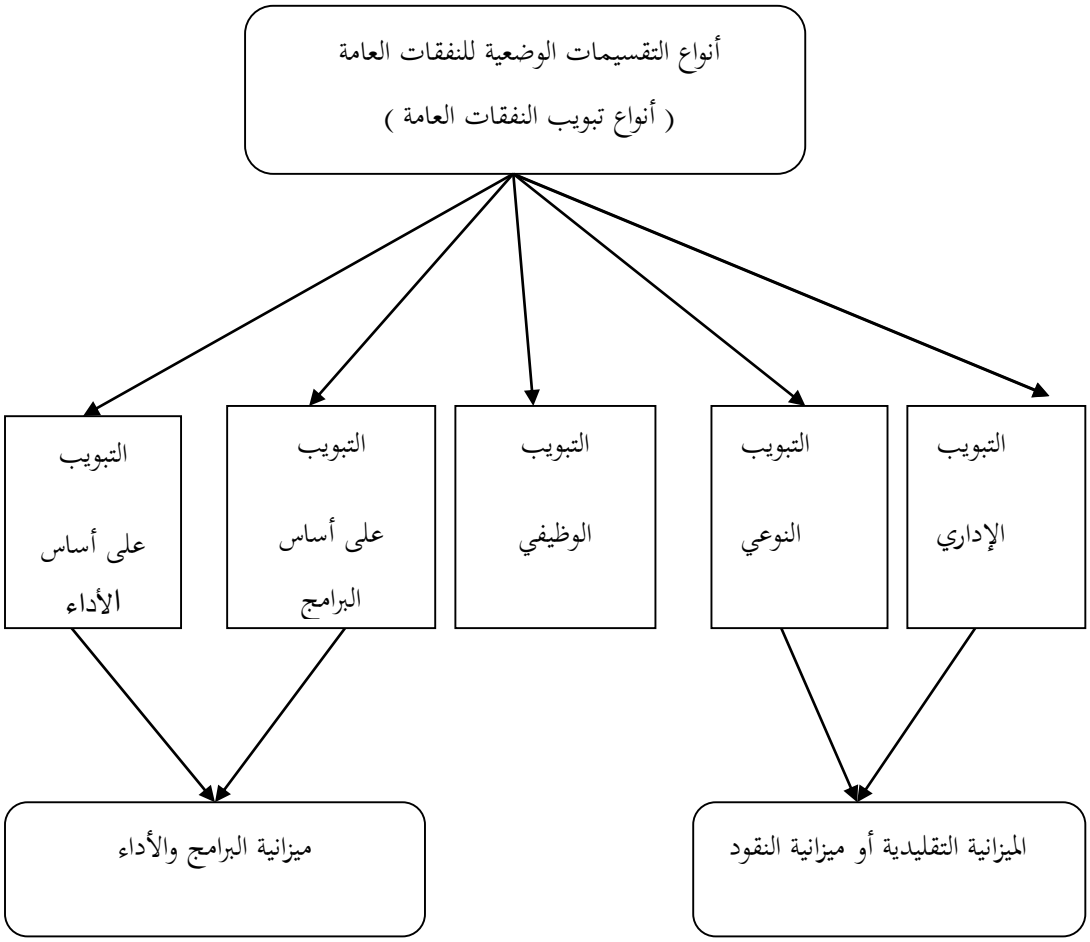
4/التبويب على أساس البرامج: يهتم هذا التبويب بتبيان البرامج والمشاريع التي تقوم بتنفيذها أو الإشراف عليها الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة،ويكون الأجهزة التي تطابق هذا النوع من التبويب عادة خطة متوسطة الأجل (5سنوات). ومن مميزات هذا التبويب أنه يبين النشاطات والبرامج والمشاريع المختلفة التي تنفذها كل وزارة أو مصلحة وتكاليفها إلى جانب ذلك فإنه يحقق رقابة أفضل مقارنة بالتبويبات الأخرى (التبويب الإداري والنوعي) ، لأنه لا يقتصر على الناحية الحسابية للتأكد منعدم تجاوز الإعتمادات ، وإنما يقدم بيانات وإحصائيات ومعلومات إضافية عن البرامج والمشاريع التي أنجزت ، والتي لا تزال تحت التنفيذ الأمر الذي يساعد على متابعة تنفيذ البرامج والمشاريع وقياس مدى كفاءة وفعالية الأجهزة الحكومية في إنجازها والتقليل من الإسراف والتبذير ومنع التكرار والازدواجية في الأعمال والمشاريع الحكومية والاستفادة من الإمكانيات البشرية إلى أكبر درجة ممكنة ، وتقديم الإحصائيات والبيانات اللازمة لخدمة الأغراض الاقتصاديةوالاجتماعية في البلاد.

5 / **التبويب على أساس الأداء (الإنجاز) :** يؤكد هذا التبويب على الأهداف ، والغايات التي ترصد من أجلها الإعتمادات المالية ، وتكاليف البرامج والمشاريع المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف ، وعدد وحدات الأداء التي أنجزت ، أو ستنجز من كل برنامج أو مشروع في وقت محدد وتكاليف إنجاز كل وحدة .

ويوضح هذا التبويب تقسيم البرامج والمشاريع إلى وحدات أداء (عمل) صغيرة متشابهة ، يؤدي للقيام بها ، أو تنفيذها إلى الوصول للأهداف المرجوة من البرنامج أو المشروع ، ولذا يرتبط هذا التبويب مع التبويب السابق (التبويب على أساس البرنامج) ، ويطلق عليهما معا موازنة البرامج و الأداء (أحيانا) ، ويقوم بالإشراف على تنفيذ المشاريع عادة الوحدات الإدارية المتوسطة والدنيا في الوزارة الأمر الذي يتطلب وجود جهاز إشراف ورقابة فعال لكي يراقب تنفيذ البرامج والمشاريع ويقدم تقارير شهرية وسنوية عن عدد وحدات الأداء المنجزة والمقرر إنجازها إلى الإدارة العليا لمعرفة ما قد تم إنجازه ومقدار التكاليف على أساس الوحدة ، والصعوبات والمعوقات التي تعرقل سير التنفيذ ، حتى يصل إلى اتخاذالقرارات المناسبة لتقليل المصاعب وتذليل العقبات في الوقت المناسب.

و نلخص أنواع تبويب النفقات العامة وفق المخطط التالي:

شكل رقم (04) : يبين أنواع التقسيمات الوضعية للنفقات العامة



المصدر : - د. سيروان عدنان ميزرا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، بغداد ، 2008 ص:163 .

المطلب الثالث:الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية

إن الرقابة المالية التي تتم قبل عملية التنفيذ بهدف منع الأخطاء أو التجاوزات في الإنفاق قبل حدوثه وذلك عن طريق مجموعة من القواعد تحكم عملية الرقابة لتفادي الأخطار قبل وقوعها ، تكوم بمثابة رقابة سابقة .أما الرقابة المالية التي تتم بعد عملية التنفيذ الكفيلة بعمليات التقييم والمراجعة وضمان السير الحسن للأموال العامة ، تكون رقابة بعدية .

-الرقابة الماليـة السابقـة (القبلية) :

1/ رقابة المراقب المالي على تنفيذ النفقات العمومية

إن الرقابة على تنفيذ نفقات الميزانية العامة للدولة كانت تعتمد على الأحكام المذكورة في القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، حيث نجد أن المادة 61 تنص على : " يخضع تنفيذ الميزانية والعمليات المالية للدولة والمجلس الدستوري والميزانيات الملحقة ومجلس المحاسبة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لمراقبة أجهزة ومؤسسات الدولة المخولة لها صراحة بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما ."

إن الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية الخاصة بميزانية الدولة تكون من طرف المراقب المالي ،ويحكم هذه الرقابة المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 و المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها الذي أعطى أهمية خاصة للرقابة التي يقوم بها المراقب المالي معززا بذلك المهام المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 33/90 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتضمن القانون الأساسي للعمال التابعين للأسلاك الخاصة للإدارة المكلفة بالمالية و الذي أعطى للمراقب المالي مكانة هامة في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية

وحسب المرسوم 414/92 فإن الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية المتعلقة بالميزانية العامة للدولة و الميزانيات الأخرى تطبق على النفقات الملتزم بها من طرف جميع المؤسسات و الإدارات للدولة و تمارس من طرف مراقبون ماليون يساعدهم في ذلك مراقبون ماليون مساعدون.

2/ رقابة المحاسب العمومي على تنفيذ النفقات العمومي

أولا :العناصر التي تقوم عليها عملية الرقابة :

إن المادة 36 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية نص على أن المحاسب العمومي قبل قبوله للنفقة يجب عليه أن يتأكد من:

- مطابقة عملية الإنفاق للقوانين و التنظيمات المعمول بهما.

- التأكد من صحة الآمر بالصرف أو من نائبه.

*توفر الإعتمادات.

*عدم إنقضاء الدين بالتقادم الرباعي .la decheance quadriennale

* عدم وجود معارضة للدفع oppsition.

*التأكد من وجود التأشيرة المنصوص عليها قانونا.

*التأكد من إنجاز الخدمة le service fait .

ثانيا : نتيجة رقابة المحاسب العمومي:

و نكون هنا أمام حالتين:

الحالة الأولى: إذا كان ملف الأتزام بالنفقة مطابقا للقوانين و التنظيمات المعمول بهما فإن المحاسب العمومي يقوم بإتمتم المرحلة الأخيرة من عملية الدفع و ذلك بتسديد المبلغ المشار إليه في حوالة الدفع أو أمر الدفع و بالتالي تكون المراحل الخاصة بتنفيذ النفقة العمومية قد إنتهت.

الحالة الثانية :عدم مطابقة ملف الإلتزام ،في هذه الحالة يقوم المحاسب العمومي برفض إجراء عملية الدفع الخاصة بالنفقة الملتزم بها[1] حيث يقوم بإعلام الأمر بالصرف بقرار رفض النفقة الملتزم بها مع ذكر الأسباب و الملاحظات المبررة لذلك.

و نجد أن الأمر بالصرف في حالة رفض المحاسب العمومي قبول ملف الالتزام يتخذ أحد الإجرائين :

1-يقوم بتصحيح الأخطاء و المخالفات المذكورة في قرار الرفض الدفع و هنا يعيد الملف إلى المحاسب العمومي الذي يقوم بعملية الدفع.

[1]- المادة 35 و 36 من قانون المحاسبة العمومية 90 / 21 .

2-في حالة عدم إمكانية تصحيح هذه الأخطاء و المخالفات المذكورة في قرار الرفض يلجأ الآمر بالصرف إلى التسخير la réquisitionالمنصوص عليه في القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية وذلك بتقديم الآمر بالصرف طلبا للمحاسب العمومي يخص التنازل عن قرار الرفض تحت مسؤوليته الكاملة.

وقد حدد القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية الحالات التي لا يمكن فيها للآمر بالصرف اللجوء إلى عملية تسخيرالمحاسب العمومي و المتمثلة في :

*عدم توفر الإعتمادات و المناصب المالية.

*عدم توفر الأموال في الخزينة.

*إنعدام إثبات إنجاز الخدمة.

*غياب التأشيرات القانونية الواجبة.

3/ الرقابة المالية اللاحقة(البعدية)

و هذا النوع من الرقابة يمارسه كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية.

1/رقابة مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة من أهم المؤسسات الدستورية و التي تم إنشاؤها عن طريق دستور 1979 حيث نصت المادة 160 منه على :"يؤسس مجلس المحاسبة، يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية".

و عليه يمكن تعريف مجلس المحاسبة على أنه المؤسسة العليا للرقابة البعدية المتعلقة بأموال الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية من خلال قيامه بعمليات:

-التدقيق في شروط إستعمال الهيئات العمومية للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية الموضوعة تحت تصرفها.

-تقييم عملية التسيير التي تقوم بها الهيئات العمومية.

-التأكد من مطابقة العمليات المنفذة من قبل هذه الهيئات للقوانين و التنظيمات المعمول بهما.

و لم يتم تأسيس مجلس المحاسبة فعليا إلا سنة 1980 بصدور القانون 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 و الذي أعطى للمجلس إختصاصات إدارية و قضائية لممارسة الرقابة الخاصة بكل عملية ذات طبيعة مالية متعلقة بالأموال العمومية.

سنة 1990 تم صدور القانون 32/90 الذي قلص من مجال تدخل مجلس المحاسبة بإستثناء الرقابة على المؤسسات العمومية الإقتصادية و المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي من الاختصاصات القضائية للمجلس. و سنة 1995 تم صدر الأمر 20/95 المؤرخ في 04 ديسمبر 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة و الذي أعطى المجلس مجالا واسعا في ميدان الرقابة ، و يعتبر هذا الأمر النص الأساسي الساري المفعول بالنسبة للرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة حيث يحدد صلاحياته و طرق تنظيمه و سيره و النتائج المترتبة عن عملية الرقابةالتي يقوم بها[1]

و يمكن تقسيم الرقابة التي يقوم بها إلى قسمين: الرقابة الممارسة على المحاسبين العموميين، و الرقابة المنفذة على الآمرين بالصرف:

أولا: الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي(مراجعة حسابات المحاسبين العمومين)

يعتبر مجلس المحاسبة قاضي المحاسبين العموميين و هي الوظيفة الأصلية التي يقوم بها في المجال القضائي من خلال الحكم بقيام المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي[2]

حيث أن مجلس المحاسبة يقوم بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين فيما يخص تنفيذ النفقات العمومية بعد إجرائهم لعملية الدفع " حساب التسيير" عن طريق التأكد من صحة العمليات بعدم وجود أخطاء أو إهمال من طرف المحاسبيين العموميين بالعودة إلى العمليات الحسابية و المجاميع، و كذا التأكد من مطابقة أعمالهم للنصوص و التنظيمات المعمول بهما.

و تتم عملية مراجعة الحسابات عن طريق مقرر معين من طرف رئيس الغرفة المختصة حيث يقوم المقرر بمعاينة الحسابات و الوثائق الثبوتية المتعلقة بتنفيذ النفقة و التدقيق فيها من خلال:

-التأكد من مطابقة حساب التسيير للقواعد المعمول بها بالعودة إلى الشكليات الواجب إحترامها :إسم المحاسب، تاريخ العملية، السنة المالية، المصلحة القائمة بالإلتزام، الرقم، خاتم السلطة المختصة،

-التأكد من العمليات الحسابية و المجاميع و المبالغ المسجلة في حساب التسيير.

-مطابقة و تجانس المبالغ المسجلة في حساب التسيير مع تلك الواردة في الحساب الإداري.

-التأكد من صحة العمليات المالية و تقييم شروط حيازة أموال الخزينة.

و إنطلاقا من عمل المقرر يمكن لمجلس المحاسبة اتخاذ إحدى النوعين من القرارات(الطبيعة المزدوجة لقرارات مجلس المحاسبة):

[1] المادة الأولى من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة .

[2] Henry-Michel Crucis :finances publiques – édition Montchrestien 2003

- **القرار المؤقت**:في حالة اكتشاف مجلس المحاسبة للمخالفات المرتكبة من طرف المحاسبين العموميين يقوم المجلس في بداية الأمر بإتخاذ قرارا مؤقتا يوجه إلى المحاسب المعني قصد إتاحة الفرصة لهذا الأخير لتقديم التبريرات الضرورية المتعلقة بالقضية و ذلك في أجل شهرين من تاريخ تبليغ القرار المؤقت و الذي يمكن تأجيله بطلب معلل من طرف المحاسب المعني .[1]
- **القرار النهائي** : بعد انقضاء الأجل المحدد من طرف المجلس المتعلق بتبريرات المحاسب العمومي للوضعية يقوم مجلس المحاسبة بإصدار حكما نهائيا عن طريق مداولة بعد الإطلاع على إقتراحات المقرر المراجع وجميع التفسيرات والإثباتات المقدمة من طرف المحاسب المعني .

ثانيا : الرقابة على نشاطات الآمر بالصرف : ونميز هنا بين نوعين من الرقابة ألا وهما رقابة الإنضباط في تنفيذ عمليات النفقات ، والرقابة على عمليات التسيير التي يقوم بها الآمرون بالصرف القائمون على المصالح العمومية .

1 /رقابة الانضباط في مجال تنفيذ النفقات : حسب المادة 87 من لأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة ، يدخل في إختصاص المجلس التأكد من إحترام قواعد الإنضباط في مجال تسيير الأموال العمومية التي من بينها النفقات العمومية وذلك قصد حماية الأموال العمومية من التلاعبات وتحديد الأشخاص التي تقوم عليهم المسؤولية في حالة إكتشاف التجاوزات إما بسبب عدم الإحترام الواضح للقواعد التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ عمليات تسيير الأموال العمومية والوسائل المتاحة والتي تؤدي إلى إلحاق أضرار بالخزينة العمومية . وعليه من الملاحظ أن معظم العمليات الخاصة بمراقبة الانضباطتتعلق بالنفقات العمومية وذلك من خلال المخالفات المتنوعة والتي يمكن إرجاع العامل الكبير في حدوثها إلى الإهمال الصادر عن المسولين في مجال تنفيذ النفقات العمومية، و تختلف هنا المسؤولية حسب درجة المخالفة و الظروف المحيط بحدوثها.

2/ رقابة نوعية التسيير:وتتعلق بدورها بالمسيرين(الآمرين بالصرف) وذلك من خلال قيام مجلس المحاسبة بالتحقق من طرق وكيفيات و شروط استعمال الموارد المتاحة لدى الإدارات العمومية، وخاصة التأكد من ما إذا كانت طريقة تسيير الأموال العمومية تقوم على النجاعة والفعالية والاقتصاد وذلك من خلال العودة إلى المهام الموكلة لكل مصلحة.

[1] المادة 78 فقرة 02 من الأمر 20/95 .

وعليه فإن مجلس المحاسبة يهدف من خلال هذه الرقابة إلى التحكم في استعمال و تخصيص الموارد بطريقة تضمن أكثر عقلانية تنفيذ النفقات العمومية من خلال المصادر المتاحة.

وفي نهاية عملية الرقابة يقوم المجلس بتقديم توصيات و اقتراحات أساسية لتحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح العموميةويتمثل عمل قضاة الرقابة على تسيير في:

1. تقييم تنظيم المؤسسة.
2. تقييم الموارد البشرية.
3. تقييم نظام الرقابة الداخلية.
4. تقييم الإنتاج والإنتاجية.
5. عرض وتحليل الوضعية المالية.
6. تقييم الاستثمارات ومرد وديتها بالنسبة للمؤسسة.
7. تقييم الوسائل المتاحة.

2/ الرقابة المتفشية العامة للمالية(IGF)

إن التسيير الذي يقوم به الآمرون بالصرف خاضع لرقابة وفحص المتفشية العامة للمالية والتي تعتبر هيئة رقابة خاضعة لوصاية وزارة المالية، ويخضع لرقابة المتفشية العامة للمالية كل من المصالح الدولـة و الجماعات الإقليمية ومختلف الهيئات الخاضعة لنظام المحاسبة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و التعاونيات الفلاحية العمومية.[1]

وقد تم تحديد صلاحياتها من خلال المرسوم التنفيذي 78/92 في مادته الثانية والتي تتمثل في:

- الرقابة على التسيير المالي و الحسابي.
- الدارسات و الخبرات ذات الطبيعة الاقتصادية، المالية و التقنية من إمكانية التعاون مع إدارات عمومية أخرى.
- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط إجمالي ، أو قطاعي أو لفرع بطلب من السلطات العمومية أو الهيئة المعينة.
- الدراسات والتحاليل المالية والاقتصادية لتقييم فعالية التسيير .
- الدراسات المقارنة في الزمان والمكان المتعلقة بطرق التسيير على المستوى الداخلي والخارجي بالنسبة لتنفيذ النفقات العمومية تتم المراقبة من خلال فحص الوثائق ومراجعتها في عين المكان شكلا ومضمونا .

[1] المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 92-78 المتعلق بالمفتشية العامة للمالية .

- **الشكل**: حيث يقوم المفتشون التابعون للمفتشية العامة للمالية بالتأكد من وجود وصحة الدفاتر والوثائق المالية والمحاسبية المتمثلة في الميزانية ، الحساب الإداري ، سجلات الجرد ، سندات الطلب ، الفواتير وغيرها من الوثائق المحاسبية الأخرى والتأكد من مدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات السارية المفعول .
- **المضمون**: وهنا يقوم المفتشون بالتحقيق في سير وعمل المصلحة العمومية بصفة فجائية وغير متوقعة قصد اكتشاف أي إهمال أو عدم الجدية من طرف الساهرين على هذه المصالح في تأدية الوظائف المنوطة بهم من خلال قيام المفتشون بفحص الصندوق والتأكد من الأموال والقيم المتاحة للإدارة قصد تحقيق أهدافها ومقارنتها مع التسجيلات الحسابية ، إضافة إلى التدقيق في وثائق الإثبات المختلفة ويتم تحرير محضر يتضمن كل الملاحظات والمخالفات المسجلة يقوم بإمضائه كل من المفتشين والمحاسب العمومي .

وبعد ذلك يعقد المفتشون اجتماعا مع مسئولي الهيئة الخاضعة للرقابة لإعلامهم بإرسال بعثة تحقيق وذلك بهدف معرفة تنظيم وسير الهيئة لتسهيل عملية الرقابة ، وبعد ذلك تنتقل عملية الرقابة إلى الآمرين بالصرف للتأكد من التطابق بين العمليات المسجلة والوثائق الثبوتية المتعلقة بها .

الخلاصة:

من خلال دراستنا لهذا الفصل وجدنا أن الرقابة المالية ليست بموضوع جديد معاصر ، بل كانت مطبقة منذ العصور الأولى بصورة بدائية ، حيث تتمثل الرقابة المالية في مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للنفقات العمومية وفقا للخطط الموضوعة ودراسة أسباب الانحرافات حتى يمكن علاجها ، وهي تهدف إلى التأكد من أن الإنفاق العام وتنفيذ الميزانية والأداء تم وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات المالية .

الفصل الرابع: دراسة حالة المراقبة المالية لولاية مستغانم 69

تمهيد: 69

المبحث الأول : ماهية المراقبة المالية لولاية مستغانم : 70

المطلب الأول : تعريف ونشأة المراقبة المالية لولاية مستغانم :.....70

المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية لولاية مستغانم.....70

المراقب المالى و مساعدوه: 72

المراقب المالي 72

المراقب المالي المساعد.....72

المطلب الثالث : مهام رؤساء المكاتب و الفروع 73

.1 مكتب محاسبة الالتزامات و التحليل و التلخيص.....73

.2 مكتب الصفقات العمومية 74

3 – مكتب عمليات التجهيز 74

-التكفل برخص البرامج الأصلية ، المعدلة أو المكملة 74

-الرقابة المسبقة على مشاريع إلتزامات نفقات التجهيز ومسك محاسبتها....74

-مسك سجلات التأشيرة والرفض 74

-تكوين مستندات للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بنفقات الإستثمار وعمليات التجهيز 74

المبحث الثاني :مراقبة النفقات العمومية و حوكمتها 75

المطلب الأول : مراقبة نفقات التسيير.....75

مراقبة نفقات المستخدمين: 76

مراقبة تسيير الموارد البشرية.....78

المطلب الثاني : مراقبة نفقات التجهيز 79

-1الرقابة المالية على مشروع الصفقة 80

2- الرقابة المالية على مشروع اتفاقية : 83

المطلب الثالث : حوكمة الرقابة السابقة على النفقات العامة 85

-1تأشيرة المراقب المالي:.....85

-2التغاضي..... 86

الفصل الرابع: دراسة حالة المراقبة المالية لولاية مستغانم

تمهيد:

نظرا لتطور وظائف الأجهزة الحكومية في تنفيذ البرامج والمشاريع لإشباع حاجات المجتمع المتنامية، فقد تطور مفهوم الميزانية العامة حيث كانت بمثابة وسيلة بيد السلطة التشريعية لمراقبة كفاءة وتقييم أداء السلطة التنفيذية من خلال رقابة النفقات العمومية وطرق إنفاقها والتأكد من أنه تم وفقا للقوانين والأنظمة المالية المنظمة لذلك وذلك بواسطة هيئات خاصة بالرقابة 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 .

المبحث الأول :ماهية المراقبة المالية لولاية مستغانم .

المبحث الثاني :مراقبة النفقات العمومية وحوكمتها .

المبحث الأول : ماهية المراقبة المالية لولاية مستغانم :

بغية معرفة ماهية الرقابة المالية 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 : تعريف ونشأة المراقبة المالية لولاية مستغانم :

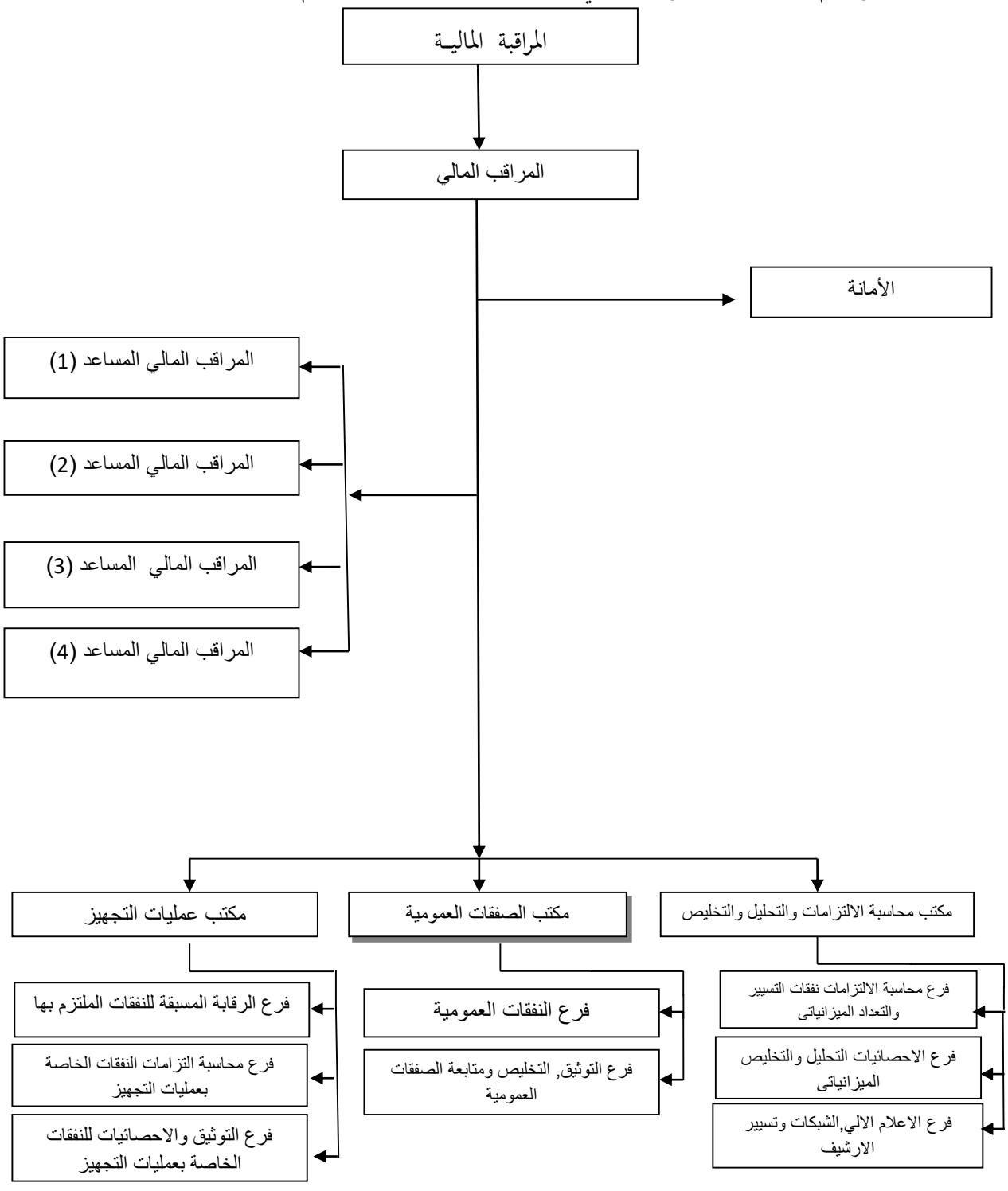
يمكن تعريف المراقبة المالية لولايـــة مستغانم على أنها هيئة إدارية ومالية للرقابة المسبقة ، تعمل تحت وصاية وزارة المالية ، جسدت بولاية مستغانم منذ سنة 1976 .

تعتبر ولايـــة 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 .

المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية لولاية مستغانم

حسب المرسوم التنفيذي رقم11 – 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 (06) :الهيكل التنظيمي للمراقبة المالية لولاية مستغانم



المصدر :المراقبة المالية – لولاية مستغانم، سنة 2015 القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2012/06/11 المحدد لعدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية إلى مكاتب وفروع .

المراقب المالى و مساعدوه:

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

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 بما رقبة 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 للآمرين 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 بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلع عليها .
- إمضاء مذكرات الرفض النهائي والمؤقت.

المراقب المالي المساعد

تضم المراقبة المالية لولاية مستغانم أربع مرا ببين 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 المرا قب 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.

المطلب الثالث : مهام رؤساء المكاتب و الفروع

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 الاحصائيات والتحليل والتخليص 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 بالخزينة.
- 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 للميزا نية DRB ولاية وهران

2. مكتب الصفقات العمومية

يهتم هذا المكتب بدراسة ومراقبة مشاريع الصفقات العمومية، والرقابة على تنفيذها وهو يظم 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 اعضاء 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 1992/11/14 المعدل والمتتم .
- تكوين المستندات للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية .
- تخليص وتحليل الوضعيات الدورية (شهرية ، ثلاثية ، سداسية ، سنوية) للصفقات وإعلامها لمكتب محاسبة الإلتزامات 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 الملتزم بها ، فرع محاسبة إلتزامات 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 إلتزامات نفقات التجهيز ومسك محاسبتها
- مسك سجلات التأشيرة والرفض .
- تكوين مستندات للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بنفقات الإستثمار وعمليات التجهيز .

المبحث الثاني :مراقبة النفقات العمومية و حوكمتها

تقوم المراقبة المالية – 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 "المدارس الشبه الطبية"
- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي, الثقافي و المهني "الجامعة"
- ميزانية الجماعات المحلية" البلديات ، الولاية"
- الحسابات الخاصة للخزينة .
- العمليات خارج الميزانية

أما الرقابة على نفقات التجهيز فتطبق على:

- نفقات التجهيز العمومي .
- التجهيز المركزي .
- التجهيز الغير ممركز .

ولتعدد الميزانيات التي تراقبها المراقبة المالية، سنأخذ جامعة مستغانم "عبد الحميد ابن باديس" كمثال تطبيقي نبين من خلال عملياتها مراحل الرقابة المالية التي تطبق عليها.

المطلب الأول : 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 ترسل جامعة مستغانم إلى المراقبة المالية – ولاية مستغانم – وثائق ممضية من طرف الآمر بالصرف "مدير الجامعة":

– ميزانية التسيير الاولية

– أمريات بالتفويض للاعتمادات المالية لصالح عمداء الكليات "les ordonnance de credits"

– مستخرج أمر بالتفويض Extrait d'ordonnance de délégation de crédits

– مستخرجات أمريات بالتفويض للكليات.

حيث وزارة التعليم العالي و البحث العلمي تقسم الاعتمادات علي الجامعات – والمبينة في ميزانية المؤسسات العمومية دات الطابع العلمي, الثقافي و المهني والمؤشرة من طرف مصالح الوزارة المالية طبقا لقرار وزاري مشترك (الملحق رقم 01)حيث يوضح أمر تفويض الاعتمادات للكليات التابعة لجامعة مستغانم المؤشر عليها من طرف الآمر بالصرف الرئيسي وهو مدير الجامعة و يوضح مستخرج امر بالتفويض الاعتمادات للكليات الامر بالصرف الثانوي وهو عميد الكلية

حالة المناصب المالية :والمرسل من طرف وزارة التعليم العالي و البحث العلمي وهو عبارة عن مقرر موزعة فيه المناصب المالية المفتوحة لسنة 2015 لحساب الجامعات 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 في كل فصل من طرف الأمر بالصرف الرئيسي "مدير الجامعة"، ومقسمة إلى مواد من طرف الأمر بالصرف الثانوي "عميد الكلية"

– 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 الى الوالي لولاية مستغانم قصد المصادقة عليها وبعد الإجراءات سابقة الذكر والمتحصلة على تأشيرة المراقب المالي تستطيع الجامعة القيام بصرف اعتماداتها، 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 المتربصين 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 الآمر بالصرف مدير الجامعة ، 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 dégagement:تكون برقم 02 ، محددة التاريخ والموضوع ومبلغ الالت ا زم، وبهامكان لتأشيرة المراقب المالي (ملحق رقم04)

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

مصفوفة الأجور عبارة عن خمسة (05) صفحات:

الصفحة الأولى الواجهة: 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 ا لم ا رقب 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 بالالت ا زمات 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 بالواجهة، يتم التأشير من طرف المراقب المالي على مشروع أجور موظفي مديرية التشغيل وهكذا يتم صرف هذا الاعتماد .

وبنفس الإجراءات تقوم المراقبة المالية بالرقابة على مشاريع المعاشات والمنح والتكاليف الاجتماعية لموظفي مديرية الجامعة.

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 المتربصين، تقاعد، انتداب، ترقية، عطل مرضية طويلة المدى، استيداع، وكل هذا يرسل للمراقبة المالية في شكل مشاريع.

فبالنسبة لمشروع قرار التوظيف، أعلنت الجامعة عن مسابقة توظيف في نوفمبر 2014 ، وفي أفريل 2015 أرسلت للمراقبة المالية نتائج لدراستها والتأشير على الأوراق الثبوتية التالية:

- وثيقة تثبت توفر المناصب المالية الشاغرة في الجامعة.
- 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 المديرية المنصب المالي الأعلى للترقية شاغرا ، بهذا تم في سنة 2015 ترقية متصرف في الجامعة 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 في الجامعة فيجب دراسة الأوراق الثبوتية التالية:

- بطاقة التزام موضح فيها عنوان مشروع قرار الترسيم ممضية من طرف الأمر بالصرف مدير الجامعة
- مشروع قرار الترسيم غير ممضي مبين فيه أن الموظف قد مر بفترة تربص (الملحق رقم06)

- 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 فواتير الجامعة نجد فاتورة من مؤسسة الخياطة والتفصيل والإنجاز الصناعي للملابس التي قامت بتموين الجامعة في سنة 2014 بألبسة للعمال المهنيين وأعوان الوقاية وبدلات للسائق، وحتى تستطيع المديرية بتسديد مبلغ هذه الفاتورة قامت بإرسال الأوراق الثبوتية التالية للمراقبة المالية:

- بطاقة التزام مبين فيها موضوع العملية :شراء.
- فاتورة شكلية للشراء مفصل فيها جميع المشتريات وعددها والثمن الوحدوي والإجمالي (ملحق رقم 07)يقوم المراقب المالي بالتدقيق في الفاتورة الشكلية من خلال التأكد من عقلانية الثمن الوحدوي للمشتريات، وحساب الثمن الإجمالي مع إضافة قيمة الرسم على القيمة المضافة17% مع التأكد من صفة المتعامل

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

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

وفي أخر كل سنة مالية تقوم مصلحتي الموارد البشرية والمستخدمة 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.

المطلب الثاني : مراقبة نفقات التجهيز

تبلغ مصالح الوزير المكلف بالمالية، طبقا للبرنامج السنوي للتجهيز الذي تعتمده الحكومة، البرامج القطاعية الممركزة، 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 رقم08) المرسلة 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 بإنجا زها حتى تبين لكل عملية مبلغ الاعتماد الخاص بها ولاية مستغانم.

وبهذا المنطلق، نعتمد في دراستنا على عملية بدأت بإنجازها مديرية التشغيل سنة 2009 ، حيث تحصلت المراقبة المالية على مقررة تسجيل عملية (ملحق رقم 09) و بطاقة التزام تحمل رقم 01 (ملحق 10)

وهذا لفتح عملية بعنوان :**دراسة، إنجاز، وتجهيز مقر مديرية التشغيل مع سكن وظيفي.**

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 وهيكلة الكلفة في مقرر تسجيل العملية.
- التاريخ ، ومقر الانجاز – ولاية مستغانم
- إمضاء الوالي أو بتفويض منه مدير التعمير والبناء لولاية مستغانم

بعد تأكد المراقب المالي من صحة ما سبق، فتحت العملية – دراسة، إنجاز وتجهيز مقر مديرية التشغيل مع سكن وظيفي وذلك بعد منحها التأشيرة.

هذه العملية لإتمامها مرت بعدة مراحل من سنة 2009 إلى حد اليوم، وبهذا في دراستنا هذه سنأخذ عينات من هذه العملية لتوضيح كيفية الرقابة على الصفقات والاتفاقيات، وملاحق الغلق التابعة لهذه العملية.

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 8000000 دج لخدمات الأشغال أو اللوازم، و 4000000 دج لخدمات

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 الصفقة التي قامت بها مديرية التشغيل هو مشروع إنجاز مقر مديرية التشغيل + سكن وظيفي سنة 2010 تحصلت على تأشيرة اللجنة الولائية للصفقات العمومية، بعد ذلك يجب أن تخضع لرقابة المراقب المالي، وحتى تتحصل 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 بالاكتتاب 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 الآمر 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 الآمر بالصرف أي المخول له بالإمضاء عن والي ولاية مستغانم وهو مدير التشغيل.
- وجود تأشيرة اللجنة الولائية للصفقات على جميع صفحات مشروع الصفقة.
- توفر الاعتمادات المالية لمشروع الصفقة.
- التأكد من صفة وإمضاء المتعامل المتعاقد "المقاول صاحب مؤسسة الأشغال الكبرى والبناء في مختلف مراحله".
- 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 "مدير مديرية التشغيل"، 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.

وبما أن مشروع الصفقة إنجاز مقر وكالة التشغيل مع سكن وظيفي ببسكرة استوفى الشروط التنظيمية المعمول بها، لذلك تحصل مشروع على تأشيرة المراقب المالي، توضع على بطاقة الالتزام وعلى الوثائق الثبوتية لكي يبدأ المتعامل المتعاقد في الإنجاز.

2- الرقابة المالية على مشروع اتفاقية :

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

أبرمت مديرية التشغيل اتفاقية في السنة الحالية 2014 ، بخصوص إنجاز4 poteaux ABRI voiture toile مع حداد فني) المتعامل المتعاقد (حيث 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 نشرته مديرية التشغيل في كل من مديرية التعمير والبناء، مديرية الموارد المائية ومديرية السياحة والصناعة التقليدية، مديرية التكوين المهني والتمهين، مديرية السكن والتجهيزات، غرفة الصناعة التقليدية والحرف, غرفة التجارة و الصناعة, ، مديرية الإدارة المحلية، بتاريخ2013/02/27 (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 بالسيد مدير التشغيل"المصلحة المتعاقدة" والحداد الفني "المتعامل المتعاقد"
- تعهد.
- تصريح بالاكتتاب.
- 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، تحصلت على تأشيرة ا لم ا رقب 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.

مشروع صفقة إنجاز مقر مديرية التشغيل مع سكن وظيفي ببسكرة المبرمة بين السيد الوالي ممثلا بمديرية التشغيل ومؤسسة الأشغال الكبرى والبناء في مختلف م ا رحله، انتهى هذا الأخير من إنجازها في سنة 2012 لذلك قام بإعداد ملحق غلق لها، تحصل على تأشيرة اللجنة الولائية للصفقات بالقبول، وتم إرساله للمراقبة المالية للرقابة عليه، والذي يتضمن:

1- بطاقة التزام تحمل موضوع الملحق.

2- مقر رة 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.

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

المطلب الثالث : حوكمة الرقابة السابقة على النفقات العامة

تنتهي عملية رقابة النفقات الملتزم بها بتأشيرة على بطاقة الالتزام، وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، عندما تتوفر في الالتزام الشروط القانونية والتنظيمية المعمول بها، وفي حالة العكس يكون الالتزام موضوع رفض مؤقتة أو نهائي حسب الحالة، وفي الحالة الأخيرة يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن الرفض النهائي تحت مسؤوليته وهنا تمكن اجراءات الحوكمة ومبادئها في الرقابة السابقة من خلال ارساء مفهوم الشفافية, المساءلة و الالمشاركة و التحكم و اتخاذ القرار.

1- تأشيرة المراقب المالي:

التأشيرة هي الفعل الذي بموجبه يضع المراقب المالي ختمه وإمضاءه على الوثائق المتضمنة الالتزام بالنفقات ليؤكد صحتها، وهي المهمة الأساسية لعمل المراقب المالي.

وبعد التأكد من صحة الوثائق والالتزامات، تمنح تأشيرة المراقب المالي بالكيفية التالية:

- وضع ختم وإمضاء المراقب المالي على بطاقة الالتزام .
- وضع الختم على الوثائق الثبوتية.
- منح رقم وتاريخ طبقا لسجل موضوع لذلك لدى مكتب التحليل والتلخيص .
- تسجيل في سجل خاص محتوى التأشيرة.
- التسجيل المحاسبي لبطاقة الالتزام المؤشرة .

1- **الرفض:** الرفض هو الإجراء المكتوب الذي يعبر بموجبه المراقب المالي رفضه قبول الالتزام، ويرسل المراقب المالي مذكرة الرفض إلى الآمرين بالصرف متضمنة كل من الملاحظات والمراجع التي استند عليها هذا الرفض. (ملحق رقم 17)

وكل التزام غير قانوني أو غير مطابق للتنظيم يكون موضوع رفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة، حيث:

أولا:الرفض المؤقت

يبلغ الرفض المؤقت في الحالات الآتية :

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح .
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة .
- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة .

ففي هذه الحالات يستطيع الآمر بالصرف عند إبلاغه بالرفض، تصحيح أو إكمال النقائص، حتى يتحصل الالتزام على تأشيرة ، على عكس الرفض النهائي.

ثانيا :الرفض النهائي

يعلل الرفض النهائي بما يلي:

عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية .

عدم احترام الآمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت .

يبلغ المراقب المالي مذكرات الرفض النهائي إلى الآمرين بالصرف، مع إرسال نسخة للمديرية العامة للميزانية مع تقرير مفصل بذلك.

ومذكرة الرفض "مؤقت / نهائي" تسجل كذلك في سجل خاص بالرفض لدى مكتب التحليل والتلخيص بالمراقبة المالية، ويعطى لها رقم وتاريخ طبقا لهذا السجل.

2- التغاضي

التغاضي هو إجراء استثنائي يقوم بموجبه الآمر بالصرف التغاضي عن أ ري المراقب المالي تحت مسؤوليته، حيث لا يمكن حصول التغاضي في حالة الرفض النهائي يعلن عنه بالنظر لما يأتي [2] :

- صفة الآمر بالصرف .
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها .
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام
- التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوزا للاعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

بعد إعداد مقرر التغاضي من طرف الأمر بالصرف، يرسل مع الالتزام إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه .يرسل المراقب المالي نسخة من ملف الالتزام، والذي كان موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام.

يرسل الوزير المكلف بالميزا نية، في جميع الحالات نسخة من الملف إلى المؤسسة المتخصصة في الرقابة.

الإهـــــــداء

إلى الوالدين الفاضلين

إلى الزوجة الكريمة التي ساندتني طوال مشواري الدراسي ،

إلى كل أصدقائي في الدراسة والعمل وكل الأهل والأقارب

إلى ابنتي العزيزة شيماء وكل أفراد عائلتي الكبيرة كل باسمه

إلى كل الأصدقاء الأوفياء.

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل .

ويس بن يطو صغير

شكـر و تقديـر

الشكر لله عز 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 الأستاذ المؤطر بوزيان العجال الذي لم يبخل علي بتقديم نصائحه وتوجيهاته ، وإلى جميع عمال المراقبة المالية لولاية مستغانم وكذا عمال المراقبة المالية ما بين الدوائر مستغانم .

وأتقدم بجزيل الشكر لكل من ساعدني من قريب أو من بعيد على إتمام هذا البحث وأخص بالذكر الوالدين الكريمين اللذان كانا لي عونا في إتمام هذا العمل وإلى جميع العائلة ، وإلى زوجتي التي شاركتني عناء إتمام هذا العمل لحظة بلحظة ، وزميلاتها في العمل .(بن زادة ، حفاف ، دويدي) .

كما أشكر أعضاء لجنة المناقشة لتسخيرهم وقتهم وجهدهم لقراءة هذا البحث

ويس بن يطو صغير

قائمـــــــة المراجـــــع

1- حسين عبد الجليل آل غزوي ، حوكمة الشركات و أثرها على مستوى الإفصاح في المعلومات المحاسبية ، رسالة لنيل شهادة الماجستير ،التحليل المالي ،كلية العلوم الاقتصادية الجزائر ،2010.

2- يوسف محمد حسن ، حوكمة الشركات ومعاييرها مع إشارة خاصة أنماط تطبيقها في مصر ،بنك الاستثمار القومي ،مصر 2007.

3- شنافي كفية ،أساسيات وآليات الحوكمة في شركة التأمين ،مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في تخصص محاسبة ،جامعة فرحات عباس ،سطيف،2010.

4- عبد الوهاب ،علي شحاته ،مراجعة الحسابات وحوكمة الشركات في بيئة الأعمال العربية و الدولية المعاصرة ،دار العربية ،القاهرة ،2007.

5. - فرج شعبان ،الحكم الراشد كمدخل حديث ،رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ،جامعة الجزائر ،2012

6- حسن كريم ، الفساد و الحكم الصلح في البلاد العربية ،ندوة مفهوم الحكم الصالح في بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمتها مركز دراسات الوحدة العربية ،الطبعة الثانية ،2006،ص96.

7- إمنطورات سهيلة ،الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي ، مدكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير ،كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ،جامعة الجزائر ،2006 .

8- أنير أنور شريف ،دور الحاكمية في عملية إعداد الموازنة العامة في العراق – دراسة حالة – أطروحة لنيل درجة دكتورة فلسفة في الإدارة العامة ، بغداد ،2008.

9- رميدي عبد الوهاب ،فرج شعبان ، الإطار الفكري للحكم الراشد ،مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في ادارة الميزانية العامة للدولة ،جامعة البويرة ،الجزائر 2013.

10– Mohamed Solih ,gouvernouance,information et Domain publique , Addis-Ababa, commission économique pour l’Afrique 2003.

11- درواس مسعود ، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004،أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ،جامعة الجزائر ،2005.

12-مناس ليندة ،حوكمة الموازنة العامة للدولة ودورها في ترشيد قرارات الانفاق العام ،مدكرة تخرج لنيل شهادة الماستر ،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ،جامعة البويرة 2013.

13- نوجردة الياسين ، واقع متطلبات الحكم الراشد في الوطن العربي ، المجلة الجزائرية ،ص 25 .

14- د. السيد خليل هيكل ، الرقابة المالية على المؤسسات العامة ، منشئآت المعارف الاسكندرية ،مصر ،1981.

15- د. عبد السلام بروي ، الرقابة المالية على المؤسسات العامة ،المكتبة الانكلومصرية ،القاهرة ،مصر ،1997.

16- د.أحمد صقر عاشور ، الادارة العامة ،دار النهضة العربية ،بيروت،لبنان ،1979.

17- د.سروان عدنان ميزرا الزهاوي ،الرقابة المالية على تنفيد الموازنة العامة في القانون العراقي ،بغداد، 2008.

18- د. حبيب أبو صقر ،عمليات تنفيد الموازنة ورقابتها ،المنظمة العربية للعلوم الادارية ،عمان ،الاردن 1990.

19- د.نعيم حزوري ،التخطيط و الرقابة في المشروع ،مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، جامعةحلب ،سوريا ،1990.

20- د. عبد المجيد القاضي ،مبادئ المالية العامة ،الدار الجامعية المصرية ،الاسكندرية ،مصر ،1994.

21- د. محمد إسماعيل محمد ،الرقابة على مردود إنفاق الأموال ،مطبعة المعارفالشارقة ،الامارات ،1994.

22-. نوار عبد الرحمان الهيتي و منجد عبد اللطيف الخشالي ،الحديث في إقتصاديات المالية العامة ،دار المناهج ،عمان ،الاردن،2000.

23- القانون 21/90 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

24- القانون 20/95 المؤرخ في / /1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

25 -Henry Michel cruis : finances publiques edtition Montchrestien.2003

26- المرسوم التنفيدي 78/92 المؤرخ في / /1992 المتعلق بالمفتشية العامة المالية .

27- فارس بن علوش بن بادي السبيعي ،دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الاداري في القطاع الحكومي ،أطروحة دكتوراه في الفلسفة في العلوم الأمنية ،جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ،قسم العلوم الادارية ،الرياض ،2010.

28- أمين مشاقبة ،المعتصم بالله علوي ،الاصلاح السياسي والحكم الراشد ،جامعة الشرق الاوسط للدراسات العليا ،الطبعة الاولى ،2010.

29-العمري علي ،خبيزة أنفال حدة،العلاقة الترابطية بين الحوكمة و المزانيةالعامة للدولة ،مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة ،فيفري 2013،جامعة البويرة،الجزائر .

30- غضبان حسام ،مقترحات إستراتيجية لتحقيق حوكمة المزانية العامة في الجزائر في ظل سياسة الحكم الراشد ،مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة للدولة ،فيفري 2013،جامعة البويرة ،الجزائر .

-31/ transparance budgétaire , les meilleurs pratique de l'ocde ,sue la gestion budgétaire ,2002

32- محمد عمر حماد أبودوح ،المالية العامة و الضرائب و النفقات العامة ،دار الجامعية للنشر ،الاسكندرية ،مصر .

33- المرسوم الرئاسي 236/10 المؤرخ في 2010/10/07 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم .

34- المرسوم التنفيدي 414/92 المؤرخ في 1992/11/14 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها .

قائمة المراجع

كتب باللغة العربية

1- د. أحمد صقر عاشور ، الادارة العامة ،دار النهضة العربية ،بيروت،لبنان ،1979

2- د. حبيب أبو صقر ،عمليات تنفيد الموازنة ورقابتها ،المنظمة العربية للعلوم الادارية ،عمان ،الاردن ،1990.

3- د. السيد خليل هيكل ، الرقابة المالية على المؤسسات العامة ، منشئآت المعارف الاسكندرية ،مصر ،1981.

4- د.نعيم حزوري ،التخطيط و الرقابة في المشروع ،مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، جامعةحلب ،سوريا ،1990.

5- عبد المجيد القاضي ،مبادئ المالية العامة ،الدار الجامعية المصرية ،الاسكندرية ،مصر ،1994.

6- د. محمد إسماعيل محمد ،الرقابة على مردود إنفاق الأموال ،مطبعة المعارفالشارقة ،الامارات ،1994.

7- د. عبد السلام بروي ، الرقابة المالية على المؤسسات العامة ،المكتبة الانكلومصرية ،القاهرة ،مصر ،1997.

8- نوار عبد الرحمان الهيتي و منجد عبد اللطيف الخشالي ،الحديث في إقتصاديات المالية العامة ،دار المناهج ،عمان ،الاردن،2000.

9- عبد الوهاب ،علي شحاته ،مراجعة الحسابات وحوكمة الشركات في بيئة الأعمال العربية و الدولية المعاصرة ،دار العربية ،القاهرة ،2007.

10- يوسف محمد حسن ، حوكمة الشركات ومعاييرها مع إشارة خاصة انمط تطبيقها في مصر ،بنك الاستثمار القومي ،مصر ،2007.

11- د.سروان عدنان ميزرا الزهاوي ،الرقابة المالية على تنفيد الموازنة العامة في القانون العراقي ،بغداد، 2008

12- أمين مشاقبة ،المعتصم بالله علوي ،الاصلاح السياسي والحكم الراشد ،جامعة الشرق الاوسط للدراسات العليا ،الطبعة الاولى ،2010

13- محمد عمر حماد أبودوح ،المالية العامة و الضرائب و النفقات العامة ،دار الجامعية للنشر ،الاسكندرية مصر.

الكتب باللغة الفرنسية

1-Mohamed Salih ,gouvernano ,informition et domain publique ,addisababab,commission économique pour lafrique ,2003.

2-Henry-Michel Crucis ,finances publiques-édition montchrestien, 2003.

3- Transparence budgétair ,les meilleurs pratique de l'ocde ,sar la gestion budgétaire ,2002.

المذكرات

1- درواس مسعود ، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004،أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ،جامعة الجزائر ،2005.

2- إمنطورات سهيلة ،الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي ، مدكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير ،كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ،جامعة الجزائر ،2006

3- أنير أنور شريف ،دور الحاكمية في عملية إعداد الموازنة العامة في العراق – دراسة حالة — أطروحة لنيل درجة دكتورة فلسفة في الإدارة العامة ، بغداد ،2008.

4- حسين عبد الجليل آل غزوي ، حوكمة الشركات و أثرها على مستوى الافصاح في المعلومات المحاسبية ، رسالة لنيل شهادة الماجستر ،التحليل المالي ،كلية العلوم الاقتصادية الجزائر ،2010

5- فارس بن علوش بن بادي السبيعي ،دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الاداري في القطاع الحكومي ،أطروحة دكتوراه في الفلسفة في العلوم الأمنية ،جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ،قسم العلوم الادارية ،الرياض ،2010.

6- شنافي كفية ،أساسيات وآليات الحوكمة في شركة التأمين ،مدكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في تخصص محاسبة ،جامعة فرحات عباس ،سطيف،2010.

7- فرج شعبان ،الحكم الراشد كمدخل حديث ،رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ،جامعة الجزائر ،2012.

8- مناس ليندة ،حوكمة الموازنة العامة للدولة ودورها في ترشيد قرارات الانفاق العام ،مدكرة تخرج لنيل شهادة الماستر ،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ،جامعة البويرة ، 2013.

مجلات الندوات و الملتقيات

1- حسن كريم ، الفساد و الحكم الصلح في البلاد العربية ،ندوة مفهوم الحكم الصالح في بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمتها مركز دراسات الوحدة العربية ،الطبعة الثانية ،2006،ص96

2- نوجردة الياسين ، واقع متطلبات الحكم الراشد في الوطن العربي ، المجلة الجزائرية ،ص 52 .

3- العمري علي ،خبيزة أنفال حدة،العلاقة الترابطية بين الحوكمة و المزانيةالعامة للدولة ،مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة ،فيفري 2013،جامعة البويرة،الجزائر .

4- رميدي عبد الوهاب ،فرج شعبان ، الإطار الفكري للحكم الراشد ،مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في ادارة الميزانية العامة للدولة ،جامعة البويرة ،الجزائر 2013

5- غضبان حسام ،مقترحات إستراتيجية لتحقيق حوكمة المزانية العامة في الجزائر في ظل سياسة الحكم الراشد ،مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة للدولة ،فيفري 2013،جامعة البويرة ،الجزائر

–قوانين مراسيم وقرارات وزارية منشورة في الجريدة الرسمية

1- القانون 21/90 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

2- القانون 20/95 المؤرخ في / /1995 المتعلق بمجلس المحاسبة

3- المرسوم الرئاسي 236/10 المؤرخ في 2010/10/07 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم

4- المرسوم التنفيدي 78/92 المؤرخ في / /1992 المتعلق بالمفتشية العامة المالية

5- المرسوم التنفيدي 414/92 المؤرخ في 1992/11/14 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها .

الالفصل الثالث: الحكومة والمتطلبات ترشيد الإنفاق العام

تمهيد.....**48**

المبحث الأول: العلاقة الترابطية بين حوكمة الرقابة المالية ومتطلبات ترشيد النفقات العمومية :.....**49**

المطلب الأول: دور حوكمة الرقابة المالية في عملية تنفيذ النفقات العمومية :.....49

مراحل إصلاح و تطوير عملية الرقابة المالية.....50

1/ إصلاح تنفيذ الرقابة المالية.....50

2/ إصلاح تنظيم الرقابة المالية.....51

3/ إصلاح و تأسيس و معالجة عملية الرقابة المالية:.....51

المطلب الثاني: أدوات تحقيق حوكمة الرقابة المالية.....51

1 /ترقية السياسة الاقتصادية التنموية (المستوى الكلي) :.....51

2 / تنفيذ سياسة اقتصادية سليمة:.....52

3/ التسيير الأمثل للأموال العمومية من طرف الدولة :.....52

المطلب الثالث: مبادئ الحكومة في عملية الرقابة المالية.....53

1 / شفافية الرقابة المالية:.....54

2 / المشاركة في العملية الرقابة المالية:.....55

3- المساءلة في الرقابة المالية:.....57

المبحث الثاني: فعالية الرقابة المالية وسياسة ترشيد النفقات العمومية.....**60**

المطلب الأول: الرقابة المالية على الميزانية العامة.....60

1 /الرقابة المالية البرلمانية.....60

.2- أنواع الرقابة المالية البرلمانية.....60

المطلب الثاني: ماهية ترشيد النفقات العمومية.....62

-1مفهوم ترشيد الإنفاق العام..62

-2أهداف ترشيد الأنفاق.....62

المطلب الثالث : مقاربات المؤسسات المالية الدولية في الإستعمال الرشيد للإنفاق العام :.....65

-1تخفيض الإنفاق...65

-2إعادة توجيه الإنفاق العام..65

الخلاصة :.....**67**

تمهيد

يوجد العديد من البرامج التنموية التي تسعى الدولة لأقامتها من أجل الحصول على المواد، وهذا ما أدى إلى ابتكار مجموعة من الأدوات الهادفة إلى تقليص الفجور بين الإدارات المتاحة و الإنفاق المطلوب، و إلى تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المالية، و من ضمن هذه الأدوات انتهاج سياسة كفؤت في إدارة النفقات العمومية أو ما يسمى ترشيد الإنفاق الحكومي، الأمر الذي أصبح يتطلب إرسال مبادئ الحوكمة في إعداد و تنفيذ الميزانية العامة ، لأجل ترشيد النفقات العمومية الذي أصبح مطلبا ضروريا سواء في الدولة المتقدمة أو الدولة النامية.

في ظل الحوكمة أصبح يتطلب أيضا ترشيد النفقات العمومية و ذلك من خلال إشراك الأطراف الفاعلة في المجتمع من قطاع خاص و مجتمع مدني في إعداد و تنفيذ النفقات، الرقابة المالية و التقييم، و كذا المساءلة، عن طريق تعزيز اللامركزية ودور الجماعات المحلية في الإدارة الرشيدة للنفقات العمومية لتحقيق أكثر مردودية منه.

وسوف يتم التطرق في هذا الفصل إلى كيفية ترشيد النفقات العمومية في ظل تطبيق مبادئ حوكمة الرقابة المالية من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: العلاقة الترابطية بين حوكمة الرقابة المالية والنفقات العمومية .

المبحث الثاني: فعالية الرقابة المالية و سياسة ترشيد النفقات العمومية.

المبحث الأول: العلاقة الترابطية بين حوكمة الرقابة المالية ومتطلبات ترشيد النفقات العمومية :

للوقوف على واقع الحكومة العامة للرقابة المالية و تشخيص مبادئها وأبعادها و بنيتها الهيكلية، انطلقت هذه الدراسة من خلال ربطها بالنفقات العمومية ، أي من خلال الوقوف على واقع حوكمة الرقابة المالية و تشخيصها في عملية تنفيذ النفقات العمومية.

المطلب الأول: دور حوكمة الرقابة المالية في عملية تنفيذ النفقات العمومية :

إن الميزانية تكاد تكون الأداة الرئيسية و الوحيدة لسياسة المالية العامة، فإن عملية إعدادها و تحضيرها و صياغتها، وما تشمل عليها من معلومات تقدم معها تعد عاملا أساسيا لتحقيق الحكم الراشد.

إن مصطلح "الإدارة الرشيدة للمال العام" أو " حوكمة القطاع المالي العام" أو " حوكمة المالية العامة" شائعة الانتشار في توصيات الباحثين و المنظمات المختلفة، على اعتبار أن حوكمة المالية تمثل جوهر حوكمة القطاع العام.

يشار إلى حوكمة الرقابة المالية في عملية تجسيدها بأنها تلك العمليات و الإجراءات و القواعد و الممارسات التي من خلالها توجّه النفقات وتنفذ وتنجز وتراقب ويتم المساءلة بشأنها وهذا يعني أنها تشير إلى مجموعة الأنظمة والممارسات التي تعبر عن الحكومة في إدارة عمليات و مراحل و تنفيذ النفقات العمومية.

حوكمة الرقابة المالية العامة تمثل الأسلوب الذي تطبق فيه الحكومة فلسفتها الاجتماعية و السياسة الإدارية في إدارة شؤونها المالية والاقتصادية من خلال شفافية عملية الرقابة المالية ومدى إمكانية المشاركة والمساهمة في عمليات مراقبة النفقات العمومية و تنفيذها ومسائلتها.

تفرض الرقابة المالية مجموعة من الالتزامات والسيطرات المتبادلة على أطراف المتعاقدة إلى الحد الذي تنفذ فيه النفقات، ذلك إن كل مشارك منفذ في الميزانية يحصل على المعلومات المرتبطة بتفصيلات الآخرين ويوصل رغباته من خلال الخيارات التي يصنعها إذا تمثل مناقشات الميزانية العامة للدولة وصياغتها وإقرارها إحدى أهم الوسائل الرقابية التي تمكننا من الإشراف على سياسة الحكومة العامة والتدخل في توجيهها عبر إدخال تعديلات على بنودها وإعطاء أولويات لقطاعات معينة دون غيرها أو من خلال مراقبة تنفيذها و مراجعتها،

و الميزانية أساسا هي محصلة نهائيا لتفاعلات سياسية اقتصادية و اجتماعية لكل ما يتعلق بإدارة شؤون الدولة، فهي تجسد نظام يمكن من خلاله أن يتفاعل السياسيون و البيروقراطيون و المواطنون، من خلال توجه سياسي عام يحكمهم بحسب البيئة السياسية والاقتصادية. [1]

[1] -العمري علي ، خبيزة أنفال حدة ، العلاقة الترابطية بين الحوكمة والموازنة العامة للدولة ، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة ، فيفري 2013 ، جامعة البويرة ، الجزائر ، ص : 06 .

والاجتماعية التي تصاغ و تنفذ فيها تلك الميزانية و على هذا الأساس تقاس الشرعية و سلامة قرارات الميزانية و الإجراءات المتبعة أصلا و محاكاة الواقع لا بالأهداف أو الأرقام، وعليه فإن الرقابة المالية يجب أن تكون حيادية من الناحية السياسية بين كل الأطراف، ولا تتعلق فقط بالتقنيات و المعارف الرقمية الحسابية المعقدة، إنها في الحقيقة تتعلق بأسلوب الأفضل لممارسة نظام الحكم، لخلق الشفافية و المشاركة المناسبة.

و تبادل الخبرات الضرورية بعملية صناعة القرار التي يمكن من خلال إنجازها تحقيق المصالح العامة و غالبا ما يطلق على هذه العمليات (سياسات الرقابة المالية) والتي تشير إلى القواعد و الممارسات و التفاعلات التي يتم من خلالها تنفيذ النفقات العمومية، و هي بالتالي تشمل القرارات التي تؤثر عليها .

يضع القطاع العام ميزانيته باعتبارها أداة وسياسة صانعو القرارات لتحسين الحياة الاقتصادية و الاجتماعية للمواطنين لذلك فإن الاتجاهات المالية لا تدرس فقط الميزانية بموجب مفاهيم المحاسبة أو المراقبة على الإنفاق العام بل فحسب، وإنما أيضا من خلال رؤية إدارية و اقتصادية وسياسية شاملة لزيادة فاعلية تأثير الميزانية في النشاطات العامة .

وحاليا عملية الميزانية أصبحت بشكل متزايد تعد قوة دافعة من حيث الجانب السياسي و الإداري للحوكمة وأصبحت تخدم نطاق واسع من الأهداف الاقتصادية و المالية و الإدارية و الحوكمة ومن هذا المنطلق والمنطق فإنه إذا ما أردنا تحقيق أي إصلاح موازنات فيجب تركيز الاهتمام على البعد السياسي أولا، إذ لا يمكن أن يكون هناك إصلاح جذري في الميزانية دون تغيرات جذرية في العملية السياسية، لأنه من الصعب الفصل بين الميزانية والسياسة، بل إن الاعتقاد سائد بأن التغير السياسي ضروري و حتمي للإصلاح المالي و الموازنات سواء في الدول النامية أو المتقدمة، وإنه من الصعب إحداث منهج رشيد للميزانية دون إجراء تغيير في العملية السياسية، إذن يجب على الدولة أن تعدل في جانب ما. النظام السياسي الذي تكون فيه الميزانية مجرد تعبير ،لأنه كما سبقت الإشارة لا يمكن إحداث تغيرات في إصلاح الميزانية دون تعديل البنية السياسية المؤثرة و المناخ السياسي الذي تتواجد فيه وتعبر عنه وتصاغ و تنفذ من خلاله النفقات العمومية، فعملية الرقابة المالية أصبحت جزءا متلازما مع نشاطات الحوكمة و ليست عملية فنية تؤدي من قبل التقنين.[1]

مراحل إصلاح و تطوير عملية الرقابة المالية

مرت عملية إصلاح و تطوير الرقابة المالية للنفقات بعدة مراحل أهمها:

1/ إصلاح تنفيذ الرقابة المالية: من خلال التأكد على أمر النفقات العامة، من زاوية قانونية بحتة، وإنه ليس مسرفا أو فاسدا لأجل تحقيق و إنجاز متطلبات وظيفة الرقابة المالية .

[1] العمري علي ، خبيزة أنفال حدة ، مرجع سبق ذكره ، ص : 13 .

2/ إصلاح تنظيم الرقابة المالية: من خلال تنظيم القوانين والتعليمات لتحقيق الأهداف و تنفيذ الأسبقيات السياسية والأهداف والأولويات الاجتماعية لأجل تحقيق وإنجاز الوظيفة الإدارية و التخطيطية.

3/ إصلاح و تأسيس و معالجة عملية الرقابة المالية: بمعنى إصلاح هيكل الحكومة الخاصة أو المؤثرة بصناعة القرار المتعلق بالرقابة المالية ،وسبب هذا الإصلاح الإدراك المتزايد للطبيعة السياسية والاجتماعية لعملية الرقابة، مع مراعاة دور الأطراف الفاعلة والمؤثرة الأخرى فيها.

وعلى الرغم من إدراكنا أن الحكم الراشد ليس مجرد مسألة وجود مبادئ مثل الشفافية، المساءلة، المشاركة فيما تنطوي عليه النفقات العامة إلا أن أسلوب وممارسات الرقابة المالية الرشيدة الشفافة و القابلة للمشاركة و المساءلة هو الأساس لحوكمة القطاع العام الرشيدة، وأن عمليات وممارسات الرقابة المالية الرشيدة هي عنصر أساسي لهياكل الحكم الراشد.[1]

المطلب الثاني: أدوات تحقيق حوكمة الرقابة المالية

بعد القيام بمجموعة من الدراسات لمراحل الاقتصاد الوطني، وكذلك بعد إلقاء نظرة على تجارب الدول الأجنبية في تبني حوكمة الرقابة المالية، وكانت النتائج كما يلي:[2]

1 /ترقية السياسة الاقتصادية التنموية (المستوى الكلي) :

يفرق الاقتصاديون بين السياسات الاقتصادية الظرفية التي تعمل على توجيه النشاط الاقتصادي وفقا للظرف الاقتصادي في الأجل القصير (حالة الركود و التضخم أو البطالة) و من بين هذه السياسات البنيوية التي تعمل على تغيير طريقة سير الاقتصاد كله بالتأثير على البنية الاقتصادية في الأجل المتوسط أو البعيد.

بناء على تشخيص الوضعية الجارية من خلال المؤشر الاقتصادية الكلية الأساسية (معدل نمو الناتج النخلي الخام، معدل البطالة، معدل التضخم) تعمل السلطات العمومية في تحديد الأولويات الاقتصادية للحكومة، وبناء على هذه الأولويات يتم إعداد السياسة الاقتصادية الكلية التي ترمى إلى تحقيق برامج التنمية ة استغلال المشاريع الجارية أن ينطوي على الكثير من المخاطر على مستويات الوفرة المالية المرتبطة بالتغيرات التي يشهدها سعر البترول في السوق العالمية، لذلك لمواجهة هذه الاحتمالات و أمام عبئ القيود المتكررة لصيانة و التسيير الأموال العامة المحصلة لابد تعمل الدولة على وضع إجراءات أكثر فعالية الإصلاح القطاع المالية العامة بغية تحسين الإنفاق

[1] العمري علي ، خبيزة أنفال حدة ، مرجع سبق ذكره ، ص : 14 .

[2] غضبان حسام ، مقترحات إستراتيجية لتحقيق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ضل سياسة الحكم الراشد ، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة للدولة ، 2013 ، جامعة البويرة ، الجزائر ، ص : 12

العمومي من خلال عصرنه النظم المالية و إصلاح الغدارة الجنائية و الجمركية.....، خلال اللجوء إلى تمويلات من خارج الميزانية لتسيير و تجديد التجهيزات العامة، وإعادة النظر في السياسات الحالية فيما يخص دعم الأسعار و المساعدات المالية و الاجتماعية، و التقييم النوعي و الكمي حسب القطاعات .

2 / تنفيذ سياسة اقتصادية سليمة:

إن فشل التطور و التنمية في الجزائر يعود إلى:

- عدم استقرار السياسات الاقتصادية، فمن المخططات الرباعية إلى الخماسية و غيرها من السياسات.
- عدم سلامة هذه السياسات، لذلك لابد من ثبات السياسة الاقتصادية حتى تعطي نتائج صحيحة و سليمة.

3/ التسيير الأمثل للأموال العمومية من طرف الدولة :

ويكون من خلال التسيير العقلاني للبرامج الحكومية، و ترشيد صرف الأموال العمومية، وذلك بالاعتماد على دراسات جادة و تفادي التقييم المشاريع التي عادة متكلف الحكومة أغلفة مالية إضافية.

فالمسؤولون مطالبون بالحذر في صرف أموال الأغلفة المالية المِخصصة لقطاعاتهم برسم برامج الاستثمارات العمومية وحسن تسييرها و ضرورة الاستغلال العقلاني للسوائل المادية التي تستغل في إنجاز المشاريع العمومية التي تخصص لها الدولة مبالغ معتبرة، لتفادي الوقوع في مصاريف إضافية.[1]

مكافحة الفساد: تزايد لاهتمام بموضوع الفساد منذ النصف الثاني من الثمانينات، نتيجة للآثار السلبية التي خلفها على التنمية السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، ونظرا لخطورة هذه الظاهرة محليا و عالميا أستوجب الأمر تعاون دولي حكومات، برلمانات، منظمات غير حكومية، قطاع خاص، لمواجهتها.

و تعني كلمة "الفساد" حسب تعريفها سوء استعمال المنصب، أو السلطة للحصول أو إعطاء ميزة من أجل تحقيق مكسب مادي أو نفوذ على حساب الآخرين، أو على حساب القواعد أو اللوائح القائمة.

أما البنك الدولي فقد عرف الفساد هو: " إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص "، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو عمال خاصة بتقديم رشاوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين ، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استعمال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة و ذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة.

[1] حسام غضبان ، مرجع سبق ذكره ، ص : 13

.

في الجزائر اتخذت السلطات العمومية إجراءات قانونية ومؤسساتية بغية مكافحة الفساد، فعلى الصعيد القانوني اتخذت التدابير اللازمة للمصادقة على أهم الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد، أما على الصعيد الداخلي تسعى الدولة إلى مواكبة التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية ولعل أهمها قانون الصفقات الجديدة 236/10، الذي يهدف تقييم و تحسين الرقابة على الأموال العمومية بتوسيع حقل قانون الصفقات إلى صفقات تبرمها المؤسسات الاقتصادية الممولة من ميزانية الدولة.

من ناحية أخرى تتم مراقبة الإنفاق العام نظرا لأهميته عبر تدخل:

- **الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية**: المكلف بزيادة نجاعة إنفاق التجهيز للدولة، و تحسين عمليات التقييم و الإنجاز و المتابعة للمشاريع الكبرى، وتنويع مواردها.
- **المفتشية العامة للمالية**: هي هيئة رقابية ذات طابع إداري مختصة أساسا في التسيير المالي و المحاسبي للمؤسسات والدولة و الجماعات المحلية والإقليمية، ولأي مؤسسة أخرى تستفيد من دعم ومساعدات من الأموال العامة.[1]

إن تطبيق هذه الأدوات يستوجب توفر مجموعة من العناصر التالية:

- التحضير لمرحلة دراسة دقيقة لميزانية متعددة السنوات (المدى الطويل)، تستوجب مراجعة وإعادة النظر في مختلف السياسات العمومية.
- وسائل أكثر شفافية و فاعلية في تسيير وإدارة الميزانية العامة.
- تهيئة الظروف المساعدة على الإبداع سواء فيما تعلق بمراحل الإعداد الرقابة و التنفيذ، وهذا من خلال خلق فرص الحوار و المشاركة بين مختلف الأطراف المعنية بصرف الميزانية العامة.
- إعطاء مزيد من الحرية للهيأت الرقابية كالبرلمان في ممارسة مهامها كرقيب على الأموال العمومية.[2]

المطلب الثالث: مبادئ الحكومة في عملية الرقابة المالية

توجد مبادئ لها أولوية عند تطبيق و ممارسة عملية الرقابة المالية كنشاط للحوكمة و لقد تم تركيز الباحثين على الأبعاد التقليدية الثلاثة للحوكمة: الشفافية، المشاركة، المساءلة ومدى فاعلية ومساهمة هذه الإبعاد في توظيف وتجسيد نظام الحكم الراشد.

[1] حسام غضبان ، مرجع سبق ذكره ، ص : 15
[2] حسام غضبان ، مرجع سبق ذكره ، ص : 15

1 / شفافية الرقابة المالية:

تعني شفافية الرقابة المالية توفير المعلومات الموثوقة و الآنية المتعلقة بالنشاطات و الإجراءات و القرارات و السياسات التي تتخذها الدولة و مؤسستها المختلفة و ضمان الوصول إليها، كما يقصد بشفافية الرقابة المالية إطلاع الجمهور على هيكل القطاع الحكومي ووظائفه و النوايا التي تستند إليها السياسات المالية و حسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالإنفاق العام .

وتشترط الشفافية توفر المعلومات الدقيقة في مواقيتها بحيث تتصف بالشمول و الوضوح و الحداثة، وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على هذه المعلومات الضرورية و الموثوقة، وهو ما يتطلب أن تنشر بعلنية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة و الرقابة و المحاسبة و محاصرة الفساد من جهة، و المساعدة على إتخاد قرارات رشيدة في السياسة العامة .

1-1 أهداف شفافية الرقابة العامة

تهدف الشفافية إلى تحقيق ما يلي:

- توفير المعلومات الشاملة و الموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي و الحاضر و المستقبل، وهو ما يعمل على توفير طابع المعرفة على قرارات الحكومة المتعلقة بالسياسية الاقتصادية و تحسين نوعيتها كما تساهم في تسليط الضوء على المخاطر المحتملة لأفاق المالية العامة، ما يؤدي إلى استجابة سياسة المالية العامة في وقت مبكر للأوضاع الاقتصادية المتغيرة، وبالتالي تقليص احتمال حدوث الأزمات والحد من شدتها.
- تعمل الشفافية المالية على تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق ، وتخفيض تكاليف المشروعات وحماية المستثمرين وتوفير الثقة في السوق ، ومن ثم زيادة كفاءة الاقتصاد ككل ، وعلى العكس من ذلك فإن غياب الشفافية يؤدي إلى عدم الاستخدام الأمثل للنفقات ، أي عدم ترشيدها .كما أن نقص وضعف الشفافية يعطل دوران منظومة التنمية ويقلل من كفاءة عملياتها وفعالية رقابتها
- شفافية المالية العامة تفيد المواطنين بإعطائهم المعلومات التي يحتاجون إليها لمساءلة حكوماتهم عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات.
- تستفيد الحكومات الأكثر شفافية من زيادة قدرتها للوصول إلى أسواق رأس المال الدولية، فازدياد رقابة المجتمع المدني و الأسواق الدولية يشجع الحكومات على إتباع سياسات اقتصادية سليمة ويحقق لها مزيد من الاستقرار المالي.

- تفيد شفافية الرقابة المالية في إبراز المخاطر المحتملة التي تكتنف أفاق المالية العامة. مما يقود إلى إجراءات مبكرة وسلسلة على مستوى المالية العامة لموجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة و من ثم الحد من تواتر وقوع الأزمات وتخفيف حدتها.[1]

2 / المشاركة في العملية الرقابة المالية:

هناك عدة أشكال للمشاركة تساهم في التسيير الأمثل للنفقات العمومية نلخصها فيما يلي : [2]

2-1 مشاركة البرلمان: تعد السلطة التشريعية هي المسؤولية عن إقرار الرقابة واعتمادها ، وبالتالي هذه السلطة لها دور كبير في تحديد أولويات المجتمع وحاجاته الأساسية، بما يحقق رفاه وأمن المواطن الاقتصادي والاجتماعي و السياسي ويحفظ حقوقه، ومن ثمة توجيه سياسة الإنفاق العام نحو الأوجه التي تتحقق هذا ،

في حدود الإمكانيات المالية للدولة ودون الإضرار باقتصاد البلد، بالإضافة إلى دوره في الرقابة و المساءلة البرلمانية على النحو الذي يحقق الرشادة الاقتصادية ويحفظ موارد الدولة من الممارسات الفاسدة ويحقق الصالح العام للمجتمع، وقد شهدت السنوات الأخيرة من القرن الماضي تحرك العديد من الدول كدول أمريكا اللاتينية وإفريقيا ووسط وشرق أوروبا نحو دور أكثر فاعلية للبرلمان في إدارة عملية الميزانية مدعومة بحركات الديمقراطية الواسعة و التغيرات الدستورية التي فتحت مجالا واسعا لمشاركة السلطة التشريعية في تسيير العديد من الأمور ، هذا فضلا على توجيهات مؤسسات التمويل الدولي والجهات المانحة الرامية إلى مزيد من المشاركة في الرقابة على صرف المال العام وحمايته من الفساد ، بالإضافة إلى أن البرلمان له دور مهم في الضغط على الحكومة لسن وإصدار قوانين تساعد على ترشيد الإنفاق وحماية المال العام كقوانين الرقابة على النفقات العامة و الصفقات العمومية ومشتريات الحكومة و غيرها.

ويقوم البرلمان بدور فعال ومؤثر في المراحل المختلفة لدور عمله، إلا أن التأثير الأكبر للبرلمان يكون في مرحلتي الرقابة وتقييم نتائجها باعتبارها الفاعل الأساسي في تلك المرحلتين، ولا يعني هذا أن البرلمان ليس له دورا فاعلا في مرحلتي الرقابة والتقييم فهو يقوم بعملية التشاور مع السلطة التنفيذية في مرحلة الرقابة خاصة في الدول التي تتبنى إطار متوسط الأجل للميزانية ، كما يقوم برقابة ومتابعة الميزانية التكاملية خلال مرحلة التنفيذ.

2-2 اللامركزية (الحكم المحلية كأداة المشاركة): لقد أصبحت عمليات الإدارة المحلية على الصعيدين الوطني ودون الوطني غالبا ما توفر الحيز الوحيد لتفاعل المواطنين مع السياسي، لذا لم يعد ينظر إلى الإدارة المحلية من منظور

[1] - ميناس ليندة – مرجع سبق ذكره ص : 60 .
[2] - ميناس ليندة – مرجع سبق ذكره ص 62 .

دورها الحيوي في التنمية الاقتصادية وحسب، وإنما من زاوية وظيفتها كوسيلة لإرسال حكم فاعل وعلاقات شرعية بين الدول و المجتمع.

فالتحول نحو اللامركزية يمكن أن يساهم بشكل فعال في تعزيز المشاركة الرقابة المالية على النفقات العمومية الحكومية، ومن ثمة يساعد في تحقيق الإدارة الرشيدة للإنفاق العام بما يعمل في النهاية على توزيعه بشكل عادل يضمن إستفادة جميع المواطنين خاصة الفقراء منهم، ويتحقق ذلك عن طريق ما يلي:

– للامركزية دورا هاما في تأمين الكفاءة، خصوصا في المسائل المالية، وتعد الكفاءة أداة هامة للغاية بالنسبة للنمو وزيادة الرفاه القومي، وذلك راجع لكون الجماعات المحلية أقرب إلى الشعب مما يمكنها من تحديد الأولويات المحلية ووضع رقابات مالية تتناسب مع الأولويات المطلوبة بعيدا عن أي تبذير أو هدر للمال العام، بالإضافة إلى ذلك فإن اللامركزية تخفض تكاليف الإعلام، الأمر الذي يتيح تقديم الخدمات إلى الناس بسرعة وبكفاءة ووفقا لحاجياتها.[1]

– تعمل اللامركزية على زيادة مستويات المساءلة الشعبية والمحاسبة، وكذا الرقابة على تصرفات المسئولين المحليين خاصة فيما يخص الإنفاق.

- تعمل اللامركزية على تقرب الإدارة من المواطن، وكذلك التمكن من الرقابة و الحفاظ على أموال الدولة وترشيدها ، وإنفاقها بما يحقق تنمية ورفاه المجتمع .

- تساعد اللامركزية على التخفيف من حدة الفساد في الإدارت والجماعات المحلية .

- تعمل اللامركزية على ترشيد النفقات العمومية .

ومن خلال ماسبق فإن نجاح اللامركزية كأداة للمشاركة في حوكمة الرقابة المالية وترشيد الإنفاق يتطلب توافر شروط أساسية يمكن حصرها فيما يلي:

- وجود سلطة محلية واضحة ومحددة فيما يتعلق بإدارة تقديم الخدمة ،فتداخل المسؤوليات وعدم تحديدها بشكل واضح بين المستوى المحلي في الجناح التنفيذي يخلق نوع من تزامن المسؤولية أو وجود مايعرف بالاختصاصات المشتركة ،وهو الأمر الذي يترتب عليه في النهاية سيطرة الحكومة المركزية على كافة عمليات الرقابة المالية والتدخل في اختصاصات المستويات المحلية ،بل أن القرارات المخولة بشكل رسمي للسلطة المحلية يتم اتخاذها على المستوي

[1] العمري علي ، خبيزة أنفال حدة ، مرجع سبق ذكره ، ص : 9 .

المركزي .وهو الأمر الذي يترتب عليه أثار سلبية متباينة فيما يتعلق بأولويات الإنفاق حسب احتياجات تفعيل قنوات المساءلة المحلية كآلية هامة للمساءلة السياسية .[1]

2-3 الدور الفاعل للمجتمع المدني : يستطيع المجتمع المدني أن يساهم في ترشيد النفقات العمومية عن طريق الرقابة المالية على الميزانية العامة والمشاركة في إعدادها وتنفيذها حتى وإن كان ذلك بشكل غير مباشر ،حيث تم التركيز في هذا الشأن على ستة إشكال رئيسية لمشاركة المجتمع في الميزانية العامة للدولة والتي تساعد بدرجة كبيرة في الحفاظ على المال العام ، وتتوقف هذه المساهمة على درجة تطور وديمقراطية المجتمع المدني داخل الدولة ، فكلما كانت هناك حرية للتعبير وتسهيلات في إنشاء منظمات المجتمع المدني كانت تلك المساهمة فعالة وذات نتائج إيجابية ، وتقل في البلدان التي تشدد الرقابة على هذه المنظمات وتحد من حريتها ونشاطاتها ، وتتمثل هذه الأشكال فيما يلي :

- تبسيط ونشر المعلومات المتعلقة بالرقابة المالية
- تحديد وترتيب الأولويات ضمن النفقات العامة المقررة في الميزانية
- التأثير على سياسات الإنفاق العام
- تحديد الإتجاهات وتقديم التوقعات .
- تحديد أفضل الممارسات: لتحقيق استغلال أفضل للنفقات العمومية وتوجيهها نحو السبل التي تحقق المصلحة العامة.
- رصد تنفيذ النفقات العامة وتقييم الأداء : الذي يعطي للمجتمع المدني دورا أساسيا في الرقابة اللاحقة على الموازنة العامة .

3- المساءلة في الرقابة المالية: [2] تعني المساءلة مجموع آليات الإبلاغ عن تنفيذ النفقلت العمومية و توجيهها و عواقب الفشل في تحقيق الأهداف المحددة للأداء، كما عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها الطلب من المسئولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول بعض المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة . وتمثل المساءلة مفهوما برز بوصفه جزءا من الاهتمام المتجدد بالإدارة بشكل عام وتحقيق مطلب الأمانة في الإدارة بشكل خاص وهذا المفهوم يعني في الواقع المحاسبة عن المخرجات أو النتائج المتوقعة من الأشخاص والأجهزة بل والحكومة

1العمري علي ، خبيزة أنفال حدة ، مرجع سبق ذكره ، ص : 15 .
2 فرج شعبان ، مرجع سبق ذكره ،ص: 114 -115 .

ككل، ما جعل المساءلة تعد إحدى القيم المسيطرة في الإدارة العامة ،نالت اهتماما متجددا خلال موجات الإصلاح الإداري ، والمساءلة في الواقع تطبق في جميع قطاعات المجتمع الحكومية والخاص الربحية وغير الربحية ،وخاصة فيما يتصل بمحاسبة الموظفين ، المسؤولين والقائمين على إدارة الأموال العامة .

3-1 مستويات المساءلة في المالية العامة. تتم مساءلة مؤسسات الإدارة العمومية على عدة مستويات تستند في الأساس إلى طبيعة عمل هذه المنظمات من ناحية ، وطبيعة علاقتها بالبيئة من ناحية أخرى .

- **المستوى الأول "المساءلة التقليدية"** : وتهدف الى التأكد من امتثال منظمات الإدارة العامة والأفراد العاملين بها، كل في موقعه الوظيفي للقوانين واللوائح المعمول بها ، فلا يحق تبعا لذلك اتخاذ قرار مخالف للإلتزامات القانونية التي تسنها وتضعها مؤسسات مستقلة خارج نطاق المنظمة الإدارية كالمؤسستين التشريعية والقضائية ،كما تستخدم المساءلة التقليدية آليات أهمها التأكد من خضوع المرؤوس للرئيس ، والراجعة المالية الصارمة عن طريق وحدات فنية مختصة ذاخل المنظمات و خارجها، كما لا تغفل المساءلة التقليدية الإهتمام بإعتبارات الكفاءة و الترشيد خاصة فيما يتعلق الموارد العامة وتوظيف البشرية المتاحة.

- **المستوى الثاني " مساءلة البرنامج "**: وتنص على نتائج على نتائج الأنشطة الحكومية، حيث يتم من خلال تطبيق البرامج الحكومية ترجمة وتجسيد أهداف السياسات العامة، ووضعها موضع التطبيق ، وبذلك يكشف هذا المستوى من المساءلة حجم الأداء الفعلي للمؤسسة الحكومية .

- **المستوى الثالث "المساءلة العملية"**:تتحقق هذه المساءلة من خلال عدة مؤشرات ومعايير كمية للمستفيدين من برنامج معين ومقارنته بالعدد الكلي للمستهدفين ، وتعتبر مشاركة المستفيدين في عملية تنفيذ البرامج الحكومية من أبرز المعايير التي تستخدم للتأكد من رضا المواطنين عن الخدمات المقدمة على المستويين الكمي والكيفي ، ونظرا لأن الإدارة والمواطنين يسعيان نحو رفع مستوى الخدمات العامة فإن المفاوضات المباشرة بين الطرفين تقود إلى نقطة التقاء و تحقق بالضرورة رضا الطرفين، وهنا ينبغي الإشارة إلى أن اللامركزية في تنفيذ البرامج تساهم في تعميق قيمة المساءلة، إذ يساهم نقل السلطات و الصلاحيات في الإدارة و تخصيص الموارد من المركز إلى الهيئات المحلية في تعزيز قدرة الأفراد على مساءلة المسؤولين المحليين.[1]

- **المستوى الرابع: "المسائلة الاجتماعية "**: وتنصب على ما يمكن تسميته بالآثار المجتمعية للبرامج الحكومية وتختلف المساءلة الاجتماعية عن مستويات المساءلة الثلاثة السابقة فيما يتعلق بالغايات النهائية، فهي تقترب مما يمكن تسميته بالمساءلة الإستراتجية وتهتم أساسا بإلتزام المؤسسات العمومية بدورها الإجتماعي إزاء البيئة التي تباشر

[1] فرج شعبان ، مرجع سبق ذكره ،ص: 116.

نشاطها فيها، وكذلك إزاء المواطنين المستفدين أنفسهم من حيث ضرورة تمكينهم من الإتصـال و الإستفادة بموارد مجتمعهم على نحو أفضل، وتقترن المساءلة الاجتماعية بالتحولات التي حدثت في حقل التنمية الاجتماعية بصفة عامة، إذ بعد أن فشلت إستراتجيات التنمية التي إعتمدت على التخطيط المركزي و النظر إلى الأفراد بوصفهم مفعولا لأجلهم في العملية التنموية ، بدا التفكير في تغيير منطلقات العملية التنموية بحيث يتحول الأفراد من مجرد متلقين سلبيين إلى أفراد فاعلين يساهمون في توجيه مسار العملية التنموية.

المبحث الثاني: فعالية الرقابة المالية وسياسة ترشيد النفقات العمومية

تحضي 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 وتتمثل 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 .

المطلب الأول: الرقابة المالية على الميزانية العامة

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.

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".

.2- أنواع الرقابة المالية البرلمانية

يمكن القول أن هناك ثلاثة أنواع من الرقابة المالية البرلمانية على السياسات المالية: [1]

الرقابة المالية على عملية صنع الميزانية العامة :ويطلق علية الرقابة الصرف (أي الرقابة قبل القيام بعملية الإنفاق) ، والتي تظهر عندما تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الميزانية وبعد موافقة عليها من قبل اجتماع مجلس الوزراء تقوم الحكومة بإيداع هذا المشروع على السلطة التشريعية، فالحكومة عندما تتقدم بالميزانية العامة للمال الجديد للبرلمان ليقرها فإنه يقوم بفحص ومراجعة تلك الموازنات بهدف التأكد من ثلاثة عناصر أساسية وهي:

[1] ميناس ليندة – مرجع سبق ذكره ، ص : 69 .

- أن الحكومة لم تقم بفرض ضرائب جديدة على المجتمع دون الرجوع إليه، وأن كافة أنواع الضرائب والرسوم التي وافق عليها البرلمان سوف يتم اتخاذ كافة التدابير الممكنة لتحصيلها.

- أن النفقات التي سوف تقوم بها الحكومة على مدار العام القادم تتوافق مع أولويات المجتمع وتبلي احتياجات خطة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في القطاعات المختلفة من تعليم و صحة وإسكان.

- إن المستوى المخطط للفرق بين الايرادات و النفقات التي سوف تقوم بها الميزانية على مدار العام القادم (عجز أو فائض الميزانية) يتفق مع مايراه البرلمان.

- الرقابة المالية على عملية تنفيذ الموازنة: يطلق عليه الرقابة بعد الصرف (أي الرقابة بعد القيام بإنفاق الموارد على أوجه الإستخدام المختلفة).فبعد أن يقر البرلمان الميزانية ويعتمدها تصبح قانون نافذ .وتقوم الحكومة بتنفيذ قانون الميزانية على مدار عام مالي كامل ، وبعد نهاية تنفيذ الميزانية تقوم الحكومة أو وزارة المالية بتقديم كشف حساب للبرلمان تتناول فيه كافة أوجه الإنفاق و الموارد التي قامت بها خلال العام المالي، وكشف الحساب وهذا يعرف بالحساب الختامي للمزانية، ويقوم البرلمان في عملية الرقابة المالية بعد الصرف بفحص ومراجعة الحساب الختامي للمزانية بهدف التأكد من عنصرين أساسين:

- تحليل الفجوة بين مستوى الانفاق الفعلي و المخطط وأسبابها، للتحقق من أن تلك الفجوة في حالة وجودها لا ترجع إلى إنحرافات مالية، وذلك فيما يطلق عليه بمراقبة ومراجعة عملية صرف الأموال. ويستعين البرلمان في هذا التحقق بتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته بشأن نتائج تنفيذ المزانية.

- التأكد من عملية إمتثال الجهات التنفيذية والحكومة للملاحظات التي أبدها الجهاز و أنه تم إتخاذ كافة الاجراءات التي تكلف معالجة الانحرافات المالية في حالة وجودها وذلك فيما يطلق عليه بعملية مراقبة أو مراجعة الامتثال. ويستعين البرلمان في القيام بذلك بردود وزارة المالية على ملاحظات الجهاز المركزي للمحسبات وتعقيب الجهاز على تلك الردود.

- 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 إتخاذ الإجراءات ومعالجتها وتجنب تضخمها قبل إتمام العمل ، وتكون هذه الرقابة إما عن طريق الأعضاء أنفسهم وذلك بإستخدام 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 تمولها الدولة ، وتقدم تقارير إلى رئيس الدولة والجلس النواب حيث أن الجهاز يوافي 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 المفاهمية، التطبيقية لترشيد الإنفاق إلا أن هناك إتفاقا واسعا حول أهمية مبدأ ترشيد الإنفاق وضروریاته خصوصا في ظل الأزمات المالية التي تعصف باقتصاديات الدول من حين لأخر.

1- 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 أخر الإدارة الرشيدة للإنفاق.

2- أهداف ترشيد الأنفاق

يهدف ترشيد الأنفاق إلى تحقيق ما يلي : [1]

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد و الإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة و الرقابة، وإدخال الأساليب التقنية، ودراسة الدوافع والإتجهات.
- خفض عجز الميزانية وتقليص الفجوة بين الإرادات المتاحة و الإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم و المديونية، و المساهمة في تدعيم و إحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية.
- مراجعة هيكلة للمصروفات، عن طريق تقليص توعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مرودية كبيرة.
- محاربة الإسراف و التبذير و كافة مظاهر وأشكال سوء استعمل السلطة و المال العام.
- تجنب مخاطر المديونية الحالية و أثارها خصوصا و أن كثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسيير ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها في الماضي.

[1] ميناس ليندة – مرجع سبق ذكره ، ص : 71 .

- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الإكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي تجنيب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها.

3- 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]

3-1 ضرورة توافر بيئة السليمة للحكم: إن الإلتزام مبادئ 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 الفضلا على أن الحوكمة تحارب كل أشكال الفساد وهدر المال العام، ما يعمل في النهاية على ترشيد الإنفاق العام.

3-2 كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها: إن توفر الإدارة السياسية والمشاركة الفعالة في غياب جهاز إداري كفء 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 .

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

3-4 توفر نظام محاسبة ورقابة فعل: 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 القيامبه إذ بقدر نجاح الدولة في ذلك بقدر ما يطمئن إليها أفرادها وهيئاتها، وهذا ما يؤدي بهم إلى المساهمة في إنجاح عملية الترشيد وتضمن للسياسة المنتهجة فعالية حقيقية .

[1] محمد عمر حماد أبو دوح ، المالية العامة ، الضرائب والنفقات العامة ، دار الجامعية للنشر ، الإسكندرية ، مصر، ص :62 .

3-5 الابتعاد عن المزاحمة القطاع الخاص: وذلك بعدم إقامة المزيد من المشروعات العامة المملوكة للدولة وفتح المجال للقطاع الخاص للإستثمار 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 إقتصادية 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، ة التي تستند بشكل رئيسي على دعم سياسات الخوصصة.[1]

4 - صعوبات ومشاكل ترشيد سياسة الإنفاق العام

إن عملية ترشيد الإنفاق العام لا تتم على أكمل وجه وذلك لوجود عدة نقائص وصعوبات تعيق هذه العملية والتي نستعرضها كما يلي : [2]

4-1 مشكلة التصنيف أو التبويب : إن ترشيد سياسة الإنفاق العام يقتضي من هيئة معينة دراسة التكلفة اللازمة لكل مهمة تقوم بها الدولة أو إحدى مصالحها المختصة ، ولكن التصنيف المعمول به وخاصة في الجزائر 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.

4-2 مشكلة البيانات الإحصائية: إلى جانب مشكلة تحديد مجالات الإنفاق هناك مسألة أخرى تتعلق بمشكلة توافر البيانات الإحصائية بالإضافة إلى عدم استمرارها أو عدم تجانسها.

[1] محمد عمر حماد أبو دوح ، مرجع سبق ذكره ، ص : 64 .
[2] ميناس لينده – مرجع سبق ذكره ، ص :74

المطلب الثالث : مقاربات المؤسسات المالية الدولية في الإستعمال الرشيد للإنفاق العام :

يعمل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي على إعطاء توجيهات فيما يخص الإستعمال 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 الإتجاهات من طرف هاتين المؤسستين الماليتين كمايلي : [1]

1-تخفيض 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 ....إلخ

2-إعادة توجيه الإنفاق العام

وذلك بتغيير هيكل الإنفاق العام و الاهتمام 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 المردودية 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 .

[1] فرج شعبان ، مرجع سبق ذكره ،ص: 96 .

3- اتجاهات الإصلاح في عملية تخطيط وإدارة النفقات العمومية

ذلك لأن تحسين كفاءة وترشيد الإنفاق العام يتطلب إصلاحا في مجالات تخطيط المالية العامة ، وكذلك في وضع الميزانية وتنفيذها ، لأنه لا يكفي تخصيص النفقات حتى لا تتجه إلى غير ما خطط له ، ويتضمن إصلاح وترشيد عملية تخطيط النفقات العمومية .[1]

4- إعتماد معايير الشفافية في المالية العامة

في أعقاب الأزمة الاقتصادية الأسيوية في الفترة مابين 1997-1998 أكد صندوق النقد الدولي على ضرورة وضع معايير الممارسات السليمة المعترف بها دوليا والتي من شأنها أن تدعم الإستقرار الإقتصادي 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 .[2]

[1] ميناس ليندة – مرجع سبق ذكره ، ص :78 .
[2] ميناس ليندة – مرجع سبق ذكره ، ص :79.

الخلاصة :

أصبح إنتهاج سياسة ترشيد الإنفاق مطلبا ملحا من أجل الإلمام بتحقيق جملة من الأهداف التي تسعى إليها الدول وذلك في ظل محدودية الموارد من جهة ، وتزايد النفقات العامة من جهة أخرى ونظرا لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لأجل دفع عجلة التنمية في الدول النامية .

وترشيد الإنفاق يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة ، وعلى أساس رشيد ، فهو يتضمن ضبط النفقات ، وإحكام الرقابة المالية عليها ، ورفع مردودية كفاءة الإنفاق ، وذلك بالإلتزام بمبادئ الحوكمة في إدارة موارد الدولة ، حيث يتطلب ذلك تعزيز المشاركة لما لها دور فعال في دعم المساءلة في الميزانية العامة وتوجيه الإنفاق نحو الوجهة الصحيحة ، بالإضافة إلى أنه أصبح يتطلب أيضا قيام الدولة بإصلاحات إقتصادية ومالية وعلى رأسها إصلاح إدارة المالية العامة في الدول التي تعاني من خلل في إدارتها ، نظرا لإرتباط نظم إعداد الميزانية العامة برفع كفاءة الإنفاق العام والتركيز على إنتاجيته ومردوده وزيادة العائد الإقصادي والإجتماعي له .