

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عمار ثليجي - الاغواط -
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم علوم التسيير
تخصص تسيير عمومي



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم التسيير

دور الهيئات العمومية في الرقابة على النفقات العمومية

دراسة حالة بالإقامة الجامعية برطال بوزيد 300 سرير

تحت إشراف الأستاذ:
د. بورنان مصطفى

من إعداد الطالب:
علاوي الطاهر

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الرتبة	أعضاء اللجنة
		أستاذ مساعد " أ "	1. بعداش الطاهر
		أستاذ مساعداً	2. لخضر عبيرات

السنة الجامعية 2024/2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و عرفان

" فاذكروني أذكركم و اشكروا لي و لا تكفرون "

صدق الله العظيم الآية: 152 سورة البقرة

إلى من فضله بعد الله رباطا يطوق عنقنا ما حبيبتنا

إلى من تحمل منا مشقة البحث والسؤال

إلى من صوب بحثنا بالعلم والنصح والارشاد سيدنا

وأستاذنا الفاضل الأستاذ

تمار التوفيق

فهرس الجداول و الأشكال

فهرس الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
21	أثار النفقات العامة على الإنتاج القومي	1
22	اثر الإعانات الاجتماعية على الإنتاج	2
52	إجمالي القومي عند مستوى التشغيل الانفاق	3
67	الهيكل التنظيمي للإقامة الجامعية برطال بوزيد الاغواط	4

فهرس الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
40	التوزيع الوطني للغرف	1
41	التوزيع الإقليمي للغرف	2

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
I	شكر و عرفان
II	إهداء
III	الفهرس
VI	فهرس الجداول والأشكال
أ-ج	مقدمة عامة
	الفصل الأول: مدخل للنفقات العمومية
05	تمهيد
06	المبحث الأول: ماهية النفقات العمومية
06	المطلب الأول : مفهوم وأركان وأهداف النفقات العمومية
09	المطلب الثاني: تقسيمات وصور النفقات العمومية
15	المطلب الثالث: حدود وحجم النفقات العمومية
18	المبحث الثاني: ضوابط والآثار وأسباب تزايد النفقات العمومية
18	المطلب الأول: ضوابط (قواعد) النفقات العمومية
20	المطلب الثاني : آثار النفقات العمومية
26	المطلب الثالث: أسباب تزايد النفقات العمومية
28	المبحث الثالث: إجراءات تنفيذها والأعوان المكلفة بتنفيذ الميزانيات العمومية
28	المطلب الأول: إجراءات تنفيذ النفقات العمومية
29	المطلب الثاني: الأعوان المكلفة بتنفيذ الميزانيات العمومية
34	خلاصة الفصل
35	الفصل الثاني: دور الهيئات العمومية النظامية في الرقابة على النفقات العمومية
36	تمهيد
37	المبحث الأول: الهيئات العمومية النظامية
37	المطلب الأول: ماهية البرلمان
39	المطلب الثاني: مجلس المحاسبة
42	المطلب الثالث: المفتشية العامة للمالية
44	المطلب الرابع: المراقب المالي
46	المطلب الخامس: المحاسب العمومي

47	المبحث الثاني: الرقابة المالية
47	المطلب الأول: ماهية الرقابة
51	المطلب الثاني: أهمية وأنواع وأساسيات وأساليب الرقابة
55	المبحث الثالث: آليات الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية
56	المطلب الأول : صلاحيات البرلمان في الرقابة على النفقات العمومية
57	المطلب الثاني: مهمة مجلس المحاسبة في الرقابة على النفقات العمومية
59	المطلب الثالث: مهام كل من المفتشية العامة للمالية و المراقب المالي و المحاسب العمومي في الرقابة على النفقات العمومية
62	خلاصة الفصل
63	الفصل الثالث: دراسة حالة بالاقامة الجامعية برطال بوزيد الاغواط
64	تمهيد
65	المبحث الأول: التعريف بالميدان الدارسي
69	المبحث الثاني: أسئلة المقابلة و تحليل الإجابة
74	خلاصة الفصل
76	خاتمة
79	قائمة الراجع
84	الملاحق
	الملخص

ملخص

لم تهمل المدرسة الكلاسيكية في مجملها دور الدولة في تقديم الخدمة العامة، و يقتضي قيام الدولة بمهمة تقديم الخدمة العامة، فضلا عن الحصول على إيرادات تنفيذ النفقات العمومية.

الجزائر كغيرها من الدولة قد أسست نظم وقوانين و هيئات لمراقبة النفقات العمومية، حيث أن دراسة الحالة كانت بالإقامة الجامعية برطال بوزيد

تمحور هذا البحث في دراسة الدور المنوط في الهيئات العمومية النظامية في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية

الكلمات الدالة:

- تنفيذ النفقات العمومية .-المراقب المالي .- المحاسب العمومي .-المفتشية العامة للمالية.
- الرقابة البرلمانية- البرلمان.

Summary:

Did not neglect the classical school in its entirety role of the state in the provision of public service, and requires that the state provide Bmhh public service, as well as receive revenue implementation of public expenditure.

Algeria, like other state has established systems and laws and bodies to control public expenditure, as the case study was a university residence hassouni ramadan 03

This research focused on the study of the role of public bodies in the regular oversight of the implementation of public expenditure

Key-word:

- the public expenditure.
- the public accountant.
- the general inc pectin of finance.
- the parliamentary control.
- The parliament.

مقدمة

يمكن للمتمعن في تطور الفكر الاقتصادي بدءاً من المدرسة الكلاسيكية و التي دعت إلى عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، إلى المدرسة الكنزية التي دعت إلى ضرورة تدخل في النشاط الاقتصادي و وصولاً إلى المدرسة النيوكلاسيكية والمدارس الأخرى الحديثة و التي أيدت وجهة نظر المدرسة الكلاسيكية فيما يخص دور الدولة ، و يمكن للمتمعن أن يلاحظ أن كل هذه المدارس لم تغفل للدولة دور في تقديم الخدمة العامة و يقتضي قيام الدولة بمهمة تقديم الخدمة العامة، فضلاً عن الحصول على الإيرادات تنفيذ النفقات العمومية و الجزائر كغيرها من الدول قد أسست نظم وقوانين و هيئات عمومية لمراقبة تنفيذ النفقات العمومية.

وعليه فإن الإشكالية المراد دراستها في هذا البحث تتمحور في الإشكالية الرئيسية الآتية:

أولاً: إشكالية البحث

فيما يكمن دور الهيئات العمومية النظامية في الرقابة على النفقات العمومية ؟

تندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة التساؤلات الفرعية التالية :

- ما هو مفهوم النفقات العمومية في الفكر الاقتصادي و في ظل القانون الجزائري ؟
- ما هي الهيئات العمومية النظامية التي أسند لها المشرع الجزائري مهمة الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية ؟
- كيف ينظر المحاسب العمومي لمهامه في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية باعتبارها دراسة حالة في هذا البحث ؟

ثانياً: فرضيات البحث

للإجابة عن الإشكالية و التساؤلات الفرعية ارتأينا صياغة الفرضية العامة على النحو التالي :

- تسعى الهيئات العمومية النظامية المكلفة بالرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر إلى المقارنة بين الأوامر بالصرف و قوانين سارية المفعول .

ثالثا: أهمية البحث

يستمد هذا البحث أهميته من الموضوع المدروس المتمثل في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية و هذه الأخيرة تعتبر العصبية الرئيسية في تقديم الخدمة العامة، و كذا ما لهذا الموضوع من خصوصيات تتعلق بالمحافظة على المال العام .

رابعا : أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى محاولة تحديد مفهوم النفقات العمومية و كذلك الهيئات العمومية المكلفة بالرقابة على تنفيذها ووصولها إلى دورها في هذه العملية .

خامسا: منهج البحث

سوف نستخدم في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي نظرا لطبيعة الموضوع و المصادر المستقاة منها المعلومات .

سادسا : تقسيمات البحث

للإحاطة بمختلف جوانب الموضوع قمنا بتقسيم البحث إلى ثلاث فصول و هي :

الفصل الأول : مفهوم النفقات العمومية .

حيث سيتم من خلاله، التعريف بالنفقة العامة ، وتبسيط الضوء على الأسباب المؤدية لتفشي ظاهرة تزايد النفقات العمومية ، و عرض التقسيمات المختلفة للنفقات العمومية ، و أخيرا التطرق إلي الأجهزة المكلف بتنفيذ النفقات العمومية .

الفصل الثاني :

سيتم من خلاله، التعريف بالهيئات العمومية النظامية حيث تناولت فيه، الهيئات العمومية النظامية وكذلك الرقابة عليه، وأخيرا التطرق بالتفصيل لآليات الرقابة على النفقات العمومية .

الفصل الثالث:

تم محاولة التطبيق الميداني لدور الهيئات العمومية النظامية في الرقابة على النفقات العمومية في مؤسسة عمومية المتمثلة في الإقامة الجامعية برطال بوزيد بالأغواط

الدراسات السابقة :

- الأسود الصادق، مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العامة، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر(3)، 2010-2011. حيث عالج الباحث موضوع الإشكالية على النحو التالي:

إلى أي مدى يمكن لنظام المحاسبة العمومية أن يساهم في ترشيد النفقات العامة ؟

تناول الباحث موضوع ترشيد النفقات العامة الذي يشغل بال المكلفين بتسيير الشؤون المالية العامة للدولة ومن ضمن هؤلاء ، السلطات العليا للجزائر، والتي عكفت ومنذ بداية الألفية الثالثة على التفكير جديا في كيفية الوصول إلى تحديد الآليات التي تسمح بترشيد النفقات العامة المتنامية، وفي هذا الإطار تم اعتماد مشروع الإصلاح الموازي أو المدمج أصلا، ضمن مشروع عصرنه الأنظمة الموازية .

-نصيحة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، تخصص: إدارة مالية، جامعة أمجد بوقرة، بومرداس، 2011-2012. حيث عالجت الباحثة موضوع الإشكالية على النحو التالي :

ماهي لآليات الرقابة الإدارية علي تنفيذ النفقات العمومية؟ وما مدى مساهمتها في تحقيق الرقابة الفعالة تعمل على حماية المال العمومي ؟

بحيث تناولت الباحثة الوقوف على مدى مطابقة العمليات المالية مع قواعد المحاسبة العمومية فوجدت رقابة سابقة على النفقات العمومية لها دور واقعي من خلال كشف الأخطاء التي يقع فيها مسيرو المصالح و الهيئات الإدارية عند إعداد الميزانية لوجود رقابة لاحقة على تنفيذ النفقات العمومية من شأنها زيادة تفعيل و إثراء الدور الرقابي .

الفصل الأول مدخل للنفقات العمومية

تمهيد

ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة في المدة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى إليها، فهي تعكس كافة الجوانب والأنشطة العامة وكيفية تمويلها، وبناء على ما سبق سنحاول في هذا الفصل التطرق إلى:

المبحث الأول: ماهية النفقات العمومية.

المبحث الثاني: ضوابط وأثار وأسباب تزايد النفقات العمومية.

المبحث الثالث: إجراءات تنفيذها والأعوان المكلفة بتنفيذ الميزانيات العمومية.

المبحث الأول: ماهية النفقات العمومية

إن الفكر المالي الحديث أصبح ينظر للنفقة العامة نظرة مختلفة تماماً، فهي نفقة إيجابية الهدف منها تحقيق آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية بجانب آثارها المالية وقد اجتمعت النفقات العامة كأداة من أبرز أدوات تدخل الدولة الفعالة، وتعددت أشكال تدخلها في هذا المجال من إعانات تمنحها الأفراد أو مؤسسات معينة أو القيام بمشاريع ضخمة أو السيطرة الكاملة أو الجزئية المباشرة أو الغير مباشرة على بعض قطاعات الاقتصاد الوطني.

المطلب الأول: مفهوم وأنواع وأهداف النفقات العمومية

أولاً: مفهوم النفقات العمومية

- تعرف النفقات العامة بأنها تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الحكومة والجماعات المحلية).¹

كما يمكن تعريفها بأنها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجات عامة

- هي صرف إحدى الهيئات والإدارات العامة مبلغاً معيناً بغرض سد إحدى الحاجات العامة.²

يحدد مفهوم النفقة العامة باعتبارها مبلغاً نقدياً يخرج من خزانة الدولة بقصد إشباع حاجة عامة، وبذلك تكون عناصرها على النحو التالي:³

- النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام
- المبلغ النقدي
- النفقة العامة تصدر عن الدولة أو إحدى هيئاتها.

مما سبق سنستنتج أن النفقات العمومية تتمثل في المبالغ المالية التي تقوم الدولة بإنفاقها من أجل إشباع

الحاجات العامة للمجتمع

ثانياً: أركان النفقات العمومية

¹ محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 65.

² اداء محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم ملحقه قوانين المالية، (بدون مكان، السنة)، ص 23.

³ محمد طاقة، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة ط1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، (بدون مكان)، 2007، ص 33.

1_ مصفوفات قابلة للتقدير النقدي:

فكما سبق وألحنا فإن الدولة وهي بصدد إشباع الحاجات العامة تحصل على ما يلزمها من الموارد الاقتصادية عن طريق دفع مقابل نقدي لأصحاب خدمات عنصر الإنتاج وفي المقابل ما يلزمها من سلع وخدمات وحتى في الحالات التي تعمد فيها إلى استخدام أسلوب الإعانات العينية كأن يقدم نقداً في مرحلة إنتاج هذه السلع أو توفير هذه الخدمات ويستثنى من ذلك حالات كالتجنيد الإجباري وبصفة عامة فإنه في الحالات التي تقدم فيها الدولة خدماتها أو نفقاتها في صورة عينية فإن مثل هذه المصفوفات تعتبر قابلة للتقدير النقدي حيث يمكن إضافتها إلى باقي عناصر النفقات العامة.

2_ قيام جهة حكومية بالإنفاق:

لعل من أهم ما يفرق بين النفقة العامة والنفقة الخاصة أن النفقة العامة تقوم بها جهة عامة والتي تتمثل في كافة الأشخاص المعنوية أي أشخاص القانون العام ممثلة في الحكومة المركزية والمحليات والهيئات العامة والمؤسسات ومختلف الإدارات الحكومية ويستند هذا المعيار على أساس أن الجهات العامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة في معظم الأحوال حتى وإن مارس بعض هذه الجهات أنشطة تبدو في ظاهرها أنها تهدف لتحقيق أرباح نقدية مثلها تفعل بعض شركات القطاع العام.

3_ الإنفاق بغرض تحقيق منفعة عامة:

كلما كان غرض الإنفاق الخاص تحقيق منفعة خاصة فإنه يشترط:¹

- لكي تكون النفقة العامة.
- أن يكون الغرض منها تحقيق منفعة عامة أي إشباع حاجات عامة.

ولا شك أن مضمون ومفهوم الحاجات العامة قد لحقه الكثير من التغيرات مع تطور وظائف الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ثم دولة اشتراكية (دولة منتجة).

ثالثاً: أهداف النفقات العامة

¹ محمد البنا، اقتصاديات المالية العامة، دار الجامعة، (بدون مكان)، 2009، ص ص 267_268.

يجب أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة ومن ثم تحقيق المنفعة العامة أو المصلحة العامة، وبالتالي لا يمكننا اعتبار مبلغ نقدي كنفقة عامة تم صرفها بهدف إشباع حاجة خاصة أو تحقيق منفعة خاصة تعود على الفرد والسبب في ذلك يرجع إلى ضرورة سيادة مبدأ العدل والمساواة داخل المجتمع، إذ أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة ومن ثم فيجب أن يكونوا على قدر المساواة كذلك في الاستفادة من النفقات العامة للدولة، إذ أن تحمل الأعباء العامة والنفقات العامة هما وجهان لعملة واحدة. ومنه لا يعقل أن تجعل النفقة لغرض منفعة أو مصلحة خاصة، لفئة معينة حتى لا يتم الدوس على مبدأ العدل والمساواة في تحمل الأعباء العامة، وإذ كان هذا ما يمكن أن نراه بسيطاً وبديهيًا، فإن الصعوبة تكمن في تقدير وتحديد الحاجة العامة بصورة موضوعية وفي الحقيقة إن عملية التحديد تتركز أساساً على معايير سياسية أكثر منه اقتصادية أو اجتماعية إذ أن السلطات السياسية في الدولة هي التي تتولى عادة تقرير ما إذ كانت الحاجة تعتبر عامة، وهي في طريقها لتحديد نوعية الحاجة وتخضع لرقابة تشريعية وتنفيذية وأحياناً قضائية، لضمان عدم إساءة استعمال هذا الحق وتمثل الرقابة التشريعية في حق البرلمان في إعطاء الحكومة رخصة للحصول على الاعتماد المالي الذي تطلب، وتنص أحياناً بعض الدساتير على عدم السماح بإقرار النفقة العامة لمنفعة فردية أو اعتماد أنواع معينة من النفقات العامة، لحصر إعانات الجماعات أو أحزاب سياسية أو دينية.

وتتمثل الرقابة من جانب الهيئة التنفيذية في حق إلغاء الاعتمادات المالية التي تقرها الهيئات التشريعية المحلية في بعض البلدان إذ رأت أنها تتضمن خروجاً على قاعدة تحقيق النفقات العامة لمنفعة عامة كما يحق للسلطة التشريعية أن تراقب عمليات إنفاق الاعتمادات المالية التي أقرها للحكومة وهذا من خلال طلبها لهذا الأخيرة تقديم وثيقة تسمى "بقانون ضبط الميزانية" ويمكن عندها مقارنة مدى تطابق ما تم إنجازه مع التقديرات المتضمنة في قانون المالية السنوية.¹

المطلب الثاني: تقسيمات وصور النفقات العمومية

أولاً: تقسيمات النفقات العمومية

1- تقسيمات النفقات العلمية

التقسيمات العلمية والاقتصادية للنفقات العامة، يقصد بها تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير علمية وتظهر فيها الطبيعة الاقتصادية بوضوح شديد ويرغم من بعض العقبات التي وقفت أمام مفكري المالية العامة إلا

¹ محرز محمد عباس، مرجع سابق، ص 73-74.

أما تمثل أداة أساسية في تحديد نوعية النفقة العامة وأثارها وأهدافها والشيء الذي يسهل تسيير الأموال العامة وأخيراً فإن لهذا التقسيم أهمية كبيرة للسلطة التشريعية والرأي العام من حيث تمكينها من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة ومن أهم التقسيمات ما يلي:

1_1- تقسيم النفقات العامة حسب أهدافها المباشر:

وتنقسم إلى ثلاث نفقات أساسية وهي كالتالي:¹

1_1-1- النفقات الإدارية: ويقصد بها النفقات المرتبطة بسير المصالح العامة والضرورية لأداء الدولة لوظائفها وتظم هذه النفقات نفقات الدفاع والأمن والعدالة والأقسام السياسية وهي نفقات الحاجات العامة في الميادين التقليدية واللازمة لحماية الأفراد داخليا وخارجيا و إحلال العدل والتنظيم السياسي لهم.

1-1-2- النفقات الاجتماعية: وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة والمتمثلة في الحاجات العامة التي تشبع الجانب الاجتماعي للمواطنين وهذا عن طريق توفير أسباب وإمكانيات التعليم والصحة لهم وإسناد الفئات التي توجد في ظروف صعبة وتشمل هذه النفقات على مبالغ مالية موجهة نحو قطاعات التعليم والصحة، النقل والسكن وتعتبر النفقات على قطاع التعليم أهم بنود النفقات الاجتماعية فهي مرآة عاكسة لتقدم المجتمع.

1-1-3- النفقات الاقتصادية: هي تلك النفقات التي تقوم بصرفها الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية بصورة أساسية ويسمى هذا النوع من النفقات بالنفقات الاستثمارية حيث تعمل الدولة على زيادة الإنتاج الوطني وتراكم رؤوس الأموال، ويكتسي هذا النوع من النفقات أهمية كبيرة في الدول النامية ويرجع ذلك إلى أن الدولة تقوم بنفسها بعمليات إنشاء رؤوس الأموال نظرا لكونها تحتاج إلى نفقات كبيرة من جهة، لذا فإن القطاع الخاص لا يقوى عليها ولا يرغب في القيام بها مثل (الجسور، السدود... الخ)، وهي تمثل مرافق البنية التحتية الأساسية التي أصبحت تمثل حاجة عامة وقد تبع هذا التحول كبر الوحدة الإنتاجية في القطاعات الاقتصادية مما يتطلب نفقات عامة كبيرة، وهو الأمر الذي يستدعي تدخل الدولة مباشرة نظراً لضعف مستوى الادخار الفردي ويجب أن نشير هنا إلى المكانة التي تحتلها النفقات الخاصة بالهياكل والمرافق الاقتصادية مثل التعليم، التأمينات الاجتماعية، الصحة العمومية... الخ.

1-2- النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية (الناقلة):

¹ محرز محمد عباس، مرجع سابق، ص ص 81-83.

يعد الاقتصادي peyou أول من اعتمد هذا التطبيق وهو لا يزال يظهر في مفردات بعض الميزانيات ولكن تحت اصطلاحات مختلفة ويمكن توضيح كل من النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية كما يلي:¹

1-2-1- النفقات الحقيقية: هي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لحياة الإدارات وتسيير المصالح العامة، مثلها الأجور والمرتبات، وكذلك ما ينفقه لشراء السلع المختلفة التي تحتاجها الإدارات للقيام بأعمالها كالإنفاق على الصحة والتعليم والدفاع... الخ.

وأن الإنفاق في هذا الوجود يرجع على الدولة بنفع مباشر وبدون توقف عجلة الدولة عن العمل، وهذا يعني أن النفقات العامة تدفع لقاء مقابل سلعة أو خدمة ويترتب على هذا أن النفقة الحقيقية تؤدي إلى اقتطاع جزء من التدفق السلعي من الدورة الاقتصادية، كما أن المبالغ المدفوعة من قبل الدولة تؤدي إلى خلق دخول تتدفق إلى تيار الدخل القومي.

1-2-2- النفقات التحويلية: هي تلك النفقات التي تنفقها الدولة بهدف نقل الدخل من فئة اجتماعية إلى أخرى لتحقيق أهداف معينة ليس دائما اقتصادية مثل الإعانات الاجتماعية 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 تغير متدفق الدخل الإجمالي بل تكتفي بنقل القوة الشرائية من فئة اجتماعية ميسورة إلى فئة أخرى معوزة هذا ما يطلق عليها بالناقلة ولعل الحد الفاصل بين كلا النوعين من النفقات المشار إليها هو أن الإنفاق الحقيقي يقابله الحصول على سلع وخدمات، ويؤدي إلى اقتطاع جزء من الدورة الاقتصادية في حين أن الإنفاق التحويلي لا يعمل على الاقتصادي ولكن هذا لا يعني أن النفقات التحويلية لا تسعى إلى تحقيق أغراض معينة بل على العكس فهي يمكن أن تستخدم لتحقيق أغراض مالية، اقتصادية، اجتماعية.

1-3- النفقات المنتجة والنفقات الغير منتجة

تنقسم النفقات من حيث أن إنتاجيتها إلى نفقات منتجة ونفقات غير منتجة، ويقصد بالإنتاج خلق السلع المادية مما رتب اعتبار النفقات الإدارية ونفقات المرافق المقدمة للخدمات الغير منتجة يعكس حال نفقات التي تؤدي إلى خلق سلع مادية، ومنطق هذا التقسيم يخضع لتأثير المذهب الحر الذي ينادي بتحديد دور الدولة وترك الأموال في يد الأفراد لأنهم أقدر على استخدامها لزيادة الإنتاج، وقد استند آخرون في تقسيم النفقات بين

¹ نوزاد عبد الرحمن الهبستي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص ص 37-38.

نفقات منتجة ونفقات غير منتجة إلى الغلة التي تدرها النفقات فتعتبر النفقة منتجة إذا جلبت للدولة إيراد كالرسوم التي تجبى من الموائى مثلا الأثمان التي تحصل عليها الدولة من بيع منتجات مشروعاتها وتعتبر النفقة غير منتجة إذا لم تدر دخلا نقدياً على الدولة كإنشاء الطرق ونفقات الحروب.

وهذا التقسيم يستند إلى أساس خاطئ لأنه لا ينصب على طبيعة المشروع الذي تخصص له النفقة ولكنه يستند على كيفية تنظيمية وإدارية وتوزيع عبء نفقاته، فهذا التقسيم يعتبر التعليم المجاني غير منتج، بعكس الحال لو حصلت رسوم في مقابلة.

ويرى الكثير من الكتاب أن هذا التقسيم خاطئ، وذلك لأنه يستند على أساس من الفهم الخاطئ لوظيفة الدولة، فوظيفة الدولة ليست تحقيق عائد مادي فقط من وراء الإنفاق العام، وإنما وظيفة الدول تمتد إلى إشباع الحاجات الجماعية للأفراد أيضاً.

فإن بعض هذه النفقات التي سميت بغير المنتجة قد يزيد من إيرادات الدولة ولكن بطريقة غير مباشرة، فإنشاء طريق زراعي مثلاً يترتب عليه تسيير المواصلات وانتعاش الزراعة والصناعة مما يؤدي إلى زيادة الدخل القومي وزيادة حصيلة الضرائب.¹

1-4-4- النفقات العادية والنفقات غير العادية:

النفقات العادية هي تلك التي تتجدد كل فترة معينة من الزمن، أما ما عدا هذه فتعتبر نفقات غير عادية

1-4-1- النفقات العادية: هي النفقة التي تتميز بدوريتها، وبهذا يمكن للحكومة تقديرها تقديراً قريباً من الصحة، ولا نعني بالنفقات العادية أنها لا تتغير بين سنة وأخرى أو أنها تتوافق دائماً مع ما قدر لها، لأنه يحدث أن تختلف من سنة إلى أخرى، ولكن الزيادة في بعض النفقات العادية يمكن في الغالب سدها بالتوفير في نفقات عادية أخرى.

1-4-2- النفقات الغير عادية: يقصد بها النفقات التي لم يكن حدوثها منتظراً كالمصروفات على الحروب وعلى إعانة المنكوبين في حوادث الزلازل أو في حالة انتشار الأوبئة وما إليها، ومع ذلك فإنه إذا استمرت الظروف الاستثنائية التي تستلزم القيام بنفقات غير العادية مدة طويلة فإن هذه النفقات تدخل ضمن النفقات العادية.

¹ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، عنابه 2006، ص 18-19.

وتختلف النفقات العادية عن الغير عادية من حيث تدبير ما يلزم سدها من الموارد، ففي العادة تسد النفقات الغير عادية من إيرادات الغير عادية أيضا مثلا مصروفات الحروب.¹

1-5- تقسيم النفقات العامة من حيث السلطة القائمة بها:

تنقسم هذه النفقات إلى نفقات قومية (مركزية) ونفقات محلية (إقليمية)

1-5-1- نفقات محلية: والتي تقوم بها الهيئات المحلية والمخصصة لإقليم أو منطقة ما كالأبنية على إنشاء الجسور والسدود والأبنية وعلى خدمات التعليم والصحة في المنطقة أو الإقليم.

1-5-2- نفقات مركزية (قومية): هي تلك النفقات التي تقوم بها الهيئات المركزية والتي تخصص لتحقيق النفع العام لصالح أفراد المجتمع في كافة الأقاليم أو المناطق دون استثناء ومثال ذلك النفقات العسكرية المخصصة للدفاع الوطني من شراء أسلحة ومعدات وتجهيزات تفي بالحاجة لبرامج تسليح الجيش في أوقات السلم والحرب.²

2- تقسيمات النفقات العامة الوضعية:

تختلف التقسيمات الوضعية عن التقسيمات العلمية لأنها غالبا ما ترجع إلى ظروف تاريخية إدارية تهدف إلى تحديد المبالغ التي تحصل عليها الوزارات المختلفة، ويلاحظ أن الاتجاه الحديث يميل إلى التوفيق بين التقسيمات العلمية والاعتبارات الإدارية.

ففي إنجلترا يميزون بين النفقات العامة ذات الاعتماد الدائم، وهي تلك النفقات التي لا يتجدد الإذن بها من البرلمان سنوياً إذ تقدر بمقتضى قوانين لها عفة الدوام والاستمرار إلى أن يرغب البرلمان في تعديلها وتشمل مخصصات وبعض المرتبات كمرتب رئيس مجلس العموم وبين النفقات العامة ذات الاعتماد المتجدد، وهي النفقات التي يجب عرضها على البرلمان للاداء بها سنوياً، وتنقسم هذه النفقات إلى عدة أقسام طبقاً لموضوع النفقة (الجيش، البحرية، الطيران... الخ) وتنقسم النفقات بهذا الوضع لدراسة ومعرفة اتجاهات النفقات العامة.³

¹ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان، 1971، ص ص 48-49.

² مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2008، ص 55.

³ حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص ص 19-20.

ثانيا: صور النفقات العمومية

تتمثل النفقات العامة في خمس صور وهي كالتالي:¹

1-المرتبات

1-1-تعريف المرتب: وهو ما يتقاضاه عون الدولة شهريا مقابل تفرغه لخدمتها.

1-2-مرتب رئيس الدولة: ويقصد برئيس الدولة، إما رئيس الجمهورية وإما الملك حسب الأحوال، والفرق بين

هاتين النفقتين هو أن الأولى خاصة برئيس الدولة(الجمهورية) وحده دون أفراد أسرته، وأما الثانية وتسمى مخصص الملك فيستفيد منها الأخير بالإضافة إلى أفراد عائلته وحاشيته.

1-3-مرتبات الموظفين: تُراعي الدولة في تقدير مرتبات موظفيها اعتبارات كثير منها ما يلي:

- نوع العمل.
- المزايا العينية.
- منافسة المؤسسات خاصة في الأجور.
- المعاش المرتبط بالوظيفة.
- تكاليف المعيشة.

1-4-تعويضات أعضاء الهيئة البرلمانية(النيابية): وتتمثل هذه التعويضات في المبالغ النقدية التي يتقاضاها

أعضاء البرلمان(المجلس النيابي).

2-المعاشات: يعرف المعاش بأنه المبلغ النقدي الذي تتقاضاه أسرة الموظف بانتظام بعد وفاته، إذا كانت الشروط

متوفرة.

2-1-الهدف من المعاش:

- ❖ المحافظة على معنويات المواطن.
- ❖ تحقيق هدف اجتماعي وإنساني.
- ❖ المحافظة على القدرة الشرائية العامة للمواطنين.

¹ حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، الطبعة الثانية، دار المحمدية العامة الجزائر ، 2001، ص ص 39-42.

2-2- الطبيعة القانونية لحق الموظف في المعاش: فهي طبيعة نظامية قانونية، وليست تعاقدية، ولا يمكن أن يكون للقوانين المعدلة شروط استحقاق المعاش.

2-3- طريقة تمويل المعاش:

هناك طريقتان هما:

❖ إدراج الاقتطاعات مع الإيرادات العامة، وصرف المعاشات من النفقات المقررة في الميزانية.

❖ وضع الاقتطاعات في صندوق مستقل لاستثماراتها.

2-4- أسس تقدير المعاش:

تراعي مبادئ عديدة أهمها:

❖ المرتب.

❖ مدة خدمة الموظف في الجزائر.

سبب ترك الخدمة.

3- الرواتب والأجور: هي مبالغ تدفعها للعاملين في أجهزتها على شكل رواتب مقابل حصولها على خدماتهم الحالية والسابقة.

4- أثمان مشتريات الدولة: هي مبالغ تدفعها الدولة لشراء البضائع (من الآلات والأدوات... إلخ) التي تحتاجها الدولة و مرافقها العامة.

5- الإعانات والمساعدات: هي نفقات تصرفها الدولة التي تمنحها للهيئات العامة أو الخاصة دون الحصول على مقابل والهدف من تقديمها تعضيد ودعم الصناعات الوظيفية وبأهداف اقتصادية.¹

المطلب الثالث: حجم وحدود النفقات العمومية

أولاً: حجم النفقات العمومية

¹ أعداد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبيعة السابعة، دار الثقافة، عمان، 2010، ص 40.

ربطت النظرية المالية التقليدية بين الدخل القومي وحجم النفقات العامة وحدد بعض كتابها نسبة تتراوح ما بين (5% إلى 25%) من الدخل القومي كحجم للإنفاق العام، ولا شك أن النظرية المالية التقليدية قد ركزت على تحديد الحجم الكلي للإنفاق العام ثم تهتم بتحديد حجم كل نوع من أنواعه وهذا ما يتفق مع الفكر الاقتصادي التقليدي والفروض الأساسية التي تقوم عليها، وخاصة ما افترضته تلك النظرية من أن الإنفاق العام ذو طبيعة استهلاكية ومن ثم يجب أن يقتصر على أضيق الحدود، إضافة إلى حياد النفقات العامة، ورغم أهمية التأكيد على ضرورة قيام علاقة بين حجم النفقات العامة والدخل القومي فإن الفكر المالي التقليدي قد وقع في خطأ منهجي عندما حدد النسبة، وسوف نتطرق إلى أهم هذه العوامل:¹

1- دور الدولة: إن غاية النفقات العامة هي إشباع الحاجات العامة التي تتطور باستمرار مع تطور الوظائف التي تدخل ضمن اختصاص الدولة ولهذا فإن دور الدولة يحدد حجم النفقات العامة وليكن سرد تطور الدول في تطور الفكر الاقتصادي.

1-1- الدولة الحارسة: يتحدد الدور الذي تقوم به الدولة في القرنين 18 و19 ميلادي في المحافظة على الفكر الاقتصادي و السياسي في المدرسة الكلاسيكية الذي كان سائداً والذي كان يؤمن بالنظام الطبيعي والحرية الاقتصادية وبقدرتها على تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وانعكست هذه الدورة على طبيعة السياسة المالية لتكون سياسة محايدة مقتصرة على الأغراض المالية لتغطية النفقات العامة، وقد ترتب في ضوء هذا الدور للدولة المتمثل فيما يلي:

● انخفاض حجم النفقات العامة، وكذلك انخفاض نسبتها إلى الدخل القومي لأن هذه النفقات تعتبر نفقات استهلاكية.

● قلة أنواع هذه النفقات العامة.

1-2- الدولة متدخلة: في أوائل القرن العشرين، وتحت تأثير الأزمات المالية الاقتصادية المتكررة، وما سببته من اضطرابات اجتماعية، أثبتت الوقائع عجز النظام الطبيعي والحرية الاقتصادية من ضمان استمرار الفلسفة الفردية، فتطور دور الدولة، وبدأت تخرج عن حيادية التقليدية وأصبحت مسؤولة عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وفي جانب النفقات العامة لتتسجم مع الدور الجديد للدولة من خلال:

● تنوع النفقات العامة، طبقاً لتنوع وظائف الدولة.

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، (بدون مكان)، 2007، ص 65-72.

- ازدياد حجم النفقات العامة وزيادة معدلها للدخل القومي.

1-3-الدولة المنتجة (الاشتراكية): في العقد الثاني من القرن العشرين، قامت الثورة في روسيا عام 1917م وبرزت الأفكار والمبادئ الاشتراكية، ووجدت تطبيقاتها في إطار الدولة الاشتراكية التي تتقوم على الملكية الجماعية بوسائل الإنتاج وأصبحت الدولة مسؤولة بشكل مباشر عن الإنتاج وعن توزيعه أيضاً وظهر ما أطلق عليه الدولة المنتجة، ونخلص مما سبق ذكره أن الدور الذي تمارسه الدولة يعتبر عاملاً حيوياً في تحديد حجم النفقات العامة.

2-مستوى النشاط الاقتصادي(الطلب الفعلي):

تشكل الحالة التي يكون عليها مستوى النشاط الاقتصادي يحداً يجب أن يؤخذ في الحساب عند تحديد حجم النفقات العامة، أو يمكننا القول أن هناك أثر متبادل بين مستوى النشاط الاقتصادي وحجم النفقات العامة، وهو ما يتضح من إدراك العلاقة بين حجم النفقات العامة وحالة النشاط الاقتصادي من خلال تطور العلاقة بين النفقات العامة والطلب الفعلي وكما يتضح من النظر إلى البيان الاقتصادي، وفيما إذا كانت الدولة متقدمة أو نامية فالطلب الفعلي يتكون من كل من الطلب الحكومي والطلب الخاص على السلع وخدمات الاستهلاك، الاستثمار ويأتي الطلب الفعلي، وتبرز أهميتها في رسم السياسة الاقتصادية ورسم السياسة المالية، وبمعنى آخر بإمكان النفقات العامة أن تؤثر بشكل ملموس أو غير ملموس على الطلب الفعلي.

3-قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات العامة:

من الطبيعي أن تتحدد النفقات العامة بقدرة الدولة على الحصول على الإيرادات العامة العادية منها والغير عادية، وتتمتع النفقات العامة بقدر كبير من المرونة، وهذا على عكس النفقات الخاصة ويرجع ذلك إلى أن الدولة تتمتع بقدرة أكبر من الأفراد على الحصول على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة، لما لها من حق السيادة والسلطة في فرض الضرائب والرسوم، وإصدار النقود ويهيئ لها قدرة كبيرة على الاقتراض الداخلي والخارجي، لكن ليس معنى ذلك أن قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات العامة هي قدرة مطلقة ولا نهائية، بل تتحدد هذه القدرة في الواقع بما يطلق عليه المقدرة المالية القومية، أي يقصد بها القدرة على تحمل الأعباء المالية العامة.

4- ضرورة المحافظة على قيمة النقود:

يترتب على العلاقة القائمة بين مستوى النفقات العامة عند مستوى النشاط الاقتصادي قيد آخر على حجم النفقات العامة، عند المستوى الذي يحافظ على قيمة النقود، ألا تعمل هذه النفقات على تدهور القوة الشرائية للنقد، ويضر أصحاب الدخل الثابتة والمتغيرة ببطء، ويرفع تكاليف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

5- المنفعة الجماعية: من الطبيعي أن نقول أن النفقة العامة ظاهرة السياسة، بمعنى أنها تتأثر بالاعتبارات السياسية وتشكل من ناحية أخرى أداة من أدوات السياسة العامة للدولة، وبالتالي يخضع اختيار النفقة العامة للاعتبارات السياسية لأنها في الوقت نفسه تخضع النفقة العامة، شأن النفقة الخاصة وللحساب الاقتصادي أي للحساب المنفعي، أي تخضع لمبدأ "أكبر منفعة بأقل تكلفة".

ثانياً: حدود النفقات العامة

يشير موضوع حدود الإنفاق العامة مشكلة ذات أهمية كبيرة تتمثل في تحديد النسبة التي تستقطع من الدخل القومي بغرض توجيهها إلى الإنفاق العام، بحيث لا يحق للدولة أن تتجاوزها أو تتخطاها، وفي حقيقة الأمر أن هذا الفكر الذي يقر بإمكانية وجود حدود للإنفاق العام لا يجب تجاوزها أصبح غير مهماً في الوقت الحالي نظراً لهذا الرأي من جهة وتجاهله للعديد من الظروف الاقتصادية والمالية التي تميز الاقتصاد الوطني لدولة معينة، والتي قد تختلف من فترة لأخرى في الدولة ذاتها حيث أن الدولة تركز في قيامها بالنفقات العامة على معظم النشاطات الاقتصادية بالإضافة إلى قيامها بدورها التقليدي، فإن حجم النفقات في هذه الحالة يزيد بشكل كبير وترتفع إلى الحد الذي تكاد تتطابق فيه مع الدخل الوطني ذاته.¹

¹ راجي بوعبد الله، تمويل نفقات التكوين المهني ودوره في التنمية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 59-60.

المبحث الثاني: ضوابط وآثار وأسباب تزايد النفقات العمومية

تفترض سلامة مالية الدولة التزام الوحدات التي تتكون منها المالية العامة باحترام بعض المبادئ والضوابط عند قيام إدارتها بتنفيذ الإنفاق، من أجل تحقيق عمليات إنفاق شرعيتها الدستورية والآثار المتوخاة من إشباع الحاجات العامة، ويمكن إجمال هذه الضوابط في ضرورة أن تستهدف النفقات العامة المنفعة القصوى للمجتمع وأن يتم هذا من خلال الاقتصاد في النفقات ويتم التأكد من توفر هذين المبدأين من خلال إمكانية إخضاع هذه النفقات لأساليب الرقابة المختلفة.

ولقد تناولنا من خلال هذا المبحث ضوابط وآثار وأسباب تزايد النفقات العامة.¹

المطلب الأول: ضوابط النفقات العمومية

على الرغم من السلطة السيادية التي تمتلكها الدولة إلا أن لا يجوز لها أن تمضي في قرار الإنفاق العام إلى مدة غير محددة، فهناك ضوابط وحدود ونطاق ومدى الإنفاق العام، ويمكن تفصيله إلى ثلاث أنواع.

أولاً: ضابط المنفعة

تبرز النفقة العامة ما تجلبه من المنافع لكافة أفراد الشعب، ويترتب عن ذلك أنه لا تسوغ النفقات التي يستفيد منها بعض الأشخاص بسبب نفوذهم في المجتمع، وهذا لا يعني أن النفقات العامة لا يمكن أن تصرف في فائدة أشخاص معينين دون غيرهم بل بالعكس يقتضي مبدأ التكافل الاجتماعي أن تؤدي النفقة العامة لفئة متضررة في المجتمع دون غيرها كما في حالة الكوارث الطبيعية والظروف الصحية.

مهما يكن فإن تحقيق أكبر ما يمكن من المنفعة العامة يتوقف على عاملين أساسيين هما:³

- زيادة نصيب الفرد من الدخل القومي.
- تقليل التباين بين مداخيل الأفراد.

وهذان العاملان يقتضيان أن تزيد الدولة من حجم الدخل القومي عن طريق زيادة وتنظيم الإنتاج، مما يؤدي إلى زيادة مداخيل الأفراد سواء لكونهم عناصر فاعلة في النشاط الاقتصادي أو بسبب الإعانات التي تمنحهم

¹ بن نوار بومدين، النفقات العامة على التعليم، مذكر لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تخصص: تحليل اقتصادي، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 53.

³ عمر بجاوي، مساهمة في دراسة المالية العامة دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 35.

إياها الدولة، هكذا يقل التباين الفاحش بين أفراد المجتمع من ناحية مداخيلهم الأمر الذي يعطي الاستقرار الاجتماعي.

ثانياً: ضابط الاقتصاد.

يعد الاقتصاد في الإنفاق شرطاً ضرورياً لأعمال ضابط المنفعة السالف ذكره، إن من البديهي أن المنفعة الجماعية القصوى المترتبة على النفقة لا تتطور إلا إذا كان تحقيقها ناتجاً من استخدام أقل نفقة ممكنة، ولهذا فإنه يتعين على سائر الهيئات والمشروعات العامة في الدولة مراعاة الاقتصاد في إنفاقها، غير أن الاقتصاد في الإنفاق لا يعني الحد من الإنفاق والتقليل منه إذ قامت الدواعي الجدية التي تبرزه، ولكنه يقصد به حسن التدبير ومجانبة الإسراف أو التبذير والسعي إلى تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة، فالتبذير أو الإسراف هو ما يندرج تحت وصف التسبب المالي، ويؤدي في حالة وقوعه إلى ضياع كميات مالية في أوجه غير مجدية كان من الممكن توجيهها في غيرها من الأوجه المفيدة.

ثالثاً: الضمانات.

حتى يمكن التحقق من توافر منفعة الاقتصاد واستمرار توافرها بالنسبة للنفقة العامة، فإنه يمكن التوصل إلى ذلك من خلال تقنين كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة والذي يتمثل في احترامها لكافة الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية والسيادية عند إجراء الإنفاق العام، وبواسطة مختلف أساليب الرقابة وصورها المتعارف عليها في هذا المجال، ففيما يتعلق بتقنين القواعد الإجرائية للإنفاق العام، فإن القوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إجراءاتها، فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق، وتوضح خطوات الصرف والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها ويترتب عليها فعلاً النفع العام الذي يستهدف (سداد الحاجات العامة) وعلى ذلك، فإن تقنين النشاط المالي الإنفاقي للدولة يستوجب أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها، وتنفيذها على النحو المبين في الميزانية والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.¹

¹ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، الدار الجامعية الجديدة للنشر والتوزيع، جامعة الإسكندرية، 2006، ص 81-84.

المطلب الثاني: آثار النفقات العمومية

ما من شك في أن تطور دور النفقة العامة قد ارتبط ارتباطاً وثيقاً بدور الدولة في النشاط الاقتصادي، ولقد تحولت النظرة لدور النفقة العامة من فكرة المحايدة التي لا تؤثر في النشاط الاقتصادي الخاص ولا تتأثر به إلى فكرة النفقة الإيجابية التي تتدخل لإحداث آثار اقتصادية وسياسية واجتماعية لتحقيق أهداف المجتمع.²

أولاً: آثار النفقات العامة على الإنتاج القومي

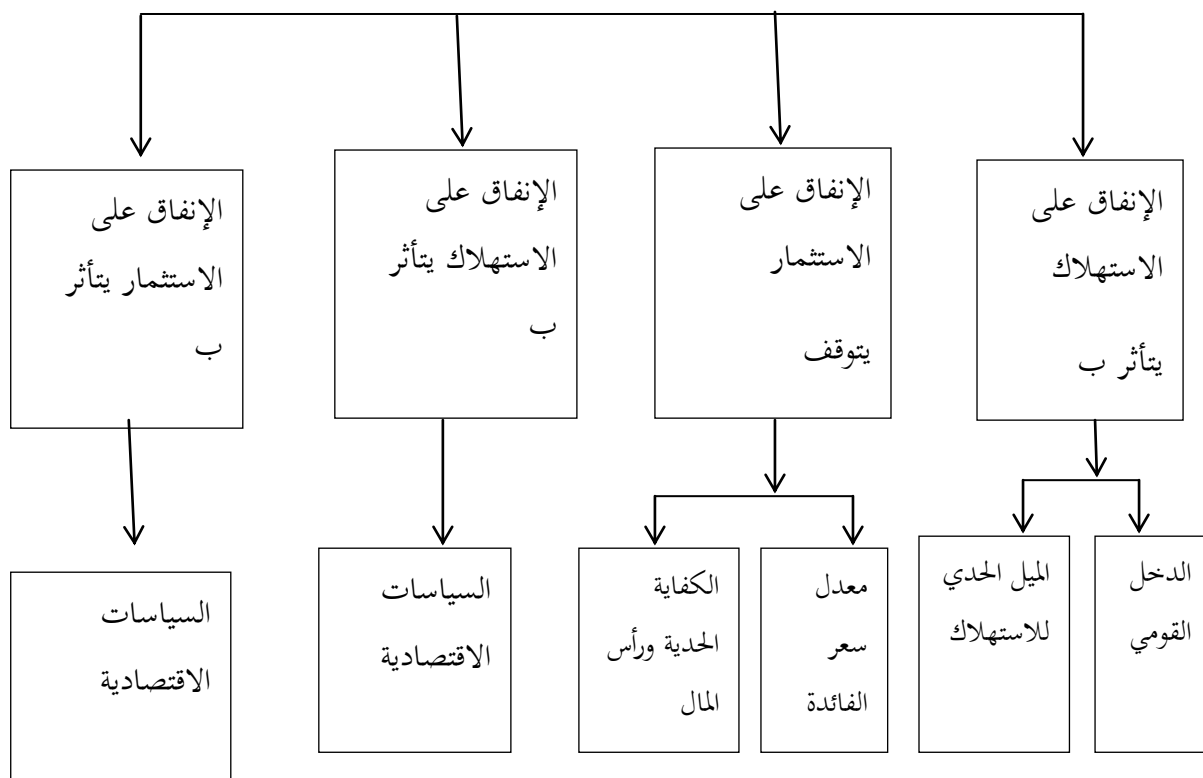
تؤثر النفقات العامة على الإنتاج القومي من خلال تأثيرها في حجم الطلب الكلي الفعلي، وذلك لأن النفقات التي تنفذها الدولة تشكل جزءاً مهماً من هذا الطلب الذي تزداد أهميته كلما زاد حجم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي حيث أن:³

الطلب الكلي الفعلي = الإنفاق الخاص + الإنفاق الحكومي

² حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، (بدون مكان)، 2000، ص 395.

³ محمد طاقة، مرجع سابق، ص 61-64.

الشكل (1): آثار النفقات العامة على الإنتاج القومي



المصدر: محمد طاقة، اقتصاديات المالية العامة، ط 1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 2007،

ص 62.

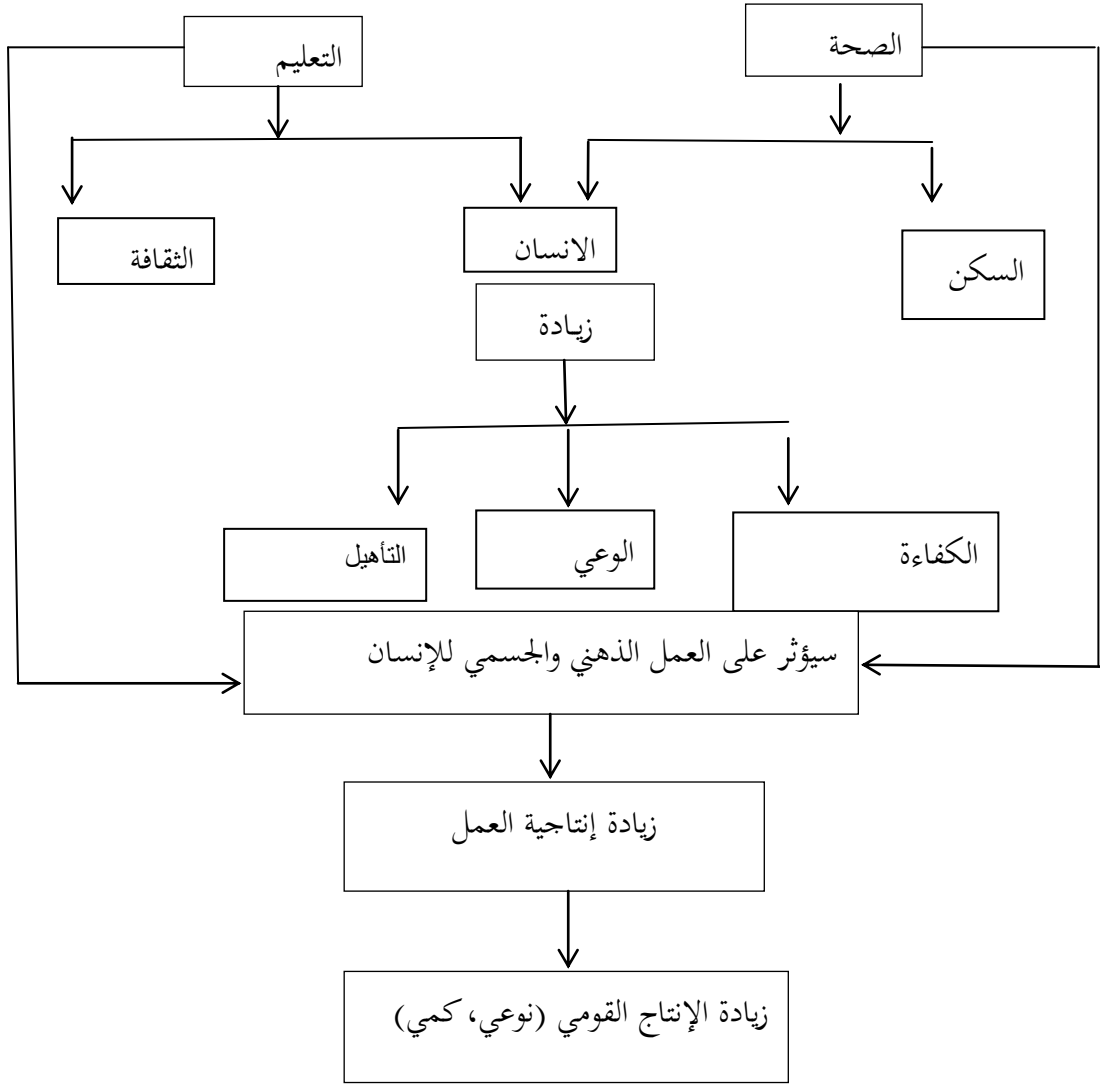
حيث يتحدد الاستهلاك الخاص بواسطة الميل الحدي للاستهلاك الذي ينخفض بارتفاع الدخل، وللوقوف على تأثير النفقات العامة على الإنتاج القومي يتطلب الأمر دراسة آثار لأنواع رئيسية هما:

1- أثر الإعانات الاجتماعية على الإنتاج القومي: تكون هذه النفقات على شكلين

- إما إعانات نقدية تكون بهيئة نفقات نقدية ومن صورها إعانات البطالة (الضمان الاجتماعي).
- إعانات عينية بشكل سلع وخدمات، ويعد الإنفاق على الصحة والتعليم من أكثر الإعانات الاجتماعية العينية شيوعاً.

وأن أثر هذه النفقات على النشاط الاقتصادي وزيادة الكفاءة الإنتاجية.

الشكل (2): أثر الإعانات الاجتماعية على الإنتاج.



المصدر: محمد الطاقة، مرجع سابق، ص 63.

-أثر الإعانات الاقتصادية على الإنتاج القومي: يقصد بها الإعانات التي تمنح إلى بعض المشروعات العامة و الخاصة بهدف تشجيع الاستثمار وتحقيق التنمية الاقتصادية وتقدير هذه الإعانات إما بصورة مباشرة كإعانات نقدية وتجهيز هذه المشروعات بالمعدات والآلات الأزمات لاستمرار نشاطها الإنتاجي، أو بصورة غير مباشرة بشكل إعفاءات ضريبية مما يشجع المنتجين على الاستمرار بالمشروع وتسهم هذه الإعانات في توزيع المشاريع قطاعياً وجغرافياً وذلك عن طريق التوجه نحو بعض الأنشطة الاقتصادية المطلوب تطويرها وتوسيعها بقصد تحقيق التوازن في النمو قطاعياً، مثال ذلك الإعانات المقدمة لتشجيع بعض المشاريع الصناعية والزراعية الأساسية كما تُستخدم مثل هذه الإعانات لتحقيق التوازن الجغرافي للمشاريع.

ثانياً: آثار النفقات العامة في الاستهلاك والاستثمار القومي

للنفقات العامة آثار غير مباشرة في الاستهلاك القومي، يعبر عنها بأثر المضاعف أو الضارب، كما أن لها آثار غير مباشرة في الاستثمار القومي ويعبر عنها بأثر المسارع أو المعجل.

1- أثر المضاعف (الضارب):

1-1- نظرية المضاعف: استهدف كينز من نظرية المضاعف إظهار أثر الاستثمار الإضافي على الدخل القومي، ومفاد هذه النظرية هو أن الزيادة في الإنفاق الاستثماري يؤدي إلى زيادة الدخل القومي ولكن ليس بقدر الزيادة في الإنفاق الاستثماري ذاتها فحسب وإنما تكبرها بعدة مرات أو أضعاف.

وتسمى العلاقة الحاصلة في الدخل القومي والزيادة الأولية في الإنفاق الاستثماري بالمضاعف أو المضاعف الاستثماري ويمكن القول أن المضاعف هو المعامل العددي الذي يبين عدة مرات الزيادة الحاصلة في الدخل القومي بسبب الزيادة الأولية في الإنفاق الاستثماري.

المضاعف = $1/1 -$ الميل الحدي للاستهلاك.

المضاعف = $1/$ الميل الحدي للدخار.

الدخل القومي = الإنفاق الاستثماري * $1/$ الميل الحدي للدخار.

فالتغير: الدخل القومي = النفقات العامة * $1/$ الميل الحدي للدخار.

ويتأثر المضاعف بالميل الحدي للاستهلاك إما بالزيادة أو النقصان.

1-2- نقد نظرية المضاعف: تلام نظرية المضاعف لإطلاقها الصفة العمومية على المضاعف، إذ أنها تفترض

ميلاً استهلاكياً حدياً واحداً لمختلف القطاعات للاقتصادية وفئات المستهلكين فتهمل الخصائص الاستهلاكية لكل قطاع أو فئة مستهلكة، لكن الواقع هو أن لكل قطاع أو فئة مستهلكة خصائصها وميلها الاستهلاكي، وبالتالي لكل منها مضاعفها الخاص، فالفئات ذات المداخيل المتوسطة والمنخفضة تميل استهلاكياً كبير، أما في البلدان النامية فلا تعمل نظرية المضاعف وذلك بسبب تحلف جهازها الإنتاجي، وعدم استجابته للزيادة في الطلب الاستهلاكي التي لن تفعل سوى ارتفاعاً في مستوى الأسعار.

2- أثر المسارع (المعجل): مفاد أثر المسارع هو أن الزيادة في الطلب الاستهلاكي تؤدي إلى زيادة أكبر منها في الطلب الاستثماري، أي أن الطلب الاستثماري (الطلب على السلع الاستثمارية) مشتق من الطلب على السلع الاستهلاكية، وتسمى الزيادة الحاصلة في الاستثمار بسبب زيادة الطلب الاستهلاكي بالاستثمار المشتق.

$$\frac{\text{الطلب الاستهلاكي}}{\text{الطلب الاستثماري}} = \text{المسارع}$$

ويعتمد أثر المسارع على معامل الاستثمار أي العلاقة بين رأس المال و الإنتاج وهذا العامل يحدد النفقات العامة اللازمة.¹

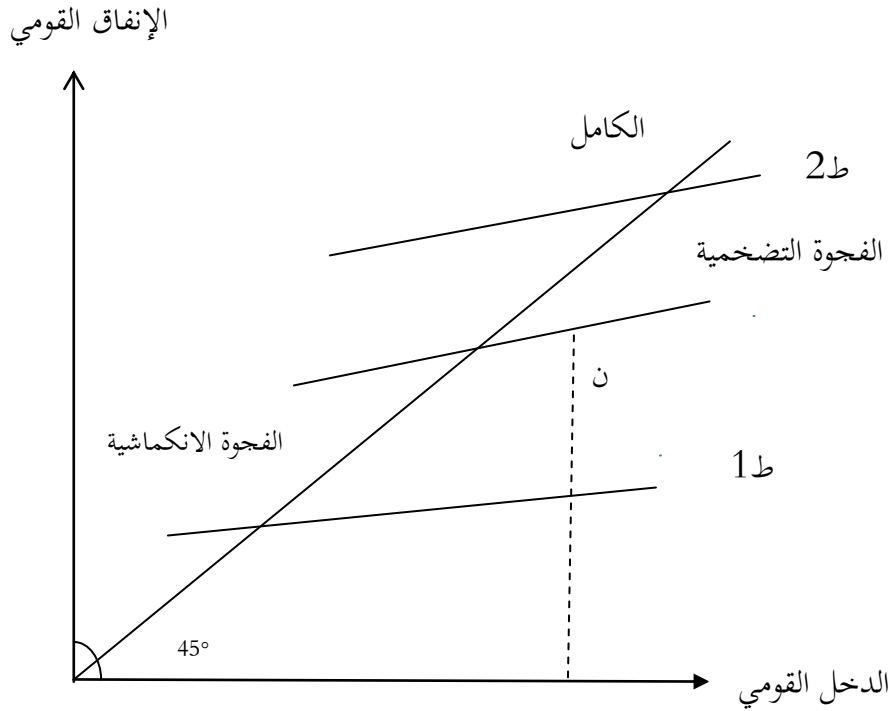
ثالثاً: أثر النفقات العامة في الاستقرار الاقتصادي

يتعرض الاقتصاد القومي إلى حالات من عدم التوازن أي حالة انكماش في الاقتصاد أو حالة تضخم أو حالة الكساد التضخمي.

وتعني حالة التضخم قصور العرض الكلي عن مواكبة الطلب الكلي أي هذه الحالة التي تفوق فيها إجمالي الإنفاق القومي (استهلاكي + استثماري + حكومي + صافي تعامل العالم الخارجي)، وحالة الانكماش هي حالة معاكسة تماماً إذ تتمثل بقصور في الطلب الكلي عن العرض الكلي، أي هي الحالة التي يقل فيها إجمالي الإنفاق القومي عن إجمالي الإنتاج القومي، كما هو موضح في الشكل التالي:²

¹ برهان جمل، المالية العامة دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار طلاس، دمشق، 1992، ص ص 71-73.
² عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، الطبعة الأولى، دار الحامد، عمان، 2007، ص ص 73-75.

الشكل (3): إجمالي الإنفاق القومي عند مستوى التشغيل.



المصدر: عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، الطبعة الأولى، دار حامد، عمان، 2007، ص 73.

أمام هذه الحالة تتدخل الدولة باستخدام أدوات المالية أي باستخدام أدوات السياسة المالية وهما السياسة الإنفاقية والسياسة الضريبية فحيث أن أسباب التضخم هي ارتفاع في الطلب الكلي أي أن هناك قوة شرائية زائدة تقوم الدولة في هذه الحالة بالعمل على امتصاص تلك الزيادة تمهيداً للتخلص من الفجوة التضخمية من خلال خفض الإنفاق الحكومي.

أما في حالة الانكماش وعندما تتعدد المشكلة في قصور الطلب الكلي، أي أن هناك ثمة حاجة لخلق قوة شرائية جديدة بهدف تحضير الطلب الفعلي عن طريق زيادة في الإنفاق الحكومي.

رابعاً: أثر الإنفاق العام في توزيع الدخل العام

يتعرض الدخل القومي إلى نوعين من التوزيع هما:

1- التوزيع الأولي أو توزيع الدخل بين المنتجين أي بين المساهمون في العملية الإنتاجية في شكل أجور، فوائد،

ربح، ربح.

2- إعادة توزيع الدخل القومي أو التوزيع الثابت وهو إعادة توزيع الدخل بين المستهلكين، ومن خلال التوزيعين يكون للإنفاق دور مهم

2-1- دور النفقات العامة في توزيع الدخل: تمارس الدولة دورها في توزيع الدخل والتأثير فيه عن طريق تدخلها في تحديد الأثمان أو مكافأة عوامل الإنتاج، وتتخذ أحد الشكلين هما:

- المباشر مثل الأجور، تحديد العائد وتحديد الإيجارات وتحديد الأرباح.
- أما التوزيع غير المباشر فيتم من خلال تحديد أثمان السلع والخدمات.

2-2- دور النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي: يمكن التعريف على دور النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل من خلال ما يلي:

✓ يترتب على النفقات التمويلية الاجتماعية المتمثلة بالنفقات التعليمية والصحية والثقافية والتي يتم توزيعها مجاناً.

✓ يترتب على النفقات التحويلية العينية المتمثلة في الإعانات الاقتصادية والمالية المدفوعة لبعض المشروعات بقصد خفضها.

المطلب الثالث: ظاهرة تزايد النفقات العمومية

تزداد النفقات العمومية ازدياداً مضطرباً في جميع الدول على اختلاف نظمها وأحوالها حتى وإن كانت نسبة الزيادة تختلف من دولة لأخرى، وقد كان أول من نبه إلى ظاهرة تزايد النفقات العامة هو الألماني فاجنر A-WAGNER حيث أقام دراسته بناءً على تطور النفقات العامة في الدول الأوروبية خلال القرن التاسع عشر "19 م" والتي من خلالها توصل إلى قانون اقتصادي نسبة إليه ولقد حاول الاقتصاديون تفسير هذه الظاهرة عبر الوقوف عند الأسباب المؤدية إليها أين أرجعها أغلبية المفكرين إلى وجود سببين هما:¹

1- الأسباب الظاهرة: وتتمثل في تلك الزيادات في النفقات العامة، والتي لا تقابلها أية زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تؤديها الدولة من خلال هيئاتها أو مشروعاتها العامة، ولقد حصر المختصون أسباب هذا التزايد الظاهري للنفقات العامة في سببين رئيسيين هما:

¹ علي دحمان محمد، تقييم نفقات الصحة والتعليم، مذكر لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تخصص: تسيير المالية العامة، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 134.

1-1- تدهور قيمة النقود: إن تدهور قيمة النقود، تعني عدم قدرتها على المحافظة على قدرتها الشرائية، فإذا كان الدينار الجزائري في فترة زمنية معينة يدفع مقابل الحصول على وحدة من السلعة (س) ثم بعد ذلك وفي فترة زمنية موالية، أصبح هذا الدينار الواحد يدفع مقابل الحصول على نصف وحدة فقط من نفس السلعة.

1-2- زيادة عدد السكان: إن ضمان تعليم، بناء المواطنين من المهام الأساسية للدولة ولتأدية هذه المهمة النبيلة تنفق الدولة سنوياً.

2- الأسباب الحقيقية: يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة تلك الزيادة التي يترتب عنها زيادة المنفعة الناتجة عن هذه النفقات، سواء كمياً أو نوعياً، وزيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة أو إضافة لخدمات عامة جديدة، إن التزايد الحقيقي للنفقات العامة لم يكن في يوم من الأيام عفويًا بل هو ناتج عن عدة أسباب منها:

1-2- الأسباب الاجتماعية: إن التطور الاجتماعي الناتج عن تحسين المستوى الثقافي والتعليمي لأفراد المجتمع وزيادة وعيهم الاجتماعي وانفتاحهم على المجتمعات الأخرى، جعل المجتمعات تطالب حكوماتها بتحسين خدماتها الاجتماعية سواء كانت هذه الحكومات أو تلك، رغبة حقاً في تطوير الخدمات التي تقدمها لمجتمعاتها والتي تدرجها الدولة ضمن النفقات العامة.¹

2-2- الأسباب الاقتصادية:

- زيادة الثروة بما يترتب عنه زيادة إيرادات الضرائب خاصة مما يفسح المجال للإنفاق العام.
- التوسيع في إنشاء المشروعات العامة بما ينتج عنه صرف مبالغ معتبرة.
- المنافسة الاقتصادية من حيث الدعم المالي لبعض الصناعات الوطنية.

2-3- الأسباب السياسية: تؤدي بعض العوامل السياسية إلى زيادة النفقات العامة مثل انتشار مبادئ الحرية... إلخ.

فانتشار المبادئ الديمقراطية يجعل الحكومات تميل إلى الإسراف في الإنفاق، كما أن نمو دور الدولة ومسئوليتها وتحولها من دولة غير مسؤولة إلى دولة مسؤولة.

2-4- الأسباب المالية:

¹ الأسود الصادق، مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العامة، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر(3)، 2010-2011، ص ص 79-80.

- سهولة لجوء الدولة إلى القروض خاصة الداخلية لما لها من امتيازات السلطة العامة.
- وجود فائض في الإيرادات.
- الخروج على بعض القواعد التقليدية المالية العامة.

2-5- الأسباب الإدارية: زيادة النفقات العامة لمواجهة تكاليف إقامة المؤسسات الإدارية الجديدة ودفع مرتبات وأجور الموظفين بها، كما يزيد من الإنفاق العام وارتفاع معدلاته، سوء التنظيم الإداري والبطالة المقنعة.¹

المبحث الثالث: إجراءات تنفيذ النفقات العمومية والأعوان المكلفة بتنفيذ الميزانيات العمومية

تمهيد

يعتبر المحاسب العمومي من حيث الترتيب في مجال النفقات العمومية الشخص الثاني هو مراقب مالي ويتميز بصفة المنفذ للنفقات العمومية والمراقب لها في ذات الوقت وينطبق عليه كذلك مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية، بمعنى آخر أن وظيفته تتنافى مع وظيفة الأمر بالصرف، بحيث لا يجوز له أن يكون محاسباً عمومياً وأمر بالصرف في نفس الوقت، الأمر الذي يجعل مهامه ذات قيمة وأهمية بالغة باعتبارها تمثل المرحلة الأخيرة من مراحل تنفيذ النفقات العمومية وأهميتها.²

المطلب الأول: إجراءات تنفيذ النفقات العمومية

1- الارتباط بالنفقة (الالتزام): ففي الخطوة الأولى المتعلقة بالارتباط بالنفقة حيث بموجبه تتعهد وتلتزم هيئة عمومية بتحصيل عبء معين، تصبح بموجبه الدولة مدينة للغير كإبرام صفقة أو تعيين موظف... إلخ.

وتمنح صلاحية التعهد للأمر بالصرف المكلف بتسيير الفصل الذي يحتوي على الاعتمادات الخاصة بذلك بعد تأشير الالتزام من طرف المراقب المالي في فحص الحالات.

2- التصفية: تهدف عملية التصفية إلى تحديد المبالغ بدقة والتأكد من حقيقة الدين الذي يقع عبؤه على الدولة من خلال تطابق العمل المنجز كما يتطلب هذا القرار أيضاً التأكد من أنه لم يسبق الدفع من قبل وأن الدائن ليس مديناً للدولة بشيء حتى يمكن إجراء مقاصة بين الدينين.

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 47-49.

² محمد الصالح فنيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر (1) بن يوسف بن خدة، 2012، ص 131.

3-الأمر بالصرف: وهو القرار الذي يصدر عن الهيئات المختصة يتضمن أمراً بدفع مبلغ النفقة التي ارتبطت بها الإدارة والتي سبق تحديدها، أي الأمر بالدفع هو بمثابة طلب دفع المبلغ المحدد على شكل أمر موجه من الأمر بالصرف إلى المحاسب من أجل دفع المبلغ المستحق.

4-الدفع: يقصد به الصرف الفعلي للمبلغ إلى صاحب الحق فيه أي دائن الدولة وهي المرحلة المحاسبية التي يراقب بصدها المحاسب العمليات الإدارية السابقة ليتأكد من توفر الاعتمادات المالية الكافية وسلامة إدراج النفقة في الفصل المعني وكذلك إنجاز العمل المقصود بالدفع (عن طريق التأثيرات الخاصة) بعد ذلك يجر المحاسب حوالة الدفع ليصب المبلغ في الحساب البنكي، أو في شكل مبالغ نقدية لصاحب الحق (لفائدة المعني).¹

المطلب الثاني: الأعوان المكلفة بتنفيذ الميزانيات العمومية

الأمر بالصرف بوجه عام، هو كل شخص يتولى بصفة قانونية أمر إدارة وتسيير إدارة عمومية مالياً وإدارياً، باعتباره رئيساً إدارياً لها كما هو الشأن بالنسبة للوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المؤسسة الإدارية ذات الطابع الإداري، أما من الجهة النظرية المالية فإن الأمر بالصرف هو المسؤول المكلف بالتسيير المالي لهيئة أو مؤسسة عمومية ذات الطابع الإداري أو مصلحة من الميزانية الملحقه وكل شخص يؤهل قانونياً اكتساب هذه الصفة.

أولاً: مفهوم وأصناف ومسؤولية الأمر بالصرف

1-مفهوم الأمر بالصرف: هو كل شخص يؤهل قانونياً لتنفيذ العمليات المالية الإدارية، باسم وحساب الدولة، أو الهيئات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

ويعنى آخر هو كل شخص يكتسب الصفة القانونية لإنجاز التصرفات بتنفيذ العمليات المالية، باسم وحساب جهة إدارية في شقها الإداري.²

2-أصناف الأمر بالصرف: يوجد نوعين من الأمر بالصرف هما الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي.

¹ جمال يريقي، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في الميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص: تسيير، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 42.

² محمد الصالح فينيش، مرجع سابق، ص 13-18.

2-1- الأمر بالصرف الرئيسي: هو الذي تخصص له مباشرة الاعتمادات المرخص بها في الميزانية (مثل الوزير بالنسبة للدولة، الوالي بالنسبة للولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية... إلخ).

2-2- الأمر بالصرف الثانوي: هو الذي تفوض له هذه الاعتمادات من قبل الأمر بالصرف الرئيسي (مثل رئيس مصلحة غير مركز الوزارة، أو رئيس بعثة دبلوماسية أو قنصلية في الخارج أو عميد كلية... إلخ). هذا التفويض يعتبر تفويضاً للسلطة، إذ أنه في الحالات التي يسمح فيها القانون بهذا التفويض.

إن معيار التفرقة بين الأمر بالصرف الرئيسي والأمرين بالصرف الثانويين على أساس تخصيص الاعتمادات مباشرة أو تفويضها ويمكن اعتباره معياراً جوهرياً وعماماً.¹

3- مسؤولية الأمر بالصرف

يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية المدنية والجنائية عن:²

- القرارات والتعليمات والموافقات المخالفة للنصوص القانونية والإجراءات التشريعية ذات الصلة بالتسيير المالي والتي يصدرونها ويوافقون عليها.
- حفظ واستعمال الممتلكات العمومية من قبل المؤسسة التي يجب أن تكون محل الجرد وفق السجلات، بطاقات الجرد... إلخ.
- التزاماتهم باسم المؤسسة اتجاه الغير، من دون أن تكون هذه الالتزامات متوافقة شكلاً ومضموناً وفق نظام المحاسبة العمومية

ثانياً: مفهوم وأصناف وتعين المحاسب العمومي

1- مفهوم المحاسب العمومي: يعد محاسب عمومي كل شخص مؤهل للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات العامة كمرحلة محاسب.
- ضمان دراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أو المواد التي كلف برقيبتها والمحافظة عليها.
- حركة الحسابات الموجودة.

¹ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الطبعة الثانية منقحة، عين مليه الجزائر، 2003، ص ص 28-29.

² الأسود الصادق، مرجع سابق، ص ص 23-24.

ونلاحظ أن المشرع انطلق في تحديد صفة المحاسب العمومي ليس فقط من العمليات التي يقوم بها، وإنما أيضا من نظامه القانوني في الهيئة التي يعمل بها، وهذا من خلال نصه على أنه كل شخص يعين قانوناً، ومقارنة مع الأمر بالصرف الذي يكتسب هذه الصفة بصورة تلقائية بمجرد أن يعين في منصبه.¹

وقد عرفه جاك مانبي " بأنه الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا التصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة بالمنظمة."²

2-أصناف المحاسب العمومي: حسب المهام الموكلة إليهم والعمليات التي ينجزونها والمسؤوليات التي يطلعون بها، يتخذ المحاسبون العموميون صفات مختلفة، ومنها ما يلي:³

1-2-المحاسبين الرئيسيين: هم أولئك الذين يسألون مباشرة من طرف قاضي الحسابات الذي يقدمون له حساباتهم السنوية التي تتضمن العمليات الخاصة بهم وعمليات المحاسبين الثانويين التابعين لهم.

2-2-المحاسبين الثانويون: هم أولئك الذين يتولون تجميع عملياتهم محاسبون رئيسيون.

فحسب هذا المفهوم لا يكون المحاسبون الثانويون مسؤولين أمام قاضي الحسابات أي أنهم لا يقدمون له حسابات عن تسييرهم.

لكن هذه التفرقة بين المحاسبين الرئيسيين و الثانويين على أساس تقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة(قاضي الحسابات).

3-تعين المحاسب العمومي: يعين وزير المالية المحاسبين العموميون، حسب الشروط القانونية الخاصة بكل صفة من أصناف المحاسبين

- العون المحاسبي المركزي للخرزينة.

- أمين الخزينة المركزية.

¹ نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، تخصص: إدارة مالية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2011-2012، ص54.

² محمد مسعي، مرجع سابق، ص41.

³ محمد مسعي، مرجع سابق، ص42.

- أمين الخزينة الرئيسي.
- العون المحاسب الجامع للموازنات الملحققة.
- أمناء الخزينة في البلديات.
- أمناء الخزينة في الولايات.
- قابضي الضرائب.
- قابضي أملاك الدولة.
- قابضي الجمارك

وكذلك يعتمد من قبل وزير المالية كل من المحاسبين العموميين للمجلس الدستوري، والمجلس الشعبي الوطني، والمؤسسات العمومية الإدارية باستثناء التابعة لقطاع التربية والتكوين والتعليم المهني.¹

ثالثا: المراقب المالي

1- مفهوم المراقب المالي: هو هيئة رقابية للنفقات الملتزم بها على مستوى كل وزارة حيث أن في كل عقد يشكل التزام بنفقة يجب أن يخضع للتأشيرة القبلية للمراقب المالي الذي يستقبل كل الوثائق الثبوتية، ويجري فحص نظامية وشرعية محاسب العقد.

2- مجالات تدخل المراقب المالي:

تخضع القرارات المتضمنة التزامات بالنفقات التالية:²

- قرارات التعيين والتثبيت، والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم.
- الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضا الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار.
- كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحققة والنفقات التي من الإدارة المباشرة.

¹ الأسود الصادق، مرجع سابق، ص 9-10.

² حنيش أحمد، آفاق نظام الرقابة في ظل عصرنة الموازنة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تخصص: النقود والمالية، جامعة الجزائر دالي إبراهيم، 2009-2010، ص 90-91.

خلاصة الفصل

من خلال دراستنا في هذا الفصل لمختلف جوانب النفقات أن النفقات العمومية هي مبالغ مالية تقوم الدولة بإنفاقها من أجل إشباع حاجات عامة للمجتمع حيث أن الدول تسعى لتحقيق أهدافها من خلال تسيير نفقاتها العامة على اختلاف أنواعها وتقسيماتها التي تحقق النفع العام من أجل إشباع حاجات المجتمع، ونظراً لزيادة الدولة نشاطاتها واتساع دائرة النفقات العامة، وتحديد ميادينها، غير أن على الدولة أن تراعي كل الجوانب والحدود والعوامل التي تحدد حجم النفقات العمومية من أجل ترشيد النفقات العمومية وزيادة فعاليتها، ويترتب على قيام الدولة بالنفقات العامة دوراً واسعاً وآثاراً تتعلق بمختلف جوانب التوسع في النفقات العامة يؤدي إلى التأثير على الاقتصاد الوطني، وعلى كافة جوانب المجتمع سواء اقتصادية أو سياسية أو مالية أو اجتماعية.

الفصل الثاني

نور الهيئات العمومية النظامية في الرقابة على النفقات العمومية

تمهيد:

تعتبر المالية العمومية ذات أهمية بالغة في حياة الدولة لأنها المحرك الأساسي لمختلف نشاطاتها، وركيزة أساسية من ركائز بعث الاستقرار السياسي مما يتطلب الحذر والرشد والفعالية والشفافية عند الإيراد والإنفاق حيث أن الرقابة كحق تبرز الدفاع عن الصالح العام الذي أتسع مفهومه وأدى بدوره إلى ظهور الرقابة وتخصصها فأصبحت نظاما قائما بذاته إذ إن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة علي النشاط الإداري حيث تحتوي علي عدة جوانب تتميز عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة فالإدارة العمومية هي التي تهدف إلى حماية الأموال العمومية من خلال متابعة تنفيذ الميزانية في جميع مراحلها حيث من المعروف أن النفقات العمومية جزء من الميزانية العمومية.

فالرقابة علي النفقات العمومية تعتبر ركيزة أساسية لصرف الميزانية بطريقة سليمة وتعتبر جزءا هاما لا يمكن فصله عن الأعمال الإدارية الكبرى للدولة لأن الرقابة المالية تسمح بالإشراف والمراجعة من قبل جهات مختصة (البرلمان، مجلس المحاسبة، مراقب مالي، المفتشية العامة للمالية، المحاسب العمومي). كذلك لها الحق في الإطلاع علي سيرورة العمل داخل المصلحة، بغرض المحافظة علي الأموال العمومية، حيث سنتناول في هذا الفصل كل من الهيئات العمومية نظامية والرقابة علي تنفيذ النفقات العمومية.

بناء على ما سبق سنحاول في هذا الفصل التطرق إلى:

المبحث الأول: الهيئات العمومية النظامية

المبحث الثاني: الرقابة المالية

المبحث الثالث: آليات الرقابة على النفقات العمومية

المبحث الأول: الهيئات العمومية النظامية.

تمهيد:

لقد أصبح بديهيا أن السلطة في الدولة الحديثة والمعاصرة إنما تتكون من سلطات ثلاثة السلطة التشريعية (البرلمان)، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، فقد نصت عليها الدساتير من حيث التأسيس والتنظيم والمهام والاختصاصات والصلاحيات، والعلاقات في إطار مبدأ الفصل بين السلطات سواء كان فصلا مرنا مقتضاه التعاون والتكامل فيما بينها من أجل القيام بمهام التشريع والرقابة والتنفيذ وتطبيق القانون، ويتم ذلك عبر تلك المبادئ المميزة للدولة لكي يحكم الشعب نفسه بنفسه ممارسا لسيادته، من أجل تحقيق أهدافه وغاياته الكبرى ومصالحه العليا، بالتنمية والتطور في مختلف مجالات الحياة ليس بشكل مباشر من طرف جميع أفراد الشعب لاستحالة تحقيق ذلك ولكن عن طريق نوابه في البرلمان وكذلك المؤسسات الأخرى في الدولة.

المطلب الأول: مفهوم ومبادئ ومهام وصلاحيات الرقابة البرلمانية.

فالبرلمان إذن في الدولة الحديثة المعاصرة هو عصب الحياة فيها المحرك لدواليبها المترجم لطموحات الشعب والمجسد لها، هو الذي يراقب وقيم ويقوم بأعمال السلطة التنفيذية لتحقيق مصلحة عامة.¹

أولا: مفهوم البرلمان

*البرلمان هو صاحب القرار بحكم ممارسته للسلطة التشريعية ودوره في مراقبة الحكومة ومحاسبتها في الأنظمة البرلمانية، والحفاظ على المال العام.

*يشكل البرلمان ركنا أساسيا لكونه السلطة التي تضع القوانين.²

ثانيا: مهام البرلمان

تتمثل مهام عضو البرلمان سواء كان منتخبا أو معيناً انطلاقاً من الدستور والقانون والنظام الداخلي لكل مجلس، وكذلك بالاستناد إلى بعض النظريات الفقهية التي تناولت النيابة البرلمانية التي تمنح النائب مقعداً في البرلمان ووظيفة في السلطة التشريعية، ومسألة الوكالة الخاصة التي كان معمولاً بها ومقتضاها خضوع النائب الإدارة ناخبه وسلطاتهم يطالبه بإمكان إقالته وسحب النيابة منه وبالتالي مغادرة المجلس النيابي.

¹ بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، ديوان المطبوعات الجامعية، جامعة الجزائر، 2012، ص5.

² المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، البرلمان في الدولة العربية (الأردن، لبنان، المغرب، مصر)، حقوق الطبع والنشر والتوزيع عائد لمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بيروت 2007، ص10

الفصل الثاني دور الهيئات العمومية النظامية في الرقابة على النفقات العمومية

ونظرا لسلبيات هذا النظام التقليدي ثم التخلي عنه لصالح ما يسمى بالوكالة العامة التي تحرر النائب أو عضو البرلمان من قبضة ناخبه بصفة نهائية علي الأقل من الناحية القانونية كما تحرره من أوامر حزبه السياسي، ولو بصفة جزئية أي أن المسألة هنا نسبية تتحكم فيها الكتل البرلمانية المعترف بها رسميا، وكذلك مسألة سيادة الأمة والسيادة الوطنية، وهي كفكرة تعود نشأتها إلى المفكرين الغربيين حيث يمكن قبولها وتبريرها في سياقها التاريخي الأوربي، ومن كل ذلك يتم التركيز علي المهام الوطنية لعضو البرلمان إلى جانب المهام المحلية، وذلك من خلال انتخاب الرئيس والمكتب واللجان الدائمة التي يطلب تجديدها في كل دورة وأيضا لجان التحقيق والتقصي، ودور المجموعات البرلمانية.¹

ثالثا: نشأة البرلمانية في الجزائرية

تتمتع السلطة التشريعية بمكانة هامة في الأنظمة السياسية منذ أن أطيح بالحكم المطلق، غير أن هذه المكانة بدأت تضمحل بالتدرج بسبب تزايد مهام الدولة وما يتطلبه بعضها من تدخل سريع لا يمكن للبرلمان مواجهتها لتعقد إجراءات عمله، وهو ما استدعي إسناد الكثير من المهام التي كانت حكرًا علي البرلمان لصالح السلطة التنفيذية، واختصاصات البرلمان نسبيا بسبب الاستثناءات والقيود المفروضة عليه في التعبير عن إدارة الشعب وخاصة في مجالي التشريع والرقابة، وبذلك فقدت البرلمانات المكانة الأولى التي كانت تحتلها في النظام السياسي، وأصبحت تشاركها في مجالات عدة منها مجالي التمثيل بواسطة الرئيس المنتخب ورقابة هيكلها المختلفة المركزية والمحلية، وإلي جانب التشريع أسند واقع الدستور إلي البرلمان سلطة الرقابة التي يمارسها علي الحكومة سواء كان ذلك لدى عرض برنامجها أو برنامج رئيس الجمهورية بعد تعديل الدستور سنة 2008.²

رابعا: تشكيل البرلمان.

يتشكل البرلمان الجزائري وفق أحكام دستور 1996 وما يليه من الدساتير من مجلس هما المجلس لشعبى الوطنى ومجلس الأمة خلافا لما كان معتمدا في السابق حيث كانت السلطة التشريعية مسندة لمجلس واحد يدعي المجلس الوطنى في دستور 1963 والمجلس الشعبى الوطنى في دستورى 1989، 1976.

- تشكل من مجلس الشعبى الوطنى.

1 بركات محمد، مرجع سابق، ص 19.

2 سعيد بوالشعير، النظام السياسى الجزائرى، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2013، ص 3.

تشكل من مجلس الأمة.¹

المطلب الثاني: مجلس المحاسبة

أولا: نشأته.

جاء في الميثاق الوطني المثري لعام 1986 عن المجلس المحاسبة "...ويتصدر هذه المؤسسات مجلس المحاسبة الذي يراقب أوجه إنفاق الأموال العمومية واستعمالها، حماية لأموال الدولة من التسيب والتلاعب والاختلاس، ويسهر علي حسن التسيير والاستعمال الأمثل لوسائل الإنتاج الجماعية من خلال المتابعة الدقيقة والتحري الكامل عن الحسابات وتدقيقها، ولا شك أن هذه المهمة النبيلة التي يقوم بها المجلس المحاسبي تستوجب الدقة في اختيار قضاته والمحاسبين من بين ذوى الاختصاص والكفاءة والنزاهة والالتزام بمبادئه.²

ثانيا: تشكيل مجلس المحاسبة .

1. التشكيل الإداري: يتمتع مجلس المحاسبة أساسا بصلاحيات قضائية ولذلك ينظم في غرف ذات

اختصاص وطني وأخرى ذات اختصاص إقليمي تنقسم إلى فروع:

❖ غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية.

❖ غرفة ذات الاختصاص المحلي.

أ- الغرف الوطنية:يشكل من ثماني غرف يمكن توضيحها في الجدول التالي :

¹ سعيد بو الشعير، المرجع نفسه ، ص ص 4-5.

² العيفا او يحي، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، (بدون دار نشر)، الجزائر ، 2004، ص 413.

الجدول رقم (1): التوزيع الوطني للغرف.

الغرف الوطنية	الفرع الأول	الفرع الثاني
1-المالية	الوزارة المكلفة بالمالية (باستثناء مجلس الدولة.)	محاسبو الدولة (ماعدا محاسبي البريد والمواصلات.)
2-السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية	رئاسة الحكومة، مصلحة رئيس الحكومة، الوزارتان المكلفتان بالدفاع الوطني والداخلية، المؤسسات الوطنية	الوزارتان المكلفتان بالشؤون الخارجية والعدل
3-الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية	الوزارات المكلفة بالصحة والعمل والشؤون الاجتماعية والتكوين المهني والمجاهدين	الوزارات المكلفة بالاتصال والثقافة والشبيبة والرياضة
4-التعليم والتكوين	الوزارتان المكلفتان بالتربية الوطنية والشؤون الدينية	الوزارتان المكلفتان بالتعليم العالي والبحث العلمي
5-الفلاحة والري	الوزارتان المكلفتان بالفلاحة والغابات	الوزارتان المكلفتان بالري والصيد البحري
6-المنشآت القاعدية	الوزارات المكلفة بالأشغال العمومية والتعمير والبناء والسكن والتهيئة العمرانية	الوزارة المكلفة بالنقل
7-التجارة والبنوك والتأمينات	الوزارة المكلفة بالتجارة	البنوك والمؤسسات المالية ومؤسسات التامين والشركات القابضة العمومية
8-الصناعات والمواصلات	الوزارات المكلفة بالصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والسياحة والصناعة التقليدية	الوزارتان المكلفتان بالطاقة والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية

المصدر: يلسن شاويش بشير، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، بدون

طبعة، بدون دار نشر، 2007، ص 275.

الفصل الثاني دور الهيئات العمومية النظامية في الرقابة على النفقات العمومية

ب. الغرف الإقليمية : يبلغ عدد الغرفة الإقليمية تسع غرف تضم كل واحدة منها فرعين وتمارس مهامها حسب التوزيع التالي :

الجدول رقم(2):التوزيع الإقليمي للغرف.

الغرف الإقليمية	الفرع الأول الولاية	الفرع الثاني الولاية
عنايه	عنايه، سكيكدة، الطارف	قلمة، سوق أهراس، تبسه، أم البواقي.
فسنطينه	قسنطينة، ميله جيغل	باتنة ، بسكرة، سطيف، خنشلة
تيزي وزو	تيزي وزو، بجاية، بومرداس	برج بوعرييج، المسيلة، البويرة
البليدة	البليدة، عين الدفلي، المدية	الشلف، الجلفة، تيسمسلت
الجزائر	الجزائر	تيازة
وهران	وهران، مستغانم	غليزان، معسكر، سعيدة
تلمسان	تلمسان، سيدي بلعباس	عين تيموشنت، تيارت، النعامة
ورقله	ورقلة، غرداية، الاغواط	إليزي، الوادي، تمنراست
بشار	بشار، تندوف	ادرار، البيض

يراقب كل فرع من الغرفة الإقليمية الجماعات الإقليمية الداخلية ضمن اختصاصه، والمرافق الهيئات العمومية بشتى أنواعها التابعة لها.

المصدر: يلسن شاويش بشير، مرجع سابق، ص 276.

2. التشكيل البشري: قضاء مجلس المحاسبة:

يتكون المجلس من قضاة وهم علي التوالي.

✓ **قضاة الحكم:** وهم رئيس المجلس ونائبه ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع والمستشارون والمعنيون.

✓ **قضاة المتابعة:** الناظر العام والنظار المساعدون الذين يقومون بدور النيابة العامة.

حيث يخضع هؤلاء القضاة للقانون الخاص بهم من شأنه أن يضمن لهم الاستقلالية في ممارسة مهامهم والاستقرار في المهنة، والحماية من جميع الضغوطات حيث نصت المادة 11 منه لا يجوز أن يكون قاضي

الفصل الثاني دور الهيئات العمومية النظامية في الرقابة على النفقات العمومية

مجلس المحاسبة موضوع تحويل يترتب عن التغير الإقامة المهنية دون موافقته إلا إذا قرر مجلس قضاة مجلس تقاضيه مرتبا وتعويضا حيث يضمن له الاستقلالية.¹

المطلب الثالث: المفتشية العامة للمالية.

أولا: مفهوم المفتشية العامة للمالية

أحدثت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 53/80 والمؤرخ في 01 مارس 1980 وهي عبارة عن هيئة إدارية ورقابية توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية.

وأما عن هدف مراقبتها وميدان تطبيقها فهو كالتالي:²

تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية والهيئات التالية.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المؤسسات الاشتراكية ووحداتها وفروعها والخدمات الاجتماعية التي تكون تابعة لها.
- استقلالات القطاع المسير ذاتيا.

صناديق الضمان الاجتماعي والمنح العائلية والتقاعد والتأمينات والتعاون، وبصفة عامة كل هيئات العمومية ذات الطابع الاجتماعي.

ثانيا: هيكل المفتشية العامة للمالية:

- ❖ الغرف
- ❖ النظار العامة
- ❖ كتاب الضبط
- ❖ الأقسام التقنية.³
- ❖ الأمانة العامة

¹ يلسن شاويش بشير، مرجع سابق، ص 274-277.

² العيفا أو يحيى، مرجع سابق، ص 418.

³ <http://WWW.comptes.ory.dz>. موقع مجلس المحاسب الجزائري.

❖ ديوان رئيس مجلس المحاسبة.

❖ البرامج والتقارير.¹

ثالثا: تشكيل واختصاص المفتشية العامة للمالية.

أ. تشكيلها: تعمل المفتشية العامة للمالية تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، وهي تضم موظفين محلفين هم: المفتشون العامون للمالية، ومفتشو المالية يشكل هؤلاء وحدات متنقلة للتفتيش. وتشكل المفتشية من هياكل مركزية للرقابة والتقوم تمارس مهامها علي نشاط الإدارات والمصالح المركزية، ولهذه الهياكل امتداد علي المستوى المحلي تتمثل في المديرية الجهوية تتكفل بمراقبة المصالح المحلية.

ب. اختصاصاتها: تمارس المفتشية الرقابة علي التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية (الولاية، البلدية) والهيئات والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية كما يمكن أن تطبق هذه الرقابة علي كل الأشخاص المعنويين الذين يتمتعون بمساعدات مالية من الدولة أو هيئة عمومية ولتمكين المفتشية العامة للمالية من أداء مهامها بضبط الوزير المكلف بالمالية برنامجها السنوي للرقابة، وتمثل هذه الرقابة في مهام التدقيق والتحقيق فيما يلي:²

- ✓ شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية والتنظيمية التي لها اثر مالي مباشر.
- ✓ تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية.
- ✓ صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
- ✓ مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية.
- ✓ سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعنيها هذه التدخلات.

رابعا: أهداف رقابة المفتشية العامة للمالية:

تتمثل أهداف رقابة المفتشية العامة للمالية فيما يلي:³

- ✓ تقييم أداءات أنظمة الميزانية.
- ✓ التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي.

¹ الأسود الصادق، مرجع سابق، ص142.

² يلسن شاويش بشير، مرجع سابق، ص ص 269-270.

³ نصيرة عباس ، مرجع سابق، ص92.

- ✓ التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي.
- ✓ تقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية، وكذا المتعلقة بها.
- ✓ التدقيق والتحقيق والمراجعة.

المطلب الرابع: المراقب المالي

يعين الوزير المكلف بالمالية مراقبين ماليين للاضطلاع بمهمة الرقابة السابقة علي النفقات الملتزم، بها من طرف الإدارات العمومية.

أولاً: مجال اختصاص المراقب المالي: ينصب هذا النوع من الرقابة علي المرحلة الأولى من مراحل تنفيذ النفقة العامة وهي الالتزام بها، وتخضع لهذه الرقابة عمليات الإنفاق المتعلقة بميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وكذلك ميزانيات الولايات منها ميزانيات البرلمان والبلديات التي تبقي خاضعة للأحكام الخاصة بها حيث يتمثل دور المراقب المالي في ممارسة رقابة قبلية علي الالتزام بالنفقة والتأشير عليه، لا يمكن أية إدارة عمومية صرف اعتماد إلا إذا كان الالتزام الصادر في 1992 ونوع العمليات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي وهي تتمثل فيما يلي:¹

- ❖ قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين وكذلك تخص مرتباتهم بالإضافة إلى الترقية في الدرجة.
- ❖ الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز.
- ❖ كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل الإعتمادات.

حيث يجب علي الأمر بالصرف إعداد استمارة الالتزام التي ترفق بجميع الأوراق الثبوتية للنفقات.

ثانياً: صلاحيات المراقب المالي:

تتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:²

1. مسك محاسبة إدارية.

¹ يلسن شاويش بشير، مرجع سابق، ص 258-259.

² نصيرة عباس، مرجع سابق، ص 50.

2. الفحص المسبق لعقود وعمليات الالتزامات.
3. وضع تقارير دورية بنتائج الرقابة كل 3 أشهر أو 6 أشهر، حيث أن الحالة ترسل إلى الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف في آن واحد.
4. مسك سجلات تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض.
5. مسك محاسبات وتقديم نصائح للأمر بالصرف.

فمن خلال السير الحسن للعمل داخل الإدارات العامة فإن المراقب المالي يلتزم بوضع تقارير دورية بنتائج رقابية ومن خلال تنفيذ المراقب المالي مهامه بمثابة الموظف المرشد بالنسبة للوزارة المالية في إعداد ميزانية السنة المقبلة.

ثالثاً: مسؤولية المراقب المالي:

يملك المراقب المالي سلطة واسعة في مواجهة الأمرين بالصرف القائمين بتسيير المرافق العمومية، فإذا اشر علي نفقة رغم عدم صحتها يكون عرض الأموال العمومية للضياع، وإذا تشدد في الرقابة ورفض التأشير عليها دون سبب جدي يكون عرقل نشاط المرافق العمومية وهذه في كلتا الحالتين يكون مخطئاً، لذلك أقام التشريع المتعلق بمجلس المحاسبة مسؤولية الشخصية في الحالتين اعتبر رفض غير المؤسسة للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية يعاقب مجلس المحاسبة علي هذه المخالفة بغرامة قد يصل مبلغها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكابه للمخالفة ، لكن مسؤولية المراقب المالي تسقط في حالة التغاضي لتحل محلها مسؤولية الأمر بالصرف الذي استخدم هذا الإجراء.¹

¹ يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 262.

المطلب الخامس: المحاسب العمومي.

فقد تناولنا هذا الجزء في الفصل الأول وستتناول في هذا المطلب مسؤولية المحاسب العمومي.

الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين :

✓ لا يأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين الماليين إلا الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة وفقا للمادة 46 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية والمادة 68 من القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره.

✓ يتعين علي المحاسب العمومي المأخوذ بمسؤوليته المالية أن يسدد وجوبا من أمواله الخاصة مبلغا يساوي البواقي الحسابية المكلف بها

✓ ينتج الباقي أما عن عجز في الحسابات الصندوق أو عن إيراد غير محصل أو عن نفقة مدفوعة خطأ أو عن ضياع ملك من أملاك في حالة ما إذا كان المحاسب يمسك محاسبة عينية.

✓ كل باقي لا تغطيه أموال المحاسب يقيد علي حساب تسبيق لكي تتسنى إعادة التوازن فورا إلي المحاسبة حيث يرسل المحاسب العمومي في هذه الحالة تقريرا مفصلا إلي الوزير المكلف بالمالية.¹

✓ يبلغ قرار باقي الحساب الذي يتخذه الوزير المكلف بالمالية فورا المحاسب العمومي المعني عن طريق البريد المسجل مع إشعار بالاستلام، ويبلغ المقرر الذي يتخذه مجلس المحاسبة بوضع أي حساب موضع باقي حسب الطريقة نفسها.

✓ تتضمن البواقي فوائد حسب النسب القانونية ابتداء من تاريخ تبليغها وفقا للمادة 69 من القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 والمتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره.²

¹ بلعوسي أحمد البتجاني، قانون المحاسبة العمومية ، ط1، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 51.

² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، 9 ربيع الأول عام 1412هـ، ص 1647.

المبحث الثاني: الرقابة المالية.

تمهيد: الرقابة ليست اصطلياداً لأخطاء العاملين وممارسة سبل السيطرة لقتل أفراد المؤسسة ولكنها وسيلة لتحقيق نوع من التنظيم والفعالية داخل المؤسسة، فالرقابة الإدارية هي الوسيلة التي تستطيع بها السلطات الدارية معرفة كيفية سير العمل داخل المنشأة، وذلك للتأكد من حسن سير العمل لتحقيق الأهداف وكشف الأخطاء أو تقصير الانحراف والعمل علي إصلاحه ووضع الإجراءات الوقائية اللازمة للقضاء علي أسبابه، فانه يجب عليه أن يهيئ نظام للرقابة الفعالة حتى يستطيع أن يحقق في ظل هذه الرقابة درجة من النظام ، ويتمكن من تحقيق النتائج المطلوبة في ظل تسلسل المستويات الإدارية داخل التنظيم الإداري ، لان كل رئيس وحدة إدارية يكون مسؤولاً أمام رئيسه الذي يستطيع أن يباشر عليه الرقابة. وستناول فيما يلي: مفهوم، أهداف، أهمية، أنواع، خصائص .¹

المطلب الأول: ماهية الرقابة.

أولاً: مفهوم الرقابة المالية

تمثل الرقابة مفهوم إداري بمعنى أن الرقابة عنصر من عناصر نشاط الإدارة، ويمكن تقسيم الإدارة (النشاط الإداري) إلي أربعة عناصر رئيسية:²

- 1) التخطيط: ويشمل تحديد الأهداف ورسم السياسات وإقرار الإجراءات ووضع البرامج الزمنية والخطط.
- 2) التنظيم: ويشمل تصميم الهيكل التنظيمي (بمعني أن تحدد المسؤوليات والسلطات للأفراد القائمين بالعمل) وتنمية الهيئة الإدارية (أي العاملين بالمشروع).
- 3) التوجيه: ويشمل إرشاد المرؤوسين في تنفيذ الأعمال ورفع روحهم المعنوية.
- 4) الرقابة: وتتيح الرقابة التأكد من أن العمل الذي يطابق ما توقع أن يكون عليه وهي تشمل تحديد معايير رقابية وقياس النتائج لمعرفة أي خروج عن المتوقع والتعرف علي أسبابه والعمل علي تصحيحه.

¹ الظاهر نعيم، أساسيات الإدارة، (ط1)، دار الكتاب العالمي للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص ص 189-190.

² عبد الفتاح محمد الصحن، فتحي رزق السوافيري، الرقابة والمراجعة الداخلية ، (بدون طبعة)، دار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص ص 11-

الفصل الثاني دور الهيئات العمومية النظامية في الرقابة على النفقات العمومية

الرقابة تعني العمل علي تحقيق أهداف معينة تسعى الوحدة إلي إنجازها بينما يعتقد فريق آخر أن أساس الرقابة هو تحديد العمل المطلوب أداءه من كل فرد داخلها إذ في هذا ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة إلا أن تحديد الأعمال في حد ذاته لا يكفي لوجود الرقابة إذ أن لابد أن يشعر كل فرد بمدى مسؤوليته عن تحقيق الأهداف الموضوعية.¹

- الرقابة هي مجموعة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم علي النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية.²
- الرقابة عبارة عن قياس وتصحيح أداء المرؤوسين للتأكد من أن الأهداف المنظمة والخطط الموضوعية لبلوغ هذه الأهداف قد تم تنفيذها بشكل مرضي وللرقابة خطوات ثلاثة رئيسية:
 - أ. وضع المعايير.
 - ب. قياس مستوى الأداء الفعلي.
 - تصحيح الانحرافات.³

تعريف Adain Burlaud: حيث يعرف الرقابة علي أيضا مصطلح الرقابة غالبا هو شريك الفحص والتدقيق عند دورانا لفحص تظهر نماذج غير محترمة من بعد الإقرار عموما، يفيد مصطلح الرقابة بصيرورة إقرار الفحص وهذا ما يدفع إلي تحول المجال الفكري.⁴

تعريف: Somule Eilion في كتابه Management control "لا يمكن التحدث عن عملية الرقابة الإدارية دون وجود عملية رقابية. فالمرقبة وظيفة من وظائف الإدارة شأنها شأن التخطيط

¹ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، ط2، مطبعة الانتصار لطباعة الاوفيس، جامعة الإسكندرية، 2004، ص 16.

² احمد صقر عاشور، الإدارة العامة، ط1، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1979، ص 377.

³ جمال الدين لعويسات، مبادئ الإدارة، (بدون طبعة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، طبع في 2005، ص 143-144.

⁴ Alain Burlaud, control de gestion, Manuel et Application, édition Foucher, Frans, 2010, p12.

والتنظيم والتوجيه وتساعد علي اتخاذ الإجراءات اللازمة من اجل تحقيق أهداف المؤسسة.¹

ومما سبق ذكره نستنتج أن الرقابة هي عبارة عن مجموعة من العمليات التي تتخذ شكل قرارات أو إجراءات

يكون من شأنها تحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف الواضحة التي قامت المؤسسة من اجلها.

ثانيا: أهداف الرقابة

الهدف الأساسي لكل رقابة هو حماية الصالح العام والرقابة المالية كنوع من أنواع الرقابة وتقوم بها أجهزة

متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي حسبما تحدد في الموازنة العامة دون إسراف أو تبذير أو إحلال حفاظا

علي حسن الإدارة الحكومية ماليا وحفاظا علي الأموال العامة وتحدد أهداف الرقابة بما يلي:²

✓ التحقق من أن جميع الإيرادات العامة في الدولة قد حصلت وأدخلت في ذمتها وفقا لقوانين واللوائح والأنظمة السارية.

✓ التحقق من أن كافة النفقات العامة قد تمت وفقا لما هو مقرر لهل ومن حسن استخدامها للأموال العامة في المحققة لها.

✓ مراجعة القوانين والأنظمة واللوائح المالية، والتأكد من مدى ملاءمتها للتطورات التي تحدث وتحليل واقتراح إجراء التعديلات التي تساعد علي تحقيق أهداف الرقابة المالية.

✓ الكشف عن أية أخطاء أو انحرافات أو مخالفات تحدث من أجهزة الحكومة وتحليلها ودراسة أسبابها وتوجيه تلك الأجهزة إلي الحلول المناسبة لعلاجها وتصحيحها وتجنب تكرارها.

✓ العمل علي ترشيد الإنفاق العام وتوجيه الأجهزة الحكومية إلي أفضل السبل لتحسين وتطوير إجراءات الأعمال المالية بما يساعد الأجهزة الحكومية علي القيام بدورها واقتراح الإجراءات والوسائل الكفيلة برفع كفاءة أداء الأجهزة التنفيذية وتحسين مستوى تقديم الخدمات العامة.

✓ زيادة قدرة وفعالية الأجهزة الحكومية علي تحقيق الأهداف العامة للدولة بأعلى درجة من الكفاءة والاقتصاد.

¹ P.lauzel et R.teller, contrôle de gestion et budgets, 7^{em} éditions, sirez éditions, Paris,1994, p09.

² محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة دمشق، 2005، ص ص 25-26-27.

الفصل الثاني دور الهيئات العمومية النظامية في الرقابة على النفقات العمومية

✓ التأكد من أن القيود والسجلات والبيانات والتقارير المالية مسموكة ومعدة بالطريقة الصحيحة التي تحددها اللوائح والأنظمة التي تحكم ذلك.

✓ ضمان عدم خروج الحكومة من الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها واعتمادها لبند الموازنة.

✓ التنبؤ بالأخطاء والانحرافات قبل وقوعها وتحديد المسؤول عن الأخطاء والانحرافات.

ومما تقدم يتبين لنا أن أهداف الرقابة المالية تتركز في المحافظة على الأموال العامة من خلال مراقبة التصرفات المالية للإدارات العامة، وضمان عدم مخالفتها للقوانين، والأنظمة واللوائح، وضمان تحقيق الأهداف المحددة لكل إدارة وتحقيق أفضل النتائج بكل كفاءة وفعالية اقتصادية.

ثانيا : خصائص نظام الرقابة .

- تقديم معلومات صحيحة : فالمعلومات الخاطئة أو المشوهة تضل عملية اتخاذ القرارات و كثيرا ما تؤدي إلى نتائج من المتوقع .

- حسن توفير المعلومات المقدمة : حيث تفقد المعلومات التأخير معناها و فائدتها جزئيا أو كليا ،فحصول المنشأة مثلا على معلومات صحيحة تتعلق بشروط دخول إحدى المناقصات أمر لا قيمة له إذ جاء بعد انقضاء الأجل أو المواعيد المحدد للدخول .

- الاقتصاد في التكاليف ف شراء نظام الكتروني شديد التطور من أجل عمليات رقابية يمكن ضبطها باستعمال أنظمة أبسط و أقل تكاليف بكثير لا يعتبر اقتصاديا ما دامت الفوائد المتحصل عليها لا توازي التكاليف .

- سهولة الفهم : إذ لم يفهم المسير أو المسؤول جيدا نظام الرقابة و طبيعة النتائج و المعلومات التي يقدمها فإن سيسعى تفسيرها الأمر الذي يؤدي إلى اتخاذ قرارات خاطئة .

- التركيز : تجذب انتباه المسير بسرعة إلى الانحرافات التي تشكل نقاط اختناق أو تعرقل سير العمل و انسياب الإنتاج وهو أمر يرتبط بمفهوم الرقابة .

- تسهيل اتخاذ القرارات : بتقديم معلومات واضحة و محددة تصبح أساسا لاتخاذ القرار ودون حاجة للتفسير و التحليل والاستقصاء تلك الأمور التي تستهلك وقت المسير و تعقد مهمة ¹.

¹ محمد رفيق الطيب ،مدخل للتسيير و طائف و تقنيات ، طبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية ، بدون مكان نشر، بدون سنة نشر، منقحة، ص 276-277 .

المطلب الثاني: أهمية و أنواع الرقابة

أولاً: أهمية الرقابة

و تبرز أهمية الرقابة بوضوح نتيجة لطبيعة المنظمات العامة المعقدة من الناحية ، و نتيجة لصعوبة فهم المتغيرات النفسية و الاجتماعية لأعضاء منظمات الإدارة العامة ومدى تأثير ذلك على استقرار و استمرارية المنظمات العامة في أداء مهامها بنفس الكفاءة و الفعالية من ناحية أخرى ، إن عناصر العملية الإدارية مثل التخطيط و التنظيم و اتخاذ القرارات .

لا تكفي وتفقد فعاليتها و أهميتها بدون وجود نظام رقابة فعال مما يعرقل منظمات الإدارة العامة في تحقيق الأهداف العامة المنشودة بالكيفية المتوقعة ، فوجود نظام رقابة فعال يمكن في واقع الحال منظمات الإدارة العامة من تدارك الأخطاء و تصحيح الانحرافات إن وجدت ، إلى جانب إمكانية التنبؤ ببعض الأخطاء أو الانحرافات المستقبلية حتى يمكن تجنبها قبل وقوعها .¹

ثانياً: أنواع الرقابة

- من الرقابة حيث الجهة التي تتولى الرقابة:

يمكن تقسيم الرقابة المالية من حيث الجهة التي تتولى القيام بها إلى نوعين من الرقابة.

1- الرقابة الداخلية: وهي الرقابة التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها على الوحدات التابعة لها، فهي

رقابة ذاتية تمارسها الوحدات القائمة بالتنفيذ و المشرفة عليه و يعتبر من قبل الرقابة الداخلية.

- إدارة المراجعة الرقابة مستوى الوحدة .

- الرقابة على مستوى المصلحة أو المؤسسة أو رقابة هيئات القطاع العام، الشركات القابضة على الشركات التابعة لها.

- رقابة وزير الخزانة أو البنك المركزي على الوزارات و المصالح والوحدات ، وتعتبر هذا أيضا من قبل الرقابة الداخلية حيث أنها جميعها تخضع للسلطة التنفيذية في الدولة .

- الوزير التابع للوحدة أو المصلحة أو الهيئة .

¹ مصطفى عبدالله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة الثاني، الجامعية مفتوحة طرابلس ، بدون سنة نشر، ص344

الرقابة الخارجية: هي الرقابة التي تتولى ها أجهزه خارجية غير خاضعة للسلطة التنفيذية وهي في الغالب العموم رقابة لاحقة و قد تكون هذه الرقابة إدارية أو قضائية أو تشريعية وفي بعض الأحوال قد يباشر جهات الرقابة الخارجية أنواع الرقابة الأخرى السابقة للصرف و التنفيذ.¹

-الرقابة من حيث نطاق عملية التدقيق:

-الرقابة الكامل: و هنا يقوم المدقق بفحص القيود والمستندات و السجلات بقصد التوصل إلى رأى فنى محايد حول صحة القوائم المالية ككل وقد حاز هذا النوع تدقيقا كاملا تفصيليا أي يقوم المدقق بفحص القيود و غيرها 100% كانت المشاريع التي تدقق حساباتها صغيرة الحجم وعملياتها قليلة العدد وقد التحول هذا إلى تدقيق كامل اختياري نتيجة للتطور الذي حدث في مجال الأعمال و ما صاحب ذلك من نشوء الصناعات الكبيرة و الشركات المساهمة بحيث لم يصبح من المعقول أن يقوم والمدقق بتدقيق جميع العمليات وكافة السجلات و المستندات

- التدقيق الجزئي: وهنا يقتصر عمل المدقق على بعض العمليات أو البنود دون غيرها كأن يعهد إليه بتدقيق النقدية فقط أو جرد المخازن.

وفي هذه الحالة لا يمكنه الخروج برأى حول القوائم المالية ككل وإنما يقتصر تقرير المدقق على ما حدد له من مواضيع، ومن المرغوب فيه هنا لن يحصل المدقق على عقد كتابي يوضح نطاق عملية التدقيق الموكلة إليه حتى لا ينسب إليه إهمال أو تقصير في القيام بتدقيق بند لم يعهد إليه أصلا تدقيقه ، وبذلك يحمي نفسه بواسطة العقد من أي مسؤوليات كهذه.²

الرقابة من حيث التوقيت الزمني :

1- الرقابة المالية السابقة : وهي الرقابة التي تتم قبل اتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي إلى صرف الأموال العامة ، حيث لا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف ولهذا النوع من الرقابة وظيفة وقائية تتمثل في العمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات ، لذلك تسمى بالرقابة المانعة أو الوقائية ، وتمارس الرقابة المالية السابقة على النفقات العامة دون الإيرادات العامة .

¹ عوف الكفراوي ، مرجع سابق، ص 25 .

² عبد الرؤوف جابر ، الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية ، ط 1 ، دار النهضة العربية ، بيروت ، لبنان ، 2004 ، ص ص 26-

2- الرقابة الآنية : تتمثل هذه الرقابة في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة بذلك في الدولة على ما تقوم به السلطة التنفيذية من نشاط مالي يتعلق بالنفقات العامة والإيرادات العامة الواردة بميزانية الدولة وعادة ما تمارسها الرقابة الآنية (المرافقة للتنفيذ) للجان البرلمانية المختصة المنبثقة عن السلطة التشريعية بالإضافة إلى الجهات التي تتولى الرقابة الداخلية ويتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرارية والشمول حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال ويتابع خطوات التنفيذ ومن أهم ميزاتهما القدرة على اكتشاف الأخطاء والإهمال فور وقوعه ، فيساعد على اتخاذ ما يلزمهم من الإجراءات التصحيحية ولا يوجد كثير من النقد لهذا النوع من الرقابة وإن كان يوجد النقد للقائمين به إذا انحرفوا عن الطريق الرقابي السليم وتحكمت فيهم أغراض أخرى أو كانوا غير قادرين على القيام من الناحية الفنية بأعباء الرقابة أثناء التنفيذ

3- الرقابة اللاحقة : وهي مراجعة وفحص الدفاتر الحسابية ومستندات الصرف والتحصيل والحساب الختامي وكافة النشاطات الاقتصادية في الهيئات والمؤسسات العامة ، وبعد أن تكون كافة العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت وذلك للوقوف على كافة المخالفات المالية التي وقعت ، وتتخذ الرقابة اللاحقة بدورها عدة أشكال فقد تقتصر على المراجعة الحسابية والمستندية 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 ، فالرقابة المالية اللاحقة تكشف الأخطاء والمخالفات المالية بعد أن تكون كافة التصرفات المالية قد انتهت لذلك أطلق عليها اسم (الرقابة الكاشفة) .¹

ثالثا : أساسيات الرقابة .

لكي تتم الرقابة على أساس سليم ، ولكي يتم الأداء و الانجاز على النحو الذي تحدده الأهداف و المعايير الموضوعية و الأجل أن تكون الرقابة أكثر فعالية ، فلا بد من الاسترشاد ببعض المبادئ التي نذكر منها :²

- 1- اتفاق النظام الرقابي المقترح مع حجم وطبيعة النشاط الذي تتم الرقابة عليه .
- 2- تحقيق الأهداف على مستوى عالي من الفعالية والكفاءة والعلاقات الإنسانية السليمة .
- 3- الموضوعية في اختيار المعايير الرقابية .
- 4- الوضوح وسهولة الفهم .
- 5- إمكانية تصحيح الأخطاء والانحرافات .

¹ محمد رسول العموري ، مرجع سابق ، ص ص 29-34 .

² نعيم إبراهيم الظاهر ، مرجع سابق، ص ص 191-192 .

6- توفير القدرات والمعارف الإدارية والفنية للقائمين على أجهزة الرقابة .

7- وضوح المسؤوليات وتحديد الواجبات .

8- الاقتصاد والمرونة .

9- استمرارية الرقابة .

10 - دقة النتائج ووضوحها.

رابعا : أساليب الرقابة .

للرقابة أساليب متعددة تعتمد على درجة البساطة أو تعقيد العمل الذي أعدته من أجله ، كذلك تعتمد على حجم المؤسسة وطبيعة تخصصها ومجال عملها ، ومن أهم هذه الأساليب نذكر:

1- الأساليب الوصفية :

أ- سجلات الدوام : وهي سجلات يسجل عليها العامل ساعات دوامه وانتهائه من العمل وساعات المغادرة من العمل كذلك .

ب- سجلات الزمن : ويستخدم هذا الأسلوب في الرقابة على ساعات العمل .

ت- الرسوم البيانية: وهي عبارة عن رسوم بيانية تعتمد على حقائق وأرقام لفترات تاريخية سابقة .

ث- التحاليل المخبرية: يستعمل هذا الأسلوب في التحليل الكيميائي والفيزيائي لبعض السلع المنتجة ، للتأكد من مواصفات السلع المنتجة ومستويات جودتها وسلامتها .

3-2- الأساليب الميدانية : وهذه الأساليب تقوم على أساس الزيارات لمواقع العمل والإنتاج والاطلاع المباشر على ما يحدث في كل مواقع المؤسسة .

2- الأساليب الكمية :

أ-نسبة السيولة :وهذه النسبة تهدف إلى قياس مدى قدرة المؤسسة على سداد ديونها.

ب-نسبة المديونية : أن هذه النسبة تعكسه مدى قدرة المؤسسة في اعتمادها تمويل عملياتها التجارية .

ج-نسبة الربحية :أن هذه النسبة تعكسه مدى قدرة المؤسسة على تحقيق الأرباح و رفع نسبة العائد .

د-الميزانيات التقديرية :أن هذه الميزانيات تصور الوضع المالي المستقبلي للمؤسسة معتمد على القوائم لفترات زمنية سابقة .

3- الأساليب الشبكية :من أبرز هذه الأساليب ما يعرف بخريطة بيرت وبأسلوب المايسار الحرج ،وفي كلا الأسلوبين تبوب العمليات الأساسية في المشروع وفق الترتيب المنطقي التاريخي للعمليات المختلفة¹ .

¹ عمر السعيد أخرون ، مبادئ الادارة الحديثة ، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2003 ، ص ص140-143 .

المبحث الثالث: آليات الرقابة على النفقات العمومية.

تمهيد:

تهدف المراقبة على تنفيذ الميزانية و العمليات المالية الأخرى التي تحقق أغراض سياسية منها الرقابة البرلمانية و كذلك الرقابة القضائية التي تمارس في مجال المالي (مجلس المحاسبة)، و أخرى مالية منها الرقابة الإدارية التي تقوم بها الهيئات العمومية التابعة للسلطة التنفيذية (المراقب المالي ، المفتشية العامة للمالية).

حيث تعد الرقابة الإدارية رقابة ذاتية تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها الأجهزة التابعة لها حيث يبرز كل من مهام المفتشية العامة للمالية و المحاسب العمومي و كذلك المراقب المالي و مجلس المحاسبة

حيث تعد الرقابة من أهم العناصر التي تتولى مالية للدولة و كذلك تسيير الأموال العامة من قبل مختلف مصالح و هيئات و المؤسسة العامة.

المطلب الأول: صلاحيات البرلمان في الرقابة على النفقات العمومية.

انطلاقاً من واجب البرلمان المنصوص عليه في المادة 100 من القانون الأساسي نصت مواد الدستور الخاص بالبرلمان على أن له السيادة في القانون ، التصويت عليه ، حيث حدود أكثر من 50 مجالاً يحق للبرلمان أن يشرع فيها إما بموجب قوانين عادية أو عضوية و المجلس الشعبي الوطني ،سلطة مراقبة الحكومة و مساءلتها ، و استجوابها و التصويت على سحب الثقة عنها ،وله مناقشة السياسة الخارجية للدولة (المادتين ،130 و 135)، أن الدستور قد مكن أعضاء البرلمان من صلاحيات و مهام ممتدة على مدار العديد من المواد ، و خصص أيضاً أكثر من مادة لهم في مجال الرقابة ، وأن إلزام الحكومة بتقديم عرض لغرفتي البرلمان عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية ، و قانون المتضمن تسوية الميزانية السنوية ، ووصولاً إلى أعضاء البرلمان من تحقيق مصلحة عامة.¹

أولاً: الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية

يمكن أن تكون رقابة البرلمان تنفيذ ميزانية الدولة ، و تندرج رقابة البرلمان خلال التنفيذ ضمن سلطاته

الدستورية في مراقبة النشاط العام للحكومة و يمكن استجوابها في مختلف القضايا المالية فلأعضاء الحق أن يطلبوا من أعضاء الحكومة ، بواسطة أسئلة شفوي كتابية أي توضيحات حول تنفيذ العمليات المالية الخاصة بنشاطهم حيث يمكن في أي وقت إنشاء لجان تحقيق في قضايا متعلق بتنفيذ الميزانية أما الرقابة اللاحق فإنها تتمثل بصفة عامة ، في تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرض عن استعمال الاعتمادات المالية الخاصة بالميزانية السنوية المالية المنقضية و هذا ما يسمى بقانون ضبط الميزانية.²

ثانياً: مراقبة استعمال الاعتمادات المالية للسنة.

نصت المادة 160 على أنه " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الإعتمادات¹ التي أقرتها لكل سنة مالية، تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة في البرلمان."

¹ عبد القادر شربال، قرارات وأراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دون سنة نشر، ص ص، 18 - 19.

² محمد مسعى، مرجع سابق، ص 112

الفصل الثاني دور الهيئات العمومية النظامية في الرقابة على النفقات العمومية

وأن الحكومة ملزمة بإعداد ذلك العرض بناء على المعطيات المالية المتوفرة لديها وتقديمه أمام كل غرفة من غرف البرلمان مبينة فيه المبالغ المالية المعتمدة من البرلمان وكيفية صرفها وما تبقى منها وأسباب عدم إنفاقها.¹

لقد مكن التعديل الدستوري 1996/11/28 مجلس الأمة، كما المجلس الشعبي الوطني من حقه رقابة أعمال الحكومة ، إذ يقوم مجلس الأمة برقابة برلمانية سياسية طبقاً لأحكام الدستور وهو في ذلك يستعمل عدداً من الوسائل الرقابية وهي:²

1- أسلوب المناقشة: بالنسب لعرض برنامج الحكومة لبيان السياسة العامة السنوي لقانون المالية، وميزانية الدولة.

2- الاستماع لأعضاء الحكومة: من خلال لجان المجلس.

3- استجواب الحكومة:

4- التحقيق البرلماني:

الرقابة المالية، لكن رغم تعدد آليات ممارسة الرقابة البرلمانية من طرف مجلس الأمة ومجلس الشعبي ، إلا أنها تبقى في مجملها، ليس لها أثر فعال ، نتيجة لانعدام الأثر المترتب على استعمال بعض الآليات الرقابية ، فمناقشة عرض برنامج الحكومة ، أو حتى مناقشة بيان السياسة العامة السنوية ، يقتصر أثرهما على إمكانية إصدار لائحة.

المطلب الثاني: مهمة مجلس المحاسبة في الرقابة على النفقات العمومية.

أولاً: مهمة مجلس المحاسبة

تنحصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية ولا تخضع لاختصاص هذه المجلس العمليات الخاصة بالأموال التي تتداولها طبقاً للقانون المدني والقانون التجاري للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

بينما الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/7/1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة ، جعل مجلس المحاسبة يمثل المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

¹ سعيد بو الشعير ، مرجع سابق ، ص ص 188-189

² عقيلة حرياش ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، القبة القديمة ، الجزائر، 2013، ص 110.

ثانيا: مراقبة مجال تدخل مجلس المحاسبة.

1- مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تبنى عليها قواعد المحاسبة العمومية.

2- الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين .

3- مراقبة الحسابات ومراقبة تسيير بعض المصالح والهيئات التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس المحاسبة المسندة إلى أجهزة التفتيش وتمارس هذه الرقابة تحت مراقبة مجلس المحاسبة.

4- يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة. ويتمتع في هذا الصدد بحق الاطلاع وبصلاحية التحري.

يستشار مجلس المحاسبة في مشاريع القوانين التي تضمن نظام الموازنة.

ثالثا: أهداف رقابة مجلس المحاسبة.

تهدف الرقابة إلى ممارستها مجلس المحاسبة من خلال النتائج إلى يتوصل إليها التي تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية وتقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العامة بحيث أن المجلس المحاسبة يتمتع بصفة القضائية و كذلك باختصاص إداري في ممارسة المهمة الموكلة إليه ويتمتع المجلس المحاسبة باستغلالية الضرورية ضماناً لموضوعية والحيادية والفعالية في أعماله.¹

¹ العيفا أو يحيي، مرجع سابق، ص 415 - 417

المطلب الثالث : مهام كل من مفتشية العامة للمالية والمراقب المالي والمحاسبة العمومية في الرقابة على النفقات العمومية.

أولاً: مهام المفتشية العامة للمالية.

إنشاء مجلس المحاسبة بموجب القانون 50/80 يعتبر أعلى وأهم هيئة رقابة على مستوى الوطني وهي تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية ويتكون مما يلي.

من جهة

- رئيس مجلس المحاسبة
- نائب الرئيس
- رؤساء الغرف
- رؤساء الفروع
- المستشارون
- المحاسبون

من جهة أخرى.

- الناظر العام
- النظار المساعدون.¹

ثانياً: مهام المراقب المالي.

-عناصر الالتزام بالنفقة الخاضعة للرقابة .

للتأكد من صحة الالتزام بالنفقة يستوجب فحص العناصر التالية.

- صفة الأمر بالصرف كما ورد تحديه في القانون والتنظيم.
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- التخصص القانوني للنفقة.

¹ الاسود الصادق ،مرجع سابق،ص141

- مطابقة النفقة الملزم بها القوانين و التنظيمات المعمول بها.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبنية في الوثيقة المرفقة.

2- قبول التأشير أو رفضها.

تنتهي إما بالتأشير على النفقة الملزم بها أو برفضها.

أ- التأشير على الالتزام بالنفقة.

يضع المراقب المالي تأشيرته على استمارة الالتزام عندما تتوفر في هذا الالتزام جميع الشروط القانونية كما تعتبر التأشير في حالة صحة النفقة واجبة على المراقب المالي في حين رفضها تعسفياً في استخدام السلطة.

ب- رفض على الالتزام بالنفقة التأشير.

إذا يبين للمراقب المالي أن الالتزام بالنفقة المعروض عليه غير قانوني ويكون هذا الرفض مؤقتاً كالتالي.

- اقتراح الالتزام مشوب بمخالفة للتنظيم قابلة للتصحيح.

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.

- نسيان بيان هام في الوثائق.

ويكون الرفض النهائي للتأشير كالتالي:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها وعدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية

ويجب على المراقب المالي أن يطلع الأمر بالصرف بكل الأسباب الرفض المؤقتة والنهائية¹.

¹ يلس شاوش بشير ، مرجع سابق، ص 259-261

ثالثاً: مهام المحاسب العمومي.

يكمل مهام المحاسب العمومي فيما يلي:¹

- تفاصيل الوضعية المالية لمختلف الحسابات وأرصدها المستخلصة من الدفاتر المحاسبية الرئيسية.
- المبلغ الإجمالي للديون المؤسسة (تفاصيل هذه الديون تسجل على قائمة منفصلة وترفق بها المحضر).
- المبلغ الإجمالي لمديونية المؤسسة (تفاصيل هذه المديونية تسجل على قائمة منفصلة وترفق بهذا المحضر).
- رصيد حساب البريدي (جدول تسوية الحساب البريدي يرفق بهذا المحضر).
- رصيد حساب الخزينة (جدول تسوية حساب الخزينة يرفق بهذا المحضر).

¹ الأسود الصادق، مرجع سابق، ص 15.

خلاصة الفصل:

من خلال دراستنا في هذا الفصل لمختلف جوانب الهيئات العمومية النظامية و الرقابة على النفقات العمومية حيث أن البرلمان يراقب و يقيم أعمال السلطة التنفيذية لتحقيق المصلحة العامة بينما مجلس المحاسبة يراقب أوجه انفاق الأموال العمومية حيث تسعى لتحقيق أهدافها من خلال الرقابة على النفقات العمومية على اختلاف أنواعها التي تحقق النفع العام . حيث تعد الرقابة البرلمانية مثل مجلس المحاسبة ، التي تمارس في المجال المالي بينما توجد رقابات أخرى مالية منها المراقب المالي ، المفتشية العامة للمالية ، المحاسب العمومي ، و هي رقابة ذاتية تمارسها السلطة التنفيذية ، وفي الأخير إن الهيئات العمومية النظامية هدفها هو الرقابة على النفقات العمومية .

الفصل الثالث

دراسة حالة الإقامة الجامعية برطال بوزيد الأغواط

تمهيد:

في الفصلين السابقين تعرفنا على مفهوم النفقات العمومية وكذلك الهيئات العمومية المكلفة بالرقابة عليها وطرق وأساليب الرقابة ، و في هذه الفصل وبهدف الاطلاع على طرق وأساليب الرقابة على النفقات العمومية من طرف الهيئات العمومية ، بشكل عملي واخترنا الإقامة الجامعية برطال بوزيد في مدينة الاغواط كإدارة عمومية ينطبق على نفقاتها مفهوم العمومية والمحاسب العمومي في هذه الإقامة يعتبر هيئة عمومية متخصصة في الرقابة على النفقات العمومية .

وقد استخدمنا المقابلة كإحدى أدوات جمع المعلومات من خلال قيامنا بالمقابلة مع السيد مدير الإقامة وقد قمنا بطرح مجموع من الأسئلة عليـة .

وبناء على ماسبق سنحاول التطرق إلى:

المبحث الأول : بطاقة فنية حول الإقامة الجامعية برطال بوزيد الاغواط .

المبحث الثاني: أسئلة المقابلة و تحليل و الإجابة

المبحث الأول : التعريف بالميدان الدراسي .

تمهيد:

عرفت الجزائر في بداية الالفينيات إنشاء عدة أقامات جامعية خدماتية و من الاقامات التي أنشئت في هذه الفترة هي الإقامة الجامعية برطال بوزيد بالاغواط ،وهي الإقامة محل الدراسة في هذا البحث.

المطلب الأول:بطاقة فنية حول الإقامة الجامعية برطال بوزيد الاغواط :

أولاً:التعريف بالإقامة الجامعية .

الإقامة الجامعية بوشريط لشخم انشأت في 2014/10/26،تابعة لمديرية الخدمات الجامعية بالاغواط ، مخصصة للطلبة وتقع الإقامة الجامعية بحي الوثام بالاغواط ،حيث أن الإقامة الجامعية مساحتها الإجمالية تقدر ب 6244200م ،بينما المساحة المبنية تقدر ب 7489م ،،حيث أن الطاقة النظرية تقدر ب 2995 سرير ،والطاقة الفعلية (عددا الطلبة المقيمين) أكثر من 3000 طالب ،وتتوزع غرف هذه الإقامة على 10أجنحة ،03أجنحة تحوى على أكثر من 1000غرفة و 7أجنحة تحوى على أكثر من 1900 غرفة ،لكن العدد الإجمالي للغرف تقدر ب1500غرفة .

بينما مساحة هذه الغرف تتباين بين 7.5م بالنسبة 3أجنحة و 9م بالنسبة 7أجنحة .

كما تحوى هذه الإقامة على مطاعم واحد يحتوى على 500مقعد وكذلك قاعة مطالعة تحوى على40مقعد وقاعة الانترنت على 20مقعد وقاعة رياضة ، كما أن من ضمن الهياكل التابع لهذه الاقامة الادارة و العيادة ،وأن عدد العمال يقدر ب 185عامل ،ومن ممتلكاتها يوجد سيارتين هما.

-سيارة إسعاف .

-سيارة نفعية .

ثانياً:هدف و طبيعة نشاط الإقامة الجامعية برطال بوزيد

-هدفها:

أن الهدف الذي أنشأت من أجله الإقامة الجامعية هو تقديم خدمات الإيواء وكذلك الإطعام خلال الموسم الجامعي كما تحتوي هذه الإقامة على خدمات أخرى كالوقاية الصحية و النادي و النشاطات المختلفة بالإضافة إلى قاعة انترانت و مكتبة وهدفها هو حماية الطالب وخدمتها والسهر عليها.

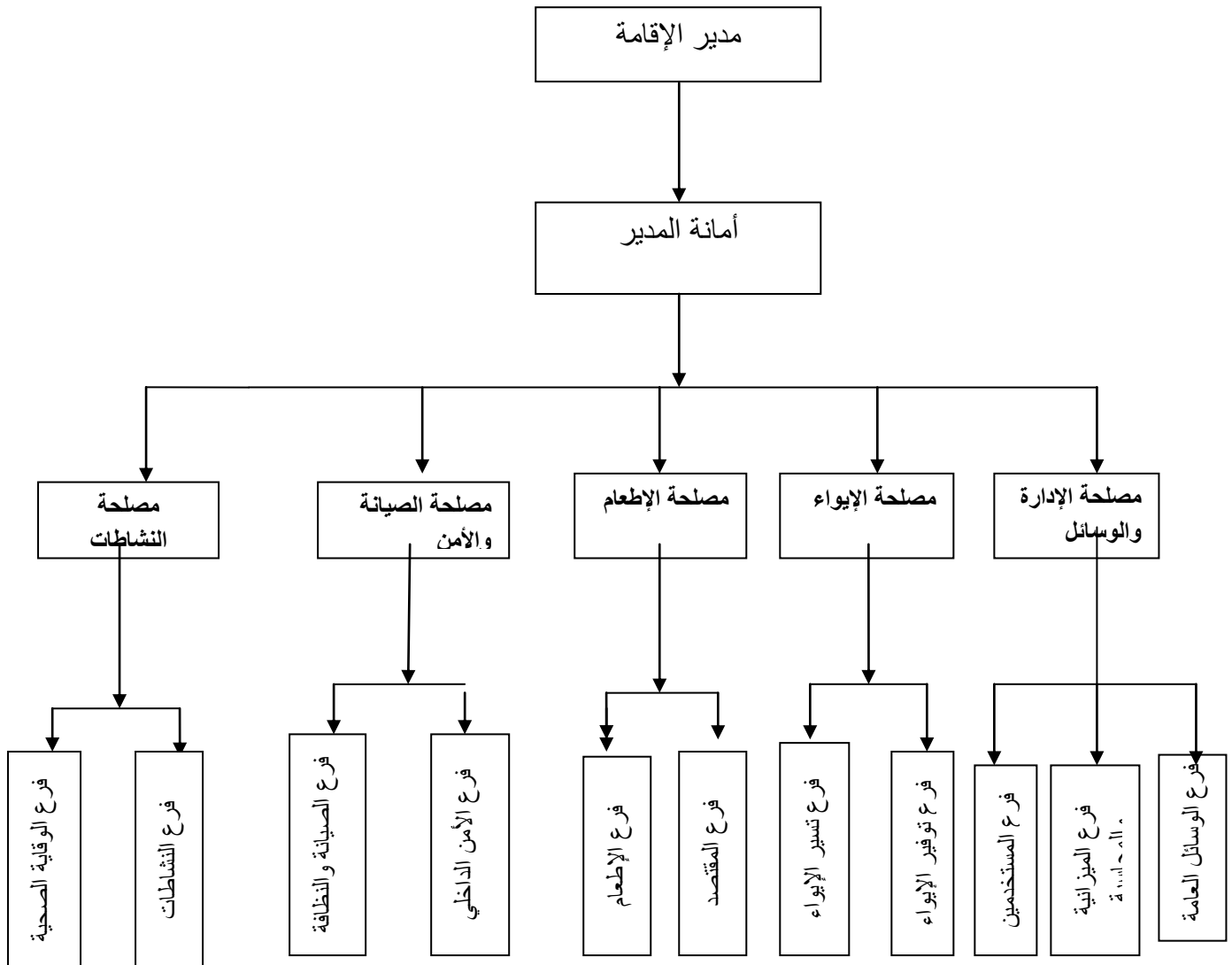
- طبيعة نشاط الإقامة :

أن أي إقامة جامعية هدفها هو خدمة الطالب أي أن طبيعة نشاط الإقامة الجامعية هو خدماتي .

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي .

من خلال الهيكل التنظيمي في الشكل رقم (04) يمكن لنا ملاحظة من النظرة الأولية له هو وجود مركز ،أي المدير العام وحدة فقط ،من يحق له اتخاذ القرارات، أما المصالح التابعة له فترطه بهم علاقات سليمة أي حسب التدرج السلمي للهيكل كل و بالتالي للسلطة ،و ما تم توضحه في الشكل التالي.

الشكل رقم: (04) الهيكل التنظيمي للإقامة الجامعية برطال بوزيد



شرح الهيكل التنظيمي:

1-مصلحة الإدارة و الوسائل:وهى مصلحة مكلفة ب .

ا-فرع الوسائل العامة :وهى فرع مكلف بإحصاء والجرد للتجهيزات المنقولة ،و الغير منقولة ،و متابعة المخزون الخاص بالمواد المكتبية و المواد النظافة و الصيانة و توزيعها على مصالح الأخرى .

ب- فرع الميزانية و المحاسبة : يقوم هذا الفرع بعمليات المالية المتعلقة بتسديد الفواتير و تسيير الميزانية (ميزانية التسيير فقط) ،و التأكد من الوثائق المالية الخاصة بالاقتناء و التسديد و إحصاء الديون و كافة الإجراءات المالية من مشروع ميزانية إلى غاية تسديد الفواتير و الوضعيات المالية الشهرية .

ج-فرع المستخدمين :و يقوم رئسي الفرع و المواطنين بمكتب الفرع بمتابعة الحضور اليومي للعمال و عمليات الترقية و تحسين الأداء .

2-مصلحة الإيواء:وهى مصلحة مكلفة بتوزيع الطالبات على الغرف و الأجنحة مع المتابعة لعمليات الإيواء و تحديد الغرف و التبرئة .

3-مصلحة الإطعام :وهى مصلحة مكلفة بتسيير المطعم و تقديم وجبة الإطعام للطالبات المقيمات و تحديد الحاجات من المواد الغذائية و الخضر والفواكه ،و العمليات الإطعام التابعة لها .

4-مصلحة الأمن و الصيانة و النظافة :وهى مصلحة مكلفة بالأمن الداخلي للإقامة و عمليات الصيانة المختلفة ،كالنجارة ،و التلحيم ،و شبكة المياه ،و شبكة الكهرباء و التدفئة ،مع النظافة .

5-مصلحة النشاطات :وهى مصلحة تقدم نشاطات مختلفة للطالبات ،رياضة و ثقافة و القيام برحلات لفائدة الطلبة .

المبحث الثاني : أسئلة المقابلة و تحليل و الإجابة

تمهيد:

في هذه المبحث نستعرض الأسئلة التي تم طرحها على السيد بن قاسيمي أحمد عون محاسب الدولة و كانت الإجابة المقدمة من طرفه على النحو التالي .

1- ما هي أسس الرقابة بالنسبة إلى أمر بالصرف ؟

و ينقسم إلى نوعين :هما الرقابة القبلية و الرقابة البعدية.

أ- الرقابة القبلية : وتتم عن طريق هيئات متخصصة وتمثل في المراقب المالي والذي يقوم بمراقبة تنفيذ الميزانية (صحة النفقة و متابعة الاعتمادات المالية).

ب- الرقابة البعدية : تقوم بها هيئات خاصة و تتمثل في المتفشية العامة للمالية و المجلس المحاسبة .

2- ما هي أسس الرقابة بالنسبة إلى المحاسب العمومي ؟

تتم مراقبة و تعبیر هذه المراقب بعدية أي بعد تسديد النفقات العمومية ، و تحصيل الإيرادات و هذه الهيئات الرقابية تتمثل في المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة و كذلك المصالح الأخرى المفوض لها المراقبة .

3- ما هي المهام التي يقوم بها المحاسب العمومي ؟

وتتمثل مهام المحاسب العمومي في تسديد النفقات العمومية و تحصيل الإيرادات العمومية، وكذلك مسك الدفاتر المحاسبية والجرد.

4- ما هي وظائف المحاسب العمومي ؟

فهي تتمثل في التأكد من صحة النفقات العمومية ، وكذلك تطبيقها لقانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، أما بالنسبة للإيرادات فهو يقوم بتأكد من صحة الإيراد قبل تحصيله.

5- من هم الأشخاص الذين يتعاملون مع المحاسب العمومي ؟

الأشخاص الذين يتعامل معهم المحاسب العمومي هم :

-الأمر بالصرف .

-الخزينة العمومية .

-مصالح البريد.

وكلنا حسب إختصاصه .

6- كيف يقوم المحاسب العمومي بالرقابة على النفقات العمومية من جانب التسيير ؟

يقوم المحاسب العمومي بالرقابة على النفقات العمومية وكذلك حسب الوثائق المقدمة له و التي ترفق بجوالة التخليص الصادرة عن الأمر بالصرف (فواتير ،سند الطلب ،كشف الالتزام)،حيث يتأكد المحاسب العمومي من صحة هذه النفقات العمومية من حيث المصلحة المنجزة ،و جردها .

7- كيف يقوم المحاسب العمومي بالرقابة على الإيرادات ؟

يقوم المحاسب العمومي بالرقابة على الإيرادات عن طريق التأكد من صحة تصفية الإيراد و أن يكون مبين في ميزانية ميزانية المؤسسة .

8- ما هي الأوامر بالصرف؟

وهي التي يصدرها الأمر بالصرف في حوالات التخليص.

9- ما هي طبيعة عمل المحاسب العمومي داخليا؟

تتمثل في مراقبة الوثائق المحاسبية و تسديدها و تدوينها في سجلات الخاصة .

-سجل النفقات .

-سجل الإيرادات.

- سجل حساب الجاري للخرينة .

- سجل حساب الجاري للبريد.

- سجل العمليات خارج الميزانية .

10- ما هي طبيعة عمل المحاسب العمومي خارجياً؟

الاتصال بالمصالح الخزينة العمومية الولائية، حيث يوجد هناك حساب الإقامة لوضع حالات التسديد، أو الإشعارات بدفع، و صكوك الخزينة من أجل دفعها للزبائن الإقامة الجامعية، للفائدة حساباتهم البنكية، و متابعة عمليات الحساب المفتوح لدى الخزينة باسم الإقامة الجامعية .

11- من هو الأمر بالصرف؟

يعد الأمر بالصرف كل من يقوم بتنفيذ ميزانية من حيث الإيرادات عن طريق إجراءات التصفية والالتزام بها.

12- كيف تتم مراقبة الأمر بالصرف؟

تتم مراقبة الأمر بالصرف من طرف مؤسسة الدولة بما فيها أجهزة المراقب الذكورة سابقاً (مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية... الخ).

13- ما هي طرق المراقب على النفقات العمومية؟

تخضع النفقة العمومية للرقابة بنوعيتها إلى.

أ- الرقابة القبيلية : يقوم من بها كل المراقب المالي و المحاسب العمومي.

ب- الرقابة البعدية : تقوم بها أجهزة الدولة المختصة في ذلك، و تتمثل في المفتشية العامة للمالية، و المصالح التابع للوزارة المالية، مجلس المحاسبة، و تكون هذه المراقب على وثائق محاسبية الثبوتية للنفقات العمومية والتأكد من مدى صحة و قانونية النفقة العمومية.

14- ما هو مبدأ الفصل بين مهام المحاسب العمومي والامر بالصرف؟

الفصل بين مهام المحاسب العمومي والامر بالصرف ونذكر هنا أن هناك فصل بين المهام الذي يقرؤه قانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1991 المتعلق بالمحاسب العمومي.

15- ما معنى قانون المالية ؟

قانون المالية هو الذي يقسم و يلخص لسنة مالية لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة و أعبائها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية ، و تنفيذ المخطط الانتمائي السنوي ، أن تكون هناك قوانين مالية تكميلية أو معدلة للإتمام أحكام القانون المالية لسنة أو تعديلها لسنة جارية .

16- ما معنى متابعة الاعتمادات المالية ؟

تخضع متابعة الاعتمادات المالية للمراقبة الامر بالصرف و المراقب المالي و المحاسب العمومي كل حسب إختصاصه وتكون هذه الاعتمادات المالية مسجلة في ميزانية أي هيئة ، و تخضع هذه الاعتمادات المالية لتأشيرات المراقب المالي.

الأمثال: (الرقابة على الإيرادات العمومية) .

- حقوق الايواء .

- حقوق النقل .

مدا خيل آخري : تتمثل في

- الأضرار التي تسببت فيها الطلبة أثناء أقامتهم في الغرف .

- بيع الخبز اليابس .

الأمثال (الرقابة على النفقات العمومية من جانب التسيير).

-لوازم المكتب.

-أجهزة الإعلام الآلي ،لواحقه.

-تهيئة و المباني الإقامة الجامعية .

-حصيرة السيارات (شراء قطع غيار السيارات التابعة للإقامة الجامعية).

-نفقات النشاطات الثقافية و العلمية و الرياضية لفائدة الطلبة .

خلاصة الفصل الثالث:

من خلال هذا الفصل، و بعد استعراض الإجابات المقدمة من طرف السيد مدير الإقامة ، على جملة الأسئلة المطروحة عليه، و التي تمثل وجهة نظره و رؤيته حول موضوع البحث، توصلنا إلى الآتي:

ينظر المحاسب العمومي إلى الأمر بالصرف على أنه كل من يقوم بتنفيذ الميزانية من حيث الإيرادات

عن طريق إجراءات التصفية و الإلتزام , وهو ما يتوافق مع القانون .

أسس الرقابة بالنسبة للأمر بالصرف تتمثل في الرقابة قبلية و البعدية حيث أن الرقابة قبلية تقوم بها هيئات متخصصة متمثلة في المراقب المالي الذي يقوم بتنفيذ الميزانية (صحة النفقة والإعتمادات المالية) , بينما الرقابة البعدية تقوم بها هيئات خاصة متمثلة في المفتشية العامة للمالية و كذلك مجلس المحاسبة .

أما بالنسبة للمحاسب العمومي تتم مراقبته عن طريق الرقابة البعدية أي بعد تسديد النفقات العمومية و كذلك تحصيل الإيرادات حيث أن هذه الهيئات الرقابية تتمثل في الهيئة العامة للمالية و مجلس المحاسبة و كذلك مصالح أخرى المفوض لها المراقبة .

إن المهام التي يقوم بها المحاسب العمومي و المتمثلة في تسديد النفقات العمومية و تحصيل الإيرادات العمومية في حين أن الأشخاص الذين يتعامل معهم المحاسب العمومي و هو الأمر بالصرف والخزينة العمومية , مصالح البريد و كلا حسب إختصاصه و هذا ما يتوافق مع القانون .

كما أن رقابة المحاسب العمومي على النفقات العمومية متمثلة في الوثائق المقدمة له ، و التي ترفق بحالة الصادر عن الأمر بالصرف (فاتورة , سند الطلب , كشف الإلتزام) ، حتى يتأكد المحاسب العمومي من صحة النفقة و المصالح المنجزة , بينما رقابة المحاسب العمومي على الإيرادات العمومية تكون عن طريق التأكد من صحة تصفية الإيراد و أن يكون هذا الإيراد مبين في ميزانية المؤسسة .

أما بالنسبة لطبيعة عمل المحاسب العمومي سواء داخليا أو خارجيا تتمثل في مراقبة الوثائق المحاسبية و تسديدها كذلك تدوينها في سجلات خاصة (سجل النفقات , سجل الإيرادات , سجل الحساب الجاري للخزينة , السجل الجاري للبريد , سجل العمليات خارج الميزانية) و أما خارجيا تتمثل في الإتصال بمصالح الخزينة العمومية الولائية ,

الفصل الثالث — دراسة حالة الإقامة الجامعية برطال بوزيد الانخراط

حيث يوجد هناك حساب الإقامة وضع لحالات التسديد, الإشعارات بالدفع و صكوك الخزينة من أجل دفعها لزبائن الإقامة الجامعية , لفائدة حساباتهم البنكية و متابعة عمليات الحساب المفتوح لدى الخزينة بإسم الإقامة الجامعية .

و تتم مراقبة الأمر بالصرف من طرف مؤسسة الدولة بما فيها أجهزة المراقبة المذكورة سابقا (مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية , المحاسب العمومي) ، في حين أن مبدأ الفصل بين مهام المحاسب العمومي و الأمر بالصرف و نذكر هنا أن هناك فصل بين المهام التي يقرؤها قانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1991 المتعلق بالمحاسب العمومي .

و في الأخير نقول أن هناك هيئات رقابية متمثلة في المراقب المالي و المحاسب العمومي و المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة , حيث أن في دراستي أخذت هيئة من الهيئات العمومية النظامية المذكورة سابقا.

خاتمة

من خلال هذا البحث سواء في شقه النظري والمتمثل في الفصل الأول والفصل الثاني وفي شقه التطبيقي الذي جاء في الفصل الثالث متمثلاً في دراسة حالة بإقامة حسوبي رمضان 03، توصلنا إلى مجموعة من النتائج التالية:

- النفقات العمومية تتمثل في المبالغ المالية التي تقوم الدولة بإنفاقها من أجل إشباع الحاجات المجتمع .
- الهيئات العمومية النظامية المكلفة بالرقابة على تنفيذ النفقات العمومية هم البرلمان ،مجلس المحاسبة ،المفتشية العامة للمالية ،المراقب المالي ،المحاسب العمومي والامر بالصرف بصفته طرف في حالات خاصة .

- يكمن دور البرلمان في هذه العملية في :

- ✓ الرقابة على تحديد الاعتمادات المالية في الميزانية العامة واستهلاكها
- ✓ البرلمان يراقب ويقيم أعمال السلطة التنفيذية لتحقيق مصلحة عامة
- ✓ تتمثل رقابته في تقديم الحكومة في كل غرفة من البرلمان عرض عن استعمال الاعتمادات المالية الخاصة بميزانية السنة المنقصة وهذا ما ينص عليه قانون ضبط الميزانية كما أن له رقابة قبلية من خلال مناقشة قانون السنة المالية القادمة .

- المحاسبة يقوم بمراقبة أوجه إنفاق الأموال العمومية بغرض حمايتها من التلاعب والاختلاس وتنحصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية ولا تخضع لاختصاص هذه المجلس العمليات الخاصة بالأموال التي تتداولها طبقاً للقانون المدني والقانون التجاري للمؤسسات العمومية الاقتصادية

-المفتشية العامة للمالية وهي :

إنشاء مجلس المحاسبة بموجب القانون يعتبر أعلى وأهم هيئة رقابة على مستوى الوطني وهي تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية

- المراقب المالي: هو هيئة رقابية للنفقات الملتزم بها على مستوى كل وزارة حيث أن في كل عقد يشكل التزام بنفقة يجب أن يخضع للتأشيرة القبلية للمراقب المالي الذي يستقبل كل الوثائق الثبوتية، ويجري فحص نظامية وشرعية محاسب العقد.

- المحاسب العمومي هو كل شخص مؤهل قانونيا للقيام بتحصيل الإيرادات ومراقبة حركة الأموال العمومية وكذلك مسك دفاتر المحاسبة والجرد .

- الأمر بالصرف هو كل شخص مؤهل قانونيا لتنفيذ الميزانية من حيث الإيرادات عن طريق التصفية والالتزام .

أما من خلال الدراسة الميدانية والتي كانت عبارة عن مجموعة من الأسئلة المطروحة على السيد بن قاسيمي أحمد عون محاسب الدولة والتي تمثل وجهة نظره لموضوع البحث سواء ما توافق مع القانون ومادة العامة المتعارف عليها ،وقد توصلنا إليه.

التوصيات

- يواجه المحاسب العمومي صعوبات في عمله مما يتطلب زيادة عدد العمال في المصلحة.
- لاحظت وجود نقص في الوسائل المادية في المصلحة مما يتطلب تدعيم الإقامة بوسائل حديثة .
- لاحظت من خلال البحث وجود نقص في الكتب على مستوى كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية مما يتطلب تدعيم الجامعة بهذه المراجع .

قائمة مراجع

قائمة المراجع

أولا : المراجع باللغة العربية

أ-الكتب:

1. . أحمد صقر عاشورة، الإدارة العامة، دار النهضة العربية للطباعة و النشر ، بيروت ، الطبعة الاولى، 1979.
2. . بركات مُجَد ، النظام القانوني لعضوية البرلمان ، ديوان المطبوعات الجامعية ، جامعة الجزائر، 2012، (بدون طبعة).
3. . بلعروسي أحمد اليتجاني، قانون المحاسبة العمومية، دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع ،الجزائر، الطبعة الأولى، 2011.
4. . جمال الدين لعويسات ، مبادئ الإدارة ، دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع ، طبع في 2005 .
5. . حامد عبد المجيد دراز ، مبادئ المالية العامة ، مركز الإسكندرية للكتابة ، 2000، (دون طبعة).
6. . حسين الصغير ، دروس في المالية و المحاسبة العمومية ، دار المحمدية العامة ، الجزائر ، الطبعة الثانية، 2001 .
7. . خالد شحاذة الخطيب ، أحمد زهير شامية ، أسس المالية العامة ، دار وائل للنشر و التوزيع ، الطبعة الثالثة، 2007،
8. . سيعد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية ، بن عكنون ، 2013، (بدون طبعة).
9. . عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة، دار الجامعية الجديدة للنشر ، جامعة الإسكندرية، 2006 (بدون طبعة)
10. . عادل فليح العلي ، المالية العامة و التشريع المالي الضريبي، دار الحامد، عمان ، الطبعة الأولى، 2007 .

11. عبد الفتاح مُجّد الصحن، فتحي رزق السوافيري، الرقابة و المراجعة الداخلية، الدار الجامعية، 2004. (بدون طبعة).
12. عبد القادر شربال، قرارات وراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومه للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، (بدون طبعة و تاريخ).
13. عبد المنعم فوزي، المالية العامة و السياسة المالية، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، جامعة
14. عقيلة خرياش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، القبة القديمة، الجزائر، 2013، (بدون طبعة).
15. عمر سعيد، وآخرون، مبادئ الإدارة الحديثة، عمان، مكتسب دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2003.
16. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار للطباعة الاوفست، جامعة الإسكندرية ، الطبعة الثانية، 2004 .
17. مُجّد البنا، مدخل الحديث اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، 2009، (بدون طبعة).
18. مُجّد الطاقة، اقتصاديات المالية العامة ، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2007 .
19. مُجّد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة دمشق، الطبعة الأولى، 2005 .
20. مُجّد رفيق الطيب، مدخل التسيير أساسيات وظائف و تقنيات، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، منقحة، (بدون سنة).
21. مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2008 .
22. مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة ، الجامعة المفتوحة طرابلس، الطبعة الثانية، 2003.

23. . نعيم إبراهيم الظاهر، أساسيات الإدارة المبادئ و التطبيقات الحديثة، دار للكتابة العالمي للنشر و التوزيع، عمان، 2009 .
24. . نوزاد عبد الرحمن الهيستي، منجد عبد اللطيف الخشالي ، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة ، دار المناهج للنشر و التوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2007 .
25. . يلس شاوش بشير، المالية العامة (مبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري (، 2007، (بدون دار النشر و الطبعة).
26. . أعاد حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة، عمان، الطبعة السابعة، 2010
27. . برهان جمل، المالية العامة دراسة المقارنة ، دار طلاس، دمشق، الطبعة الأولى، 1992 .
28. . حسين مصطفى حسين ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، عنابه، الطبعة الخامسة، 2006 .
29. . عبد الرؤف جابر، الرقابة المالية و المراقب المالي من الناحية النظرية، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2004 .
30. . عمر يحياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2005، (دون طبعة).
31. . محززي مُجّد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الثانية، 2005 .
32. . مُجّد الصغير بعلي، المالية العامة ، دار العلوم ، ملحق قوانين المالية العامة، جامعة عنابه، (بدون طبعة و سنة).
33. . مُجّد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليه، الجزائر، طبعة ثانية منقحة، 2003 .
34. . العيفا أو يحيي، النظام الدستوري الجزائري، الجزائر، الطبعة الثانية، 2004، (بدون دار النشر).

35. المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، البرلمان في الدولة العربية (الأردن، لبنان

،المغرب،مصر)، حقوق الطبع و النشر والتوزيع عائد للمركز العربي لتطوير حكم القانون و

النزاهة ،بيروت ،2007 .

الكتب باللغة الأجنبية:

1. Alain Burlaud, control de gestion, Manuel et Application, édition Foucher, Frans, 2010.
2. P.lauzel et R.teller, contrôle de gestion et budgets, 7^{em} éditions, sirez éditions, Paris,1994.

ب-الرسائل الجامعية :

1. جمال يرقى، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في الميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ،كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التسيير والعلوم التجارية ،تخصص:تسيير ،جامعة الجزائر،2001/2002.

2. بن نواز بومدين، النفقات العامة على التعليم ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التسيير و العلوم التجارية ،تخصص:تحليل اقتصادي،جامعة أبو بكر بلقايد،تلمسان ،2010/2011.

3. على دحمان مُجدّد، تقييم نفقات الصحة و التعليم ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التسيير و العلوم التجارية ،تخصص:تسيير المالية العامة ،جامعة أبو بكر بلقايد،تلمسان،2010/2011.

4. راجحي بو عبد الله ،تمويل نفقات التكوين المهني و دورة في التنمية الاقتصادية ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ،كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التسيير و العلوم التجارية ،تخصص :تسيير المالية العامة ،جامعة أبو بكر بلقايد،تلمسان ،2010/2011.

. الأسود الصادق، مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العمومية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، كلية الاقتصادية و العلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر (3)، 2010/2011.

6. مُجَّد الصالح فنيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر (1)، بن يوسف بن خده، 2012.

7. نصير عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، تخصص: إدارة مالية، جامعة أمجد بو قرة، بومرداس، 2011/2012.

8. حنيش أحمد، آفاق نظام الرقابة في ظل عضرنة الموازنة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التسيير و العلوم التجارية، تخصص: نقود ومالية، جامعة الجزائر، دالي إبراهيم، 2009/2010.

ج- الجرائد والملتقيات:

1. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 9، 43 ربيع الأول عام 1412م.

د- مواقع:

<http://WWW.comptes.ory.dz>

