



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة عمار ثليجي الأغواط  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية



الموضوع:

# دور المراقب الميزانياتي في ترشيد النفقات العامة

مذكرة مكملّة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

تخصص: تنظيم سياسي وإداري

إشراف الدكتور:

- د/ حماد مختار

إعداد الطالبة:

- قادري سهام

لجنة المناقشة:

|              |                 |             |
|--------------|-----------------|-------------|
| رئيساً       | أستاذ مساعد - ب | مرد أحمد    |
| مشرفاً مقررأ | أستاذ محاضر - أ | حماد مختار  |
| مناقشاً      | أستاذ محاضر - أ | مولاي مرزوق |

السنة الجامعية 2025/2024

## شكر و تقدير

حمدا لمن أبدع الكون على غير سابق مثال... وشكرا لمن أودع فيه ما فيه من عبر و أمثال... و ثناء على من علم بالقلم... علم الإنسان ما لم يعلم ... و الصلاة و السلام على سيدنا محمد و على آله و صحبه و من إهتدى بهديه.

لا يسعنا إلا أن نتقدم بعد شكر الله بشكر كل من كان سببا في إتمام هذه الدراسة و ذلك عملا بالتوجيه النبوي الكريم (من لم يشكر الناس لا يشكر الله).

و إعتزافا بالفضل و الجميل إلى أهله ، فإنني أخص بالشكر و التقدير المشرف على هذه الرسالة الدكتور حماد مختار، الذي أعطانا من وقته و جهده و عمله للوصول بهذا العمل إلى المستوى العلمي اللائق ، فجزاه الله عنا خير الجزاء و أمدّه في عمره و أحسن عمله.

كما ونتقدم بالشكر و التقدير لأعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة لإثرائها و الإرتقاء بها لتظهر بالشكل المطلوب فجزاهم الله خير الجزاء.

و كذلك لكل من مد لي يد العون سواء بالتوجيه و تزويدنا بالمراجع و لا نملك لهم جميعا إلا الدعاء الخالص بأن يجزي الله لهم الأجر و المثوبة .

و ختاماً أسأل الله العليّ القدير أن يجعل أعمالنا خالصة لوجهه الكريم .

إهداء

نحمد الله و نشكره على فضله و امتنانه علينا أنه يسر

وسهل

لنا إكتساب العلم و أمدنا بعونه لإنجاز هذا العمل أما بعد

أهدي هذا الجهد المتواضع :

إلى أُمي الغالية أطال الله بقائها

إلى روح أبي الطاهرة

سهام قادري

مقدمة

للدولة دور كبير في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال ضمانها لتوفير الحاجات القاعدية لمواطنيها بواسطة مؤسساتها الناشطة في مختلف القطاعات الحساسة على غرار قطاع الصحة، قطاع التربية والتعليم وقطاع الأمن وغيرها من القطاعات الضرورية، وهذا ما يتطلب أموالا ضخمة تقتطع من الخزينة العمومية والتي تشكل في مجملها ما يسمى بالنفقات العمومية. وأهم ما يميز النفقات العمومية لمختلف الدول عبر التاريخ هو ظاهرة تزايدها المستمر، مما جلب اهتمام العديد من الاقتصاديين و جعلهم يبذلون الجهود في تحليلها ودراسة وتحديد أسبابها قصد إعطاء صورة واضحة عن واقع هذه النفقات ، ومنه يتسنى لمختلف الدول معرفة مدى خطورة هذه الظاهرة وبالتالي توجيه سياساتها في الإنفاق العام وفق أسس مدروسة ، خاصة في ظل تطور دور الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي وفي الحياة الاجتماعية . وبالنظر إلى ضرورة إنفاق الدولة لتلبية الحاجات العامة لمواطنيها مع التوسع المستمر في حجم هذا الإنفاق ، سارعت معظم الدول في العالم إلى انتهاز سياسة لترشيد نفقاتها قصد إعطائها فعالية أكثر في تحقيق المنفعة العامة بأقل تكلفة، وهذا اعتمادا على آليات وقوانين تنظيمية تفرض على مسيري المؤسسات العمومية تبني هذه السياسة وتجسيدها على أرض الواقع. والجزائر كغيرها من الدول أخذت على عاتقها مسؤولية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتلبية الحاجات الضرورية للمجتمع بالجمان ، خاصة في القطاعات الحساسة على غرار التعليم والصحة، بالإضافة إلى المشاريع الكبرى المتعلقة بالبنى التحتية كإنجاز الطرقات والسكنات الاجتماعية ، وهو الأمر الذي أدى إلى التزايد المستمر للنفقات العمومية ودفع بالحكومة إلى انتهاز سياسة ترشيد النفقات العمومية من خلال اتخاذ عدة إجراءات واعتماد آليات للحد من هذه الظاهرة. :إن النفقات العمومية قبل تنفيذها، لا بد أن تخضع إلى نوع خاص من الرقابة الخارجية، ألا خصيصا وهي رقابة المراقب المالي، الذي وضع لمراجعة كل أنواع التصرفات المالية، للوقاية من الانحرافات وانتهاك قواعد صرف الأموال العامة، بحيث يؤشر على كل المعاملات المالية، بعد التأكد من مشروعيتها ومطابقتها، للقوانين والتنظيمات المعمول بها، سواء تعلقت الصفقات بقسم التجهيز أو الاستثمار أو قسم التسيير. وتعتبر هذه الرقابة حاسمة في تأدية الغرض الذي تصبو إليه، والذي يتجلى أساسا في تطبيق الميزانية، تطبيقا صحيحا وسليما تراعى فيه كافة قواعد الإنفاق المقررة قانونا، من أجل ترشيد النفقات العمومية من جهة، وبين التجسيد الميداني للاستثمارات والمشاريع التنموية من جهة أخرى، خاصة في ظل أزمة التمويل الحادة، التي فرضها انخفاض أسعار البترول، وضعف وهشاشة الجباية العادية.

## . أهمية الدراسة:

تتجلى الأهمية العلمية لهذه الدراسة في تسليط الضوء على هيئة المراقب المالي الذي له عظيم الأثر في ترشيد النفقات العمومية، حيث نحاول من خلالها ربط الجامعة الجزائرية بمحيطها المهني باعتبارها قوة اقتراح علمي، وتعتبر دراستنا من الدراسات القليلة التي تحاول فهم تأثير هيئات الرقابة المعنية (المراقبة المالية) في مجال تسيير النفقات العامة بالمؤسسات والإدارات العمومية الجزائرية

## مبررات اختيار موضوع الدراسة

يشكل موضوع أثر هيئة المراقب المالي في مجال ضبط تسيير النفقات العامة في المؤسسات والإدارات العمومية واحدا من المواضيع التي تستدعي البحث و الدراسة، لما له من تأثير على كفاءة هاته المؤسسات وتحسين أدائها.

وقد تم اختيار موضوع الدراسة الحالية بعد توفر مجموعة من المبررات الذاتية والموضوعية ذلك أن عملية البحث والاختيار ليست عملية سهلة لأنها تخضع لجملة من العوامل الداخلية والخارجية ونتاج لمجموعة من التراكمات المعرفية التي تؤثر في اختيار موضوع الدراسة، وتتضمن هذه المبررات:

## أولا. المبررات الذاتية:

أ) الرغبة في التعمق و فهم تأثير هيئات الرقابة المراقب المالي ترشيد النفقات العامة في للمؤسسات والإدارات العمومية

ب) محاولة دراسة مجال تداخل الصلاحيات بين هيئات الرقابة محل الدراسة.

ج) الاهتمام الشخصي بمجال الرقابة على تسيير النفقات العامة للمؤسسات والإدارات العمومية.

هـ) كوني اطارا بمصلحة الرقابة المالية ورغبتني بأن يكون موضوع الدراسة إضافة لي في المجال العملي الشخصي

## ثانيا. المبررات الموضوعية:

أ) حداثة الموضوع بالنظر لعدم التعرض للهيئتين مجتمعيتين بالدراسة سابقا.

ب) الرغبة في الوصول لنتائج موضوعية حول الموضوع .

(ج) فهم مواضع الخلل في مجال تسيير النفقات العامة للمؤسسات والإدارات العمومية.

(د) يمكن أن تشكل الدراسة لبنة أساسية لمراجعة جوهرية للبناء القانوني للهيئة.

(هـ) تركيز جل البحوث على الرقابة في شقها المالي بالنسبة للمراقبة المالية.

(ز) يمكن أن تشكل الدراسة إضافة علمية للجامعة كقوة اقتراح لمختلف قطاعات الدولة.

### أهداف الدراسة:

إن أي بحث علمي في أي مجال من المجالات يجب أن يستند على مجموعة من الأهداف التي يرجوا الباحث الوصول إليها من خلال بحثه ونظرا لأهمية موضوع المتمثل في أثر هيئات الرقابة في مجال تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية فإن الهدف الأساسي من خلال الدراسة إجراء عملية تقييم لمختلف الإصلاحات التي عرفتها القوانين والنصوص التي تحكم الوظيفة العمومية وإجراء معائنات لمجال تدخل هيئات الرقابة محل الدراسة بالاستناد على النصوص القانونية التي تؤطر صلاحياتها في مجال تسيير النفقات العامة.

### الدراسات السابقة:

دراسة "بن داود إبراهيم" بعنوان: الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، سنة 2003.

قدمت هذه الدراسة ضمن متطلبات الحصول على شهادة ماجستير فرع الدولة و المؤسسات العمومية بجامعة الجزائر سنة 2003 حيث هدفت إلى إبراز المبادئ السنوية التي تحكم مالية الدولة والرقابة عليها على الخصوص بدءا من تحصيل الموارد الى كيفية إنفاقها في الأوجه المحددة شرعا في هذا المجال.

دراسة "صرامة عبد الوحيد" بعنوان: الرقابة على الأموال العمومية (حالة الجزائر)، سنة 2000.

قدمت هذه الدراسة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماجستير جامعة الجزائر سنة 2000، وتناولت هذه الدراسة مختلف أشكال الرقابة على الأموال العمومية بدراسة نظرية للموضوع ثم التطرق لواقع هذه الرقابة بالنسبة للجزائر.

دراسة سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم - تخصص قانون الإدارة العامة جامعة باتنة 1، باتنة، الجزائر، 2016-2017 .

حيث جاءت الاشكالية في هذه الدراسة تتمحور حول إبراز الآليات والميكانيزمات الواجب اعتمادها لترشيد قطاع الوظيفة العمومية، كمقاربة شمولية واستراتيجية حديثة قادرة على معالجة مشاكل الجهاز الإداري، بشكل يجعل منها سياسة فاعلة في الدفع بقاطرة التنمية الإدارية على ضوء الرشادة والعقلانية في التسيير.

حيث تعالج الأطروحة إشكالية ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، الذي أصبح ضرورة تملّحها الرهانات الداخلية والخارجية حيث تفرض على الإدارة التكيف مع محيطها وتقديم خدمات ذات جودة للجمهور، وهو أمر لا يتأتى تحقيقه إلا من خلال ترشيد استخدام الموظفين العموميين وكذا عقلنة نظام التسيير وأخلقة قطاع الوظيفة العمومية.

وحسب نفس الدراسة فإن ترشيد استخدام الموظفين العموميين لن يتحقق إلا في إطار سياسة لا تكتمل معالمها إلا بمراحل متسلسلة يرسم نظام تصنيف الوظائف أولى حلقاتها، ويشكل مبدأ حسن الاختيار لتولي الوظيفة العمومية دعامة من دعائمها من خلال إسناد الوظيفة إلى الأصح والأجدر بها، وبدوره يلعب كل من التكوين والتحفيز دورا أساسيا في ترشيد المسار المهني للموظف كأحد متطلبات عقلنة استخدام الموظفين العموميين.

أما ترشيد نظام التسيير، فيقتضي إدخال آليات التسيير الحديثة من خلال الاهتمام بإدارة الموارد البشرية وإشراك الموظفين في التسيير بالإضافة إلى اعتماد المناجمت العمومي وكذا تكريس أسلوب الإدارة الالكترونية باعتبارها جميعا ميكانيزمات فعالة في الارتقاء بالوظيفة العمومية وتوجيهها نحو العقلنة والترشيد.

إن جميع هذه المتطلبات لترشيد قطاع الوظيفة العمومية تقصر عن تحقيق أهدافها إذا لم تتوج بسياسة متكاملة لأخلقة القطاع من خلال رصد مظاهر الانتهاك لأخلاقيات الوظيفة العمومية والعمل على مواجهتها للوصول في الأخير إلى ترشيدها وتعزيزها.

دراسة عقباوي حسنة، مفتشية الوظيفة العمومية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، فرع تمارست، جامعة الجزائر 1، الجزائر 2014-2015.

حيث هدفت الدراسة الى الاجابة على الاشكالية التالية : ما هي الآليات الرقابة التي تمارسها مفتشيات الوظيفة العمومية على المسار المهني للموظف على المستوى المحلي؟.

إذا أردنا أن نورد أهم النتائج المتوصل إليها فيما يخص نمط الرقابة المتبعة نجد أنها:

بالنسبة للرقابة السابقة، فإنه يمكن توجيه إليها عدة انتقادات منها :

-ابتعاد مهمة مراقبة المشروعية عن هدفها الأصلي وتحويلها إلى غط شكلي وبيروقراطي.

-اعتبار التأشيرة المسبقة المتمثلة في مراقبة مدى تطابق قرارات التسيير مع النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكمها إجراء شكليا لمصالح المراقبة، لضمان مشروعية أعمال تسيير الموظفين حسب ما هو محدد قانونا وتنظيما.

-مفتشيات الوظيفة العمومية تتدخل في بعض الأحيان لتحل محل المسيرين ذلك نتيجة النقائص الملحوظة في أداء المسيرين في مجال تسيير المستخدمين لدى المؤسسات والإدارات العمومية.

-هذه الرقابة قد تعد في بعض الأحيان عائقا في طريق عمل المسيرين .

صحيح أن لهذا النوع من الرقابة الكثير من الانتقادات ،ولكن لها إيجابيات أيضا من أهمها الحفاظ على مبدأ المشروعية.

أما بالنسبة للرقابة اللاحقة ،فهذا الإجراء الجديد قد تكرر فعليا بصدور المرسوم التنفيذي رقم 95-126 وقد تعززت بالمرسوم التنفيذي رقم 98-112 المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 06-361 حيث بعث في مصالح الوظيفة العمومية نفسا جديدا في تناولها لنظام الرقابة ولكل ما يتصل بتسيير الموارد البشرية، حيث وضعت حيز التطبيق أساليب قانونية وتنظيمية جديدة كانت مفقودة في نظام التأشيرة المسبقة، إلا وهي إقامة تسيير توقعي للموارد البشرية، وقد سمح تطبيق هذا الإجراء الجديد بتأطير وتوضيح العلاقة بين المصالح المالية مع مصالح الوظيفة العمومية.

دراسة محمد شينون، دور مفتشية الوظيفة العمومية في الرقابة على تنظيم مسابقات التوظيف والترقية وفق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 95-293، جامعة البليدة 2 (الجزائر)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 02، سبتمبر 2020

حيث تتناول هذه الدراسة موضوع كفاءات تنظيم وإجراء مسابقات الدخول إلى الوظيفة العامة في الجزائر وفق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 95-93 ومهام الرقابة المؤكدة لمفتشيات الوظيفة العمومية في هذا الشأن، حيث تطرق إلى عنصرين أساسيين الأول يتكلم عن إجراءات تنظيم المسابقات بداية من ضرورة توفر كل قطاع وزاري على قرارات وزارية مشتركة تحدد الكفاءات والبرامج والمؤسسات المؤهلة لتنظيم المسابقات، ويتم فتح المسابقات من طرف الإدارة المعنية بموجب قرار يبلغ لمفتشية الوظيفة العمومية التي تبدي بدورها رأيها على مطابقته للتنظيم المعمول به لتبادر الإدارة المنظمة للمسابقة بإشهاره وفق كفاءات حددها التنظيم، لتبدأ بمسك ملفات المترشحين ودراستها وإدراجها في محضر اللجنة التقنية، وتبلغ لمصالح الوظيفة العمومية مرفوعة بالإشهار.

وفي العنصر الثاني تناولت الدراسة كفاءات سير المسابقات وإعلان نتائجها ورقابة مفتشية الوظيفة العمومية على إجراءات تنظيمها، حيث تتكفل المؤسسات المؤهلة بتنظيم المسابقات بضمان السير الحسن لمختلف إجراءات المسابقات على أساس الاختبارات والامتحانات والفحوص المهنية، بينما تقع مسؤولية سير المسابقات على أساس الشهادة على عاتق الإدارات المنظمة للمسابقات، ويتم إعلان نتائجها بالاشتراك مع مصالح المفتشية بعدما تتأكد هذه الأخيرة من مشروعية إجراءات تنظيمها، وفي الأخير تطرقت لتقييم مجال تنظيم المسابقات وفق المرسوم رقم 95-293، وكذا تقييم عمل مفتشيات الوظيفة العمومية في هذا الشأن.

دراسة حجيمي حدة، رقابة المديرية العامة ومفتشية الوظيفة العمومية على تسيير المسار المهني لمستخدمي البلدية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، المجلد 57، العدد 2، 2020.

جاء في ملخص الدراسة الرقابة الإدارية، هي تقييم للعمل الصادر عن الإدارة من أجل التأكد من شرعيته، وتبيان الأخطاء ومحاولة تصحيحها، فالمرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 1995/04/29 المعدل والمتمم للمرسوم 66-145 المؤرخ في 1966/06/02 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، حدد تاريخ 1966/12/31 نهاية خضوع البلديات للرقابة السابقة للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية على القرارات الفردية لمستخدمي البلديات، إلا أنه تم مخالفة هذا المرسوم وبقيت

البلديات تخضع لهذه الرقابة إلى يومنا هذا، والسبب الوحيد في ذلك قد يكون لنقص الكفاءات ونقص الخبرة في التسيير، وهذا ما جعل الدولة في السنوات الأخيرة تعمل على تكوين موظفي ومنتخبي البلديات، ربما قد يكون كإجراء أولي لإنهاء الرقابة السابقة لهيئات الوظيفة العمومية .

دراسة تيشات سلو، بعنوان: أفاق الوظيفة العمومية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، نوقشت في 2015،

تمحورت إشكالية الدراسة حول مدى إمكانية الوظيفة العمومية الجزائرية أن توفق بين حتميات الأداء الناجع وحتميات المساواة وفقا للمناجنت العمومي الجديد، وتوصلت الدراسة إلى ضرورة تفعيل وتنمية أجهزة الرقابة الإدارية، بحيث لا يصبح دورها مقتصرًا على التأكد من مدى الالتزام بالقواعد والإجراءات واللوائح الرسمية، وإنما الرقابة على نتائج العمل ومؤشرات الأداء والفاعلية للأجهزة الإدارية، وإعادة النظر في مضمون مسابقات التوظيف وعصرنتها وجعلها تتماشى مع متطلبات وطموحات الإدارة العمومية.

دراسة بن فرحات مولاي حسن، بعنوان إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، سنة 2012.

تمحورت إشكالية الدراسة حول مدى مساهمة إدارة الكفاءات في عصرنة الوظيفة العمومية الجزائري، وتوصلت الدراسة إلى اعتبار التكوين من أهم الوسائل التي يجب أن تراهن عليها الوظيفة العمومية من أجل تطوير وتنمية القدرات العلمية والعملية والسلوكية للموظف العمومي، حتى تتمكن من مواجهة التغيرات التي تطرأ على المؤسسات والإدارات العمومية سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، وتحقيق الفعالية في الأداء.

ومن الملاحظ أن أغلب الدراسات التي تم إيرادها ركزت على مفتشية الوظيفة العمومية والمراقبة المالية في مجال تسيير الموارد البشرية لم تتعرض إلى الأثر المترتب عن الرقابة التي تمارسها الهيئتين، بالمقابل وجدنا قلة للمراجع التي تتناول موضوع المراقبة المالية ودوره في هذا المجال، حيث تركز جل الدراسات على دور المراقب المالي في مجال النفقات العمومية، الصفقات العمومية، الميزانيات (الدولة، الولاية، البلديات... إلخ)، أما دراستنا فبالإضافة لكونها ميدانية فإنها تركز على نقطتين أساسيتين الأولى أولها تركيزها على قياس أثر الأداء الرقابي للهيئات المعنية بها، أما الثانية فإنها تعتبر من أولى الدراسات التي تتناول الهيئتين في دراسة ميدانية واحدة.

## تحديد إشكالية الدراسة :

في هذا الإطار جاءت دراستنا هذه، التي نحاول من خلالها نحاول الإجابة عن الإشكالية التالية:

ما مدى تأثير هيئات الرقابة المالية على ترشيد النفقات العامة للمؤسسات العمومية؟

و لتوضيح هذه الإشكالية نقوم بطرح التساؤلات الفرعية التالية:

1- ما هو المقصود بهيئات الرقابة المالية محل الدراسة والمهام المنوطة بها ؟

2- ما هي محاور تسيير النفقات العامة في المؤسسات والإدارات العمومية الجزائرية؟

3- ما هي مجالات تدخل هيئات الرقابة محل الدراسة في تسيير النفقات العامة في المؤسسات والإدارات العمومية الجزائرية ؟

4- ما مدى تأثير هذه الهيئات على تسيير النفقات العامة في المؤسسات والإدارات العمومية ؟

ستحاول هذه الدراسة تسليط الضوء على قياس تأثير هيئات الرقابة ( المراقبة المالية ) في مجال تسيير النفقات العامة في المؤسسات والإدارات العمومية الجزائرية ، من خلال تبيان الأدوار المنوطة بها والتطورات التي لحقت بأدائها، وكذلك طبيعة العلاقات الوظيفية التي تربطها، وبناء على ما سبق وكإجابة مسبقة عن الإشكالية المطروحة يمكن صياغة الفرضية التالية:

## فرضيات الدراسة:

1. تساهم هيئات الرقابة (المراقبة المالية) في ضبط تسيير النفقات العامة للمؤسسات والإدارات العمومية .

2- مراجعة النصوص القانونية لهيئات الرقابة المعنية بالدراسة يساهم في التسيير الأمثل للنفقات العامة في المؤسسات والإدارات العمومية.

3- عدم تفعيل العلاقات الوظيفية بين هيئات الرقابة محل الدراسة يؤثر على تسيير النفقات العامة للمؤسسات والإدارات العمومية.

## مناهج ، مقاربات الدراسة:

فيما يخص المناهج و الأدوات المعتمد عليها لإنجاز هاته الدراسة فتتمثل فيما يلي:

أولاً: المناهج :

فالمنهج لغة: هو الطريق الواضح والمستقيم .

والمنهج هو الوسيلة الفعلية التي يستعين بها الباحث في حل مشكلة بحثه، ويختلف المنهج باختلاف مشكلة البحث والهدف العامة والنوعية التي يستهدف البحث تحقيقها، ومنهج البحث هو النتيجة التي ينتهي اليها الباحث نظرا لتعدد الظواهر والمفاهيم والعلاقات التي تنطوي عليها العلوم الإنسانية يجعل أمر معالجتها أصعب، حيث أن تعقيد الظاهرة الإنسانية لا يعني استحالة بحثها.

وهذا بطبيعة الحال انطلاقا من البناء النظري للبحث إلى غاية النتائج التي سوف يتحصل عليها الباحث، والتي تعتبر تجسيد لكافة الخطوات التي تصاغ خلال هذا البحث، وانطلاقا من موضوع دراستنا فإن المنهج الوصفي التحليلي هو الأكثر ملائمة للإجابة على التساؤلات المطروحة حول موضوع البحث، وهي دراسة ميدانية في مجال تأثير هيئات الرقابة (المراقبة المالية ومفتشية الوظيف العمومي لولاية تلمسان) في مجال تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية الجزائرية.

حيث نتطرق في بحثنا إلى موضوع أو مجال من المجالات المهمة في الرقابة على تسيير الموارد البشرية التي تعد هي المجالات المهمة خاصة في قطاع الوظيفة العمومية

وسنحاول في بحثنا هذا في تحديد العلاقة بين عناصرها بغرض توضيح مدى تأثيره الإيجابي أو السلبي، على هذا العنصر.

وقد تم الاعتماد لإعداد هذه الدراسة على عدد من المناهج العلمية التي سيتم بيانها فيما يلي:

أ. **المنهج الوصفي والتحليلي:** باعتباره الأنسب في مثل هذه الدراسات، من أجل وصف مختلف التعديلات والإصلاحات التي عرفتتها القوانين التي تحكم قطاع الوظيفة العمومية وتحليل العلاقة القائمة بين الهيئات والأجهزة محل الدراسة و تحليل الآثار المترتبة نتيجة تدخلها في مجال تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية وفقا للنصوص القانونية والتنظيمية السارية في هذا المجال، وذلك من خلال وصفها وتحديد هيكلتها والوقوف على دورها في المجال سابق الذكر، إذ يساعد هذا المنهج الباحث في الوصول إلى استنتاجات وتقييمات هامة بشأن موضوع الدراسة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - محمد محمود الدينيات، **مناهج البحث العلمي و طرق اعداد البحوث**، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص 129.

واستجابة لطبيعة هذه الدراسة اعتمدنا المنهج الذي يعرف بأنه تصور دقيق للعلاقات المتبادلة وكما يعرف ايضا المنهج الوصفي على أنه استقصاء عن ظاهرة من الظواهر قصد تشخيص وكشف جوانبها وتحديد العلاقات بين عناصرها وضبطها كميًا قصد جمع المعلومات وتصنيفها ثم تحليلها، وبالتالي إخضاعها الى دراسة عملية ودقيقة.<sup>1</sup>

كما يعرف أيضا على أنه: "الطريقة المنظمة لدراسة حقائق راهنة متعلقة بظاهرة أو موقف أو أفراد أو أحداث أو أوضاع معينة بهدف اكتشاف حقائق جديدة أو لتحقيق من صحة حقائق قديمة، وأثارها، والعلاقات التي تتصل بها وتفسيرها وكشف الجوانب التي تحكمها"<sup>2</sup>، كما عرفه بشير صالح الرشيدى بأنه: "مجموعة الإجراءات البحثية التي تتكامل لوصف الظاهرة أو الموضوع اعتمادا على جمع الحقائق والبيانات وتصنيفها ومعالجتها وتحليلها تحليلًا كافيًا ودقيقًا لاستخلاص دلالتها والوصول إلى نتائج أو تعميمات على الظاهرة أو الموضوع الذي هو محل البحث"<sup>3</sup>.

ب. **المنهج التاريخي:** الذي كان من الطبيعي استخدامه في هذه الدراسة وهذا لاستعراض تطور الهيئات الرقابية محل الدراسة وبيان مختلف المراحل التي مرت بها في مجال الرقابة، فهو المنهج الذي يستطيع تحقيق ذلك من خلال الطريقة العلمية الوحيدة لفهم التطور التاريخي لهذه الهيئات في الماضي والوقت الحالي، كما أنه يمكننا من فحص وتحليل سجلات الماضي وانعكاساته على الحاضر، ما يؤدي إلى استطلاع الدور الحقيقي لهيئات الرقابة في مجال ضبط تسيير النفقات العامة في المؤسسات والإدارات العمومية.<sup>4</sup>

## ثانيا. مقاربات الدراسة:

أ. **الاقتراب الوظيفي:** يسمى أيضا النظرية البنوية الوظيفية والتي ترى المجتمع كبنية بأجزاء مترابطة ومصممة لتلبية الاحتياجات البيولوجية و الاجتماعية لأفراد المجتمع، وتطورت الوظيفية من كتابات الفيلسوف هبرت سبنسر الذي

عمار مجوش: "دليل الباحث وكتابة الرسائل"، الجزائر، 1995، ص 129.<sup>1</sup>

<sup>2</sup> محمد شفيق زكي، "البحث العلمي الخطوات والمنهج الإعداد البحوث الاجتماعية"، المكتب الجامعي، مصر، 1985، ص 84.

<sup>3</sup> بشير صالح الرشيدى، المناهج البحث التربوي"، دار الكتاب الحديث، 2000، ص 59.

<sup>4</sup> -عبد الله طه و عبد الله السلماني، منهج البحث التاريخي، الأردن، دار الفكر، 2010، ص 77.

وجد أوجه التشابه بين المجتمع والجسم البشري، ولقد جادل بأنه مثلما تعمل أجهزة الجسم المختلفة للحفاظ على كل الجسم، حيث تعمل الأجزاء المختلفة من المجتمع معاً للحفاظ على قيام المجتمع بوظائفه، لقد كانت أجزاء المجتمع التي أشار سبنسر هو المؤسسات الاجتماعية، أو أنماط المعتقدات والسلوكيات التي تركز على تلبية الاحتياجات الاجتماعية مثل : الحكومة، التعليم، الأسرة، الرعاية الصحية، الدين والاقتصاد<sup>1</sup>.

وقد تم الاستعانة بهذا الاقتراب من أجل التعرف على الوظائف التي تقوم بها الهيئات الرقابية محل الدراسة في الجزائر وتلبيتها احتياجات الموارد البشرية المستخدمة في المؤسسات والإدارات العمومية باعتبارها جزءاً من هذه المؤسسات التي تعمل معاً لتحافظ كل منها على وظائفها.

ب. **الاقتراب المؤسسي**: يقصد بالتوجه المؤسسي أو الاقتراب المؤسسي مجمل النظريات في حقل السياسة المقارنة وفي العلوم السياسية بصفة عامة والتي تعطي أهمية للمؤسسات في تحديد السلوكيات والمخرجات السياسية، على اعتبار أن المؤسسات تمثل تغيراً مستقلاً يؤثر على تحديد من هم الفاعلون الذين يسمح لهم بالمشاركة في الساحة السياسية، تحدد نمط الاستراتيجيات التي ينتجونها، تؤثر على الخيارات والمعتقدات التي يتبنونها حول الممكن والمرغوب فيه، وقد مر تطور هذا الاقتراب بعدة مراحل حيث ظهر كرد فعل على الاقتراب التاريخي والقانوني حيث أدرك العديد من علماء السياسة أن الظاهرة السياسية هي أكثر من مجرد الأبعاد القانونية والدستورية ومن ثم حدث تحول الاهتمام منصبا على دراسة الحقائق السياسية كما تركز الدراسة في هذا الاقتراب على المؤسسة كوحدة للتحليل، وقد مر هذا الاقتراب بمرحلتين هما:

1- المرحلة التقليدية: هي المرحلة التي كان الاهتمام فيها منصبا على الدولة و مؤسساتها التشريعية والتنفيذية والقضائية وكانت الدراسة تطبع بالطابع الشكلي الذي يهتم بالمؤسسات الرسمية وتغلب فيه النظرة الوصفية، التاريخية والدستورية، ويتجاهل هذا الاقتراب عموماً السلوك السياسي والسياق الاجتماعي والأيدولوجية التي تتحرك فيها المؤسسات، كما يتجاهل الفاعلين غير الرسميين كالطبقات الاجتماعية والقوة السياسية، وظلت هذه المرحلة حتى بلوغ المدرسة السلوكية.

2- المرحلة الحديثة: هي المرحلة التي انبعثت فيها المؤسسة الحديثة أو التاريخية، ولعن ظهرت بعض بذورها في أواسط الستينات على يد العالم السياسي الأمريكي "صمويل هنتغتون" وذلك في كتابه الشهير النظام السياسي في

<sup>1</sup> -عالي أسعد بركات، علم الاجتماع، الشام، وزارة التعليم، 2019، ص 14.

المجتمعات المتغيرة إلا أن عودة المؤسسة الحديثة برزت جليا في الثمانينات حيث تم التركيز على المؤسسات غير الرسمية، وبالسلوك الاجتماعي والسياق الاقتصادي والأيدولوجي الذي يتحرك فيه الأفراد<sup>1</sup>.

ويتميز هذا الاقتراب بعدة خصائص ساعدتنا على انجاز هذه الدراسة تتمثل في :

-تصنيف معنى ووظائف المؤسسة و التحليل القيمي الخاص بها.

-الاهتمام بالجانب الرسمي وغير الرسمي للمؤسسات.

-غلبة الطابع المؤسسي القانوني و اعتبار المؤسسة وحدة أساسية للتحليل.

-الاهتمام بتطور المؤسسات عبر التاريخ.

-القدرة على دراسة المؤسسة كوحدة واحدة أو مجزأة إلى عدة وحدات<sup>2</sup>.

**ج. الاقتراب القانوني:** إن أول اقتراب استعمل في دراسة النظم السياسية هو الاقتراب القانوني، وذلك من خلال دراسة صلاحيات الأجهزة الحكومية، والعلاقة القانونية بينها، ومدى تطابق الأنشطة الحكومية والرسمية مع القواعد القانونية، وذلك من منظار المشروعية القانونية للسلوك الحكومي أو القرار السياسي، وتحديد الجهاز أو المؤسسة الدستورية المخولة قانونيا، وهو اقتراب غلب عليه الوصف، يصف الظواهر من خلال معيار المشروعية القانونية، التطابق، الخرق، الانتهاك، ومن خلال مفاهيم أخرى مثل الحقوق، الصلاحيات، الواجبات، الإلزام، المسؤولية، ووصف الاجراءات القانونية المتبعة<sup>3</sup>، مثل وصف البناء القانوني للهيئات محل الدراسة ( المراقبات المالية، مفتشية الوظيفة العمومية، الإدارات العمومية، المؤسسات العمومية) من الناحية القانونية، العلاقة بين الهيئات والمؤسسات.

### صعوبات البحث:

ولا يخلو أي عمل أو بحث نقوم به من الصعوبات والعوائق ومن أهم الصعوبات التي واجهتنا أذكر منها نقص المراجع المتخصصة بموضوع النظام القانوني لمفتشية الوظيفة العمومية و المراقبة المالية في الجزائر عدا النصوص

<sup>1</sup> - محمد شلي، منهجية التحليل السياسي، الجزائر: كلية الحقوق و العلوم السياسية، 1999، ص 36.

<sup>2</sup> - عبد العالي عبد القادر، محاضرات في النظم السياسية المقارنة. الجزائر، جامعة سعيدة مولاي الطاهر، 2008، ص 52.

<sup>3</sup> - يومدين طاشمة، الأساس في منهجية تحليل النظم السياسية، ط1، دار الأمة، الجزائر، 2013، ص 23.

القانونية و التنظيمية السارية في هذا المجال وبعض الكتب والدراسات السالف ذكرها، وكذلك عدم إمكانية الاعتماد على المراجع الأجنبية نظرا للخصوصية الموضوع المتمثل في استعراض النصوص القانونية المطبقة في الجزائر.

#### تقسيمات الدراسة:

تم الإجابة على الإشكالية من خلال خطة مكونة من مقدمة و ثلاثة فصول، تناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي لمتغيرات الدراسة ، أما الفصل الثاني كان حول تطور النفقات العمومية في الجزائر اما الفصل الأخير فقد جاء بعنوان دور الرقابة على الصفقات العمومية في ترشيد النفقات العمومية وخاتمة

# الفصل الأول

## الإطار المفاهيمي لمتغيرات الدراسة

## المبحث الأول: مفهوم المؤسسات والإدارات العمومية.

تعتبر المؤسسات والإدارات العمومية من هياكل القطاع العمومي التي تسير القطاع الوظيفي وتقدم فيه خدمات للمواطنين لذا من اجل تقديم مفهوم المؤسسات والإدارات العمومية نقسم المبحث إلى ماهية المؤسسات العمومية (المطلب الأول) وفي (المطلب الثاني) إلى أنواع ونماذج المؤسسات العمومية.

### المطلب الأول: ماهية المؤسسات العمومية

لكي تتمكن من الإحاطة بمجال المؤسسات العمومية وفقا للقانون الجزائري من خلال تقديم مجموعة من التعاريف وصولا إلى تعريف شامل في (الفرع الأول) وأهم خصائصها (الفرع الثاني) وإلى أسسها في (الفرع الثالث)

### الفرع الأول: مفهوم المؤسسة العمومية:

تعتبر المؤسسات العمومية من الموضوعات الهامة والدقيقة في القانون الإداري، فقد بدأت فكرة المؤسسة العمومية تتطور منذ القرن التاسع عشر، وشاب مفهوم المؤسسة العمومية بعض الغموض والذي بدأ ينجلي ابتداء من سنة 1856<sup>1</sup>، وتنوعت التعاريف الخاصة بالمؤسسة العمومية لذا نقدم عدة تعاريف نذكر منها ما يلي:

تعرف على أنها: "عبارة عن وحدات قطاع الأعمال التي تدار من قبل الحكومة، والتي يمكن أن تدار من قبل القطاع الخاص وتقوم المؤسسة العامة بإنتاج السلع والخدمات وتقديمها إلى الجمهور بأسعار إدارية".

ويؤدي النشاط الحكومي لإدارة هذه المشروعات أو المؤسسات إلى تعطيل آليات السوق وتشويه المنظومة السعرية وعادة ما يرتبط القطاع العام بالتخطيط المركزي للاقتصاد ولكنه غير ضروري لوجوده، ويستهدف وجود القطاع العام تغيير الهيكل الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية عند محاولة تخليصه من أية شوائب محلية أو أجنبية تقف في طريق استقلاله الاقتصادي والسياسي.<sup>2</sup>

كما تعرف أيضا بأنها: "منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية العامة وبالاستقلال المالي والإداري، وترتبط بالسلطات الإدارية الوصاية، وهي تسير بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهدافها".

<sup>1</sup> مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الأول، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 312.

<sup>2</sup> ضياء مجيد الموسوي، الخصوصية و التصحيحات الهيكلية آراء و اتجاهات، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر 2001، ص 9، 10.

ويعرفها LOCDE (النظام الموحد للمحاسبة الوطنية) على أنها: "تلك المؤسسات التي تنتج سلعا وتقدم خدمات مثل المؤسسات التجارية من أجل بيعها بسعر يغطي تقريبا سعر التكلفة لكنها مملوكة من طرف الدولة أو تخضع لمراقبتها"<sup>1</sup>.

وتعرف أيضا: "الخلية الأساسية للاقتصاد الوطني، رأس مالها تابع للقطاع العام أي الدولة ويكون التسيير فيها بواسطة أشخاص تختارهم الجهة الوصية".

وتعرف أيضا: "الخلية الأساسية للاقتصاد الوطني، رأس مالها تابع للقطاع العام أي الدولة ويكون التسيير فيها بواسطة أشخاص تختارهم الجهة الوصية" وتتميز بـ:

- وجود جهاز رقابي يعينه الوزير يساعد في تنسيق أنشطة هذه الشركات من جهة، ويعاين مواطن التقصير في أداء المنظمة (المؤسسة) للمهام المنوطة بها.

- إمكانيات مادية وإدارية ضخمة توفرها الدولة ومجموعة من التسهيلات والإعفاءات القانونية والإدارية.

وفي محاولة من رواد لفقه التقليدي فقد تم تعريف المؤسسة العمومية على أنها "عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة، وتتمتع بالشخصية المعنوية مع خضوعها للرقابة الإدارية، وتختص في أعمال معينة طبقا لقاعدة التخصص الوظيفي، وقد بين الفقيه Valen بالقول انه كلما وجد مرفق عام يحقق مصالح عامة للسكان ومعتزف له بالشخصية المعنوية وجدت المؤسسة العمومية، انطلاقا من التعريفين السالفين بالذكر يمكن استخلاص أن مفهوم المؤسسة العمومية مرتبط بثلاث عناصر أساسية هي<sup>2</sup>:

- **الشخصية المعنوية:** باعتبارها العنصر الذي يسمح للمؤسسة بصفة عامة تأكيد كيانها وإثبات وجودها القانوني.

- **التخصص:** مفاده أن إحداثها الغاية منه تدبير وإدارة مرفق عام معين على حصريا لا يمكن العمل خارج إطاره.

- **الوصاية:** تتمتع المؤسسة العامة باللامركزية الإدارية أي بحرية في إدارة ذاتها إلا أن هذه الحرية مقيدة بوصاية الدولة وهناك نوعان من الوصاية:

1 سواكري مباركة، وضعية التسيير الاستراتيجي في المؤسسات العمومية حالة المؤسسات الجزائرية ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير معهد العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر 1995 1996 ص 41 .

2 عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري و النظام الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، الطبعة الرابعة ، 2007، ص 112.

-**الوصاية الإدارية:** التي يتم التنصيب عليها في وثيقة التأسيس هذه المؤسسة العمومية التي تمارس عليها وصاية إحدى الوزارات.

-**الوصاية المالية:** تخضع المؤسسة العمومية حسب المادة الأولى من ظهير 14 أبريل 1960 لوصاية وزارة المالية إذا كانت تمتلك الدولة رأسمالها كلياً أو جزئياً<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: خصائص المؤسسة العمومية

تتميز بمجموعة من الخصائص تميزها عن المؤسسة الخاصة وهي:

#### 1- تقوم على مرفق عام:

أي أنها تسير أحد المرافق العامة، كان من الممكن أن تتولاه الدولة بنفسها بواسطة إحدى وزارتها، ولتعزيز اللامركزية وتحسين العمل الجوّاري ارتأت إنشاء مؤسسة عامة مستقلة لتتولى إدارة المرفق العام نيابة عنها، لكون موضوع نشاط المؤسسة العامة هو قيامها بإدارة مرفق عام يحقق مصلحة عامة، ويشبع حاجات عامة للمواطنين، تطبق عليها القواعد الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة.

#### 2- الشخصية المعنوية العامة:

فالمؤسسة هيكل لا مركزي إداري مصلحي يتمتع بالشخصية المعنوية، فمن الضروري ضمان استقلاليتها في إدارتها للمرفق العام المحدد عن الحكومة المركزية: حيث يتركز كل تنظيم إداري على أساس المركزية أو اللامركزية.

ويعتبر النظام الإداري مركزياً، عندما يتجه لتوحيد كل السلطات بين يدي السلطة المركزية وتشكل هذه المركزية على أساس نظام السلم الإداري لموظفي الدولة فهي تمثل صورة التدرج الهرمي، الذي يندرج فيه هؤلاء الموظفون حيث يكون رئيس السلطة التنفيذية في قمة الهرم، وتملك السلطة المركزية توجيه جميع الشؤون الإدارية وبالمثل سلطات التقرير والتنسيق والتوحيد.

أما اللجوء إلى الأسلوب اللامركزي في الإدارة، فإنه يعني الاعتراف بوجود مراكز للمصلحة مستقلة، لا تخضع في إدارتها للمعايير التي يقوم عليها عمل السلطة المركزية، وبالتالي فإن اللامركزية تقوم على عنصرين رئيسيين هما الاستقلال الذي يكفل التخصص للشخص اللامركزي، والخضوع لرقابة السلطة المركزية<sup>1</sup>.

<sup>(1)</sup>[http:// www.droit-arab.com/2012/03/blog-post-04.html](http://www.droit-arab.com/2012/03/blog-post-04.html), le 18/04/2022, h 19:25

### 3- التخصص والاستقلال الإداري والمالي:

ويقصد به أن المؤسسة العامة بحكم طبيعتها القانونية تتمثل في كونها شخص اعتباري عام يتخصص في إدارة مرفق عام محدد بذاته، أو يقدم خدمة نوعية عامة يتخصص فيها، ولا يمكن في كل الأحوال أن يتجاوز الصلاحيات المحددة للمرفق بموجب سند إنشائه، وبالتالي ليس للمؤسسة العامة أن تسعى لتحقيق غرض آخر أو نشاط آخر مغاير لمسببات إحداثها، أما بالنسبة للاستقلال المالي للمؤسسة فهي أن تتمتع بحرية الإنفاق والتصرف المالي وتنظيم الميزانية في حدود النصوص القانونية السارية.

أما المقصود بالاستقلال المالي للمؤسسة هو استقلالية ذمتها المالية الخاصة باعتبارها تحوز وتتمتع بالشخصية المعنوية العامة، وتمتعها بحرية التصرف المالي وحرية تحديد إيراداتها المالية الخاصة بها، وحرية الإنفاق، وتنظيم ميزانيتها الخاصة بها. في حدود القانون<sup>2</sup>

أما الاستقلال الإداري للمؤسسة فيقصد به تمتعها بحرية اتخاذ القرارات الإدارية، وحرية إبرام العقود الإدارية والاقتصادية، كما يحظى مسيرها بسلطة التعيين، وممارسة السلطة الرئاسية على أعمالها. يترجم بشكل أساسي على المستوى التنظيمي، بوجود أجهزة إدارة خاصة هدفها تأمين بعض حرية العمل وتجنب أغلال المركزية والتسلسل الإداري، كما أن الاستقلال الإداري في المؤسسة العمومية يتحدد فيما تملكه سلطتها المديرة من الصلاحيات، والقدرات التي تمكنها من تحقيق نوع من التنظيم الإداري مستقل عن السلطة المركزية، بما يتفق مع تخصص تلك المنظمة العامة وليس مجرد استقلال هيكلي في إطار عدم التركيز الإداري.

### 4- رابطة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية:

إن تمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية والذمة المالية لا ينفي ارتباطها بالسلطات الإدارية المركزية الوصية من حيث خضوعها لرقابة الوصاية، فمهما كانت درجة الاستقلال الإداري والمالي الذي تتمتع به المؤسسة العمومية، فإنها تظل جزءاً لا يتجزأ من الدولة، ترتبط معها برابطة التبعية وتخضع لرقابتها المتمثلة فيما درج الفقه على

<sup>1</sup> بوزيد غلاي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010-2011، ص 38.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 309.

تسميتها بالوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية هذه الأخيرة التي تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي.<sup>1</sup>

وبالتالي فمن صلاحيات السلطة المركزية مراقبة جميع الهيئات والمؤسسات سواء كانت خاصة أو عامة تشكل القاعدة العامة التي لا تقبل الاستثناء الهادفة أساسا ضمان احترامها للشرعية والقوانين السارية. فالاختلاف ليس كبيرا بين المؤسسات العمومية والمؤسسات الخاصة فيما عدا الجانب المتعلق بالملكية التي تكون في العمومية تابعة للقطاع العام، والجانب المتعلق بالأهداف حيث كهدف رئيسي لهذه المؤسسات أداء وتحقيق جزء من السياسات والبرامج الاقتصادية التابعة للدولة، فهي مفيدة بشكل كبير في تنفيذ الخطط الاقتصادية الوطنية، بالإضافة إلى تمتعها باستقلالية مالية توجه أساسا لتنفيذ جزء من السياسة العمومية وبالتالي تحقيق جزء من الأهداف الاستراتيجية للإدارة المركزية.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: أسس المؤسسة

هناك مجموعة من الأسس تقوم عليها المؤسسة وهي:

#### أولا. الأساس البشري:

هو مجموعة الافراد المنتمين للمؤسسة ويعبر عنه بالتجمع البشري هذا التجمع يضم رؤساء ومرؤوسين موزعين على كافة المستويات الإدارية التي تشتمل عليها المؤسسة، فالعنصر البشري هو من اساسات أي مؤسسة فهو الغاية والوسيلة وهو المنتج الوسيط، فالمؤسسة تشكل مجموعة بشرية منظمة على أساس مجموعات عمل وفي إطارها تنتقل المعلومات وتنشأ علاقات، وعلى أساس النظر إلى المؤسسة باعتبارها خلية اجتماعية يتم تحديد الكثير من المشاكل التي تعيق السير الحسن لكل أجهزة المؤسسة مثل:

- الغيابات عن العمل.

- التجديد السريع للمستخدمين و النزاعات الاجتماعية.

إلى جانب الوظيفة الاقتصادية توجد الوظيفة الاجتماعية للمؤسسة.

فالوظيفة الاقتصادية موجهة أساسا إلى التفاعل الخارجي كون المؤسسة كيان يؤثر ومؤثر فيه فهي تتوجه

إلى الأسواق الخارجية عن طريق المنتجات والخدمات المقدمة من أجل إشباع رغبات المستهلكين

أما الوظيفة الاجتماعية فهي مركزة أساسا داخل المؤسسة من أجل:

<sup>1</sup> بوزيد غلاي، المرجع السابق، ص 39.

<sup>2</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009، ص 307.

- تحقيق الرضا لدى العاملين.

- ضمان حركية دائمة للمؤسسة.

- مواجهة المشاكل التي تظهر في وسط المؤسسة.

وباعتبار المؤسسة خلية اجتماعية فإنها معنية بتنظيم هذه المجموعة البشرية داخل المؤسسة بصورة تسمح بمواجهة التغيير الدائم في محيط المؤسسة، والعمل في تسييرها على أساس العلاقات الإنسانية، حيث تضطلع ب:

- تعزيز فكرة المؤسسة الخلية من خلال وضع الهياكل الضرورية التي تساهم في خلق نوع من الاهتمام، لتحفيز المشاركة لدى العمال.

- استحداث شبكة معلومات يسمح بالتنسيق بين مختلف أجهزة المؤسسة ويضمن حاجيات الاتصال لدى العاملين.

- تطوير برامج لتكوين العمال تهدف لزيادة الكفاءة المهنية للعامل وزيادة درجة الإدماج.

- تشكيل مجموعات عمل حركية ومتجانسة وفعالة، تعمل على تحقيق الأهداف المسطرة.

#### ثانيا. الأساس القانوني:

المؤسسة كما ذكرنا هي عبارة عن كيان قانوني ولهذا يعني أنها تخضع لمبادئ وشروط يحددها القانون الذي يحكم أهدافها ونشاطها وتحصل بموجبه على ترخيص لمزاولة نشاطاته المحددة بموجبه، وهذا الترخيص لا يعتمد إلا إذا كانت أهداف ونشاطات المؤسسة باستمرار ضمن ما حدده القانون. فالقانون يعطي الشرعية للمؤسسة ويعني قبول المجتمع لأهدافها ونشاطاتها.<sup>1</sup>

#### ثالثا. الأساس المالي:

يشير هذا الأساس إلى ضرورة وجود موارد مالية خاصة بالمؤسسة لتكون قادرة على مزاولة نشاطها وتحقيق أهدافها، فالموارد المالية تعتبر بمثابة الغذاء للمؤسسة الذي يمدّها بالطاقة التي يكفل لها الاستمرارية والديمومة في نشاطها.

#### رابعا. الأساس الإداري:

ويعني هذا الأساس تطبيق العملية الإدارية في كافة مراحل العمل حسب القوانين والنظم والتعليمات التي تحكم نشاط المؤسسة وأهدافها بما يضمن التعاون والتجاوب بين العاملين والمتعاملين معها، وهذا الأساس هو الذي يدير ويحرك كلا من الأساس البشري والمالي.

<sup>1</sup> - يحيى حداد وزملاءه، مؤسسات الأعمال (الوظائف والأشكال القانونية)، دار زهران للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، 1996، ص 3-4.

#### خامسا. الأساس العلمي للأهداف والنشاطات:

ويفرض هذا الأساس بأن يكون للمؤسسة وجود في المجتمع كمقر لها ووجود لنشاطها كموارد مادية وسلع أو خدمات ملموسة وألا يكون النشاط وهميا لا وجود له في المجتمع، أو ينعكس سلبي عليه، إذ أن الهدف الأسمى للمؤسسات بوجه عام والعمال بشكل خاص خدمة المجتمع.<sup>1</sup>

#### المطلب الثاني: أنواع ونماذج المؤسسات العمومية.

تتنوع المؤسسات العمومية من خلال نوع النشاط أو الخدمة التي تقدمها كما تتنوع نماذج أساليب وأهداف إدارة المؤسسات العمومية لذا نتطرق الى كل عنصر في هذا المطلب حسب أنواع المؤسسات العمومية (الفرع الأول) نماذج المؤسسات العمومية (الفرع الثاني) أساليب وأهداف إدارة المؤسسات العمومية (الفرع الثالث)

#### الفرع الأول: أنواع المؤسسات العمومية

هناك ثلاثة أنواع هي:

##### أولا. المؤسسات الفلاحية:

هي المؤسسات التي تعمل في قطاع الزراعة بمختلف أنواعها ومنتجاتها، وتختص بإنتاج المواد الزراعية وتسويقها. يمكن أن تتنوع هذه المؤسسات بشكل كبير وتشمل مجموعة متنوعة من الأنشطة والأحجام، بدءًا من المزارع الصغيرة وحتى الشركات الزراعية الكبيرة. بالإضافة إلى أنشطة الصيد البحري، وغيرها من نشاطات بالأرض والموارد الطبيعية القريبة إلى الاستهلاك، وعادة ما تضاف إليها أنشطة المناجم لتصبح جميع هذه المؤسسات ضمن القطاع الأول ككل. فهي هي المؤسسات التابعة والتي تنشط في الميدان الفلاحي<sup>2</sup>.

##### ثانيا. المؤسسات الصناعية:

في قطاع الصناعة تتجمع مختلف المؤسسات التي تعمل في تحويل الموارد الطبيعية أساسا إلى منتوجات قابلة إلى الاستعمال أو الاستهلاك النهائي أو الوسيط (كمورد أو مدخلات لمؤسسات أخرى) وتشمل بعض الصناعات المرتبطة بتحويل الموارد الصناعية إلى منتجات غذائية وصناعية مختلفة، وكذا صناعات تحويل وتكرير الموارد الطبيعية من معادن وطاقات وغيرها، وهي ما يدعى بالصناعات الاستخراجية، والفرع الواسع والأساسي

<sup>1</sup> - يحيى حداد وزملاءه، المرجع السابق، ص 4.

-علي شريف، إدارة المنظمات الحكومية، دار الجامعة الاسكندرية، مصر، 2003، ص 276.

لدفع الاقتصاد ككل، وهي مؤسسات صناعية التجهيزات ووسائل الإنتاج المختلفة، المستعملة في مجمل القطاعات الاقتصادية بما فيها الصناعية، وهناك صناعة مواد البناء في حالة فصلها عن الأنواع السابقة، حيث تجمع جانب التحويل، الكيمياء وغيرها، وفي الأخير هناك مؤسسات الصناعات الاستهلاكية بشكل عام، فالمؤسسة الصناعية عبارة عن نظام إنتاجي متكامل يضم مجموعة من الموارد المادية المالية والبشرية تعمل على تحويل المواد الأولية إلى منتجات نهائية تعتمد في ذلك على مجموعة من الأقسام يمثل كل منها وظيفة محددة وهي الوظيفة التجارية الوظيفة الإدارية الموارد البشرية، والتكنولوجيا.<sup>1</sup>

### ثالثا. المؤسسات الخدمية والتوزيع:

هذه المؤسسات تشمل مختلف الأنشطة التي لا توجد في المجموعتين السابقتين وهي ذات أنشطة وواسعة انطلاقا من المؤسسات الحرفية، النقل يختلف فروعها، البنوك والمؤسسات المالية التجارية، الجمارك وحتى الصحة وغيرها.<sup>(2)</sup>

### الفرع الثاني: نماذج المؤسسات العمومية:

تأخذ المؤسسات العمومية شكلين أساسيين وذلك بحسب الملكية وهما:

### أولا. مؤسسات عمومية:

انتشر هذا النوع من المؤسسات في الدول الرأسمالية، وهي تعبر عن مؤسسات رأسمالها تابع للقطاع العام ويكون التسيير فيها بواسطة شخص أو أشخاص تختارهم الجهة الوصية ويجب التمييز بين نموذجين هما:

**1-مؤسسات تابعة للوزارات:** وتدعى بالمؤسسات الوطنية، وتأخذ أحجاما معتبرة وهي تخضع لأحدي الوزارات صاحبة إنشائها والتي تقوم بمراقبة تسييرها بواسطة عناصر تعينها، تقدم إليها تقارير دورية عن نشاطها ونتائجها.

<sup>1</sup> نعمون وهاب، سريدي سمية، دور المؤسسات الصناعية في تحقيق التنمية المحلية، حوليات جامعة قالة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 16، جوان 2016، ص 58.

<sup>(1)</sup> <http://fown.fathinet.com/viewtopic.php?f=49&t=1361>, le 11/04/2022, H 12:40.

**2- مؤسسات تابعة للجماعات المحلية:** وتتكون هذه المؤسسات في البلدية أو الولاية، أو تجمع بين البلديات أو الولايات أو كلاهما معا، وتكون ذات أحجام متوسطة أو صغيرة ويشرف على منشئها عن طريق إدارتها وتكون عادة في مجال النقل أو البناء أو الخدمات العامة.

**3- المؤسسات المختلطة:** لقد ظهرت هذه الشركات أول مرة في ألمانيا في القرن 19، وانتشرت فيما بعد لتعم في أوروبا وبعض الدول الأخرى، ومن الأسباب الأساسية لهذه المؤسسات هي محاولة مراقبة بعض القطاعات الاقتصادية والتحكم فيها من طرف الدولة، حيث تتكون هذه المؤسسات من طرفين الأول وهو الدولة والممثل في الوزارة، أما الطرف الثاني فيتمثل في القطاع الخاص، ويتم إنشائها بطريقتين هما:

**4- الإنشاء من العدم:** أي اتفاق بين طرفين للقيام بمشروع اقتصادي معين يتم تحديد أهدافه وحجمه وشروطه ومدة حياته... إلخ، ويتم المساهمة في رأسمالها من الطرفين وغالبا لا تقل مساهمة الطرف العمومي عن 51 بالمئة في رأس المال، لأن القرارات تؤخذ على أساس عدد الأصوات والتي تقدر بدورها بعدد الأسهم في رأس المال.

**5- التأميم:** إذ بموجب هذه العملية تستطيع الدولة حيازة جزء من رأسمال المؤسسة الخاصة ويتم غالبا تعويضه للجانب الخاص، وتخضع هذه الطريقة لنفس القاعدة بالنسبة لنسبة امتلاك رأس المال ولنفس الأسباب، وهناك عدة أشكال من المؤسسات المختلطة والعمومية المسيرة بعقد مع القطاع الخاص أو التأجير. (1)

### الفرع الثالث: أساليب وأهداف إدارة المؤسسات العمومية

#### أولا. أساليب إدارة المؤسسات العمومية:

**1- الإدارة المباشرة:** حيث تقوم الدولة أو الهيئات العامة مباشرة بواسطة موظفيها وأموالها العمومية ووسائل امتيازات القانون العام، وتدار غالبية المرافق العامة بهذه الطريقة خصوصا تلك التي تفرض طبيعتها إشرافا كاملا من قبل الإدارة أو أنها تمس كيان الدولة أو تتعلق بجوهر وظائفها التقليدية كالدفاع والقضاء والخارجية.

**2- الإدارة الغير مباشرة:** فيما تعهد الإدارة لأحد الأشخاص، القانون الخاص باستغلال مرفق عام وإدارته مقابل نسبة من الأرباح، ويظهر صاحب الاستغلال غير المباشر كوكيل عن الإدارة، يعمل لحسابها في إدارة المرفق (إدارة حصر التبغ والشباك)، وتقوم الدولة بتقديم أموال اللازمة، ولا شأن للمتعهد بالنتائج المالية المترتبة عن إدارة المرفق، فإذا حققت أرباحا فإنها تعود للدولة، وهي التي تتحمل مخاطر المشروع وخسائره أيضا.

(1) ناصر دادي عدون، مرجع سبق ذكره، ص 59، 60.

3-الامتياز: وهو عدم إلزام تعهد السلطة العامة، بمقتضاه إلى شخص من أشخاص القانون بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة محددة في العقد مقابل بدل.

4-شركة الاقتصاد المختلط: حيث يدار المرفق العام بواسطة هيئة يشارك في تشكيلها ممثلون عن الإدارة وعن أشخاص القانون الخاص وغالبا ما تأخذ شكل الشركة المساهمة التي تكتب الدولة بجزء كبير من أسهمها.

5-الشركة الوطنية: وهي طريقة تعتمد الدولة أحيانا في إدارة بعض المرافق الاقتصادية حيث تنشئ شركة ذات مساهم وحيد وتساهم الدولة بكامل رأس المال وتتولى إدارة المرفق بأسلوب وأحكام القانون الخاص.

6-التأميم: الغاية من هذه الطريقة هو نقل ملكية بعض المشروعات الخاصة ذات النفع العام إلى النطاق الجماعي حيث تدار بإحدى الطرق إدارة المرافق المعتمدة إن كل هذه الطرق جاءت بشكل تدريجي وقد حاولت الدول من خلال تخطي الأزمات الاقتصادية التي عرفت في مراحل معينة.<sup>(1)</sup>

ثانيا. أهداف المؤسسات العمومية<sup>2</sup>:

تعي الدولة إلى تحقيق عدة أهداف حسب نوع المؤسسة التي تسيروها ويمكن تلخيصها فيما يلي:

#### 1-الأهداف الاقتصادية: وتتمثل في:

- تحقيق الربح: إن استمرار المؤسسة العمومية مرهون بتحقيقها لمستوى أدنى من الربح يضمن لها إمكانية رفع رأس مالها بأقل التكاليف الممكنة وبالتالي توسيع نشاطها حتى يصمد أمام المؤسسات الأخرى واستعمال الربح المحقق لسديد الديون وتوزيع الأرباح وتكوين مؤنات لتغطية الخسائر والأعباء.

- تلبية متطلبات المجتمع : إن تحقيق الدولة لنتائجها يمر عبر عملية تصريف أو بيع إنتاج المؤسسة العمومية وهو ما يغطي طلبات المجتمع.

- عقلانية الإنتاج : يتم ذلك باستعمال الترشيح للعوامل الإنتاج والتخطيط الجيد والإشراف على عملها بالإضافة إلى مراقبة الدولة لتنفيذ هذا البرامج.

#### 2-الأهداف الاجتماعية :

- ضمان مستوى مقبول من النتائج : يعتبر العمال في المؤسسة العمومية المستفيدين الأوائل من نشاطها ويتقاضون أجور تضمن لهم تلبية حاجتهم

(1) <http://fown.fathinet.com, op> cit, le 11/04/2022, H 17 :40

<sup>2</sup> بوزيد غلاي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أم البواقي، 2010-2011، ص 29.

- تحسين مستوى معيشة العمال: نظرا لتطور السريع الذي تشهده مجتمعات يجعل العمال أكثر حاجة لمنتجات جيدة مما يدعو الدولة لتنويع الإنتاج وتوفير إمكانيات مالية للعمال حتى يسهل عليهم اقتنائها.
- إقامة أنماط استهلاكية: تسعى الدولة إلى تقديم منتجات جديدة للمستهلكين.
- السهر على تنظيم وتماسك العمال
- توفير تأمينات ومرافق للعمال: تتمثل في التأمينات الاجتماعية والمساكن الوظيفية أو العادية والإطعام... إلخ
- ج-الأهداف الثقافية والرياضية: وتتمثل في:
  - تدريب العمال المبتدئين ورسكلة القدامى.
  - توفير الوسائل الترفيهية الثقافية وتخصيص أوقات الرياضة يجعل العامل في صحة جيدة فيؤدي دوره في الخدمة.
- د-الأهداف التكنولوجية:

- البحث والتنمية: تؤدي الدولة أو تعمل على إدارة مصلحة أو الوسائل الإنتاجية علميا تؤدي الدولة دورا مساندا للسياسة القائمة في البلاد في المجال البحث والتطور التكنولوجي خاصة المؤسسة الضخمة، وذلك من خلال الخطة التنموية العامة للدولة المتوسطة الأجل التي يتعرض من خلالها التنسيق بين العديد من الجهات ابتداء من مؤسسات البحث العلمي والجامعات وكذا هيئات التخطيط كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي.<sup>(1)</sup>

#### الفرع الرابع: المؤسسات العمومية محل الدراسة

- قد وسع المشرع من مفهوم المؤسسة العمومية (الهيئات العمومية) مراعيًا طبيعة النشاط فظهرت المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.
- وتوجد ثلاث أشكال للمؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) في الجزائر محل الدراسة الخاضعة لمبدأ الرقابة في مجال تسيير الموارد البشرية، وتتمثل فيما يلي:

- 1 - المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.
- 2 - المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.
- 3 - المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

#### أولا. المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري:

1 ناصر دادي عدون، مرجع سبق ذكره، ص ص 66-67.

عرفها المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 88 - 01 بخضوعها لمبدأ التخصص وللقواعد المطبقة على الإدارة وتنص المادة 43 منه: "تخضع الهيئات العمومية الإدارية للقواعد المطبقة على الإدارة ولمبدأ التخصص، تتمتع هذه الهيئات بنفس النظام المالي والمحاسبي المطبق على الإدارة ما لم توجد قاعدة خاصة مرتبطة باستقلالية سيرها وتسييرها"، وتمارس المؤسسات العمومية الإدارية نشاطا ذا طبيعة إدارية محضة فهي تشكل شكلا من أشكال المؤسسة العمومية التقليدية، وتم استخدامها كأداة لإدارة المرفق العام في الجزائر منذ الاستقلال الى يومنا هذا<sup>1</sup>

ومن الأمثلة التي تبين هذا النوع من المؤسسات نجد ما يلي:

- الأمر رقم 67-171 المؤرخ في 31 أوت 1967 المتضمن تأسيس المركز الوطني التربوي الفلاحي.<sup>2</sup>
- الأمر رقم 74-93 المؤرخ في 01 أكتوبر 1974 يتضمن إحداث معهد تنمية زراعية أشجار الفواكه.<sup>3</sup>
- المرسوم رقم 83-457 المؤرخ في 23 جويلية 1983 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لحماية البيئة.<sup>4</sup>
- المرسوم التنفيذي رقم 06-419 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المتضمن تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة وسيرها.<sup>5</sup>

وتتنوع المؤسسات العمومية الإدارية إلى مؤسسات عمومية إدارية ذات طابع محلي ومؤسسات عمومية إدارية ذات طابع وطني، فهذه الأخيرة تنشئها الدولة وتبقى خاضعة لرقابتها طبقا للنص القانوني المتضمن إنشائها، أما المؤسسة العمومية المحلية فتنشئها في الغالب الجماعات الإقليمية بغرض الإدارة المحلية ممثلة في (البلدية الولاية) وتبقى خاضعة لرقابتها.

## ثانيا- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:

لجأ المشرع إلى التوسع في مفهوم المؤسسة العمومية تبعا لطبيعة النشاط الذي تقوم به نتيجة للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فظهرت المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي بموجب القانون

<sup>1</sup> -عمار عوايدي، دروس في القانون الإداري الطبعة الثالثة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1989، ص 316.

<sup>2</sup> -الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 15 سبتمبر 1967، ص 1176.

<sup>3</sup> -الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 11 أكتوبر 1974، ص 1065.

<sup>4</sup> - الجريدة الرسمية، العدد 31، المؤرخة في 26 جويلية 1983، ص 1979.

<sup>5</sup> - الجريدة الرسمية، العدد 75، المؤرخة في 26 نوفمبر 2006، ص 03.

رقم 98-11 المؤرخ في 22 أوت 1998 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنولوجي.<sup>1</sup>

ليصدر بعدها المرسوم التنفيذي رقم 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 يحدد كيفية إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها.

وقد نصت المادة 17 من القانون رقم 98-11: يمكن تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي بأنها "مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تنشأ لتحقيق نشاطات البحث العلمي والتكنولوجي من خلال تنفيذ برامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي في الميادين المحددة في النص المتضمن لإنشاءها".

كما نصت المادة 02 و 04 من المرسوم التنفيذي رقم 99-256 أن أداة الإنشاء تتم بمرسوم وتحل بذات الشكل.

من خلال نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 99-256 يلاحظ أن المرسوم التنفيذي المنشئ للمؤسسة يتم بناء على اقتراح من السلطة المعنية، بعد أخذ الرأي بالمطابقة حسب الحالة من اللجنة القطاعية الدائمة أو اللجنة المشتركة بين القطاعات المعنية، كما يحدد مرسوم الإنشاء السلطة الوصية التي تخضع لها.

- يدير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي مدير ويسيرها مجلس إدارة وتزود بمجلس علمي (المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 99-256).

- يحدد تنظيمها الداخلي بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالبحث العلمي، وزير المالية والوزير الوصي.

- طبقا للمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 99-256 "يعين المدير بموجب مرسوم لفترة أربع (04) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وتنتهي مهامه بالأشكال نفسها.

تعتبر وظيفة المدير وظيفة عليا، يتم اختيار المدير من بين الشخصيات العلمية ذات الكفاءة المثبتة، هذه المادة تطرح التساؤلين التاليين:

1- لم يحدد المادة طبيعة المرسوم المعين للمدير، هل هو مرسوم رئاسي أم مرسوم تنفيذي؟

إلا أنه بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 99-256 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية، العدد 62، المؤرخة في 24 أوت 1998، ص 03.

وطبقا للمادة 03 منه فقرة 02 فإن التعيين في الوظائف العليا يتم بموجب مرسوم رئاسي.

2 - تحديد عهدة المدير بأربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة يطرح تساؤلا عن الطبيعة القانونية لوظيفة المدير، هل هي وظيفة إدارية أم وظيفة سياسية؟

3-معايير إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:

تنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 99 - 256، يقرر إنشاء المؤسسة على أساس المعايير الآتية:

- طابع الأولوية لميادين البحث.

- حجم البرامج الواجب إنجازها وديمومتها.

- الجمع الأحسن لكل مشاريع البحث والبرامج التي لها طابع ارتباطي تكاملي.

-توفر قدرة علمية وتقنية ضرورية لإنجاز أهداف المؤسسة منظمة في شكل ست عشرة (16) فرقة بحث على الأقل.

ولقد نص القانون رقم 98-11 من خلال المادة 17 منه على خضوع هذا النوع من المؤسسات لقواعد تناسب خصوصيات مهامها لاسيما تخصيص ميزانيتها من طرف الدولة ومسك محاسبة مطابقة للمخطط الوطني للمحاسبة والرقابة المالية البعدية، هذه الأخيرة كخطوة تميز هذه المؤسسة عن غيرها خاصة المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بهدف بعث نوع من المرونة على نشاطها العلمي وأدائها.<sup>2</sup>

ثالثا. المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:

1-تعريفها:تنص المادة 32 من القانون رقم 99-55 المؤرخ في 04 أفريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، "المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة وطنية للتعليم العالي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية، المرسوم الرئاسي رقم 99-256 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، العدد 76 ، المؤرخة في 31 أكتوبر 1999، ص 03.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 555.

إذن فهي أسلوب قانوني لإدارة المرفق العمومي التابع لقطاع التعليم العالي الذي يهدف من خلال مهامه إلى حاجيات المجتمع في الميادين التالية:

- التكوين العالي

- البحث العلمي والتكنولوجي وتأمين نتائجه ونشر الثقافة والإعلام العلمي والتقني.

يمكن استنتاج أن هذا النوع من المؤسسات خص به المشرع قطاع التعليم العالي دون غيره من القطاعات الأخرى كما أن النوع من المؤسسات يكتسي الطابع الوطني لا المحلي.<sup>1</sup>

**2- أنماط المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:** طبقا للمادة 38 من القانون رقم 99-05 المذكور أعلاه تحدد أنماط المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني حسب مقاييس بيداغوجية كالتالي:

- الجامعات.

- المراكز الجامعية.

- المدارس والمعاهد الخارجة عن الجامعة.

**3-تنظيم المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:** تنشأ المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالتعليم العالي وتوضع تحت وصايته.<sup>2</sup>

أما إذا كان إنشاء المدارس والمعاهد الخارجة عن الجامعة لدى دوائر وزارية أخرى فيضطلع بالوصاية البيداغوجية أو (الوصاية التقنية) الوزير المكلف بالتعليم العالي والوزير المكلف بالقطاع المعني.<sup>3</sup>

وطبقا للمادة 34 من القانون رقم 99-05 يدير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني مجلس إدارة يتكون من ممثلين منتخبين عن الأسرة الجامعية وممثلي القطاعات الأساسية المستعملة، كما تزود بميثاق استشارية تكلف على الخصوص بتقييم النشاطات العلمية والبيداغوجية للمؤسسة تتكون أساسا من ممثلي

<sup>1</sup> - المادة 137 من قانون البلدية ، المواد من 126 إلى 129 من قانون الولاية.

<sup>2</sup> -المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المؤرخ في 23 أوت 2003، يحدد مهام الجامعة و القواعد الخاصة بتنظيمها و سيرها ( الجريدة الرسمية ، العدد 51، بتاريخ 24 أوت 2003 ، ص 04)

<sup>3</sup> -أنظر المادة 40 من القانون 99-05.

كما نصت المادة 37 من القانون رقم 99-05 على خضوع هذا النوع من المؤسسات في سيرها إلى قواعد ملائمة لخصوصية مهامها، لاسيما تطبيق المراقبة المالية البعدية والاستعمال المباشر للمداخيل المحصل عليها في إطار النشاطات المذكورة في المادة 36 خاصة في مجال تطوير نشاطاتها البيداغوجية والعلمية.

#### الفرع الخامس: الإدارات العمومية محل الدراسة

تتمثل الإدارات العمومية محل الدراسة في المديريات التنفيذية التي تشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري حيث تضطلع بأدوار كثيرة لتحقيق التنمية المحلية، وتمثل الدولة في شتى القطاعات من خلال تنفيذ قوانينها وفرض أنظمتها والمحافظة على وحدتها، حيث تمارس عن طريق التفويض الممنوح لها من قبل الوزراء بعض السلطات والصلاحيات على المستوى المحلي، تجسيدا لمبادئ التسيير الجوّاري ومن أجل الحفاظ على السير الحسن للإدارة العامة، تشتمل اختصاصات هذه المصالح الغير متركزة على اتخاذ القرارات والبت في المسائل التي تدخل في اختصاصهم دون الحاجة للرجوع إلى الوزير المختص المفوض، هذا الاجراء يعد الأساس القانوني الذي يقوم عليه نظام عدم التركيز، وتخضع هذه المديريات لعدة أنواع من الرقابة تتمثل في رقابة الوصاية من قبل الوزراء على المستوى المركزي، ورقابة الوالي إقليميّا باعتباره ممثلا للدولة، ورقابة مفتشية الوظيفة العمومية فيما يتعلق بالمسار المهني للموظفين، كما تخضع للرقابة المالية على اعتبار أنّها من ضمن الهيئات الإدارية التابعة للدولة، كما منح لبعض المديريات حق التقاضي، كما تخضع للرقابة البرلمانية من خلال لجان الدائمة ولجان التحقيق التي يتم تكوينها من غرفتي البرلمان.

#### أولا. تعريف المديريات التنفيذية<sup>1</sup>:

تسعى الدولة إلى تبني تنظيم إداري يلائم توجهاتها السياسية و ظروفها الاجتماعية والاقتصادية عند اختيارها للأساليب التي تدير مختلف قطاعاتها، حيث تسعى من خلال هذه الأساليب إلى التجسيد الفعلي لسياساتها العامة من أجل تلبية حاجات مواطنيها في شتى الميادين، ويتجلى هذا التنظيم من خلال تبني أسلوبين هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وتكرس اللامركزية الإدارية مبدأ الديمقراطية التشاركية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق تمثليه في المجالس المحلية المنتخبة، فإن أسلوب المركزية الإدارية المسمى أيضا التركيز يعتبر صورة على تجميع النشاط الإداري في يد الوزراء في العاصمة، ما يؤدي إلى سيطرة هذه الفئة من المسؤولين على كل مفاصل إقليم الدولة، وقد أدى هذا الأسلوب في النهاية إلى تعذر استجابة الإدارة المركزية لمتطلبات

<sup>1</sup> محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، جامعة بنها، مصر، دون سنة النشر، ص 139.

المجتمع، ويرجع ذلك لعدة أسباب من أهمها زيادة الكثافة السكانية والتنوع الاجتماعي والثقافي، وتشعب وظائف الدولة، ثقل الإجراءات الإدارية وكثرة اتصال الجمهور بالإدارة المركزية لقضاء مصالحهم، ما حتم عليها اللجوء إلى عدم التركيز الإداري من خلال تفويض الوزراء بعضا من اختصاصاتهم لموظفين موضوعين تحت سلطتهم عبر الولايات يمارسون مهامهم على المستوى المحلي، غير أن ذلك لا يعني استقلالهم التام عنهم، بل إن ممارسة مهامهم تكون تحت إشراف ورقابة الوزير المختص، بحكم ما تمليه طبيعة السلطة الرئاسية التي تفرض عليه ممارسة جملة من الصلاحيات سواء فيما يتعلق بأشخاص المرؤوسين أو أعمالهم، ولعل من أهم صور عدم التركيز الإداري المديرية التنفيذية التي يطلق عليها أيضا مصطلحات أخرى منها المصالح الخارجية للدولة أو المصالح غير الممركزة أو الجهات الإدارية المتواجدة خارج هيكل الإدارة المركزية، يتواجد أغلبها على مستوى الولايات وأخرى على المستوى المركزي، وهي تنظيم إداري وجد لتخفيف العبء على المركزية الإدارية، تم إنشاؤها لتكون همزة وصل بين الوزارات والأفراد، وبالرغم من كثرة النصوص التنظيمية التي نظمت مركز وصلاحيات المديرية التنفيذية إلا أنها لم تضع تعريفا دقيقا ومحددا لها، وباعتبار الوظائف التي تقوم بها المديرية التنفيذية لتنفيذ سياسة الدولة تتجسد على المستوى المحلي فإن علاقتها لا تنحصر فقط بالإدارة المركزية، بل تتعدى إلى هيئات أخرى على المستوى المحلي سواء كانت هيئات الولاية أو البلدية، ونظرا لما تتميز به هذه المديرية التنفيذية من صلاحيات كثيرة متنوعة وردت في قوانين وتنظيمات مختلفة، فقد سلطت عليها أنواع عديدة من الرقابة، لضمان عدم خروجها عن القوانين والتنظيمات المعمول بها.

وتخضع هذه المصالح الغير ممركرة بمناسبة ممارستها لمهامها لعدد من هيئات الرقابة، سواء ما تعلق بظروف تسييرها المالي والإداري، دون اغفال وضعية الموارد البشرية المسخرة لها من حيث تنظيم مساراتهم المهنية ومطابقتها للنصوص القانونية السارية في هذا المجال، وهي أدوار تضطلع بها مفتشيات الوظيفة العمومية ومصالح الرقابة المالية. وتنتشر هذه المديرية على مستوى 58 ولاية وتنوع حسب اختصاصاتها بين مديريات جهوية على غرار المديرية الجهوية للميزانية، المديرية الجهوية للضرائب، ومديريات تنفيذية على مستوى الولايات مثل: مديرية الطاقة والمناجم، مديرية التربية، مديرية البيئة .... إلخ.

## ثانيا-آليات التفويض في الإدارات العمومية<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> عوايدي عمار، القانون الإداري، الجزء 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، 2014، ص 85.

كما تطرقنا سابقاً أن الإدارات العمومية تمثل مصالح غير متركزة للإدارات المركزية وتمارس اختصاصاتها بناء على تفويضات يقدمها المسؤول المركزي للموظف الموضوع تحت سلطته في إطار تسيير عدم التركيز، والمقصود بالتفويض: "هو نقل جزء من الاختصاصات من الأصل إلى المفوض إليه"، وينقسم إلى نوعين:

**1- تفويض اختصاص:** هو نقل جزء من الاختصاص من الأصل إلى المفوض إليه.

**2- تفويض توقيع:** هو منح المفوض إليه سلطة التوقيع نيابة عن الأصل، وتشتمل عملية التفويض على عدد من الشروط التي يجب توافرها نذكر منها:

- أن يكون بنص قانوني.

- أن يكون من الجهاز الأعلى إلى الأسفل.

- أن يكون جزئي

- لا تفويض في ما تم التفويض فيه.

ومن الفروقات الأساسية بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع أن تفويض الاختصاص يؤدي إلى نقل جزء من الاختصاص من المفوض الأصل إلى المفوض إليه، وينجم عنه حرمان الأصل من مزاولة تلك الاختصاصات مادام التفويض قائم، أما تفويض التوقيع فيستمر المفوض أي الأصل إلى جانب المفوض إليه في مباشرة اختصاصاتها

- تفويض الاختصاص يوجه إلى الشخص بصفته وليس نيابة أما في تفويض التوقيع يوجه إلى ذاته وليس بصفته.

- يترتب في تفويض الاختصاص يضل قائماً مع تغيير الأصل أما في تفويض التوقيع ينتهي بمجرد تغيير أحدهما.

- تفويض الاختصاص القرارات الصادرة من المفوض إليه تنسب إليه أما في تفويض التوقيع فتنسب إلى الأصل.

### المبحث الثاني: ماهية الرقابة محل الدراسة

من خلال موضوعنا دراستنا حول الرقابة على المؤسسات والإدارات العمومية نقدم في هذا المبحث تقديم مفصلاً إلى التعريف بماهية الرقابة التي نحن بصدد دراستها من خلال التطرق إلى مفهوم الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية (المطلب الأول) ثم إلى التعريف بعمليات الرقابة محل الدراسة (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية

قبل التطرق الى مفهوم الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية نتطرق الى مفهوم الرقابة بشكل عام فلقد تعددت التعريفات الخاصة بالرقابة بشكل عام، وتنوعت بحسب الزاوية التي ينظر إلى كل منها،

**الرقابة** تعني لغوياً، الحراسة أو جعل الحبل في الرقبة ويقصد منها قمع الكلام أو الآراء العامة أو أي معلومات أخرى يمكن اعتبارها غير مقبولة أو ضارة أو حساسة أو غير صحيحة سياسياً أو غير ملائمة على النحو الذي تحدده الحكومات أو وسائل الإعلام أو السلطات أو غيرها من الجماعات أو المؤسسات. وقد يصل إلى حد الحجب وهو حذف المواد إذا وجدت غير مقبولة بنظر الهيئة المطلعة.<sup>1</sup>

فقد عرّفها (فايول) بأنها: "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة... أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها".

كما عرّفها الدكتور فؤاد العطار بأنها "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها".<sup>2</sup>

ويمكننا القول إن الرقابة تعني: التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة، وفق الخطط الموضوعية، بكفاءة وفاعلية، والوقوف على نواحي القصور والخطأ ثم العمل على علاجها، ومنع تكرارها.

أما الرقابة الإدارية فيقصد بها من الجانب الإداري الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة.<sup>3</sup>

أما من الجانب المالي فتعني نظام المراقبة الذي ينصب على الإجراءات الإدارية اللازمة لصياغة القرارات الإدارية وتحقيق الكفاءة الاقتصادية.

<sup>1</sup> المعجم الوسيط، الجزء الأول، ص 32.

<sup>2</sup> فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1976، ص 179.

<sup>3</sup> بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 2.

وهكذا تعني الرقابة الإدارية بالمفهوم القانوني: الرقابة التي تمارس من قبل الإدارة نفسها، فهي رقابة ذاتية سواء كانت خارجية تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة، أم كانت داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري.<sup>1</sup>

أما الرقابة المالية فتعني: "الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام، بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري".<sup>2</sup>

وتشمل مهام الرقابة المالية تحقيق الغايات المحاسبية للمنشأة أو الوحدة الحكومية من خلال التحقق من صحة ودقة التقارير المالية والمحاسبية، وذلك من خلال تدقيق الحسابات والمستندات المالية، والتأكد من عدم وجود أخطاء أو تلاعب فيها، كما تقوم الرقابة المالية بمراقبة استخدام الموارد المالية بشكل فعال وفقاً للأنظمة والقوانين، وضمان عدم حدوث أي فساد مالي. وعلاوة على ذلك، تعمل الرقابة المالية على تحسين العملية التشغيلية وتحقيق أفضلية تنظيمية، وتقديم توصيات وتحليلات للإدارة لتحقيق أهدافها المالية بصورة فعالة وفعالة، وبشكل عام تهدف الرقابة المالية إلى ضمان الشفافية والمصادقية في الإدارة المالية للمنشأة أو الوحدة الحكومية<sup>3</sup>

للقوف على ماهية الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية لابد من تحديد مفهوم الرقابة من خلال المدلول القانوني للرقابة الإدارية والمالية (الفرع الأول) ثم إلى أهمية الرقابة الإدارية والمالية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: المدلول القانوني للرقابة الإدارية والمالية.

تم إجراء تعديلات على بعض نصوص قانون الإدارة الرقابية المالية والإدارية بهدف ضمان وجود أساس قانوني لممارسة السلطات المركزية للرقابة على الأشخاص المعنوية العامة، سواء كانوا من الجهات المصلحية المحلية أم لا، فالقانون يحدد القواعد اللازمة لتحسين أداء الإدارة ورفع كفاءتها وفعاليتها، بالإضافة إلى وضع قواعد لمراجعة أداء المؤسسات العامة وكيفية ووسائل جباية المال العام وأنفاقها. كما يوضح القانون أيضاً كيفية مراقبة هذه العمليات وفقاً للخطط المعتمدة للتنظيم الإداري، سواء كان هذا التنظيم مركزياً أم غير مركزي.

- دهمش نعيم حسني ، تدقيق وتقييم كفاءة الأداء وفعالية المشاريع الإنمائية في الدول النامية. ، بحوث ومقالات ، مجلة دراسات في العلوم الإنسانية<sup>1</sup> ، مجلد 12، العدد 5. ص 217.

<sup>2</sup> نواف كنعان وعاطف البناء، المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية (دراسة نظرية وتطبيقية)، ط 1، 1984، ص 307.

<sup>3</sup> - دهمش نعيم حسني، المرجع السابق، ص 216.

وترتبيا على ذلك يمكن القول إن المدلول القانوني للرقابة الإدارية يعني: "الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارية يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها قوانين ولوائح عامة كما تلتزم فيما تباشره من إجراءات ووسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح".<sup>1</sup>

أما المدلول القانوني للرقابة المالية فيعني: الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه سواء ما كان منها داخلا في إطار الشكل القانوني، أي سكون العمل المالي مطابقا للتصرف القانوني، أو ما كان منها داخلا في إطار الموضوع القانوني، وهي التي تنظر في طبيعة التصرف وفحواه ومكوناته ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث النفقات أو الإيرادات العامة.

هناك أيضا من يقر بأن: "الرقابة المالية هي تنفيذ للتقيد بالقرارات والأعمال الصادرة عن السلطات العمومية بالقواعد المالية و المحاسبية، المطبقة والى فرضها القانون في التشريعات، وتفيد من جهة ثانية البحت والتقصي، وهنا العمل دائم ومستمر بالرجوع لطبيعة المجال الذي يهيمه الذي هو مجال المال العام ويخشى مبدئيا تبذيره والتصرف فيه بغير ترشيد وعقلانية".<sup>2</sup>

ويقتضي تحديد المدلول القانوني للرقابة الإدارية والمالية معرفة الدور الذي يلعبه القانون في مجال هذه الرقابة كما يتطلب تحديد مفهوم الرقابة الإدارية والمالية في كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، وذلك لأن الرقابة الإدارية والمالية من أهم الموضوعات التي يشترك في تناولها كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة.

فالرقابة الإدارية والمالية من وجهة نظر علم الإدارة العام تعني: "مجموعة المبادئ والأساليب التي تطبق على المنظمة الإدارية، فهو يركز اهتمامه على هذه المبادئ والأساليب بحيث يسعى إلى تعزيز المبادئ والأساليب التي تطور أعمال الجهاز الإداري وتزيد من كفاءته وفاعليته"، وباختصار فإن علم الإدارة العامة يدرس الرقابة الإدارية والمالية من النواحي الفنية الوصفية، أما الرقابة الإدارية والمالية من وجهة النظر القانونية فتعني: "مجموعة القواعد

<sup>1</sup> - عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 2013. ص 40.

<sup>2</sup> سعيد حفري، الرقابة على المالية المحلية بالمغرب محاولة نقدية في الأسس القانونية و السياسية و الإدارية ، أطروحة لنيل لدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية الدار البيضاء ، 1998، ص 29 .

القانونية التي تطبق على المنظمة الإدارية،<sup>1</sup> فالقانون الإداري يضع القاعدة القانونية التي يجب على الأجهزة الإدارية التقيد بها والالتزام بنصها".

ومن هنا يمكن القول إن علم الإدارة العامة يركز على المبادئ والأساليب التي تحكم الرقابة الإدارية والمالية في حين يركز القانون الإداري على تشكيل أجهزة الرقابة الإدارية والمالية وتحديد الاختصاصات المنوطة بها، وآلية عمل كل منها ووسائل ممارستها لاختصاصاتها، ذلك أن القانون الإداري ينظم الأجهزة الرقابية، ويبين كيفية الممارسة العملية لهذه الرقابة، فعند ممارستها لابد لها من سند قانوني تستند إليه في عملها، فالرئيس الإداري لابد له من سلطات وصلاحيات قانونية تعطي له الحق في ممارسة سلطة الرقابة على رؤوسيه، وكذلك الأمر بالنسبة للأجهزة الرقابية سواء كانت إدارية أو مالية، إذ لابد لها من قانون أو نظام أو قرار يخول لها اختصاصات رقابية معينة، فالرقابة الإدارية والمالية عبارة عن ممارسة لوظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها قوانين وأنظمة كما تلتزم في أعمالها ووسائل ممارسة رقابتها بما تنص عليه تلك القوانين والأنظمة.

ويرتبط بموضوع المدلول القانوني للرقابة الإدارية والمالية الحديث عن مبدأ الشرعية الذي يعد الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة،<sup>2</sup> وهذا المبدأ يعني خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون بمعناه الواسع، فالإدارة لا تستطيع القيام بأي عمل قانوني أو مادي إلا وفقاً للقانون ووفقاً للإجراءات الشكلية المحددة فيه، تحقيقاً للأهداف التي يتوخاها.<sup>3</sup>

وتبدو أهمية هذا المبدأ في مجال الرقابة الإدارية والمالية في كونه أهم الضمانات الممنوحة للأفراد في مواجهة السلطة العامة، فهذا المبدأ يحمي الأفراد من تجاوزات الإدارة العامة وتعدياتها على حقوقهم على خلاف ما يجيزه القانون، وبمقتضى هذا المبدأ يستطيع الأفراد مراقبة الإدارة في أدائها لوظائفها بحيث يمكن لهم أن يردوها إلى طريق الصواب إذا ما خرجت عن ذلك سواء عن عمد أو إهمال.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - عيد مسعود الجهني، المرجع السابق، ص 14.

<sup>2</sup> - سليم جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة "وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور 2014"، منشأة المعارف الإسكندرية، 2018، ص 8.

<sup>3</sup> - فاروق أحمد خناس، الرقابة على أعمال الإدارة، مجموعة النيل العربية طباعة نشر توزيع، القاهرة، مصر، 1988، ص 13.

<sup>4</sup> - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، 2003، ص 22.

إلا أن تفعيل دور الرقابة الإدارية والمالية من خلال مبدأ الشرعية يتأثر بالمستوى التعليمي للمواطنين، ومدى انتشار الوعي بين المواطنين وتنبههم إلى حقوقهم وسعيهم إلى اقتضاءها، لذا يتعين على كل حكومة رشيدة تنشُد الثبات والاستقرار أن تمكن الأفراد من السعي إلى اقتضاء حقوقهم على الوجه الأكمل.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: أهمية الرقابة الإدارية والمالية.

تعد الرقابة الإدارية والمالية من العناصر الأساسية للعملية الإدارية والتي تشمل: التخطيط، التنظيم، القيادة والتنسيق بالإضافة إلى الرقابة، وقد تطورت أهمية الرقابة مع تطور دور الدولة من (الدولة الحارسة) التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والفصل في المنازعات بين الأفراد إلى ما يسمى بـ (دولة الرفاهية) التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين وذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية كفؤة تنجز الأعمال وتؤدي الخدمات بكفاءة وفاعلية مع خضوع هذه الأجهزة للرقابة والمحاسبة للتحقق من قيامها بعملها على أكمل وجه.

وينظر الآن إلى الرقابة الإدارية والمالية كحجر الزاوية في الإدارة لكونها تقوم بوظيفة حيوية في الدولة الحديثة بالدرجة التي تضعها في مصاف السلطات الهامة في الدولة، وفي بضع البلدان، ففي جمهورية الصين الشعبية مثلاً تعتبر الرقابة - بحكم الدستور - إحدى السلطات الخمس في الدولة إلى جانب السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وسلطة الخدمة المدنية.<sup>2</sup>

وقد تطور دور الرقابة من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي أو نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفاعلية وفي حدود القانون أيضاً، لذلك لم يعد مفهوم الرقابة يقتصر على المفهوم التقليدي والذي ينحصر فقط في البحث عن الأخطاء بل تجاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله.

ونظراً لاتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد مجالاتها، وكثرة التنظيمات الإدارية، وزيادة عدد العاملين فيها، لك ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالرقابة على أداء الأجهزة الإدارية، بهدف التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاءة وفي أسرع وقت ممكن بأيسر الطرق، وتبرز أهمية الرقابة في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة إلى الإدارة

<sup>1</sup> - فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1967، ص 5.

<sup>2</sup> - عبدالكريم درويش، ليلي تكللا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1980، ص 504.

العليا في الوزارات والدوائر الحكومية، للتأكد من أن الأهداف المحددة تم إنجازها وفق السياسات المرسومة وإلى تزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري على الواقع لغايات أحكام الرقابة والتقييم والمساءلة.

إلا أن الإفراط في ممارسة الرقابة يؤدي إلى نتائج سلبية قد تؤدي إلى قتل الحوافز والحيولة دون تنمية قدرات الموظفين في اتجاه القيادة الرشيدة وتحمل المسؤولية، وبحول بين المنظمة وبين الانطلاق نحو تحقيق أهدافها، فضلا عن أن تعدد الأجهزة الرقابية قد يؤدي إلى اعتماد بعضها على البعض الآخر في العمل أو التنازع بين أجهزة الرقابة نفسها حول الاختصاصات، مما يضعف دور الرقابة خصوصا عند تداخل الاختصاصات وازدواجية العمل مما ينعكس سلبا على أداء هذه الأجهزة.

لذلك فإنه من الضروري وجود نظام رقابي واحد يعهد بالرقابة إلى جهاز إداري واحد ينهض بعملية الرقابة الإدارية والمالية ويتمتع بالاستقلال التام عن الجهاز الإداري، نظرا للسلبات التي تترتب على تعدد أجهزة الرقابة، والتي تعتبر من أسوأ المشاكل التي تواجه النظام الإداري.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: التعريف بمبئيات الرقابة محل الدراسة

قد تكون الاصطلاحات متشابهة لكن مدلولاتها وتطبيقاتها تختلف كل الاختلاف فالرقابة المالية في زمن ولى ومضى ليست كالرقابة المالية في الزمن الحاضر لأسباب عديدة كتغير الإنفاق وأنواعه وتغير أدوار الدولة في أساسها، فلقد بدأت تبرز أهمية الرقابة المالية شيئا فشيئا بتطور أساليبها وصورها وتطور أهدافها وأبعادها، لأجل هذا سنبين في مطلب أول مفهوم الرقابة المالية على النفقات العامة وفي مطلب ثان أوجه نفقات الدولة الإسلامية والرقابة عليها.

### الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية وأدلة مشروعيتها

#### أولا. تعريف الرقابة المالية:

وستتناول في هذا التعريف اللغوي والاصطلاحي للرقابة المالية<sup>2</sup> على النحو التالي:

تعريف الرقابة لغة: نجد في مدلولات اللغة العربية أن الرقابة وردت بمعان كثيرة منها:

<sup>1</sup> - درويش وتكلا، المرجع السابق، ص 412.

<sup>2</sup> - رقران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العمومية في الجزائر، بحث ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 2003، ص 31 وما يليها.

- الحراسة والرعاية: رقب الشيء أي حرسه، ورقب القوم هو حارسهم والرقب هو الحارس الحافظ.<sup>1</sup>
- الإشراف: ارتقب أي أشرف وعلا والمِرْقَب والمِرْقَبَة هو الموضع الذي يرتفع عليه الرقيب، فنقول ارتقب المكان إذا علا وأشرف.<sup>2</sup>
- الانتظار: رقب فلانا تعنى انتظره، وترصد قدومه والترقب هو الانتظار وفي القرآن الكريم نجد قوله تعالى: ﴿وَلَمْ تَرْقُبْ قَوْلِي﴾<sup>3</sup>، معناه، لم تنتظر قولي، والرقيب هو المنتظر،<sup>4</sup> ومنها قوله تعالى: ﴿فَأَصْبَحَ فِي الْمَدِينَةِ خَائِفًا يَتَرَقَّبُ﴾<sup>5</sup>، تعني ينتظر الطلب.
- الحفظ: فمن أسماء الله تعالى "الرقيب"، بمعنى الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، ومنها قوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا﴾<sup>6</sup>، أي حفيظا لأعمالكم مطلعاً عليها.<sup>7</sup>
- تعريف الرقابة اصطلاحاً: هي القواعد المستنبطة من الشريعة الإسلامية، والتي تُستخدم كمقياس لمحاسبة المرء في عمله سواء تعلق الأمر بدينه أو دنياه.
- وبهذا نتوصل إلى أن الرقابة المالية في منظور الشريعة الإسلامية هي القواعد والأحكام التي أرسنها الشريعة الإسلامية لأجل صيانة المال العام ودفع كل تقصير أو تهاون في جمعه وإنفاقه.
- أما عن التشريع الجزائري فلا نجد فيه تعريفاً للرقابة المالية إلا أن إشارات منه لأساليبها وهيئاتها.<sup>8</sup> وعموماً فقد تميز التشريع الجزائري كغيره من التشريعات بثلاثة اتجاهات في تعريف الرقابة المالية:<sup>9</sup>
- الاتجاه الأول: يركز على الجانب الوظيفي كما يركز على الأهداف مؤكداً أن الرقابة هي التأكد والتحقق من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة المعتمدة والتعليمات المسطرة والمبادئ المقررة.

1 - جمال الدين محمد بن منظور، لسان العرب، ج2، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، 1955، ص 424 وما يليها.

2 - نفس المرجع .

3 - طه، الآية 94.

4 - ابن المنظور، المرجع السابق، ص 424.

5 - القصص، الآية 18.

6 - النساء، الآية 01.

7 - الإمام القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، الجزء الخامس، ط3، دار الكتب المصرية، القاهرة، 1967، ص 07.

8 - قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالحاسبة العمومية، العدد 35.

9 - عوف الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، ط2، مطبعة الأنصار، الإسكندرية، 1998، ص 17-18.

-الاتجاه الثاني: وهو يركز على الجانب الإجرائي وعلى الخطوات الواجب اتباعها للقيام بعملية الرقابة وهنا تتطلب الرقابة على النفقات العامة ما يلي:

- الاختيار ثم الاختبار الجيد للسياسات الإدارية والمالية المعول عليها.
- اهتمام الإدارة الحكومة بالتخطيط والتنظيم الفعال وطرق التمويل المناسبة.
- الاختيار الأمثل لإطارات التسيير لموظفي التنفيذ وتدريبهم والإشراف عليهم.

-الاتجاه الثالث: وهو اتجاه يهتم بالأجهزة والهيئات القائمة بعملية الرقابة والتي تتولى الفحص والمتابعة والمراجعة وجمع المعلومات، فهي بهذا تعني الأجهزة الموكلة لها أمر الرقابة المالية وبهذا نجد أن الرقابة المالية تدور حول محوري الوسيلة والهدف على محل ثابت هو المال العام.

ثانيا. أدلة مشروعية الرقابة المالية:

لقد ثبتت مشروعية الرقابة المالية من كتاب الله تعالى ومن سنة نبيه صلى الله عليه وسلم ومن عمل صحابته الكرام.

- من الكتاب: نجد قوله تعالى: ﴿وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ يَغُلَّ وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ﴾<sup>1</sup> فقد أوضحت الآية أن كل من يغل شيئا يأتي به حاملا له على ظهره أو رقبتة معذبا بحمله مرعوبا بصيته فيعذبه الله بما أخذ في نار جهنم، أما عقابه في الدنيا فهو التعزير واسترداد المال والعزل، فالآية وإن نزلت في خيانة الغنائم فإن حكمها يتعدى إلى كل من يأخذ ما ليس له فيه حق من أموال المسلمين العامة.<sup>2</sup>

كما نجد آية أخرى في قوله تعالى: ﴿وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَامًا﴾<sup>3</sup>، فأخبر الله تعالى أنه جعل قيام المرء وقوام الدولة بالمال فمن رزقه الله منه شيئا عليه ألا يضيعه وألا يمنحه لمن يضيعه،<sup>4</sup> وقد

1 - آل عمران، الآية 161.

2 - الإمام القرطبي، المرجع السابق، ج 4، ص 254.

3 - النساء، الآية 05.

4 - أبو حيان الأندلسي، تفسير البحر المحيط، تحقيق الشيخ عادل أحمد عبد الموجود، دار الكتب العلمية، بيروت، 1993، ص 177.

ذكر تعالى أيضا آيات أخرى منها قوله تعالى: ﴿وَلَا تُبْذِرْ تَبْذِيرًا إِنَّ الْمُبْذِرِينَ كَانُوا إِخْوَانَ الشَّيَاطِينِ وَكَانَ الشَّيْطَانُ لِرَبِّهِ كَفُورًا﴾<sup>1</sup>.

وقوله أيضا: ﴿وَلَا تَجْعَلْ يَدَكَ مَغْلُولَةً إِلَىٰ عُنُقِكَ وَلَا تَبْسُطْهَا كُلَّ الْبَسْطِ فَتَقْعُدَ مَلُومًا مَّحْسُورًا﴾<sup>2</sup>.

وقوله تعالى: ﴿وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا﴾<sup>3</sup>.

وهكذا أكد الله تعالى أنه بالمال يكون قيام الأفراد وبالتالي قيام الجماعات، ولذلك عد حفظ المال من الضروريات الخمس التي جاءت الشرائع لحفظها وصونها.

**من السنة:** أما عن أدلة مشروعية الرقابة المالية من سنته صلى الله عليه وسلم ما رواه البخاري عن أبي حميد الساعدي قال: (استعمل النبي صلى الله عليه وسلم رجلا من بني أسيد يقال له ابن اللتبية على صدقة فلما قدم قال هذا لكم وهذا أهدي إلي، فقام النبي صلى الله عليه وسلم على المنبر فحمد الله وأثنى عليه ثم قال: " ما بال العامل نبعثه فيأتي فيقول هذا لك وهذا أهدي إليّ فهلا جلس في بيت أبيه وأمه فينظر أيهدى له أم لا؟ والذي نفس محمد بيده لا يأت بشيء إلا جاء يوم القيامة يحمله على رقبتة إن كان بعيرا له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاة تعير ثم رفع يديه حتى رأينا إبطيه ثم قال ألا هل بلغت؟ ثلاثا".<sup>4</sup>

نفهم من هذا الحديث الجليل وغيره من الأحاديث الواردة في سنة المصطفى صلى الله عليه وسلم أن النبي قد مارس الرقابة على المال العام بقوله وفعله فكان يحاسب عماله على كل ما يجلبونه وما ينفقونه من أموال.<sup>5</sup>

**من أفعال الصحابة:** عملا بسنته عليه الصلاة والسلام التزم الصحابة الكرام بحفظ المال العام وبالرقابة عليه أثناء جمعه وأثناء إنفاقه وفقا لما تفتضيه المصلحة العامة، ومن ذلك ما روي عن عمر بن الخطاب إذ جاءه رجل فقال: "يا أمير المؤمنين: لو وسعت على نفسك من النفقة من مال الله تعالى؟ فقال له عمر أتدري ما مثلي ومثل هؤلاء؟

<sup>1</sup> - الإسراء، الآية 26-27.

<sup>2</sup> - الإسراء، الآية 29.

<sup>3</sup> - الفرقان، الآية 67.

<sup>4</sup> - أحمد بن حجر العسقلاني، فتح الباري في شرح صحيح البخاري، ج13، دار السلام، الرياض، 1997، ص 203.

<sup>5</sup> - حسين يوسف راتب ريان، المالية العامة في الفقه الإسلامي، ط2، الأردن، 1999، ص 22.

كمثل قوم كانوا في سفر فجمعوا منهم مالا وسلموه إلى واحد منهم ينفقه عليهم فهل لذلك الرجل أن يستأثر عنهم من أموالهم؟<sup>1</sup>.

وكان عمر بن الخطاب يقول: "إن هذا المال لا يصححه إلا خلال ثلاث أن يؤخذ بالحق، ويعطى بالحق، ويمنع من الباطل".<sup>2</sup>

وعن أنس بن مالك رضي الله عنه أن أبا بكر الصديق قال لعائشة رضي الله عنها وهي تمرضه:

"أما والله لقد كنت حريصا على أن أوفر فيء المسلمين، على أي قد أصبت من اللحم واللبن، فانظري ما كان عندنا فأبلغيه عمر، قال وما كان عنده دينار ولا درهم، ما كان إلا خادما ولقحه "أي ناقة" ومحلبا، فلما رجعوا من جنازته أمرت به عائشة إلى عمر فقال: رحم الله أبا بكر لقد أتعب من بعده".<sup>3</sup>

أما عن أدلة مشروعية الرقابة المالية في التشريع الجزائري فهي واردة في نصوصه المتعددة بدءا بالميثاق الوطني لسنة 1976.<sup>4</sup> حيث نص على أنه: "إذا كانت الثورة تضع ثققتها في الناس فهذا لا يمنعها من أن تفكر في وضع أجهزة الرقابة من القاعدة إلى القمة مهمتها التحقق مما إذا كانت ممارسة المسؤولية وتنفيذ القرارات يتلاءمان مع التوجيه العام للبلاد، ويتطابقان مع المقاييس التي ينص عليها القانون"، ليؤكد بعد ذلك وجوب "أن تمتد الرقابة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا، وتسهر على احترام أحوال الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري

أما عن التعديل الدستوري لسنة 1996 فقد نص في المادة 170 منه والواردة في فصل الرقابة على مجلس المحاسبة كأعلى هيئة رقابية.<sup>5</sup>

وقد تناولت موضوع الرقابة العديد من النصوص القانونية والتنظيمية التي حولت تأطير الموضوع عملياتها واجرائيا حيث تعددت آلياتها بين الرقابة القبلية والبعدية.

<sup>1</sup> - تقي الدين بن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، ط1، دار الجيل بيروت، 1993، ص 47.

<sup>2</sup> - القاضي أبو يوسف، كتاب الخراج، ط3، دار المعرفة للطباعة والنشر، بيروت، دون سنة النشر، ص 141.

<sup>3</sup> - أبو عبيد القاسم، كتاب الأموال، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1986، ص 344.

<sup>4</sup> - الأمر 57/75 المؤرخ في 05 جويلية 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، ص 74.

<sup>5</sup> - وتنص هذه المادة على أنه (يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية).

و لعل من أهم النصوص القانونية نجد القانون رقم 01/80 المتضمن تأسيس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة المالية للدولة،<sup>1</sup> وكذلك قانون 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني.<sup>2</sup>

بالإضافة إلى النصوص القانونية الأخرى كقانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية،<sup>3</sup> وغيره من نصوص ومراسيم سنتناولها في حينها.

### ثالثا. صور وقواعد الرقابة المالية:

#### 1- صور الرقابة المالية:

##### 1-1 من حيث جهة الرقابة: ونجد هنا نوعين من الرقابة:

- الرقابة الداخلية: ويقصد بها تلك الخطة التنظيمية ومختلف الإجراءات والتنظيمات والوسائل المستعملة داخل المؤسسة لتحقيق الكفاية ومثال ذلك الإحصاءات، تقارير الأداء، برنامج الجودة والنوعية.
- الرقابة الخارجية: تتمثل في العمليات الخارجية التي تقوم بها أجهزة متخصصة ومستقلة عن السلطة التنفيذية وهدفها هو مراجعة العمليات المالية والحسابات وحتى تتحقق من صحتها وشرعيتها ودقتها وهي رقابة بعيدة ولاحقة لعمليات التنفيذ كالرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة.

##### 2-1 من حيث التوقيت الزمني لإجراء الرقابة:

- الرقابة السابقة: وهي المتمثلة في موافقة الجهة المختصة قانونا على عملية الالتزام بالنفقة وذلك بالتحقق من توافر الاعتمادات في الميزانية وصحة العملية من حيث الإسناد وكذا من حيث سلامة الوثائق المرفقة وهي تعتبر رقابة مانعة ووقائية من وقوع أخطاء واختلاسات ومثالها الرقابة التي يمارسها المراقب المالي قبل إجراء صرف النفقة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - قانون 01/80 المؤرخ في 12/01/1980 المتضمن تأسيس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والجماعات المحلية عدد 143.

<sup>2</sup> - قانون 04/80 المؤرخ في 01/03/1980 يتعلق بممارسة عملية الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني، عدد 10.

<sup>3</sup> - قانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية عدد 35.

<sup>4</sup> - وهذا ما أكدته المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها عدد 82.

- الرقابة أثناء التنفيذ: وتقوم بهذه الرقابة الهيئات والإدارات حتى تتأكد من سلامة ما يجري بداخلها ومن التنفيذ لعمليات النفقات العامة من كونه يسير وفقا للقوانين والتنظيمات والتوجيهات الجاري بها العمل، وهي رقابة تمتاز بالشمول والاستمرار وهي رقابة ذاتية تقوم بها الهيئة أو الإدارة ذاتها.<sup>1</sup>

- الرقابة البعيدة أو اللاحقة: وهي تتم بعد عملية صرف النفقات وتتمثل في تدخل الجهات المختصة قانونا بالمراجعة والمراقبة للعمليات المالية استنادا للوثائق المثبتة عن ذلك.<sup>2</sup>

### 1-3 من حيث نوعية أو طبيعة الرقابة: وهنا نجد:

- الرقابة المحاسبية أو المستندية: ويقصد بها العمليات والإجراءات الهادفة إلى مراجعة المستندات والدفاتر المحاسبية المتعلقة بعمليات تخص الصرف والتحصيل وذلك لأجل التأكد والتحقق من مدى صحة البيانات المالية الواردة في الدفاتر المحاسبية والسجلات ومطابقتها مع قواعد المحاسبة العمومية، إضافة إلى التأكد من احترام الإطار القانوني للاعتمادات المرخص بها وكذلك التأكد من أن كل عمليات الالتزام قد خضعت لموافقة الجهات المختصة كتأشيرة المراقب المالي مثلا.<sup>3</sup>

- الرقابة الاقتصادية ورقابة الكفاية: هي الرقابة الهادفة إلى مراجعة ما تم تحقيقه من نتائج تحقيقا فعليا ومقارنته بالأهداف المسطرة والمحددة في البرامج الإنمائية والخطط الاقتصادية، وقد عرفها الدكتور طارق الساطي في كتابه بأنها: "العملية التي تهتم بالتحقيق مما إذا كان التنفيذ الفعلي للخطة المالية الأساسية قد تم ضمن الأهداف الاقتصادية المؤطرة".<sup>4</sup>

- رقابة المشروعية: والمقصود بها أن تكون عملية الرقابة في حد ذاتها مشروعة أي أنها مطابقة للتشريع الجاري به العمل.

<sup>1</sup> - عوف الكفراوي، المرجع السابق، ص 43.

<sup>2</sup> - نفس المرجع.

<sup>3</sup> - زيوش رحمة، الرقابة المالية على مؤسسات مراكز التكوين المهني والتمهين، بحث ماجستير كلية الحقوق، بن عكنون، 2002، ص 30

<sup>4</sup> - نفس المرجع.

#### 1-4 من حيث السلطة المخولة للرقابة: وهي تنقسم إلى نوعين:

- **الرقابة الإدارية:** وهي رقابة تكشف الانحرافات دون توقيع الجزاء وهذا ما يحد من فعاليتها وهي تنبني على مراجعة وفحص البيانات المحاسبية والمالية لأجل التحقيق من صحتها وسلامتها من احترام الإدارة للتعليمات واللوائح التي تصدرها الجهات المؤهلة بذلك قانونا ومثلها رقابة المفتشية العامة للمالية.

- **الرقابة القضائية:** وهي الرقابة الموكلة لهيئة قضائية تقوم بالتأكد من مدى شرعية التصرفات المالية التي تقوم بها الإدارة التي لها أن تسلط العقوبة على المخالفين والرقابة القضائية هنا توكل للقضاء الجزائي، حيث يقوم بمراقبة الجرائم الواقعة على الأموال كالاختلاس والسرقه والتهريب وغيرها وتقرير العقوبة المناسبة لذلك، كما يوكل الأمر لهيئات خاصة كمجلس المحاسبة الذي له طبيعة قضائية إضافة إلى الطبيعة الإدارية.<sup>1</sup>

#### 1-5 من حيث دور الحكومة في العمل الرقابي:

- **الرقابة التنفيذية:** وهي التي بها أجهزة تابعة للحكومة قصد التحقق من الاستعمال الحسن للأموال العامة وإن كان يعاب عليها أنها مرتبطة دائما بسياسة الحكومة وأهدافها التي قد لا تعطي الأولوية للصالح العام.

- **الرقابة التشريعية:** والتي يسميها البعض بالرقابة الشعبية وهي التي يقوم بها البرلمان بغرفتيه لما له من سلطة في الرقابة المالية قبل أو أثناء وبعد عمليات تنفيذ النفقات العامة وذلك بما له من آليات رقابية متعددة والتي منها الأسئلة الكتابية والشفوية التي يوجهها أعضاء البرلمان للحكومة وكذا عن طريق الاستجواب وكذا تقديم الحكومة لبياناتها عن السياسة العامة، وللجنة الاقتصادية والمالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني دورها في ذلك نظرا لما تضمنه من أعضاء لهم دراية بالجوانب المالية والاقتصادية.

#### رابعا. أسس الرقابة المالية:

##### 1-قواعد الرقابة المالية:

إن الرقابة المالية لا تقوم بصفة عشوائية دونما حنكة أو دراية فلا بد أن تكون للرقابة بحد ذاتها في أنماطها وهيئاتها وأساليبها رقابة أخرى، وهذا لا يتم إلا بقواعد صارمة تجعل من الرقابة ثابتة ومنتزعة وبالتالي تكون لها فعاليتها على المال العام ومن بين هذه القواعد ما يلي:

<sup>1</sup> - أمر 20/95 المؤرخ في 1995/07/17، المتعلق بمجلس المحاسبة عدد 39.

- الحياد والاستقلالية: حتى تتجسد الرقابة المالية وتؤدي أدوارها المحددة سلفا لا بد من توفر القدر اللازم من الحياد الذي يجب أن يتحرره القائمون بالرقابة، لذلك تم الاهتمام بوضع شروط خاصة للمراقب فردا كان أو هيئة بسن شروط حددها الدستور وحددتها القوانين واللوائح المختلفة، والمتعلقة بواجب التحفظ والالتزام بالسر المهني.<sup>1</sup>

كما أنه يجب أن تكون هيئات الدولة القائمة بالرقابة قائمة على أساس مستقل تماما عن الهيئات والسلطات الأخرى.<sup>2</sup>

ومن بين ما يجسد عنصر الاستقلال والنزاهة في آن واحد هو أن يكون راتب القائم بالرقابة ملبيا لكل ما يحتاجه من متطلبات العيش حتى لا تسول له نفسه بما أوتي من سلطة إلى النهب والاختلاس أو التبعية لجهة معينة.

- الكفاءة المهنية: إذ يوجب على القائمة بالرقابة:

- أن يكونوا من ذوي الكفاءة ومن ذوي التخصص والمهارات اللازمة لتدقيق الحسابات ومراجعة العمليات المالية.

- لا بد من تحفيز القائمين بالرقابة مما ينمي فيهم روح التأهيل والتفاني في العمل، وكذا ترقيتهم بعدما أثبتوا جدارتهم ونزاهتهم وكفاءتهم في أعمال الرقابة المالية.

- لا بد وأن تكون القيادة الإدارية القائمة سليمة وإلا فسدت كل المصالح التي تعمل تحت رقابتها.

- لا بد من اعتماد الأساليب العلمية والتقنيات الحديثة مما يسهل عمل القائمين بالرقابة لأداء عملهم وفق ما هو مطلوب ومخطط له.

- بذل العناية والحرص اللازمين لأن القائم بأمر الرقابة هو مسؤول على أموال الأمة بأكملها.

- **نظام الرقابة:** وما يجب أيضا لفاعلية الرقابة هو أن يعتمد على نظام رقابي ميسور الفهم ومتطابق مع ما نعيشه، لا أن نقوم باستيراد أنظمة لا يفهمها لا القائم بالرقابة والشخص محل الرقابة إذ بالإمكان اعتماد أنظمة رقابية أصيلة تنمي روح المسؤولية في القائم بالرقابة وتسهل فهم إجراءات الرقابة وتبسط نظامها، كما يجب أن نراعي مبدأ

<sup>1</sup> - وهذا ما أورده أمر 23/95 المؤرخ في 1995/08/26 المتعلق بالقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة عدد 58.

<sup>2</sup> - عوف الكفراوي، المرجع السابق، ص 55.

الاقتصاد في تكاليف عملية الرقابة أي أن توفر في استخدام الأنظمة الرقابية ما يمكن أن يذهب بميزانية الدولة إلى غير ما يتوقع، وذلك بدرء تضخم هيئات الرقابة لغير الحاجة المطلوبة.

#### خامسا. وسائل الرقابة المالية:

كما أن للرقابة المالية قواعد فإن لها وسائل عديدة تعتمد عليها وأهمها:

- **القوانين والتعليمات واللوائح:** وهي من أولى الأدوات ومن أهمها فلا تقوم الرقابة إلا بوجود نصوص صارمة تضبط قواعدها وكيفياتها وشروطها، حتى أن في الشريعة الإسلامية ورغم ما نص عليه القرآن والسنة فقد وضع الخلفاء الراشدون وعلى رأسهم عمر بن الخطاب تنظيمات صارمة تم تطبيقها على النظام المالي للدولة في حينها، كما كانت تصدر تعليمات توجه للولاة ولأمراء أقاليم الدولة الإسلامية آنذاك ولا شك في أن المتمعن في تنظيم الجهاز الرقابي في الخلافة الإسلامية يجد صرامة ما كان يسن من تنظيمات وفقا لمصلحة المسلمين.

- **المراجعة والتفتيش:** وهذا كإجراء تطبيقي لما أتت به النصوص والتنظيمات وهذا بمراقبة الحسابات بأسلوب مدقق وهذا ما يقوم به جهاز أو فرد موكول له أمر الرقابة الخارجية.

- **الحوافز والجزاءات:** وهذا حتى نجازي المحسن عن إحسانه والمسيء عن إساءته، فلا بد من مكافأة المراقب بأحسن الأداءات وتفان في القيام بخدماته وفي نفس الوقت يجب تسليط أقصى العقوبات على من تهاون أو أهمل القيام بعمله وهذا كله لتحسيس القائم بالرقابة بوجود رقابة عليه مما يؤدي به إلى الشعور بالمسؤولية ولأداء عمله على أتم وجه.

وفي هذا الإطار نجد أن أسس الرقابة المالية الإسلامية قد استمدت دعائمها من تعاليم الشريعة الإسلامية المحكمة وأهم ما امتازت به ما يلي:

(أ) أنها رقابة تحول دون وقوع المخالفات إذ تمنعها قبل حدوثها.

(ب) أنها رقابة تصحيح وعلاج للأخطاء إن تم وقوعها.

(ج) أنها رقابة لا شفاعاة فيها امتازت بكونها واضحة وحاسمة بنص القرآن الكريم: ﴿وَالسَّارِقُ وَالسَّارِقَةُ فَاقْطَعُوا أَيْدِيَهُمَا جَزَاءً بِمَا كَسَبَا نَكَالًا مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ﴾<sup>1</sup>.

(د) أنها رقابة اقتصاد في التكاليف إذ كانت تطوعية كرقابة المحتسب.

(هـ) أنها رقابة تدرجية تبدأ من أعلى المستويات إلى أدناها حيث كان الخليفة يقوم بها إلى جانب ولاية الأقاليم ورؤساء الدواوين وعمالها.

#### سادسا. أهداف الرقابة المالية:

تعد الرقابة المالية من العناصر الأساسية للعملية الإدارية والتي تشمل التخطيط والتنظيم والتنسيق بالإضافة إلى الرقابة بأنواعها المختلفة وتتمثل الأهداف التي تسعى الرقابة المالية لتحقيقها في هدفين أحدهما التحقق من أن الاتفاق وفقا لما هو مقرر له طبقا للخطط واللوائح المنظمة في الدولة، والآخر أن الموارد تم تحصيلها كما هو مقرر وأنها استخدمت أفضل استخدام، وتنقسم هذه الاهداف إلى:

##### 1-الأهداف الفنية:

- إبداء الرأي عن مدى صحة الأوضاع المالية والاقتراحات الخاصة بالتنظيمات على أن تكون هذه الاقتراحات مدعومة بقرائن.
- التأكد من أن الموارد المحصلة سوف يتم إنفاقها وفق النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها والمحددة سلفا.
- وبهذا يتم التأكد من أن النفقات قد وجهت إلى وجهتها الصحيحة دون إسراف أو تقتير أو انحراف والكشف عن كل ما يقع في هذا الصدد من تجاوزات.
- تشجيع الالتزام بالسياسات والقرارات الإدارية والتأكد من حسن تطبيقها
- التأكد من دقة البيانات المحاسبية وسلامة القيود وصحة المبالغ والقرارات المثبتة ومدى إمكانية الاعتماد عليها في إعداد التقارير السنوية ومن ثمة اتخاذ القرارات
- اكتشاف الأخطاء وحالات الغش والعمل على تقليل فرص ارتكابها من خلال تقييم فعالية نظم وموظفي الرقابة المالية وتدعيمهم بدورات تكوينية للرفع من كفاءاتهم.

<sup>1</sup> - المائدة، الآية 38.

- التأكد من كفاية الأنظمة وتحديد سلطات العاملين ومسؤولياتهم بالعناصر الخاصة بالرقابة ومراعاة التسلسل الإداري بما يحقق حسن انسياب المعلومات بشكل سليم وخلق مناخ تعاوني بين موظفي الرقابة المالية من جهة وموظفي مختلف الإدارات الخاضعة للرقابة.
- اكتشاف الثغرات القانونية وإبلاغ المديرية العامة من أجل مراعاتها عند إصدار أي تنظيم جديد من أجل تدارك النقائص المثارة عمليا.
- تجنب حدوث التهرب من الالتزامات المالية والاعتداء على الأموال العامة.<sup>1</sup>
- اكتشاف الاختلاسات والتلاعب في الحسابات مع وجوب تطبيق كل الوسائل الكفيلة بالحيلولة دون حدوث مثل هذه الظواهر.<sup>2</sup>

## 2- الأهداف الاستراتيجية:

- الحفاظ على الممتلكات والموجودات بما يضمن حماية المال العام والحفاظ على حقوق الأطراف ذات العلاقة بالرقابة.
- زيادة الفعالية بما يمكن من تحسين الأداء وزيادة الإنتاجية واقتراح أفضل السبل لتحقيق الأهداف التي ترمي إليها الخطط والسياسات الاقتصادية الموضوعة.
- تزويد السلطة التشريعية في الدولة بالمعلومات والتقارير السلمية وذلك بغرض تحققها من تطبيق ما وافقت عليه فيما يتعلق بالميزانية وهو ما يعني استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها.
- تجسيد البرامج والخطط الاقتصادية المسطرة بتنفيذ المشاريع الاقتصادية ذات النفع العام.
- تحقيق التوازن بكل أبعاده، التوازن المالي، والاقتصادي والتوازن الاجتماعي والتوازن العام.
- وبالتالي يكون أسمى هدف هو تحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجات الأمة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المرجع السابق، ص 64

<sup>2</sup> - تحسين درويش، اختلاس أموال الدولة، بحث ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 1976، ص 3.

<sup>3</sup> - فيصل فخري، الرقابة المالية العليا، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية الصادرة عن المعهد الدولي للعلوم الإدارية، الشعبة المصرية 1978، العدد 01، ص 78..

## الفرع الثاني: تحديد مفهوم المراقب المالي

### أولا. التعريف بالمراقب المالي:

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

ثم إن الحديث عن المجالات التي يختص بها المراقب المالي لتذكرنا باختصاصات المحتسب في النظام الإسلامي الذي وإن كان له مجال واسع الرقابة إلا أنه ذو دور بارز في رقابة الأموال العامة والأسواق وغيرها.

ووفق نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-414<sup>2</sup> فإن للمراقب المالي رقابة على النفقات التي يلتزم بها على عدة ميزانيات وهي كالآتي:

- ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة: أي ميزانية كل وزارة حيث أنه لكل قطاع وزاري ميزانيته الخاصة به تحدد فيه نفقاتها وكذا نفس الأمر بالنسبة للهيئات والإدارات التابعة للدولة.

- الميزانيات الملحققة: وهنا يعمل المراقب المالي لإجراء الرقابة القبليّة على النفقات المتعلقة بالميزانية الملحققة والمعرفة وفق نص المادة 44 من قانون 84-17.<sup>3</sup>

بكونها العمليات المالية لمصالح الدولة والتي يضيف القانون عليها الشخصية الاعتبارية والتي لها دور تقديم خدمات أو إنتاج خدمات مدفوعة الثمن عرفت الجزائر عدة أنواع من الميزانيات الملحققة لم يبق منها سوى الميزانية الملحققة بالبريد والمواصلات والتي استحدثت منذ سنة 1963 أما غيرها من الميزانيات الملحققة لم تظهر إلا فترة من الزمن.<sup>4</sup>

- النفقات الملتزم بها والمتعلقة بالحسابات الخاصة بالخرينة:

وهي تشمل وفق المادة 48 من قانون 84-17 ما يلي:

- الحسابات التجارية.

<sup>1</sup> - المادة 60 من قانون المحاسبة العمومي.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها العدد 82.

<sup>3</sup> - قانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، عدد 28.

<sup>4</sup> - ومثالها الميزانية الملحققة للمطبعة الوطنية التي لم تظهر إلا سنة 1963، وكذا الميزانية الملحققة للمياه وذلك في سنة 1963 إلى غاية 1965.

- حسابات التخصيص الخاص.

- حسابات التسبيقات والقروض.

- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

وفحوى هذه الحسابات الخاصة للخزينة أن هناك تحصيلاً لبعض الأموال لصالح الخزينة العامة للدولة نتيجة عمليات خاصة لا تعتبر من قبيل الإيرادات العامة، كما قد تسجل الخزينة العامة خروجاً لبعض الأموال دون اعتبارها نفقات عامة لأجل هذا كان لابد من رصدها في حسابات خاصة دون أن تدرج في ميزانية الدولة، وهذا لا يمنع من خضوعها لرقابة المراقب المالي المسبقة.

- **نفقات ميزانية الولاية:** وهي عبارة عن جدول تقدير للإيرادات والنفقات الخاصة بالولاية، وهي الأخرى خاضعة لرقابة المراقب المالي.

- **نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:** حيث تخضع هي الأخرى لرقابة المراقب المالي ومنه فإن النفقات الخاصة بالميزانيات السابق ذكرها تخضع لرقابة المراقب المالي الذي يراقب الالتزام بالنفقة ويراقب الأمر بالصرف الذي عليه أن يحصل على تأشيرته.

- **ملفات الالتزام بالنفقة الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي:**

إن الوسيلة المخولة للمراقب المالي في ممارسة رقابته هي التأشيرة التي يمنحها للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ونجد العديد من القرارات الخاضعة لهذه التأشيرة وهي:

- القرارات المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين كقرارات تعيينهم ودفع رواتبهم عدا ما ارتبط بالترقية في الدرجات.

- القرارات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف الملحقه والنفقات التي تصرفها الهيئات الإدارية مباشرة والثابتة بموجب فواتير نهائية.

- كل التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشككية ما لم يتعد المبلغ المحدد في قانون الصفقات العمومية، والتي تشترط فيها وثائق أخرى كالفاترات وسند الطلب وغيرها، وكذلك كل قرار وزاري يتضمن تحويل اعتمادات أو منح تفويض بالاعتماد أو يتضمن إعانات مالية.<sup>1</sup>
- الجداول الإسمية التي تعد عن قفل السنة المالية، والجداول الأصلية الأولية والتي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة والتي تطرح أثناء قفل السنة.<sup>2</sup>
- القرارات المتضمنة لنفقات تسيير أو تجهيز أو استثمار لقطاع من القطاعات.<sup>3</sup>

### ثانيا. الشروط اللازمة لتعيين المراقب المالي:

- يقوم المراقب المالي بإدارة الرقابة المالية حيث يعين بقرار من طرف وزير المالية من بين<sup>4</sup>
  - رؤساء المفتشين المحليين للميزانية
  - المتصرفين المستشارين الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية
  - المفتشين المحليين المركزيين للميزانية الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية
  - المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية أو ثماني سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية.
  - المفتشين المحليين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون سبع سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
  - المفتشين المحليين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون عشر سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية
- وبالإضافة الى شروط السابقة الذكر فإنه بشرط حصول الشخص على الأقل على شهادة ليسانس في التعليم العالي أو شهادة جامعية معادلة لها للتعيين في المنصب وهذا الشرط يعتبر إجراء تمييزي على حساب الإطارات أصحاب الأقدمية والخبرة المهنية والذين تدرجوا إلى رتب عليا تعادل مستويات اعلي من الشهادة المطلوبة من ناحية الكفاءة رغم إن الواقع يثبت انه استثنائيا ما يتم تعيين مراقبين ماليين رغم عدم حصولهم على شهادة ليسانس في التعليم العالي لخبرتهم المهنية

<sup>1</sup> - المادة 07 من المرسوم 414/92.

<sup>2</sup> - المادة 05 من المرسوم 414/92.

<sup>3</sup> - المادة 06 من المرسوم 414/92.

<sup>4</sup> - الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 27 نوفمبر 2011، المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بالرقابة المالية، العدد 2011، ص 64، ص 19.

### ثالثاً- صلاحيات المراقب المالي:

- نصت عليها المادة 58 من المادة من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالحاسبة العمومية والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بمصالح الرقابة المالية وتتمثل هاته المهام في:
- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر الى التشريع المعمول به.
- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها.
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- القيام بأي مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.
- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.
- اعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه الى الوزير المكلف بالمالية.
- تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقة بالمالية العمومية بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية.
- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم.
- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية.
- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية التي لها أثر على ميزانية الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية.
- مساعدة اية مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من طرف المديرية العامة للميزانية.
- تقديم نصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.
- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة اليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية.

#### رابعاً. العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي:

لقد بينت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السابق ذكره العناصر التي تخضع لرقابة المراقب

المالي وهي محددة على سبيل الحصر وهي تتمثل فيما يلي:

- الصفة القانونية للآمر بالصرف: أي ضرورة التأكد من توافر الصفة القانونية للآمر بالصرف الملتزم بالنفقة، وقد عرفته المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية بأنه كل شخص مؤهل قانوناً للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو توجيه أمر بالدفع وقد يكون هذا الأمر بالصرف كما رأينا إما رئيسياً أو ثانوياً.

- تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.

- مراعاة توفر الاعتمادات المالية المرخص بها، والاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بالتنفيذ القيام بالعمليات المؤكدة إليه، لذا فعلى الأمر بالصرف عند التزامه بالنفقة أن يستند إلى ذلك الاعتماد المالي المفتوح في حدود الميزانية المخصصة لذات الغرض.

- التخصيص القانوني للنفقة: حيث لا يكفي وجود الاعتماد بل لابد على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجهة النفقة أي أن يغطي كل اعتماد مفتوح نفقة معينة بأن لا يغطي اعتماد نفقة غير مخصصة له<sup>1</sup>.

- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة معه.

- التأكد من وجود التأشيرات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانوناً لهذا الغرض، إذا ما نص القانون على إلزاميتها، ويتعلق هذا بالخصوص بنفقات الصفقات العمومية التي تلعب فيها لجان الصفقات دوراً بارزاً بمنح أو رفض التأشيرة.

والملاحظ هنا أن المراقب المالي له وظيفة مزدوجة فهو عضو في لجنة الصفقات التي تختص بالتأشير أو عدم التأشير على قبول الصفقة، كما أنه في ذات الوقت يراقب النفقات الملتزم بها ويؤشر عليها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية المؤرخة في 20 جمادى الأولى 1413، المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، العدد 82، ص 2101.

<sup>2</sup> - رضا شلاي، المرجع السابق، ص 33.

ومن كل هذا نجد أن المراقب المالي سعى للتأكد من وجود العناصر السابق ذكرها، فإن توافرت أشر بالموافقة على السجل أو الوثيقة المثبتة للالتزام بالنفقة أو يقوم برفض التأشيرة لانعدام العناصر السابقة مع تعليل الرفض في مدة لا تفوق العشرين يوما.<sup>1</sup>

ونجد أيضا أن هناك حالات قد يتم فيها رفض التأشير على الالتزام بالنفقة، غير أن هذا الرفض قد يكتسي طابعا مؤقتا كما قد يكتسي طابعا نهائيا.

**أ- حالات الرفض المؤقت:** لقد بينت المادة 11 من المرسوم 92-414 حالات الرفض المؤقت من المراقب المالي على النحو الآتي:

- حالة اقتراح التزام بنفقة لكنه مشوب بمخالفات للتنظيم المعمول به غير أنه يمكن تصحيحها.
- عدم كفاية أو انعدام الوثائق المثبتة للالتزام بالنفقة والمطلوبة قانونا.
- نسيان أحد البيانات الهامة في الوثائق المرفقة بالالتزام.

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

**ب- حالات الرفض النهائي:** وهي مبينة في المادة 12 من ذات المرسوم على النحو الآتي:

- عدم شرعية الالتزام بالنفقة لمخالفته للقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.
- عدم توفر الاعتمادات المالية المفتوحة.
- عدم تطبيق ملاحظات واقتراحات المراقب المدونة في وثيقة الرفض المؤقت.

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

**خامسا. آجال أعمال الرقابة المسبقة من المراقب المالي:**

<sup>1</sup> - المادة 14 من المرسوم 92-414، مرجع سبق ذكره.

يشترع المراقب المالي في تفحص ومراجعة كل الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها والتي قدمها الأمر بالصرف في أجل عشرة أيام اعتباراً من تاريخ استلام مصالح المراقبة المالية لبطاقة الالتزام، وهذا ما أكدته المادة 14 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم.

أما عن حالة الرفض المؤقت والمعلل من المراقب المالي فيترب عنها توقف سريان هذه المواعيد<sup>1</sup> وطبقاً للمادة 16 من المرسوم السابق يحدد تاريخ اختتام الالتزام بالنفقات حسب نوعها، فإن كانت نفقات تسيير فاختتام الالتزام بها يكون يوم 10 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، ويمدد هذا التاريخ إلى غاية 20 ديسمبر من نفس السنة في النفقات المتعلقة بما يلي:

- نفقات التجهيز والاستثمار.

- النفقات التي تصرف بواسطة الإدارة مباشرة.

- القرارات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين.

- جداول أجور المستخدمين الدائمين والمتعاقدين.

**سادساً. سلطة التفاوضي المخولة للأمر بالصرف:**

رغم الدور الهام الذي يلعبه المراقب المالي في رقابة النفقات الملتزم بها إلا أن هناك حدوداً تحد من هذا الدور الرقابي ومنها سلطة التفاوضي المخولة للأمر بالصرف، حيث يمكن لهذا الأخير تجاوز حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة وبالتالي إجازة هذه النفقة.

وسلطة التفاوضي هي حق يتم تحت مسؤولية الأمر بالصرف وبموجب مقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل الملف الذي يكون محل تغاض في الفور إلى الوزير أو الوالي المعني حسب الحالة.<sup>2</sup>

كما يقوم الأمر بالصرف بإرسال الالتزام بالنفقة مرفقاً بمقرر التفاوضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرته مع الإشارة إلى رقم التفاوضي وتاريخه، ليقوم المراقب المالي بعدها بإرسال نسخة من ملف الالتزام بالنفقة محل التفاوضي إلى الوزير المكلف بالميزانية والذي يجب عليه إرسال نسخة من الملف إلى الهيئات الرقابية المتخصصة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - المادة 15 من المرسوم 414/92.

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

غير أن لسلطة التفاضلي شروطا تؤدي إلى بروز حالات لا يمكن فيها الحصول على التفاضلي وهذه الحالات هي:

- عدم توفر الاعتمادات المالية أو انعدامها أصلا.
- عدم توفر صفة الأمر بالصرف القانونية.
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق والسجلات الثبوتية المتعلقة بالالتزام بالنفقة.
- التخصيص غير القانوني للالتزام.

وزيادة عن الدور الرقابي المبرز سابقا نجد أن للمراقب المالي أدوارا أخرى:

**- الدور المحاسبي:** ويتجسد الدور المحاسبي للمراقب المالي في مسك محاسبة الالتزام بالنفقات حيث يقع عليه عبء تسجيل العمليات الملتزم بها وضبطها في سجل معد خصيصا لذلك، ومتضمنا كل البيانات المتعلقة بالعملية المالية كنوعها والفواتير المثبتة لها ومبلغها والأمر بالصرف القائم بها ورقم وتاريخ التأشير<sup>2</sup>. ويمكن هذه العملية من معرفة المبالغ الملتزم بها وبالتالي إبلاغها في حال طلبها إلى المصالح المعنية بها، وهذا الدور المحاسبي يستوجب على المراقب المالي القيام بالمهام التالية:

- القيام بمسك تعداد المستخدمين حسب كل باب من أبواب الميزانية.
- القيام بمسك السجلات التي تدون بها التأشيرات أو رفضها.
- القيام بمسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة قانونا.

**- الدور الاستشاري:** يساعد المراقب المالي في حدود اختصاصاته باعتباره مستشارا للأمر بالصرف تحقيق التنفيذ الحسن للميزانية السنوية<sup>1</sup>. فهو يسهر بذل في المساهمة في أشغال تحضير الميزانية، واقتراح الحلول الملائمة لعلاج المشاكل، المالية منها والإدارية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 20 من المرسوم 414/92.

<sup>2</sup> - المادة 27 و 28 من المرسوم 414/92.

- **الدور الإعلامي:** انطلاقا من هذا الدور يقوم المراقب المالي بإعداد التقارير الخاصة بتنفيذ الميزانية وذلك بتحديد مقدار المبالغ التي تم صرفها مقارنة مع الاعتمادات الممنوحة وذلك بصفة دورية ورأي المراقب المالي ليس له صفة إلزامية فما هو إلا بيان إيضاحي يزود به وزير المالية حتى يكون على اطلاع بالنفقات العامة الملتمزم بها.

كما يحدد في هذه التقارير شروط تنفيذ النفقات والصعوبات التي تعترضها إن وجدت وذلك في إطار تطبيق التنظيم وكذا المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العامة، وكذلك الاقتراحات التي قد تحسن من شروط صرف الميزانية وتحديد أوجه الإنفاق وهذا ما أكدته المادة 25 من المرسوم التنفيذي 92-414.

فمن خلال هذا الدور يقدم المراقب المالي المعلومات إلى الوزير المكلف بالمالية ويعتبر دوره هاما جدا حيث يرسل من خلالها الوضعيات الدورية التي يعلمه فيها حول تطور عمليات الالتزام بالنفقات،<sup>3</sup> ولا يعتبر رأي المراقب المالي ملزما، وإنما يعتبر بيانا إيضاحيا يزود به وزير المالية على مدى تقييده بالقوانين والأنظمة.<sup>4</sup>

وفي هذا الإطار يرسل المراقب المالي كل سداسي إلى وزير المالية، محضرا يتناول فيه الأسئلة التي أثارت أثناء اجتماعات مجلس الإدارة والتوجيه، كما يحول له الوضعيات (الحالات) الشهرية والثلاثية التي تتعلق بالصفقات العمومية، التي تم فحصها من طرف لجنة الصفقات للمصلحة المتعاقدة،<sup>5</sup> كما يرسل في نهاية كل سنة تقريرا مفصلا على سبيل العرض يتضمن:

- ظروف تنفيذ النفقات العمومية.

- الصعوبات المحتملة التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم.

- النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية.<sup>6</sup>

**سادسا. مسؤولية المراقب المالي:**

<sup>1</sup> - ministère des finances, la direction générale du budget, manuel de procédures de contrôle financier, op.cit, p 134.

<sup>2</sup> - انظر المادة 17 الفقرة 4، من المرسوم التنفيذي 09-374، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 09-374 المرجع السابق.

<sup>4</sup> - رضا شلاي، تنفيذ النفقات العمومية، المرجع السابق، ص 35.

<sup>5</sup> - انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 09-374، المرجع السابق.

<sup>6</sup> - انظر المادة 17 من الفقرة 1، 2 و 3 من المرسوم التنفيذي 09-374، المرجع السابق.

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

إلا أن هذه المسؤولية الواقعة على المراقب المالي تسقط في حالة الرفض النهائي للالتزام بالصفقات حتى وإن استعمل الأمر بالصرف حق التغاضي.<sup>1</sup>

كما يقع على عاتق المراقبين الماليين سواء أكانوا رئيسيين أو مساعدين الالتزام بالسرية المهنية لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها، كما توفر لهم الحماية القانونية من كل أشكال الضغوط التي قد تقع عليهم في ممارستهم مهامهم خاصة عند توقيعهم على التأشيرات أو بعد رفضهم توقيعها، وكذا كل تدخل قد يعيق أداء المهام الموكلة لهم.

<sup>1</sup> - المادة 31 و 32 من المرسوم 414/92.

## الفصل الثاني

تطور النفقات العمومية في الجزائر

### تمهيد:

لكي تقوم الدولة بالواجبات الملقاة على عاتقها في تسيير المصالح العامة، يجب أن يكون هناك إنفاق، وكما نعرف أنه حصل تطور لمفهوم المصالح العامة مع تطور مهام الدولة، التي كانت في بادئ الأمر تقتصر على توفير الأمن الداخلي،

وإقامة العدل بين أفراد المجتمع، أما في وقت الحالي فأصبحت هذه المهام تشتمل أكثر على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كإقامة المشاريع العمرانية الكبرى وحماية الإقتصاد الوطني... إلخ، وهكذا نجد أن حاجة الدولة إلى المال هي في تزايد مستمر، بالموازاة مع تزايد وظائفها.

وفي ظل التحولات الاقتصادية والسياسية والثقافية التي شهدتها العالم، لوحظت ظاهر تزايد النفقات العمومية على مستوى جميع الدول، سواء كانت متقدمة أو متخلفة، والتي أثارت مشكلة تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام، والتي من خلالها تتخذ القرارات الفرعية المتعلقة بمشاريع وخدمات معينة، ولهذا دعت الحاجة الملحة إلى ترشيد قرارات الإنفاق العام الذي يتوقف على مدى سلامة الأساليب والأدوات المستعملة في اتخاذ المشاريع والخدمات، وعلى ضوء هذا التمهيد نطرح الإشكالية التالية لهذه الدراسة، والمتمثلة في: **ما هي أسباب ازدياد**

### المبحث الأول: ماهية النفقات العمومية

#### المطلب الأول: مفهوم النفقات العمومية :

من الضروري الإشارة إلى الإنفاق العام، الذي يعكس دور الدولة في النشاط الاقتصادي والتطور الذي حدث في هذا الدور، وبالتالي نلاحظ أنه مع تطور دور الدولة من "الدولة الحارسة" إلى "الدولة المتدخلة" إلى "الدولة المنتجة" تطور الإنفاق العام حيث ازداد حجمه، وتعددت تقسيماته، وتحول لأن يكون من الأدوات الرئيسية للسياسة المالية، التي تلعب مع السياسة الضريبية دورا مهما وبارزا في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، كما أن النفقات العمومية تساهم في تمويل النفقات الاستثمارية وما للأخيرة من دور مهم في تحقيق التنمية الاقتصادية فضلا عن آثارها الجزئية والكلية، ومن هنا تأتي أهمية النفقات العمومية تلك الأهمية التي بدأت تزداد يوما بعد آخر مع ازدياد دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية .وعلى ضوء ما سبق سوف نتناول فيما يلي تعريف النفقة العامة، وتصنيفها:

**1-1-تعريف النفقة العامة:** إن الغرض الأساسي من النفقة العامة هو سد الحاجيات العامة، لذلك هناك عدة تعاريف تقدم مفهوم مبسط للنفقات العمومية، من بينها<sup>1</sup>:

- النفقة العامة تعني استخدام مبلغ من المال من قبل هيئة عامة لتحقيقا للمنفعة العامة.
- النفقة العامة هي صرف إحدى الهيئات والإدارات العامة مبلغا معيناً بغرض سد إحدى الحاجيات العامة. وهناك تعاريف أخرى للنفقة العامة، نوجزها فيما يلي<sup>1</sup>:
- النفقة العامة: مبلغ من المال تستعمله الدولة أو إحدى هيئاتها الرسمية لتحقيق غرض عام.
- النفقة العامة: مبلغ نقدي يدفع بواسطة الخزينة العامة لإشباع حاجة عامة.
- النفقة العامة: هي مبالغ نقدية أقرت من السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.
- النفقة العامة: هي مبالغ نقدية تخرج من الذمة المالية للدولة أو أحد تنظيماتها تهدف إشباع حاجة عامة.
- كما يمكن أن نميز بين مفهومين للنفقات العامة وهما:

**المفهوم التقليدي:** تحدد النفقات العامة بتمويل الإدارات العامة للدولة التي بدورها يجب أن لا تتعدى نشاطاتها وظائف الدولة الأساسية، والتي يحصرها التقليديون في أربعة وظائف رئيسية: الأمن الداخلي، الأمن الخارجي، العدالة والتمثيل الخارجي للدولة في الخارج.

**المفهوم الحديث:** أصبح المفهوم الحديث للنفقات العامة يتلاءم مع الوظائف الجديدة للدولة العصرية التي بدأ يظهر تدخلها الفعال في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية لحل مجمل الأزمات التي واجهت الدول الرأسمالية.

<sup>1</sup> مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية (ترشيد النفقات العمومية) دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة

وبالتالي أصبحت النفقات العامة في ظل المفهوم الحديث، أداة فعالة في يد الدولة تستطيع استخدامها لتحقيق:

. الإشراف والإدارة المباشرة لنشاطات القطاع الخاص مثلا عن طريق منح بعض الميزات والمساعدات

والتعويضات بغية توجيه الإنتاج

. إعادة توزيع الدخل من أجل ضمان الحد الأدنى لحاجيات المواطن: الصحة، التعليم،... إلخ.

### المطلب الثاني: تصنيف النفقات العامة :

إن دراسة طبيعة وموضوع النفقات العمومية ليس بأمر سهل، كما أنه ذو أهمية

كبيرة، ولننفقات العمومية عدة تصنيفات أهمها:

. **التصنيف الإداري:** يعتمد هذا التصنيف على طبيعة تركيب مؤسسات الدولة، وينقسم هذا التصنيف بدوره إلى

**\*التصنيف الإداري الهيكلي:** وهو التصنيف الأكثر أقدمية، بحيث تصنف النفقات حسب الوزارات. ثم تفصل

نفقات الوزارات إلى أقسام كما في ميزانية التسيير في الجزائر.

**\*التصنيف الوظيفي:** في هذا التصنيف تجمع نفقات عدة وزارات في مجموعة واحدة وهو تصنيف يقوم على

دور الدولة في تحمل مسؤولياتها وطبيعة نشاطها، وتبعا لتحقيق أهدافها: نفقات إقتصادية، نفقات إجتماعية،

نفقات عسكرية، ونفقات إدارية.

**نفقات إقتصادية:** وتشتمل نفقات لتوفير سلع وخدمات عامة، وعلى نفقات الاستثمار العام في مختلف أوجه

النشاط الاقتصادي يهدف تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي، وكذلك إعانات الإنتاج وإعانات التصدير.

**نفقات إجتماعية:** وتشتمل المبالغ التي تنفقها الدولة على توفير الخدمات التعليمية والصحية والترفيهية وتحقيق

العدالة في المجتمع، هذا بالإضافة إلى المدفوعات التحويلية التي تمنح كإعانات إلى بعض الأفراد أو فئات المجتمع،

كإعانة ذوي الدخل المنخفض، وإعانة البطالة، وإعانة دعم السلع الأساسية.

**نفقات عسكرية:** وتشتمل نفقات دفاعية كالنفقات المخصصة للدفاع عن الوطن وحمايته من الاعتداءات

الخارجية، وجميع النفقات العسكرية على بناء القوات المسلحة والمعدات الحربية، أضف إلى ذلك النفقات على

الأمن الداخلي وتجهيزاته.

**أنفقات إدارية:** وتشمل نفقات مخصصة لتسيير هيئات الدولة ومؤسساتها وتطوير الجهاز الإداري، حيث أن الإنفاق على التدريب والتأهيل ومواكبة التطور الإداري الحاصل في البلدان المتقدمة يجعل من جهاز الدولة الإداري قادرا على أداء خدمته على الوجه الأكمل، ويدخل أيضا تحت النفقات الإدارية تلك النفقات المخصصة للإنفاق على استمرار تعزيز العلاقات الخارجية مع العالم.

**2/التصنيف الإقتصادي:** هذا التصنيف يبرز وظائف الدولة الأساسية في شكل قطاع، ففي ميزانية التجهيز في الجزائر تظهر نفقات الزراعة والصناعة، التجارة، النقل، الصيد... إلخ. كما يمكن أن نميز من الجهة الإقتصادية بين الأنواع التالية:

♣ **نفقات فعلية:** وهي النفقات التي تتم مقابل إستهلاك مميزات تتعلق بالنشاطات أو الخدمات العامة للإدارة كأجور ورواتب العمال أو شراء موارد.

♣ **نفقات تحويلية ناقلة:** وهي نفقات تتم على شكل تحويلات من قطاع ما لقطاع آخر دون إستهلاك مواد أو خدمات.

♣ **نفقات التسيير:** وهي النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية .

♣ **نفقات إستثمارية أو رأسمالية:** وهي النفقات التي لها طابع الإستثمار الذي يتولد عنه زيادة ثروة الدولة.

♣ **النفقات الإجبارية:** تتكون من كافة النفقات الإجبارية التي نص عليها المشرع، كنفقات قسم التسيير التي تشمل على: - نفقات أجور الموظفين. - نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية. - نفقات صيانة الطرق.

- نفقات المشاركة في صندوق الضمان. - نفقات تسيير مصالح الجماعات المحلية.

وهي النفقات التي لا يمكن الاستغناء عنها حتى في حالة الأزمات لكونها ضرورية ولا بد منها في تسيير شؤون المجتمع، فالأولوية لها لضمان سير هياكل الدولة.

♣ **النفقات الاختيارية:** وهي النفقات التي للحكومة السلطة في إدراجها أو عدم إدراجها بالميزانية العامة للدولة.

المبحث الثاني: أسباب تطور النفقات العمومية

**المطلب الأول: تطور النفقات العمومية** لقد قدمت الدراسات التي قام بها علماء المالية العامة والاقتصاد خلال سنوات الماضية وإلى يومنا هذا إلى حقيقة ظاهرة إزدياد النفقات العمومية، وذلك بصورة طردية ومستمرة، بالنسبة إلى مختلف الإقتصاديات والدول سواء كانت متخلفة أو متقدمة، رأسمالية أو اشتراكية ولهذا أصبحت هذه الظاهرة واضحة، وعامة، وكحقيقة تنمو لا بد منها في أعقاب الأزمة العالمية لسنة 1929 والحرب العالمية الثانية

( 1939-1945) حيث طرأ تحول كبير على الدور الوظيفي للدولة، وأصبح تدخلها أكثر إيجابا وأصبح لزاما عليها التدخل في مختلف الميادين السياسية، والاجتماعية، والمالية، والتمويلية، والاستثمارية وتطور الهياكل الإنتاجية، والتي لم يعد عملها محصورا فقط في إدارة وتمويل، وتسيير مرافقها التقليدية. وبالتالي فإن توسع الدولة في نشاطاتها المختلفة، وفي شتى الميادين أخرجها من دائرة الإنفاق التقليدي الضيق، إلى دائرة الإنفاق الموسع، وهذا راجع إلى عدة أسباب، ومن أهم هذه الأسباب مايلي:

**2-1- الأسباب الإقتصادية:** لقد ساهمت الأسباب الاقتصادية، إلى حد كبير في زيادة النفقات العامة وتوسيعها، حتى تحقق الخطط والأهداف التنموية الاقتصادية الطموحة لحكومات الدول، لأن هناك علاقة وثيقة بين التنوع في حجم الإنفاق الحكومي، وبين عمليات استحداث التنمية الاقتصادية، وتحفيز النمو الاقتصادي المنشود، ومن الأسباب الاقتصادية ما يلي:

**أ/ زيادة الدخل القومي:** الذي يتطلب تحقيقه مضاعفة حجم النفقات العمومية، وذلك لحقن الاقتصاد الوطني، والقطاعات الإنتاجية المختلفة بمزيد من المال، حتى تستطيع الدول تنفيذ مشروعاتها، ومضاعفة إنتاجها على اعتبار أنا لزيادة في الدخل القومي تعتبر زيادة في النمو الاقتصادي<sup>1</sup>.

**ب/ رفع مستوى الإنتاج:** وهو الآخر يتطلب تحقيقه مضاعفة حجم النفقات العمومية، وخاصة بالنسبة إلى اقتصاديات الدول المتخلفة التي تتميز قطاعاتها الإنتاجية بضعف في الإنتاج، ويعود هذا الانخفاض إلى عدة أسباب

منها: ضعف البنى التحتية، وقلة المهارات العلمية والفنية، والتكنولوجية، والصناعية، ومن ثم قلة مصادر التمويل الرأسمالي الوطنية والأجنبية.

<sup>1</sup> يلس شاوش ، المالية العامة ، ( بن عكنون: ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013ص، ص: -161

ج/ **لبناء قاعدة صناعية تكنولوجية:** يتطلب تحقيقه مضاعفة حجم النفقات العمومية وذلك عن طريق توظيف رؤوس الأموال المحلية والأجنبية، وزيادة الكفاءات الإنتاجية للموارد البشرية، واستيعاب هذه الموارد في القطاعات الإنتاجية الصناعية، وتكوينهم على الفنون والأساليب التكنولوجية الحديثة، والمتطورة، وتوفير الخبرات، والمهارات الفنية والعلمية، ومن ثم إحداث تغييرات في التركيب الاقتصادي للقطاعات الإنتاجية بتطويرها صناعيا وتكنولوجيا

د/ **لتحسين وتطوير الهياكل الإنتاجية:** يتطلب تحقيقه كذلك الزيادة في حجم النفقات العمومية، بواسطة تعديل التركيب النسبي لهياكل الاقتصاد القومي. وتغيير طابعه التقليدي، فاقتصاديات الدول المتخلفة يغلب على هياكلها الاقتصادية، الإنتاجية الزراعية والإنتاج الأولي. ومن أجل ذلك يستوجب التوسع في الإنفاق النقدي العمومي لتحسين وتطوير الهياكل الإنتاجية بتنوعها ورفع طاقتها الإنتاجية، وتحسين أداء الموارد البشرية، والمادية باستخدام أحد الوسائل العلمية والتكنولوجية في شتى القطاعات الإنتاجية، وبالتالي دعمها بمزيد من النفقات النقدية التمويلية لتلعب دورا مميزا في مجالات استحداث التنمية، و تحفيز النمو الاقتصادي وتحقيق الأمن والاستقرار الاقتصادي.

2-2- **الأسباب التضخمية:** أي ارتفاع الأسعار التضخمية، التي تؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية للنقود الوطنية المتداولة، ويلعب هذا التضخم حافزا قويا لزيادة النفقات العمومية ، وذلك لتعويض ما يطرأ على النقود الوطنية من انخفاض في قوتها الشرائية ، وبالتالي هناك علاقة طردية بين التضخم وزيادة النفقات بحيث كلما حصل تضخم في الأسعار، حصلت زيادة في النفقات العمومية، ويكون إذن من واجب الدولة أن تتدخل،

فتزيد من نفقاتها النقدية في شكل زيادة الرواتب أو الأجور، أو المنح، أو المساعدات، أو التعويضات، أو إحداث وظائف جديدة للأفراد، أو إنشاء مشروعات تنموية جديدة، وذلك حتى تضع في أيدي الأفراد المزيد من النقود ليعوضوا ما فقدته النقود التي بحوزتهم من قوتها الشرائية، ولتتمكنوا من الحصول على نفس الكميات من السلع التي كانوا يحصلون عليها قبل ارتفاع الأسعار.

2-3- **الأسباب الاجتماعية:** تعتبر حافزا قويا لزيادة النفقات العمومية التي تقوم بها الدول على اعتبار أن مهامها التنموية لا تقتصر على الأمور الاقتصادية فقط، وإنما تتناول تحقيق الأغراض الاجتماعية في الخطط التنموية الاجتماعية، وذلك بتوجيه النفقات العمومية نحو المشروعات ذات الأغراض الاجتماعية: كالصحة، والتعليم، والرعاية الاجتماعية للمرضى والمعوقين، وكبار السن، والأرامل، والأطفال الذين لا عاهل لهم، ودور الرياضة،

والشباب، وغير ذلك من النفقات الاجتماعية، وكذلك بتوزيع نفقات عمومية في شكل معونات لغير القادرين على العمل، أو توفير وظائف للعاطلين. . إلخ، والهدف من هذه النفقات الاجتماعية هو تقليل تفاوت الدخل، والثروات بين فئات المجتمع حتى لا تتكدس الأموال في أيدي فئة قليلة من الناس، والذين يتكاسلون في كثير من الأحوال عن توظيف أموالهم في المشروعات التنموية الإستثمارية ذات الصبغة الإنتاجية، أو الاستهلاكية، أو الكمالية.

ومن هنا تقتضي الضرورة الاجتماعية دفع الإقتصاد بالمزيد من النفقات العمومية لتمويل المشروعات ذات الصبغة الإقتصادية و الاجتماعية، لم يد العون إلى الأفراد بتوظيفهم في هذه المشروعات، وجلب المهنيين، والعمال أصحاب المهارات والكفاءات، وتأهيلهم وظيفيا، فترتفع دخولهم، ويقل تفاوتها مع دخول الأغنياء.

إن زيادة في النفقات العمومية لا تستهدف رفع الدخل فقط كهدف إجتماعي، بل تستهدف كذلك رفع المستوى المعيشي كغرض إجتماعي يتوخاه الجميع من هذه الزيادة.

**2-4- الأسباب السياسية :** تعتبر من أهم الحوافز على زيادة النفقات العمومية، حيث أن التوسع في النشاطات، والمجالات قد ظهر جليا خلال النصف الثاني من هذا القرن، فلقد أدت الظروف السياسية المختلفة أسباب الإفتتاح السياسي بالإنضمام إلى الهيئات الدولية المختلفة، والمشاركة في نشاطاتها، وأعمالها، ومؤتمراتها، وندواتها مما يتطلب بدوره نفقات نقدية كبيرة، وتخصيص جزء منها في الميزانية العمومية<sup>1</sup>.

**2-5- الأسباب الإدارية :** وهي الأسباب المتعلقة بنفقات الجهاز الإداري، والهيئات، والمؤسسات، والمديريات والأقسام الإدارية.

فلقد أدى تطور القطاعات، والأجهزة الإدارية العمومية إلى تخصيص جزء كبير من ميزانيات الدولة للإنفاق على هذه القطاعات، ضمانا لاستمرارية تطورها، وتحسينها من جهة، ومن جهة أخرى ضمانا لتمويل نشاطاتها، وأعمالها المختلفة، والتي نذكر منها:

أ- لقد اقتضت الأسباب الإدارية توظيف العديد من الموظفين الإداريين، والعاملين المهنيين، والعمال، والحراس، والسائقين، والخبراء، وغيرهم مما زاد من حجم النفقات العمومية.

<sup>1</sup> شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، شهادة ماجستير ( تلمسان: كلية الحقوق، 2011، ص

ب- إن انخفاض الكفاءات الإنتاجية لموظفي الدولة، تضطرها إلى زيادة نفقاتها لتعويض هذا الانخفاض في شكل توظيف المزيد من العمال والموظفين، في شكل زيادة الخدمات المقدمة للمواطنين.

**2-6- الأسباب السكانية :** تعد حافزا قويا لزيادة النفقات العمومية، وذلك بزيادة الخدمات المقدمة لهم، أي أنه هناك علاقة طردية بين الزيادة في عدد السكان، وبين الزيادة في حجم النفقات العمومية، بحيث تجد الدولة نفسها ملزمة على مضاعفة نفقاته، لتوسيع، وتطوير مرافقها، ومشاريعها الإنفاقية التقليدية، والتي من شأنها أن توفر المزيد من الخدمات، والحاجات المعيشية لرعاياها.

لهذا تتوسع الدولة عادة في نفقاتها التمويلية الضرورية، والكافية لسد الحاجات المتزايدة بزيادة السكان: كنفقات التعليم، والصحة، والأمن، والعدل، والبنى التحتية من المواصلات، والاتصالات، والشوارع، والسكك الحديدية، ووسائل النقل، والبريد، وغيرها.

**2-7- الأسباب الأمنية :** ويقصد بها أسباب الأمن الداخلي، والأمن الخارجي، وتمثل نموذجا حيا، وفعالا، ومن أهم أسباب زيادة النفقات العمومية نظرا لخطورتها، وخطورة الأهداف التي تحققها، حيث دفعت هذه الخطورة علماء المالية إلى فصلها عن الأهداف التنموية الاقتصادية، والاجتماعية، والمالية، وتكمن خطورة وأهمية النفقات العمومية الأمنية فيما يلي: أ- تحقيق الأهداف، وتقديم الأمنية الداخلية و الخارجية في حد ذاتها، حيث إن شعور المواطنين بالأمن النفسي أمر لا يقدر بثمن، فضلا عن أن الأمر النفسي لا يخضع للمقادير، النقدية، والكمية التي تقاس بها عادة الأنواع الأخرى من الأمن، كالأمن الغذائي، والأمن الاقتصادي، والأمن السياسي.

ب- تشكل النفقات العامة الأمنية إطارا عاما، وضروريا، ولازما للنفقات العامة الأخرى التي تحقق أهدافها من خلاله، ومنها الأهداف التنموية الاقتصادية، والاجتماعية، والمالية، والإنسانية، والبشرية، والإدارية، والوظيفية، وغيرها من الأهداف التنموية التي يتعذر تحقيقها في غياب أو في معزل عن الأمن الداخلي، والخارجي للمواطنين، والمجتمع.

### المطلب الثاني: مساهم النفقات العمومية الأمنية في تحقيق الأهداف والخدمات الإنسانية

تساهم النفقات العمومية الأمنية في تحقيق الأهداف والخدمات الإنسانية على المستويين المحلي، والدولي

● على المستوى المحلي:

تساهم النفقات في توفير الأمن المحلي، و الإستقرار السياسي اللذان يحفزان المواطنين على التكاتف، والتعاون، والانصراف والتفرغ للقيام بالواجبات الملقة على عاتقهم، وإتقان أعمالهم، والتفاني في إظهار انتماءاتهم السياسية لوطنهم، ومشاركتهم في الأعباء السياسية شعورا منهم بالمسؤولية.

### على المستوى الخارجي:

تساهم النفقات الأمنية في توفير الأمن الدولي في ظل المعايير التي أخذت تطبقها مثل: معيار السلم المسلح، والذي يعتبر رادعا للدول المعتدية.

د- تتضمن النفقات الأمنية، أنواعا عديدة من النفقات لا تتوقف عند حد، ولا تنحصر في نوع، ولا تقتيد بزمن، فهي تشكل ظاهرة إنفاقية مستمرة، و متزايدة أثناء السلم، و أثناء الحرب، وتغطي جميع النفقات ذات الصلة بتحقيق الأغراض الأمنية الداخلية والخارجية.

### دراسة تطور النفقات العمومية:

لمعرفة تطور النفقات العامة في الفترة الممتدة من سنة 1980 إلى سنة 2013 قمنا بإعداد الجدول رقم (01) مع التركيز على إظهار تطور نفقات التسيير ونفقات التجهيز، والمجموع الإجمالي لنفقات المخصصة لكل عام. كما ذكرنا سابقا، وإنطلاقا من قانون المالية الخاص بكل سنة خلال المدة محل الدراسة قمنا بإعداد الجدول التالي:

### الجدول رقم (01): ( تطور النفقات العامة في الجزائر) من 1980 إلى 2013 ).

الوحدة 1000000 :دينار جزائري.

| تغير النفقات | مجموع النفقات | نفقات التجهيز | نفقات التسيير | السنوات     |
|--------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
| 1980         | 27775.83<br>7 | 23122.00<br>0 | 50897.83<br>7 | 15768.      |
| 1981         | 36195.25      | 31593.00      | 67788.25      | + 16890.413 |

|              |                |                |                |      |
|--------------|----------------|----------------|----------------|------|
|              | 0              | 0              | 0              |      |
| + 17053.999  | 84842.24<br>9  | 42604.00<br>0  | 42238.24<br>9  | 1982 |
| + 13824.751  | 98667.00<br>0  | 48246.00<br>0  | 50421.00<br>0  | 1983 |
| + 7068.000   | 105735.0<br>00 | 46026.00<br>0  | 59709.00<br>0  | 1984 |
| + 11251.370  | 116986.3<br>70 | 52800.00<br>0  | 64186.37<br>0  | 1985 |
| + 11013.630  | 128000.0<br>00 | 61000.00<br>0  | 67000.00<br>0  | 1986 |
| 20000.000    | 108000.0<br>00 | 45000.00<br>0  | 63000.00<br>0  | 1987 |
| + 5000.000   | 113000.0<br>00 | 47500.00<br>0  | 65500.00<br>0  | 1988 |
| + 8400.000   | 121400.0<br>00 | 49500.00<br>0  | 71900.00<br>0  | 1989 |
| + 18612.000  | 140012.0<br>00 | 56012.00<br>0  | 84000.00<br>0  | 1990 |
| + 55288.000  | 195300.0<br>00 | 77000.00<br>0  | 118300.0<br>00 | 1991 |
| + 132600.000 | 327900.0<br>00 | 124000.0<br>00 | 203900.0<br>00 | 1992 |
| + 176050.251 | 503950.2<br>51 | 200000.0<br>00 | 303950.2<br>51 | 1993 |

|      |                |                |                |              |
|------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| 1994 | 323272.8<br>77 | 212000.0<br>00 | 535272.8<br>77 | + 31322.626  |
| 1995 | 437975.9<br>79 | 296900.0<br>00 | 734875.9<br>79 | + 199603.102 |
| 1996 | 547000.0<br>00 | 301600.0<br>00 | 848600.0<br>00 | + 113724.021 |

مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية ترشيد النفقات العمومية (دراسة تطور النفقات العمومية في

الجزائر من سنة 1980 إلى سنة 2013)

العدد الرابع 184

يوضح الجدول رقم 01) النمو الإجمالي للميزانية العامة للدولة على المدى الطويل من سنة 1980 إلى غاية السنة

الحالية، 2013 من ناحية النفقات العمومية، بصنفها نفقات التسيير ونفقات التجهيز.

-نفقات التسيير تضاعفت بحوالي 156 مرة من سنة 1980 إلى سنة 2013.

-ونفقات التجهيز تضاعفت بحوالي 110 مرة من سنة 1980 إلى سنة 2013.

- مجموع الكلي للنفقات فتضاعف بحوالي 135 مرة من سنة 1980 إلى سنة 2013. من خلال هذا فإن أول

ما نلاحظه هو النمو المتزايد والمستمر لكتلة الميزانية العامة للدولة على إمتداد الفترة محل الدراسة. كما نلاحظ من

خلال الجدول المقدار) مقدر بالمبالغ المالية) التي كانت تتزايد به النفقات العمومية من سنة إلى أخرى.

المطلب الثالث: المنحنى البياني لتطور النفقات العمومية :

وانطلاقا من الجدول السابق قمنا بإنشاء الجدول الثاني، لإعطاء صورة بيانية لتطور النفقات العمومية الإجمالية

للميزانية العامة للدولة، وميزاني التجهيز والتسيير:

|        |          |          |          |               |
|--------|----------|----------|----------|---------------|
| 199719 | 640600.0 | 273500.0 | 914100.0 | + 65500.000 + |
| 981999 | 00       | 00       | 00       | 66121.650 +   |
| 2000   | 771721.6 | 208500.0 | 980221.6 | 118355.065 +  |

|               |          |          |          |        |
|---------------|----------|----------|----------|--------|
| 156990.949    | 50       | 00       | 50       | 200120 |
| + 3773.488—   | 1098576. | 280884.0 | 817692.7 | 022003 |
| + 308050.000  | 715      | 00       | 15       | 200420 |
| + 151265.724  | 1255567. | 290239.5 | 965328.1 | 052006 |
| + 208890.100  | 664      | 00       | 64       | 200720 |
| + 30000.000   | 1251794. | 415500.0 | 836294.1 | 082009 |
| + 681434.977  | 1559844. | 509678.0 | 1050166. | 112012 |
| + 992323.384  | 176      | 00       | 167      | 2013   |
| + 699103.395  | 1711109. | 613724.0 | 1097385. |        |
| 868596.789    | 900      | 00       | 900      |        |
| 669402.338+   | 1920000. | 720000.0 | 1200000. |        |
| 757385.811+   | 000      | 00       | 000      |        |
| - 810240.422+ | 1950000. | 750000.0 | 1200000. |        |
| 6738845.912   | 000      | 00       | 000      |        |
|               | 2631434. | 1347988. | 1283446. |        |
|               | 977      | 000      | 977      |        |
|               | 3623758. | 2048815. | 1574943. |        |
|               | 361      | 000      | 361      |        |
|               | 4322861. | 2304892. | 2017969. |        |
|               | 696      | 500      | 196      |        |
|               | 5191458. | 2597717. | 2593741. |        |
|               | 485      | 000      | 485      |        |
|               | 5860860. | 3022861. | 2837999. |        |
|               | 823      | 000      | 823      |        |
|               | 6618426. | 3184120. | 3434306. |        |
|               | 634      | 000      | 634      |        |
|               | 7428667. | 2820416. | 4608250. |        |
|               | 056      | 581      | 475      |        |
|               | 6879821. | 2544206. | 4335614. |        |

|  |     |     |     |  |
|--|-----|-----|-----|--|
|  | 144 | 660 | 484 |  |
|--|-----|-----|-----|--|

مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية ترشيد النفقات العمومية (دراسة تطور النفقات العمومية في

الجزائر من سنة 1980 إلى سنة 2013)

العدد الرابع 185

الشكل الأول: منحى تطور النفقات العامة و ميزانيتي التجهيز والتسيير من سنة 1980 إلى سنة 2013.

الوحدة 1000000 :دينار جزائري.

ومن خلال الشكل الأول نلاحظ بوضوح النمو المتزايد والمستمر للنفقات العمومية في الميزانية العامة للدولة:

من سنة 1980 إلى غاية سنة 1991؛ كان هناك ارتفاع طفيف في كل من نفقات التسيير ونفقات التجهيز، والنفقات العامة الإجمالية حيث تزايدت:

♣ نفقات التسيير بحوالي 4مرات من سنة 1980 إلى سنة 1991. ♣ نفقات التجهيز بحوالي 3مرات من سنة 1980 إلى سنة 1991. ♣ مجموع الكلي للنفقات العمومية بحوالي 4مرات من سنة 1980 إلى سنة 1991.

من سنة 1992 إلى غاية سنة 2005؛ الحصة التي كانت تخصص لنفقات التسيير كانت أكبر من الحصة المخصصة لنفقات التجهيز، بالرغم من أن زيادة فيها كانت ترتفع تارة وتنخفض تارة أخرى، بوتيرة ضعيفة، أما المجموع الكلي للنفقات العمومية فكان يتضاعف بنسبة أكبر مما كان عليه خلال الفترة السابقة)

أي من سنة 1980 إلى غاية سنة 1991، ولقد سجلنا عدد مرات التي تضاعف تها حجم الإنفاق كما يلي:

♣ : نفقات التسيير بحوالي 6مرات من سنة 1992 إلى سنة 2005.

مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية ترشيد النفقات العمومية (دراسة تطور النفقات العمومية في

الجزائر من سنة 1980 إلى سنة 2013)

العدد الرابع

186

♣ نفقات التجهيز بحوالي 6مرات من سنة 1992 إلى سنة 2005. المجموع الكلي للنفقات العمومية بحوالي 6مرات من سنة 1992 إلى سنة 2005.

من سنة 2006 إلى غاية سنة 2009؛ ارتفعت الحصة المخصصة لنفقات التجهيز عن الحصة المخصصة لنفقات التسيير، مع استمرار ارتفاع الزيادة في مجموع الكلي للنفقات، وكانت زيادة كما يلي:

♣ نفقات التسيير بحوالي مرتين من سنة 2006 إلى سنة 2009. نفقات التجهيز بحوالي مرتين من سنة 2006 إلى سنة 2009. المجموع الكلي للنفقات العمومية بحوالي مرتين من سنة 2006 إلى سنة 2009.

من سنة 2010 إلى غاية سنة 2013، نلاحظ تزايد في نفقات التسيير باستثناء سنة 2013 التي حدث فيها انخفاض طفيف مقارنة بالسنة الماضية، أما نفقات التجهيز فقد حدث فيها إنخفاض بإستثناء سنة 2011 التي ارتفعت فيها الحصة المخصصة لها بالمقارنة مع سنة 2010، وأما فيما يخص مجموع النفقات فهي الأخرى عرفت تزايد بإستثناء سنة 2013 التي إنخفضت فيها بالمقارنة مع السنين الماضيتين (2012). 2011)

ولقد قمنا بإنجاز الجدول رقم (02) للمقارنة بين تطور النفقات العمومية والإيرادات العامة في الميزانية العامة للدولة، وذلك لمعرفة السنوات التي حدث فيها العجز، والسنوات التي حدث فيها فائض، أو حدث توازن في الميزانية العامة، وأتبعنا الجدول بمحنى بياني يوضح بدقة تطور الميزانية العامة للدولة.

بالإعتماد أيضا على قوانين المالية من سنة 1980 إلى غاية سنة 2013 قمنا بإنجاز الجدول التالي، والتي يتضمن قيمة النفقات وقيمة الإيرادات المخصصة لكل سنة مع حساب قيمة الفارق بينهما لمعرفة إذا كان هناك فائض أو عجز في الميزانية العامة للدولة:

الجدول رقم (02): ( تطور الميزانية العامة في الجزائر ) من 1980 إلى 2013) 6.

الوحدة 1000000 :دينار جزائري<sup>1</sup>.

| العجز أو الفائض | الإيرادات العامة | النفقات العامة | السنوات |
|-----------------|------------------|----------------|---------|
|-----------------|------------------|----------------|---------|

<sup>1</sup> مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية ترشيد النفقات العمومية (دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة

|         |            |            |      |
|---------|------------|------------|------|
| 287.163 | 51185.000  | 50897.837  | 1980 |
| 516.750 | 68305.000  | 67788.250  | 1981 |
| 157.751 | 85000.000  | 84842.249  | 1982 |
| 0.000   | 98667.000  | 98667.000  | 1983 |
| 47.000  | 105782.000 | 105735.000 | 1984 |

من خلال الجدول رقم 02 ( نلاحظ أنه:

|               |   |             |             |         |
|---------------|---|-------------|-------------|---------|
| -3986.370     | - | 113000.000  | 116986.370  |         |
| 5000.000      | - | 123000.000  | 128000.000  | 1985198 |
| 12000.000     | - | 96000.000   | 108000.000  | 6198719 |
| 10000.000     | - | 103000.000  | 113000.000  | 8819891 |
| 6700.000      | - | 114700.000  | 121400.000  | 9901991 |
| 3512.000      |   | 136500.000  | 140012.000  | 1992199 |
| 0.000 500.000 |   | 195300.000  | 195300.000  | 3199419 |
| -168350.251   | - | 328400.000  | 327900.000  | 9519961 |
| 125272.877    | - | 335600.000  | 503950.251  | 9971998 |
| 148375.979    | - | 410000.000  | 535272.877  | 1999200 |
| 99400.000     | - | 586500.000  | 734875.979  | 0200120 |
| 84700.000     | - | 749200.000  | 848600.000  | 0220032 |
| 78721.650     | - | 829400.000  | 914100.000  | 0042005 |
| 161476.715    | - | 901500.000  | 980221.650  | 2006200 |
| 226727.664    | - | 937100.000  | 1098576.715 | 7200820 |
| 17414.176     | - | 1028840.000 | 1255567.664 | 0920102 |
| 102094.176    | - | 1234380.000 | 1251794.176 | 0112012 |
| 259659.900    | - | 1457750.000 | 1559844.176 | 2013    |
| 392000.000    | - | 1451450.000 | 1711109.900 |         |
| 314170.000    | - | 1528000.000 | 1920000.000 |         |

|               |             |             |  |
|---------------|-------------|-------------|--|
| 963514.977 -  | 1635830.000 | 1950000.000 |  |
| 1821142.361 - | 1667920.000 | 2631434.977 |  |
| 2398861.696 - | 1802616.000 | 3623758.361 |  |
| 2404858.485 - | 1924000.000 | 4322861.696 |  |
| 2779360.823 - | 2786600.000 | 5191458.485 |  |
| 3626026.634 - | 3081500.000 | 5860860.823 |  |
| 3973017.056 - | 2992400.000 | 6618426.634 |  |
| 3059821.144   | 3455650.000 | 7428667.056 |  |
|               | 3820000.000 | 6879821.144 |  |

حصل فائض في الميزانيات من سنة 1980 إلى غاية سنة 1984، باستثناء سنة 1983 التي حصل فيها توازن، ويعود ذلك إلى عامل ارتفاع سعر المحروقات الذي ساعد في تغطية عجز الميزانية العامة، نتيجة نسبة مساهمة الجباية البترولية في إيرادات الميزانية العامة. وبفعل الانخفاض الشديد لأسعار المحروقات ظهر العجز من جديد ابتداء من سنة 1985، وبلغ أشده في سنة 1986، واستمر إلى غاية سنة 1991 أين حدث توازن في الميزانية العامة لهذه السنة، اتبع بفائض في الميزانية العامة لسنة 1992، ليليه عجز في ميزانيات السنوات اللاحقة أي من سنة 1993 إلى غاية السنة الحالية 2013.

4-2- منحى تطور الميزانية العامة للدولة: والشكل الثاني يوضح لنا التطور البياني للميزانية العامة للدولة خلال الفترة الممتدة من سنة 1980 إلى غاية سنة الحالية 2013:

الشكل الثاني: منحى تطور الميزانية العامة للدولة (من سنة 1980 إلى سنة 2013).

الوحدة 1000000: دينار جزائري

مما سبق نلاحظ أن نمو العجز لازم الميزانية العامة للدولة في الجزائر معظم الوقت، وهذا راجع لتراكم أسبابه، والتي منها<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> د. لعمارة جمال، "من هجبة الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، مرجع سبق ذكره، ص 148، ص 149، ص 150.

1-صعوبة التحكم في حجم النفقات العمومية التي تزداد تضخما سنة بعد أخرى، مما يستلزم إعادة النظر في نجاعتها، وذلك أن تسيير الأموال العمومية بصفة عقلانية يفرض حتما تسييرا أكثر عقلانية، يساهم في تحسين الفعالية، وإضفاء المزيد من الشفافية على النفقات العمومية، ولا سيما نفقات التجهيز.

إن النفقات العامة للميزانية مثل تخصيص الموارد لفائدة القطاعات الاقتصادية أو الفئات الاجتماعية في إطار ميزانية الدولة الاجتماعية تتطلب اتخاذ عدة إجراءات لإعادة التوازن الاقتصادي لصالح القطاعات الواعدة التي تزخر بإمكانيات نمو عالية، وكذا لصالح الفئات الاجتماعية المحرومة.

2-اعتماد الميزانية العامة على عائدات الجباية البترولية لتمويل العجز، وهي إيرادات غير عادية، بالنظر لما يتمتع به هذا المصدر من حساسية عالية لما يحدث في السوق العالمية من تقلبات تمس سعر البرميل، وتنعكس على إيرادات الجباية البترولية. فقد تغيرت توازنات الميزانية العامة بتغير أسعار المحروقات في الأسواق العالمية، نظرا لحصة الجباية البترولية في مجموع إيرادات الميزانية العامة في الجزائر، وذلك خلال الفترة الممتدة بين سنة 1989 وسنة 2003.

وقد تميزت السنوات الأخيرة من هذه المرحلة بتدعيم أسعار البترول والعمل على استقرار مستوياتها، وذلك امتدادا لإستراتيجية منظمة الأوبك الرامية إلى إبقاء أسعار الخام بين 22 و 28 دولار للبرميل.

3-ضعف حصيلة الجباية العادية، لعدة أسباب تضعف من كفاءة النظام الضريبي، ولكن هل كان ممكنا للجباية العادية أن تحصل على نتيجة أفضل خلال هذه المرحلة؟ وهذا السؤال يحمل حتما طرح إشكالية نوعية التحصيلات الجبائية، وقد تم في الماضي إجراء دراسات كشف عن عدم وجود متابعة جبائية جدية لدى كبار المكلفين بالضريبة وضيق قاعدة الجباية العادية: ومن اجل إقامة نظام جبائي عصري في الجزائر، أدخلت خلال العشر سنوات الأخيرة إصلاحات هامة، تمثلت في الرسم على القيمة المضافة، الضريبة الإجمالي للأشخاص الطبيعيين، والضريبة على أرباح الشركات. كما أن تحسين خدمات الإدارة الجبائية، ورفع حصة الجباية العادية في مداخيل الميزانية العامة، وتسيير الملفات الجبائية لقطاع المحروقات، تعتبر من التحديات التي ينبغي رفعها. ولذلك فقد تضمنت إستراتيجية عصنة الإدارة الجبائية على التوجيهات التالية:

أ) خلق هيئة مختصة بكبريات الشركات لأجل التحكم في تسيير وتحصيل ضرائب الخاضعين للضريبة الأكثر أهمية.

إعادة هيكلة جميع المصالح الجبائية [إصلاح الإجراءات والمناهج.

4-ثقل عبء الديون العمومية على الميزانية العامة للدولة، وما زاد في تفاقمها كون سياسة الميزانية وسياسة القرض في الجزائر تشكّلان المصادر الرئيسية لتمويل النشاط الاقتصادي، وينجز عن ذلك حتما اندماج خدمة المديونية بشكل قوي في الميزانية. علما أن الديون العمومية تتشكل من اجتماع ثلاث عوامل، هي:

تطهير المؤسسات العمومية [خسائر الصرف التي تحملتها الخزينة العمومية] .عملية حشد موارد مالية خارجية من أجل التسيير العادي.

وينبغي الإشارة بالمناسبة إلى أن ثقل التطهير المالي للمؤسسات العمومية قد يعمق من إختلال المالية العمومية ويعسر تطهيرها على المدى المتوسط، خاصة وأن القدرة على الإدخار وثيقة الصلة بأفاق تصدير المحروقات وسعر الصرف. وبما أن إشكالية تسديد الديون العمومية ترتبط ارتباطا وثيقا بإشكالية توازنات الميزانية، ينبغي توخي عقلانية أكبر في الاختيارات المتعلقة بالميزانية العامة، قصد تخفيف آثار الديون العمومية على التوازنات الاقتصادية الكبرى. و مع ذلك فإن انخفاض حجم المديونية الخارجية أو معدل خدمتها، في السنوات الأخيرة، و إن اعتبر عاملا إيجابيا إلا أنه ذو طابع ظرفي، قد يزول بزوال العوامل الخارجية المساعدة كسعر الدولار والنفط. ويبقى اللجوء إلى سوق رؤوس الأموال الخارجية من أجل الاقتراض لتمويل الميزانية العامة يدل على عدم كفاءة الأدوات المالية للدولة وفي مقدمتها الإدارة الضريبية.

### المبحث الثالث: ترشيد النفقات العمومية :

#### المطلب الأول: تعريف ترشيد لنفقات العمومية:

رغم تعدد تعاريف مفهوم ترشيد النفقات العمومية، إلا أن مضمون هذه

التعاريف يبقى محصورا في اعتبارها طريقة بحث منهجية (recherche méthodique) ( تطبق على إجراءات السلطة العامة مستخدمة كل التقنيات المتوفرة للتحليل والحسابات والتقدير للإدارة والتنظيم بشكل مشخص فعال ومطابق لسياسة محددة.

**-المعنى الأول لترشيد النفقات العمومية :** يرى البعض أن ترشيد النفقات العمومية يعني تخفيضها، إلا أن تحليل أسباب تزايد الإنفاق العام وخاصة في الدول النامية، يوضح مدى صحة أو خطأ وجهة النظر هذه. فإذا كان تزايد الإنفاق العام يرجع إلى أسباب يمكن تجنبها، كأن تطلع الدولة على البرامج الإنفاقية ليس لها ما يبررها

اقتصاديا أو اجتماعيا، في الوقت الذي يمكن للقطاع الخاص أن يطلع بها بفعالية وكفاءة نسبية، أو أن الدولة تتسم بالإسراف في إطلاعها بالبرامج التي هي من اختصاصها، ففي مثل هذه الأمور يمكن القول بأن ترشيد النفقات<sup>1</sup> العمومية يعني تخفيضها، وذلك باستبعاد مجالات الإنفاق التي لا يجب أن تطلع بها الدولة من ناحية، وتجنب الإسراف في استخدام الموارد داخل قطاعات الدولة من ناحية أخرى.

أما إذا كان تزايد الإنفاق العام يرجع إلى اعتماد الدولة على أدوات السياسة الإنفاقية في تحقيق أهداف المجتمع، وذلك في إطار تطور الدور الوظيفي للدولة وتخليها عن الدور الحيادي، أو إذا كان الإنفاق العام بمثابة متغير تابع شديد

الارتباط بعدد من المتغيرات المحلية والعالمية التي يصعب تجنبها على الأقل في المدى المتوسط، والمدى القصير، في مثل هذه الأمور لا يمكن القول بأن ترشيد النفقات العمومية يعني تخفيضها.

وهذا راجع إلى العاملين التاليين :

**1-:** تطور الدور الوظيفي للدولة وتدخلها، اعتمادا على كافة الأدوات والوسائل الممكنة بما في ذلك من أدوات السياسة الإنفاقية لتحقيق أهداف المجتمع في مجالات إشباع الحاجة العامة، والتنمية والاستقرار الاقتصادي، وعدالة توزيع الدخل.

**2-:** ارتباط تزايد الإنفاق العام في ظل ظروف الدول النامية بعوامل يصعب تجنبها، ومن أهم هذه العوامل زيادة نسبة الاستثمار العام، سياسات التوظيف والأجور، الإنفاق العسكري، تدهور القيمة الخارجية للعملة الوطنية، المستجدات العالية والتي من أهمها نشأة منظمة التجارة العالمية .

<sup>1</sup> مرغاد لخضر، مداخله بعنوان «النفقات العامة المحلية وقواعد ترشيدها»، ملتقى دولي حول "تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات

الاقتصادية"، جامعة الحاج لخضر، باتنة، . 2004 ص4.

**المعنى الثاني لترشيد النفقات العمومية :** إن ترشيد النفقات العمومية يعني التزام الفعالية في تخصيص الموارد

والكفاءات في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع، ويقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تنفق مع تفضيلات أفراد المجتمع، فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، وترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها النسبية، بما يتفق والمرحلة التي يمر بها المجتمع، وبما يمكن الدولة من تخصيص الموارد في اتجاه تحقيق هذه الأهداف، أي أنه يمكن القول بأن الفعالية تتم في مرحلتها إعداد الميزانية واعتمادها، وتزيد درجة "الفعالية" في تخصيص الموارد كلما زادت درجة الديمقراطية في اتخاذ القرارات العامة، واتسم الناخبون وممثلوهم بالترشيد عند التصويت على قرارات الميزانية، أما "الكفاءة" فيقصد بها تقنين العلاقة بين المدخلات والمخرجات، ولل كفاءة بعدين:

**1- كفاءة المخرجات :** وتعني تحقيق قدر أكبر من المخرجات بنفس القدر من المدخلات، وعلى هذا فهي تقاس بنسبة المخرجات الفعلية على المخرجات المتوقعة عند قدر معين من المدخلات .

**2- كفاءة المدخلات :** وتعني تحقيق قدر معين من المخرجات بقدر أقل من المدخلات، ومن ثم فهي تقاس بنسبة المدخلات الفعلية على المدخلات المتوقعة عند قدر معين من المخرجات. ويعتمد على كفاءة المخرجات عندما تكون مخرجات الإنفاق العام قابلة للقياس الكمي، أما إذا كانت تلك المخرجات ذات طابع اجتماعي أو أنها ذات أبعاد متعددة ومتداخلة بحيث لا يمكن قياسها بدقة، فإنه لا يمكن الاعتماد على مقاييس وسيطة للمخرجات، فبرامج الإنفاق العام تبدأ بالحصول على المدخلات مثل العمل، ورأس المال، إلخ... للقيام بأنشطة معينة مثل علاج المرضى، تعليم الأطفال، إلخ... بهدف الحصول على مخرجات:

تقليل الفقر، تحسين الصحة، الارتقاء بالمستوى الثقافي، إلخ... ولما كان من الصعب قياس هذه المخرجات فإنه من الممكن الاعتماد على المقاييس الوسيطة مثل عدد المرضى / لكل طبيب، عدد الطلاب في مستوى تعليمي معين / لكل معلم، إلخ... وإذا تعذر الاعتماد على مثل هذه المقاييس فيعتمد على مفهوم "كفاءة المدخلات" أو "الاقتصاد" والذي يتضمن تحديد النسبة بين الاستخدام الفعلي للموارد إلى الاستخدام المخطط مع مقارنة هذه النسبة بتلك التي تحققت في الجهات الأخرى والتي تمارس نفس النشاط، بل أنه يمكن أن تقارن هذه النسب بالنسب التي كان من الممكن أن تتحقق من الاستخدامات البديلة لتلك الموارد. وعادة ما تكون هذه المقاييس "المعيارية" في صورة تكلفة الوحدة من المنتج مثل إنشاء ورصف كيلو متر من الطرق، تعليم طالب في مستوى دراسي معين، إلخ .

وعلى هذا فإن ترشيد النفقات العمومية تعني في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع، وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها، العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص، والإلتزام "بفعالية" تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، بما يضمن تعظيم رفاهية المجتمع من خلال إشباع ما يفضلونه من سلع وخدمات

### المطلب الثاني: النقاط الأساسية وأسباب التفكير في ترشيد النفقات العمومية :

من هنا يتضح لنا ثلاث نقاط أساسية لمفهوم ترشيد النفقات العمومية:

- 1/ تحديد الهدف أو الغاية التي تتوخاها الإدارة في خطواتها العملية أثناء ترجمة أعبائها على الواقع في مرحلة التنفيذ، ولا شك أن هذه الغاية تنسجم لحد كبير مع التطلعات السياسية العامة للحكومة<sup>2/</sup> . من أجل الوصول إلى الأهداف المرجوة لا بد من استخدام الوسائل الممكنة من أدوات التحليل والتقدير للوصول لحسابات محددة.
  - 3/ طريقة منهجية، وليست نظرية بحد ذاتها، ملتزمة ودية لسياسة واضحة معروفة.
- ومن أهم الأسباب التي أدت إلى التفكير في ترشيد النفقات العمومية، ما يلي ] :الازدياد المضطرد والمتسارع للنفقات العامة يحتم ضرورة التفكير بنتائج ذلك على التوازن الاقتصادي ] . بالمقابل نلاحظ تناقص أو ركود في الإيرادات العامة ] . عدم توفر تعليقات كمية للنفقات العمومية رغم إستمرارية التعبير النوعي للحاجات العامة<sup>1</sup>.
- أهداف ترشيد النفقات العمومية : تتمثل أهداف ترشيد النفقات العمومية فيما يلي:

1) الإستخدام أفضل للموارد العامة، وهذا ما توصلت إليه بعض المؤسسات التي إعتمدت هذه الطريقة قبل تبني

ذلك من قبل بعض الحكومات

<sup>1</sup> المرجع السابق ص 7

(2) الحد من التبذير، بسبب الاستخدام المزدوج أو قلة الفعالية أو بسبب تعارض في الأهداف.

(3) ومن أجل الوصول إلى هدف الاستخدام الفعال للموارد العامة، فإنه يجب على الإدارة أن تكون مؤهلة في إتخاذ أفضل القرارات المالية، وهذا ما يتوجب تطبيق مبدأ فعالية الإدارة، كأداة الدولة ووسيلة عمل الحكومة من أجل التحكم بل وإدارة المتغيرات.

ولتحقيق ذلك يجب أن تتوفر بعض المعطيات → :يجب أن يكون هناك تطابقا بين الإدارة ومحيطها الاقتصادي والاجتماعي → . أن تقدم الإدارة لوسطها كل الخدمات الجماعية الضرورية اللازمة لتطور وتقدم الاقتصاد.

→ توفير تركيب هيكلي للإدارة يساعد على نجاح عملية التسيير الداخلي الأفضل لهذه الإدارة، وأحيانا يسهل احتواء كل التغيرات المستقبلية.

(4) بعض الإقتصاديين والماليين يأملون من تطبيقهم لهذه الطريقة التعويض عن الخطة المركزية العامة للتنمية، وذلك من خلال التخطيط والبرمجة للنفقات السنوية للميزانية ضمن أفاق تتعدى فترة الميزانية (سنة واحدة

تحليل المشكلة المالية : في هذه النقطة سوف نتطرق أولا إلى أسلوب، ثم إلى مشكلة ترشيد الإختيارات

المالية، وبعدها إلى المراحل المختلفة لعملية ترشيد النفقات؛

**1-أسلوب ترشيد النفقات العمومية :** يمثل أسلوب ترشيد النفقات العمومية، أسلوب بحث ومنهج تطبقه الدولة عن طريق إستخدام كل التقنيات والإحصائيات المتوفرة لديها، وذلك قصد تحليل وتأصيل التقديرات من أجل بلوغ الأهداف المرسومة من طرف الحكومة. ومن خلال الشكل الذي يوضح حلقة تشكل المشكلة وحلها بأنه إزاء أي مسألة اقتصادية أو مالية.<sup>1</sup>

الشكل الثالث: حلقة تشكل المشكلة الاقتصادية أو المالية وحلها. طرح "المشكلة" وحلها

. الدراسة

. القرار

. التسيير

<sup>1</sup> مصطفى الفار " -الإدارة المالية العامة- " عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008ص.50

يتطلب القيام بالخطوات الأربعة التالية **1/** مرحلة الدراسة: وتحتوي على خطوتين متوازيتين، تصور الأهداف وتعريفها وتصنيفها من جهة، ثم تحديد وسائل العمل الممكنة وكذلك نطاق التحرك المتوفر من جهة ثانية، وبعد ذلك تقاطع الأهداف والوسائل المدروس لتأطير معالم الاختيار

|                                            |  |
|--------------------------------------------|--|
| تشكيل المشكلة FORMULATION                  |  |
| تحديد الوسائل ونطاق الحركة الممكنة         |  |
| تحديد الأهداف وتصنيفها                     |  |
| تقاطع الوسائل والأهداف<br>CONFRONTATION    |  |
| اختيار البرامج<br>CHOIX DES PROGRAMMES     |  |
| الترجمة المالية على صعيد الميزانية         |  |
| التسيير GESTION                            |  |
| إعادة النظر بالوسائل والأهداف<br>Réexamens |  |

## معالم الاختيار<sup>1</sup>

**2/ مرحلة القرار:** وتتضمن عمليتين رئيسيتين تتعلقان باختيار البرامج والترجمة المالية على صعيد الميزانية لتنفيذها

من أجل الوصول إلى الأهداف المرسومة، إن تحليل هذه القرارات يقودنا إلى تمييز ثلاث مستويات:

- قرارات هامشية حول مشروع العمل، ماذا يجب أن نفد هذا العام؟ - قرارات متعلقة بالاختيارات السياسية والبرامج من أجل إشباع الحاجة العامة - قرارات متعلقة بالاختيارات المعنية مباشرة وبالتالي تمس الأهداف الاقتصادية العامة ومدى انسجام الحلول

الممكنة مع الواقع الحالي **3/ مرحلة الإدارة:** والتي تشمل ضمنا على المراقبة المستمرة لنتائج التسيير الجيدة أو غير ذلك على ضوء البرامج المحددة سلفا.

**4/ مرحلة الملاحظة:** وهي مرحلة هامة خاصة في حال وجود تعارض بين نتائج التطبيق الإداري في مرحلة

التسيير وبين الترجمة المالية التي تحدت في مرحلة القرار، ففي حال وجود ذلك لابد إذن من إعادة النظر إلى الأهداف والوسائل التي اعتبرت نقطة الانطلاق في تشكل المشكلة.

## المطلب الثالث: مشكلة ترشيد الاختيارات المالية

هناك صعوبات تنشأ عن الأسلوب المنتهج نفسه، وهناك من تنشأ مع تنفيذه، وهناك أيضا مشاكل مرتبطة بجوهر طريقة تحديد الأهداف، والبرامج التي تؤدي إلى مشاكل صعبة؛ • **تحديد الأهداف:** تعتبر موضوع جد حساس بالنسبة للإدارة، ولأنه لا يمكن تجاهل الآثار الخارجية على قرارات الإدارة، فهي تسعى إلى إيجاد مؤشر يسمح لها بقياس وتقييم أهدافها • **تصميم البرامج:** عن طريق تحديد التكاليف، وكيفية تقييم الأضرار التي لحقت من جراء تطبيق برنامج ما.

• **المشاكل المتعلقة بتطبيق الأسلوب:** يمكن تحليل أثر ترشيد الاختيارات المالية على ثلاث مستويات: الإعداد، والتصويت، وتنفيذ الميزانية؛ [إن إعداد الميزانية يعتبر إجراء لوضع الصيغة النهائية للميزانية سوف يتأثر بترشيد

<sup>1</sup> مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية ترشيد النفقات العمومية (دراسة تطور النفقات العمومية في

الخيارات المتعلقة<sup>[2]</sup>، فالمبادئ التوجيهية للميزانية لا تتناسب مع ترشيد الإختيارات المالية، فمثلا مبدأ سنوية الميزانية لا يتناسب مع برامج ترشيد الإختيارات المالية لأنها تتطلب التطبيق على المدى المتوسط لإظهار فعاليتها.

التصويت على الميزانية: هذه المرحلة تعتمد أكثر على قوة البرلمان، مع أن البرلمان لا يشارك في تطوير البرامج من أجل ترشيد الإختيارات المالية.

الأداء المالي: إن وضع الوزراء في النظام التقليدي للحجم الإنفاق لا قيمة له هنا، مع إحتفاظهم بحقهم في مجال الإدارة، لأن ترشيد الإختيارات المالية تلتزم بتحقيق الهدف المسطر من حيث النوعية والكمية خلال فترة محددة.

فالسيطرة على البرلمان تكون ممكنة، لأنه على أساس المعلومات المتحصل عليها من مكتب الإدارة بواسطة القيم التي تعبر عنها مؤشرات الأثر فإنه من الضروري إعطاء للبرلمان رأي في إختيارهم. والحذر هو المسيطر على موقف المسؤولين الحكوميين من أجل ترشيد الخيارات المتعلقة بالميزانية،

فالتدابير الجديدة لبرنامج الميزانية تهدف إلى جمع الموارد المتوفرة والإضافية، لأنها تلتزم بتنفيذ

الإحلال، وتقلل من قيمة الفرق بين النفقات المتكررة والرأسمالية، والمساهمة في تحقيق الأهداف وليس طبيعة الحساب

**3- المراحل المختلفة لعملية ترشيد النفقات العمومية:** إن تقدم الأساليب الفنية الحديثة في جمع وتحليل وإستخدام البيانات في إصدار القرارات من جهة، وإدارة التخطيط التي لم تنتشر في الدول الاشتراكية فقط ولكن أيضا على مستوى الدول الرأسمالية خاصة قبيل وبعد الحرب العالمية الثانية، قد ساعدت كلها على اعتماد عمليات ترشيد النفقات العمومية، والشكل التوضيحي التالي يبين المراحل المختلفة لهذه العملية:

#### الشكل الرابع: المراحل المختلفة لعملية ترشيد النفقات العمومية.

وتبعاً لما يبين الرسم التوضيحي السابق، يمكن أن نميز سبعة مراحل لعملية ترشيد النفقات العمومية، وهي كالآتي:

**1/ المرحلة الأولى:** وهي مرحلة تحليل وتحديد الأهداف وفيها يتم تصنيف وترتيب الأهداف المختلفة المتوخاة من العملية.

## 1 تحليل وتحديد الأهداف

## 2 تحليل وتحديد الوسائل

## 3 العلاقة بين الوسائل والأهداف

## 4 وضع البرامج البديلة

## 5 تقويم البرامج تحليل التكاليف والعائد

## 6 اتخاذ القرار

## 7 التنفيذ والرقابة

**2/ المرحلة الثانية :** وهي مرحلة تحليل وتحديد الوسائل، وتتم بالموازاة مع المرحلة السابقة وتقتضي أن يتم طرح و ضبط الوسائل المتوفرة (مالية، تقنية، بشرية) للقيام بتحقيق الأهداف المختلفة

**3/ المرحلة الثالثة :** وهي مرحلة العلاقة بين الوسائل والأهداف، وخلالها يتم التصالب والتقابل بين الأهداف المراد تحقيقها من جهة، وبين الوسائل المرشحة لتحقيق هذه الأهداف، وهذه مرحلة هامة إذ من خلالها يتم طرح مجالات الاختيار **4/ المرحلة الرابعة :** وهي المرحلة التي توضع فيها البرامج البديلة، فيتم ترجمة الأهداف المرسومة إلى برامج واضحة المعالم والتفاصيل **5/ المرحلة الخامسة :** ويتم فيها تقويم البرامج وتحليل التكاليف والعوائد، وعند هذا المستوى تكون البرامج واضحة، وتتميز هذه المرحلة بالإستخدام المكثف للتقنيات الحديثة وذلك من أجل التقويم الفعلي للبرامج المختلفة عن طريق معرفة التكاليف التي يتطلبها كل برنامج والعوائد المنتظرة منه، وواضح أن هذه المرحلة تعتبر من الأهمية بمكان نظرا إلى أنه بناء على النتائج المستخلصة منها ستكون القرارات اللاحقة .

**6/ المرحلة السادسة :** وهي مرحلة إتخاذ القرار وهي تعني أنه تم اختيار أنسب وأنجع البرامج لتحقيق الأهداف المسطرة، ويتم ترجمة هذه القرارات إلى اعتمادات على صعيد الميزانية

**7/ المرحلة السابعة :** وهي مرحلة التنفيذ والرقابة وهي آخر وأهم مرحلة، حيث أن تنفيذ البرامج والرقابة عليها يمثل الترجمة الفعلية للبرامج المختارة وضمان سيرها بالشكل المرغوب<sup>1</sup>

<sup>1</sup> أبو منصف محمود « - مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة - » مرجع سبق ذكره، ص 95.

## خلاصة الفصل:

تعد ظاهرة تزايد النفقات العامة من أبرز المشاكل التي تعرض لها علماء المالية العامة والدارسين في هذا المجال ليس من ناحية أسبابها فحسب، ولكن أيضا من ناحية ما يترتب عنها من آثار على الإيرادات العامة، خاصة وأن الدولة لا تستطيع أن ترفع من إيراداتها بدون سبب وجيه، ولا تستطيع أن تتجاوز الدولة حدودا معينة بالنسبة لفرض الضرائب أو زيادتها وإلا أخلت بالمعايير الاقتصادية والاجتماعية التي ينبغي الحفاظ عليها وكذلك لا يمكن للدولة أن تلجأ إلى القروض دون أن تأخذ في إعتبارها طاقة الإقتصاد الوطني وقدرته على الوفاء بها، وهذا لا يعني أن كل زيادة في النفقات العامة لا بد أن يقابلها زيادة حتمية في عبء الضرائب لأن زيادة النفقات العامة تقضي زيادة الدخل الوطني وزيادة الثروة العامة، كما أن النفقات العامة لها أثارها على زيادة الدخل والثروات الأمر الذي قد يؤدي حتى في إرتفاع أسعار الضرائب وفرض ضرائب جديدة إلى أن تقترب أحيانا زيادة الضريبة مع ما قد يحدث من زيادة في دخل الفرد أو ثروته نتيجة إنفاق الدولة لزيادة النفقات العامة لأسباب ظاهرية وأسباب حقيقية.

## الفصل الثالث

دور الرقابة على الصفقات العمومية

في ترشيد النفقات العمومية

## المبحث الأول: تأثير الرقابة على الصفقات العمومية في ترشيد النفقات العمومية

يرتبط موضوع الصفقات العمومية ارتباطا وثيقا بالنفقات العمومية للدولة، وعليه أصبح من المواضيع التي شددت اهتمام الباحثين وأساتذة الاقتصاد والقانون، فالصفقة العمومية هي وسيلة وأداة تحاول الدولة من خلالها إنجاز خدمة عمومية وتفعيل حرية النمو الاقتصادي من متعاملين اقتصاديين وباحترام مبدأ العدالة والمنافسة بين مختلف المؤسسات. لأن الأمر يتعلق بإنفاق مال عام، يجب التصرف فيه برشادة وعقلانية، لذا حرص المشرع الجزائري على تحديد وتعيين الاطار القانوني الذي يضبط كل جوانب الصفقات العمومية لحماية المال العام، عن طريق إيجاد الآليات لمراقبة شفافية وسلامة الإجراءات المتبعة، والتأكد من تحقيق الأهداف المسطرة وإلزام الإدارات العمومية بالتقيد بأحكام قانون الصفقات العمومية بما يكرس تحقيق المبادئ الأساسية للتعاقد، كمبدأ الشفافية وحرية المنافسة والمساواة بين المتنافسين.

وزاد الاهتمام بهذا الموضوع في السنوات الأخيرة مع ظهور الآثار السلبية للأزمة المالية المنبثقة عن تدهور أسعار النفط، وشح الإيرادات الجبائية، فكان لزاما على الدولة أن تأخذ بعين الاعتبار في إعداد سياساتها المالية البحث عن الآليات والوسائل لترشيد نفقاتها العمومية.

من خلال ما سبق تتضح الفكرة الأساسية التي يهدف هذا البحث مناقشتها والمتمثلة في كيف يمكن للرقابة على الصفقات العمومية أن تساهم في ترشيد النفقات العمومية.

## المطلب الأول: تطور نظام الصفقات العمومية في الجزائر

### 1. نظام الصفقات العمومية خلال المرحلة الانتقالية جويلية 1962 حتى جوان 1967

عندما حصلت الدولة على استقلالها اضطرت وتحت دوافع وأسباب موضوعية الاحتفاظ بالتشريع والتنظيم الفرنسي المتعلق بالصفقات العمومية، إذ من غير الممكن على الإطلاق أن يتم الإعلان رسميا التخلي نهائيا عن التشريع الفرنسي وقطع العلاقة به لأن ذلك ببساطة كان يستوجب الإعلان أيضا عن التشريع الجديد الذي سيحل محل التشريع الملغى (تشريع الإدارة الإستعمارية). ولما كان هذا التشريع غير متوفر ولم يتم تحضيره، وكان يجب أيضا أن تستمر الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات الإدارية في إبرام صفقاتها لما للصفقات من دور بارز ومهم في العملية التنموية، اضطرت الدولة أن تعلن عن احتفاظها مؤقتا بالتشريع الفرنسي، إذ لم يكن مضمونه يتنافى والسيادة الوطنية. غير أن احتفاظ الدولة الجزائرية بالتشريع الفرنسي في المرحلة الانتقالية لم يمنعها على الإطلاق من إصدار بعض التنظيمات

## 2. . نظام الصفقات العمومية في ظل أمر 90: -67

لقد صدر أول تشريع للصفقات العمومية في مرحلة الإستقلال بموجب الأمر رقم - 90 67 المؤرخ في 17 جوان ( 1967 الجريدة الرسمية رقم 52 لسنة 67). وقد تضمن هذا القانون 167 مادة احتوت على تسعة أبواب. وجعل من المناقصة أساس كل عملية تعاقدية من اجل المحافظة على الشفافية<sup>1</sup>

## 3. نظام الصفقات العمومية في ظل المرسوم 82-2145:

لقد صدر هذا المرسوم بتاريخ 10 أبريل 1982 ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 23 أبريل 1982 العدد 15. وقد تضمن 164 مادة والملاحظ أن النصوص المتعلقة بالصفقات العمومية أقرت في هذه المرحلة بموجب نص تنظيمي صادر عن السلطة التنفيذية بمفردها ممثلة في رئيس الجمهورية، رغم أنه في هذه المرحلة كان هناك برلمان يتمثل في المجلس الشعبي الوطني والذي نظمت قواعده الأساسية بموجب المادة من 126 إلى 163 من دستور 1976. ولقد احتوى هذا المرسوم على خمسة أبواب.

## 4. نظام الصفقات العمومية في ظل المرسوم التنفيذي: 434-91

لقد نتج عن المصادقة الشعبية على دستور 1989 ظهور مجموعة كبيرة من القوانين خاصة سنة 90 و 91، وهذا أمر طبيعي طالما تم تغيير التشريع الأساسي وبرز توجه اقتصادي وسياسي جديد يختلف اختلافا كبيرا عن التوجه الذي عرف في المراحل السابقة على اقرار دستور 1989، وبالنظر لهذه السلطات الممنوحة له صار بإمكانه في ظل النظام السياسي والإداري الجديد الذي حملته دستور 1989 أن يقرر القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية خاصة وأن المادة 115 من دستور 1989 والتي رسمت ميدان ومجال التشريع لم تشير بالذكر للقواعد المتعلقة بالصفقات العمومية، بما يعني وطبقا للمادة 116 من نفس الدستور أن يتولى رئيس الحكومة إصدار تنظيم بحكم هذه القواعد<sup>3</sup>.

## 5. نظام الصفقات العمومية في ضوء المرسوم الرئاسي 10-236 المعدل والمتمم:

لقد صدر المرسوم الرئاسي رقم - 236 10 بتاريخ 7 أكتوبر 2010 معلنا عن التنظيم العام الجديد للصفقات العمومية وحمل المرسوم الجديد 181 مادة ونشر في العدد 58 من الجريدة الرسمية لسنة 2010.

<sup>1</sup> أحمد نعيم، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير «تطور النفقات العامة -مع دراسة نمو الميزانية الجزائرية: التركيز على فترة

1982/1966-» جامعة الجزائر، 1986 ص 66

ولعل أهم ما جاء به هذا المرسوم أنه حاول بشكل أوسع وأعمق تكريس المبادئ العامة للصفقات العمومية من ذلك مبدأ حرية الوصول للطلبات العمومية، مبدأ المساواة في معاملة المرشحين ومبدأ شفافية الصفقة. كما حاول هذا المرسوم ارساء مبدأ المحافظة على المال العام وتكريس مبدأ الوقاية من الفساد. والدليل أن أهم ما جاء به هذا المرسوم أنه مدد العمل به على صعيد المؤسسات الاقتصادية، وجاءت المادة 03 منه معلنة أنه عندما لا تكون المؤسسات العمومية الاقتصادية معنية بالخضوع لأحكام هذا المرسوم أنه يتعين على هيئاتها الاجتماعية ومجالسها الإدارية أن تصادق على جملة القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية ماعدا ما تعلق منها بجانب الرقابة الخارجية.

ويبدو واضحا من المادة أعلاه أن المشرع أراد تحقيق مبدأ وحدة المنظومة القانونية المتعلقة بالصفقات العمومية أيا كان قطاع النشاط، فلا يهم طبيعة المؤسسة العمومية كونها ذات طابع إداري أو اقتصادي فجميعها يخضع من حيث الأصل لمنظومة واحدة فيما خص الصفقات العمومية مع استثناءات بسيطة ومحددة تخص جانب الرقابة الخارجية.

#### 6. نظام الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 02-250 المعدل والمتمم<sup>1</sup>:

لقد صدر المرسوم الرئاسي 02 250 - بتاريخ 24 جويلية 2002 ونشر في العدد 52 من الجريدة الرسمية لسنة 2002. وقد تضمن 154 مادة. وظهرت هذه القواعد المنظمة للصفقات العمومية في مرحلة جديدة ميزها دستور جديد صدر سنة 1996. وبموجب أحكامه عرفت مؤسسة رئاسة الجمهورية اتساعا من حيث ممارسة الصلاحيات سواء فيما يخص مجال التعيين أو مجال السلطة التنظيمية.

وخضع المرسوم الجديد لتعديلين الأول بموجب المرسوم الرئاسي 03 301 - المؤرخ في 11 سبتمبر 2003 (الجريدة الرسمية رقم 55 لسنة 2003). والثاني بمقتضى المرسوم الرئاسي - 08 338 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008. الجريدة الرسمية رقم 62 لسنة 2008.

ولعل أهم ما جاء به المرسوم الرئاسي لسنة 2002 أنه قدم وجهها جديدا للمعيار العضوي حملته المادة 2

منه. كما أولى الرقابة على الصفقات العمومية الأهمية اللازمة وأحدث تغييرا نوعيا في أجهزتها. وكرس عديد المبادئ المتعلقة بالصفقات كمبدأ المساواة وشفافية الصفقة.

<sup>1</sup> المرجع السابق ص 67

### المطلب الثاني: تعريف الصفقات العمومية:

إن تحديد مفهوم شامل للصفقات العمومية يستوجب علينا التطرق في البداية لمختلف التعاريف التي وردت في التشريع الجزائري، ثم التعرف على ما جاءت به الاجتهادات القضائية والفقهية في نفس الموضوع.

1. التعريف التشريعي: عرفها المشرع الجزائري عبر قوانين الصفقات والتنظيمات الصادرة في مراحل مختلفة نعرفها كالآتي:

#### • تعريف الصفقات العمومية بموجب الأمر 90: 67

عرفتها المادة الأولى من الأمر المتضمن قانون الصفقات العمومية على أنها: "عقود مكتوبة تبرمها الدولة أو العمالات أو البلديات أو المؤسسات والمكاتب العمومية قصد إنجاز أشغال أو توريدات أو خدمات ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون."

• تعريف الصفقة العمومية في ظل المرسوم المتعلق بصفقات المتعامل العمومي: 82-145 عرفت المادة الرابعة من المرسوم 82 145 - المتعلق بصفقات المتعامل العمومي أنها: "صفقات المتعامل العمومي عقود مكتوبة حسب مفهوم التشريع الساري المفعول على العقود، ومبرمة وفق الشروط الواردة والخدمات."

• تعريف الصفقة العمومية في ظل المرسوم التنفيذي: 91-434 لم يختلف المرسوم التنفيذي رقم - 434 91 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية عن سابقه كثيرا وقدمت المادة الثالثة منه تعريف للصفقات العمومية كالآتي: "الصفقات العمومية عقود مكتوبة حسب التشريع الساري المفعول ومبرمة وفق الشروط الواردة في هذا المرسوم قصد إنجاز واقتناء المواد والخدمات لحساب المصلحة المتعاقدة."

#### • تعريف الصفقة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي: 02-250

قدمت المادة الثالثة من المرسوم تعريف للصفقات على أنها: "عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به. تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة<sup>1</sup>."

<sup>1</sup> جمال، «منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر والتوزيع، القاهرة، 2004 ص 48

• تعريف الصفقة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي: 236-10 عرفت المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي - 236 10 الصفقة العمومية بأنها: "الصفقات العمومية عقود تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة."

• تعريف الصفقة العمومية في ظل المرسوم الرئاسي: 247-15

عرفت المادة الثانية من المرسوم الرئاسي - 247 15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام بأنها: "الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم بالمقابل مع المتعاملين الاقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات<sup>1</sup>."

التعريف القضائي:

"لقد أسلفنا سابقا تعاريف المشرع الجزائري للصفقات العمومية في مختلف القوانين المتضمنة لذلك، غير أن القضاء الإداري الجزائري قدم تعريفا للصفقات العمومية في حال بعض النزاعات، لأن القضاء يفرض عليه تحليل وتفسير لهذه التعاريف، لقد عرف القضاء الإداري للصفقة العمومية بأنها عقد يربط الدولة بالخواص حول مقالة أو إنجاز مشروع أو أداء خدمات....."

فقد حصر هذه التعريف الصفقة العمومية على أنها عقد يجمع بين الدولة وأحد الخواص، في حين أن الصفقة العمومية قد تجمع بين هيئة عمومية وهيئة أخرى ذات طابع اقتصادي

3 . . التعريف الفقهي:

بالمفهوم الفقهي يمكن اعتبار أن الصفقة العمومية عبارة عن وسيلة من الوسائل التي تنتهجها الإدارة أثناء ممارسة نشاطها، وتأتي في شكل عقد تبرمه مع شخص طبيعي أو معنوي يلتزم من خلاله بأداء خدمة لصالح الإدارة مقابل مبلغ محدد سابقا لتكون في الأخير هي تحقيق الصالح العام<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - محرز محمد عباس، «اقتصاديات المالية العامة»، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008 ص 118

<sup>2</sup> المرجع السابق ص 120

غير أنه حين تتحاييل الإدارة مستغلة الاستثناء بحكم معرفتها للقانون ولواقع الحال فعندئذ لا يمكن الحكم بعجز القانون، لأن المشكل ليس في القانون وإنما في كيفية تطبيقه، وخاصة أن الإدارة تمتلك سلطة تقديرية واسعة في مجال إبرام الصفقات العمومية وهو المجال البعيد عن الرقابة القضائية، وهنا لا بد من البحث عن أفق أخرى لإيجاد الحل لهذا المشكل من خلال مكافحة الفساد الإداري، وهو ما تداركه قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وتبعاً له قانون الصفقات العمومية في القسم السادس منه بعنوان مكافحة الفساد من خلال تشجيع الأعوان العموميين على النزاهة والأمانة وروح المسؤولية، ومن ذلك التزام العون العمومي بالتنحي في حال تعارض مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة أو يكون من شأن ذلك التأثير على ممارسة لمهامه، ومن ضمن ما نص عليه القانونين في مجال الصفقات العمومية وضع مدونة يوافق عليها بموجب مرسوم تنفيذي تتعلق بأدبيات وأخلاقيات المهنة في مجال الصفقات العمومية، تحدد فيه حقوق وواجبات الأعوان العموميين عند مراقبة وإبرام وتنفيذ صفقة عمومية أو عقد أو ملحق .

#### المطلب الثالث: قواعد إعلان الصفقات العمومية:

تكون قواعد الإعلان في الدعوة إلى المنافسة في إعلان المناقصة، وهو ما يدفعنا إلى البحث عن كيفية الإعلان ومضمونه.

إن الملاحظ للتشريعات المتعاقبة المنظمة للصفقات العمومية من الأمر 90-67 إلى غاية المرسوم الرئاسي -، 23، 12 يجد أن المناقصة كأصل عام والتراضي كاستثناء هما الوسيلتان لإبرام الصفقات العمومية، 13 أما المرسوم - 15 247 فقد اخذ مأخذاً جديداً ويتسمية جديدة ممثلاً في طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق إجراء التراضي.

1 . كيفية الإعلان عن المناقصة: يتم الإعلان عن المناقصة وجوباً باللجوء إلى الإشهار الصحفي وذلك في كل أشكال المناقصة، بالنشر في

النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي (ن) . ر. ع. م. ( وعلى الأقل في جريدتين يوميتين وطنيتين موزعتين على المستوى الوطني. يجب أن يحرر الإعلان باللغة العربية وبلغة أجنبية واحدة على الأقل.

كما يمكن إعلان مناقصات الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الإدارية الموضوعة تحت وصايتها، والمتعلقة بصفقات أشغال لا تتجاوز قيمتها 50.000.000 دج<sup>1</sup>، وصفقات لوازم ودراسات أو خدمات لا تتجاوز قيمتها 20.000.000 دج، على المستوى المحلي بالنشر في يوميتين محليتين أو جهويتين، وبإلصاق إعلان المناقصة بمقرات الهيئة المعنية بالولاية، كافة بلديات الولاية، غرف التجارة والصناعة والحرف والفلاحة، المديرية التقنية المعنية في الولاية.

وقد جاء قانون الصفقات العمومية الساري المفعول لأول مرة بطريقة النشر الإلكتروني بأن تؤسس بوابة إلكترونية للصفقات العمومية لدى الوزير المكلف بالمالية.

ويتم إدراج إعلان المنح المؤقت للصفقة في نفس الجرائد التي تم الاعلان عن المناقصة فيها إن كان ذلك ممكنا.

## 2. إجراءات الإبرام: يعتبر اللجوء إلى الإشهار الصحفي إلزاميا في الحالات الآتية:

- طلب العروض المفتوح- . طلب العروض المفتوح بعد اشتراط قدرات دنيا- . طلب العروض المحدود.

-المسابقة.

-التراضي بعد الاستشارة عند الاقتضاء - كما يجب أن يحتوي إعلان طلب العروض على البيانات الالزامية الآتية:

-تسمية المصلحة المتعاقدة وعنوانها ورقم تعريفها الجبائي.

-كيفية طلب العروض- . شروط التأهيل أو الانتقاء الأولى

-موضوع العملية- . قائمة موجزة بالمستندات المطلوبة مع إحالة القائمة المفصلة إلى أحكام دفتر الشروط ذات

الصلة- . مدة تحضير العروض ومكان إيداع العروض.

-مدة صلاحية العروض- . الزامية كفالة التعهد، إذا اقتضى الأمر.

-تقديم العروض في ظرف مغلق بإحكام، تكتب عليه عبارة "لا يفتح إلا من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم

العروض" ومراجع طلب العروض.

<sup>1</sup> زواوي عباس - طرق وأساليب إبرام الصفقات العمومية في ظل أحكام المرسوم 247 15 - - يوم دراسي حول التنظيم الجديد

للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام - جامعة محمد خيدر - بسكرة 17 - ديسمبر 2015.

- ثمن الوثائق عند الاقتضاء. كما أن العروض يجب أن تشمل على ملف الترشيح والعرض التقني والعرض المالي، وقد فصلت المادة 67 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام كل ما يجب أن يحتويه ملف الترشيح والعروض المالية والتقنية.

- وعند فتح الأظرفة من طرف لجنة فتح وتقييم العروض وفي جلسة علنية تدعو المصلحة المتعاقدة كل المترشحين لحضور الجلسة وعلى ذلك تقوم اللجنة بفتح الأظرفة وتقييم العروض بالمهام الآتية:

- تثبت صحة تسجيل العروض - .تعد قائمة المرشحين أو المتعهدين حسب تاريخ وصول أظرفة ملفات ترشحهم أو عروضهم مع توضيح محتوى وطابع

المقترحات أو التخفيضات المحتملة- .تعد قائمة الوثائق التي يتكون منها كل عرض - .توقع بالحروف الأولى على وثائق الأظرفة المفتوحة التي لا تكون محل طلب استكمال

. تحرر المحضر أثناء انعقاد الجلسة الذي يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين، والذي يجب أن يتضمن التحفظات المحتملة من قبل أعضاء اللجنة.

- تدعو المترشحين أو المتعهدين، عند الاقتضاء كتابيا إلى استكمال العروض التقنية.

- تقترح على المصلحة المتعاقدة، عند الاقتضاء، في المحضر، إعلان عدم جدوى الإجراء حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 40 من هذا المرسوم.

- ترجع عن طريق المصلحة المتعاقدة الأظرفة غير المفتوحة إلى أصحابها المتعاملين الاقتصاديين، عند الاقتضاء، حسب الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم

3 . . التراضي إجراء استثنائي:

تعتبر القاعدة الأساسية لإبرام الصفقات العمومية هي طلب العروض وإجراء المناقصة للحصول على عدة عروض من متعاملين اقتصاديين متنافسين من أجل تحقيق المساواة والمنافسة ومنح الصفقة الأحسن دون مفاوضات،

والأحسن هو ذلك المتعامل الذي يقدم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، لكن يمكن إعتداد الاستثناء بالتراضي وفق الحالات الواردة والمحددة في المادة 49 من المرسوم - 15 247<sup>1</sup>

وعرفت المادة 41 التراضي "هو إجراء تخصيص صفقة لمعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية للمنافسة، ويمكن أن يكتسي التراضي شكل التراضي البسيط أو شكل التراضي بعد الاستشارة وتنظم هذه الاستشارة بكل الوسائل المكتوبة الملائمة."

وتبقى كل الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية مبنية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة ومعايير موضوعية ويجب أن تكرس هذه القواعد- :علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية.

-الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء- .معايير موضوعية ودقيقة لاتخاذ القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية- .ممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم إحترام قواعد إبرام الصفقات العمومية.

#### المبحث الثاني: الرقابة على الصفقات العمومية:

##### المطلب الأول: الرقابة الداخلية:

خصص المشرع الجزائري المواد 156 إلى 162 من المرسوم الرئاسي رقم - 15 247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 لتنظيم الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية، ولعل أهم ما تميز به القانون الجديد هو إحداث لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بدل نظام اللجنتين المتمثلتين في لجنة فتح الأظرفة ولجنة تقييم العروض، كما أن المطلع على الأحكام القانونية الجديدة المخصصة للرقابة على الصفقات العمومية يسجل مجموعة من الملاحظات التي ينبغي التنبيه لها عند الشروع في إبرام الصفقات من طرف المصالح المتعاقدة المعنية به والمنصوص عليها في المادة 06 من قانون الصفقات العمومية.

أ. الملاحظة الأولى تتمثل في اعتماد نظام تعدد لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض ذلك ان المادة 160 تنص على وجوب إحداث لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتقييم العروض لمعالجة ظاهرة تراكم الملفات على مستوى لجنة تقييم العروض التي عرفت بعض المصالح المتعاقدة أثناء سريان قانون الصفقات العمومية الملغى ويتعلق

<sup>1</sup> سماح فارة، مداخلة في الملتقى الوطني حول قانون المنافسة وضبط السوق، جامعة قلمة / 17 16 مارس، 2015 بالرجوع إلى المواد 45، 46، 47 من قانون الصفقات العمومية.

الأمر بالمصالح المتعاقدة المركزية التي تبرم مئات الصفقات العمومية سنويا، ومن ثم يسمح التنظيم الجديد بإحداث أكثر من لجنة على مستوى المصلحة المتعاقدة الواحدة لضمان السرعة والفعالية في عمل اللجنة.

ب. جاء تنظيم الصفقات العمومية الجديد بأحكام جديدة تتعلق بالعضوية في لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض من بينها تعليق العضوية في اللجنة على شرط توافر الكفاءة وهذا ما نصت عليه المادة 160/2 التي جاء فيها أن لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تتشكل من موظفين مؤهلين يختارون لكفاءتهم، وهذا خلافا للقانون الملغى الصادر بموجب المرسوم رقم 10 236 الذي كان يشترط الكفاءة في عضوية لجنة تقييم العروض دون لجنة فتح الأظرفة، ومن أراد المشرع معالجة بعض الحالات التي ثبت فيها تعيين أعوان غير مؤهلين للقيام بالصلاحيات المنوطة بلجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

زيادة على ذلك اشترط القانون الجديد لعضوية هذه اللجنة تبعية الموظف للمصلحة المتعاقدة الأمر الذي لم يكن منصوصا عليه في المادتين 121 الخاصة بلجنة فتح الأظرفة والمادة 125 المتعلقة بلجنة تقييم العروض في القانون الملغى، وبذلك يتم القضاء على ظاهرة تعيين أعضاء من خارج المصالح لأهداف لا تتعلق بالمصلحة العامة بقدر ما ترتبط ببعض الأهداف الضيقة للمشرفين على المصالح المتعاقدة، هذه الظاهرة التي كانت تشهدها بعض المؤسسات الخاضعة في إبرام عقودها لقانون الصفقات العمومية.

ج. لم يتناول المشرع في التنظيم الجديد لعمل وسير لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض واكتفى بتكليف مسؤول المصلحة المتعاقدة بتنظيمها بموجب مقرر حسب ما نصت عليه المادة 162 التي جاء فيها ما يلي: ((يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها، (غير أن المشرع أورد استثناء على هذه القاعدة مؤداه أنه لا يمكن أن يتعارض التنظيم القانوني لعمل وسير هذه اللجنة الذي يصدره مسؤول المصلحة المتعاقدة مع الأحكام المقررة بقوة القانون والمتمثلة في عدم اشتراط نصابا معينا لانعقاد اللجنة عندما تمارس مهمة فتح الأظرفة حسب ما نصت عليه المادة 162/2 وإثبات أشغال اللجنة في سجلين خاصين يرقمها الأمر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الأولى حسب ما نصت عليه المادة 162/3 من تنظيم الصفقات العمومية.

د. تميز قانون الصفقات العمومية الجديد بالتنظيم الدقيق للعلاقة بين لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض مع مسؤول المصلحة المتعاقدة، حيث أعلن بأن هذه اللجنة غير مكلفة على الإطلاق بمنح الصفقات العمومية، بل تمارس عملا إداريا وتقنيا تقدمه للمصلحة المتعاقدة التي تبقى لها الصلاحية الكاملة في منح الصفقة، أو الإعلان عن عدم

الجدوى، أو إلغاء الصفقة العمومية أو إلغاء المنح المؤقت، وهذا بنص المادة 161 من المرسوم الرئاسي -247 15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 التي جاء فيها ما يلي ((تقوم لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض بعمل إداري وتقتني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن جدوى الإجراء أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت وتصدر في هذا الشأن رأيا مبررا.))

#### المطلب الثاني: الرقابة الخارجية:

في أغلب مجالات الرقابة، نلاحظ أن الرقابة الداخلية تفتقر للاستقلالية والموضوعية في بعض الأحيان ومن أجل تدارك هذه النقائص والسلبيات نلجأ إلى رقابة خارجية تتمتع بالحيادية تمارس من طرف أشخاص وهيئات لا علاقة لها بالهيئات المعنية بالرقابة، وفي مجال الصفقات العمومية، عمل المشرع على تجسيد هذا الإجراء بإنشاء لجان لرقابة الصفقات العمومية على كل المستويات (محلية ومركزية)، بالاعتماد على السقف المالي كمعيار محدد بين اللجان البلدية أو الولائية، كما هو محدد في المواد 173 و 174 من المرسوم الرئاسي - 247 15<sup>1</sup>

وتهدف هذه الرقابة إلى التحقق من مطابقة الصفقات العمومية للتشريع والتنظيم المعمول بهما والتحقق من مطابقة المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بطريقة نظامية.

وكما تجدر الإشارة أن القانون الجديد ألغى نهائيا اللجان الوطنية للصفقات العمومية وألغى العمل بنظام اللجان الوزارية وهذا من أجل القضاء على مركزية الرقابة والحد من الإجراءات البيروقراطية. وتتمثل هيئات الرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية في:

أ. لجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة: حددت المواد من 163 إلى 178 مهام هذه اللجان ومجال تخصصها وتشكيلها، وتتمثل هذه اللجان في اللجنة البلدية للصفقات العمومية، اللجنة الولائية للصفقات العمومية، لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري وتتوج الرقابة التي تمارسها لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة بمقرر منع التأشير أو رفضها خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة.

ب. اللجنة القطاعية للصفقات العمومية:

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي - 236 10 المؤرخ ب 17 أكتوبر 2010 - المتضمن قانون الصفقات العمومية الصادر في الجريدة الرسمية رقم

58 الصادرة بتاريخ 17 أكتوبر 2010.

تنشأ هذه اللجنة لدى كل دائرة وزارية وتتمثل صلاحياتها في:

-مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية.

-مساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام ترتيبها

- .المساهمة في تحسين ظروف مراقبة صحة اجراءات ابرام الصفقات العمومية وتشكل هذه اللجنة من:

الوزير المعني أو مثله، رئيسا . ممثل المصلحة المتعاقدة . ممثلان عن القطاع المعني.

ممثلان عن وزير المالية (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة .) ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

تتوج الرقابة التي تمارسها اللجنة القطاعية للصفقات 25بمقرر منح أو رفض التأشيرة في أجل أقصاه خمسة وأربعون (45)يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة.

#### المطلب الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة

أ/ رقابة المفتشية العامة للمالية :تعتبر من أهم إجراءات الرقابة البعدية على المال العام والتي تباشر مهامها تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، ولها سلطة الرقابة والتحري عن وجود صفقات مشبوهة من خلال فحص الصفقة من:

• الناحية الشكلية: عن طريق البحث والاستفسار عن كيفية تحديد احتياجات المؤسسة العمومية وطريقة إبرام الصفقة وتحديد مدى تحقيق الأهداف المرجوة من الصفقة، مروراً بفحص إجراءات الإعلان وسجل العروض ودفتر الشروط • .الناحية الموضوعية: وذلك بمراقبة مراحل إبرام الصفقة، بداية باجتماع لجنة الأظرفة إلى غاية إرساء الصفقة العمومية.

ب. رقابة مجلس المحاسبة: يعتبر الهيئة العليا للرقابة البعدية على المال العام ويمارس مجموعة من المهام منها:

-مراقبة شروط استعمال الموارد المالية من طرف الهيئات العمومية - .تقييم نوعية التسيير في الهيئات العمومية من حيث: الفاعلية، الفعالية والنجاعة.

-مراجعة حسابات المحاسبين العموميين حيث يجب على المحاسب العمومي التأكد من مطابقة النفقة للقوانين المعمول بها والتأكد من صحة الأمر بالصرف ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

وفي الأخير إذا اعتبرنا الصفقات العمومية من الناحية الإدارية، نوعا من أنواع التعاقد، فهي من الناحية الاقتصادية وسيلة لتحريك التنمية الاقتصادية ومن الناحية المالية إجراء تنظيمي لصرف الأموال العمومية لتحقيق المصلحة العامة، اعتمادا على مبدأ الشفافية، المنافسة والمساواة، وعليه اهتمت الدولة بهذا الموضوع عن طريق تشريعات بهدف لتحقيق ذلك مع مراعاة تحقيق أكبر فعالية ونجاعة بالمنطق الاقتصادي أي محاولة تحقيق أكبر منفعة بأقل تكلفة ممكنة، خاصة في ظروف مالية صعبة تحتم علينا ترشيد النفقات. وعليه أسست لذلك هيئات رقابية منها داخلية وخارجية، قبيلة وبعدية، كلها تعمل على الحفاظ على المال العام من خلال مراقبة الإجراءات التي تمر عليها عملية إبرام الصفقات العمومية من بداية تخصيص الاعتماد المالي لها إلى غاية الإعلان عن منح الصفقة، مروراً بالتأكد من جدوى العملية وتحقيق الأهداف المسطرة.

رغم كل هذه الإجراءات الرقابية إلا أن بعض الثغرات مازالت موجودة متمثلة في بعض الممارسات

السلبية التي تهدف لتحقيق المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة، وما يثبت ذلك، اقتراح السيد الوزير الأول وفي إطار عرضه لبرنامج حكومته أمام البرلمان في جوان 2017 إنشاء مفتشية عامة لمراقبة الصفقات العمومية وتسيير الأموال العمومية، تعمل هذه المفتشية تحت وصاية الوزارة الأولى، هدفها الأساسي التدقيق في عمليات تمويل الصفقات العمومية<sup>1</sup>.

**المبحث الثالث: تقييم دور المراقب المالي كآلية لترشيد النفقات التي يلتزم بها للجماعات المحلية**

**المطلب الأول: تقييم دور المراقب المالي من الناحية الإدارية.**

بمجرد القول أن المراقب المالي يمارس رقابة مسبقة (قبلية) على النفقات الملتزم بها على المستوى اللامركزي، يشير ذلك إلى عملية الرقابة والإحاطة بأحد أهم مدخلات السياسة المحلية المتمثلة في النفقات العمومية، والتي تعتبر محرك عملية تنفيذها لأنه بمجرد منح التأشيرة يمكن البدئ مباشرة في تنفيذ المشروع، هذا ما يدل على رغبة المشرع في ترشيد النفقة الملتزم بها وفي نفس الوقت ترشيد عملية تنفيذ السياسة المحلية حتى لا تكون عرضة للاختلاس والتبذير والاختلال.

<sup>1</sup> عمار بوضياف - شرح تنظيم الصفقات العمومية - جسور للنشر والتوزيع - الجزائر، 2011 الطبعة الثالثة، ص 48

ولذلك يمكن تقييم دور المراقب المالي من حيث أهميته التي تظهر في عملية تنفيذ السياسة المحلية كمرحلة من مراحلها، والتي يقصد بها مجموعة الأهداف العامة الملائمة لتحقيق التنمية الفعالة وهذا يشمل وضع الخطط والبرامج وتصميم وتشغيل الأشكال الادارية والتنظيمية المركزية واللامركزية الكفؤة والمناسبة لإحداث تنمية محلية، ويقصد بها أيضا السياسات التي تتناول القضايا والمشاكل التي تخص المحافظات والأقاليم المحلية أو الولايات في الحكومة الاتحادية أو حسب التقسيم الإداري لكل دولة، مثل حل مشكلة السكن العشوائي، وتبين أهمية دور المراقب المالي من خلال ما منحه القوانين المنظمة للرقابة على النفقة العامة الملتزم بها، حيث كانت في كل مرة تزيد من صلاحياته، وأهم هذه القوانين هي المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، والذي عدل بمرسوم 374-09 تنفيذي آخر رقم هذا الأخير الذي أضاف مجالات أخرى زيادة على التي كانت محددة في المرسوم التنفيذي الأول لممارسة الرقابة السابقة على النفقة، المتمثلة في ميزانية البلدية وميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة ويأتي هذا في إطار الاصلاحات الشاملة للدولة بصفة عامة وفي إطار سياسة إصلاح الجماعات المحلية للجانب الإداري والمالي المحلي، هذه الجوانب التي تأخذ حيزا كبيرا من الاهتمام لصانع القرار في الآونة الأخيرة، وبهذا نلاحظ أن المهام الاداري للمراقب المالي قد توسع في مجال الإدارة المحلية، وهذا إن دل على شيء، إنما يدل على أن صانع القرار أراد فعلا تكريس مبدأ الشفافية والمساءلة اللتان تعتبران من مبادئ حوكمة الإدارة المحلية ويقصد بهذه الأخيرة اتباع المنهج الذي يضمن تحقيق الترابط المتبادل بين جميع الأطراف الفاعلة ويتم بموجبها إدارة مراقبة ورصد أنشطة وفعاليات الإدارة المحلية لضمان تحقيق أهداف السياسة بأقصى كفاءة ممكنة في ضوء معايير وخصائص محددة اتجاه جميع أصحاب المصلحة، وبالتالي فعملية الرقابة السابقة على نفقة الإدارة المحلية تصب في نفس المضمون وذلك بترشيدها لعملية تنفيذ السياسة المحلية<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى عملية تعيين المراقب المالي، فزيادة على أنه معين من طرف الوزير المكلف بالميزانية، بالرجوع إلى نص المادة 60 من قانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية التي تنص على: "يعين المكلفون بممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة من قبل الوزير المكلف بالميزانية"، مما يعطيه وزنا وأهمية بالغة كجهاز تنفيذي وطرف فعال على المستوى المحلي، نجد أيضا أن هذا التعيين مقيد بشروط موضوعية وذلك طبقا للمرسوم 381-11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 والمتعلق بمصالح المراقبة المالية حيث حدد صنفين من المترشحين يتمثلان في:

<sup>1</sup> مرغاد لخضر، مداخلة بعنوان «النفقات العامة المحلية وقواعد ترشيدها»، ملتقى دولي حول "تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية"، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.

الفئة الأولى الأسلاك الخاصة بالميزانية، والثانية تتمثل في فئة الأسلاك المشتركة بإدارة الميزانية مما يعني، أن تولي منصب المراقب المالي ليس بالأمر السهل، فعنصر الكفاءة والخبرة والاختصاص مطالب أساسية لتقلده، وتعيين مراقب مالي من بين الأصناف المذكورة سابقا والتي تفوق خبرتهم بين و 8 سنوات، فهذا يمكنهم من تولي المنصب دون أي خوف بحكم توليهم منصب في نفس الإدارة والاختصاص لمدة كافية، وبالتالي فهم ملمين بالإجراءات والقوانين المعمول بها في هذا المجال، بالإضافة إلى اشتراط حصول الموظف على شهادة الليسانس في التعليم العالي أو ما يعادلها وهكذا أعطى صانع القرار قيمة للمنصب والوظيفة وأوضح نيته في ترشيد المال العام والحفاظ عليه من خلال الخبرة والكفاءة التي تمكن المعين في هذا المنصب من كشف كل الثغرات أو لبس في مشروع الالتزام أو أي إجراء متعلق به

أما بالرجوع إلى مسؤولية المراقب المالي في تسيير أعماله، فنجد أن المشرع قد تفتن في تعديله بالمرسوم التنفيذي 374-09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 إلى تحديد مسؤوليته بدقة والتي غيبتها المرسوم السابق وتتمثل في مسؤولية شخصية ، وبالتالي أوضح المرسوم المعدل اللبس الذي كان يمكن أن يخلق علامات استفهام في نوع مسؤولية المراقب المالي، أثناء ممارسته لوظيفته، حتى يكون ذو تسيير شفاف كل له حدوده وواجباته لتجنب التجاوزات، ولذلك تخضع أعماله إلى رقابة مجلس المحاسبة سنويا، ويمكن للمراقب المالي أن يتعرض فضلا عن الرقابة و العقوبات الإدارية والمدنية والجزائية إلى عقوبات مالية تصل في حدها الأقصى إلى مقدار راتبه السنوي الخام في فت اقترافه للخطأ ويتضاعف كلما أخل الخطأ بإحدى القواعد التشريعية أو التنظيمية لاستفادته الشخصية ، كل ذلك يصب في مصلحة المصلحة العامة والحفاظ على موارد الدولة وتحسين السياسة المحلية بإنجاز المشاريع اللازمة

ومن بين مسؤوليات المراقب المالي هناك منح التأشيرة حيث يشرع المراقب المالي في تفحص ومراجعة الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها في أجل عشرة أيام من تاريخ استلام مصالح المراقبة المالية لاستمارة الالتزام، ويمكن تمديد الآجال إلى عشرين يوما في حال تعقد الملفات ، لكن هذا الإجراء قد تغير في تعديل سنة 2009 المادة منه أصبح تفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف، والخاضعة للرقابة السابقة، في أجل أقصاه عشرة أيام ،وهذا ما يعني أن فترة منح التأشيرة تعيق تنفيذ السياسة المحلية، لأن بعض الحالات تستوجب التصرف الفوري والتدخل السريع قصد إصلاحها أو النفقة عليها واتخاذ القرار وعدم الانتظار حتى لا يزيد من حدة المشكل وإعاقة سير الجماعات المحلية، لكن في هذه الحالة البلدية ملزمة على الانتظار حتى يتم التأشير على النفقة ولا يمكنها اتخاذ الاجراءات اللازمة خاصة إذا كان الأمر طارئ، وإذا تم اتخاذ الاجراءات قبل منح التأشيرة فذلك يبقى في العلاقة

بين رئيس البلدية والمراقب المالي وبعيدا عن الإطار القانوني، ثم تسوى الوضعية عند المراقب المالي، وهذا يسمى تسوية وليس رقابة قبلية، لكن في أغلب الأحيان يرفض المراقب المالي ذلك لأن ليس لديه السند القانوني ويعتبر ذلك ثغرة في القانون، وهذا الأخير لم يحسم في كيفية تسيير الحالات الاستعجالية.

وهناك مشكل إداري آخر يتمثل في مبدأ سنوية الميزانية، فالمراقب المالي ملزم بالعمل بهذا المبدأ، بمعنى لا يرخص له التأشير على نفقات لسنة ماضية أو سنة مقبلة، ويرخص له فقط التأشير على نفقات السنة المالية، وقد شكلت هذه النقطة جدال كبير بين المراقبين والأمينين بالصرف، ولذلك هناك بعض المشاريع تبقى في منتصف مرحلة تنفيذها ولا تكتمل، هذا ما يعيق عملية تنفيذ السياسة المحلية، كما أن ديون البلديات سببها مبدأ سنوية الميزانية حيث يوجد فواتير قديمة لا يمكن تسديدها إذا فات عليها تاريخ 31 ديسمبر من السنة المالية، وبالتالي فالمشاريع غير المكتملة تجمد وتتسبب في عدة مشاكل تنعكس بالسلب على عملية تجسيد أهداف تنفيذ السياسة المحلية هذا ما يفسر بروز نتائج غير مرضية تؤدي بتوتر العلاقة بين الجماعات المحلية والمواطن الذي يشعر بعدم الرضا، فيلجأ إلى افتعال مشاكل من خلال احتجاجات وشكاوي تشد انتباه الجماعة الإقليمية عوضا اهتمامها بتطوير وتنفيذ سياسات أخرى<sup>1</sup>.

كما نجد من ناحية أخرى أن هناك تعليمات وقوانين تنظيمية تنظم أعمال المراقب المالي وإجراءاته من السلطة الوصية، وهو بدوره لا يقوم بإرسال نسخة منها إلى الجماعات المحلية، هذا ما يجعلها غير مطلعة على الكثير من الأمور، كما من شأنه التأثير السلبي على السير الحسن لعملية تنفيذ السياسة المحلية لتبقى عالقة بين الأمر بالصرف والمراقب المالي.

وعندما نأتي إلى مركز المراقب المالي في هيكل عملية السياسة المحلية من حيث صنعها، نجد في المنتصف أما بالنسبة للتنفيذ فيأتي في بدايتها، مما يجعله فاعل من فواعل تنفيذ السياسة العامة :

#### المطلب الثاني: عملية التنفيذ الرقابة السابقة

عملية التنفيذ يعطيه مركزه القوة الضابطة والمراقبة والمهيمنة التي تؤثر على عملية التنفيذ سواء بالإيجاب أو السلب، فمن ناحية الإيجاب تتمثل في إعطائه إشارة انطلاق أي مشروع أو عملية وذلك في غضون 10 أيام ، وبالتالي تنفيذها وتجسيدها على أرض الواقع مما يعني إعطائه انطلاقة ترجمة للسياسة المحلية حتى نتمكن من

<sup>1</sup> محمد عمر أبو دوح، «ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة»، الدار الجامعية، مصر، 2006 ص 79

تسميتها بسياسة عامة على المستوى المحلي، أما الجانب السلبي فيكون العكس، أي يمكن أن يقوم المراقب المالي بتعطيل عملية سير تنفيذ السياسة المحلية المتجسدة في مشروع أو أي أمر آخر ويمكن حدوث ذلك في حالة وجود مراقبين ماليين غير أكفاء وطاقم إداري غير مؤطر، وفي هذه الحالة استعانت الدولة بالمحاسبين العموميين لكن ذلك في بادئ الأمر خاصة عندما انضم إلى مهام المراقب المالي رقابة النفقة الخاصة بالبلديات<sup>1</sup>

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

ويتبين أنه بالتعديل الذي جاء به المرسوم التنفيذي في 2009 حذي المشرع خطوة مهمة في عملية ترشيد المال العام على المستوى المحلي فمن خلال الرقابة السابقة لميزانيات البلديات أو كل ما يتدخل فيه المراقب المالي على المستوى المحلي، يعتبر نضجا إداريا وسياسيا من صانع القرار في الجزائر وإدراكا بوجوب ترشيد التسيير المحلي للمؤسسات اللامركزية، وتحقيقا لمبادئ الحوكمة المحلية، وتجنبنا لوقوع البلديات في مشكل العجز المالي والمديونية التي مست معظم البلديات الجزائرية التي تخبطت فيها لعدة سنوات وجعلتها في ركود دائم خاصة في فترة التسعينات وبداية الألفيات، هذا ما أرق ميزانية الدولة، خاصة الآن فالبلدية تحذو مرحلة جديد نحو التغيير فهي مطالبة بتحقيق الكثير من المطالب في والنهوض بالتنمية على مستوى إقليمها وذلك بخلق الثروة المرهون بترشيد نفقاتها، وإسنادها دورا جديدا تجسد صلاحيات جديدة تعكس عملية الإصلاح وإرادة الدولة في تحقيق التنمية المحلية بطرح منظور جديد لها، يراد تجسيده من خلال البلدية على المستوى المحلي.

### خلاصة الفصل:

نلاحظ أن تعديل 2009 جاء في هذا الإطار بحكم ما أسنده من مهام أخرى وتكريس نوع آخر من الرقابة للمراقب المالي وتتمثل في الرقابة اللاحقة على ميزانية المؤسسات التالية: المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني ومراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة، وبإخضاع كل هذه المؤسسات للرقابة اللاحقة من طرف المراقب المالي، هذا إن دل على شيء إنما

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص 88

يدل على حرص الدولة على انفاق المال العام وترشيده نظرا لتطور تدخلها في الشؤون العمومية على المستوى المحلي وجعل الرقابة كآلية جديدة وأساسية في عملية تنفيذ السياسة المحلية وفي نفس الوقت التخفيف عن الرقابة السابقة، بالإضافة إلى أن هذه الآلية تسمح بتقييم السياسة المحلية من خلال معرفة نتائجها، وبالتالي تصحيح الخطأ إن كان بإمكانها أو تجنب الوقوع فيه مستقبلا

الختامة

## خاتمة:

يعتبر المراقب المالي من خلال ما تم التعرض له خلال هذه الدراسة، حامي المال العام وتعد هذه الوظيفة سبب وجوده في الأصل، ويعتبر من جهة ثانية حلقة وصل بين عملية صنع وتنفيذ برامج ومشاريع السياسة المحلية، فبدون تأشيرته لا وجود لمشروع، وبحكم هذه الصفة فهو يمثل نقطة انطلاق عملية تنفيذ السياسة المحلية وبواسطة مهامه المنوطة به، يستطيع أن يرشد عملية النفقات وبالتالي ترشيد عملية التنفيذ بتدقيق العملية من خلال مستلزماتها،

كما يمكنه في المقابل أن يكون عائقا لهذه الأخيرة، ويتبين ذلك من خلال ما يخوله القانون المعم به من صلاحيات تمكنه من تعطيل عملية سير التنفيذ أو تجسيد المشروع عن طريق عدم تأشيرته على النفقة الملتمزم بها وليس لسبب من الأسباب بل في كيفية سير إجراءات التأشير عليها، مما ينعكس سلبا على عملية تنفيذ السياسة المحلية وتعطيلها، كما أن تولي رقابة مراقب مالي لعدة بلديات هو أمر صعب خاصة وأن هذا العمل يتطلب من التركيز والحذر، حيث لكل دائرة لديها مراقب مالي بالإضافة إلى مراقب مالي لكل ولاية بمعنى أنه يوجد 601 مراقب مالي على مستوى القطر الوطني مقارنة بعدد البلديات المقدر بـ 1541 يعتبر عدد قليل وغير كاف لأن يقوم بهذه العملية الصعبة والأساسية في ترشيد النفقات والسياسة المحلية، وعوض تسهيل الأمور على رؤساء البلديات فالمراقب المالي يقوم بتعطيلها بحكم دوره مما يزيد من البيروقراطية وتقليص استقلالية الجماعات المحلية عوض تكريسها كما هو مطلوب

## الاستنتاجات

وجب العمل على:

- إعادة النظر في كيفية سير عملية التأشير على النفقة الملتمزم بها الخاصة بالجماعات المحلية.
- إعادة النظر في القانون التنظيمي للمراقب المالي وتكييفه حسب مستجدات آليات تنفيذ السياسة المحلية.
- إيجاد نص تنظيمي للحالات الاستعجالية، في منح تأشيرة المراقب المالي للنفقة الملتمزم بها للجماعات المحلية.
- إعادة النظر في علاقة منح تأشيرة المراقب المالي ومبدأ سنوية الميزانية حتى لا تكون عاملا في ديون البلديات.

- وضع نص قانوني يلزم المراقب المالي إجراء اجتماعات بين الأمرين بالصرف في نهاية كل سنة للتنسيق معهم والاطلاع أكثر على عملية تنفيذ السياسة المحلية ومعرفة المشاريع التي لها أولوية وتستوجب سرعة منحها التأشيرة لتنفيذها في الوقت المناسب.

- الاسراع في تأطير المراقبين الماليين وتوفير لكل بلدية مراقب مالي خاص بها حتى يتم تسهيل تسيير أمور البلديات ويكف الضغط على المراقبين الماليين الذين يشرفون على رقابة عدة بلديات

# فهرس الجداول

| رقم الجدول | عنوان الجدول                                                                                          | رقم الصفحة |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 01         | تطور النفقات العامة في<br>الجزائر من 1980 إلى 2013 .                                                  | 68         |
| 02         | صورة بيانية لتطور النفقات<br>العمومية الإجمالية للميزانية العامة<br>للدولة، وميزانية التجهيز والتسيير | 72         |

# فهرس المراجع

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: المصادر

#### القرآن الكريم

### ثانياً: الكتب

1. أبو حيان الأندلسي، تفسير البحر المحيط، تحقيق الشيخ عادل أحمد عبد الموجود، دار الكتب العلمية، بيروت، 1993.
2. أبو عبيد القاسم، كتاب الأموال، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1986.
3. أحمد بن حجر العسقلاني، فتح الباري في شرح صحيح البخاري، ج13، دار السلام، الرياض، 1997.
4. الإمام القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، الجزء الخامس، ط3، دار الكتب المصرية، القاهرة، 1967.
5. بشير صالح الرشيد، المناهج البحث التربوي"، دار الكتاب الحديث، 2000.
6. بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
7. بومدين طاشمة، الأساس في منهجية تحليل النظم السياسية، ط1، دار الأمة، الجزائر، 2013.
8. تقي الدين بن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، ط1، دار الجيل، بيروت، 1993.
9. جمال الدين محمد بن منظور، لسان العرب، ج2، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، 1955.
10. جمال، «منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر والتوزيع، القاهرة، 2004.

11. حسين يوسف راتب ريان، المالية العامة في الفقه الإسلامي، ط2، الأردن، 1999.
12. سليم جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة "وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور 2014، منشأة المعارف الإسكندرية، 2018.
13. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي للطباعة و النشر، 2003.
14. ضياء مجيد الموسوي، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية آراء واتجاهات، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر 2001.
15. عالي أسعد بركات، علم الاجتماع، الشام، وزارة التعليم، 2019.
16. عبد الله طه وعبد الله السلماني، منهج البحث التاريخي، الأردن، دار الفكر، 2010.
17. عبد الكريم درويش، ليلي تكللا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1980.
18. علي شريف ، إدارة المنظمات الحكومية ، دار الجامعة الاسكندرية ، مصر ، 2003.
19. عمار بحوش: "دليل الباحث وكتابة الرسائل" ، الجزائر، 1995.
20. عمار بوضياف - شرح تنظيم الصفقات العمومية - جسر للنشر والتوزيع - الجزائر، 2011 الطبعة الثالثة.
21. عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري و النظام الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2007.
22. عمار عوايدي، دروس في القانون الإداري الطبعة الثالثة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1989.
23. عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، 2014.
24. عوف الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، ط2، مطبعة الأنصار، الإسكندرية، 1998.

25. فاروق احمد خماس ، الرقابة على أعمال الإدارة، مجموعة النيل العربية طباعة نشر توزيع، القاهرة، مصر ، 1988 .
26. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1967.
27. القاضي أبو يوسف، كتاب الخراج، ط3، دار المعرفة للطباعة والنشر، بيروت، دون سنة النشر.
28. محززي محمد عباس، «اقتصاديات المالية العامة»، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008 .
29. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، جامعة بنها، مصر، دون سنة النشر،
30. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009.
31. محمد شفيق زكي، "البحث العلمي الخطوات والمنهج الإعداد البحوث الاجتماعية"، المكتب الجامعي، مصر، 1985.
32. محمد عمر أبو دوح، «ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة»، الدار الجامعية، مصر، 2006.
33. محمد محمود الدنبيات، مناهج البحث العلمي و طرق اعداد البحوث، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.
34. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الأول، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.
35. مصطفى الفار " -الإدارة المالية العامة- " عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.
36. نواف كنعان وعاطف البنا، المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية (دراسة نظرية وتطبيقية)، ط1، 1984.
37. يحيى حداد وزملاءه، مؤسسات الأعمال (الوظائف والأشكال القانونية)، دار زهران للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، 1996.

38. يلس شاوش ، المالية العامة ، (بن عكنون: ديوان المطبوعات، الجامعية) 2013.

### ثالثا: المذكرات

1. أحمد نعيمى، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير «تطور النفقات العامة - مع دراسة نمو الميزانية الجزائرية: التركيز على فترة 1966/1982-» جامعة الجزائر، 1986.
2. بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، تخصص قانون الادارة العامة ، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010-2011.
3. بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أم البواقي، 2010-2011.
4. تحسين درويش، اختلاس أموال الدولة، بحث ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 1976.
5. رقران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العمومية في الجزائر، بحث ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 2003.
6. زواوي عباس - طرق وأساليب ابرام الصفقات العمومية في ظل أحكام المرسوم - - 15 247 يوم دراسي حول التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام - جامعة محمد خيدر - بسكرة 17 - ديسمبر 2015.
7. زيوش رحمة، الرقابة المالية على مؤسسات مراكز التكوين المهني والتمهين، بحث ماجستير كلية الحقوق، بن عكنون، 2002.
8. سعيد حفري، الرقابة على المالية المحلية بالمغرب محاولة نقدية في الأسس القانونية و السياسية و الإدارية ، أطروحة لنيل لدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية الدار البيضاء ، 1998 .

9. سواكري مباركة، وضعية التسيير الاستراتيجي في المؤسسات العمومية حالة المؤسسات الجزائرية ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير معهد العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر 1995 1996.
10. شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، شهادة ماجستير (تلمسان: كلية الحقوق) 2011.
11. عبد العالي عبد القادر، محاضرات في النظم السياسية المقارنة. الجزائر، جامعة سعيدة مولاي الطاهر، 2008.
12. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 2013.
13. محمد شلي، منهجية التحليل السياسي، الجزائر: كلية الحقوق و العلوم السياسية، 1999.
14. مرغاد لخضر، مداخله بعنوان «النفقات العامة المحلية وقواعد ترشيدها»، ملتقى دولي حول "تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية"، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.

#### رابعاً: المجالات

1. أحمد نعيم، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير «تطور النفقات العامة -مع دراسة نمو الميزانية الجزائرية: التركيز على فترة 1966/1982-» جامعة الجزائر، 1986.
2. بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، تخصص قانون الادارة العامة ، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010-2011.
3. بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أم البواقي، 2010-2011.

4. تحسين درويش، اختلاس أموال الدولة، بحث ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 1976.
5. رقران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العمومية في الجزائر، بحث ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 2003.
6. زواوي عباس - طرق وأساليب ابرام الصفقات العمومية في ظل أحكام المرسوم - - 15 247 يوم دراسي حول التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام - جامعة محمد خيدر - بسكرة 17 - ديسمبر 2015.
7. زيوش رحمة، الرقابة المالية على مؤسسات مراكز التكوين المهني والتمهين، بحث ماجستير كلية الحقوق، بن عكنون، 2002.
8. سعيد حفري، الرقابة على المالية المحلية بالمغرب محاولة نقدية في الأسس القانونية و السياسية و الإدارية ، أطروحة لنيل لدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية الدار البيضاء ، 1998 .
9. سواكري مباركة، وضعية التسيير الاستراتيجي في المؤسسات العمومية حالة المؤسسات الجزائرية ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير معهد العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر 1995 1996.
10. شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، شهادة ماجستير(تلمسان: كلية الحقوق) 2011.
11. عبد العالي عبد القادر، محاضرات في النظم السياسية المقارنة. الجزائر، جامعة سعيدة مولاي الطاهر، 2008.
12. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 2013.
13. محمد شلي، منهجية التحليل السياسي، الجزائر: كلية الحقوق و العلوم السياسية، 1999.

14. مرغاد لخضر، مداخلة بعنوان «النفقات العامة المحلية وقواعد ترشيدها»، ملتقى دولي حول "تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية"، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.

#### خامسا: المراسيم

1. أحمد نعيمى، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير «تطور النفقات العامة -مع دراسة نمو الميزانية الجزائرية: التركيز على فترة 1966/1982-» جامعة الجزائر، 1986.
2. بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، تخصص قانون الادارة العامة ، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010-2011.
3. بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أم البواقي، 2010-2011.
4. تحسين درويش، اختلاس أموال الدولة، بحث ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 1976.
5. رقران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العمومية في الجزائر، بحث ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 2003.
6. زواوي عباس - طرق وأساليب ابرام الصفقات العمومية في ظل أحكام المرسوم - - 15 247 يوم دراسي حول التنظيم الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام - جامعة محمد خيدر - بسكرة 17 - ديسمبر 2015.
7. زيوش رحمة، الرقابة المالية على مؤسسات مراكز التكوين المهني والتمهين، بحث ماجستير كلية الحقوق، بن عكنون، 2002.
8. سعيد حفري، الرقابة على المالية المحلية بالمغرب محاولة نقدية في الأسس القانونية و السياسية و الإدارية ، أطروحة لنيل لدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية الدار البيضاء ، 1998 .

9. سواكري مباركة، وضعية التسيير الاستراتيجي في المؤسسات العمومية حالة المؤسسات الجزائرية ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير معهد العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر 1995 1996.
10. شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، شهادة ماجستير(تلمسان: كلية الحقوق)2011.
11. عبد العالي عبد القادر، محاضرات في النظم السياسية المقارنة. الجزائر، جامعة سعيدة مولاي الطاهر، 2008.
12. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 2013.
13. محمد شلي، منهجية التحليل السياسي، الجزائر: كلية الحقوق و العلوم السياسية، 1999.
14. مرغاد لخضر، مداخلة بعنوان «النفقات العامة المحلية وقواعد ترشيدها»، ملتقى دولي حول "تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية"، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.

سادسا: المواقع الالكترونية

<http://fown.fathinet.com>.

[http:// www.droit-arab.com](http://www.droit-arab.com)

# فهرس المحتويات

|    |                                                                                   |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------|
| أ  | مقدمة                                                                             |
|    | الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمتغيرات الدراسة                                    |
| 15 | المبحث الأول: مفهوم المؤسسات والإدارات العمومية                                   |
| 15 | المطلب الأول: ماهية المؤسسات العمومية                                             |
| 21 | المطلب الثاني: أنواع ونماذج المؤسسات العمومية                                     |
| 33 | المبحث الثاني: ماهية الرقابة محل الدراسة                                          |
| 33 | المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية                |
| 39 | المطلب الثاني: التعريف بميئات الرقابة محل الدراسة                                 |
|    | الفصل الثاني: تطور النفقات العمومية في الجزائر                                    |
| 62 | المبحث الأول: ماهية النفقات العمومية                                              |
| 62 | المطلب الأول: مفهوم النفقات العمومية                                              |
| 64 | المطلب الثاني: تصنيف النفقات العامة                                               |
| 66 | المبحث الثاني: أسباب تطور النفقات العمومية                                        |
| 66 | المطلب الأول: تطور النفقات العمومية.                                              |
| 70 | المطلب الثاني: مساهم النفقات العمومية الأمنية في تحقيق الأهداف والخدمات الإنسانية |
| 73 | المطلب الثالث: المنحنى البياني لتطور النفقات العمومية                             |
| 80 | المبحث الثالث: ترشيد النفقات العمومية                                             |
| 80 | المطلب الأول: تعريف ترشيد لنفقات العمومية                                         |
| 83 | المطلب الثاني: النقاط الأساسية وأسباب التفكير في ترشيد النفقات العمومية           |
| 86 | المطلب الثالث: مشكلة ترشيد الإختيارات المالية                                     |
|    | الفصل الثالث: دور الرقابة على الصفقات العمومية في ترشيد النفقات العمومية          |
| 91 | المبحث الأول: تأثير الرقابة على الصفقات العمومية في ترشيد النفقات العمومية        |
| 91 | المطلب الأول: تطور نظام الصفقات العمومية في الجزائر                               |
| 94 | المطلب الثاني: تعريف الصفقات العمومية                                             |
| 96 | المطلب الثالث: قواعد إعلان الصفقات العمومية                                       |

|     |                                                                                              |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 99  | المبحث الثاني: الرقابة على الصفقات العمومية                                                  |
| 99  | المطلب الأول: الرقابة الداخلية                                                               |
| 101 | المطلب الثاني: الرقابة الخارجية                                                              |
| 102 | المطلب الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة                                  |
| 104 | المبحث الثالث: تقييم دور المراقب المالي كآلية لترشيد النفقات التي يلتزم بها للجماعات المحلية |
| 104 | المطلب الأول: تقييم دور المراقب المالي من الناحية الإدارية.                                  |
| 107 | المطلب الثاني: عملية التنفيذ الرقابة السابقة                                                 |
| 108 | المطلب الثالث: تقييم دور المراقب المالي من الناحية المالية                                   |
| 112 | خاتمة                                                                                        |
| 115 | فهرس الجداول                                                                                 |

## الملخص

يعتبر المراقب المالي من خلال ما تم التعرض له خلال هذه الدراسة، حامي المال العام وتعد هذه الوظيفة سبب وجوده في الأصل، ويعتبر من جهة ثانية حلقة وصل بين عملية صنع وتنفيذ برامج ومشاريع السياسة المحلية، فبدون تأشيرته لا وجود لمشروع، وبحكم هذه الصفة فهو يمثل نقطة انطلاق عملية تنفيذ السياسة المحلية وبواسطة مهامه المنوطة به، يستطيع أن يرشد عملية النفقات وبالتالي ترشيد عملية التنفيذ بتدقيق العملية من خلال مستلزماتها،

كما يمكنه في المقابل أن يكون عائقا لهذه الأخيرة، ويتبين ذلك من خلال ما يخوله القانون المعم به من صلاحيات تمكنه من تعطيل عملية سير التنفيذ أو تجسيد المشروع عن طريق عدم تأشيرته على النفقة الملتمز بها وليس لسبب من الأسباب بل في كيفية سير إجراءات التأشير عليها، مما ينعكس سلبا على عملية تنفيذ السياسة المحلية وتعطيلها، كما أن تولي رقابة مراقب مالي لعدة بلديات هو أمر صعب خاصة وأن هذا العمل يتطلب من التركيز والحذر، حيث لكل دائرة لديها مراقب مالي بالإضافة إلى مراقب مالي لكل ولاية بمعنى أنه يوجد 601 مراقب مالي على مستوى القطر الوطني مقارنة بعدد البلديات المقدر بـ 1541 يعتبر عدد قليل وغير كاف لأن يقوم بهذه العملية الصعبة والأساسية في ترشيد النفقات والسياسة المحلية، وعوض تسهيل الأمور على رؤساء البلديات فالمراقب المالي يقوم بتعطيلها بحكم دوره مما يزيد من البيروقراطية وتقليص استقلالية الجماعات المحلية عوض تكريسها كما هو مطلوب.

## Abstract

The financial controller, through what was exposed during this study, is considered the protector of public money, and this function is the reason for his existence in the first place. On the other hand, he is considered a link between the process of making and implementing local policy programs and projects. Without his approval, there is no project. By virtue of this capacity, he represents the starting point for the process of implementing local policy, and through his assigned tasks, he can guide the expenditure process and thus rationalize the implementation process by auditing the process through its requirements. On the other hand, he can be an obstacle to the latter, and this is evident through what the law in force grants him of powers that enable him to disrupt the process of implementation or embodying the project by not approving the committed expenditure, not for any reason, but in the manner in which the approval procedures are carried out, which negatively affects the process of implementing local policy and disrupting it. In addition, the supervision of a financial controller for several municipalities is a difficult matter, especially since this work requires focus and caution, as each department has a financial controller in addition to a financial controller for each state, meaning that there are 601 financial controllers at the national level compared to the number of municipalities estimated at 1541 is considered a small and insufficient number to carry out this difficult and essential process of rationalizing expenditures and local policy, and instead of making things easier for mayors, the financial controller obstructs them by virtue of his role, which increases bureaucracy and reduces the independence of local groups instead of consecrating them as required.