

## الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

### وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد البشير الابراهيمى - برج بوعريريج -

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم العلوم التجارية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

تخصص محاسبة وجباية معمقة

#### بـعـنـوان:

كفاءة رقابة المفتشية العامة للمالية في ترشيد النفقات العمومية

دراسة حالة: وكالة تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة ANDPME

تحت إشراف الأستاذ:

✓ حمزة عبد الرزاق

من اعداد الطالبتين:

✓ بن سعدي خديجة

✓ بغورة رميساء

#### اللجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الصفة	الجامعة
دشاش محمد الصالح	الرئيس	برج بوعريريج
حمزة عبد الرزاق	المؤطر	برج بوعريريج
نمديل وحيد	المناقش	برج بوعريريج

السنة الجامعية: 2022/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سورة البقرة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سورة البقرة

## شكر وعرّفان

الحمد والشكر لله والصلاة والسلام على أفضل خلق الله

الذي بسنته اهتدينا وبالقُرآن الكريم المنزل عليه تعلمنا وبسورة العلق انرت درينا وفتحت طريق العلم امام اعين الانام.

ومن باب الاعتراف بالفضل وعرّفانا بالجزيل نتقدم بأسمى عبارات الشكر والعرّفان الى الأستاذ والدكتور "حمزة عبد الرزاق". على تفضله بالإشراف على هذا البحث ومساهمته المعرفية والمنهجية ونصائحه خلال كل مراحل اعدادنا لهذا العمل.

كما نتقدم بجزيل الشكر لكل أساتذة وعمال كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بجامعة برج بوعريريج.

وإلى كل من ساندنا من قريب او بعيد بارك الله فيكم وجزاكم الله كل الجزاء.

أسأل الله تعالى أن يعلمنا ما ينفعنا وينفعنا بما تعلمنا ويزيدنا علما

" ربنا وفقنا لما تحبه وترضاه "

## إهداء

الحمد لله الذي ما تم جهد ولا ختم سعي إلا بفضلته... وما تخطيت هذه العقبات  
والصعوبات إلا بتوفيقه... اللهم أجعل هذا العمل شفيعا لي يوم تسألني  
عن شبابي فيما أفنيته. وزدني علما ونفعا به.  
إلى أعلى وأعز إنسان في الدنيا... إلى من رفعت وأرفع به رأسي عاليا  
افتخارا به... أبي الغالي رحمه الله وأسكنه فسيح جناته.  
إلى ملاكي في الحياة... إلى الظل الذي أوي إليه كل حين... إلى من بها أعلو  
وعليها أرتكز... إلى التي بفضلها انا هنا... إلى التي مهما تحدثت لن أوفي حقها...  
إلى أروع امرأة في الوجود... أمي الغالية أطل الله في عمرك.  
إلى سندي في الحياة... إلى الذي كنت لا أخشى شيئا وأنا بقربه... إلى أحن  
وأروع كتف لم يخذلني يوما... إلى أخي الغالي "رابح". حفظك الله وأدامك  
سندا لي مدى الحياة.  
إلى أروع من جسد الحب بكل معانيه... فكان السند والعطاء... قدم لي الكثير  
في صورة من صبر... وأمل... ومحبة... إلى أعز الناس وأقربهم إلى قلبي  
زوجي حفظك الله وأدامك سندا لي مدى الحياة.  
إلى كل من كان لهم أثر على حياتي، وإلى كل من أحبهم قلبي ونسيهم قلمي.

## إهداء

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين الحمد لله  
الذي هداني ويسر لي أمري وأنار لي دربي ووقفني لإنجازي هذا العمل ولم أكن  
لأصل اليه لولا فضل الله علي وبكل حب واحترام أنحني متواضعة.  
أهدى ثمرة جهدي إلى من أعدل في تربيته وكان وراء نجاحي. والدي العزيز  
أطال الله عمره وأدام عليه صحته.

الى مدرسة الإيمان وبر الأمان ونبع الحنان ووصية الرحمان  
الى من كان دعائها سر نجاح أمي الحبيبة حفظها الله ورعاها وأدام عليها صحتها وعافي.  
إلى من قضيت معهم أحدى الأوقات حلوها ومرها، إخوتي "خليل حسان هشام"  
وأخواتي "ليندة نسيمه لينة دالية" حفظهم الله  
ولكل أبنائهم بجميع أسمائهم وزوجاتهم وأزواجهم حفظهم الله.  
إلى جدي حفظه الله وأطال في عمره.  
إلى روح جدتي الطاهرة رحمها الله وأسكنها فسيحة جناتها.  
إلى كل الأهل ولأقاربي وإلى جميع الأصدقاء والأحباء الى كل الذين وسعهم قلبي  
ولم تسعهم هذه السطور لذكرهم.  
إلى من جمعتني بهم القدر وكنوا خير رفقة لي صديقاتي.  
"أسأل الله تعالى أن يعلمنا ما ينفعنا وينفعنا بما تعلمنا ويزيدنا علما "

## رميساء

## قائمة المحتويات:

الصفحة	المحتويات
	شكر وعرقان
	الاهداءات
	الفهرس
	قائمة الجداول والأشكال
	الملخص
أ - د	المقدمة
	<b>الفصل الأول</b>
	<b>مفاهيم حول الرقابة المالية والمفتشية العامة للمالية</b>
6	مدخل للرقابة المالية
6	ماهية الرقابة المالية
6	نشأة الرقابة المالية
8	مفهوم الرقابة المالية
11	أهمية واهداف الرقابة المالية
11	أهمية الرقابة المالية
11	اهداف الرقابة المالية
12	خصائص الرقابة المالية
13	أنواع الرقابة المالية
16	تصنيفات الرقابة المالية واليات تنفيذها
16	مراحل تنفيذ الرقابة المالية
17	أساليب تنفيذ الرقابة المالية

19	مستلزمات الرقابة المالية	الفرع الثالث
21	الهيئات المكلفة بالرقابة المالية على النفقات العمومية	المطلب الرابع
21	الرقابة القبلية على النفقات العمومية	الفرع الأول
21	تعريف الرقابة المالية القبلية	أولا
22	المراقب المالي	ثانيا
23	المحاسب العمومي	ثالثا
23	الرقابة المالية البعدية اللاحقة على النفقات العمومية	الفرع الثاني
23	الرقابة اللاحقة (اللاحقة) على النفقات العمومية	أولا
24	المفتشية العامة للمالية	ثانيا
24	رقابة مجلس المحاسبة	ثالثا
25	ماهية المفتشية العامة للمالية	المبحث الثاني
25	النشأة والتنظيم الهيكلي للمفتشية العامة للمالية	المطلب الأول
25	نشأة المفتشية العامة للمالية	الفرع الأول
27	التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية	الفرع الثاني
27	رئيس المفتشة العامة للمالية	أولا
28	الهيكل المركزية	ثانيا
31	الإطار العام للمفتشية العامة للمالية	المطلب الثاني
31	اختصاصات المفتشية العامة للمالية	الفرع الأول
31	الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية	أولا
32	الدور الاستشاري للمفتشية العامة للمالية	ثانيا
32	مجال رقابة المفتشية العامة للمالية	الفرع الثاني

33	مجال الرقابي من حيث الأشخاص	أولا
33	مجال الرقابي من حيث المكان	ثانيا
34	مميزات ووسائل تدخل المفتشية العامة للمالية	الفرع الثالث
34	مميزات رقابة المفتشية العامة للمالية	أولا
35	وسائل تدخل المفتشية العامة للمالية	ثانيا
37	كيفية تدخل المفتشية العامة للمالية في العمل الرقابي	الفرع الرابع
38	البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية في عمل الرقابي	أولا
38	سير المهمة التفتيشية	ثانيا
41	<b>خلاصة الفصل</b>	
	<b>ماهية ترشيد النفقات العمومية</b>	<b>الفصل الثاني</b>
44	<b>مدخل مفاهيمي للنفقات العمومية</b>	<b>المبحث الأول</b>
44	ماهية النفقات العمومية وتقسيماتها	المطلب الأول
44	مفهوم النفقات العمومية	الفرع الأول
45	تقسيم النفقات العمومية	الفرع الثاني
47	تنفيذ النفقات العمومية	المطلب الثاني
47	الاعوان المكلفين بتنفيذ النفقات العمومية	الفرع الأول
47	الامر بالصرف	أولا
51	المحاسب العمومي	ثانيا
54	مراحل تنفيذ النفقات العمومية	الفرع الثاني
54	المرحلة الإدارية	أولا
55	المرحلة المحاسبية	ثانيا

56	ظاهرة تزايد النفقات العمومية وضرورة ترشيدها	المطلب الثالث
56	ظاهرة تزايد النفقات العمومية	الفرع الأول
56	الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العمومية	أولا
57	الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العمومية	ثانيا
58	<b>ترشيد النفقات العمومية</b>	<b>المبحث الثاني</b>
58	ماهية ترشيد النفقات العمومية	المطلب الأول
58	مفهوم ترشيد النفقات العمومية	الفرع الأول
59	اهداف ترشيد النفقات العمومية	الفرع الثاني
60	عوامل ترشيد النفقات العامة	الفرع الثالث
62	ترشيد النفقات العمومية: أهميتها، ضوابطها، مجالاتها وخطواتها	المطلب الثاني
62	أهمية النفقات العمومية	الفرع الأول
63	ضوابط ترشيد النفقات العمومية	الفرع الثاني
64	مجالات ترشيد النفقات العمومية	الفرع الثالث
65	خطوات ترشيد النفقات العمومية	الفرع الرابع
66	الرقابة المالية أداة أساسية لترشيد النفقات العمومية	المطلب الثالث
66	ضابط المنفعة العامة	أولا
67	ضابط الاقتصاد والانفاق	ثانيا
68		<b>خلاصة الفصل</b>
	<b>دراسة حالة وكالة تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة</b>	<b>الفصل الثالث</b>
70	ماهية الوكالة	المبحث الأول
70	نشأة وتعريف الوكالة	المطلب الأول

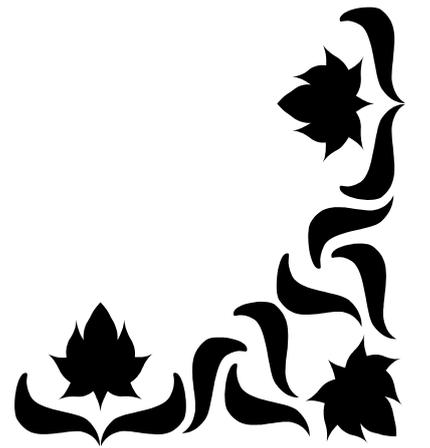
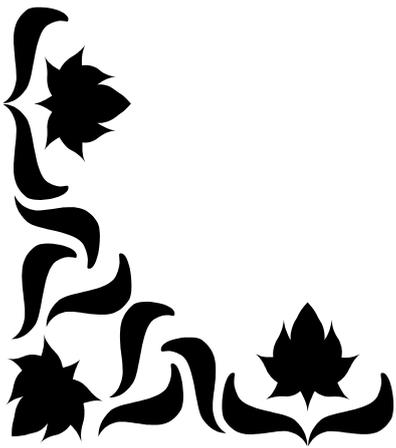
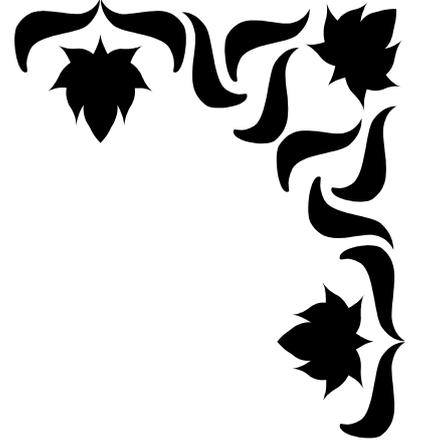
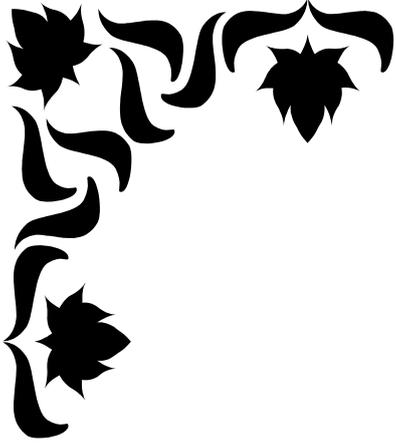
70	مهام الوكالة	المطلب الثاني
71	تطبيق نظام الرقابة على مستوى الشركات الصغيرة والمتوسطة	المطلب الثالث
71	إنشاء نظام الرقابة الداخلية	الفرع الأول
74	تطبيق نظام الرقابة الداخلية على مستوى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة	الفرع الثاني
77	نظام الرقابة على مستوى الشركات الصغيرة والمتوسطة	المبحث الثاني
77	البرنامج الوطني للتأهيل للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة	المطلب الأول
79	الإحصائيات الخاصة ببرنامج التأهيل الوطني	المطلب الثاني
79	الإجراءات الأولية التي تقوم بها المؤسسة للانخراط ضمن الوكالة لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة	الفرع الأول
82	نتائج برنامج التأهيل على المستوى الوطني	الفرع الثاني
87	تقييم عملية الترقية (التأهيل)	المطلب الثالث
91		خلاصة الفصل
93		الخاتمة

## قائمة الجداول والأشكال:

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
82	تصنيف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة	01
83	تطور الملفات المقدمة من طرف أرباب المؤسسات خلال الفترة (2014-2017)	02
83	الملفات المقبولة والمرفوضة	03
84	توزيع الملفات المشاركة في البرنامج الوطني للتأهيل حسب قطاع النشاط	04
86	توزيع الملفات المقدمة حسب نوع المؤسسات	05
87	طبيعة العمليات التي استفادت منها م ص م من البرنامج الوطني للتأهيل	06
88	نظرة عامة على المراحل المختلفة لعملية الترقية منذ إطلاقها	07
89	حصيلة مدفوعات برنامج التأهيل	08

## قائمة الأشكال:

الصفحة	العنوان	رقم
90	مدفوعات في إطار الدعم المباشر للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة	01



## المقدمة:

تطور مفهوم النفقات العمومية مع تطور الدولة في الحياة الاقتصادية، وهذا ما أدى إلى الاهتمام الكبير بالنفقات العمومية فهي تعتبر إحدى وسائل الدولة التي تستخدمها في كافة المجالات الاقتصادية والمالية، وهي كذلك تعكس كل الأنشطة العامة وتبين برامج الحكومة على شكل اعتمادات تستعمل لتلبية الحاجات العامة للأفراد، والسعي وراء أكبر نفع لجميع أفراد المجتمع.

ويعتبر موضوع التحكم في النفقات العمومية محل اهتمام كثير من الدول، وذلك لحماية الأموال العمومية وصيانة مواردها، كما تعتبر النفقات العمومية وسيلة أساسية لتدخل الدولة في نشاط الاقتصادي والاجتماعي فأصبح من الضروري البحث عن وسائل وتقنيات تمثلي لمراقبة تنفيذ النفقات العمومية، ونظرا لأهمية النفقات العمومية سواء من حيث حجمها والآثار المترتبة عنها، فإن الدولة تسعى دوما إلى ضمان تحقيق الأهداف المسطرة من ترشيد النفقات العمومية، وبناء على ذلك أدركت الدولة مدى أهمية وظيفة الرقابة، وذلك لضمان التطبيق الفعلي لسياسة الدولة والحكومة، وتوجيهها توجيهها سليما قوامه التحليل والتقويم والمراقبة الفعالة.

في الجزائر فقد أنشئت بهدف الرقابة على المال العام هيئة عليا أطلق عليها اسم المفتشية العامة للمالية، حيث اعتبرت هذه المفتشية أداة جوهرية في نظام الرقابة، نظرا للمسؤوليات الكثيرة الموضوعة على عاتقها في مجال الحفاظ على الأموال العمومية من التبذير والاختلاس وضمان حسن سيرها. نظرا لشمولية تدخلها وازدواجية صلاحياتها بين الرقابة والتقييم، حيث تعتبر هيئة رقابية بعدية وهي تابعة مباشرة لوزارة المالية ضمن استقلاليتها في ممارسة مهامها ووظائفها وقد اعتبر دور مفتشية العامة للمالية مهما وهذا نظرا الى نشاطها ومجال تدخلها.

## الإشكالية:

بناء على ما سبق يمكن طرح الإشكالية الرئيسية التالية:

كيف تساهم رقابة المفتشية العامة للمالية في ترشيد النفقات العمومية؟ في وكالة تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة؟

من خلال هذه الإشكالية نطرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ما المقصود بالرقابة المالية؟ وماهي الهيئات المكلفة بها؟
- كيفية تدخل المفتشية العامة للمالية في العمل الرقابي؟

- ما مفهوم النفقات العمومية؟ وماهي تقسيماتها؟
- ما المقصود بترشيد النفقات العمومية؟ وماهي اليات تنفيذها؟
- ما هو دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية في وكالة تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة؟

### الفرضيات:

للإجابة على الإشكالية والتساؤلات الفرعية تم الانطلاق من الفرضيات التالية:

- تساهم الرقابة المالية في الحفاظ على المال العام.
- المفتشية العامة للمالية تضمن السير الأمثل والفعال للاعتمادات المالية.
- النفقات العمومية مبلغ نقدي موجهة لتحقيق نفع عام واشباع حاجة.
- تقصد بترشيد النفقات العمومية حسن التصرف في الأموال وانفاقها بعقلانية وحكمة على أساس رشيد.

### أسباب اختيار الموضوع:

الرغبة في دراسة الموضوع لزيادة الاهتمام بالمفتشية العامة للمالية على مستوى تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والتعرف أكثر على اليات الرقابة الممارسة على المال العام.

تكمن في الأهمية التي أولاها المشرع الجزائري الموضوع الرقابة المالية عموما ورقابة المفتشية العامة للمالية خصوصا، والتي تمارس على أموال المرافق العامة وذلك بصدر مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة.

من الأسباب التي دعتنا إلى اختيار هذا الموضوع هو رغبتنا الأكيدة في التعرف على المفتشية العامة للمالية كهيئة، ومعرفة الدور الذي تقوم به، وبالأخص في رقابة أموال المرافق العامة ليس في الجانب النظري فقط، بل وحتى الجانب التطبيقي الذي يحتاج إلى بدل جهد من الباحث.

### أهداف الدراسة:

السعي الى تقديم صورة واضحة ودقيقة حول الدور الرقابي الذي تمارسه المفتشية العامة للمالية في ترشيد النفقات العمومية.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية البحث في توضيح مدى فعالية اليات الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية على مستوى وكالة تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة في تأدية مهامها في مجال الانفاق العام وحسب ادارتها.

حدود الدراسة:

- الحدود المكانية: تتم دراسة هذا الموضوع في وكالة تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة.
- الحدود الزمانية: أما المجال الزمني لدراستنا 2022/2021.

المنهج المتبع:

- المنهج الوصفي: اعتبار المنهج أكثر ملائمة لوصف المشاكل المطروحة والالمام بمختلف جوانبها النظرية وهذا في الجانب النظري من هذا البحث.
- المنهج التحليلي: الذي يصور واقع محل الدراسة من خلال دراستنا لوكالة تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة ANDPME.

صعوبات الدراسة:

- قلة المراجع المتاحة وخاصة فيما يتعلق بالدراسات المتخصصة التي تتناول هذا الموضوع.
- صعوبة الدراسة الميدانية نظرا للسرية الوثائق والسندات.

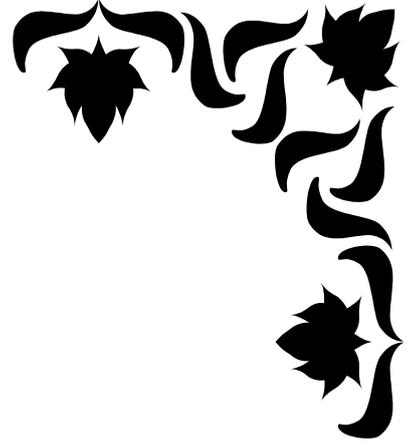
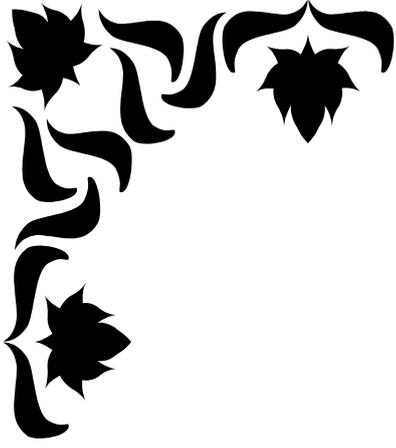
هيكل البحث:

من أجل العمل بمنهج الدراسة وتجسيد أهدافها، ولمعالجة الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية مع الاخذ بعين الاعتبار الفرضيات، فقد استدعت الضرورة ان نقسم البحث الى ثلاثة فصول: اثنان منها نظريان والثالث تطبيقي.

الفصل الأول: مفاهيم حول الرقابة المالية والمفتشية العامة للمالية، حيث قسمنا هذا الفصل الى مبحثين تطرقنا في المبحث الأول الى مدخل للرقابة المالية، اما المبحث الثاني ماهية المفتشية العامة للمالية، النشأة والتنظيم الهيكلي للمفتشية العامة للمالية، الإطار العام للمفتشية العامة للمالية.

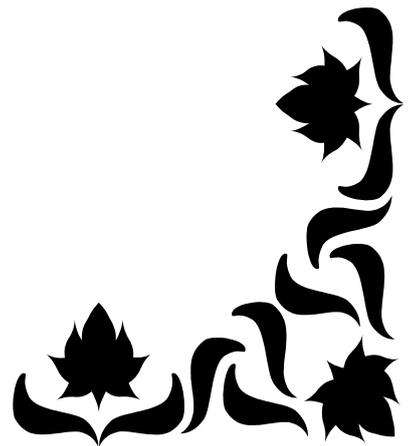
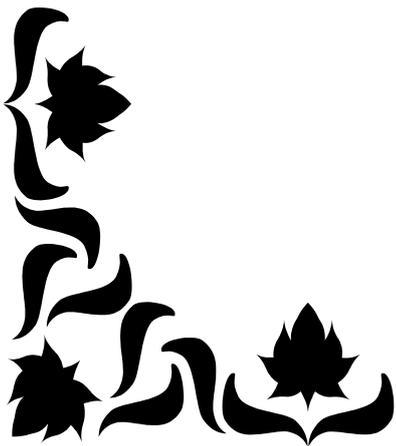
الفصل الثاني: دور المفتشية العامة في ترشيد النفقات العمومية، قسمنا هذا الفصل كذلك الى مبحثين، المبحث الأول تطرقنا فيه الى مدخل مفاهيمي للنفقات العمومية، اما المبحث الثاني تناولنا فيه ترشيد النفقات العمومية.

الفصل الثالث: دراسة ميدانية لوكالة تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة ANDPME، حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين تطرقنا في المبحث الأول ماهية وكالة تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة ANDPME، أما المبحث الثاني نظام الرقابة على مستوى الشركات الصغيرة والمتوسطة.



## الفصل الأول:

مفاهيم حول الرقابة المالية والمفتشية العامة  
للمالية



### تمهيد:

إن موضوع الرقابة المالية من أهم المواضيع التي أثارت تساؤل الكثير من الباحثين والمختصين بهدف ضمان أكبر قدر ممكن من الحماية للمال العام، والحفاظ عليه من مختلف أنواع الفساد الإداري والمالي والاختلاس والرشوة والتبذير وتأثيرها على الأفراد والمجتمعات.

تعتبر المفتشية العامة للمالية من أهم الأجهزة الرقابية التي أنشأها المشرع الجزائري، وهذا الكفالة أكبر قدر ممكن من الحماية الاموال الدولة، وبالأخص الحماية المطبقة على أموال المرافق العامة، نظرا لكون هذه الأموال تشكل عصب الحياة الاقتصادية والإدارية في أي دولة.

### المبحث الأول: مدخل للرقابة المالية

تمارس الرقابة المالية على الأموال العمومية وتتمثل أساسا في مجلس المحاسبة، المراقب المالي، المفتشية العامة للمالية، المجلس الشعبي الوطني، ورغم أنها تستند إلى نفس المبادئ لأداء مهامها الرقابية على المالية العامة إلا أن هذه الهيئات تختلف لا من حيث قوانينها الأساسية فحسب، ولكن أيضا من حيث المهام الموكلة لها، ومدى فعالية كل واحدة منها.

### المطلب الأول: ماهية الرقابة المالية

تحظى الرقابة المالية بأهمية كبيرة لدى العديد من الباحثين والمختصين، نظرا للدور الذي تلعبه في ترشيد النفقات العمومية من أجل تمكين الجماعات المحلية من التسيير الجيد لنفقاتها.

### الفرع الأول: نشأة الرقابة المالية

ترجع نشأة الرقابة المالية الحكومية الى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وادارته نيابة عن الشعب.

وقد اتسع نشاط الإدارة العامة وازداد حجم المال العام مع تطور وظيفة الدولة من المحافظة على الامن الداخلي والخارجي وإقامة العدل الى الدخل من مختلف نواحي النشاط الاقتصادي. فان ازدياد حجم المال العام واتساع نشاط الدولة يتطلب المزيد من الرقابة المالية التي تكفل المحافظة على هذا المال العام وحمايته.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> عوف محمود الكفراوي . الرقابة المالية . النظرية والتطبيق . مطبعة الانتصار لطباعة الاوفست، الطبعة 2، مصر سنة 2002. ص

وتعتبر الرقابة المالية ركنا من اركان الإدارة في الدولة الحديثة وتحلل مكانا هاما بين التخطيط والتنظيم والتوجيه ويرتبط كل منهما بالآخر ارتباطا وثيقا , فبدون التخطيط لا توجد رقابة حيث لم يسبق تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها والعناصر الواجب استخدامها لتحقيق هدف معين في زمن محدد , كما ان التنظيم الجيد والتحديد الواضح للسلطات والمسؤوليات يسهل عملية الرقابة , والتوجيه السليم يرتبط ارتباطا وثيقا بعملية الرقابة ويساعدها على اكتشاف الأخطاء فالتخطيط والتنظيم والتوجيه يحدد الأهداف ويساعد على تحقيقها ومن اهم الأدوات الرقابية التي تعتمد عليها عملية الرقابة .

ونتناول بالإضافة الى أفكار ومناهج الرقابة المطبقة في بعض الدول المعاصرة والإسلامية بصفقتها ركن من اركان الإدارة الحكومية التي تعمل على حماية وصيانة المال العام . دراسات تطبيقية بهدف تحسين الإجراءات والأساليب الفنية للرقابة المالية الحكومية في ظل التغيرات السياسية والاقتصادية المتجددة التي تتطلب من أجهزة الرقابة المالية الحكومية مسايرة هذه التغيرات فمن الضروري ان تغير وتعديل في طبيعة عملها وهيكلها التنظيمية بغية التفاعل مع هذه التغيرات حتى يمكنها ان تؤدي اعمالها الرقابية على الوجه المأمول وخاصة في ظل التغيرات السريعة في نظم المعلومات التي تشكل تحديا يواجه هذه الأجهزة الرقابية التي يجب عليها ان تبادر باتخاذ الإجراءات اللازمة للعديد من التغيرات والتحديات وان تخطط في ذات الوقت لمواجهة احتياجات المستقبل حتى يمكنها ان تتجاوب بسرعة وفعالية مع التغيرات التي تحدث في الاقتصاد العام وفقا للسياسة العامة للدولة.

لم تعد الرقابة المالية تقتصر على مراجعة الوحدات من الناحية المالية المسندية اللائحة فقط، بل امتدت لكي تشمل مراجعة الأداء للتحقق من مدى كفاءة الإنتاج والحصول على أقصى قدر من المخرجات من السلع والخدمات باستخدام أقل قدر من المدخلات ومن مدى تحقيق البرامج الموضوعة للأهداف المخططة والمستهدف تحقيقها. وان كنا نحرص حقا على وجود هذا النوع من الرقابة فان الامر يتطلب ضرورة وضع معايير للأداء مقدما يتعين الالتزام بها لقياس الأداء الفعلي وتحديد الانحراف عنها وتحليل أسباب حدوثه وطرق علاجه لمنع تكراره مستقبلا.<sup>1</sup>

فإن المرحلة الاقتصادية التي تمر بها الدول العربية عامة يجب الا يقف دور عملية الرقابة فيها على مجرد المراجعة الانتقادية بل من الضروري ان يمتد ليشمل تقييم الأداء ومراجعة الكفاءة

<sup>1</sup> مرجع سابق ص 14.

والفعالية لتكون الرقابة عوناً للقائمين على أمور الاقتصاد وتساعدهم على اجتياز الازمات بأقصى سرعة مستطاعه؛ وان يجعل القانون لهذه الرقابة الحق في اتخاذ ما قد يلزم من إجراءات تكفل احكام الرقابة على المال العام وحسن استخدام وتوزيع الموارد المتاحة بما يحقق النمو والاستقرار الاقتصادي في ظل إطار عمل متكامل وتترابط فيه أجهزة الرقابة ومؤسساتها مع أجهزة الدولة المختلفة بما يحقق فاعلية العمل الرقابي.

وقد اولت أجهزة الرقابة المالية عنايتها وجهدها لفحص السياسات وممارسات العمل الجاري ومراجعة دراسات الجدوى الاقتصادية للإعمال الرأسمالية؛ من اجل الاقتصاد في النفقة والكفاءة في الأداء ومقارنة مردود الأموال المنفقة بالمنافع المحققة والمستهدفة. وان كانت اغلبية الأجهزة العليا للرقابة المالية تقتصر الى القوة الضرورية التي تجبر على قبول المعايير الرقابية التي تضعها وتطبع التوصيات التي تعدها . ومرجع ذلك الى ان هذه الأجهزة الرقابية ليس لها الحق في اصدار او اتخاذ قرارات او فرض عقوبات بل لها حق تقديم مقترحات معتمدة في اغلب الأحيان على منطق البراهين التي تقدمها للجهات الخاضعة لرقابتها؛ وفي حالة فشلها في هذا الاتجاه فانه يجب عليها الالتجاء الى جهات أخرى لمساندتها لتحقيق ذلك الهدف. وخاصة إذا كانت هذه الأجهزة ليس لها سلطات قضائية فلها ان تلجا الى المجالس التشريعية.<sup>1</sup>

كما ان الأجهزة العليا للرقابة تملك وسيلة أخرى أكثر فعالية لغرض آراءها وهي الاعلام. وقد استعملت هذه الوسيلة بقدر من التردد والحذر وخاصة في ظل نظام الأحزاب السياسية لما تثير من ردود.

### الفرع الثاني: مفهوم الرقابة المالية

#### أولاً: مفهوم الرقابة:

يختلف معنى الرقابة من حيث المقاييس والأساليب المستعملة فيمكن ان نعطي الرقابة صفة المشاهدة، الفحص، المتابعة، التدقيق، المراجعة، التحقيق.

**1. تعريف الرقابة لغة:** نجد في مدلولات اللغة العربية ان الرقابة وردت بمعاني كثيرة منها:

الحراسة والرعاية: رقب الشيء ورقابته أي حراسة ورقيب القوم هو حارسهم والرقيب هو الحارس الحافظ.

<sup>1</sup> مرجع سابق ص 15.

الإشراف: ارتقب أي أشرف وعلا والمراقب المراقبة هو الموضوع الذي يرتفع عليه الرقيب؛ فنقول ارتقب المكان إذا علا وأشرف

الانتظار: رقب فلانا نعني انتظره وترصد قدومه والترقب هو الانتظار.<sup>1</sup>

**2. تعريف الرقابة اصطلاحاً:** هناك عدة تعاريف للرقابة منها:

. تعريف هنري فايل:

الرقابة هي التحقق كما إذا كان شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة وان غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والاختفاء، بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها كما أنها تطبق على كل شيء (الأشياء، الناس، الأفعال)

. تعريف إبراهيم درويش:

الرقابة هي أداة يمكن من خلالها التحقق من ان البرامج والاهداف قد تحققت بالأسلوب المعين وبدرجة الكفاءة المحددة وفي الوقت المحدد للتنفيذ أي وفق الجدول الزمني لعملية التنفيذ.

**ثانياً: مفهوم الرقابة المالية:**

ان مختلف المختصين يصطلح للرقابة المالية عدة مفاهيم، كالملاحظة؛ الفحص؛ التوجيه؛ المقارنة؛ التسجيل او التفتيش ..... لأنها تخص المال العام وهذا الأخير له تعاريف عدة يمكن تلخيصها فيما يلي:

المال العام: هو ما تكون عليه ملكيته للناس جميعاً او منهم لهم الحق الانتفاع منه دون ان يختص به او يستعمله أحد لنفسه.

كما عرفت الرقابة المالية على الميزانية العامة على انها التحقق من التزام الهيئات العامة بمدى تنفيذ قواعد الميزانية وبنودها تنفيذاً صحيحاً حسب ما جاء في قانون المالية والميزانية؛

بمعنى هل تم فعلاً صرف النفقات العامة في موضوعها ودون تبذير واختلاس؛ وتحصيل الإيرادات العامة على الوجه السليم.

<sup>1</sup> بشرى عز الدين، دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية، مذكرة شهادة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، دراسة حالة مصلحة المراقبة المالية بلدية السوفر ولاية تيارت، السنة الجامعية 2018/2019، ص1-2.

كما تعرف الرقابة المالية من الناحية القانونية بانها « الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم انشاؤها بقانون او أي سند قانوني اخر؛ وتجدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني، وتهدف الى مطابقة العمل ذي الاثار المالية للقانون، او بمعنى ادق مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه سواء ما كان منها داخلا في اطار الشكل القانوني، وهي التي تنتظر في طبيعة التصرف ومكوناته، ويتم بموجب هذا النوع من رقابة التصرف المالي من حيث النفقات او الارادات العامة؛ ووفقا لهذا المنظور، فان الرقابة المالية تمارسها مؤسسات انشأت بموجب سند قانوني وهو الذي يحدد اختصاصاتها، كما ان عملها لا يجب ان يتعارض مع القواعد القانونية.

وهناك من يعرفها بانها عملية دائمة ومستمرة تدور مع المال العام وتمارسها أجهزة وادارات متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة لأهداف طبقا لما هو مخطط له تدير او انحراف او خطأ على مالية الدولة وعلى حسن سير الأداء بما لا يعرقل النشاط الاقتصادي والخدمات العامة.

وعليه فان الرقابة المالية تظل في ديناميكية مستمرة مع المال العام وتمارس من طرف إدارات وهيئات متعددة لغرض التأكد من تحقيق النشاط المالي لأهدافه وفقا للمخطط المرسوم مسبقا، من دون عرقلة للنشاط الاقتصادي والخدمات العامة.

يمكن القول بان الرقابة المالية بتقييم الأداء وكشف الانحرافات ومعالجتها من اجل تنفيذ الخطط المرسومة.

وقد عرف عبد الرؤوف جابر الرقابة المالية في كتابه المعنون بالرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية بانها: تدقيق الحسابات وفحص أنظمة الرقابة الداخلية والبيانات والمستندات والحسابات والدفاتر الخاصة للمشروع تحت التدقيق فحسا انتقاديا منظما بقصد الخروج برأي محايد على مدى تصورهما لنتائج اعماله من ربح او خسارة عن تلك الفترة.<sup>1</sup>

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن التوصل الى صياغة تعريف اجرائي للرقابة المالية كالآتي: هي عملية ديناميكية تقوم بها أجهزة مختلفة تنشأ بمقتضى قانون وهي تهدف الى تقييم الأداء ومعرفة الانحرافات ومعالجتها من اجل الحفاظ على المال العام وتحقيق الأهداف المنشودة والمرسومة مسبقا في مخططات السلطات العمومية الرسمية.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص 3-4.

## المطلب الثاني: أهمية وأهداف الرقابة المالية وخصائصها

### الفرع الأول: أهمية الرقابة المالية

تبرز أهمية الرقابة المالية من خلال ما يلي:

من خلال ارتباطها بالعملية الإدارية ارتباطاً وثيقاً، حيث أن عملية الرقابة تمثل المحصلة النهائية لأنشطة ومهام المنظمة فمن خلالها يمكن قياس مدة كفاءة الخطط الموضوعية وأساليب تنفيذها.

تعتبر جزءاً أساسياً من الإدارة المالية والتي تتضمن مجموعة من السياسات والإجراءات المحاسبية والتدقيقية في مجالي الأداء والعلاقات المالية. وهي العملية التي تستطيع الإدارة بواسطتها اكتشافها أية انحرافات عن الخطط الموضوعية. وتعتبر من أهم المرتكزات التي تنطلق منها الموازنة العامة. وتضمن استقامة ونزاهة الموظفين والتأكد من أن أدائهم لمهامهم وواجباتهم.

تعد الرقابة المالية من أهم الوسائل والأدوات التي تساعد على اكتشاف أصحاب القدرات والمواهب في مهامهم.

وتظهر أهمية الرقابة المالية أكثر من خلال أنها لم تعد قائمة على مفهوم الضبط والمنح وإنما طهر ما يعرف بالرقابة الإيجابية البناءة التي لا تنحصر في مجرد اكتشاف الأخطاء الواقعة بل تتعداها لتبحث في أسبابها وكيف نتجنب وقوعه.

### الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية

تهدف الرقابة المالية بصفة عامة إلى المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من العبث وتتلخص هذه الأهداف في النقاط الرئيسية الآتية:<sup>1</sup>

- التحقق من أن الموارد قد حصلت وفقاً للقوانين واللوائح والقواعد المعمول بها والكشف عن أي مخالفة أو تقصير.
- التحقق من أن الانفاق تم وفقاً لما هو مقرر له، والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها دون اسراف أو انحراف والكشف عما يقع في هذا الصدد من مخالفات.

<sup>1</sup> عوف محمود الكفراوي، المرجع السابق ص 22.

- متابعة تنفيذ الخطة الموضوعية وتقييم الأداء في الوحدات للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقا لا للسياسات الموضوعية ولمعرفة نتائج الاعمال والتعرف على مدى تحقق الأهداف المرسومة والكشف عما يقع من انحرافات وما قد يكون في الأداء من قصور وأسباب ذلك الاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة والتعرف على فرص تحسين معدلات الأداء مستقبلا.<sup>1</sup>
- التأكد من سلامة القوانين واللوائح والتعليمات المالية والتحقق من مدى كفايتها وملاءمتها واكتشاف نقاط الضعف لاقتراح وسائل العلاج التي تكفل احكام الرقابة على المال العام دون تشدد في الإجراءات قد يعوق سرعة التنفيذ أو تسبب يؤدي الى ضياع الأموال، وكثرة وقوع حوادث الاختلاس.

غير انا مهما اختلفت أهداف الرقابة المالية وتعددت فإنها تنحصر في هدفين رئيسيين:

**الأول:** التحقق من أن الانفاق تم وفقا لما هو مقرر له طقا للخطة الموضوعية.

**الثاني:** أن الموارد حصلت كما هو مقرر، ويمكن القول بأن هدف الرقابة هو التحقق من أن الموارد حصلت وفقا لما هو مقرر وأنها استخدمت أفضل استخدام.

### الفرع الثالث: خصائص الرقابة المالية

هذه بعض الخصائص التي تميز عملية الرقابة الفعالة عن غيرها:

- **تقديم معلومات صحيحة:** يجب أن تكون المعلومات المقدمة صحيحة فالمعلومات الخاطئة أو المشوهة تظل عملية اتخاذ القرارات، وهذا ما يؤدي إلى نتائج سيئة وغير متوقعة.
- **حسن توثيق المعلومات المقدمة:** فالمعلومات المتأخرة تفقد معناها وفائدتها بصفة جزئية أو كلية وبذلك تصبح لا قيمة لها بعد انقضاء الأمر التي قدمت له.
- **اقتصاد في التكاليف:** أي يجب أن تكون عملية الرقابة مساوية لتكلفتها. حتى تحقق الاقتصاد في التكاليف وقد يحدث هذا عندما توضع الرقابة بشكل يناسب عمل وحجم المؤسسة.
- **سهولة الفهم:** معناها تفهم المسير لعملية الرقابة وطبيعة النتائج المنتظرة منها وكذا المعلومات المقدمة لها. حتى يكون على علم بما يجري في المؤسسة وبالتالي لا يقوم باتخاذ قرارات خاطئة.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص 22.

- التركيز: هدفه جلب انتباه المسير بسرعة إلى الانحرافات التي تشكل نقاط اختناق المؤسسة وتعرق سير العمل وانسياب الإنتاج حتى يتسنى له اختيار المعايير الاستراتيجية لمواجهة ذلك. تسهيل اتخاذ القرارات: بمعنى أن الرقابة تقوم بتقديم معلومات واضحة ومحددة تصلح أساسا لاتخاذ القرارات دون الحاجة لتفسير والتحليل وتكون نتيجة تسهيل مهمة المسير وعدم تضييعه الوقت في الأمور الأقل أهمية.<sup>1</sup>

#### الفرع الرابع: أنواع الرقابة المالية

تختلف أشكال الرقابة المالية وتتعدد أنواعها وتباين صورها وفقا لمعايير مختلفة وتبعا لتعدد وجهات نظر الباحثين والمختصين والمهنيين. فهناك عدة أنواع للرقابة المالية نذكرها بالشكل التالي:

- الرقابة من حيث الجهات التي تتولى الرقابة.
- الرقابة من حيث السلطات المخولة للجهة الرقابية.
- الرقابة من حيث دور الدولة في عملية الرقابة.
- الرقابة من حيث وجهة نظر المحاسبية والاقتصادية.
- الرقابة من حيث توقيت عملية الرقابة.

#### أولا: الرقابة من حيث الجهات التي تتولى الرقابة:

إن الرقابة من حيث الجهات التي تتولى الرقابة تنقسم إلى نوعين إحداهما الرقابة الداخلية والأخرى الرقابة الخارجية.

- **الرقابة الداخلية:** وهي الرقابة التي تتم داخل السلطة التنفيذية نفسها على الوحدات التابعة لها، فهي رقابة ذاتية تمارسها الوحدات التابعة لها، في رقابة ذاتية تمارسها الوحدات القائمة بالتنفيذ والمشرفة عليه.
- **الرقابة الخارجية:** وهي الرقابة التي تتولاها أجهزة خارجية غير خاضعة للسلطة التنفيذية أي تقوم بها أجهزة لا تخضع لإدارة الوحدات محل الرقابة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> بشرى عز الدين، المرجع السابق ص 8.

<sup>2</sup> عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق ص 25.

### ثانيا: الرقابة من حيث السلطات المخولة للجهة الرقابية

إن الرقابة المالية من حيث السلطات المخولة للجهة القائمة بأعمال الرقابة المالية يمكن تقسيم الرقابة إلى نوعين وهما:

- رقابة إدارية: هي تلك التي تكون مهمتها جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج معينة

للتأكد من تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات وتحقيق الأهداف الموضوعية بكفاءة تامة مع وجود سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة لتجنب أي انحراف أو مخالفات، فدور هذا النوع من الرقابة ينتهي عند اكتشاف الأخطاء والمخالفات والتنبيه إليها أو إحالتها للسلطات المختصة.

- رقابة قضائية: هي تلك التي تتولاها هيئة قضائية تكون مسؤولة عن إجراء عمليات

الرقابة واكتشاف المخالفات المالية ويعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن هذه المخالفات وإصدار العقوبات اللازمة فمن حق هذه الهيئات أو الأجهزة سلطة توقيع الجزاء عند وقوع مخالفة. والهدف من وراء ذلك الحفاظ على المالي العام.<sup>1</sup>

### ثالثا: الرقابة من حيث دور الدولة في عملية الرقابة

إن الرقابة المالية من حيث دور الدولة في عملية الرقابة تنقسم إلى ثلاثة أنواع وهي الرقابة التنفيذية والرقابة التشريعية والرقابة الشعبية، ونبين فيما يلي هذه الأنواع:

#### الرقابة التنفيذية:

هي الرقابة التي تقوم بها أجهزة حكومية أي كان نوعها بغرض التأكد من حسن استخدام المال العام. تتمثل في الرقابة المستندية ورقابة الأداء، الداخلية والخارجية السابقة منها واللاحقة.

#### الرقابة التشريعية:

هذا النوع من الرقابة تتولاها الهيئة التشريعية، بما لها من سلطة في الرقابة على مالية الدولية والإشراف على الإدارة، وتباشر السلطة التشريعية بطرق متعددة.

<sup>1</sup> المرجع السابق، صفحة 26-31.

الرقابة الشعبية: وهي تلك الرقابة التي يقوم بها أفراد الشعب عن طريق تنظيماتهم التي قد توجد في بعض الدول بالإضافة إلى رقابة السلطة التشريعية المنتخبة منهم.

#### رابعاً: الرقابة من وجهة النظر المحاسبية والاقتصادية

يمكن تقسيم الرقابة من وجهة النظر المحاسبية والاقتصادية إلى ثلاث أنواع كما يلي:

**الرقابة المالية المستندية:** وهي الرقابة على المستندات والسجلات والدفاتر المالية للتأكد من الموارد حصلت وفقاً للتعليمات وقد أنفقت في حدود الاعتمادات المخصصة لها وإن مستنداتها صحيحة ومطابقة لما هو وارد بالسجلات، حيث أنها تركز على المحاسبة وأساليبها المختلفة وعلى تطبيق القوانين والقرارات واللوائح المعمول بها.

**الرقابة الاقتصادية:** وهي عبارة عن تلك العمليات التي تقيس الأداء الجاري وتقوده إلى أهداف معينة محددة مسبقاً، وهذا النوع من الرقابة لا يحقق الأهداف المرجوة من دون رقابة مستندية تؤكد صحة وسلامة البيانات المستخدمة كأدوات للتحليل.

**الرقابة الشاملة:** وهي تشمل الرقابة المحاسبية المالية والرقابة الاقتصادية التقييم الأداء والوقوف على تحقيق الأهداف البيان مدى صحة الحسابية الختامية والمراكز المالية وأنها تظهر المركز المالي الحقيقي للوحدة وتعتبر بصدق عن نتائج العمل<sup>1</sup>.

#### خامساً: الرقابة من حيث توقيت عملية الرقابة:

يمكن تصنيف الرقابة المالية إلى عدة أشكال، مع ملاحظة أن جميع هذه الأنواع تتداخل وتتكامل فيما بينها، وهي كالاتي:

**الرقابة السابقة:** وهذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، وتؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين والأنظمة المعمول بها وبالتالي فهي رقابة وقائية.

**الرقابة الآتية:** وهي الرقابة التي تتزامن مع تنفيذ الإيرادات والنفقات، قد يكون الجهاز المكلف بما جزء من الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية كأن يقوم المحاسب العمومي بمراقبة الأمر بالصرف، وهي تعتبر رقابة داخلية والهدف منها هو الوقاية من الوقوع في الأخطاء

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، صفحة 35-38.

**اللاحقة:** وهي التي تأتي بعد تنفيذ عمليات الميزانية، وتتم من طرف هيئات قد تكون تابعة للسلطة التنفيذية أو المستقلة عنها، هدفها التحقق من التنفيذ السليم وكشف الأخطاء والتجاوزات.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: تصنيفات الرقابة المالية وأليات تنفيذها

#### الفرع الأول: مراحل تنفيذ الرقابة المالية

إن القيام بعملية الرقابة المالية تمر بمراحل أو خطوات أساسية تتمثل فيما يلي:

**مرحلة الاعداد:** يجب تحضير فريق العمل الذي سوف يقوم بعملية الرقابة وتعد هذه المرحلة من المراحل الهامة لان اختيار افراد العمل الاكتفاء سوف ينعكس بصورة جيدة على باقي المراحل.

لذلك على المراقب المالي ان يتمتع بعدد من الخصائص منها:

- قدرة المراقب المالي على توفير معلومات دقيقة عن أوجه نشاط المنشأة المالي.
- الالمام بأوجه نشاط المنشأة الخاضعة للرقابة.
- قدرة المراقب المالي على الاتصال مع جميع إدارات المنشأة.
- اكتساب ثقة الاخرين الامر الذي يؤدي الى تسهيل مهمته في الرقابة وذلك من خلال تقديم المساعدة.
- القدرة على تحليل البيانات المتوفرة وتحويلها الى معلومات ذات فائدة.
- ان يتسم بالموضوعية والمرونة وبيتعد عن التحيز.

**مرحلة جمع البيانات:** في هذه المرحلة يقوم فريق عمل الرقابة بجمع البيانات المالية من مصادرها سواء كانت محفوظة في السجلات المحاسبية او المحفوظة على أجهزة الحواسيب واستخراج هذه البيانات وجدولها للقيام بالعملية التي تليها.

**مرحلة الفحص:** في هذه المرحلة يقوم المراقب المالي بمقارنة البيانات التي تحصل عليها مع ما هو مخطط يستعين المراقب المالي بأدوات الرقابة المالية وهي:

<sup>1</sup> مشعلي مريم وعثمانية نسرين، دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية في الإدارات العمومية، مذكرة ماستر جامعة 8ماي 1945، قلمه، دراسة حالة مركز التكوين المهني ة التمهين أومدور عبد الحق قالمه/1، السنة الجامعية 2016/2017، ص40.

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

**التحليل المالي:** يعتبر التحليل المالي الخطوة الأساسية في الرقابة المالية لأن هذه العمليات تتضمن مقارنة الخطط الموضوعية ومستوى تنفيذها. والمقارنة بين الفترات الزمنية المختلفة وبين المنشآت المتماثلة. وتتم عملية المقارنة من خلال تحليل القوائم المالية وذلك عن طريق الميزانية العمومية لحساب الدخل ومن خلال التحليل عن طريق النسب المالية المختلفة مثل نسب السيولة والربحية والعائد على الاستثمار.

**مرحلة التقارير المالية:** بعد الانتهاء من العمليات السابقة يأتي دور رئيس فريق عمل الرقابة لأعداد التقرير المالي للمدير ليصبح على علم بكل العمليات المالية أثناء تنفيذ الخطة المالية وعند الانتهاء منها.

وهذه التقارير يجب أن تكون مختصرة وذلك من خلال ما عرضها على شكل رسوم بيانية أو بأشكال أخرى تظهر مدى التغيرات المالية التي تحدث في المنشأة وتعرض أسباب الأشكال المالية.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: أساليب تنفيذ الرقابة المالية

لقد ذهب قوانين وأنظمة أغلب بتحديد أساليب معينة لتنفيذ الرقابة المالية كالآتي:<sup>2</sup>

#### 1. الرقابة الشاملة:

وفقاً لهذا الأسلوب تتولى جهات الرقابة إجراء رقابة عارمة وتفصيلية على جميع المعاملات المالية تمارسها الجهات الخاضعة للرقابة أو أنها تكون شاملة أو اجمالية أو قد يتم تحقيق الرقابة الشاملة على قطاع معين وفي مجال نوعي معين من مجالات الأعمال المالية للوحدة الإدارية؛ أو رقابة اجمالية على باقي المجالات.

#### 2. الرقابة الانتقائية:

<sup>1</sup> بشرى عز الدين، مرجع سابق. ص 19.

<sup>2</sup> عكاش اممر، دريد الصالح، دور الرقابة المالية في تسيير النفقات العمومية، مذكرة شهادة ماستر، جامعة اكلي محند اولحاج، البويرة 2016، ص48.

وفقا لهذا الأسلوب يتم اختيار عينة من بين المعاملات المالية المراد مراقبتها وفحص تلك العينة كنموذج قياسي للأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة. ويمكن استخدام أسلوب الرقابة الانتقائية بطرق متعددة وهي:

أ. **العينة العشوائية:** حيث يتم اختيار عينة او عينات معينة من المعاملات المالية بطريقة عشوائية واخضاعها للرقابة دون الحاجة الى اخضاع جميع المعاملات المالية في الوحدة الإدارية، ويتبع مثل هذا الأسلوب في المؤسسات والإدارات والشركات التي فيها اعمال مالية ضخمة او متعددة.

ب. **العينة الإحصائية:** وفقا لهذه الطريقة يتم تقسيم المعاملات المالية التي تقوم الجهة الخاضعة للرقابة على طبقات متشابهة ومتجانسة من ناحية الحجم والنوع ثم يتم اختيار عينة من كل طبقة على حدا.

ت. **العينة العنقودية:** حيث يتم اختيار عينة معينة، ويمتد هذا الاختيار الى مختلف مفردات موضوع المعاملة المالية التي تم اختيارها بحيث تمثل العينة مجموعة من المعاملات المالية لموضوعات مترابطة او ذات صلة بموضوع العينة المختارة وجدير بالذكر ان لكل أسلوب من أساليب تنفيذ الرقابة المالية عيوباً معينة فأسلوب الرقابة الشاملة من الصعب تطبيقه في الدول الحديثة بسبب كثرة المعاملات المالية او الرقابية الانتقالية فغاب عليه عدم الدقة والموضوعية في النتائج لأنها تتم بشكل انتقائي عشوائي غير معبر عن الأرقام الحقيقية.

3. **الرقابة المستمرة:** يتضح أسلوب الرقابة الداخلية التي يمارسها محاسب الإدارة، حيث يتم الفحص والمراقبة بشكل دائم للمستندات والقيود المحاسبية للجهة الخاضعة للرقابة طوال العام.

4. **الرقابة الدورية:** وتتم الرقابة على فترات دورية خلال السنة، كان تقوم أجهزة الرقابة الخارجية بمراجعات دورية لبعض الوحدات الخاضعة للرقابة، او في حالة جرد المخازن والعهد في فترات تحددها الإدارة او جهة الرقابة او في حالة اجراء الرقابة السنوية على الحسابات النهائية لكل عام وإصدار التقرير الرقابي السنوي.

**الفرع الثالث: مستلزمات تنفيذ الرقابة المالية**

لقد استمدت هذه الشروط او المقومات التي يجب ان يتصف بها نظام الرقابة المالية، والشروط التي يجب توفرها في من يمارس مهمة الرقابة والقواعد التي يجب ان يتبعها في عملية الرقابة، وقد اهتمت الجمعيات والهيئات العالمية الإقليمية والدولية المختصة بالرقابة المالية لهذه المستلزمات<sup>1</sup> ومن هذه الهيئات المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية واتحاد المحاسبين الدولي والمراجعين بإنجلترا وجمعية المحاسبين في أمريكا والمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة، كل هذه المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية منعت القواعد العامة والمقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية، فضلا عن المقومات الأساسية التي يجب توفرها في أجهزة الرقابة المالية والقائمين بمهمة الرقابة بصورة عامة. لذلك سنتطرق الى هذه المقومات وهي كالآتي:

### 1. المقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية:

هناك مقومات أساسية يجب توفرها في نظام الرقابة المالية ومن أهمها:

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

### 2. المقومات الأساسية لمن يتولى مهمة الرقابة المالية:

هناك مقومات أساسية يجب توفرها في كل من يقوم بمهمة الرقابة المالية ومن اهم هذه المقومات ما يلي:

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص 49-50 .

### 1. الاستقلالية والحماية:

لابد ان يتوفر للقائمين بأعمال الرقابة الاستقلال الذي يبعدهم عن الضغوط والمؤثرات الخارجية، فضلا عن الضمانات اللازمة لتحقيق الحماية لهم لضمان أداء عملهم الرقابي بإخلاص.

### 2. الخبرة والكفاءة:

يجب ان يتمتع القائمون بأعمال الرقابة المالية بالخبرة والكفاءة اللازمتين لأداء أعمالهم الرقابية بصورة صحيحة وقد اهتمت قوانين بعض الدول وبعض الأعراف المعتادة في الرقابة المالية بتحديد معايير وشروط معينة لمن يتولى مهمة الرقابة المالية في مختلف فروعها ومجالاتها، ومن اهم هذه الشروط والمعايير ما يلي:

- يتم اختيار الأعضاء الفنيين من ذوي الخبرة الطويلة لشغل الوظائف العليا وبشروط خاصة من ضمنها سن معينة وقدر كاف من النزاهة وان يكونوا من كبار موظفي الحكومة وان تكون لهم إجراءات خاصة في التعيين.
- يتم اختيار الأعضاء الفنيين في المستويات الوظيفية الدنيا من الخريجين في الفني الجامعات والمعاهد ومن المتخصصين في المحاسبة والاقتصاد والإدارة والقانون وذلك باختيار أفضل الكوادر من الخريجين.
- يتم تدريب الأعضاء الجدد مدة زمنية كافية في مجال تخصصاتهم قبل مباشرة اعمال الرقابة المالية.

### 3. العناية المهنية الحريصة:

لابد لمن يقوم بمهمة الرقابة ان يبذل العناية المهنية التي تتم عن الحرص القاطع في جميع مستويات الرقابة للوصول الى مكامن الاسراف والانحرافات والخلل في تنفيذ العمليات المالية فالمرقب المالي لابد ان يسخر إمكاناته كافة ليحصل على أكبر قدر ممكن من الأدلة والبراهين التي تدين مرتبكي المخالفات، وذلك من خلال الفحص والتمحيص والتدقيق المستندي والاستفسارات.<sup>1</sup>

ومن هنا نرى بانه لا يجوز للمراقب المالي ان يتهم غيره بالفساد المالي واستباحة المال العام من دون وجود ادلة ومستندات دامغة وقرائن قوية تثبت ادانة المتهم، هذه من جهة أخرى يجب ان

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق. ص51.

يكون المراقب المالي على علم تام بالقوانين والأنظمة المالية والحسابات والمستندات واللوائح لكي يعرف مدى خروج المستفيدين عن القانون ومدى سلامة التصرفات المالية.

### المطلب الرابع: الهيئات المكلفة بالرقابة المالية على النفقات العمومية

سننظر في هذا المطلب الى الرقابة القبلية (السابقة) والرقابة البعدية اللاحقة:

#### الفرع الأول: الرقابة القبلية على النفقات العمومية

##### أولاً: تعريف الرقابة المالية القبلية (سابقة) على النفقات العمومية

وهي الرقابة المانعة أو الوقائية بمعنى أنها تمنع الأخطاء أو التجاوزات قبل وقوعها، حيث يتم هذا النوع من الرقابة قبل استكمال عملية الصرف وعليه فإنها تقوم بالوقاية من الانحراف منذ البداية وتمارس من قبل سلطة الوصاية. وهذا النوع من الرقابة الكثير من المزايا نذكر منها:

- تدفع الموظفين إلى تحري الدقة في تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية.
- تعمل على التنبؤ بالمخاطر والتحذير منها قبل وقوعها كما تقلل من فرص ارتكاب الأخطاء
- وتجول دون حدوثها.
- رقابة وقائية تمنع حدوث أي خلل، فليس من مهامها الإجراءات العقابية عكس الرقابة اللاحقة التي هي رقابة علاجية حيث يكون الخلل المالي قد حدث ودوره يتمثل في تسوية الأوضاع ومعاقبة المتسبب فيها.<sup>1</sup>

ويشمل نظام الرقابة القبلية رقابة المراقب المالي، ورقابة المحاسب العمومي

#### ثانياً: المراقب المالي

المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية ويعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالميزانية، ويخضع المراقب المالي للسلطة المباشرة لوزير

<sup>1</sup> توابية حياة وزنداوي ابتسام، الرقابة المالية على النفقات العمومية، مذكرة ماستر، جامعة 08 ماي 1945 قالم، السنة الجامعية 2017 / 2018، ص 41.

المالية، وذلك وفق تنظيم إداري تمثله الأجهزة التالية على التوالي: المديرية العامة للموازنة، ثم المديرية الجهوية للموازنة، وأخيرا المراقبة المالية بالولاية.

### 1. مهام المراقب المالي:

حسب ما تنص عليه المادة 58 من القانون 90/21 فإن ممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة تستهدف ما يلي:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.
- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة، تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.
- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات، وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

### 2. مسؤولية المراقب المالي والمراقب المالي المساعد:

تتمثل مسؤولية كل من المراقب المالي والمراقب المالي المساعد فيما يلي:<sup>1</sup>

- يكون المراقب المالي مسؤولا شخصيا عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته وعلى التأشيرات؛ التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يبلغها.
- لا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه، خلال ممارسة مهامه، ملاءمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف.

وبهذه الصفة، لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف.

- المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود الاختصاصات، التي يخوضها إليه المراقب المالي، عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة السابقة على النحو المحدد في هذا المرسوم.
- يلزم المراقبون الماليون والمراقبون الماليون المساعدون بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطالعون عليها.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص 42.

وتوفر لهم الحماية أثناء ممارسة مهامهم من كل ضغط أو تدخل من شأنهما أن يضرًا بأداء مهمتهما.<sup>1</sup>

### ثالثا: المحاسب العمومي

لي ضمان سلامة تنفيذ الجيد لمختلف العمليات المالية والمحاسبية، تتدخل هيئات مختصة لضبط الإنفاق من خلال التحقق من سلامة النظم والإجراءات الخاصة بالإيرادات والنفقات العمومية، ولعل من أهمهم المحاسب العمومي، الذي يسهر على ضمان السير الحسن لتنفيذ الميزانية.

تم التطرق الى معلومات هذا الفرع في الجزء اللاحق في الفصل 2 ماهية ترشيد النفقات العمومية (المطلب الثاني تنفيذ النفقات العمومية الفرع الأول تنفيذ النفقات العمومية ثانيا المحاسب العمومي).

### الفرع الثاني: الرقابة المالية البعيدة اللاحقة عل النفقات العمومية

#### أولا: الرقابة اللاحقة (البعيدة) على النفقات العمومية

تمارس هذه الرقابة من طرف المفتشية العامة للمالية (IGF) والتي تقوم بمراقبة التسيير المالي والمحاسبي للمصالح التابعة للجامعات الإقليمية، الوصية، مثل وصاية الوالي على أعمال الولاية، مثلما تنص المادة 141 من قانون الولاية ولعل أهم مظهر للرقابة الإدارية هو الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية ومصالحها المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي بواسطة (IGF) أو المراقبين الماليين.

كما أن الرقابة اللاحقة هي رقابة ردعية وزجرية بالنسبة للمخالفين، تمارس عادة من قبل هيئات خارجية مثل البرلمان ومجلس المحاسبة والقضاء، وترمي إلى اكتشاف الانحرافات عن الخطط المرسومة وتحديد أسبابها وطرق علاجها.

وتتلخص في إعداد حسابات شهرية وربيع سنوية، يقوم المراقب المالي في كل وزارة أو مصلحة بمناسبة إعدادها لفحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة والمصلحة ويضع عن هذا كله

<sup>1</sup> بن عيسى مغربي ومحفوظ عبايدية، دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية، مذكرة ماستر، جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة، دراسة الحالة جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة، السنة الجامعية 2018/2019، صفحة 33.

تقريراً يرسله مع الحسابات إلى المديرية العامة للميزانية ووزارة المالية، وتشمل أيضاً بجانب الرقابة على الحسابات الرقابة على الخزينة وعلى المخازن للتأكد من عدم حدوث اختلاسات أو مخالفات مالية.

أما عيبها في أنها تتم بعد أن يحدث خرق القوانين وبعد أن تكون الانحرافات قد تمت قد يصب استرداد الأموال العمومية التي ضاعت نتيجة هذه الانحرافات.

### ثانياً: المفتشية العامة للمالية

تأتي المفتشية العامة للمالية كآلية للرقابة المالية، حيث تمثل هذه الهيئة جهازاً للمفتيش المالي، انشأ بغرض الحفاظ على المال العام.<sup>1</sup>

وتم التطرق إلى معلومات هذا الفرع في المبحث الثاني ماهية المفتشية العامة للمالية

### ثالثاً: رقابة مجلس المحاسبة

قبل الاستقلال كان نظام الرقابة المالية المطبق في الجزائر النظام الفرنسي أي كانت جميع الكيانات العمومية تخضع لرقابة مجلس المحاسبة الفرنسي.

وبعد الاستقلال تم إنشاء مجلس المحاسبة يتولى المهام الرقابية في مجال الرقابة على المالية العامة.

وستتطرق في هذا الفرع إلى تعريف مجلس المحاسبة ومجالات رقابة مجلس المحاسبة.

#### تعريف مجلس المحاسبة:

حسب المادة 02 من القانون: 20/95 المؤرخ في 17 يوليو لسنة 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة: يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمراقبة العمومية، وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، كما هو محدد في هذا الأمر، ويقوم بتسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبة والقوانين والتنظيمات المعمول بها.

<sup>1</sup> تروايمية حياة وزنداوي ابتسام، مرجع سابق صفحة 46.

## المبحث الثاني: ماهية المفتشية العامة للمالية

تهدف رقابة المفتشية العامة للمالية الى تطبيق التشريع المالي والمحاسبي من قبل مصالح الدولة والهيئات والمصالح والمؤسسات العمومية وصحة الحسابات وصدقها وانتظامها ومطابقة الإنجازات للوثائق التقديرية، تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية، وشروط استعمال الاعتمادات ووسائل المصالح والهيكل وتسييرها.

## المطلب الأول: النشأة والتنظيم الهيكلي للمفتشية العامة للمالية

تأتي المفتشية العامة للمالية كآلية للرقابة المالية، حيث تمثل هذه الهيئة جهازا للتفتيش المالي، انشا بغرض الحفاظ على المال العام.

### الفرع الأول: نشأة المفتشية العامة للمالية

تطور التنظيم القانوني للمفتشية العامة للمالية موازاة لمختلف التغيرات والتطورات السياسية والاقتصادية التي مر بها النظام القانوني الجزائري وذلك من غداة الاستقلال الى يومنا هذا.

أولا. مراحل تطور المفتشية العامة للمالية:

#### 1. المرحلة الأولى (1963. 1971)

يعود ذكر المفتشية العامة للمالية لأول مرة سنة 1963، وذلك ضمن المادة 03 من المرسوم رقم 127.63، والتي نصت على استحداث الهيئات الرقابية التالية والتي تتبع مباشرة لسلطة وزير المالية:<sup>1</sup>

- مجلس المحاسبة.
- لجنة الفحص للمؤسسات العمومية.
- المفتشية العامة للمالية.
- المراقب المالي للدولة.
- الوكالة القضائية للخزينة.

<sup>1</sup> هطال رفيق، قاسم مراد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة شهادة ماستر. المفتشية العامة للمالية كنموذج . جامعة اكلي محند كنموذج، البويرة 2018. ص47.

وأشارت انه سيحدد تشكيل ومهام وسير هذه الهيئات بنصوص قانونية لاحقة، وفي الواقع لم تأت هذه النصوص التطبيقية، بل تم ادماج مهام الرقابة والتفتيش ضمن مديريتين فرعيتين تابعيتين لمديرية الميزانية والرقابة على التوالي، مديرية فرعية للرقابة والمديرية الفرعية للتفتيش.

## 2. المرحلة الثانية (1971. 1980)

ابتدأت باستحداث مديرية التفتيش المالي والتي تتضمن مديريتين فرعيتين تضم كل منها اقسام ومكاتب، وهي:<sup>1</sup>

- المديرية الفرعية المكلفة بالرقابة الدائمة على المؤسسات العمومية.
- المديرية الفرعية المكلفة بتفتيش وتسيير مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والنصف عمومية والهيئات التي تحصل على أموال عمومية والمحاسبين العموميين والتفتيش المحاسبي والمالي للمؤسسات المسيرة ذاتها، وكل هيئة، ذات طابع اقتصادي او اجتماعي تابعة للدولة او لجماعة محلية.

وفي سنة 1980 تم انشاء رسميا المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 53.80 أنشئت كهيئة وطنية دائمة للرقابة موضوعة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية.

فخلال سبعة عشر (17) عاما كانت المهام المسندة للمفتشية العامة للمالية تقوم بها مديرية فرعية على مستوى وزارة المالية البعيدة التي تمارسها السلطة التنفيذية على الهيئات العمومية.

### ثانيا: تعريف المفتشة العامة للمالية

المفتشية العامة هيئة إدارية للرقابة اللاحقة على الأموال العمومية تابعة للإدارة المركزية لوزارة المالية. أنشئت بموجب المرسوم 53.80 المتضمن احداث المفتشية العامة للمالية، تخضع لسلطة الوزير المكلف بالمالية وتعد مؤسسة رقابية دائمة أساسية وهامة للدولة.

تنصب رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمختلف مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري الى جانب صناديق الضمان الاجتماعي وكذا الهيئات

<sup>1</sup> ريوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2011، ص 244.

ذات الصبغة الاجتماعية والثقافية، التي تستفيد من مساعدات مالية من الدولة او من الجماعات المحلية او هيئة عمومية، وهذا ما نصت عليه صراحة المواد الأولى والثانية من المرسوم رقم 5380 السالف الذكر.

يهدف أساس وجود المفتشية العامة للمالية الى ضمان التسيير الأمثل والفعال للاعتمادات المالية واستعمالها استعمالا فعالا وعقلانيا من قبل المؤسسات الموضوعة تحت تصرفها، وقمع الاختلاس والتبذير والتلاعب بالأموال.

### الفرع الثاني: التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية

#### أولا: رئيس المفتشية العامة للمالية

يدير المفتشية العامة للمالية رئيس المفتشية العامة للمالية، يعين بمرسوم رئاسي يصدر بناء على اقتراح وزير المالية.

يمارس رئيس المفتشية العامة للمالية السلطات والصلاحيات الآتية.

- يمارس السلطة الرئيسية او السلمية على جميع المستخدمين، سواء مستخدمي الهياكل المركزية او الهياكل اللامركزية ويضمن إدارة وتسيير هؤلاء المستخدمين وكافة وسائل المفتشية العامة للمالية.
- يسهر على حسن سير الأجهزة اللامركزية والجهوية، وعلى حسن تنفيذ عملية الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بهذه الأجهزة.<sup>1</sup>

#### ثانيا: الهياكل المركزية:

تشتمل المفتشية العامة للمالية على هياكل عملية الخاصة بالرقابة والتقويم وهياكل للدراسات والإدارة والتسيير، يشرف على ادارتها وتنظيمها رئيس المفتشية العامة للمالية الذي يعين بمرسوم ويسهر على تنفيذ البرنامج المسطر للرقابة والتقويم، وإدارة وتسيير كل المستخدمين والوسائل المادية والمالية الموضوعة تحت تصرفه فهو يمارس السلطة السلمية على مجموع مستخدمي المفتشية، اذ ان اختصاصه يمارس بواسطة اقسام المراقبة والتقويم ومديريات الدعم والمديريات الجهوية.

<sup>1</sup> هطال رفيق، قاسم مراد، نفس المرجع السابق ص 53. 54.

### 1. الهياكل العملية للرقابة والتقييم:

تنقسم إلى ثلاثة أقسام كل قسم يضم أربع مديريات فرعية موزعة توزيعاً شاملاً حسب قطاعات محل الرقابة.

فكل قسم يرأسه رئيس يعين بمرسوم وباقتراح من رئيس المفتشية.

أ. قسم الرقابة والتقييم الإدارات السلطة والوكالات المالية وقطاعات أخرى:

وتشمل:

- المديرية الفرعية لإدارات السلطة.

- المديرية الفرعية للجماعات الإقليمية.

ب. قسم الرقابة والتقييم الأعمال التكوين والبحث والثقافة والاتصال والفلاحة والصيد البحري والغابات:

ويضم:

- المديرية الفرعية للاتصال والثقافة.

- المديرية الفرعية للتكوين العالي والبحث العلمي.

- المديرية الفرعية للفلاحة الصيد البحري والغابات.

- المديرية الفرعية للتربية والتكوين.

ت. قسم الرقابة والتقييم للأعمال الاجتماعية والمالية والمصالح والانجاز:

ويضم:

- المديرية الفرعية للصحة العمومية والضمان الاجتماعي.

- المديرية الفرعية للمؤسسات المالية.

- المديرية الفرعية للنقل والتوزيع والسياحة والمواصلات اللاسلكية والخدمات الأخرى.

- المديرية الفرعية للأشغال العمومية والبناء والري.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص 51.

فهيكل الرقابة والتقويم عموماً وبالتعاون مع الهياكل الأخرى، تسهر على تنفيذ تدخلات المفتشية العامة للمالية، ولاسيما تنفيذ البرنامج السنوي المسطر لهذا الغرض داخل إطار اختصاصاتها.

## 2. هياكل الدراسات والإدارة والتسيير:

هذه الهياكل تقوم بوظائف الدعم التقني والدعم المادي لمستخدمي المفتشية العامة للمالية فمن ناحية الدعم التقني تسعى دوماً لتطوير إجراءات الرقابة والبحث عن الفعالية في تنفيذها.

أما من ناحية الدعم المادي فتهم بمجمل القضايا المتعلقة بتوفير الوسائل المادية الضرورية للمستخدمين، والسهر على تكوينهم وتحسين مستواهم لمواجهة التطورات العلمية والتقنية في مجالي المحاسبة والتسيير، حتى يتسنى لهم أداء أعمالهم الرقابية والتحكم في المواضيع الموكلة لهم.

هذه الهياكل تضم ثلاث مديريات هي:<sup>1</sup>

- مديرية المناهج والتلخيص.
- مديرية الدراسات والوثائق.
- مديرية الإدارة والوسائل.

فالوسائل التقنية من اختصاص مديرتي المناهج والتلخيص والدراسات، التي تضم كل واحدة منها رؤساء دراسات، فالأولى تشمل على:

- رئيس الدراسات المكلف بالمناهج وضبط المقاييس.
- رئيس الدراسات المكلف بالبرامج والتلخيص.

والثانية تشمل بدورها على:

- رئيس الدراسات المتعلق بالوثائق والمطبوعات.
- رئيس الدراسات المكلف بالإعلام الآلي.
- رئيس الدراسات المتعلق بجمع المعطيات وتحليلها.

أما بالنسبة لهياكل الإدارة والتسيير فهي تشمل على:

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص 52.

- المنيرية الفرعية للميزانية والمحاسبية.
- المديرية الفرعية للوسائل والشؤون العامة.
- المديرية الفرعية للمستخدمين والتكوين وتحسين المستوى.

جاءت هذه الهياكل نتيجة الاستقلالية المالية لهذه الهيئة الرقابية، ونورها يتمثل في تسيير الوسائل المادية والبشرية.

أما ما يميز أعمالها فير احترام المبدأ الذي أنشأت من أجله المفتشية، ألا وهو الرقابة المالية وعليه فهي تهتم أكثر بالتكوين وتحسين المستوى، إلا أنه رغم العناية التي تولي نظريا لوظيفة التكوين بمختلف صورها فإن النتيجة العملية لهذه العناية تبقى غير مقنعة.

ولقد أعيد تنظيم هياكل المفتشية العامة للمالية نهاية سنة 2008، بموجب المرسوم التنفيذي 08-273

المتضمن الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية،<sup>1</sup> والتي بموجبه تنظم المفتشية إلى هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم. هياكل الدراسات والإدارة والتسيير، موضوعة تحت سلطة رئيس المفتشية كما يلي:

أ. رئيس المفتشية العامة للمالية:

ب. الهياكل العملية للرقابة والتدقيق والتقييم:

توزع المهام العملية للرقابة والتدقيق والتقييم المفتشية العامة للمالية على أربعة مراقبين عامين ويمارس كل منهم الرقابية على مجموعة من القطاعات كما يلي:

- المراقب العام المالية المكلف برقابة وتدقيق وتقييم خبرة الكيانات التابعة للقطاعات منها، إدارة السلطة، الوكالات المالية، الجماعات المحلية.
- المراقب العام المالية المكلف برقابة وتدقيق وتقييم وخبرة الكيانات التابعة للقطاعات.
- منها، التعليم العالي والبحث العلمي، التربية والتكوين، الشباب والرياضة.
- المراقب العام المالية المكلف برقابة وتدقيق وتقييم خبرة الكيانات التابعة للقطاعات.
- منها، الري، الأشغال العمومية السكن.
- المراقب العام المالية المكلف برقابة وتدقيق المؤسسات العمومية الاقتصادية المؤسسات.

<sup>1</sup> المرجع السابق ص 53.

- المالية العمومية، القروض الخارجية.

ت. هياكل الدراسات والإدارة والتسيير:

هذه الهياكل تقوم بوظائف الدعم التقني والدعم العادي لمستخدمي المفتشية العامة للمالية وتضم مديرية برنامج والتحليل والتلخيص، مديرية المناهج والتقييس والإعلام، مديرية إدارة الوسائل.

### المطلب الثاني: الإطار العام للمفتشية العامة للمالية

إن المفتشية العامة للمالية باعتبارها الهيئة الرقابية الدائمة، فإن لها صلاحيات واختصاصات جاء بها المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، يمكن ردها إلى اختصاصين أساسيين:

الفرع الأول: اختصاصات المفتشية العامة للمالية:

أولاً: الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية:

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية) والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وتمارس الرقابة أيضا على:<sup>1</sup>

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري، وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة، أو الهيئات العمومية.
- كل مؤسسة أخرى مهما كان نظامها القانوني.

كما يمكن أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة، أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية، أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان.

ثانياً: الدور الاستشاري للمفتشية العامة للمالية:

وهي تلك الإجراءات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية من أجل تقييم النشاط الاقتصادي والمالي للمؤسسات المعنية برقابتها، حيث تتولى إعداد تقرير تسجل فيه كل الآراء والملاحظات

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص 54.

التي تم جمعها من قبل المفتشية العامة للمالية المتعلقة بفعالية التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسات والمصالح التي قام أعوان المفتشية بالتحقيق فيها. إضافة إلى تقييم أداءات أنظمة الميزانية.

تقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية والنتائج المترتبة عنها، وفي إطار ذلك تتولى ما يلي:<sup>1</sup>

- القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية وفعالية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى.
- إجراء دراسات مقارنة وتطويرية لمجموعات قطاعات أو ما بين القطاعات.
- تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية، وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي وذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة.
- تحديد مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف المحددة والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه، وتحليل أسباب ذلك.

#### الفرع الثاني: مجال رقابة المفتشية العامة للمالية

تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة والتدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة خصوصا ما يلي:

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي.
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك.
- إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.
- دقة المحاسبة وصدقها وانتظامها.
- شروط تعبئة الموارد.
- تسيير اعتمادات الميزانية، وكذلك شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية.
- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب من الهيئة العمومية.

ويتمثل مجال رقابة المفتشية العامة للمالية فيما يلي:

<sup>1</sup> بورد مين سارة، بوسالم حنان، دور المفتشية العامة للمالية في الرقابة على أموال المرافق العامة، مذكرة شهادة ماستر، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، السنة الجامعية 2016/2017، 73-74.

أولاً: مجال الرقابة من حيث الأشخاص:

تقوم المفتشية العامة للمالية دورياً برقابة موسعة وبتفتيش مصالح الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة أو وصاية الوزير المكلف بالمالية، وكذا بتقدير نشاط وفعالية المصالح الرقابية التابعة له.

ثانياً: مجال الرقابة من حيث المكان:

ويقصد بمجال الرقابة من حيث المكان الاختصاص الإقليمي للمفتشية العامة للمالية فالمفتشية العامة للمالية تجري مراقبتها بناء على وثائق وفي عين المكان وبصورة فجائية وبدون إعلام مسبق للإدارة، فيما يخص المهام المتعلقة بالدراسات والخبرات فإنها تكون موضوع تبليغ مسبق، ويجب على مسؤولي المصالح والهيئات المراقبة ملزمين بتقديم الوثائق والمستندات الضرورية لعملية الرقابة أو العرقلة أو امتناع يشكل خطر جسيم.

كما يمكن للمفتشية أن تقوم برقابة وتدقيق وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية بناء على طلب السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.<sup>1</sup>

غير أن المؤسسات العمومية الاقتصادية المكلفة بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية تخضع للرقابة الخارجية من المفتشية العامة للمالية حسب الكيفيات المنصوص عليه بالنسبة للمؤسسات والإدارات العمومية.

عند معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال المهمة تعلم المفتشية العامة للمالية فوراً السلطة السلمية أو الوصية، حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة.

كما تقوم المفتشية العامة للمالية دورياً برقابة موسعة وبتفتيش مصالح الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة أو وصاية الوزير المكلف بالمالية، وكذا بتقدير نشاط وفعالية المصالح الرقابية التابعة له.

كذلك تنسق المفتشية العامة للمالية نشاطها مع نشاطات المفتشيات العامة للدوائر الوزارية بغية التكامل في قيادة برامج التدخل الموكلة لهذه الهيئات الرقابية.

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 75-76.

وتتم تدخلات المفتشية العامة للمالية في عين المكان وعلى الوثائق، وتكون الفحوص والتحقيقات فجائية، كذلك تكون مهمات الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات موضوع تبليغ المسبق.

### الفرع الثالث: مميزات ووسائل تدخل المفتشية العامة للمالية:

تتميز المفتشية العامة للمالية بعدة مميزات ووسائل ستفصل فيها من خلال ما يلي:

#### أولاً: مميزات رقابة المفتشية العامة للمالية:

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابة بمعية أي أنها تتدخل أنجاز عمليات التسيير المالي والمحاسبي، ويمكن في بعض الحالات التدخل أثناء أنجاز العمليات في إطار التحريات، مقارنة برقابة المراقب المالي أو المحاسب العمومي، ورقابة أثناء التنفيذ مقارنة برقابة مجلس المحاسبة وتتميز بما يلي:

- أنها رقابة انتقائية فهي تنصب على وزير المالية الذي يقوم بتحديد البرنامج وذلك باقتراح من المفتش العام، الذي يأخذ بعين الاعتبار التدقيق في التدخلات التي تكتسي طابع مالي ومحاسبي، والتي يتم انتقاؤها بناء على مجموعة من الوحدات الأساسية، وفي هذه الحالة يتم استثناء بعض المشاريع التي تكون ممولة من طرف الدولة.
- أنها رقابة وقائية وذلك من أجل تحسين وتنظيم فعالية الوسائل والأساليب وطرق الدبيرات، وذلك بإدلاء الملاحظات والآراء بشأن تقارير التفتيش، وكذلك تقديم بعض التوصيات والاقتراحات التي يقوم المفتشون بإدلائها من أجل تفادي أي أخطاء أو مخالفات مالية.
- أنها رقابة شاملة، أي أنها تنصت على مختلف مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية والمؤسسات والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.
- أنها رقابة موضوعية تحافظ على السر المهني وتلقى الآراء والملاحظات على أساس وثائق ثابتة.
- أنها رقابة اقتصادية أي تأسس على ترشيد وعقلنة استعمال الموارد المتاحة بطريقة تؤدي إلى مطابقة التوقعات الميزانية للأهداف المبرمجة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 77-78.

ثانيا: وسائل تدخل المفتشية العامة للمالية:

وسائل التدخل وكيفية إعداده:

إن الوسائل المتاحة لتنفيذ تدخلات المفتشية العامة للمالية في إطار الصلاحيات الموكلة لها الإجراء الرقابة والتمويل، تتمثل في مفتشي المالية الذين يشكلون وحدات تدخل تدعى بالبعثات والفرق التفتيشية، هاتين الوحدتين هما الوسيلتان اللتان تتميز بهما المفتشية العامة للمالية في أداء تدخلاتها.

### 1. البعثة التفتيشية:

تعتبر البعثة التفتيشية الوحدة الأساسية لتدخل المفتشية العامة للمالية في تنفيذ برنامجها السنوي، إذ تستند إليها المهام الأكثر أهمية كالتالي تتعلق بالتحقيق والتدقيق في مسائل النجاعة المتعلقة بقطاعات حساسة.

وتتكون البعثة التفتيشية من عدد متغير من الفرق تتراوح من 2 إلى 3 فرق، وكل فرقة تحتوي على 2 إلى 3 مفتشين يقودها في ذلك رئيس البعثة.<sup>1</sup>

### 2. الفرقة التفتيشية:

تعتبر الفرقة التفتيشية خلية تدخل قاعدية، وتتولى إنجاز المهام التفتيشية العادية وفي مجالات معينة وضيقة.

ويمكن تقسيم البعثات والفرق التفتيشية إلى نوعين حسب طبيعة المهام المسندة إلى كل واحدة منها، بحيث توجد بعثات وفرق تفتيشية متعددة الوظائف وأخرى متخصصة.

### - الفرق والبعثات المتعددة الوظائف:

هي تلك التي تنفذ أعمالها التنسيقية على الصعيد المحلي، أي المتواجدة على المستوى المديرية الجهوية، حيث تعتبر الخلية القاعدية للتدخل في المصالح الخارجية للمفتشية.

<sup>1</sup> سطات رفيق وقاسم مراد، الرقابة على النفقات العمومية (مفتشية العامة للمالية كنموذج)، مذكرة شهادة ماستر، جامعة ألكلي محند الحاج، بويرة، السنة الجامعية 2018، ص 66.

- الفرق والبعثات المتخصصة:

هي تلك التي تقوم بمهامها في مجال معين ومدقق وفي إقليم جغرافي محدد، وتتواجد هذه الوسائل عموماً على المستوى المركزية للمفتشية العامة للمالية في كل وقت.

3. تحضير المهمة التفتيشية:

إن تدخلات المفتشية العامة للمالية يتم حسب برنامج سنوي، تعده مديرية المناهج والتخليص بالتعاون مع الهياكل المركزية الأخرى، ويضبط هذا البرنامج من طرف الوزير المكلف بالمالية بقرار حسب الأهداف المحددة، وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة.

وعلى هذا الأساس فإن تدخلات المفتشية العامة للمالية لا تتم عشوائياً، وبصفة غير منتظمة بل تكون حسب البرنامج المسطر مسبقاً، إلا أن بعض الاستثناءات يمكن أن تحدث بناءً على تسخير من هيئة مؤهلة للتحقيق في بعض القضايا العاجلة.

وعموماً يتم تحضير الهيئة وتنظيم المهمة التفتيشية قبل التنقل إلى عين المكان، إذ يتطلب ذلك إتباع عينة من الإجراءات التي من شأنها توضيح المهمة وتسهيل عناصر أدائها، وتتمثل هذه الإجراءات في:

- في مرحلة أولى وسابقة التدخل يتم التعرف على المؤسسة أو الهيئة المراد مراقبتها أو التحقيق فيها، وذلك بالاطلاع على مختلف النصوص التي تحكمها (نصوص إنشائها، الاسم الكامل المؤسسة، عنوانها وطبيعة نشاطها...)<sup>1</sup>

والاطلاع على التدخلات السابقة لهذه المؤسسة أو الهيئة المعنية بالرقابة، من خلال التقارير المحفوظة داخل أرشيف المفتشية.

عادة ما تكون تدخلات المفتشية بصورة مباغته، أما إذا تعلق الأمر بطلب من الهيئة نفسها لإعداد تدقيق أو مراجعة نشاطها أو دراسته، ففي هذه الحالة يتم الاتصال بين المفتشية ومسؤولي المؤسسة لتحديد أهداف التدخل ودوافعه.

• وفي مرحلة لاحقة وبالتنسيق مع مديرية المناهج والتخلص، يقوم المفتشون بإنجاز الأشغال التحضيرية والتحليلية المرتبطة بتدخلات المفتشية ومن بينها:

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 66-67-68.

- اقتراح تركيبة البعثات والفرق التفتيشية، وهذا بتحديد عدد المفتشين المكونين لكل فرقة أو بعثة.
- إعداد دليل منهجي وعلمي لفحص ومراجعة المحاسبة ورقابة التسيير والإرشادات الخاصة بالتقويم الاقتصادي.

- اقتراح إجراءات مناسبة قصد فعالية المهمة.

- تحضير يومية التدخل وتزويد المفتشين بالوثائق والمعلومات الضرورية للقيام بالمهمة.

وبعد الانتهاء من تحضير المهمة تنتقل الفرقة أو البعثة التفتيشية إلى عين المكان، وهذا بعد إشعار مسبق أو بصفة مفاجئة وذلك حسب الرقابة المراد تطبيقها.

#### الفرع الرابع: كيفية تدخل المفتشية العامة للمالية في العمل الرقابي:

لتحقيق المفتشية العامة لأهدافها بمهامها على النحو المطلوب وجب وضع إجراءات فعالة، وذلك من خلال توضيح وضبط هذه الإجراءات وكذا السهر على احترام هذه الإجراءات، سواء من القائمين بالرقابة أو حتى المطبق عليهم هذه الرقابة، ومن أجل التعرف على هذه الإجراءات وتوضيحها على النحو المطلوب قمنا بدراستها من خلال ما يلي:<sup>1</sup>

#### أولاً: البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية في العمل الرقابي:

خلال الشهرين الأولين من كل سنة تحدد عمليات الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي يعد من قبل القائمين على هذا العمل ثم يعرض على الوزير المكلف بالمالية، ويتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة، كذلك يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج وهذا بطلب من السلطات م 13 من المرسوم 08/272، وذلك إذا تعلق الأمر بقضايا مستعجلة أو بتسخير من القضاء، فعند إعداد هذا البرنامج السنوي يجب أن يحتوي على مختلف المهام التي ستجز خلال السنة، ويحدث هذا من خلال توزيعها على مدار السنة على مختلف المديريات الجهوية، وهذا حسب المناطق، وحسب حجم النشاطات، أما بخصوص تاريخ القيام بالمهمة فيتولى كل مدير بعثة تحديده مع الأخذ بعين الاعتبار سلم الأولويات.

<sup>1</sup> بودر مين سارة، بوسالم حنان، المرجع السابق، ص 81.

ثانيا: سير المهمة التفتيشية:

عند الانتهاء من القيام بإعداد البرنامج السنوي، وبعد إقراره يتولى رؤساء الأقسام بالتنسيق مع المدراء الجهويين توزيع المهام على الفرق، والبعثات التفتيشية التي تسهر على التحضير لها، وتنظيمها على الوجه المطلوب، وهذا يتم حسب ما يلي:

### 1. التحضير للمهمة التفتيشية:

هذه المرحلة تسير تحت إشراف المكلفين بالتفتيش انطلاقا من الأعمال التمهيديّة المتمثلة في التعرف

على الهيئة التي تخضع للرقابة، وهذا انطلاقا من النصوص التأسيسية، ومختلف التعديلات التي لحقت بها، وكذا مختلف الوثائق الخاصة بها، إضافة إلى الأرشيف المتواجد على مستوى المفتشية العامة للمالية أو أي هيئة رقابية أخرى حول الإدارة الخاضعة للرقابة، وكذلك يمكن اللجوء للهيئات الخارجية للحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات حول نشاط الهيئة أو معاملاتها المالية، بصدد ذلك يتم الاتصال بالهيئة أو المصلحة التي سيتم مراقبتها من أجل القيام بعملية الاستطلاع التي يمكن أن تكون فجائية، ولا يجب أن تتجاوز أسبوعا للتحدث، وبالتالي وضع أهداف دقيقة للتدخل، وتحديد رزنامة العمل الذي يفترض

إتباعه للقيام بالعملية التفتيشية على أحسن وجه، وتكون فعالة.

### 2. تنفيذ المهمة الرقابية:

تكون هذه العملية من خلال فحص ومراجعة الوثائق من ناحية الشكل والمضمون.<sup>1</sup>

#### أ. فحص الوثائق من ناحية الشكل:

ويكون ذلك من خلال التأكد من وجود الوثائق المالية، والمحاسبة، ميزانية حساب إداري سجلات الجرد... ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

#### ب. فحص الوثائق من ناحية المضمون:

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 81-82.

و هنا يقوم المفتشون بفحص الصندوق ومراقبة الأموال، والقيم ومقارنتها مع العمليات المسجلة أو معاينة الوثائق الثبوتية، تبعا ذلك يتم إعداد محضر يتضمن كل الملاحظات المسجلة يقوم بإمضائه كل المفتشين والمحاسب العمومي، ويعقد اجتماع مع مسؤولي الهيئة الخاضعة للرقابة لإخبارهم بتقديم بعثة التحقيق، وهذا لتسهيل عملية الرقابة، ومعرفة تنظيم الهيئة، بعد ذلك تنتقل الرقابة إلى المسيرين وذلك بالتحقيق في المحاسبة المادية، والعمليات المسجلة، والوثائق الثبوتية المرافقة لها ومدى مطابقتها، فإذا تبين وجود نقائص يمكن للمراقب أن يطلب من المحاسبين القيام بضبط هذه المحاسبية وإعادة ترتيبها في الحال، أما إذا لم تكن المحاسبة موجودة أو أنها متأخرة لدرجة أنه لا يمكن مراجعتها، يحرر المفتش محضر عدم وجود يقدمه إلى السلطة الوصية المختصة، حيث يأمر وزير المالية بإجراء خبرة لإنشاء المحاسبية، وإذا تأكد المفتش من وجود اختلاسات أو مخالفات خطيرة تمس بتسيير الهيئة الخاضعة للرقابة، يتم إعلام رئيس المهمة الذي يعلم فورا رئيس المفتشية العامة المالية.

#### ت. تحرير التقرير:

بعد الانتهاء من جميع المراحل التي سبق التحدث عنها يتم إعداد تقرير أساسي يحتوي على اقتراحات القائمين بهذه الرقابة في مجال تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة، كذلك يمكن أن يحتوي على كل الاقتراحات الكفيلة بتحسين الأحكام التشريعية التي تحكمها المادة 21 من المرسوم 08/272 يبلغ مسير الهيئة المراقبة، وكذا وصايته بالتقرير الأساسي، ويجب على مسير المصالح في هذه الحالة أن يجيبوا لزوما في أجل أقصاه شهرين على الملاحظات التي تحتويها هذه التقارير، وكذلك عليهم أن يعلموا بالتدابير المتخذة حيال ذلك، وهذا في إطار التمكن من تنفيذ ما يسمى بالإجراء التناقض .

حسب المادة 24 من ال مرسوم 08/272 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة.

أنه يترتب على جواب المسير على التقرير الأساسي إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي، ويعرض هذا التقرير نتيجة المقارنة بين المعايينات المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير الكيان المراقب.<sup>1</sup>

يبلغ التقرير التلخيصي مرفقا بجواب المسير للسلطة السلمية للكيان الخاضع للرقابة كذلك وبالإضافة إلى التقارير التي يتم إعدادها بعد نهاية كل عملية، تقوم المفتشية العامة المالية بإعداد

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 83-84.

تقرير سنوي يتضمن حصيلة أعماله، ويقدم إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> بودر مين سارة، بوسالم حنان، المرجع السابق، ص4.

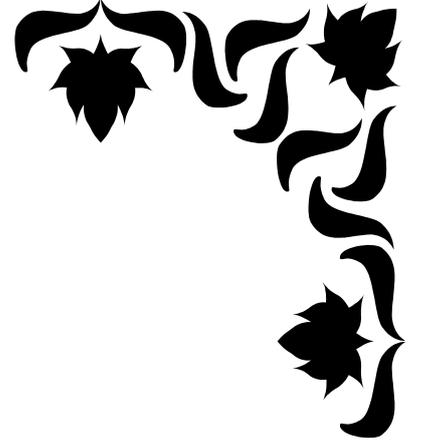
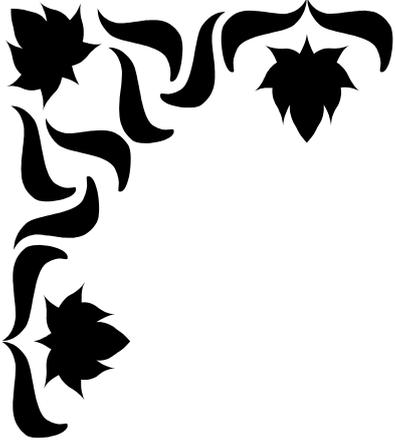
## خلاصة:

من خلال دراستنا لهذا الفصل نستنتج ما يلي:

تكمن مهمة الرقابة أساسية للحفاظ على المال العام، وهذه الضرورة يجب أن تتناسب مع الآليات والأنظمة الحديثة، لذلك يجب البحث عن الفعالية في التسيير الحكومي باعتباره عامل أساسي للنمو واستقرار الأموال العامة، ومما لا شك فيه أن نجاح أي عملية تنموية يرتبط بشكل أساسي بالقضاء على الفساد والرشوة والاختلاس وتحقيق أكبر قدر ممكن من الإصلاحات في الجانب المالي والمحاسبي.

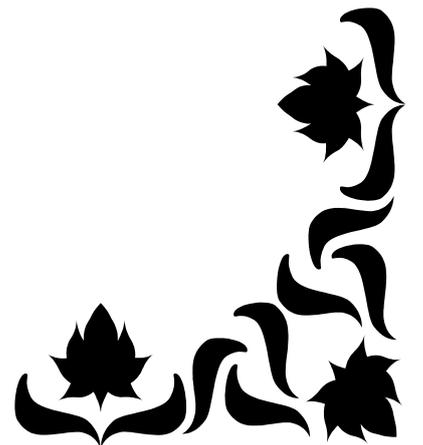
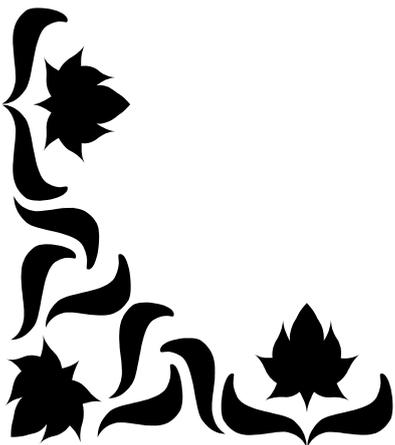
إن المفتشية العامة جهاز ذو طبيعة إدارية محضة يتسم بالدقة ويتكون من هيئة من المفتشين تشمل مهامهم الرقابية جل الهيئات العمومية، ويوفر القانون لأعضائها نظاما متميزا يهيئ لهم كافة الظروف الملائمة للرقابة والتفتيش والتدقيق، وتتبع تنفيذ الاعتمادات المالية للميزانية وكافة الأموال العمومية، وذلك على أساس إجراءات تفتيش معينة وضوابط خاصة تنظم عملها.

تعتبر رقابة المفتشية العامة للمالية من أهم أنواع الرقابة على المصالح والمؤسسات والوحدات الحكومية، لذلك أولها المشرع الجزائري أهمية بالغة منذ الاستقلال بإصداره عدة نصوص تنظيمية منظمة لها، لكن وعلى الرغم من المحاولات التي تمت خلال السنوات الأخير سواء فيما يتعلق بوضع مخطط استراتيجي لبرامج تدخلات المفتشية العامة للمالية في مجال التدقيق والمراقبة وتتبع الإصلاحات لهذه الهيئة، وتوضيح مجالات تدخلاتها واثارها القانونية.



## الفصل الثاني:

ماهية ترشيد النفقات العمومية



**تمهيد:**

تعتبر النفقات العمومية الوسيلة الأساسية التي يقوم عليها تدخل الدولة في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتي تترجم سياسة الحكومة ومدى نجاعة برابحها لتلبية الحاجات العامة للأفراد وسعية وراء تحقيق أكبر نفع عام بجميع أفراد المجتمع.

ونظرا للتطور المستمر لاحتياجات الأفراد ورغباتهم والذي أدى إلى زيادة النفقات العمومية، اتخذت الدولة إجراءات تنظيمية فرضت على المؤسسات العمومية كالرقابة المالية، التي تلعب دور في ضمان الوقاية من الأخطاء والانحرافات وتصحيح الأداء.

في هذا الفصل سندرس ترشيد النفقات العمومية من خلال مبحثين:

المبحث الأول: مدخل مفاهيمي للنفقات العمومية

المبحث الثاني: ترشيد النفقات العمومية

### المبحث الأول: مدخل مفاهيمي للنفقات العمومية

لكي تحقق الدولة أهداف المجتمع وإشباع حاجاته العامة تلجأ الدولة للإنفاق العام والذي يعتبر الأداة المالية الرئيسية للدولة، فأول عمل تقوم به هو تحديد نفقاتها العامة، بعد ذلك تقوم بتحديد مجموعة إيراداتها، فالإنفاق العام يعكس فعالية الحكومة ومدى تأثيرها على مختلف الأنشطة.

### المطلب الأول: ماهية النفقات العمومية

تشكل النفقات العامة القسم الأكبر من مكونات الميزانية العامة للدولة، وتعتبر من أهم سياسات الدولة الرامية إلى تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

### الفرع الأول: مفهوم النفقات العمومية

ازداد الاهتمام بدراسة النفقات العامة باعتبارها إحدى الأدوات التي تكمن الدولة من تحقيق أهدافها المرسومة، حيث أدى زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لتحفيز النمو الاقتصادي والرفاهية للمجتمع إلى توسع في الإنفاق العام، وما صاحبه ذلك من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية انعكست مباشرة على المجتمع، حيث ازدادت النفقات العامة مع تطور دور الدولة.<sup>1</sup>

### تعريف النفقات العمومية:

هناك عدة تعريفات للنفقات العامة من بينها:

تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة، بواسطة إدارتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة، لتلبية الحاجات العامة للمجتمع، كما تعرف على أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عام.

تعرف كذلك بأنها ' مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة.

من خلال هذه التعاريف يمكننا استخلاص الأركان الأساسية للنفقة العمومية وهي ثلاثة:

<sup>1</sup> بلقاضي ايمان، دور الرقابة في تسيير النفقات العمومية، مذكرة ماستر، دراسة حالة كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التطبيقية، ام بواقي السنة الجامعية 2021/2020، ص33.

أولاً: شكلها:

تكون النفقة العمومية في شكل مبلغ نقدي، حيث تقوم الدولة بدورها في الإنفاق العام باستخدام مبلغ نقدي ثمنا لما تحتاجه من منتجات، سلع وخدمات من أجل تسيير المرافق العامة، وثمرنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الاستثمارية التي تتولاها، ولمنح المساعدات والإعانات الاقتصادية واجتماعية وثقافية والمختلفة وغيرها.

ثانياً: مصدرها:

يقع في عداد النفقات العامة على النفقات التي يقوم بها الأشخاص المعنوية العامة وهم أشخاص القانون العام وتتمثل في الدولة على اختلاف أنظمتها جمهورية أو ملكية أو رئاسية ومن استبدادية إلى ديمقراطية والحكومات المركزية والمحلية بما فيها الشركات والمؤسسات العامة.

ثالثاً: الهدف منها: يشترط أن يكون الغرض من النفقة العمومية هو تحقيق المنفعة العامة.

الفرع الثاني: تقسيم النفقات العمومية

بعد تطرقنا لاهم تعريف النفقات العمومية سنطرق الى تقسيمها والتي يقصد به تلك الممارسات والتطبيقات التي تعتمد وتلجا اليها مختلف الدول بشأن تنظيم نفقاتها، ومن اهم التقسيمات ما يلي:

أولاً: التقسيم العلمي للنفقات العمومية

1. تقسيم النفقات من حيث دوريتها: تنقسم إلى:<sup>1</sup>

أ. النفقات العادية: هي التي تجدد كل فترة زمنية أي كل سنة مرتبات العاملين والمهام اللازمة لسير المرافق العامة.

ب. النفقات الغير عادية: هي تلك التي لا تتكرر كل سنة وبصفة منتظمة في الميزانية، بل تدعو الحاجة إليها في فترات متباعدة كالحروب، الكوارث الطبيعية والاستثمارات الكبرى.

2. تقسيم النفقات من حيث طبيعتها: يتكون هذا التقسيم إلى نوعين:

أ. النفقات الحقيقية: هي التي تقدمها الدولة مقابل حصولها على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، ومن أمثلة ذلك النفقات الاستثمارية أو الرأسمالية، نفقات تسيير المرافق العامة.

<sup>1</sup> نفس لمرجع السابق ص 34.

- ب. **النفقات التحويلية:** هي تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على رؤوس أموال وخدمات، بل تتركز على تحويل جزء من الدخل القومي من الفئات الاجتماعية كبير الدخل إلى بعض الفئات الاجتماعية صغيرة الدخل كمشروع بناء دار خيرية أو ملجأ للعجزة.
3. **تقسيم النفقات من حيث غرضها:** تنقسم النفقات حسب الوظائف الأساسية إلى:
- أ. **النفقات الإدارية:** هي التي تتعلق بسير المرافق العامة مثل: الدفاع؛ الامن؛ العدالة
- ب. **النفقات الاجتماعية:** هي المرتبطة بالوظائف الاجتماعية للدولة كالصحة والتعليم.
- ت. **النفقات الاقتصادية:** وهي نفقات متعلقة بخدمات الدولة ذات الطابع الاقتصادي كالنقل والمواصلات وتسمى أيضا نفقات استثمارية حيث تهدف الدولة من ورائها لزيادة الإنتاج القومي.<sup>1</sup>

**ثانيا: تقسيمات النفقات العمومية وفقا للتشريع الجزائري: تنقسم إلى نوعين:**

1. **نفقات التسيير:** هي الأموال المخصصة لتغطية الأعباء المالية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل اعتمادا دائما في الميزانية العامة للدولة، وهي نفقات تتكرر بصفة دورية في ميزانية الدولة. وتظهر نفقات التسيير في ميزانية الدولة في الجدول (ب) الملحق بقانون المالية لكل سنة، ويحتوي الجدول على قسمين، الأول متعلق بالنفقات الموزعة حسب الدوائر الوزارية، والقسم الثاني يخص النفقات الغير موزعة (أعباء مشتركة). وتدرج تحت هاذين القسمين أربعة أبواب هي:

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

ويتفرغ كل باب بالتدرج إلى أجزاء، فصول، مواد وفقرات.

2. **نفقات التجهيز (الاستثمار):** إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو الاستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي، مثل الزراعة والصناعة، الأشغال والبناء، النقل والسياحة.

<sup>1</sup> بن عيسى مغربي، محفوظ عبايدية، المرجع السابق، ص14-16.

واستنادا للقانون 84-17 فإنه " تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة ووفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاث أبواب هي:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.
- اعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.
- النفقات الأخرى بالرأسمال.

### المطلب الثاني: تنفيذ النفقات العمومية

يعتمد تنفيذ النفقات على أعوان لكل منهم مهام محددة في إطار الصلاحيات الموكلة إليهم بموجب القانون والتشريع المعمول به وهم:

- الأمر بالصرف Ordonnateur
- المحاسب العمومي Comptable publique

### الفرع الأول: الاعوان المكلفين بتنفيذ النفقات العمومية

#### أولا: الأمر بالصرف:

قبل التطرق الى الدور الرقابي للأمر بالصرف يستوجب بداية التعرف عليه باعتباره أول فاعل في عملية الرقابة وتنفيذ الميزانية، وتحديد مهامه وصلاحياته، ومسؤولياته.<sup>1</sup>

#### 1. تعريف الامر بالصرف:

يتمثل في شخص المسؤول أو المدير المسير لهيئة عمومية وله مهام إدارية ومالية في إطار تنفيذ ميزانية الهيئة العمومية المكلف بتسييرها وتزول عنه هذه الصفة بزوال الوظيفة كما قد يكون معنا أو منتحبا.

ووفقا للمادة 23 من قانون 90/21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية: " يعد أمرا بالصرف كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21 (عمليات تحصيل الإيرادات من إثبات وتصفية وصرف النفقات من التزام وتصفية وأمر بالدفع).

يخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات وتزول هذه الصفة مع انتهاء الوظيفة.

<sup>1</sup> بلقاضي ايمان، مرجع سابق ص 57.

وحسب هذه المادة فقد عرفت الأمر بالصرف من خلال المهام الموكلة إليه، حيث تعتبر أمر بالصرف كل شخص معين وموئل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها العمومية سواء كانت هذه العمليات تتمثل في الإيرادات أو النفقات.

## 2. مختلف مستويات الأمر بالصرف:

هناك عدة مستويات من الأمرين بالصرف، منها من تناولها المشرع الجزائري في المادة 25 من القانون (90-21) صراحة أو ضمنا ومنها من لم يذكرها، بحيث يمكن أن نرتبها في الأصناف الأربعة التالية:<sup>1</sup>

- الأمر بالصرف الرئيسيون أو الأساسيون.
- الأمر بالصرف الثانويون.
- الأمر بالصرف الوحيد.
- الأمر بالصرف المفوض.
- الأمر بالصرف المستخلف.
- الأمر بالصرف الرئيسيون أو الأساسيون:

هم المسؤولون الرئيسيون في أعلى السلم الإداري لقطاعاتهم، وهم الذين تعطى لهم مباشرة ترخيصات الميزانية العامة للدولة، أي الذين يتعاملون مع الوزارة دون وسيط عندما يتلقون ميزانية مؤسساتهم.

وقد نصت المادة 26 من قانون (90-21) المتعلق بالمحاسبة العمومية حصرا على الأشخاص الذين يعلنون أمرهم بالصرف ابتدائيين أو أساسيين هما:

- المسؤولون المكلفون بالتنسيق المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.
- الوزراء.
- الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.
- رؤساء البلديات، عندما يتصرفون لحساب البلدية.
- مسؤولو المصالح العمومية ذات الطابع الإداري، والذين تعد صفاتهم حسب النشاط (مدير، مدير عام، رئيس جامعة...).
- مسؤولو المصالح العمومية المستفيدة من ميزانية ملحقة.

<sup>1</sup> هطال رفيق، قاسم مراد مرجع سابق ص 26-27.

- المسؤولون المعنيون أو المنتخبون للقيام بالوظائف الخاصة بتنفيذ الميزانية.

• الأمرين بالصرف الثانويين:

الأمرين بالصرف الثانويين هم حسب المادة 27 من قانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية:" الأمرين بالصرف الثانويين مسؤولون بصفتهم رؤساء المصالح غير المركزية على الوظائف المحددة في المادة 23 أعلاه. (الجريدة الرسمية الجزائرية، 1990، العدد 35، ص 1134)

فهذه المادة اعتبرت أن الأمرين بالصرف الثانويين هم مسؤولو المصالح غير المركزية.

فالأمرين بالصرف الثانويين مهمتهم هي لتخفيف الضغط والعبء على الأمرين الرئيسيين والقيام بجزء من مهامهم على مستوى المصالح غير المركزية كالمدرء الجهويين والولائيين. كرئيس الجامعة يتلقى ميزانية المؤسسة عن طريق وزير التعليم العالي، مدير المستشفى عن طريق وزير الصحة.

• الأمرين بالصرف الأحاديين:

وهو ما ينطبق على الوالي باعتباره الجهة الوحيدة التي ينطبق عليها هذا الوصف، فبالإضافة إلى كونه أمر بالصرف رئيسي بالنسبة لتنفيذ ميزانية الولاية، يعتبر الوالي أمر بالصرف وحيد فيما يخص برامج التجهيز العمومي في ولايته. (الجريدة الرسمية الجزائرية، 1998، العدد 51، ص 9).

• الأمر بالصرف المستخلف:

في حالة غياب أو حصول أي مانع يتم استخلاف الأمرين بالصرف، وذلك بموجب قرار تعيين يعد قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي وهو ما نصت عليه المادة 28 من قانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتالي نصها: في حالة غياب أو مانع، يمكن استخلاف الأمرين بالصرف في أداء بعقد تعيين يعد قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي المكلف بذلك." (الجريدة الرسمية الجزائرية، 1990، العدد 35، ص 1134).

• الأمر بالصرف المفوض:

الأمرين بالصرف يمكنهم تفويض بعض الموظفين المرسمين التابعين لسلطتهم المباشرة تفويض بالتوقيع للقيام ببعض أعمال التسيير المالي في حدود صلاحياتهم، وهو ما نصت عليه المادة 29 من قانون<sup>1</sup> 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية: يمكن للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين.

<sup>1</sup> بلقاضي ايمان، مرجع سابق ص 59-60.

العاملين تحت سلطتهم المباشرة، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤولياتهم " الجريدة الرسمية الجزائرية، 1990، العدد 35، ص 1134).

### 3. دور الأمرين بالصرف ومهامهم:

أما عن دور الأمرين بالصرف فهم يقومون بالمراحل الإدارية لتنفيذ الميزانية والتي تم توظيفها سابقا من التزام بالنفقة وتصفية وأمر بالدفع فيما يخص عمليات النفقات وإثبات وتصفية فيما يتعلق بعمليات الإيرادات، وقد تم تسمية الأمرين بالصرف استنادا المهمة الثالثة المكلفين بها في إطار تنفيذ النفقات العامة وهي الأمر بالصرف وهذا ما يدل على أهمية هذه المرحلة بالخصوص وأهمية العمليات المتعلقة بالنفقات مقارنة بالعمليات التي تخص الإيرادات بوجه عام.<sup>1</sup>

### 4. مسؤوليات الأمر بالصرف:

تعدد اختصاصات الأمر بالصرف مع تعدد مسؤولياته والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

#### • المسؤولية السياسية:

وهي مسؤولية الوزراء باعتبارهم أمرون بالصرف رئيسيون عن تحقيق أهداف برنامج الحكومة على مستوى القطاعات التي يشرفون عليها، كذلك الحكومة مسؤولة مسؤولية سياسية أمام البرلمان الذي يراقب عملها

ومدى تحقيقها لأهداف برنامجها المصادق عليه من طرف البرلمان ومدى احترام الإجازة الممنوحة لها، وكذا الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.

والمسؤولية السياسية تستند إلى فكرة اعتبار الميزانية ترجمة مالية السياسة معينة، ومن هنا فإن المكلفين بتنفيذها يكونون محل مسالة من طرف الهيئة التي أقرت الاعتمادات المالية ورخصت باستعمالها، حيث يكفل الدستور لنواب البرلمان مساءلة أي وزير عن الانحرافات في استعمال الاعتمادات المخصصة لدائرته الوزارية، والتي قد تصل به إلى العزل.<sup>2</sup>

#### • المسؤولية المدنية والجزائية:

<sup>1</sup> سعيد سارة، الرقابة المالية على النفقات العمومية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، السنة الجامعية 2017/2018، ص 14.

<sup>2</sup> بلفاضي ايمان، صفحة 61-62.

الأمرون بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية لذا فهم مسؤولون شخصا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم وهو ما ذهبت إليه المادة 32 من قانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية. (الجريدة الرسمية الجزائرية، 1990، العدد 35، ص 1134) تنص المادة 62 من نفس القانون 90/21 على أن تسيير الأمرين بالصرف يخضع لمراقبة وتحقيقات الأجهزة المؤهلة قانونا ومن بينها مجلس المحاسبة الذي يعتبر الهيئة الرقابية العليا للأموال العمومية والأمرين بالصرف ملزمون بإرسال حساباتهم الإدارية كل سنة لمجلس المحاسبة لمراقبتها. (الجريدة الرسمية الجزائرية، 1990، العدد 35، ص 1137).

• مسؤولية تأديبية:

عادة ما تقع على الأمرين بالصرف الثانويين والذين يرتكبون أخطاء وأفعال غير شرعية أثناء تأدية مهامهم وتكمن العقوبات التأديبية في التوبيخات، إنذارات، تخفيض في الرتبة ... الخ

ثانيا: المحاسب العمومية:

الضمان سلامة تنفيذ الجيد لمختلف العمليات المالية والمحاسبية، تتدخل هيئات مختصة لضبط الإنفاق من خلال التحقق من سلامة النظم والإجراءات الخاصة بالإيرادات والنفقات العمومية، ولعل من أهمهم المحاسب العمومي، الذي يسهر على ضمان السير الحسن لتنفيذ الميزانية.

1. تعريف المحاسب العمومي:

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة سواء تحصيل الإيرادات أو دفع النفقات، كما يعتبر محاسبا عموميا كل من يكلف قانونا بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية أو حراستها.

ويعين المحاسبون العموميون من قبل الوزير المكلف بالمالية، ويخضعون أساسا لسلطته. (الجريدة الرسمية الجزائرية، 1991، العدد 43، ص 1134)

كما يعد محاسبا عموميا وفقا لنص المادة 33 من قانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية "كل شخص يعين قانونا للقيام، فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 22، 18، بالعمليات التالية:<sup>1</sup>

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

<sup>1</sup> هطال رفيق، قاسم مراد هطال، المرجع السابق ص31.

- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفة بها وحفظها.
  - تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.
  - حركة حسابات الموجودات. (الجريدة الرسمية الجزائرية، 1991، العدد 43، ص 1134).
  - إبراء الدين العمومي إما بالتحصيل أو الدفع. (العمارة، 2004، ص 211).
2. أنواع المحاسبين العموميين:

هناك نوعان من المحاسبين العموميين رئيسيين وثانويين اللذين يتميزون بصفة التخصيص أو التفويض.

• المحاسبون العموميون الرئيسيون:

تطرقت المادة 10 من المرسوم التنفيذي 313 91 إلى تعريف المحاسبين العموميين الرئيسيين كما يلي: "المحاسبون الرئيسيون" إذ يعد المسؤول الأول أمام الوزارة المكلفة بالمالية ومجلس المحاسبة، والذين هم كالاتي:

- العون المحاسب المركزي للخزينة.
- أمين الخزينة المركزي.
- أمين الخزينة الرئيسي.
- أمناء الخزينة في الولايات.
- الأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة.

• المحاسب العمومي الثانوي:

المحاسبون العموميون الثانويون هم الذين يكلفون بتنفيذ بعض العمليات المالية، التي يتم تجميعها على مستوى المحاسب الرئيسي، أي أن هذه العمليات تتم تحت رقابة ومسؤولية المحاسب الرئيسي، ويتصف بصفة محاسب ثانوي كل من: (الجريدة الرسمية الجزائرية، 1991، العدد 43 ص 1650).<sup>1</sup>

- قابضو الضرائب وقابضو أملاك الدولة؛
- قابضو الجمارك.
- محافظو الرهون العقارية.
- الوكلاء (وكيل الإيرادات والنفقات).
- أمناء الخزائن في البلديات.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص 31.

- أمناء خزائن القطاعات الصحية والمستشفيات الجامعية.
  - قابضو البريد والمواصلات.
  - رؤساء البريد والمواصلات.
- 3. مهام المحاسب العمومي:**

بالاعتماد على المادتين 33 و 45 من القانون (90-21) يمكن حصرها كما يلي:<sup>1</sup>

- مسك مصلحة المحاسبة للمؤسسة بواسطة الدفاتر والوثائق المحاسبية الرئيسية والفرعية.
- يتصرف في الأموال الموجودة في حسابات المؤسسة في إطار تنفيذ الميزانية ويعد مسؤول مسؤولية شخصية عن متابعة حركتها.
- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- مكلف بالحفاظ على المستندات التبريرية والوثائق والدفاتر المحاسبية والسيولة النقدية والواقعة تحت مسؤوليته.
- يقوم بتداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات.

أما فيما يخص النفقات فيجب على المحاسب العمومي أن يتحقق من صحة الإنفاق وذلك عملا بالنقاط التالية التي جاءت بها المادة 36 من قانون (90-21) وهي التحقق مما يلي:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توفر الاعتمادات.
- أن الديون لم تسقط أجلها أو أنها محل معرصة.
- تأشيريات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.

#### **4. مسؤولية المحاسبين العموميين:**

كغيرهم من الموظفين، يمكن أن يتعرض المحاسبون العموميون إلى المسؤولية التأديبية أو الجزائية أو المدنية، وإضافة إلى ذلك يمكن أن يتعرضوا إلى مسؤولية أخرى خاصة بهم، وهي المسؤولية الشخصية والمالية. (مسعي، 2003، ص 52)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> بلقاضي ايمان، مرجع سابق ص 64.

<sup>2</sup> هطال رفيق، قاسم مراد، مرجع سابق ص 33-34.

فالمحاسب العمومي مسؤول مسؤولية كاملة عن كل نقص في الأموال أو القيم وعليه أن يغطي من أمواله أي عجز مالي. (الجريدة الرسمية الجزائرية، 1991، العدد 43، ص 1646)

المحاسب العمومي المأخوذ بمسؤوليته يسدد وجوبا من أمواله الخاصة مبلغا يساوي مبلغ الباقي الذي تسبب فيه والذي يمكن أن ينتج إما عن عجز في حسابات الصندوق أو إيراد غير محصل، أو نفقة مدفوعة خطأ أو عن ضياع ملك من الأملاك، في حالة ما إذا كان المحاسب يملك محاسبة عينية. الجريدة الرسمية الجزائرية، 1991، العدد 43، ص 1646).

ولا يأخذ بالمسؤولية المالية المحاسب العمومي إلا الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة. الجريدة الرسمية الجزائرية، 1990، العدد 35، ص 1135).

وبإمكان المحاسب المأخوذ بمسؤوليته المالية أن يحصل على إعفاء جزئي من مسؤوليته بتقديم طلب إلى مجلس المحاسبة، وفي حالة رفض طلبه يمكن له أن يطلب من وزير المالية إبراء رجائي من المبالغ المتروكة على عاتقه. (الجريدة الرسمية الجزائرية، 1991، العدد 43، ص 1647)

#### الفرع الثاني: مراحل تنفيذ النفقات العمومية:

يمر تنفيذ النفقة العمومية بمرحلتين الأولى إدارية من اختصاص الأمر بالصرف والثانية محاسبية من اختصاص المحاسب العمومي.<sup>1</sup>

أولاً: المرحلة الإدارية:

#### 1. الالتزام:

حسب المادة 19 من قانون 90/21 المؤرخ في 15/08/1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية يعرف الالتزام بأنه: "الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين". فالالتزام هو أول مرحلة لتنفيذ النفقة العامة ويترتب عنه نشوء الدين على الهيئة العمومية.

<sup>1</sup> بلقاضي ايمان، مرجع سابق ص 65-66.

## 2. تصفية النفقة:

والتصفية هي تحديد المبلغ الصحيح للدين الذي يجب على الدولة دفعه وهذا بعد التثبت والتحقق من استحقاقه.

وحسب نص المادة 20 من قانون 90/21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية تسمح التصفية بالتحقق على أساس الوثائق المحاسبية، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية ".

وبهذا فإن التصفية تقوم على شرطين أساسيين وهما: التأكد من وجوب النفقة والتقدير الصحيح.<sup>1</sup>

## 3. الأمر بصرف النفقة:

الأمر بالصرف أو الدفع هو الأمر الذي يعطيه الأمر بالصرف للمحاسب العمومي لتنفيذ الدفع بالنسبة العملية كانت محل التزام وتصفية سابقتين، وذلك بدفع مبلغ الدين المحدد مقداره وماهيته صراحة إلى صاحب الحق.

كما انه عبارة عن معاملة مادية تتمثل في إنشاء العمل الإداري والمتعلق بأمر الدفع الصادر لصالح الدائن والذي يدعو المحاسب العمومي بتنفيذه.

وحسب نص المادة 21 من قانون 90/21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية: يعد الأمر بالصرف أو تحرير حوالة الدفع الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية".

## ثانيا: المرحلة المحاسبية:

تنفذ هذه المرحلة من طرف سلطة إدارية تسمى المحاسب العمومي وتتضمن عملية الدفع: ويقصد به الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي " (الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 21، 1990ص)، حيث أن أوامر أو حوالات الدفع التي يصدرها الأمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين دون غيرهم بدفع مبالغها.

ودور المحاسبين هذا لا يقتصر على انجاز العمليات المالية المتمثلة في إخراج النقود من الصندوق التسديد النفقات المقبولة من طرفهم للدفع بل في ممارسة الرقابة على عمليات الأمرين بالصرف والتي لا تعد التزاما مفروضا عليهم إلا في حدود صلاحياتهم وطبقا للإجراءات المقررة قانونا.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص 51-55.

وما يجب على المحاسب العمومي أن يتأكد منه هو:

- صفة الأمر بالصرف.
- شرعية عملية التصفية، وإتمام الملف.
- توفر الاعتمادات.

### المطلب الثالث: ظاهرة تزايد النفقات العمومية وضرورة ترشيدها

سوف نتطرق في هذا المطلب الى ما يلي:

#### الفرع الأول: ظاهرة تزايد النفقات العمومية

حيث ينقسم إلى الأسباب الظاهرية وأسباب حقيقية لتزايد النفقات العمومية:

#### أولاً: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العمومية:

إن التدهور المستمر في قيمة النقود في مختلف بلدان العالم عادة ما يؤدي إلى انخفاض في القوة الشرائية لوحدة النقد المتداول في تلك الدول وذلك بسبب زيادة الأسعار فالحكومات اليوم أصبحت تدفع مبالغ طائلة لشراء نفس الكمية من السلع والخدمات التي كانت تشتريها فيما سبق عن دفع مبالغ زهيدة، وعليه فإن زيادة النفقات في مثل هذه الأحوال لا بد أن تعود إلى ارتفاع تلك السلع والخدمات وليس إلى الزيادة في كمية أو في نوعية تلك السلع والخدمات. أي إن هذه الزيادة هي مجرد زيادة صورية لا أساس لها من الواقع لأنها لم تؤدي إلى زيادة نصيب الفرد من الخدمات التي تقوم الدولة بتمويلها والإشراف عليها. ويمكن حصر هذه الأسباب فيما يلي:<sup>1</sup>

#### - تدهور قيمة النقود (التضخم):

إن التدهور المستمر في قيمة النقود يؤدي إلى انخفاض في القوة الشرائية وزيادة الأسعار، فالحكومات أصبحت تدفع مبالغ طائلة لشراء نفس الكمية من السلع والخدمات التي كانت تشتريها فيما سبق عن طريق دف مبالغ زهيدة.

<sup>1</sup> بشرى عزالدين. مرجع سابق ص 44-46.

- اختلاف طرق المحاسبة الحكومية:

مثال ذلك الانتقال من طريقة اعتماد الميزانية الصافية إلى طريقة الميزانية الإجمالية، حيث سابقا يتم إجراء مقاصة بين النفقات والإيرادات وإدراج المبلغ الصافي. أما في الحاضر فبدأ استعمال طريقة الميزانية الإجمالية وذلك بتسجيل مبالغ النفقات دون المقاصة بينها وبين الإيرادات وبالتالي يظهر مبلغها ضخم في الميزانية.

- اتساع إقليم الدولة وزيادة عدد السكان:

إن الاتساع إقليم الدولة دور في تزايد النفقات العمومية، كما أن تزايد عدد السكان يؤدي إلى زيادة الطلب على الخدمات العامة (التعليم، الصحة، السكن، النقل...) بالإضافة إلى التكفل بفئات مختلفة من المجتمع كالبطالين والفقراء.

ثانيا: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العمومية:

هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى نمو حقيقي للإنفاق العام، أي أنه هناك توسع في حجم السلع والخدمات العامة، وتنقسم إلى:

• الأسباب السياسية:

كانتشار مبادئ الحرية ونمو دور الدولة ومسئوليتها، كما يؤثر سوء الأخلاق السياسية ونقص الشعور بالمسؤولية لدى القائمين على الجهاز الإداري على زيادة النفقات العامة بفعل اتساع دائرة التبذير والاختلاس وسوء استعمال الأملاك العامة.<sup>1</sup>

• الأسباب الاقتصادية:

كزيادة الثروة وما يترتب عنها من زيادة إيرادات الضرائب مما يفسح المجال للإنفاق العام، كما أن التوسع في إنشاء المشروعات العامة ينتج عنه صرف مبالغ كبيرة، بالإضافة إلى المنافسة الاقتصادية والدعم المالي لبعض الصناعات الوطنية.

• الأسباب الإدارية:

إن توسع دور الدولة وزيادة نشاطها في جميع المجالات أدى إلى زيادة التكاليف والأعباء العامة مثل إنشاء المرافق الإدارية والخدمية لتغطية حاجات الأفراد.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص19.

• الأسباب المالية:

كاللجوء إلى القروض العامة والإصدار الجديد لتمويل النفقات وإسراف الكثير من الحكومات في الإنفاق.

• الأسباب الاجتماعية:

حيث ومع تطور دور الدولة الذي تعدى ضمان التوازن الاجتماعي والعدالة الاجتماعية، كذلك تقوم بتقديم مختلف الخدمات التعليمية والصحية والسكانية... الخ.<sup>1</sup>

**المبحث الثاني: ترشيد النفقات العمومية**

سنتعرض في هذا المبحث إلى ماهية ترشيد النفقات العمومية ومجالات وخطوات ترشيد النفقات العمومية وعوامل نجاح عملية الترشيده، ودور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية.

**المطلب الأول: ماهية ترشيد النفقات**

تعددت المفاهيم المفسرة لترشيد الإنفاق العام نظرا لتعدد الاتجاهات والرؤى، ولإعطاء أكثر توضيح سوف نتعرض من خلال هذا المطلب إلى مفهوم الترشيده لغة واصطلاحا، وأهم التعاريف حول ترشيد النفقات العمومية.

**الفرع الأول: مفهوم ترشيد النفقات العمومية**

**أولاً: مفهوم ترشيد النفقات العمومية**

**1. الترشيده لغة واصطلاحا:**

• الترشيده لغة:

إن لفظ "ترشيده" أو "إرشاد" أي توجيهه وهداية إلى الخير والصلاح ودلالة على الطريق الصحيح، والرشاد هو نقيض الضلال، أما إذا قلنا فلان رشيد أي أنه صائب وحكيم وقراره رشيد.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص 19.

• الترشيد اصطلاحاً:

يأخذ اصطلاح "الترشيد" معناه من مصطلح "الرشد" بمعناه الاقتصادي، والذي يعبر عن التصرف بعقلانية وحكمة، ويتضمن الترشيد إحكام الرقابة والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية والطبيعية المتوفرة.

ويطلق اصطلاح الترشيد على ترشيد الاستثمار، ترشيد استخدام الطاقة، ترشيد الاستهلاك، ترشيد الإنفاق.<sup>1</sup>

2. تعريف ترشيد النفقات العمومية:

يعتبر ترشيد النفقات العمومية من المعاني والمفاهيم التي حظيت بنصيب من الاهتمام من مختلف الآراء والتحليلات وتعددت التعاريف بشأنه وسوف نتطرق إلى بعضها.

أ. عرف الدكتور ميلاد يونس بأن المقصود من ترشيد الإنفاق العام هو أن تحقق النفقات العامة الأهداف المحددة للدولة وذلك باستخدامها على أحسن وجه ممكن دون تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة.

ب. كما تم تعريفه على بأنه اتخاذ مجموعة من القرارات من أجل تأجيل النفقة العامة للقيام بتحقيق المنفعة العامة بأقل التكاليف وأعلى جودة للسلع والخدمات، مما يؤدي إلى رفع مردودية النفقة العامة.<sup>2</sup>

ت. يقصد بترشيد النفقات العامة بأنه "حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد، دون إسراف، ويتضمن ترشيد النفقات ضبط النفقات، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، أي بمعنى آخر هو الإدارة الجيدة للنفقات."

ومن خلال التعاريف السابقة يمكننا استخلاص أن ترشيد الإنفاق العمومي هو الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> مشعلي مريم وعثمانية سيرين، ص 46.

<sup>2</sup> مداح حنان، اثار ترشيد الانفاق العمومي على عجز الميزانية العامة بالجزائر، مذكرة ماستر، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب عين تيموشنت، دراسة حالة بولاية عين تيموشنت، السنة الجامعية 2019 / 2020، ص 21-22.

<sup>3</sup> مشعلي مريم وعثمانية سيرين، المرجع السابق، ص 47.

الفرع الثاني: أهداف ترشيد النفقات العمومية:

يهدف ترشيد النفقات العام الى تحقيق ما يلي:<sup>1</sup>

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع والاتجاهات.
- خفض عجز الميزانية وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية.
- مراجعة هيكلية للمصروفات عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.
- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها الدولة.
- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.
- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.
- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة.
- تجنب مخاطر المديونية الحالية وآثارها.
- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي.
- تحقيق الانسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الاجتماعية من جهة والسلوك الاقتصادي من جهة أخرى.

<sup>1</sup> بلجيلالي محمد، أثر ترشيد النفقات العمومية على تحسين جودة الخدمات لصحية، مذكرة ماستر، دراسة الحالة المؤسسة العمومية الاستشفائية د. محمد الصغير نقاش، السنة الجامعية 2020/2019، صفحة 24.

الفرع الثالث: عوامل نجاح ترشيد النفقات العمومية

لي التحقيق الأهداف المرجوة من ترشيد النفقات لابد من توفر العديد من العوامل نذكر منها:

1. دقة وحسن تحديد الأهداف:

إن دقة تحديد الأهداف المرجوة لتلبية الحاجات العامة هي بداية ترشيد النفقات العمومية، حيث على الدولة تقادي حل المشاكل بخلق مشاكل أخرى، وتقادي تعارض الأهداف المسطرة مع بعضها البعض. ويرى هاري أن أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية هي مشكلة تحديد أهداف دقيقة وواضحة للبرامج الحكومية، كما يرى ستا ينر " Steiner " أن صعوبة تحديد الأهداف الرئيسية خاصة طويلة الأجل، تتعكس على صعوبة تحديد الأهداف الفرعية بالدقة التي تقررها الوزارات وفروعها لتحقيق برامجها التي تتأثر بالأهداف المسطرة في الميزانية.

2. الترتيب حسب الأولويات:

تحديد الأولويات وترتيبها حسب درجة أهميتها وتفعيلها في البرامج الحكومية التحقيق أقصى درجة من حاجات المجتمع في ظل محدودية الموارد المالية، وذلك اعتمادا على مبادئ أساسية هي:

- مدى أهمية المشكلة التنموية القائمة وانعكاساتها السلبية على أفراد المجتمع ومختلف جوانب الحياة.
- مراعاة عامل الزمن، فكلما كان الوقت المطلوب الإنجاز برنامج معين أقصر كان ذلك مبررا مقنعا ومحفزا لاختياره
- درجة اهتمام المجتمع بالمشكلة القائمة، فكلما زاد اهتمام السكان بمشكلة كان سببا في إعطائها الأولوية.
- عامل الخبرة، فكلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة مجربة ومضمونة النجاح يتم تقديمها على غيرها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> بلجيلالي محمد، مرجع سابق صفحة 24-25.

### 3. القياس الدوري الأداء برنامج الإنفاق العام:

يقصد بقياس أداء برنامج الإنفاق العام تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة إليها، وذلك أن الوحدات الحكومية يجب أن تخضع المساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات والبرامج للمواطنين.

وإن الحكم على فعالية وكفاءة أي برنامج أو سياسة أو مهمة ذات طابع عمومي يأتي بعد دراسة حلول آثارها الواقعية والحقيقية بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقا.

وبالتالي تقييم هذا الأداء يرتكز على ثلاث محاور:

- الفعالية الاجتماعية والاقتصادية (وجهة نظر المواطنين) وذلك ما يسمح بثمين النتائج المتوصل إليها وأثرها على المحيط الاجتماعي وذلك من خلال مدى رضا المواطنين.
- نوعية الخدمات المقدمة (وجهة نظر المستفيدين) وذلك من خلال تحسين الخدمة العمومية المقدسة والموازنة بين التكلفة والنوعية.
- فعالية تسيير المرافق العامة (وجهة نظر المكلفين) والتي تقود إلى استغلال أمثل للموارد الموظفة.

### 4. الحرص على عدالة الإنفاق العام:

تهدف دراسة عدالة الإنفاق العام إلى تبيان مدى ملائمة الحاجات الفئات الأكثر فقرا وحاجة المجتمع، مع مراعاة حصة كل فئة من الإنفاق العام ومدى انتفاعها بالخدمة العامة.

### 5. الرقابة على النفقات العمومية: تعتبر الرقابة على النفقات العمومية وظيفة أساسية كوسيلة رادعة

وتقييمية لأداء المكلف بها، بغية التأكد من تحقيق النشاط الإنفاقي لغاياته وأهدافه حسبما تقرر في البرنامج المخطط، دون إسراف أو تبذير أو إخلال ودون تجاوز الاعتمادات المالية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> محروق سهام، طرق واليات ترشيد الإنفاق العام في الجزائر، مذكرة ماستر، دراسة حالة الجزائر (2001-2014)، جامعة محمد بوضياف المسيلة، السنة الجامعية 2019 / 2020، صفحة 52-53.

## المطلب الثاني: ترشيد النفقات العمومية، أهميتها، ضوابطها، مجالاتها، خطواتها

وعلى هذا الأساس سيتم التطرق في هذا الفصل الى الفروع التالية:

### الفرع الأول: أهمية النفقات العمومية

"يمكن القول إن ترشيد الإنفاق العام يكتسب أهمية كبرى في عالمنا المعاصر، لأن حجم وهيكل النفقات العمومية في كثير من الدول يكاد يكون غير رشيد، فهو من حيث الحجم الكلي متزايد بدرجة غير مبررة، ومن حيث الهيكل تعثره تشوهات عديدة ترجع إلى عدم الالتزام بمبدأ الأولويات، فكم من محال محدود النفع والمصلحة مقدم على غيره من مجالات أهم وأنفع؛ وكم من مشروع أنفق عليه بأكثر أو أقل بكثير مما يحتاجه، ومعنى ذلك عدم الاستفادة من الموارد وسوء تخصيصها ثم تدهور الإيرادات العامة من جراء ذلك.

ثم إن الترشيح مطلوب، حيث إن عدم تحققه يترتب عليه أضرار عديدة على مختلف المجالات، ويكفي أن نعرف أنه يؤثر سلبية على الإيرادات العامة كما يؤثر على أهداف النظام المالي".<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: ضوابط ترشيد النفقات العمومية

يتطلب ترشيد النفقات العمومية الالتزام بالضوابط التالية:

#### 1. تحديد حجم أمثل للنفقات العمومية:

أنه ليست من المصلحة نتجه النفقات العمومية نحو التزايد بلا حدود، وإنما تقتضي المصلحة بأن تصل النفقات إلى حجم معين لا تزيد عنه وهو ما يطلق عليه (الحجم الأمثل للنفقات العمومية وهذا الأخير هو ذلك الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكبر عدد من المواطنين، وذلك في حدود أقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية).

#### 2. إعداد دراسات الجدوى للمشروعات:

تتضمن دراسة الجدوى لأي مشروع على العناصر التالية: التكاليف الاستثمارية، الدراسة التسويقية، خطة التمويل المقترحة، اقتصاديات تشغيل المشروع، ربحية المشروع، الآثار المحتملة للمشروع على البيئة واتساقه مع المجتمع، فرص العمالة التي يخلقها المشروع وآثاره على الادخار وإعادة توزيع الدخل، كذلك الآثار الاجتماعية للمشروع.

<sup>1</sup> مشعلي مريم، عثمانة نسرين، مرجع سابق ص48.

### 3. الترخيص المسبق من السلطة التشريعية:

تقضي قواعد المالية العامة بأن إنفاق أي مبلغ من الأموال العامة أو الارتباط بإنفاقه، يجب أن يكون مسبقاً بترخيص من السلطة التشريعية، ضماناً لتوجيهه بالشكل الذي يضمن تحقيق المصلحة العامة، كما أن هذا الترخيص يساعد على ترشيد النفقات العمومية.

### 4. تجنب الإسراف والتبذير:

هناك صور عديدة للإسراف والتبذير في النفقات العمومية نوجزها فيما يلي:

- ارتفاع تكاليف تأدية الخدمات العامة.
- سوء تنظيم الجهاز الحكومي.
- تحقيق مآرب خاصة لبعض ذوي النفوذ والسلطة.
- عدم وجود تنسيق في العمل بين الأجهزة الحكومية كما هو الحال مثلاً بالنسبة للأجهزة المسؤولة عن المياه والكهرباء وتعبيد الطرقات.

### الفرع الثالث: مجالات ترشيد النفقات العمومية

هناك العديد من المجالات التي تمسها عملية ترشيد الإنفاق العم نذكر أهمها فيما يلي:

#### 1. مجال الخدمات العامة:

يتوقف حجم الخدمات العامة على الفلسفة المذهبية والإيديولوجية السائدة في الدولة، فهناك الدولة التي تتنادى بالحرية والدور الريادي للقطاع الخاص وبالتالي تقل خدماتها، أما الدولة المتدخلة فإن حجم الخدمات متزايدة بصورة ملحوظة، ومن بين الأساليب والطرق لترشيد الإنفاق العام في مجال الخدمات ما يلي:

الاقتصاد في نفقة الخدمة العامة ما أمكن دون المساس بأدائها.

تحديد التكلفة الدنيا للخدمات العامة بإجراء مقارنات بين تكلفة الخدمات التي تؤديها الحكومة ومثيلاتها التي يؤديها القطاع الخاص.

#### 2. مجال الأشغال العامة الإنشائية:

تواجه الحكومة عند وضع برنامج لمشروعات الأشغال العامة الإنشائية التي ستنفذها في المستقبل بمشكلة تحديد أكثر لهذه المشروعات تعظيماً للنفع العام، فهناك مشروعات الإقامة الطرق والسكك

الحديدية، وأخرى لإنشاء السدود وتوصيل شبكة المياه، وأخرى لبناء المساكن ومراكز البحث العلمي... الخ. ويكون ترشيد الإنفاق في هذا المجال من خلال قاعدتين أساسيتين هما:<sup>1</sup>

الإنفاق الأمثل على هذه المشروعات: ويتحقق بتساوي المنفعة الحدية الاجتماعية في كل وجه من أوجه تحليل المزايا والتكاليف: وذلك بمقارنة التكلفة والمنفعة الحدية لكل مشروع مع التكلفة والمنفعة الحدية المشروع آخر.

### 3. مجال المشروعات العامة التجارية والصناعية:

"تختلف قواعد ترشيد الإنفاق العام الخاصة في هذا المجال عن تلك السابق ذكرها، ذلك أنه من السهل في كثير من الأحوال قياس إنتاجية النفقة في حالة المشروعات العامة التجارية و الصناعية على ضوء معايير واضحة و محددة مثل معيار الربح التجاري أو العائد الاجتماعي للمشروع، وكقاعدة عامة فإنه من الممكن ترشيد الإنفاق المتعلق بهذه المشروعات على أساس الأساليب المتبعة في المشروعات الخاصة مع مراعاة أن الاستعانة بكل من جهاز السوق و الحوافز الفردية على النحو المتبع في حالة القطاع الخاص لتعظيم النفع العام تعترضه بعض العقبات في حالة المشروعات العامة .

### الفرع الرابع: خطوات ترشيد النفقات العمومية

يمكن تحديد خطوات ترشيد الإنفاق العام فيما يلي:

#### • تحديد الأهداف:

وتعني تحديد الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها بصورة دقيقة وبصفة مستمرة، مع ترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها النسبية أخذ في الاعتبار المتغيرات الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية التي تمثل المرحلة التي يمر بها المجتمع.

#### • حصر وتحديد البرامج البديلة:

وتعني تحديد البرامج التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف بما يتضمنه ذلك من تحديد البرامج التي يجب أن تضطلع بها الدولة وتلك التي يضطلع بها القطاع الخاص مع التمييز في نطاق برامج الإنفاق العام بين برامج الإشباع المباشر وبرامج الإشباع غير المباشر.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص 49-53.

• استخدام أساليب التحليل:

وذلك لاختيار أفضل البرامج قدرة على تحقيق أهداف المجتمع.<sup>1</sup>

• تخصيص الموارد وفقا لهيكل برامج تحقيق الأهداف:

وما يؤدي إليه ذلك من إعادة تنظيم الهيكل الإداري للدولة بما يتفق ومتطلبات الاضطلاع بالبرامج، مع تفصيل البرامج إلى مكوناتها من برامج فرعية وأنشطة ومهام، الأمر الذي يمكن من تحديد مراكز المسؤولية عن انجازات مكونات البرامج.

• وضع إطار تنفيذي ملزم ودقيق:

وذلك لضمان كفاءة تنفيذ البرامج المختارة، مع تحديد مدى زمني للتنفيذ يمكن من الوقوف على مدى التقدم في انجاز الأعمال، على أن يتم ذلك في إطار من اللامركزية باعتبار أن الأهداف ومعايير الإنجاز محددة.

• القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العام:

"يقصد به تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة إليها، وذلك أن الوحدات الحكومية تخضع للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات والبرامج للمواطنين. "

• الرقابة لطرق الإنجاز:

وذلك لضمان توافق التنفيذ مع ما سبق تخطيطه على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، مع تطوير مفهوم الرقابة المستندية إلى الرقابة التقييمية.

المطلب الثالث: الرقابة المالية أداة أساسية لترشيد النفقات العمومية

لقد انجر عن ظاهرة تزايد الإنفاق العام ضرورة البحث عن مصادر إضافية للإيرادات العامة من أجل تغطية تلك الزيادة الحاصلة، فاضطرت الدولة إلى استخدام كل الأساليب دون النظر إلى العواقب فلجأت إلى إصدار القروض العامة الاختيارية منها و الإلزامية و إلى الإصدار النقدي مما أوقع الدولة في موجات تضخمية فكانت ظاهرة تزايد النفقات العامة من أولى أسباب ظاهرة التضخم في كل الدول متقدمة

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص 53.

كانت أو متخلفة، وهذا أدت ظاهرة التزايد و ضعف الإنتاجية إلى التفكير في ضرورة تطبيق الرقابة بكل أشكالها سياسية و برلمانية و قضائية و تقنية لأجل الوصول إلى ترشيد النفقات العمومية.<sup>1</sup>

إلى هنا يظهر جلية دور الرقابة المالية في كبح هذا التزايد المستمر هذه النفقات دون الزيادة المتبوعة في المنفعة الحقيقية وذلك بوضع ضوابط حتى يؤدي الإنفاق آثاره المرجوة، وهذا لا يتم إلا بضوابط منها ضابط المنفعة العامة وضابط الاقتصاد في الإنفاق.

#### **أولاً: ضابط المنفعة العامة**

إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بالقدر الذي تحققه من النفع العام الذي يترتب عنه، وكذا إن لم يكن النفقة أي فائدة أو منفعة عائدة على الأفراد في أي مجال ومهما كان فإن الدولة هنا لن تكون مبررة في تدخلها بالإنفاق.

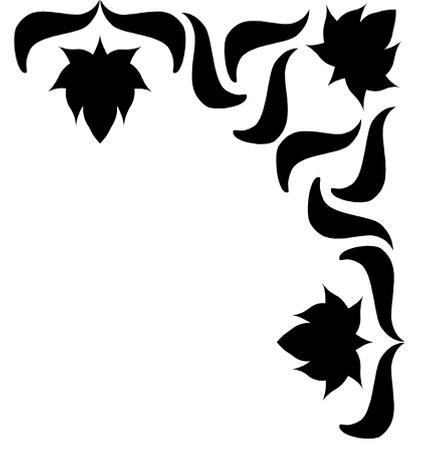
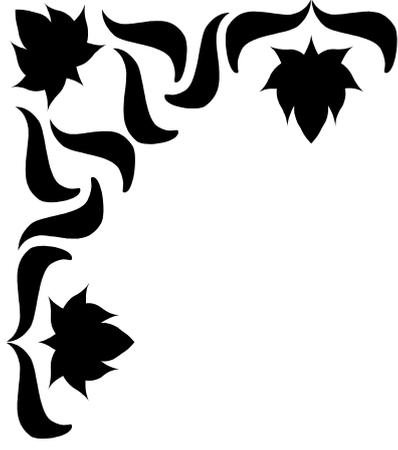
#### **ثانياً: ضابط الاقتصاد في الإنفاق**

المقصود هذا الضابط هو أن الحكومة وباقي الهيئات الإدارية عندما تمنح لها الإجازة التنفيذ النفقات يجب عليها ألا تتفق إلا وفق الاعتمادات الممنوحة، كما يجب أن تتجنب كل سبل التبذير بان لا تتفق مبلغ مبرر، إذ عليها أن تسير وتلبي المرافق والمصالح العامة بأقل التكاليف، وكذلك تحقيق منفعة عامة بأقل التكاليف.

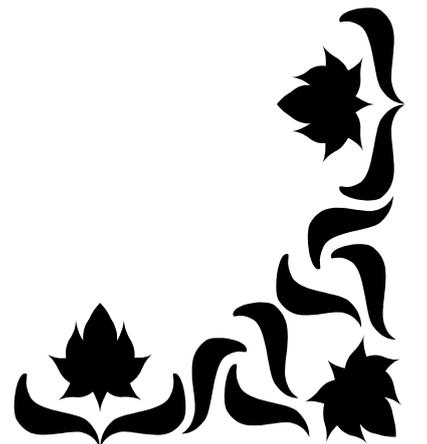
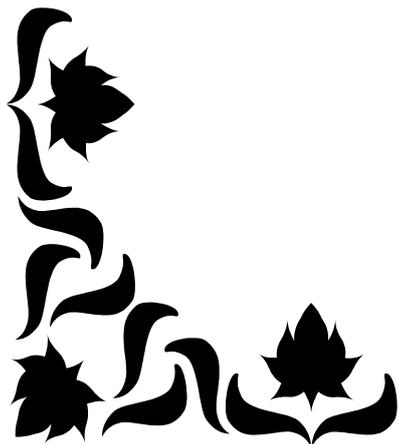
<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص54-55.

## خلاصة:

إن سياسة ترشيد النفقات العمومية مطلب ملح لأجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى إليها كل دولة لتحقيقها، وترشيد الإنفاق لا يعني تخفيضه والتقصير فيه فهو يشير إلى حسن التصرف في الأموال وانفاقها بعقلانية وحكمة والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، ويكون ذلك بتحديد الأهداف وتحديد الأولويات بدقة كمبدأ ضروري لحفظ المال العام من الضياع وكذا القياس الدوري الأداء برنامج الأنفاق العام لتقييم مدى كفاءة أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة ، كما يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة بين مختلف الفئات، وفي ظل محدودية الموارد وتزايد النفقات أصبح من الضروري الالتزام بمبادئ الحكم الراشد في إدارة موارد الدولة، فالإدارة الجيدة للمالية العامة تعني حسن مسير نظام إدارة المالية العامة سواء في جانب الإيرادات والنفقات بشكل يضمن تقديم الخدمات على أحسن وجه، كما يجب توفير اليات الرقابة الداخلية والخارجية على مجال الإنفاق العام.



الفصل الثالث:  
دراسة حالة وكالة تطوير  
المؤسسات الصغيرة والمتوسطة  
**ANDPME**



## تمهيد:

في الجزائر، كما هو الحال في البلدان الأخرى، تشكل الشركات الصغيرة والمتوسطة الجزء الأكبر من النسيج الاقتصادي، على الرغم من اختلاف الأهمية المعطاة لها من بلد إلى آخر.

تدخل قانون التوجه الخاص بتشجيع الشركات الصغيرة والمتوسطة لعام 2001 لتحديد استراتيجية عامة لتمتية الشركات الصغيرة والمتوسطة. كانت الأهداف الرئيسية المستهدفة، من بين أمور أخرى، تحفيز النمو الاقتصادي وتطوير القدرة التنافسية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة من أجل تعزيز المنتج الوطني بحيث يتوافق مع المعايير الدولية.

## المبحث الأول: ماهية الوكالة

حشدت السلطات العامة جميع الوسائل اللازمة وأنشأت سلسلة كاملة من المؤسسات والهيئات المسؤولة عن تعزيز الشركات الصغيرة والمتوسطة (وزارة الشركات الصغيرة والمتوسطة، صندوق ضمان الائتمان، مركز التسيير، والمجلس الوطني المسؤول عن تعزيز التعاقد من الباطن، و ANDPME، وما إلى ذلك)<sup>1</sup>

## المطلب الأول: نشأة وتعريف الوكالة

تم إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بمقتضى المرسوم التنفيذي 05-165، 2005، (صفحة 28) المؤرخ في 03 ماي 2005، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتنظيمها وسيرها.

وقد سميت الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على أنها مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهي تحت وصاية وزير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة " ويكون مقرها الجزائر العاصمة للمادة 1 من المرسوم التنفيذي 05-165، 2005، صفحة 28.

## المطلب الثاني: مهام الوكالة

وفق المشرع الجزائري في المادة 5 من المرسوم التنفيذي 05-165، 2005، (صفحة 28) فإن المهام الأساسية للوكالة الوطنية الترقية وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تتمثل فيما يلي:

<sup>1</sup> بلمهدي يوسف، دراسة تحليلية لواقع تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالجزائر حالة برامج الوكالة الوطنية لترقية وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ANDPME، جامعة البليدة 2 (الجزائر) تاريخ النشر 2021/06/30. ص 473.

- تنفيذ الاستراتيجية القطاعية في مجال ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتطويرها.
- تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ومتابعته.
- تقييم فعالية تطبيق البرامج القطاعية ونجاحتها واقتراح التصحيحات الضرورية.
- متابعة ديمغرافية المؤسسات في مجال إنشاء النشاط وتوقيفه وتغييره إنجاز الدراسات حول الفروع وكذا المذكرات الطرفية الدورية حول التوجهات العامة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- ترقية الابتكار التكنولوجي واستعمال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لتكنولوجيا الإعلام والاتصال الحديثة.
- جمع المعلومات حول مجال نشاط المؤسسات الصغيرة والمتوسطة واستغلالها ونشر التنسيق مع الهياكل المعنية بين مختلف برامج التأهيل الموجهة لقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

### المطلب الثالث: تطبيق نظام الرقابة على مستوى الشركات الصغيرة والمتوسطة

سنتطرق في هذا المطلب إلى ما يلي:

#### الفرع الأول: إنشاء نظام الرقابة الداخلية

##### أولاً: مفهوم نظام الرقابة الداخلي

هو نظام في المؤسسة محدد ومعرف ويضع تحت تصرفه مجموعة من الموارد والسلوكيات والإجراءات والأعمال والتي تتناسب مع خصائص كل مؤسسة كما أنه يساهم في السيطرة على أنشطتها بفعالية ويضمن كفاءة استخدام الموارد المتاحة من جهة ويمكنها من الأخذ بعين الاعتبار وبطريقة مناسبة كافة المخاطر المؤثرة عليها بما فيها التشغيلية والمالية من جهة أخرى.<sup>1</sup>

##### الأهداف:

- تزويد الشركات الصغيرة والمتوسطة بنظام رقابة داخلي.
- تحديد واضح للمسؤوليات:
- تأهيل أفضل للأفراد.
- إجراءات الإدارة الرسمية.

<sup>1</sup> وزارة التنمية الصناعية وترقية الاستثمار، الإدارة المالية، البرنامج الوطني لترقية الشركات الصغيرة والمتوسطة سنة 2013.

- آليات حماية أصول الشركة.

#### المؤسسات المستهدفة:

- الشركات الصغيرة والمتوسطة الراغبة في إنشاء أو تعزيز الرقابة الداخلية.
- الشركات الصغيرة والمتوسطة التي انضمت إلى PNMAN وطورت تشخيصاً معتمداً من قبل ANDPME بما في ذلك توصيات التدريب المالي.

#### أنشطة:

سيشمل تحقيق هذا الإجراء الأنشطة التالية:

- توعية مديري المشاريع الصغيرة والمتوسطة بشأن تنفيذ نظام الرقابة الداخلية.
- الإلمام بنشاط وعمليات المشاريع الصغيرة والمتوسطة.
- تحديد مكونات نظام الرقابة الداخلية المطلوب تنفيذها مكان مناسب للشركات الصغيرة والمتوسطة.
- إنشاء عنصر التنظيم. مسؤوليات الوظائف الرئيسية يجب تحديد الشركات الصغيرة والمتوسطة بوضوح من خلال مخطط تنظيمي.

#### ثانياً: نظام الرقابة الداخلية:

تطوير إجراء ينص على قائمة مديري المشاريع الصغيرة والمتوسطة. هذه القائمة يجب أن تتم الموافقة عليها من قبل إدارة الشركة الصغيرة والمتوسطة تطوير وتنفيذ إجراءات كتابية متكاملة للإدارة والمحاسبة بحضور المديرين المعنيين. يجب إضفاء الطابع الرسمي على الإجراءات التالية بحضور المسؤولين المعنيين.

#### إجراءات الشراء:

- الطلبات.
- الاستقبال.
- قيد محاسبي.
- دفع الفواتير.
- إدارة الأصول.

- متابعة حسابات الموردين.

#### إجراءات المبيعات:

- سعر البيع<sup>1</sup>
- الطلبات
- شحن
- الفوترة
- قيد محاسبي
- تحصيل الفواتير
- إصدار الأصول
- متابعة حسابات العملاء

#### إجراءات الأصول الثابتة:

- تتبع الحركة
- جرد مادي
- قيد محاسبي
- حماية الأصول الثابتة

#### إجراءات الجرد:

- تتبع الحركة
- جرد مادي
- قيد محاسبي
- تقييم المخزون
- حماية المخزون

#### الإجراء النقدي:

- المصاريف
- الوصفات

---

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق.

- قيد محاسبي
- حماية القيم

#### إجراءات كشوف المرتبات:

- إدارة الموظفين
- إعداد كشوف المرتبات
- قيد محاسبي
- تسوية الرواتب

#### الملف الشخصي للخبير:

المؤهلات / المهارات.

دراسات عليا في المحاسبة والمالية أو محاسب عام معتمد أو النهائي

خبرة عامة: خبرة مهنية لا تقل عن 10 سنوات

خبرة محددة: 3 مراجع على الأقل في تنفيذ الأنظمة تحكم النظام داخلي.

#### الدخل:

سيكون عدد أيام الخدمات / المرافقة لهذا الإجراء في حسب حجم الشركة الصغيرة والمتوسطة بالترتيب:

الأعمال الصغيرة: 8 أيام خدمة  $\pm$  1 يوم

شركة متوسطة: 12 يوم خدمة  $\pm$  2 يوم

الفرع الثاني: تطبيق نظام الرقابة الإدارية على مستوى الشركات الصغيرة والمتوسطة

#### الأهداف:

تزويد مديري الشركات الصغيرة والمتوسطة بأداة لتوجيه ومراقبة إدارة وبالتالي: <sup>1</sup>

- يتم استكمال نظام الإدارة الحالي للشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال إنشاء وظيفة جديدة.
- تحسين القدرة التنافسية للشركات الصغيرة والمتوسطة.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق.

- إدخال أدوات إدارة حديثة للشركات الصغيرة والمتوسطة (الميزانيات، حساب التكلفة، لوحات القيادة، إلخ) لقياس الأداء الجماعي والفردى.
- إنشاء واجهة بين المعلومات الإدارية والمعلومات تتم محاسبة الشركات الصغيرة والمتوسطة، مما يسمح باتخاذ قرارات أفضل.
- تقييم الأداء العام للشركات الصغيرة والمتوسطة والأداء الفردي يتم تسهيل كل من مكوناته.

#### **المؤسسات المستهدفة:**

- الشركات الصغيرة والمتوسطة الراجعة في تطبيق نظام رقابة إداري
- الشركات الصغيرة والمتوسطة التي انضمت إلى PNMAN وطورت تشخيصًا معتمدًا من قبل ANDPME بما في ذلك توصيات التدريب المالي.

يتم تنفيذ هذا الإجراء على مرحلتين:

#### **المرحلة الأولى: شروط إقامة نظام للرقابة الإدارية**

تشمل الأنشطة التي يتعين القيام بها خلال هذه المرحلة ما يلي:

- توعية مديري المشاريع الصغيرة والمتوسطة بتنفيذ الرقابة الإدارية.
- الإلمام بأعمال وعمليات الشركة.
- وضع هيكل الرقابة الإدارية في المخطط التنظيمي للشركات الصغيرة والمتوسطة.
- تعريف بملف المراقب الإداري للمنشأة الصغيرة والمتوسطة وتطوير ملفها البريدي.
- تعيين مراقب إدارة الشركة الصغيرة والمتوسطة.

#### **تطوير إجراءات الميزانية:**

- الميزانية حسب الوظيفة.
- إعداد الميزانية من قبل مركز المسؤول.
- تطوير تقرير مرحلي مصدق عليه من قبل الشركات الصغيرة والمتوسطة.

#### **المرحلة الثانية: تنفيذ نظام رقابة إداري يتلاءم مع الشركات الصغيرة والمتوسطة**

تشمل الأنشطة التي يتعين القيام بها خلال هذه المرحلة ما يلي:

تنفيذ نظام بسيط لإدارة المعلومات والمعلومات الإطار المالي لقياس التكاليف والهوامش والنتائج:

**تطوير لوحة القيادة وإجراءات إعداد التقارير:**

- لوحات القيادة حسب الوظيفة

- لوحات القيادة من قبل مركز المسؤولية

**تطوير إجراءات مراقبة الميزانية:**

- مراقبة الميزانية حسب الوظيفة

- مراقبة الميزانية من قبل مركز المسؤولية

**تطوير إجراءات قياس الأداء:**

- قياس الأداء حسب الوظيفة

- قياس الأداء من قبل مركز المسؤولية

• المصادقة على الإجراءات من قبل اللجنة

**الدخل:**

سيكون عدد أيام الخدمات / المرافقة لهذا الإجراء في حسب حجم الشركة الصغيرة والمتوسطة بالترتيب:

• الأعمال الصغيرة: 14 يومًا من الخدمة ± يومين

• شركة متوسطة: 24 يوم خدمة ± يومين.

## المبحث الثاني: نظام الرقابة على مستوى الشركات الصغيرة والمتوسطة

يتضمن هذا المبحث كلا من البرنامج الوطني لتأهيل الشركات الصغيرة والمتوسطة وكذا إحصائيات الخاصة بهذا البرنامج وتقييم عملية الترقية.

### المطلب الأول: البرنامج الوطني لترقية الشركات الصغيرة والمتوسطة

الهدف من هذا دليل هو توفير المعلومات بطريقة بسيطة وعملية في PNMAN-PME (شركات، استشاريون، هياكل وسطاء دعم الأعمال التجارية.....)، بهدف تسهيل فهمهم ووصولهم إلى المساعدة التي تقدمها السلطات العامة من خلال PNMAN-PME<sup>1</sup>.

محتوى الدليل ليس شاملاً وقد تم التعبير عن الموضوعات التي يتم تناولها وضعت مع الأخذ بعين الاعتبار المساعدات المدرجة في الصندوق الاستثماري الخاص رقم 124-302 بعنوان "الصندوق الوطني للنهوض بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة".

اعتماداً على الموضوع المغطى، تتكون الأدلة من أوراق توضح الأهداف، النتائج المتوقعة، المؤسسات المستهدفة، المتطلبات، الأنشطة والميزانية تقدير كل إجراء ترقية.

#### أولاً: الإجراءات المؤهلة لترقية الشركات الصغيرة والمتوسطة:

- التشخيص المسبق.
- التشخيص.
- استثمارات في المعدات الإنتاجية.
- التدريب أو الدعم في مجال الخبرة المالية.
- الاستثمارات في التقنيات ونظم المعلومات.
- التدريب أو الدعم في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- التدريب أو الدعم في مجال الصادرات.
- إشراف.
- الشهادة.
- التدريب على الابتكار.

<sup>1</sup> وزارة التنمية الصناعية وترقية الاستثمار، الإدارة المالية، البرنامج الوطني لترقية الشركات الصغيرة والمتوسطة سنة 2013.

تم تطوير ANDPME ، المسؤول عن تنفيذ PNMAN ، بدعم من برنامج الشركات الصغيرة والمتوسطة / الشركات الصغيرة والمتوسطة وإتقان تقنيات المعلومات والاتصالات (PME)، ودليل يشرح المحتوى، ويحدد وضع الخطوط العريضة وتحديد الإجراءات المؤهلة لذلك. قائمة الإجراءات ليست كذلك نهائي. سيتم إثراءها مع تقديم الممارسة ومع تحديث الاحتياجات مستوى المؤسسة.

### خطة التشخيص والترقية:

- الاستثمارات في المعدات الإنتاجية.
- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- تطوير الاعمال.
- الإدارة.
- الإنتاج.
- الجودة.

### ثانيا: عملية الترقية

للاستفادة من برنامج الارتقاء الوطني، يمر الملف المقدم من قبل الشركات الصغيرة والمتوسطة بعدة مراحل. حيث تقدم هذه المراحل بإيجاز:<sup>1</sup>

#### • مرحلة القبول والمقبولية:

تقدم الشركات الصغيرة والمتوسطة الراغبة في الاستفادة من مزايا الشبكة الوطنية ملفاً على مستوى الإدارة العامة لـ ANDPME يتم تخصيص رقم تسجيل لكل ملف حسب تاريخ استلامه.

ثم يتم إرسال الملف إلى قسم تحسين القدرة التنافسية للأعمال (DACE) ويتم إدخال بيانات الملف وحفظها في قاعدة بيانات CRM. وعليه تُقدّم الملفات الواردة إلى الأمانة الفنية التي تبت في أهلية الشركات الصغيرة والمتوسطة أو غير ذلك. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الأمانة الفنية قد تم إنشاؤها بموجب قرار المدير العام رقم 001 / DG / في 2011/02/03 (المعدل في 2014 ثم في 2015). تعلن الملفات التي فحصتها الأمانة إما:

- مؤهل.
- مؤجلة.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق.

- غير مؤهل.

**المطلب الثاني: الإحصائيات الخاصة ببرنامج التأهيل (الترقية) الوطني**

قبل التطرق إلى الإحصائيات سنتكلم أولاً عن المراحل التي يجب أن تمر بها المؤسسة للاستفادة من خدمات الوكالة الوطنية لتطوير م ص م.<sup>1</sup>

**الفرع الأول: الإجراءات الأولية التي تقوم بها المؤسسة للانخراط ضمن الوكالة لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة**

تناولنا في هذا المطلب الشروط التي تؤهل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة للانخراط ضمن الوكالة وإجراءات عملها والمساعدات المقدمة للمؤسسات المؤهلة من طرف هذه الأخيرة.

**أولاً: شروط الانضمام للوكالة وإجراءات عملها**

**أ. شروط الانضمام للوكالة:**

إن الانضمام إلى الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة يتطلب توفر حد أدنى من هذه الشروط:

- أن تكون المؤسسة جزائرية، خاضعة للقانون الجزائري.
- في حالة نشاط لا تقل عن سنتين.
- توظف خمس عمال كحد أدنى.
- أن تكون المؤسسة المعنية بهذه العملية ذات شكل صغير أو متوسط على النحو الذي حدده

**القانون التوجيهي**

- أن تتمتع بالاستقلالية المالية.
- أن تملك هيكله مالية متوازنة.

وبالإضافة يجب أن تكون المؤسسات تنشط في القطاعات التالية:

<sup>1</sup> د. عوادي مصطفى، الملتقى الوطني حول إشكالية استدامة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، السنة 2017/2018.

- الصناعة الغذائية.
  - المناعة.
  - البناء والأشغال العمومية.
  - الري، الصيد البحري.
  - السياحة والفندقة.
  - الخدمات والنقل.
  - خدمات تكنولوجيا الإعلام والاتصال.
- ب. الملف الواجب دفعه لدى الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

يتكون ملف الانخراط في البرنامج الوطني للتأهيل من الوثائق التالية:<sup>1</sup>

- رسالة الرغبة في الاستفادة من البرنامج الوطني للتأهيل.
- التصريح التشخيصي للمؤسسة للحصيلة المالية لآخر سنتين موقعة من طرف مفتشية الضرائب وتكون مبررة من طرف خبير محاسبي أو محافظ حسابات أو محاسب معتمد.
- القانون الأساسي للمؤسسة إذا استلزم الأمر.
- نسخة من السجل التجاري للمؤسسة.
- نسخة من شهادة التسجيل الجبائي.
- نسخة من شهادة الصندوق الوطني لضمان الأجراء.
- صك ملغى عليه رقم الحساب الجاري البريدي أو البنكي محرر بإسم المؤسسة.
- نسخة من بطاقة الهوية، الوضعية فيما يتعلق (CASNOS-CNAS)

بعد القيام بدفع الملف لدى الوكالة تقوم إدارة تأهيل المؤسسات بتسجيل كل الملفات الواردة حسب ترتيب أداءها وتسجيل المعطيات التالية:

- رقم تسجيل المؤسسة.
- الهدف الاجتماعي للمؤسسة.
- قطاع النشاط.
- تاريخ إيداع الملف.
- بيانات ومعلومات الأشخاص الممكن الاتصال بهم عند الحاجة.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق.

بعدها تقوم إدارة تأهيل المؤسسات بمعاينة الملف المقدم من طرف المؤسسة من أجل التأكد من أن الملف يشمل كل الشروط، ثم تقوم بعرضه على اللجنة التقنية التي تجتمع مرة كل أسبوع حيث تقوم هذه الأخيرة بدورها بدراسة الملف لتقوم باتخاذ أحد القرارات التالية:

**قبول الملف:** إذا كان الملف كاملاً ويستوفي كل الشروط يتم قبوله بملاحظة ممتاز أو حسن.

**تأجيل الملف:** في حالة ما إذا كان الملف المعروض ناقص يطلب من المؤسسة معلومات إضافية حول النقاط المشار إليها من اللجنة، وعند انتهاء الدراسة الإضافية، إدارة تأهيل المؤسسات تقوم مجدداً بعرض الملف على اللجنة.

**رفض الملف:** في حالة ما إذا كان الملف المقدم لا ينطبق على الشروط المحددة يتم رفض الملف.

بعد دراسة الملفات تعلم إدارة التأهيل المؤسسات التي تم قبول ملفاتها وتستدعي فردياً أو جماعياً من أجل عقد اتفاقية مع الوكالة مع تحديد مايلي:

- القيمة المالية للدعم.
- طرق الاستفادة من الدعم.
- طرق تنفيذ ومتابعة العمليات المندرجة ضمن الدعم الذي تم منحه.
- حقوق وواجبات الطرفين المعنيين بالاتفاقية.

**ت. إجراءات عمل الوكالة:**

التشخيص ويعتبر من أهم المراحل ويبدأ فور إرسال الإخطار بالقبول للمؤسسة حيث تقوم هذه الأخيرة باختيار مكتب الدراسة الذي يناسبها من بين 500 مكتب وإبرام عقد مع مكتب الدراسة المختار، هذه الدراسة تتمثل في التشخيص الاستراتيجي العام والشامل، من أجل معرفة نقاط قوة وضعف المؤسسة، وتحليل حالتها من كل جوانبها.

**تقييم الملف:**

وضع الخطة: وضع مخطط تأهيل خاص وملائم حيث أنه من العملي أن يكون هناك مسؤولية مشتركة بين المؤسسة الصناعية ومكتب الدراسة في الخيارات والقرارات المتعلقة بمخطط التأهيل وتنفيذه.

الموافقة على الخطة من طرف الوكالة بعد الاطلاع على الملف المتكون من:

- تقرير التشخيص الكامل

- طرق التمويل

- قيمة الاستثمارات اللازمة للبرنامج.

التنفيذ والمتابعة العملية لمخطط التأهيل.

تقديم منح: أن عمليات الدعم تحت المؤسسات على التأهيل حيث هناك منح تقدم لهم عمير ثلاث فترات تبدأ مع تحقيق 40% من الاستثمارات إلى غاية تحقيق البرنامج بكامله

#### الفرع الثاني: نتائج برنامج التأهيل الوطني على المستوى الوطني

في هذا المطلب سنتطرق إلى نتائج البرنامج الوطني للتأهيل وما هي طبيعة العمليات التي استفادت منها المؤسسات صغيرة ومتوسطة وكل هذا بالنسبة للمستوى الوطني.<sup>1</sup>

#### الجدول رقم 01: تصنيف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

المادة	الصنف	التعريف
المادة 5	المؤسسة المتوسطة	مؤسسة تشغل ما بين 50 إلى 250 شخص، ويكون رقم أعمالها مائتي (200) مليون وملياري (2) دينار، أو يكون مجموع حصيلتها السنوية ما بين مائة (100) وخمسمائة (500) مليون دينار.
المادة 6	المؤسسة الصغيرة	مؤسسة تشغل من عشرة (10) إلى تسعة وأربعين (49) شخص، ولا يتجاوز رقم أعمالها السنوي مائتي (200) مليون دينار أو لا يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية مائة (100) مليون دينار.
المادة 7	المؤسسة المصغرة	مؤسسة تشغل من عامل (1) إلى تسعة (9) عمال، وتحقق رقم أعمال أقل من عشرين (20) مليون دينار، أو يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية مجموع عشرة (10) ملايين دينار.

المصدر: القانون رقم 18.01، 2001، "المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

صفحة 6.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق.

<sup>2</sup> بلمهدي يوسف، نفس المرجع السابق ص 470.

تحليل تطور الملفات المقدمة من طرف أرباب المؤسسات خلال الفترة (2014-2017)

شهد عدد الملفات المقدمة من طرف أرباب عمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من أجل الانخراط في البرنامج الوطني للتأهيل مؤسساتهم والاستفادة منه، شهد تراجعا ملحوظا خلال الفترة الممتدة من سنة 2014 إلى 2017 كما يبينه الجدول التالي:<sup>1</sup>

الجدول رقم 02: تطور الملفات المقدمة من طرف أرباب المؤسسات خلال الفترة (2014-2017)

الملفات	2014	2015	2016	2017	المجموع
مقبولة	493	321	151	133	1098
مرفوضة	134	87	48	111	380
مؤجلة	77	65	63	131	336
المجموع	704	473	262	375	1814

المصدر: الوكالة الوطنية لترقية م ص م، 2018 حصيلة البرنامج الوطني للتأهيل.

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن عدد الملفات المقدمة من أجل الاستفادة من البرنامج الوطني للتأهيل قد تراجع بشكل ملحوظ خلال الفترة الممتدة من سنة 2014 إلى سنة 2017، وهذا يدل على وجود عراقيل تحول دون التطبيق السليم للبرنامج، والملاحظ أيضا أن نسبة رفض الملفات مقارنة بالمقبولة قد تضاعفت خلال نفس الفترة كما بين الشكل التالي:

الجدول رقم 03: الملفات المقبولة والمرفوضة

الملفات	2014	2015	2016	2017
مقبولة	493	321	151	133
مرفوضة	134	87	48	111
نسبة الرفض	%27.18	%27.10	%31.17	%83.45

المصدر: من إعداد الطلبة اعتمادا على الجدول السابق

وترجع أهم أسباب تراجع عدد الملفات المرشحة للاستفادة من البرنامج الوطني للتأهيل وتضاعف معدل رفضها إلى ما يلي:

- تعقيد إجراءات الانضمام إلى البرنامج والاستفادة منه.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص 477.

- طول المدة الزمنية المستغرقة من طرف أصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من أجل الاستفادة الفعلية من البرنامج.
- ممارسة البيروقراطية نظرا لكثرة مراحل استفادة أرباب العمل من مضمون البرنامج.
- عدم تحقيق نتائج ملموسة من طرفي أغلب المستفيدين السابقين من البرنامج.
- ضعف نسبة مساهمة الدولة المالية في برنامج التأهيل مقارنة بمساهمة المعني بالأمر.
- فقدان الثقة بين أرباب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

#### الجدول رقم 04: توزيع الملفات المشاركة في البرنامج الوطني للتأهيل حسب قطاع النشاط

قطاع النشاط	2014	2015	2016	2017	المجموع
البناء والأشغال العمومية	457	299	153	259	1168
الصناعة	108	78	33	53	272
الصناعة الغذائية	23	23	5	6	57
الخدمات	73	44	52	47	216
السياحة والفندقة	12	6	4	3	25
النقل	16	13	14	3	46
الصيد	8	1	0	0	9
خدمات التكنولوجيا والاتصال	2	1	0	4	7
أخرى	5	8	1	0	14
المجموع	704	473	262	375	5295

المصدر: الوكالة الوطنية لترقية م ص م، 2018 حصيلة البرنامج الوطني للتأهيل.<sup>1</sup>

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن هناك تفاوت واختلاف كبيرين بين القطاعات في ما يخص المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المستفيدة من برنامج التأهيل الوطني، حيث تصدر ترتيب المؤسسات حسب القطاع قطاع الأشغال العمومية بمجموع 1168 ملف خلال الفترة الممتدة من 2014 إلى سنة 2017، متبوعا بقطاع الصناعة بمجموع 272 ملف علما أن ترقية هذا القطاع كان من أولويات إنشاء

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص 478.

هذا البرنامج، في حين تم تصنيف قطاع الخدمات في المرتبة الثالثة بمجموع 216 ملف وهذا يعود إلى توسع قطاع الخدمات المؤدي إلى زيادة عدد المؤسسات، في حين صنفت القطاعات الأخرى ترتيباً كم يلي: الصناعة الغذائية ب 57 ملف، النقل 46 ملف، السياحة والفندقة 25 ملف، الصيد 9 ملفات وخدمات التكنولوجيا و الاتصال ب 7 ملفات. ويعود هذا التفاوت بين القطاعات السابقة الذكر إلى عدة أسباب لعل أهمها ما يلي:

- تفاوت واختلاف الرؤى الاستراتيجية الموجهة لكل قطاع من طرف الدولة الجزائرية.
- اختلاف فرص الاستثمار من قطاع إلى آخر.
- اختلاف فلسفات ورؤى أرباب العمل إلى القطاعات المختلفة السالفة الذكر.
- تفاوت واختلاف شروط الاستثمار في قطاع من القطاعات السابقة.
- اختلاف درجة البيروقراطية بين الهيئات المركزية المشرفة على القطاعات السابقة.
- نقص ثقافة التوجه إلى بعض القطاعات الجديدة كالقطاع التكنولوجي.
- المستوى التقني التكنولوجي الذي تشترطه بعض القطاعات دون غيرها.
- نسبة المخاطرة الربحية المتفاوتة من قطاع إلى آخر من زاوية المستثمر.

والمطلوب من الدولة في ظل هذه الأرقام إعادة النظر في شروط الاستثمار في بعض القطاعات التي يعول عليها كثيراً اليوم في مختلف اقتصادات العالم لخلق الثروة وفي مقدمتها القطاع الخدماتي الذي أصبح يشكل الطفرة في بناء اقتصادات قوية من خلال الأرقام الكبيرة التي يساهم بها في الناتج المحلي للدول التي تركز عليه، متبوعاً بالقطاع الصناعي لا سيما الصناعات التحويلية باعتبارها متعددة الأهداف والمزايا، فهي تساهم في تحقيق الاكتفاء الذاتي، تحصين ثروة الخام، التقليل من الاستيراد، تشجيع

الصادرات، تحسين تنافسية المؤسسات.... إلخ، بالإضافة إلى ضرورة إشراف الهيئات المركزية ذات العلاقة ببعض القطاعات كالقطاع التكنولوجي، أقول إشرافها على رفع الضبابية على الاستثمار في هذه القطاعات وتشجيعه من خلال المعارض والأيام المفتوحة والاتصال المباشر بالمستثمرين.... إلخ، هذا باعتبارها قطاعات المستقبل في ظل الثورة الرقمية التي تحدث في العالم اليوم.

الجدول رقم 05: توزيع الملفات المقدمة حسب نوع المؤسسات

نوع المؤسسة	2014	2015	2016	2017	المجموع
مؤسسة مصغرة	219	134	91	134	578
مؤسسة صغيرة	350	254	119	134	857
مؤسسة متوسطة	103	73	41	65	282
المؤسسة الغير مسجلة لدى CNAS	32	12	11	42	97
المجموع	704	473	262	375	1814

المصدر: الوكالة الوطنية لترقية م ص م، 2018 حصيلة البرنامج الوطني للتأهيل.<sup>1</sup>

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن هناك اختلاف وتفاوت في ملفات المؤسسات المشاركة في البرنامج الوطني للتأهيل حسب نوع المؤسسة وحجمها، حيث شملت المؤسسات المصغرة والتي بينا حجمها القانوني في بداية هذه الورقة البحثية ما مقداره 578 ملف خلال الفترة الممتدة بين سنة 2014 وسنة 2017، متبوعة بالمؤسسات الصغيرة التي بلغ عدد ملفاتها 857 خلال نفس الفترة، ختاماً بالمؤسسات المتوسطة التي بلغ عدد الملفات المعنية بجمها 282 ملف خلال نفس الفترة الزمنية، ويعود هذا الاختلاف إلى عدة أسباب لعل أهمها ما يلي:

- اختلاف حجم رأس المال الموضوعي الواجب توفره للاستثمار من قطاع إلى آخر حسب خصوصيات ومتطلبات القطاع المالية.
- اختلاف الإجراءات الإدارية وتباينها من حجم مؤسسة إلى آخر.
- اختلاف وتفاوت منسوب المنافسة من مستوى مؤسساتي إلى آخر.
- تباين مستوى التسيير الموضوعي المطلوب حسب حجم كل مؤسسة.

بعد استظهار النتائج المبينة في المحور أعلاه تبين لنا جلياً أن البرنامج الوطني للتأهيل قد واجه الفشل في أغلب مراحلها لاسيما التنفيذية منها، مما أدى إلى ضرورة توقيفه في صيغته القديمة من طرف الدولة باعتباره يشكل عبئاً مالياً وإدارياً إضافياً، وهذا ما ظهر خلال القرار الصادر.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق ص 480.

جدول رقم 06: طبيعة العمليات التي استفادت منها م ص م من البرنامج الوطني للتأهيل

النسبة المئوية %	عدد العمليات	طبيعة العمليات
32.62	30	اللامادية
20.65	19	تكنولوجيا المعلومات والاتصال
19.57	18	المادية
9.78	09	المراقبة
8.69	08	الشهادة
8.69	08	التأطير
100	92	المجموع

المصدر: الوكالة الوطنية لترقية م ص م، 2018 حصيلة البرنامج الوطني للتأهيل.<sup>1</sup>

نلاحظ من العمليات التي قامت بها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة غالبها في الجانب الغير مادي ب 30 عملية ونلاحظ أيضا أنه هناك مؤسسات استفادت من الجانب المادي ويعدد يقارب عدد الذين استفادوا من الجانب التكنولوجي، وبالتالي مازالوا الميسرون بإجراء العمليات المادية أكثر من غيرها.

وفي الأصل أن الدولة ركزت على الجانب الغير مادي بدليل نسبة المساعدة المقدمة من طرفها، ومع هذا نجد أن نسبة العمليات المادية كبيرة بالمقارنة مع عمليات مهمة مثل عمليات التأطير والمطابقة.

#### المطلب الثالث: تقييم عمليات الترقية (التأهيل)

تسليط الضوء على الفشل التام لـ ANDPME في إدارة وتحقيق أهداف برنامج الارتقاء الوطني:<sup>2</sup>

من الجدول التالي يوضح تفاصيل المدفوعات التي تمت على استراتيجية المساعدة.

- المدفوعات التي تمت كجزء من الدعم المباشر للمنشآت الصغيرة والمتوسطة. وتنقسم هذه المدفوعات إلى فئتين:
- المدفوعات المقدمة لصالح مكاتب الدراسات في إطار سداد 80% من تكلفة التشخيص والمدفوعات التي تتم في إطار دعم إجراءات الترقية.

<sup>1</sup> د. عوادي مصطفى، نفس المرجع السابق.

<sup>2</sup> وزارة التنمية الصناعية وترقية الاستثمار، الإدارة المالية، البرنامج الوطني لترقية الشركات الصغيرة والمتوسطة سنة 2013.

الجدول رقم 07: نظرة عامة على المراحل المختلفة لعملية الترقية منذ إطلاقها

4397	عدد ملفات العضوية
2348	عدد الملفات المؤهلة (القرار موقع)
1104	عدد الاتفاقيات الموقعة
600	عدد التقارير الواردة وتقييمها
446	عدد التقارير التي تم التحقق من صحتها
7	عدد الشركات الصغيرة والمتوسطة التي بدأت في الارتقاء

المصدر: الوكالة الوطنية لترقية م ص م، 2018 حصيلة البرنامج الوطني للتأهيل.<sup>1</sup>

يظهر من الجدول السابق:

من أصل الهدف المستهدف البالغ 20000 شركة صغيرة ومتوسطة سيتم تحديثها لفترة الخمس سنوات 2010-2014، تم تلقي 4397 طلباً فقط. أكثر من 70% من هذه الطلبات تأتي من قطاع البناء. من 4348 طلب عضوية تم استلامها، تم الإعلان عن 2348 (53%) من طلبات العضوية المستلمة. وتجدر الإشارة إلى أنه من بين العينة التي اختارتها بعثة منتدى إدارة الإنترنت، تم الإعلان عن أن نسبة كبيرة منها مؤهلة على الرغم من أنها لم تستوف شروط الأهلية. من بين 2348 ملفاً تم الإعلان عن أهليتها، وقع 1104 (47%) فقط اتفاقية مع (ANDPME). من بين 1104 شركة صغيرة ومتوسطة وقعت اتفاقيات، 600 فقط (54%) قدمت تقارير تشخيصية. من بين 600 تقرير تم استلامها وتقييمها، تم التحقق من صحة 446 فقط. من بين 446 شركة صغيرة ومتوسطة تم التحقق من صحة تقريرها، استفادت 7 شركات فقط من تعويض إجراءات التطوير.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق.

## الفصل الثالث: دراسة حالة وكالة تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ANDPME

باختصار، من أصل 2348 شركة صغيرة ومتوسطة أُعلن أنها مؤهلة، استفادت 07 شركة فقط من تعويض إجراءات التطوير (أي بنسبة 0.3%).

الجدول التالي يوضح تفاصيل المدفوعات التي تمت على استراتيجية المساعدة:

- ✓ المدفوعات التي تمت ضمن إطار الدعم المباشر م ص م هذه المدفوعات تنقسم إلى نوعين:
- مدفوعات لصالح مكاتب الدراسات ضمن إطار استرجاع 80% من تكاليف التشخيص والمدفوعات التي تمت في إطار التكفل بمراحل التأهيل.
- المدفوعات تمت تحت عنوان المراحل المعنوية لبرنامج تأهيل لصالح المحيط المباشر م ص م.

### الجدول رقم 08: حصيلة مدفوعات برنامج التأهيل

السنة	الدفع / الدعم المباشر من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة		مجموع
	الدفع لصالح مكاتب الدراسات	التكفل بمراحل إجراءات	
2011	0,00	0,00	0,00
2012	0,00	0,00	0,00
2013	72943 807,53	0,00	80829 638,04
2014	153617400,56	3346 400,00	165429940,56
2015	42336 000,00	0,00	53 576 952,84
المجموع	268897208,09	3346 400,00	299836531,44

المصدر: الوكالة الوطنية لترقية م ص م، 2018 حصيلة البرنامج الوطني للتأهيل.<sup>1</sup>

من الجدول السابق يظهر:

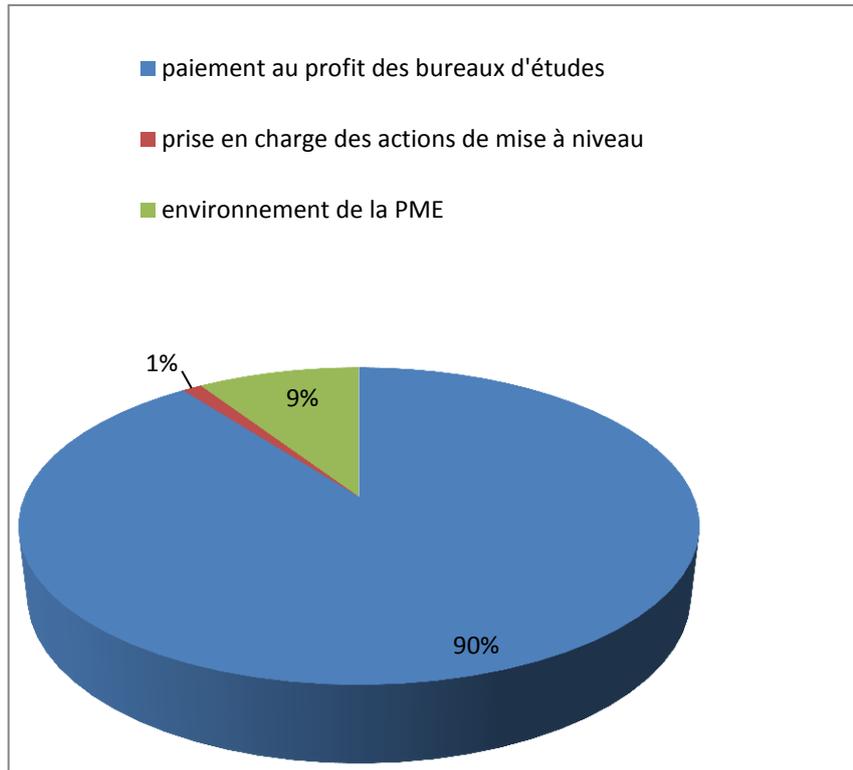
- لم يتم أي دفع خلال سنتين 2011 و2012.

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق.

- من (299.8 مليون دينار) دفعت من حساب CAS الخاص بالوكالة. 90% دفعت لمكاتب الدراسات 268,9 مليون دينار، 9% (27,6 مليون دينار) دفعت تحت إطار محيط م ص م. 1% فقط (33,46 دينار) دفع لصالح الشركات الصغيرة والمتوسطة لتمويل المراحل المادية والمعنوية لبرنامج التمويل.

كما يوضحه الشكل التالي:<sup>1</sup>

مدفوعات في إطار الدعم المباشر للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة



في الختام، فإن البرنامج الوطني للارتقاء بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والذي كان هدفه الرئيسي تعزيز القدرة التنافسية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وبالتالي تعزيز الإنتاج الوطني، لم يكن في مجمله لصالح الشركات الصغيرة والمتوسطة، بل على العكس من ذلك، كان مجال تريح لمكاتب الدراسات.

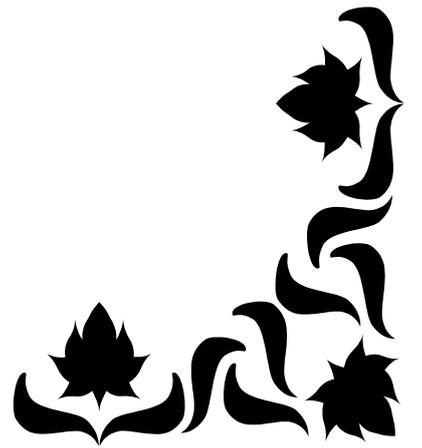
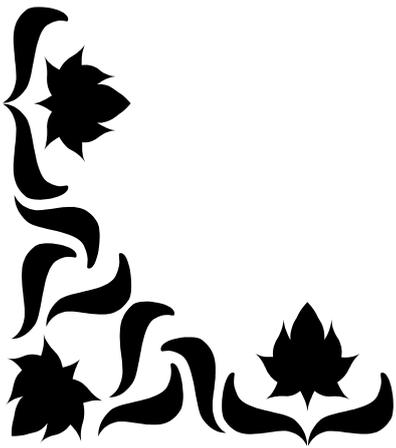
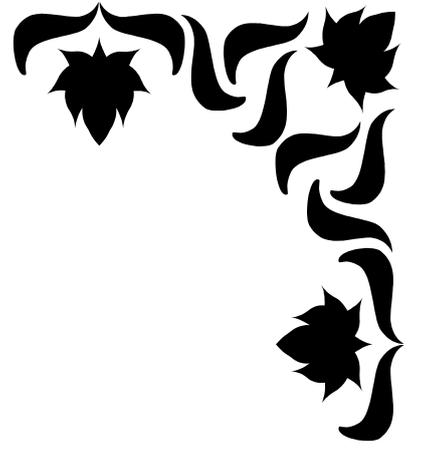
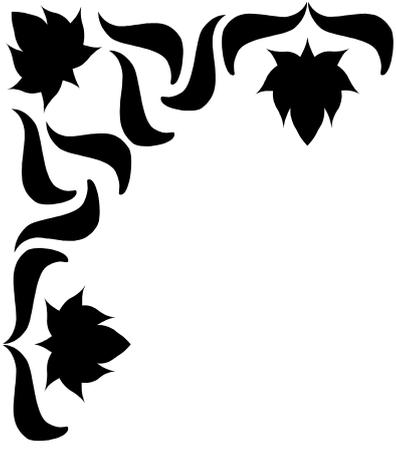
<sup>1</sup> نفس المرجع السابق.

### خلاصة الفصل:

لقد تناولنا في هذا الفصل تقديم عام للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة باعتبارها أحد الآليات التي انتهجتها الجزائر لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، حيث اتخذت العديد من الإجراءات والتدابير التي أدت لإصدار القوانين والمراسيم المتعلقة بإنشاء الهيئات، الوكالات والمكاتب المعنية بتطبيق هذه التدابير والسياسات على أرض الواقع من جهة أخرى وذلك من خلال تطبيقها للبرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ولكن هذا التطبيق قد واجه عدة صعوبات ومعوقات أدت إلى فشل البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

تتمثل هذه المعوقات فيما يلي:

- قلة عدد مكاتب الدراسات بالمقارنة مع عدد الشركات الصغير والمتوسطة.
- نقص كفاءة المكاتب المعنية بالدراسات المتعلقة بمهام التأهيل لاسيما مهمة التشخيص.
- كثرة العراقيل والمشاكل الإجرائية التي تواجهها المؤسسات أثناء عملية استفادتها من التأهيل.
- التماطل الممارس من طرف مكاتب الدراسات في عمليات التشخيص غياب النزاهة لدى بعض مكاتب الدراسات في عملية إعدادها لبرامج التأهيل.
- غياب الثقة بين أرباب العمل (المحتكين مباشرة مع مكاتب الدراسات) ومسيريهم الأمر الذي يصعب عمل مكاتب الدراسات إيصال مضمون استراتيجيات التأهيل.
- نقص التعامل الإعلامي مع البرنامج الوطني للتأهيل بسبب نقص حملات التعريف بالبرنامج.



### الخاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع كفاءة رقابة المفتشية العامة للمالية في ترشيد النفقات العمومية وبمعالجة جوانب واحداثيات هذا البحث مع دراسة حالة وكالة تطوير الشركات الصغير والمتوسطة حيث استنتجنا من الجانب النظري النقاط الأساسية التالية:

الرقابة المالية هي ضمان العمليات المالية وكشف الانحرافات والتأكد من مطابقة هذه العمليات المالية للأنظمة والقوانين سارية المفعول، حيث يظهر دور الرقابة المالية في كبح التزايد المستمر للنفقات العمومية وذلك من خلال ضابط المنفعة العامة وضابط الاقتصاد في الإنفاق من أجل الوصول للترشيد الأمثل لهذه النفقات.

وتحمل الرقابة معنى الإشراف والفحص والمراجعة لكشف الأخطاء والمخالفات. قبل حدوثها من أجل تفاديها أو بعد حدوثها لإقامة المساءلة القانونية على من ارتكبها، فالجزائر وضعت أجهزة رقابية متعددة حيث فرضت رقابة مضاعفة يضمنها المراقب المالي ولجنة الصفقات العمومية قبل تنفيذ النفقة، والمحاسب العمومي خلالها، ومجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية بعد الانتهاء منها.

المفتشية العامة للمالية على النفقات العمومية تم إقرارها في سبيل المحافظة على الأموال العمومية وضمان حسن تسييرها حيث تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز إداري للرقابة البعدية على الأموال العمومية، فقد عرفت صلاحياتها ووظائفها عدة تعديلات نتج عنها توسع كبير في مهامها. للمفتشية العامة للمالية دور فعال في مجال مراقبة المرافق العمومية، والتقويم الاقتصادي والمالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وتم التأكد من هذا من خلال الصلاحيات الممنوحة للمفتشية العامة للمالية وهذا ما يجعل دورها بالغ الأهمية ضمن أجهزة المراقبة الموجودة.

تعتبر النفقات العمومية أداة في يد الدولة تستعملها من أجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، حيث تعتبر الضامن الأساسي لاستمرار الدولة في تحريك عجلة نموها في مختلف المجالات في ظل تزايد النشاط المالي لها.

إن ترشيد النفقات العمومية يعني قيام الإدارات العمومية المكلفة بالإنفاق اتخاذ مجموعة من التدابير والخطوات والعوامل من أجل تأهيل النفقات العمومية لتحقيق المنفعة العامة بأقل التكاليف الممكنة.

ولتقييم دور كفاءة الرقابة المفتشية العامة للمالية في ترشيد النفقات العمومية قمنا في الجانب التطبيقي بدراسة وكالة تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حيث اتخذت العديد من الإجراءات والتدابير اللازمة

التي ترجمت في إصدار القوانين والمراسيم المتعلقة بتنظيم نشاط هذه المؤسسات من جهة، والمتعلقة بإنشاء

وقد واجهت عدة صعوبات منها:

- ✓ نقص كفاءة المكاتب المعنية بالدراسات المتعلقة بمهام التأهيل لاسيما مهمة التشخيص.
  - ✓ كثرة العراقيل والمشاكل الإجرائية التي تواجهها المؤسسات أثناء عملية استفادتها من التأهيل (على مستوى الوكالات وعلى مستوى المكاتب)
  - ✓ نقص التعامل الإعلامي مع البرنامج الوطني للتأهيل بسبب نقص حملات التعريف بالبرنامج.
- من هذه الدراسة نستخلص أن للرقابة المالية دور مهم سواء على مستوى المراقب المالي أو على مستوى الوكالة نفسها في ترشيد النفقات العمومية.

### نتائج الدراسة:

ولقد تم التوصل إلى النتائج التالية والمستمدة من خلال الدراسة الميدانية:

- ✓ لاحظت "مهمة التفتيش" التي قامت بها المفتشية العامة للمالية على مستوى وكالة تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة أن هناك تفاوت واختلاف كبير بين القطاعات فيما يخص المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي استفادت من برنامج التأهيل الوطني حيث أن قطاعات الأشغال العمومية تنصدر المرتبة الأولى وكانت ترقية هذا القطاع من أولويات إنشاء هذا البرنامج وتليه مختلف القطاعات الأخرى (الصناعة، الخدمات، السياحة والفندقة، خدمات التكنولوجيا والاتصال....). بحيث تم استغلال جميع الإعانات لقطاع الأشغال العمومية ولم توزع بشكل متوازن لجميع القطاعات.

ومنه تبين لنا أن تدخل "مهمة التفتيش" سمح بتوجيه مسيري الوكالة إلى وضع توازن لكنها فشلت حيث إتجهت بنسبة كبيرة إلى قطاع الأشغال العمومية.

- ✓ لاحظت المفتشية العامة للمالية على مستوى وكالة تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة ان هناك اختلاف وتفاوت في ملفات المؤسسات المشاركة في البرنامج الوطني للتأهيل حسب نوع المؤسسة وحجمها المتمثل في المؤسسات المصغرة والصغيرة والمتوسطة، ويعود هذا الاختلاف الى عدة أسباب ومن أهمها:

- اختلاف الإجراءات الإدارية وتباينها من حجم مؤسسة إلى آخر.

- اختلاف حجم رأس المال الموضوعي الواجب توفره للاستثمار من قطاع إلى آخر.
- اختلاف المنافسة من مستوى مؤسساتي إلى آخر.
- ✓ توصلت "مهمة التفتيش" التي قامت بها المفتشية العامة للمالية على مستوى وكالة تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة فيما يخص المدفوعات التي تم سدادها من طرف الوكالة في إطار الدعم المباشر للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. أنه تم الدفع من حساب CAS الخاص بوكالة حيث لاحظت انه تم الدفع 90% بنسبة جد مرتفعة لمكاتب الدراسات، و 9 % فقط تم دفعها في إطار المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، 1 % فقط وبنسبة جد ضئيلة وتقريبا منعدمة لصالح الشركات الصغيرة والمتوسطة لتمويل مراحل المادية والمعنوية لبرنامج التمويل.

#### اختبار صحة الفرضيات:

##### الفرضية الأولى: تساهم الرقابة المالية في الحفاظ على المال العام.

تم إثبات هذه الفرضية على أنها عملية ديناميكية تقوم بها أجهزة مختلفة تتشا بمقتضى قانون وهي تهدف الى تقييم الأداء ومعرفة الانحرافات ومعالجتها من اجل الحفاظ على المال العام وتحقيق الأهداف المنشودة والمرسومة مسبقا في مخططات السلطات العمومية الرسمية.

##### الفرضية الثانية: المفتشية العامة للمالية تضمن السير الأمثل والفعال للاعتمادات المالية.

تم إثبات هذه الفرضية من خلال استعمالها استعمالا فعالا وعقلانيا من قبل المؤسسات الموضوعية تحت تصرفها وقمع الاختلاس والتبذير والتلاعب بالأموال.

##### الفرضية الثالثة: النفقات العمومية مبلغ نقدي موجهة لتحقيق نفع عام واشباع حاجة.

تم إثبات هذه الفرضية على أن النفقات العمومية هي مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة، لإشباع الحاجات العامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة.

##### الفرضية الرابعة: نقصد بترشيد النفقات العمومية حسن التصرف في الأموال وانفاقها بعقلانية وحكمة على أساس رشيد.

تم إثبات هذه الفرضية على أنها تضمن ضبط النفقات، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من المواد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، أي بمعنى آخر هي إدارة جيدة للنفقات، كما تعتبر بأنها ذات فعالية في تخصيص الموارد وكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع.

### التوصيات:

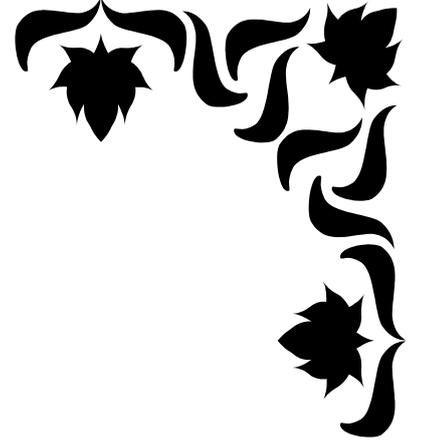
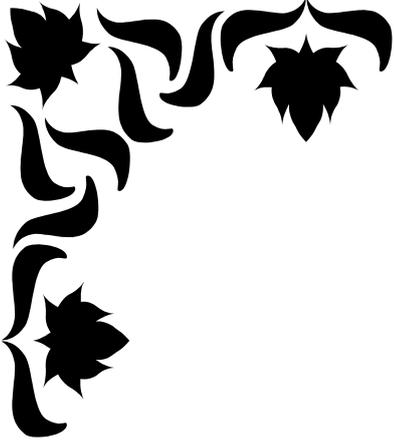
في ضوء النتائج التي توصلنا إليها نقترح التوصيات التالية:

- تكثيف أجهزة الرقابة المالية على مستوى المركز لحماية المال العام.
- على المفتشية العامة للمالية احترام القوانين المتعلقة بالمحاسبة العمومية كأداة تشريعية لتنظيم المؤسسة العمومية.
- اختيار القائمين بعملية الرقابة في المركز وفق الشروط الكفاءة والأمانة.
- ضرورة السعي إلى تحسين مستوى العاملين بالإدارة المحلية من خلال رفع مهاراتهم عن طريق تنظيم فترات تربية والتكوين المستمر من جهة والسعي إلى تفعيل أدائهم من جهة أخرى، وهذا لا يتحقق إلا من خلال التحفيز.
- إدخال كفاءة تكنولوجيات الإعلام والاتصال الحديثة واستخدامها في مجالات رقابية من شأنها أن تؤدي إلى تسهيل العمل الرقابي.
- العمل على تفعيل الرقابة على النفقات العامة من أجل التأكد من بلوغ النتائج المرجوة وفقاً للمخطط الذي تم وضعه.
- تحديد الأولويات في ظل محدودية الموارد، يستلزم تحديد المشاريع والبرامج وفق سلم الأولوية حسب درجة إشباعها حاجات الأفراد.
- ينبغي على الدولة أن تسعى إلى تحقيق أكبر درجة ممكنة من العدالة في توزيع المنافع والخدمات.

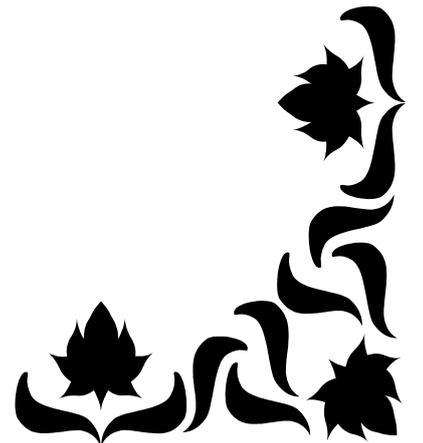
### أفاق الدراسة:

ان هذه الدراسة تناولت دور كفاءة الرقابة المفتشية العامة للمالية في ترشيد النفقات العمومية فقد صاحبها دراسة حالة تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حيث تطرقنا الى جوانب عدة متعلقة بجانب الرقابة المالية والنفقات العمومية وبناء على نتائج الدراسة المتوصل اليها، فانه سيكون من الجيد ان تخصص أبحاث أخرى تتناول موضوع:

- الرقابة المالية على النفقات وكيفية تحسين وتطوير أداء الأجهزة الرقابية لمهامها.
- الرقابة المالية على النفقات العمومية.



## قائمة المصادر والمراجع



قائمة المراجع:

أولاً: كتب

1. عوف محمود الكفراوي . الرقابة المالية . النظرية والتطبيق . مطبعة الانتصار لطباعة الاوفست، الطبعة 2، مصر سنة 2002. ص 12-14.

ثانياً: أطروحات ومذكرات

1. بشرى عز الدين، دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية، مذكرة شهادة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، دراسة حالة مصلحة المراقبة المالية بلدية السوقر ولاية تيارت. السنة الجامعية 2018/2019.
2. مشعلي مريم وعثمانية نسرين، دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية في الإدارات العمومية، مذكرة ماستر جامعة 8 ماي 1945، قلمه، دراسة حالة مركز التكوين المهني ة التمهين أومدور عبد الحق قالمة/1، السنة الجامعية 2016/2017.
3. عكاش اممر، دريد الصالح، دور الرقابة المالية في تسيير النفقات العمومية، مذكرة شهادة ماستر، جامعة اكلي محند اولحاج، البويرة 2016.
4. توأيمية حياة وزنداوي ابتسام، الرقابة المالية على النفقات العمومية، مذكرة ماستر، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، السنة الجامعية 2017 / 2018.
5. بن عيسى مغربي ومحفوظ عبايدية، دور الرقابة المالية في ترشيد النفقات العمومية، مذكرة ماستر، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، دراسة الحالة جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، السنة الجامعية 2018/2019.
6. هطال رفيق، قاسم مراد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة شهادة ماستر. المفتشية العامة للمالية كنموذج . جامعة اكلي محند كنموذج، البويرة 2018.
7. ريوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2011.
8. بودرمين سارة، بوسالم حنان، دور المفتشية العامة للمالية في الرقابة على أموال المرافق العامة، مذكرة شهادة ماستر، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، السنة الجامعية 2016/2017.
9. سطل رفيق وقاسم مراد، الرقابة على النفقات العمومية (مفتشية العامة للمالية كنموذج)، مذكرة شهادة ماستر، جامعة أكلي محند الحاج، بويرة، السنة الجامعية 2018.

10. بلقاضي ايمان، دور الرقابة في تسيير النفقات العمومية، مذكرة ماستر دراسة حالة كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التطبيقية، ام بواقي السنة الجامعية 2021/2020.
11. سعيد سارة، الرقابة المالية على النفقات العمومية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، السنة الجامعية 2018/2017.
12. مداح حنان، اثار ترشيد الانفاق العمومي على عجز الميزانية العامة بالجزائر، مذكرة ماستر، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب عين تيموشنت، دراسة حالة بولاية عين تيموشنت، السنة الجامعية 2020 /2019.
13. بلجيلالي محمد، أثر ترشيد النفقات العمومية على تحسين جودة الخدمات لصحية، مذكرة ماستر، دراسة الحالة المؤسسة العمومية الاستشفائية د. محمد الصغير نقاش، السنة الجامعية 2020/2019.
14. محروق سهام، طرق واليات ترشيد الانفاق العام في الجزائر، مذكرة ماستر، دراسة حالة الجزائر (2001-2014)، جامعة محمد بوضياف المسيلة، السنة الجامعية 2020 / 2019.
15. بلمهدي يوسف، دراسة تحليلية لواقع تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالجزائر حالة برامج الوكالة الوطنية لترقية وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ANDPME، جامعة البلدية 2 (الجزائر) تاريخ النشر 2021/06/30.
16. وزارة التنمية الصناعية وترقية الاستثمار، الإدارة المالية، البرنامج الوطني لترقية الشركات الصغيرة والمتوسطة سنة 2013.

### ثالثا: الملتقيات

1. د.عوادي مصطفى، الملتقى الوطني حول إشكالية استدامة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، السنة 2018/2017.

## الملخص:

من خلال دراستنا لموضوع كفاءة رقابة المفتشية العامة في ترشيد النفقات العمومية التي تعتبر من أهم المواضيع التي أثارَت تساؤلات كثيرة من الباحثين والمختصين بهدف ضمان أكبر قدر ممكن من حماية المال العام والحفاظ عليه من مختلف أنواع الفساد الإداري والمالي والإختلاس والرشوة والتبذير وتأثيرها على الأفراد والمجتمعات، وتسعى إلى تسليط الضوء على مدى مساهمة رقابة المفتشية العامة للمالية في ترشيد النفقات العمومية.

أثبتت الدراسة الميدانية لوكالة تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ANDPME أنه يتم تطبيق إجراءات الرقابة المالية لترشيد النفقات العمومية فيما يخص نفقات تسيير الوكالة بالنظر إلى فعالية هذه الإجراءات تمكنت الوكالة من عقلنة صرف النفقات والمحافظة على المال العام نسبياً. ولقد لخصنا نتائج الدراسة إلى أن الرقابة على مستوى الوكالة تؤثر على خدماتها.

## كلمات مفتاحية:

الرقابة المالية، المفتشية العامة للمالية، النفقات العمومية، ترشيد النفقات العمومية، التأهيل، الترقية.

## **Sommaire :**

A travers notre étude de la question de l'efficacité du contrôle de l'Inspection Générale dans la rationalisation des dépenses publiques, qui est l'un des sujets les plus importants qui a suscité de nombreuses interrogations de la part des chercheurs et des spécialistes dans le but d'assurer la plus grande protection et préservation possible des biens publics l'argent provenant de divers types de corruption administrative et financière, de détournements de fonds, de pots-de-vin et de gaspillage et leur impact sur les individus et les sociétés Faire la lumière sur la mesure dans laquelle la tutelle de l'Inspection générale des finances contribue à la rationalisation des dépenses publiques.

Et l'étude de terrain de l'Agence pour le Développement des Petites et Moyennes Entreprises (ANDPME) a prouvé que des procédures de contrôle financier sont appliquées pour rationaliser les dépenses publiques en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement de l'agence. Compte tenu de l'efficacité de ces procédures, l'agence a pu rationaliser le décaissement des dépenses et préserver relativement l'argent public.

Nous avons résumé les résultats de l'étude selon laquelle la surveillance au niveau de l'agence affecte ses services.

**Mots clés :** Contrôle financier, Inspection Générale des Finances, dépenses publiques, rationalisation des dépenses publiques, qualification, promotion.