

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة 08 ماي 1945 قالمة
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم علوم التسيير



مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر
فرع علوم التسيير
تخصص إدارة مالية

الموضوع:

اثر الرقابة المالية على ترشيد ادارة المؤسسة العمومية
دراسة ميدانية: بكلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير
جامعة 08 ماي 1945 – قالمة –

تحت إشراف الاستاذ:

– قلاب ذبيح الياس

من إعداد الطلبة :

– منيجل بسمة

– غربي سهام

السنة الجامعية: 2013-2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

اللَّهُ نُورُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ ۖ مَثَلُ نُورِهِ كَمِشْكَاةٍ فِيهَا مِصْبَاحٌ ۚ
الْمِصْبَاحُ فِي زُجَاجَةٍ ۚ الزُّجَاجَةُ كَأَنَّهَا كَوْكَبٌ دُرِّيٌّ يُوقَدُ مِنْ شَجَرَةٍ مُبَارَكَةٍ زَيْتُونَةٍ
لَا شَرْقِيَّةٍ وَلَا غَرْبِيَّةٍ يَكَادُ زَيْتُهَا يُضِيءُ وَلَوْ لَمْ تَمْسَسْهُ نَارٌ ۖ نُورٌ عَلَى نُورٍ ۚ
يَهْدِي اللَّهُ لِنُورِهِ مَنْ يَشَاءُ ۗ وَيَضْرِبُ اللَّهُ الْأَمْثَالَ لِلنَّاسِ ۚ
وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمِ

شكر و تقدير

الحمد لله الذي أثار لنا درب العلم والمعرفة

وأعاننا على أداء هذا الواجب ووقفنا إلى انجاز هذا العمل

نتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد

على انجاز هذا العمل وفي تذليل ما واجهناه من صعوبات ،

ونخص بالذكر الأستاذ المشرف الياس قلاب دبيح الذي لم ييخل علينا بتوجيهاته ونصائحه القيمة

التي كانت عوناً لنا في إتمام هذا البحث.

ولا يفوتنا أن نشكر السيدة المسؤولة على قسم التسيير من الميزانية في مصلحة الميزانية و المحاسبة بكلية العلوم

الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير بجامعة 08 ماي 1945 -قائمة- .

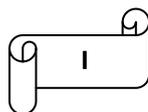
فكما قال رسول الله صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ " : مَنْ أَعَانَ مُسْلِمًا كَانَ اللهُ فِي عَوْنِهِ مَا كَانَ فِي عَوْنِ أَخِيهِ ، وَمَنْ فَكَّ عَنْ

أَخِيهِ حَلَقَةً فَكَ اللهُ عَنْهُ حَلَقَةً يَوْمَ الْقِيَامَةِ. "

شكراً

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
	قائمة الجداول والأشكال والنماذج
	قائمة الملاحق
أ - د	مقدمة عامة
	الفصل الاول:مدخل الى ادارة المؤسسة العمومية
02	تمهيد
03	المبحث الاول:ماهية المؤسسة العمومية
03	المطلب الأول : تعريف المؤسسة العمومية و خصائصها
06	المطلب الثاني : تسيير المؤسسة العمومية
10	المطلب الثالث: اهداف المؤسسة العمومية و تصنيفاتها
15	المبحث الثاني:المؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري
15	المطلب الاول : تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري وخصائصها
17	المطلب الثاني :الصفقات العمومية باعتبارها عقود ادارية
22	المطلب الثالث: الفساد الاداري في المؤسسة العمومية
28	المبحث الثالث : دور الميزانية العامة في تسيير المؤسسة العمومية
28	المطلب الأول : تعريف الميزانية العامة ومبادئها
30	المطلب الثاني : أنواع الميزانيات العامة
32	المطلب الثالث : مكونات الميزانية العامة
33	المطلب الرابع : التقسيم الهيكلي الاداري لميزانية التسيير
36	خلاصة الفصل
	الفصل الثاني : الرقابة المالية على ادارة المؤسسة العمومية
38	تمهيد
39	المبحث الأول: الإطار النظري للرقابة المالية
39	المطلب الأول:ماهية نظام الرقابة الداخلية
45	المطلب الثاني:مفهوم الرقابة المالية
49	المطلب الثالث:أدوات الرقابة المالية



51	المبحث الثاني: الرقابة المالية على المال العام
51	المطلب الأول: طبيعة الرقابة المالية على المال العام
53	المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية على المال العام
55	المطلب الثالث: مبادئ الرقابة على المال العام
59	المبحث الثالث: آليات الرقابة المالية على الميزانية العمومية
59	المطلب الأول: الرقابة السابقة و المرافقة على المال العام
62	المطلب الثاني : الرقابة اللاحقة على المال العام
66	المطلب الثالث: الرقابة المالية على الصفقات العمومية
71	خلاصة الفصل
	الفصل الثالث: دراسة ميدانية بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بجامعة 08 ماي 1945 - قالة -
73	تمهيد
74	المبحث الأول : التعريف بالمؤسسة محل الدراسة
74	المطلب الأول: ماهية جامعة 8 ماي 1945
76	المطلب الثاني : المهام الاساسية و الهيكل التنظيمي لجامعة 8 ماي 45
82	المطلب الثالث : لمحة تاريخية عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
88	المبحث الثاني : إجراءات الرقابة على ميزانية التسيير في المؤسسة محل الدراسة
88	المطلب الأول : اعداد الميزانية المالية لسنة 2013
90	المطلب الثاني: آليات الرقابة المالية على ميزانية التسيير
93	المطلب الثالث : رقابة تصفية الميزانية المالية للتسيير
95	المبحث الثالث: نموذج واقعي عن آليات رقابة ميزانية التسيير لسنة 2013
95	المطلب الأول : مرحلة الالتزام
103	المطلب الثاني : مرحلة التصفية
104	المطلب الثالث : مرحلة الدفع
107	خلاصة الفصل
هـ - ز	الخاتمة العامة
	المراجع
	الملاحق

قائمة الجداول و الاشكال و النماذج

قائمة الجداول:

الصفحة	عنوان الجدول	الجدول
43	المقارنة بين الرقابة المحاسبية المالية والرقابة الإدارية	الجدول(01-02)

قائمة الاشكال:

الصفحة	عنوان الشكل	الشكل
10	خطوات عملية التسيير في المؤسسة العمومية	الشكل(01-01)
35	مدونة ميزانية التسيير	الشكل(02-01)
45	قواعد وأسس الضبط الداخلي	الشكل(03-02)
81	الهيكل التنظيمي لجامعة 08 ماي 1945 -قائمة-	الشكل(04-03)
87	الهيكل التنظيمي لكلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير	الشكل(05-03)

قائمة النماذج:

الصفحة	عنوان النموذج	النموذج
96	طلب الشراء	النموذج(01-03)
98	سند الطلب	النموذج(02-03)
100	فاتورة الشراء	النموذج(03-03)
101	حوالة الدفع	النموذج(04-03)
103	سند الاستلام	النموذج(05-03)
105	سند الايداع (الدفع)	النموذج(06-03)

قائمة الملاحق

رقم الملحق	عنوان الملحق
الملحق (01)	الايادات
الملحق (02)	النفقات قسم المستخدمين
الملحق (03)	النفقات قسم التسيير
الملحق (04)	بطاقة الأخذ بالحساب
الملحق (05)	بطاقة الالتزام الاحتياطي للسداسي الاول
الملحق (06)	بطاقة التسوية للالتزام الاحتياطي للسداسي الاول

لقد عرف العالم تغيرات وتحولات سريعة في العشرية الفارطة نتيجة زوال ما كان يعرف بمعسكر الاشتراكية وتحلي اغلب الدول التي كانت تتبناه واتجاهها نحو تبني الاقتصاد الحر ، وتماشيا مع هذه التغيرات سعت الجزائر إلى إعادة النظر في السياسة الاقتصادية المتبعة ووضع سياسة اقتصادية تتبنى الاقتصاد الحر وذلك لان الاقتصاد الوطني كان مهددا بالتدهور نتيجة حدة المديونية الخارجية التي خلقتها مرحلة النظام الاشتراكي لإعادة هيكلة المؤسسة العمومية وذلك بمسح ديونها وتطهيرها وقد تحملت في سبيل ذلك خزينة الدولة أعباء باهظة.

نتيجة لفشل هذه السياسة سعت السلطات الجزائرية إلى إيجاد صيغة جديدة تكون أكثر فعالية ، وهي الإصلاحات الاقتصادية التي شرعت فيها منذ عشرية من الزمن تستلزم لا محالة نشر وإحلال ثقافة مالية في أوساط أفراد الشعب حتى يتم استيعاب مبادئ هذه الإصلاحات ويتم بذلك الانتقال إلى اقتصاد السوق في ظروف مواتية ومعقولة ، وتعد المالية العامة من بين الميادين التي عرفت تغيرات وتحولات عديدة ونتيجة لذلك تحدد نطاق علم "المالية العامة " وتلخصت المشكلة بالنسبة لموضوعه إلى أن هناك نفقات عامة يتعين تغطيتها بتوزيع عبئها بطريقة عادية.

الذي هو راجع إلى ارتفاع عائدات الدولة الجزائرية من البترول ، الذي أدى إلى ارتفاع النفقات وتنوعها ، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى إعادة النظر في الرقابة على هذه النفقات وترشيد استعمالها في مجالات تعود بالنفع على المواطنين سواء كان ذلك في الفترة القصيرة ، المتوسطة ، أو طويلة المدى .

قد جاءت فكرة تطبيق الرقابة المالية في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري نتيجة التوسع في حجم الإنفاق العمومي ومراعاة الاهتمامات الحديثة في مجال الرقابة و المساءلة ، وانسجاما مع توجهات الحكومة في تطوير الأداء في القطاع العام وتحسين مستواه و لأحكام الرقابة على استخدام المال العام و تفعيل أنظمة الضبط الداخلي و تسهيل مهمة الرقابة الخارجية و ذلك من اجل خدمة الإدارة العليا في مجال الرقابة على المال العام و ضمان تحقيق الأهداف المرسومة.

بالتالي فإن اتساع القطاع العام و تعدد مجالاته و نشاطاته و كثرة التنظيمات الإدارية ووجب هذا استخدام أساليب الرقابة مناسبة تواكب التغيرات والتطورات ، مما يسهم إدارة المؤسسات العمومية بكفاءة عالية وفي أسرع وقت وبأيسر الطرق للتأكد من تحقيق الأهداف المحددة ، فالرقابة المالية تهدف إلى منع حدوث الأخطاء ومعالجة الانحرافات من أجل ضمان السير الحسن للمؤسسة العمومية ، بطريقة قانونية لمنع التلاعب والضياع واختلاس المال العام أي ما يعرف بالفساد الإداري.

قد جاءت هذه الدراسة بهدف إظهار أثر الرقابة المالية على ترشيد إدارة المؤسسة العمومية في الجزائر و التعرف على فعاليتها على المال العام.

إشكالية البحث:

على ضوء ما سبق فإن التساؤل الرئيسي للدراسة سيكون كالاتي:

- كيف تؤثر الرقابة المالية على تفعيل إدارة المؤسسة العمومية؟

انطلاقا من التساؤل الرئيسي السابق تنبثق التساؤلات الفرعية التالية:

- ما طبيعة الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؟
- هل آليات الرقابة المالية تلي كل متطلبات وحاجات تسيير الميزانية العمومية؟
- كيف تؤثر الرقابة المالية على ضبط النفقات العمومية؟

فرضيات البحث:

إن التسليم بأن اعتماد إدارة المؤسسة العمومية على المراقب المالي سوف يزيد من فاعلية وكفاءة أداء نشاطها هو ما يقودنا إلى وضع الفرضيات التالية:

- كل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تحتوي على رقابة مالية من عدة مستويات.
- إن اعتماد الرقابة المالية بجميع مقوماتها من شأنها أن يساهم بدرجة كبيرة في تسيير الميزانية العمومية ، كما أنها تزيد من الإسهام في ترشيد إدارة المؤسسة العمومية دون اللجوء إلى جهات أخرى لبلوغ ذلك.
- تؤثر الرقابة المالية في ضبط النفقة العمومية بشكل ايجابي مما زاد قناعة أعوان التنفيذ بأهمية وظيفة الرقابة المالية على المال العام.

تحاول الدولة الجزائرية تبني نماذج وطرق تسييرية رقابية حديثة تساعدها على بلوغ أهدافها، وتعتبر الرقابة المالية محل اهتمام بالنسبة لها، وهذا لما للرقابة المالية من إسهام في تحقيق الأهداف المسطرة في إدارة المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

أسباب اختيار البحث:

تم اختيار الموضوع للأسباب التالية:

- الحاجة الملحة للمؤسسة العمومية إلى محيط رقابي يساعد إدارة المؤسسة على تحمل مسؤولية تحقيق الأهداف وتطبيق السياسات والإجراءات اللازمة والمحافظة على كيان المؤسسة وخاصة المال العام وضمان لها الاستمرار والنمو في ظل بيئة متغيرة.
- الموضوع جديرا بالدراسة و ينسجم مع التخصص خاصة و ان القاعدة التعليمية للطالبتين هي مالية و تدقيق؛
- محاولة المساهمة في إثراء الدراسات السابقة؛
- الرغبة في دراسة الموضوع نظرا لزيادة اهتمام الهيئات المالية على مستوى المؤسسات العمومية والتعرف أكثر على آليات الرقابة الممارسة على المال العام؛
- الرغبة في معرفة أثر ممارسة الرقابة المالية على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العمومي.

أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- محاولة إظهار الإطار العلمي والعملية للرقابة المالية داخل الإدارة العمومية؛
- إبراز الأهمية ودرجة الاستفادة من الرقابة المالية في العملية التسييرية بصفة عامة وترشيد الإدارة العمومية ذات الطابع الإداري بصفة خاص؛
- إعطاء فكرة واضحة عن الرقابة المالية و تسليط الضوء عليها و ذلك من اجل الحث على ممارستها بأفضل الوسائل و الآليات؛
- محاولة تشخيص واقع الرقابة المالية في الإدارة العمومية ممثلة في جامعة قلمة للوقوف على أهمية الرقابة المالية لهذه المؤسسة في العملية التسييرية من جهة، وأهمية استخدامها في ضبط النفقات العامة من جهة أخرى.

المنهج والأدوات المستخدمة في الدراسة:

تستدعي طبيعة موضوع الدراسة استخدام مناهج متعددة تفي بأغراض الموضوع الذي تدخل ضمنه الدراسة ، لهذا يكون المنهج وصفيًا في بعض الأجزاء المرتبطة بالمدخل العلمي للرقابة المالية وذلك بإبراز أهم المفاهيم و الأدوات و النظريات ذات العلاقة بالموضوع و الإمام بها ، كما يكون تحليليا في الجوانب المتعلقة بالربط المباشر بين الرقابة المالية وعملية ترشيد الإدارة العمومية من خلال العلاقة السببية القائمة بينهما ، كما تم المزج بين المنهج الوصفي والتحليلي في الدراسة الميدانية للجامعة لنكشف من خلاله الأبعاد الميدانية للرقابة المالية ، والتطرق

أيضا لتوجهات المؤسسة الجزائرية نحو تطبيق فعال للرقابة المالية ، واللجوء أكثر لمدى الاستفادة من الرقابة المالية كأداة لترشيد الإدارة العمومية .

أما الجانب التطبيقي تم الاعتماد على المقابلة الشخصية مع بعض المسؤولين والموظفين في الأمانة العامة ومصالحة الميزانية والمحاسبة لكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة قلمة ، ولقد وظفنا مجموعة من الأدوات متمثلة في:

- فواتير وسندات الطلب وحوالات الدفع المتداولة بين مصالح الكلية والمورد؛
- بطاقات الالتزام المتداولة بين مصلحة الميزانية والمحاسبة والمراقب المالي والاعون المحاسب؛

ولقد تمت هذه الدراسة خلال الموسم الدراسي 2013-2014.

هيكل الدراسة:

انطلاقا من الأهداف المرجوة من الموضوع ومعالجة الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية ولاختبار الفرضيات تم تقسيم البحث إلى ثلاث فصول ، فيتناول الفصل الأول المدخل العلمي للإدارة العمومية من خلال تقديم أهم الجوانب العلمية لها ، مع إبراز ماهية المؤسسة العمومية والتسيير العمومي ، مبرزين كذلك أهم النقاط التي يمكن الاستفادة منها في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري منها أهم العقود التي تبرمها وهي الصفقات العمومية والفساد الإداري المتفشى فيها إلى جانب الإطار النظري للميزانية العمومية.

أما الفصل الثاني فيعالج الإطار النظري للرقابة ، والذي يبين أهم التعريفات الواردة في الرقابة الداخلية والمالية والأهداف المرجوة منهما ، وأهميتهما كما تم التطرق في هذا الفصل إلى الرقابة المالية على المال العام ، ليتم تناول أهم آليات الرقابة على الميزانية العمومية.

بهدف تثمين البحث قمنا بإجراء إسقاط على واقع الإدارة الجزائرية وذلك من خلال دراسة حالة جامعة 08 ماي 1945 قلمة في الفصل الثالث ، بهدف التعرف عن واقع الرقابة المالية في الجامعة ، وللوصول إلى ذلك تناولنا في هذا الفصل التعريف بالجامعة ، وما هي أهم مكوناتها التنظيمية والهيكالية لكي يتسنى لنا معرفة أهمية الرقابة المالية في هذه المؤسسة ومدى الحاجة إليها ، كما تطرقنا إلى الآلية التي تمارس بها وظيفة الرقابة المالية ، ومدى مساهمة هذه الأخيرة في ترشيد الإدارة العمومية والنتائج المحققة مدعمين دراستنا الميدانية بنموذج واقعي ، مع الإشارة إلى أهم الصعوبات التي تواجهها هذه العملية بجامعة 08 ماي 1945 قلمة.

وقد تم اختتام هذا البحث بخاتمة عامة للبحث ، تضم جملة من النتائج والتوصيات المقترحة.

تمهيد:

من المعروف ان الدولة تعمل من خلال جهازها الاداري على تحقيق المصلحة العامة بفضل سهرها على توفير الحاجات الضرورية لأفرادها ، وذلك من خلال مجموعة من التنظيمات ، يغلب عليها الطابع الاداري و الملكية العمومية لوسائلها ، تسمى الادارات العمومية.

ولقد مرت المؤسسات العمومية الجزائرية بعدة انماط من التسيير ابتداء من التسيير الذاتي الذي جاء عقب الاستقلال مباشرة و الذي لم يدم طويلا نظرا لظهور قرار التأميم الذي نجم عنه تحويل هذه المؤسسات الى مؤسسات وطنية ضخمة ، و امتدت هذه المرحلة الى السبعينات ومع بداية 1971 انتقلت الجزائر الى مرحلة جديدة من التسيير وهي مرحلة التسيير الاشتراكي محاولة منها بعث و انجاز الديمقراطية في مجال العمل.

ولذا قمنا بتقسيم هذا الفصل الى مايلي:

- ماهية المؤسسة العمومية؛
- المؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري؛
- دور الميزانية العامة في تسيير المؤسسة العمومية.

المبحث الأول : ماهية المؤسسة العمومية

تشكل المؤسسة العمومية بالإضافة إلى المصالح الحكومية مثل الوزارات والشركات الحكومية هيكل القطاع العام ، ويقصد بالقطاع العام ملكية الدولة من حيث النطاق المادي ، تشمل قطاع الأعمال العام من شركات ومؤسسات تعمل بالنشاط الاقتصادي الهادف إلى الربح ، وكذلك الثروة الطبيعية المملوكة للدولة مثل (النفط ، والمعادن.. الخ) ، وأيضا المرافق العامة والخدمات سواء في مجال البنية الأساسية الإنتاجية من طرق وموانئ ومواصلات ، أو البنية الأساسية الاجتماعية مثل المدارس والمستشفيات¹.

وكما سبق ذكر أن المؤسسات العمومية هي احد أجزاء هيكل القطاع العام ، ولتسليط الضوء على المؤسسة العمومية سوف نتطرق إلى تطور مختلف التعاريف المقدمة لها ، وخصائصها وما يميزها عن باقي المؤسسات سواء كان ذلك في أهميتها أو في نمط تسييرها ، وكذلك التطرق إلى مختلف أنواعها.

المطلب الأول : تعريف المؤسسة العمومية و خصائصها

إن التعاريف المقدمة للمؤسسة العمومية تختلف باختلاف المراحل التي شهدتها كون هذه الأخيرة جزء من هيكل القطاع العام ، حيث تقوم الدولة بإنشائها لأن النشاط الفردي أو الجماعي يعجز عن القيام بمشروع يمثل المنفعة العامة ، إما لضخامة الإمكانيات المطلوبة أو لقلّة الأرباح المتوقعة ، ومن هذا المنطلق نجد للمؤسسة العمومية خصائص تميزها عن المؤسسات الخاصة.

أولاً: تعريف المؤسسة العمومية

من بين التعاريف المقدمة للمؤسسة العمومية نجد:

هي مؤسسات تؤول ملكيتها إلى الدول ، رأس مالها مملوك لمجموعة عمومية متمثلة في الدولة أو الجماعات المحلية ، تتمتع بشخصية اعتبارية لها ميزانية مستقلة وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة والمساهمة في الخطة الوطنية²

¹ التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص نقلا عن:

c:/Users/Cosmos/Desktop .mht, 19/03/2012 . من القطاع العام إلى القطاع الخاص

² نوال براهيمى ، إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات العامة الخدمية دراسة حالة مستشفى بشير بن ناصر بولاية بسكرة ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، مذكرة ماجستير غير منشورة، 2005-2006.

أما الاتحاد الأوروبي فيعرفها على أنها: هي كل مؤسسة يمكن للسلطة العامة أن تمارس عليها تأثيراً مهيمناً في الملكية أو المساهمة المالية أو القواعد ، المسيرة لها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة¹ .

فقد عرفها فقه القانون العام والقانون الإداري على أنها " :عبارة عن أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة وذلك عندما يمنح المرفق العام متخصص الشخصية المعنوية بغية تحقيق استقلاله مادياً ومعنوياً "²

كما عرفها أيضاً صادق مجذوب أنها " مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية ، ويسوده مبدأ التخصص "³

وقد عرفها عبد السلام بدوي بأنها : "المشروع الاقتصادي العام ذو الشخصية المعنوية وهي موجودة بهدف إشباع حاجة عامة بأساليب تختلف عن الأساليب المتبعة في أجهزة الدول الأخرى ، وهي وسيلة الدولة لتحقيق أهداف متمثلة في إنتاج سلع م خدمات تقوم بإنتاجها مباشرة او عن طريق غير مباشر . "⁴

ويعتبرها فؤاد العطار بأنها : " مصلحة ادارية اقتطعت من السلطة التنفيذية ومنحت الشخصية الاعتبارية ، وهي تعرف بلامركزية المصلحة ، وبهذا تعتبر المؤسسة شخصا من أشخاص القانون العام ، يحكمها مبدأ التخصص الغرض الذي انشئت من اجله المؤسسة . "⁵

ويعرفها الاستاذ البلجيكي Butgenbach بأنها : " تخصيص ذمة مالية لمرفق عام ، اي ان السلطة العامة تخصص للمرفق العام ذمة مالية خاصة مستقلة عن الذمة العامة ، ولإدارة هذه الذمة الخاصة و تحقيق الغرض الذي وجد المرفق من اجله ، يتمتع المرفق العام باستقلال عضوي وفي مع خضوعه لرقابة السلطة العامة . "⁶

بالرغم من اختلاف اراء الفقهاء الا اننا يمكن ان نستنتج تعريف مختصر للمؤسسة العمومية وهو : " المؤسسة العمومية هي مرفق عام تتمتع بالشخصية المعنوية وتعود ملكيتها للدولة و تهدف الى تحقيق الصالح العام بالدرجة الاولى وليست هناك اهمية كبيرة للربح الذي لا يعتبر هدف بحد ذاته و ليس هذا فقط بل يمكن اعتبارها ايضا اسلوبا من الاساليب الادارية" ، وسيوضح مفهوم المؤسسة العمومية أكثر بالتعرف إلى خصائصها.

¹ Feredric, Parrat, **gouvernement d'entreprise**, Maxima, Paris, 1999 , p17.

² على حطار شطاوي، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية، دار الفكر للنشر والتوزيع الأردن، 1990، ص 11 .

³ صادق المجذوب، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، دار الجامعية للشر والتوزيع، مصر، 2000، ص 4 .

⁴ د عبد السلام بدوي ، ادارة القطاع العام في الاقتصاد المصري، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، 1973 ، ص 17؛

⁵ قاسم جميل قاسم ، المؤسسة العامة كاستراتيجية ادارية للتنمية ،منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ،ادارة البحوث و الدراسات ، عمان الاردن، 1985؛

⁶ محمد كامل ليله، نظرية المؤسسات العامة، جامعة بيروت العربية، لبنان، 1978، ص 108-110.

ثانيا : خصائص المؤسسة العمومية

تتحدد خصائص المؤسسة العمومية من خلال الزوايا التي يتم عن طريقها معالجة الموضوع ، ولذا يمكن أن ننظر إليها من خلال زاويتين ، زاوية التحليل المؤسسي الذي يدرس الخصائص السياسية والقانونية ، وزاوية التنظيمية وعلى هذا الأساس فخصائص المؤسسة العمومية هي كالآتي¹ :

- الخضوع للسلطة الرئاسية ، ولكي تأخذ المؤسسة الصفة العمومية يجب أن تكون تحت رقابة السلطة العامة، وهذا يتضمن الحق في تصميم قمة الإدارة وتشكيل القرارات الهامة لسياستها؛
- يتم تمويلها عن طريق ميزانية معينة أو مقتطعة وليس من خلال تبادل تجاري؛
- انتظام سيرها وعدم توقفه لأهمية الخدمات المقدمة؛
- تعمل المؤسسات العمومية على تحقيق أهداف الدولة والتي تعني الغايات والأهداف أو مجموعة الأمور المستقبلية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها سواء على المدى القصير أو المتوسط أو الطويل.

بالإضافة إلى² :

- كبر حجمها نظرا للدور المهم الذي تقوم به والعدد الكبير من المستفيدين من خدماتها ، تعمل في ظروف احتكارية ، ولا تحظى خدماتها بمنافسة حقيقية من جانب المؤسسات الأخرى لانخفاض ربحية النشاط ، مما يجعل المؤسسات العمومية على الأقل في المدى القصير والمتوسط لا تعرف التحدي الاقتصادي (البقاء للأفضل) الذي يميز المؤسسات الخاصة" ؛
- محيطها معقد يتصف بحواجز دخول كبيرة ومتعدد المتغيرات؛
- غالبا لا تهدف إلى الربح والغاية منها هي المنفعة العامة وتقوم بتقديم خدماتها بمساهمة هامشية في التكلفة من طرف المستفيد؛
- كما نجد لها خاصية أسلوب التسيير الذي يميزها عن باقي المؤسسات الأخرى يسمى هذا الأسلوب بالإدارة العمومية ، ظهرت هذه الأخيرة بظهور الدولة وقيامها بالمهام المسند إليها حيث عرفها البعض على أنها مجموعة من الأنماط المتشابكة المتعلقة بصنع القرارات والتي تقوم بها المؤسسات العمومية تنفيذا للسياسة العامة التي تستهدفها الدولة ، وقد طرأت عليها بعض التغييرات انبثقت منها ثلاث ظواهر أساسية³ :
- التوجه إلى اللامركزية وإعادة توزيع السلطات؛

¹ Mouhamed esdeg, **management d'entreprises publique**, Alger, 1999, p19.

² محمد حافظ الحجازي، المنظمات العامة، دار طيبة للنشر والتوزيع، مصر، 2002، ص 31 .

³ Majda Roubah, « **management de la l'administration publique et le rôle du gestionnaire public** » ; mémoire de fin d'étude pour obtention du diplôme d'état en administration et management, Ecole supérieur d'administration, 1997-1998, p1.

- النقص في ميزانية الدولة ونتائجه على الخدمة العامة؛
 - انفتاح الأسواق، العولمة والإلغاء المتزايد لاحتكار الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي.
- وكل هذه التغيرات التي ساهمت في انتقال مفهوم الإدارة العمومية إلى ما يسمى بالتسيير العمومي.

المطلب الثاني: تسيير المؤسسة العمومية

يعتقد أن أصول التسيير تعود إلى القطاع الخاص ثم انتقلت إلى القطاع العام ، إلا أن هنالك العديد من المؤشرات تقود إلى التفكير بأن الكثير من أسسه تكونت في المؤسسات العمومية ، من بين هذه المؤشرات دراسات فيول بما يسمى " مؤسسات بدون الأهداف النقدية".

أولا : مداخل التسيير العمومي

يعرف التسيير العمومي بعدة تعاريف تندرج أهمها في مدخلين أساسين:¹

المدخل الأول:

تعريفه من خلال مجال الأنشطة التي يطبق فيها وهذا ما يدفعنا إلى التمييز بين القطاع الخاص والعام ، إذ يمكن التمييز بينهما من خلال المعايير التالية: الملكية ، الربحية ، الإدارة (الحق في الإدارة).

المدخل الثاني:

هو طبيعة المسائل المطروحة ، فمسألة الكفاءة والفعالية مثلا مطروحتان في التسيير الخاص والتسيير العمومي لكن بشيء من الاختلاف والخصوصية.

يتعلق التسيير العمومي بتسيير الخيارات والتنسيق واستغلال الموارد داخل وحدة عمل في إطار أهداف خاصة² ، أي أنه يتعلق بعملية وضع الأهداف والتنظيم والرقابة ويستند على تطبيقات وتقنيات المسيرين في إطار التوجهات السياسية.

¹ Griff, **Gestion publique**, Dalloz, paris, 1999, p8.

² Annie Bartoli, **le management dans les entreprise publics**, Funod, Paris, 1997, p22.

ثانيا : خطوات عملية تسيير المؤسسة العمومية

إن كل من المؤسسات العمومية والخاصة تخطط لنشاطها وتنظمه وتوجه أفرادها لأدائه وتراقب كل ذلك ، إلا أنها تختلف في بعض التفاصيل التي فرضتها طبيعة المؤسسات العمومية عن غيرها ، في حين الخطوات العملية تتمثل فيما يلي :

1- التخطيط:

هو عملية يتم فيها وضع مخطط لإنجاز مجموعة من الأهداف المحددة، ويتطلب ترجمة مهمة المؤسسة إلى أهداف يمكن قياسها كما يتطلب تحديد الخيارات حول أفضل الطرق لتحقيق تلك الأهداف¹.

كما يتخذ التخطيط عدة أشكال وذلك حسب الزاوية التي ينظر إليه من خلالها ، فهناك تخطيط مركزي ، اللامركزي ، التخطيط على مستوى الدولة والتخطيط على مستوى المؤسسة حيث أن² :

أ- التخطيط المركزي:

يقصد به أن عملية التخطيط تتولاها أجهزة مركزية ولا تتدخل الأجهزة اللامركزية في وضعها ، وإن كانت هي التي تقع على عاتقها عملية التنفيذ ، معناه ذلك أن مختلف الخطط التي يتم وضعها وإعدادها على مستوى المؤسسات تتبلور في نهاية المطاف في خطة عامة واحدة تقررها السلطات العامة.

ب- التخطيط اللامركزي:

يتحقق حينما يعترف للمؤسسة العمومية بالسلطة في وضع الخطة الخاصة بها دون الاعتماد على موافقة السلطة المركزية، وإنما يقتصر دورها على مجرد التنسيق.

ج- التخطيط على مستوى الدولة:

يتعلق التخطيط بمجموعة المؤسسات العمومية التي تعمل على تحقيق أهداف وسياسات نذكر على سبيل المثال التخطيط العسكري والدفاعي³

¹ جوزيف كايرو، الإدارة العامة للغير الاجتماعي والإدارة المتكيفة، ترجمة محمود الخطيب، دار التسيير للنشر والتوزيع، الأردن، 1999 ، ص 109.

² مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة، الدار الجامعية الجديدة، مصر، 2003 ، ص334

³ جوزيف كايرو، نفس المرجع، ص110 .

د- التخطيط على مستوى المؤسسة :

إن التخطيط على مستوى المؤسسة له عدة أنواع نذكر أهمها فيما يلي: ¹

- التخطيط الخاص بالأهداف ويقصد به وضع الخطط التي توضح الأهداف وتحدد الوسائل اللازمة لتحقيقها؛
- التخطيط الخاص بالسياسات و الذي يبين الخطوط العامة لنشاط المؤسسة؛
- التخطيط الخاص باللوائح و هو يبين الإجراءات العامة للإداري في إطار السياسة المقررة ولهذا النوع فائدة بالنسبة للمستفيدين؛
- التخطيط الخاص بالميزانيات هدفه التعبير عن السياسات في صورة أرقام مالية.

كما لا يمكن التقليل من أهمية التخطيط بالنسبة للمؤسسة العمومية فهو يساعدها على: ²

- أن تكون ذات نظرة تقدمية؛
- توفير مخططات وعمليات تؤدي إلى تنسيق جمود الوحدات الفرعية في المؤسسة؛
- الإسراع بالتغيير؛
- التفاعل بشكل هادف مع البيئة لتعزيز التغييرات الخارجية في صالحها.

2- التنظيم :

يقصد بالتنظيم العملية التي تهدف إلى تحديد الأعمال المراد إنجازها تحديدا واضحا تم تجميعها في مجموعة مرتبة ومنسقة ، تحديد المسؤوليات والسلطات وإنشاء العلاقات ووضع الأسس التعاون بين الأفراد ، حتى يتمكنوا من أداء عمل مشترك للوصول إلى الأهداف المطلوبة بكفاءة وفعالية ³ .

ويعتبر الهيكل التنظيمي ترجمة صريحة ومكتوبة للاختيارات تقسيم السلطة والمسؤوليات داخل المؤسسة العمومية أو أي وحدة ، لا يمكن أن تتبنى كل المؤسسات شكلا واحدا من الهياكل التنظيمية لاختلاف ظروفها وأهدافها ومواردها ⁴ .

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، نفس المرجع، ص 353 .

² جوزيف كايرو، مرجع سبق ذكره، ص 111

³ محمد حافظ حجازي، مرجع سبق ذكره، ص 24

⁴ عبد الحميد مصطفى أبو ناعم ، الإدارة العامة إدارة الحكومات بأسلوب القطاع الخاص ، الدار الهندسية لنشر والتوزيع ، مصر، 2002 ، ص 158.

3- التوجيه:

تتعلق وظيفة التوجيه بعملية إرشاد المرؤوسين وإثارة دوافعهم وتحفيزهم لأداء أعمالهم عن طريق الاتصال بهم وقيادتهم والحصول على رضاهم ، فالتوجيه لا يتضمن مجرد تلك الخصائص الجيدة في العلاقات المتبادلة بين الأفراد ورؤسهم ، ولكنه يشمل جميع تصرفات المسير (لتخطيط ، تنظيم، رقابة) وبالتالي فهو أوسع نطاقا من العلاقات المتبادلة بين الرئيس ومرؤوسه¹.

حيث تجدر الإشارة:

- بأن الاتصال في المؤسسة العمومية حظي باهتمام محدود يتم توفيره لهذه العملية سواء كانت على مستوى المؤسسة أو خارجها ، إذ يتصف بالجودة المنخفضة؛
- أما التحفيز فهو يتعلق بإشباع الحاجات الغير مشبعة لدى الأفراد ، بمعنى أن الحاجة طالما أنها لم تشبع فإنها تمثل حافزا للفرد.

4- الرقابة:

هي عملية إدارية تهتم بتقويم إنجازات المؤسسة باستعمال معايير محدد سالفًا واتخاذ إجراءات تصحيحية بناء على نتيجة التقويم.²

وللرقابة أهمية كبيرة تعود على المؤسسة العمومية وذلك لعدة أسباب من بينها:³

- تضخم حجم المؤسسات العمومية وتعقد نشاطها؛
- ضعف أنشطة الإشراف داخل التنظيم وانحراف النتائج.

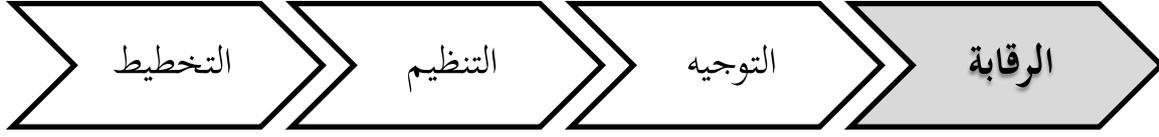
¹ منال طلعت محمود، أساسيات في علم الإدارة، دار المكتب الجامعي الحديث للنشر والتوزيع، مصر، 2003، ص45

² محمد باهي أبو يونس،الوجيز في أصول الإدارة العامة، الدار الجامعية الجديدة للنشر والتوزيع، مصر،1995،ص73

³ منال طلعت محمود، مرجع سبق ذكره، ص195

ويمكن تلخيص خطوات عملية تسيير في المؤسسة العمومية في الشكل الموالي:

الشكل رقم (01-01): خطوات عملية تسيير المؤسسة العمومية



المصدر: من اعداد الطالبتين

المطلب الثالث : أهداف المؤسسة العمومية و تصنيفاتها

أولا : أهداف المؤسسة العمومية

بتعدد المؤسسات العمومية في الجزائر سواء من حيث الحجم أو النشاط أو النظام القانوني المطبق فيها وبالتالي فمن الصعب تحديد أهدافها و يمكن حصرها في¹:

- تحقيق التوازن الجوهري وخلق مناصب شغل لا تسعى لتحقيق المردودية المالية حيث توفر الشغل؛
- تحقيق العمالة الكاملة وتلبية الحاجات الأساسية للمواطن؛
- تعميق الطابع الديمقراطي لإدارتها و تسييرها؛
- إنتاج ثروات في خدمة البلاد؛
- اعتبار المؤسسة العمومية اداة لانجاز مخططات التنمية؛
- تسويق مواد و خدمات بأسعار ربح ادنى مع كلفة انتاج مرتفعة لتمكن المستهلك من اقتنائها ؛
- التحسين المستمر لإنتاج العمل ورأس المال و استبعاد رأس المال الأجنبي الخاص للحفاظ على الاقتصاد الوطني؛
- رفع معدلات التنمية و توجيه الوحدات الإنتاجية؛
- السيطرة على القطاعات الإستراتيجية (الانتاج العسكري،البترو،الغاز)؛
- تشجيع الصادرات من الفائض في المنتجات و الحد من الواردات.

¹ د.احمد شطا، تطور وظيفية الدولة - الجزء 2 - نظرية المؤسسات العامة ، القاهرة ، 2005 ، ص8.

بالرغم من كل هذه الأهداف إلا ان المؤسسات بقية تعاني من نواقص عديدة اهمها:

- ضعف المردودية رغم الحماية و الدعم المالي المقدم لها من طرف الدولة؛
- اهتمامها بالنشاطات الاجتماعية الغير مطابقة للوظيفة الاقتصادية حيث اصبح الهدف الاساسي ليس التحكم في عوامل الانتاج بل اقتصار تفكير العمال و المسؤولين في الحصول على أكبر قدر من الامتيازات المادية التي تمنح للمؤسسة العمومية؛
- عدم قدرة المؤسسة العمومية على الاستخدام الامثل للموارد المتاحة عمليا للعملية الانتاجية و الربط بين استخدام هذه الموارد و قدرتها على تحقيق الغايات الاقتصادية و الاجتماعية.

ثانيا: تصنيف المؤسسات العمومية

تنقسم المؤسسات العمومية الى عدة تصنيفات وفق لطبيعة المرفق في حد ذاته وهي كالتالي:

1- التصنيف حسب النشاط الذي تمارسه

أ- المؤسسة العمومية الادارية

وهي المؤسسة التي تمارس النشاط الاداري انطلاقا من كونه وظيفة ادارية بحتة ، و تدخل فيها كل المرافق التقليدية التي تعد اساسا لمفهوم القانون الاداري ، وتنصب على وظائف الدولة الاساسية في حماية الامن الداخلي و الخارجي .

يخضع هذا النوع من المؤسسات لقواعد القانون العام و من الامثلة عنها : المؤسسة القضائية (العدالة) ، المؤسسات الصحية و مؤسسات التعليم وغيرها.¹

ب- المؤسسة العمومية الاجتماعية

وهي مجموعة المؤسسات التي تمارس نشاطا اجتماعيا من اجل تحقيق اهداف اجتماعية ومن الامثلة عنها: مؤسسة الضمان الاجتماعي ، مؤسسات التأمينات ... الخ.

لكن يخضع هذا النوع من المؤسسات الى القانون الاداري و القانون الخاص.²

¹ د.عمار عوابدي، القانون الاداري - الجزء 2 - النشاط الاداري ، ط3 ، الجزائر ، 2005 ، ص ص 62-63.

² د.عمار عوابدي ، نفس المرجع ، ص63؛

ج- المؤسسة العمومية الاقتصادية

يقصد بها المؤسسات العمومية التي تزاوّل نشاطا اقتصاديا لتحقيق اهداف اقتصادية لإشباع حاجات عامة صناعية ، تجارية ، مالية و زراعية.

و تخضع هذه المؤسسات لقواعد القانون الاداري و القانون الخاص (القانون التجاري و قانون العمل) ومن الامثلة عنها: مؤسسات النقل العمومي بأنواعها.¹

د- المؤسسات العمومية المهنية او النقابية

تتولى هذه المؤسسات توجيه النشاط المهني بواسطة هيئات يخولها القانون بعض الامتيازات لسلطة العامة كنقابات المهن الزراعية و نقابات المهندسين و نقابة الاطباء و غرف التجارة و غيرها... ، حيث تلزم القوانين المشتغلين بإحدى هذه المهن ان يشتركوا في عضويتها او يخضعوا لسلطتها ، وكمثال على هذه المؤسسات كل النقابات التي تم ذكرها مسبقا.

ولقد أخضع المشرع الجزائري بعض المرافق المهنية كالمنظمة الوطنية للمحامين فيما يتعلق بمنازعاتها لجهة القضاء الإداري سواء فيما يشمل المنازعات الناتجة عن التسجيل في المهنة² ، أو أي منازعة أخرى تطبيقا للمادة 20 من قانون المحاماة.

ولا ينبغي أن يفهم من أن إخضاع المرافق المهنية لاختصاص القضاء الإداري يعني تغيير طبيعتها أو اعتبارا هياكل التسيير على مستوى المنظمة³.

هي الأخرى مرافق إدارية اذ يظل المرفق مهنيا ولو خضع لاختصاص القضاء الإداري داخل الدولة.

2- التصنيف حسب المدى الاقليمي لنشاطها

تنقسم المؤسسات العمومية بناء على مدى اتساع نطاق نشاطها الاقليمي الجغرافي الى مؤسسات عمومية وطنية و مؤسسات عمومية محلية (ولائية و بلدية)

¹ د. محمد صغير بعلي ، الوجيز في القانون الاداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2006، ص 210.

² أنظر قرار مجلس الدولة رقم 204658 الغرفة الخامسة بتاريخ 10 جويلية 2000 منشور بمجلة مجلس الدولة العدد الأول، ص 111.

³ أنظر قرار مجلس الدولة الغرف المجتمعمة ملف رقم 11053 جلسة 17.06.2003 قضية ب.ع ضد المكتب المكلف بالإشراف على انتخابات مجلس المحامين بعنابة مجلة مجلس الدولة نفس الغرفة بتاريخ 16.06.2003 ملف رقم 11081 ب.ع ومن معه ضد نقيب المحامين بسطيف، منشور في العدد 4، 2003، ص 56.

أ- المؤسسات العمومية الوطنية (القومية)

هي المؤسسات العمومية التي تنشئها السلطات الإدارية المركزية (الوزارات) حيث تمارس نشاطها على مستوى كافة أرجاء إقليم الدولة مثل : المدرسة الوطنية لإدارة المكتبة الوطنية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.¹

او بعبارة اخرى هي مجموع المؤسسات التي يمتد نشاطها ليشمل جميع اقليم الدولة ، مثال : مؤسسات الدفاع و الامن و البريد و القضاء و نظرا لأهمية هذا النوع من المؤسسات فان ادارتها تلحق بالدولة.²

ب- المؤسسات العمومية المحلية (الاقليمية)

هي المؤسسات العمومية التي تنشئها وحدات الادارة المحلية (البلدية و الولاية) ، حيث تمارس نشاطها في الحيز الجغرافي لإقليم الوحدة المحلية مثل :مؤسسة النظافة البلدية ، الديوان البلدي للرياضة ،مؤسسة النقل الولائي...³

ويستفيع من خدمات هذا النوع من المؤسسات سكان الاقليم و تتولى السلطة المحلية امر تسييرها والإشراف عليها لأنها اقدر من الدولة و أكثر منها اطلاعا و معرفتا بشؤون الاقليم .

فالمادة 136 من قانون البلدية تعترف للبلدية بحق انشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية .

والمادة 09 من نفس القانون رخصت للبلديات و في اطار التعاون بينها لإنشاء مؤسسات عمومية مشتركة تتمتع ايضا بالشخصية المعنوية.

وجاءت قواعد قانون الولاية أكثر وضوحا عندما اجازت هذه الاخيرة احدات مؤسسات عمومية ذات الطابع الاداري او الصناعي او التجاري (المواد من 126 الى 129 من نفس القانون) و تجدر الاشارة ان المؤسسات الوطنية و المؤسسات المحلية ليست منفصلة انفصالا تاما بل يحدث بينهما التعامل وهذا لتوجيه مقتضيات المصلحة العامة و تحقيق المنافع للجمهور.⁴

¹ محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص211؛

² عمار بوضيف ، الوجيز في القانون الاداري، دار الريحان لنشر ، طبعة 2005 ، الجزائر ، ص 171؛

³ محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص212.

⁴ محمد بوضيف ، مرجع سابق ، ص 171.

3- التصنيف حسب اسلوب انشائها

أ- المؤسسات التي تنشئها الدولة بإرادتها الصريحة

و هي المؤسسات الاختيارية التي تتمتع بالسلطة الادارية المختصة بجزية التصرف بصدد انشائها من اجل القيام بنشاط محدد و يتم ذلك بتدخل السلطة التشريعية و من الامثلة عنها : مؤسسة المناجم و مؤسسة المواصلات ،...

ب- المؤسسات العمومية الاجبارية

يشمل هذا النوع من المؤسسات تلك التي تلتزم الدولة بإنشائها وجوبا اي لا تحتاج لأداة تشريعية لممارستها باعتبار انها تدخل في اطار الوظيفة الطبيعية للدولة. و كمثال عنها : مؤسسات الدفاع الوطني و المؤسسة القضائية ،... الخ.

لكن هناك من الفقهاء من يعرف المؤسسات العمومية الاجبارية على انها الأنشطة او المشاريع التي يسندها القانون الى شخص لا مركزي بشكل الزامي حيث تفقد الادارة المحلية مثلا حريتها في الاختيار و تكون ملزمة بتنفيذ القانون و الاضطلاع بمهام المؤسسة العمومية.

المبحث الثاني : المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

تعتبر المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري نوع من الأنماط الإدارية المكونة للنظام الإداري ، فهي أجهزة أو هيئات خاضعة للقانون العام (القانون الإداري في طريقة تسييرها القانون المالي من حيث تمويلها) ، وتتمتع بمقومات وأسس النظام الإداري اللامركزي يتجسد فيها أسلوب اللامركزية الإدارية ، والهدف الأساسي من إنشاء هذه المؤسسات هو تقديم الخدمات المختلفة واللازمة للمجتمع ، وتمتع بالاستقلال المالي والإداري حتى تتمكن من أداء وظائفها التي أنشأت من أجلها .

المطلب الاول : تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري وخصائصها¹

اولا : تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري

من بين التعاريف المقدمة للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري نجد:

تعرف على أنها " مؤسسة عمومية مملوكة للدولة تدار بالأسلوب اللامركزي "

كما يمكن تعريفها على أنها " مرفق عام يدار عن طريق مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية مع خضوعها للرقابة الإدارية الوصائية ، وتختص في أعمال معينة طبقا لقاعدة التخصص الوظيفي . "

تعرف أيضا على أنها " مؤسسة إدارية عمومية ، تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية ، وكذلك بالاستقلال المالي والإداري ، وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية ، وهي تدار بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني . "

ثانيا : خصائص المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري

ومن خلال التعاريف السابقة يمكننا أن نستنتج الخصائص التالية التي تميز المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري عن غيرها فيما يلي :

– تنشئها الدولة ، وإليها تعود ملكياتها؛

– تخصص لتحقيق الأهداف العامة و التنمية الوطنية؛

¹ المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري نقلا عن :

- تسيير بالأسلوب الإداري اللامركزي عن طريق المجلس واللجان؛
- تخضع للوصاية (الرقابة) الإدارية؛
- تتمتع بالشخصية المعنوية؛
- تتحصل على إعانات التسيير من الدولة عن طريق ميزانية خاصة.

أمثلة عن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وكيفية إنشائها:

ومن أمثلة لهذه المؤسسات في النظام الإداري الجزائري نذكر ما يلي:

الديوان الوطني للمطبوعات المدرسية ، المعهد الوطني للبحث في التربية ، الديوان الوطني للامتحانات والمسابقات ، الديوان الوطني لمحو الأمية ، المعهد الوطني لتكوين مستخدمين التربية ، وكلها مؤسسات خاضعة لوصاية وزارة التربية.

ومن الأمثلة أيضا الوكالة الوطنية للآثار وحماية المعالم والنصب التاريخية ، والجامعات والمدارس العليا... الخ كل هذه المؤسسات تخضع في تنظيمها ونشاطها ونظامها القانوني ومنازعاتها لأحكام وقواعد القانون الإداري(أي القانون العام).

كما سبق ذكر بأن الدولة هي التي تقوم بإنشائها بواسطة قوانين تصدرها السلطة التشريعية وهي ضرورية لتسيير مصلحة بشكل دائم وحسن ، ولهذا فملكيتها تعود للدولة ، يضاف إلى ذلك أن المرفق العام يستند في وجوده إلى قوة الإدارة وأموالها العامة ، حيث تغطي ميزانية الدولة خسائره المحتملة ، فضلا على أنه يحق للإدارة أن تطبق على المرفق العام وسائل القانون العام ، بما تنطوي عليه من امتيازات السلطة العامة ومظاهرها.

يجوز منح بعض الهيئات الإدارية تفويضا عاما أو محدد بإنشاء المرفق العام في حدود القيود التي ينص عليها القانون ، وتستمد اختصاصها منه شكلا ومضمونا.

تعتبر المؤسسة العمومية أحد أجزاء القطاع العام كما للمؤسسة العمومية عدة أنواع من بينها المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري ، التي تعد محور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لأي دولة مهما كانت توجهاتها الفكرية ، ذلك راجع للأهمية التي تحظى بها .

فالدور المناط بها يفرض على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الاستعانة بتقنيات أساليب إدارية متطورة كتبني فلسفة إدارة الجودة الشاملة حتى تستطيع مواكبة التطورات الحاصلة في شتى المجالات.

المطلب الثاني : الصفقات العمومية باعتبارها عقود إدارية

إن الصفقات العمومية أهمية كبرى في الاقتصاد الوطني لذلك أولاهها المشرع الجزائري أهمية خاصة لذلك أولاً يجب معرفة ماذا يقصد بالصفقات العمومية ، و كيف شرحها القانون الجزائري و بين الأطر و القوانين التي تخص بها .

أولاً : مفهوم الصفقات العمومية

في إطار المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 الموافق 7 أكتوبر سنة 2010 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و لا سيما المادة 04 منه حيث نصت على أن الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم و فق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال و اقتناء المواد و الخدمات و الدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة¹.

نلاحظ من هذا التعريف أنها تشمل إحدى العمليات الآتية أو أكثر .

- اقتناء اللوازم : مثل مواد تجهيز أو منشآت إنتاجية كاملة؛
- إنجاز الأشغال ؛
- تقديم الخدمات ؛
- إنجاز الدراسات .

أما فيما يخص صفقات استيراد المنتوجات و الخدمات التي تتطلب من المصلحة المتعاقدة المعينة الشرعية في اتخاذ القرارات بحكم طبيعتها و الثقل السريع في أسعارها و مدى توفرها ، و كذلك الممارسات التجارية المطبقة عليها ، فهي معفاة من تطبيق بعض الأحكام هذا المرسوم .

ثانياً : شروط و بيانات الصفقات العامة

1- الشروط:

لا تصح صفقات المتعامل العمومي و لا تكون نهائية إذا وافقت عليها السلطة المختصة والمتمثلة في:

- الوزير فيما يخص صفقات الدولة؛

¹ المادة 4 من المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 الموافق 7 أكتوبر سنة 2010

- مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة؛
- الوالي فيما يخص صفقات الولاية؛
- رئيس المجلس الشعبي فيما يخص صفقات البلديات؛
- المدير العام أو المدير فيما يخص المؤسسات العمومية الوطنية المحلية ذات الطابع الإداري.

تحدد الأحكام التعاقدية للصفقة نسبة الغرامات و كيفية فرضها و الإعفاء منها طبقا لدفاتر الشروط المذكورة أدناه باعتبارها عناصر مكونة للصفقات العمومية ، تبين دفاتر الشروط المعنية محتوياتها دوريا، الشروط التي تبرم و تنفذ معها الصفقات و هي تشمل على الخصوص ما يلي¹ :

- دفاتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على كل صفقات الأشغال و كل صفقات التوريد للوازم الموافق عليها المرسوم ؛
- دفاتر التعليمات المشتركة التي تحدد الترتيبات التقنية المرتبة المطبقة على كل الصفقات المتعلقة بنوع واحد من الأشغال و المعدات و الخدمات الموافق عليها بقرار من الوزير المعني؛
- دفاتر التعليمات الخاصة التي تحدد الشروط الخاصة بكل صفقة.

2- البيانات:

يجب أن ينص في كل صفقة على التشريع المعمول به و على المرسوم المذكور سالفاً ، كما يجب أن تتضمن على الخصوص البيانات التالية:

- التعريف الدقيق للأطراف المتعاهدة؛
- هوية الأشخاص المؤهلين قانونياً؛
- المبلغ بالعملة الصعبة و الدينار الجزائري؛
- شروط دفع المبلغ؛
- أجل تنفيذ الصفقة؛
- شروط فسخ الصفقة؛
- تاريخ إمضاء الصفقة.

¹ الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 17 جمادة الأولى 1483 الموافق ل 28 يوليو 2002 ح ج د ش مرسوم رئاسي رقم 250/02 ص 03 المادة 03.

ثالثا : كيفية ابرام الصفقات العمومية

ان ابرام الصفقات العمومية تعرض الاستجابة للأهداف المسطرة مسبقا و التي تدور أغلبها حول التسيير الجيد للأموال العمومية كذلك من أهدافها تفضيل المصلحة العامة على المصلحة الخاصة و المحافظة على توازن مصالح الطرفين .

و تبرم الصفقات العمومية تبعا لنوعين من الإجراءات :

1- إجراء المناقصة:

المناقصة هي إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعاقدين مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل عرض.¹

إذا فالمناقصة تشكل الأصل العام و الأجراء التقليدي لإبرام الصفقات العمومية ، و يمكن أن تكون المناقصة وطنية أو دولية و يمكن تأخذ أحد الأشكال التالية:²

- المناقصة المفتوحة : و هي إجراء يمكن من خلاله أي مترشح أن يقدم تعهدا ؛
- المناقصة المحدودة : و هي إجراء لا يسمح فيه بتقديم تعهدا إلا للمترشحين الذين تتوفر فيهم بعض الشروط الخاصة التي تتخذها المصلحة المتعاقدة مسبقا ؛
- الاستشارة الانتقائية : هي إجراء يكون المرشحون المرخص لهم بتقديم عرض فيه المدعوون خصيصا للقيام بذلك بعد انتقاء أولي للتنافس على عمليات معقدة ذات أهمية خاصة ؛
- المزايدة : و هي إجراء يسمح بتخصيص الصفقة للمتعهد الذي يقترح أحسن عرض ، وتشمل العمليات البسيطة من النمط العادي و لا تخص إلا المترشحين الوطنيين أو الأجانب المقيمين في الجزائر؛
- المسابقة : هي إجراء يصنع رجال الفن في منافسة قصد إنجاز عملية تشتمل على جوانب تقنية و اقتصادية و جمالية أو فنية خاصة .

¹ المادة 26 من المرسوم الرئاسي 10-236 .

² المادة 28 من المرسوم الرئاسي 10-236.

2- التراضي : Marché de Gré a Gré

إن إجراء المناقصة يمر عن طريق إجراءات معقدة و طويلة المدى مما يجعل الإدارة لا تستطيع اللجوء إليها في بعض الظروف .

كما أن بعض الحالات لا تستدعي كل هذه الإجراءات لهذا تم الترخيص دائما للإدارة بإمكانية التعاقد بكيفية التراضي

والتراضي هو إجراء تخصيص صفقة لتعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية الى المنافسة¹ ، ويمكن ان يكتسب التراضي شكل التراضي البسيط او شكل التراضي بالاستشارة ، و تنظم هذه الاستشارة بكل الوسائل المكتوبة الملائمة دون أية شكليات أخرى.

أ- التراضي البسيط:

وهذا الإجراء هو قاعدة استثنائية لإبرام العقود ، وتلجأ المصلحة المتعاقدة إلى التراضي البسيط في الحالات التالية:²

- عندما لا يمكن تنفيذ الخدمات إلا على يد متعامل متعاقد وحيد يحتل وضعية احتكارية أو ينفرد بامتلاك الطريقة التكنولوجية التي اختارها المصلحة المتعاقبة (أي المالك لبراءة الاختراع)؛
- في حالات الاستعجال الملح المعلل بخطر داهم يتعرض له الملك أو الاستثمار قد تجسد في الميدان و لا يسعه التكيف مع آجال المناقصة بشرط أنه لم يكن في وسع المصلحة المتعاقدة؛
- التنبؤ بالظروف المتسببة لحالات الاستعجال و أن لا تكون نتيجة الممارسات احتيالية من طرفها ؛
- في حالة تمويل المستعجل مخصص لضمان سير الاقتصاد و توفير حاجات السكان الأساسية ؛
- عندما يتعلق الأمر بمشروع ذو أولوية أو ذو أهمية وطنية.

في هذه الحالة يخضع اللجوء إلى هذا النوع الاستثنائي لإبرام الصفقات للموافقة المسبقة للمجلس الوزاري

¹ المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 .

² المادة 43 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 .

ب- التراضي بعد الاستشارة :

وتنظيم هذه الاستشارة يكون بكل الوسائل المكتوبة الملائمة دون أية شكليات أخرى أي إبرام الصفقة بإقامة المنافسة عن طريق الاستشارة المسبقة والتي تتم بكافة الوسائل المكتوبة كالبريد والتلكس وبدون اللجوء إلى الاجراءات الشكلية المعقدة للإشهار .

وتلجأ المصلحة المتعاقدة إلى التراضي بعد الاستشارة في الحالات الآتية:¹

- عندما يتضح أن الدعوة إلى المنافسة غير مجدية؛
- في حالة صفقات الدراسات و اللوازم و الخدمات الخاصة التي تستلزم طبيعتها اللجوء إلى المناقصة و نحدد قائمة الخدمات و اللوازم بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية و الوزير المعني ، وعموما إن اختيار كيفية إبرام الصفقات العمومية يندرج ضمن اختصاصات المصلحة المتعاقدة.

رابعا : أسعار الصفقات و كفاءات الدفع

يدفع أحر المتعاملين المتعاقدين وفق الكفاءات الآتية:

- بالسعر الإجمالي أو الجزئي؛
- بناء على سعر الوحدة؛
- بناء على نفقات المراقبة؛
- يمكن أن يكون السعر ثابتا أو قابلا للمراجعة و في الحالة الأخيرة يجب أن تحدد الصفقة صيغة أو صيغا لمراجعتها ، و كذا كيفية تطبيق هذه الصيغة أو الصيغة الخاصة بهذه المراجعة عندما يكون السعر قابلا للمراجعة فإن بند مراجعة السعر لا يمكن العمل به في هذه الحالات الآتية:
- الفترة التي تعطىها آجال صلاحيات العرض؛
- الفترة التي يعطىها بند تسريح الأسعار عند اقتضاء أكثر من مدة ثلاثة أشهر؛
- لا يمكن العمل ببند مراجعة الأسعار إلا بمقتضى الخدمات المنفذة؛

¹ المادة 44 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 .

و تتم التسوية المالية للصفقة بدفع التسيقات أو الدفع على الحساب و بالتسويات على حساب الرصيد ،
وللتسوية ثلاثة طرق هي¹ :

1- التسيق:

هو مبلغ يدفع قبل تنفيذ النفقات أو الخدمات التي هي موضع العقد بدون مقابل للتنفيذ المادي للخدمات ، إن التسيقات لا تدفع إلا إذا قدم المتعامل المتعاقد مسبقا كفالة بإرجاع التسيقات يصدرها بنك جزائري أو بنك خارجي يعتمده بنك جزائري و تحرره هذه الكفالة حسب الأشكال التي تلائم المصلحة المتعاقدة و البنك الذي تنتمي إليه .

و تسمى هذه التسيقات حسب الحالة ” الجزائرية ” أو على التمييز بحيث لا يتعدى التسيق الجزائري نسبة 15% كحد أقصى من السعر الأولي للصفقة ، و لا يمكن تجاوز المبلغ الجامع بين التسيقات على التمييز 50% من المبلغ الإجمالي للصفقة.

2- الدفع على الحساب:

و هو كل دفع تقوم به المصلحة المتعاقدة ما عدى التسيقات المطابقة لتنفيذ الصفقة جزئيا.

3- التسوية على حساب الرصيد :

هي دفع مؤقت أو نهائي للسعر المنصوص عليه في الصفقة بعد التنفيذ الكامل و المرضي لموضعها.

المطلب الثالث : الفساد الإداري في المؤسسات العمومية

أولا : مفهوم الفساد الإداري في المؤسسات العمومية

ليس هناك تعريف محدد للفساد ، لكن هناك عدة توجهات متنوعة تتفق كلها في كون أن الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص ما يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة ، وسنورد في هذا الصدد بعض التعريفات المختلفة التي سعت لتحديد وإثراء ماهية الفساد الإداري وهي كالتالي :

¹ المادة 61 من المرسوم الرئاسي 10-236.

ويعرفه (البنك الدولي) "سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة"¹

وتعرفه (موسوعة العلوم الاجتماعية) "باستخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة"².

وتعرفه الموسوعة الحرة (Wiki pedia) "الفساد مفهوم عام يصف أي تنظيم أو نظام مستقل لا يتم أداء جزء من واجباته أو مهامه بالشكل المعتاد أدائه بصورة طبيعية أو أدائه بصورة خاطئة تخالف الغرض الأساسي من تحديد النظام"³

ويعرفه (فيتو تانزي) بأنه "تعمد مخالفة مبدأ التحفظ الحرص على تطبيق قواعد العمل في التعامل مع كافة الأطراف بهدف الحصول على مزايا شخصية أو مزايا لذوي الصلة"⁴

ويعرفه (Lamber d'Orff) بأنه "مخالفة القواعد التي تحكم اللعبة بطريقة لا يتوقعها الآخرون ويمكن أن يترتب على هذه المخالفة منافع لأكثر من طرف"⁵

"ويقصد بالفساد الإداري الخروج عن القانون والنظام وعدم الالتزام به، أو استغلال غيابه من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو جماعة معينة، فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا لتحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية"⁶

"وهناك من يرى أن الفساد أزمة أخلاقية يعرف على أنه سلوك لا أخلاقي للموظف العام"⁷

ثانيا : مظاهر الفساد الاداري في المؤسسات العمومية

تتعدد مظاهر وصور الفساد ولا يمكن حصر هذه المظاهر بشكل دقيق وكامل ، فهو يختلف باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يسعى لتحقيقها ، فقد يمارسه فرد أو جماعة أو مؤسسة خاصة أو رسمية أو أهلية ، وقد يهدف لتحقيق منفعة مادية أو مكسب سياسي أو مكسب اجتماعي.

¹ World Bank, World development report, Oxford university press, Washington DC,1979,p102.

² محمد كرم عبد الله، الفساد الاقتصادي : الأسباب والمعالجات ، مجلة الملتقى ، السنة 1، العدد 2006، ص 4، ص 93

³ د.حمدي عبد العظيم،(عولمة الفساد)،ط(1)،الدار الجامعية،الإسكندرية، 2008، ص 13 .

⁴ بوريس بيجو فيتش ،آراء في الفساد : الأسباب والنتائج، مركز المشروعات الدولية الخاصة،واشنطن، 2004، ص 23

⁵ د.حمدي عبد العظيم مرجع سابق،ص 13

⁶ بلال خلف السكارنة، أخلاقيات العمل، ط 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع،عمان، 2009، ص 281 .

⁷ ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد ، دار المدى ، دمشق ، 2002 ، ص 68 .

كما قد يكون الفساد فردي يمارسه الفرد بمبادرة شخصية ودون تنسيق مع أفراد أو جهات أخرى وقد تمارسه مجموعة بشكل منظم ومنسق ، ويشكل ذلك أخطر أنواع الفساد فهو يتغلغل في كافة بنیان المجتمع إداريا وسياسيا واقتصاديا و اجتماعيا ، ويمكن إجمال أهم مظاهر الفساد الإداري في النقاط التالية¹ :

- الاختلاس والسرقة ونهب المال العام²؛
- الرشوة والتربح الغير مشروع³؛
- المحاباة والمحسوبية و الوساطة؛
- التزوير، الغش والابتزاز؛
- التباهي والتعسف في استعمال النفوذ والسلطات الممنوحة للموظف؛
- انتشار ظاهرة التسبب الإداري (الانتهازية والمتاجرة بالوظيفة)⁴؛
- عدم التزام الموظف بتكريس نفسه للعمل الوظيفي(اللامسؤولية واللامبالاة)؛
- الإهمال الوظيفي واستغلال وسائل ومعدات المؤسسة في خدمة أغراض شخصية؛
- عدم المحافظة على الأسرار المهنية؛
- كثرة وتعقد الإجراءات الإدارية؛
- غياب وانعدام الضمير المهني لبعض الموظفين العامين؛
- عدم التزام الموظف بمعايير أخلاقيات المهنة (عدم التراهة والاستقامة)؛
- عدم التزام الموظف باحترام الشرعية القانونية؛
- انعدام الطاعة التسلسلية بين موظفي الإدارات العامة؛
- بطأ ورداءة الخدمات والمعاملات الحكومية.

ثالثا : مسببات الفساد الإداري في المؤسسات العمومية

الفساد الإداري هو نتاج لمجموعة من العوامل والأسباب المتداخلة والمتشابكة ، والتي لا يمكن تحييد احدها عن الآخر ، فكلها ساهمت من قريب أو بعيد ولو بشكل متفاوت بتنامي واستفحال هذه الظاهرة المرضية الخبيثة كالجراثومة في جسم المؤسسات الحكومية ، وبشكل عام يمكن إجمال أهم الأسباب المودية للفساد الإداري في النقاط التالية:

¹ الملتقى الوطني حول:حوكمة الشركات كالية للحد من الفساد المالي و الاداري "قراءة تحليلية في مضامين و ابعاد و دلالات الفساد الاداري في المؤسسات العمومية الجزائرية؛

² بشير مصطفى،الفساد الاقتصادي: مدخل في المفهوم والتجليات،مجلة بحوث اقتصادية عربية،السنة 13 ،العدد2006 36،ص127

³ WWW. Moqua tel .com / 10/02/2012.

⁴ إسماعيل قرة وآخرون ، تنمية الموارد البشرية،دار الهدى للنشر والتوزيع،عين مليلة،الجزائر، 2002 ،ص25

1- الأسباب الاجتماعية للفساد الإداري

تعد العوامل الاجتماعية والثقافية سبباً له أهميته الخاصة في نشأة الفساد الإداري وانتشاره داخل المجتمع الجزائري، وتؤكد بعض القيم الثقافية التقليدية السائدة في الدول النامية على فكرة العائلة الممتدة، وارتباط الفرد بعائلته وأقاربه وأصدقائه وأبناء قريته التي ينتمي إليها.

ولذلك يتوقع منه في حالة توليه منصباً إدارياً مهماً في الجهاز الإداري بالدولة، أن يقدم خدماته لهؤلاء الأفراد الذين تربطه بهم صلات خاصة، وتمثل هذه الخدمات في إيجاد الوظائف وفرص التعليم والحصول على مزايا عينية وأدبية، ويصل الأمر إلى مخالفة القانون أو مبدأ تكافؤ الفرص، من أجل محاباة الأهل والأصدقاء، ما يترتب عليه ظهور قيم الفساد بكافة صوره في ممارسة الوظيفة العامة¹

ويمكن إيجاز بعض الأسباب الاجتماعية المؤدية للفساد الإداري ومن أهمها:

- سيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة؛
- عدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب؛
- حب الترف، الطمع والجشع، وغياب القدوة الحسنة.
- انتشار الجهل والتخلف والفقر ونقص معرفة الأفراد بحقوقهم " فغالبا ما يكون العامل الأساسي لفساد الموظف العام ووقوعه في براثن هذا الوباء هو حاجته الماسة للنقود وفاقه حاله فهو دافعه في أغلب الأحيان إلى ارتكاب العمل الفاسد"².

2- الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري

تلعب العوامل الاقتصادية السائدة في بعض المجتمعات دوراً مؤثراً في انتشار قيم الفساد وتغلغلها في أحشاء المجتمع، وتزداد فاعلية هذه العوامل بصفة خاصة في الدول التي تتبنى سياسة إنمائية رأسمالية محورها التركيز على اعتبارات النمو الاقتصادي الحر، دون الاهتمام بتحقيق المساواة في تكافؤ الفرص والعدالة في التوزيع الثروة والدخل.

كما يترتب على ذلك ظهور شرائح اجتماعية جديدة تمتلك الثروة دون أن يكون لها نفوذ إداري، عندئذ تلجأ تلك الشرائح إلى شراء الذمم واستمالة أصحاب النفوذ الإداري باستخدام أساليب فاسدة، كالرشوة

¹ WWW. Moqatel .com / 10/02/2012.

² هاشم الشمري، إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية، ط1، دار البازوي العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 40؛

والعمولات والإغراءات المختلفة التي تقدم للمسؤولين ، بهدف الحصول على منافع ومصالح خاصة ، لا سيما أن الكثير من الموظفين الحكوميين خصوصا في الدول النامية يعانون من نقص كبير في الرواتب والامتيازات ، ما يعني عدم قدرتهم على الوفاء بمتطلبات المعيشة الكريمة ،

من هنا يجد الموظفون أنفسهم مضطرين لتقبل الهدايا والرشاوى والإكراميات من طرف تلك الفئة الفاسدة ليسدوا بها النقص المادي الناتج عن ضعف رواتبهم " إن انخفاض مستويات الأجور في القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص يؤدي إلى تقاضي الموظف الرشوة لتحقيق التوازن مع الإنفاق الخاص ¹ " .

فتدني رواتب وأجور الموظفين الحكوميين وارتفاع مستوى المعيشة يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض الموظفين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو باستخدام أساليب الكسب غير المشروع كالرشوة والاختلاس .

3- الأسباب القانونية والإدارية للفساد الإداري

يحدث الفساد الإداري في كثير من الأحيان نتيجة لاعتبارات إدارية وقانونية ، تتمثل في غياب الأبنية والمؤسسات ، فضلا إلى عدم وجود القوانين الرادعة للفساد ، الشيء الذي يؤدي هذا إلى إطلاق يد العناصر البيروقراطية وخاصة العناصر العليا منها في تنفيذ ما تراه محققاً لمصالحها الخاصة ، مستخدمة في ذلك الأساليب المتنوعة للفساد الإداري ، وقد يرجع الانحراف الإداري عموما إلى الأسباب القانونية والإدارية التالي :

- غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في القطاع العام؛
- سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل ، وذلك نتيجة لغموض مواد القوانين أو تضاربها أو تعدد وتعقد إجراءاتها في بعض الأحيان ، الأمر الذي يعطي الموظف الفرصة للتهرب من تنفيذ القانون والالتفاف عليه ، أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين؛
- الإدارة البيروقراطية والمركزية وعدم السماح للموظفين بالمشاركة في التسيير واتخاذ القرارات الإدارية ورسم سياسة المؤسسة الحكومية؛
- غياب التشريعات والأنظمة التي تكافح الفساد الإداري وتفرض العقوبات على مرتكبيه؛
- ضعف أجهزة الرقابة الداخلية في المؤسسات والشركات الحكومية؛
- استمرار واستيطان أصحاب المناصب الإدارية والحكومية في مراكزهم؛
- إغراق المسؤولين في حياة الرفاهية من خلال المزايا الكبيرة الممنوحة لهم كالسيارات والإقامة الفاخرة.

¹ المرسي سيد حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، مجلة المستقبل العربي، بيروت، السنة 23 ، العدد 266 ، أبريل 2001 ، ص 21 .

4- الأسباب السياسية للفساد الإداري

فيما يتعلق بالجوانب والأسباب السياسية الملازمة لظاهرة الفساد ، يمكن القول أن عوامل مختلفة تقف وراء شيوع هذه الظاهرة تتناغم في شدتها ودرجتها طرداً مع تنامي ظاهرة الفساد ، منها عدم وجود نظام سياسي فعال يستند إلى مبدأ فصل السلطات وتوزيعها بشكل انبساطي أي غياب دولة المؤسسات السياسية والقانونية والدستورية.

عند هذا المستوى تظهر حالة غياب الحافز الذاتي لمحاربة الفساد في ظل غياب دولة المؤسسات وسلطة القانون والتشريعات تحت وطأة التهديد بالقتل والاختطاف والتهميش والإقصاء الوظيفي وهناك عامل آخر يتعلق بمدى ضعف الممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة الذي يمكن أن يسهم في تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي ذلك أن شيوع حالة الاستبداد السياسي والدكتاتورية في العديد من البلدان يسهم بشكل مباشر في تنامي هذه الظاهرة وعندها يفقد النظام السياسي أو المؤسسة السياسية شرعيتها في السلطة وتصبح قراراتها متسلطة بعيدة عن الشفافية¹ ، ويمكن إجمال عموم المسببات السياسية في النقاط التالية:

- عدم وجود نية صارمة من طرف الحكومات في محاربة الفساد الإداري ، فضعف الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد الإداري ، وذلك بعدم اتخاذ أية إجراءات وقائية أو عقابية جادة بحق عناصر الفساد بسبب انغماسها نفسها أو بعض أطرافها في الفساد الإداري؛
- ضعف مؤسسات مكافحة الفساد الإداري، بالإضافة إلى تغافل الجهات الرقابية العامة عن التعامل مع الصفقات المشبوهة وعمليات السمسرة؛
- "عدم تطبيق نظام المساءلة بشكل دقيق على جميع أجهزة الدولة"² ؛
- "تمتع بعض المسؤولين بمحصانات تجعلهم بمنأى عن المحاسبة، واقتصر المحاسبة على صغار الموظفين دون الكبار"³؛
- عدم تكريس الحكومات لمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة والعدالة في توزيع الثروة والدخول؛
- ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على أداء المؤسسات الحكومية أو عدم تمتعها بالحيادية في أداء عملها⁴ .

¹ ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الإداري: مفهومه ومظاهره وأسبابه، موقع مجلة النبأ، العدد 2006، ص 80؛

² خالد بن عبد الرحمن آل الشيخ بعنوان، الفساد الإداري من وجهة نظر المدانين بممارسته والمعنيين بمكافحته بالمملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، المملكة السعودية ، 2008؛

³ WWW.tdwl.net 01-02-2006, 01:35 PM

⁴ بلال خلف السكارنة، مرجع سبق ذكره، ص 286 .

المبحث الثالث : دور الميزانية العامة في تسيير المؤسسة العمومية

المطلب الأول : تعريف الميزانية العامة ومبادئها

أولا : تعريف الميزانية العامة

هي الوثيقة التي تحضرها السلطة العامة كل سنة على شكل مشروع يتضمن نفقاتها وإيراداتها السنوية معتبرا أن هذه التقديرات موضوعات لا بد منها أو هي تقدير وإجازة للنفقات العامة و الإيرادات العامة في مدة غالبا ما تكون سنة ، أو هي عبارة عن التقابل الذي ينشأ بين الإيرادات من جهة والنفقات من جهة أخرى.

يعرفها المشرع الجزائري في المادة 3 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنها : "الوثيقة التي تقدر وترخص للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار"¹.

أما المادة الرابعة من القانون الجزائري رقم 84-17 المؤرخ يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية عرفت الميزانية على أنها : "تشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"².

ثانيا : مبادئ الميزانية العامة

لقد اتفق علماء المالية العامة، على أن إعداد الميزانية العامة للدولة يجب أن يخضع لمجموعة من مبادئ أساسية للميزانية العامة، وقد طرا على هذه المبادئ بعض التغيرات من حيث دورها ومفهومها، تبعا لتغير المفاهيم التي استحدثت على المالية العامة، يمكن تلخيص هذه المبادئ في الآتي:³

1- مبدأ سنوية الميزانية

يقصد بها أن مدة تنفيذ الإيرادات والنفقات المفتوحة في الميزانية تحدد بسنة واحدة. وفي نهاية كل عام تقفل الحسابات وتفتح ميزانية جديدة مدتها عام، وهكذا تتكرر العملية.

¹ المادة 03 من القانون رقم 90-21 الصادر بتاريخ 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 بتاريخ 15/08/1990

² المادة 4 من القانون رقم 84/17 الصادر بتاريخ 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية.

³ حسين الصغير، دروس في المالية العامة و المحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر 2001، ص92؛

في الجزائر تنص المادة 3 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية السنوية على مايلي: تقرر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل الإيرادات الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقرر ويرخص علاوة على تلك المصاريف المخصصة لتسيير التجهيزات العمومية وكذلك النفقات برأسمال".

2- مبدأ وحدة الميزانية

تعني هذه القاعدة أن كل نفقات وإيرادات الدولة يجب أن تدرج في ميزانية واحدة، وهذا لتسهيل مناقشة ومراقبة ومقارنة حسابات الدولة كلها. ذلك انه لو كانت هناك ميزانيات خاصة بكل مرفق تقدم للبرلمان متفرقة، لما استطاع هذا الأخير الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة ومراقبة السياسة المالية التي تتولى الحكومة إتباعها.

وكان أول من نادى بهذا المبدأ الفقيه الفرنسي "ساي" "SAY" حيث قال¹: "انه من الضروري حصر الميزانية ضمن بنود تسمح من خلالها التعرف على أهم ملامح الميزانية"

3- مبدأ عمومية الميزانية أو الشمولية

المقصود به أن الميزانية يجب أن تدمج وتشمّل كل الإيرادات و النفقات المتعلقة بالدولة بدون أي ضغط أو تقصير، وبمعنى آخر أن تتضمن الميزانية قسمين أولهما خاص بالإيرادات والثاني خاص بالنفقات دون الربط بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر.

هذه الطريقة توضح نتيجة نشاط الدولة مما ييسر مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية ورقابة داخلية في مرحلة تنفيذ الميزانية.

وتؤدي هذه القاعدة إلى قواعد فرعية متصلة بها وهي قاعدة أو مبدأ عدم تخصيص الإيرادات وقاعدة عدم تخصيص النفقات.

4- مبدأ التوازن

تقضي هذه القاعدة ان مجموعة الإيرادات يجب أن يكون متساويا لمجموع النفقات في كل ميزانية، إلا أن العرف الذي جرى به قانون المالية يعتبرها في حالة توازن حتى لو كانت الإيرادات أكبر من النفقات بقليل ، وفي

¹ محمد الصغير بعلي و يسرى ابو العلا، المالية العامة ، دار العلوم ، الجزائر ، 2003 ، ص92.

حين أنها تعتبر في حالة عجز إذا كانت النفقات أكبر من الإيرادات. وذلك لأنه في الحالة الأخيرة، تضطرب الدولة إلى الأخذ من المال الاحتياطي أو الاقتراض لسداد العجز.

المطلب الثاني : أنواع الميزانيات العامة

في القطاع العمومي الخاضع لقانون المحاسبة العمومية يمكن التمييز بين الأنواع الآتية من الميزانيات العمومية¹ :

أولاً : الميزانية الملحقة

الميزانية الملحقة كما يدل عليها اسمها، هي ميزانية منفصلة عن ميزانية الدولة ولكن غير مستقلة منها، بمعنى أنها ترفق بها وتخضع لنفس الاجراءات التي تخضع لها الاولى.

المادة 44 من القانون 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية العامة، تنص على انه "يجوز ان تكون موضوع الميزانيات الملحقة، العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يضاف عليها القانون الشخصية الاعتبارية و التي نشاطها اساس يؤدي الى انتاج بعض المواد او تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن".

و المادة 45 من نفس القانون تنص على انه "تتضمن الميزانيات الملحقة مجموع الايرادات و النفقات بما فيها الاعتمادات المخصصة للاستثمارات " .

ثانياً : الميزانيات المستقلة

فالمقصود بالميزانيات المستقلة هو كل ميزانيات المصالح العمومية و الهيئات المحلية والمؤسسات العمومية التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة. وتسري على هذه الهيئات و الجماعات و المصالح و المؤسسات كل الاثار القانونية المترتبة على اكتساب الشخصية القانونية، بمعنى أنها تتمتع بذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة فتستقل بإيراداتها و نفقاتها ، و تتحمل أي عجز يصيبها وتحتفظ بالفائض ان تحقق الا اذا نص على خلاف ذلك صراحة في قوانينها الاساسية.

ثالثاً : الميزانيات الغير عادية

يقصد بالميزانيات غير العادية تلك الميزانيات التي توضع بصفة مؤقتة او استثنائية او في ظروف غير عادية وتمول بموارد غير عادية ، بحيث لو ادرجت النفقات والايرادات المذكورة فيها ضمن الميزانية العامة للدولة ، أدت

¹ حسين الصغير ، مرجع سابق، ص113 .

الى عدم إعطاء صورة حقيقية عن صحت المقارنات التي يمكن أن تقدم بين الميزانيات الأعوان المختلفة. و من أمثلة النفقات غير العادية كنفقات الحروب و نفقات الإشغال العمومية التي تتطلب إنفاق مبالغ كبيرة. وكذلك نفقات المشروعات التي ترمي إلى مكافحة الركود الاقتصادي و المشروعات الإنتاجية الكبرى، كما تستعمل بعض الدول الميزانيات غير العادية لتغطية نفقات التسليح لشن حرب أو لمواجهة كارثة طبيعية.

رابعا : الحسابات الخاصة للخزينة

تشمل هذه الحسابات على جميع العمليات المالية المترتبة عن خروج أموال من الخزينة العامة أو دخولها إليها بصورة غير نهائية، فهي لا تعتبر إنفاقا أو إيرادات بالمعنى الصحيح للكلمة ، بل عبارة عن أموال تدخل الخزينة على أن تخرج منها فيما بعد ، و العكس صحيح، و عليه فقد اقتضى المنطق العلمي بعدم تدوين هذه العمليات في الميزانية ، على أن يفتح لها في قيود الخزينة حسابات مستقلة يطلق عليها الحسابات الخاصة للخزينة.

ويؤخذ على نظام الحسابات الخاصة للخزينة السياسية انه يضعف من الرقابة البرلمان على المبالغ المقررة إنفاقها إذا كانت ستعرض عليه ، ذلك أن هذه الحسابات تعرض على البرلمان على أساس أن هذه المبالغ ستخرج من الخزينة العامة بصفة مؤقتة ثم لا تلبث أن تعود إليها ، ولذا تكتفي السلطة التشريعية بإقرار الموضوع من حيث المبدأ دون بحث مقدار النفقة أو تفصيلاتها، ثم يحدث بعد ذلك إلا يتحقق استرداد المبالغ التي صرفت فتصبح السلطة التشريعية أمام الواقع وتضطرب إلى إدراج هذه المبالغ الميزانية العامة للدولة.

خامسا : الميزانية الأولية

تعد الهيئات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الميزانية الأولية التي تكون خلال السنة المعنية وهي توضع قبل بداية السنة المالية وبالتحديد قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة التنفيذ. و الميزانية الأولية هي في الواقعة عبارة عن كشف تنبئي بالإيرادات و النفقات وذلك اعتمادا على مجموعة من الوثائق والمعطيات التي تساعد في إعداد هذه الميزانية.

سادسا : الميزانية الاضافية

الميزانية الاضافية هي ميزانية تسمح بتعديل النفقات و الإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة ، وعبارة أخرى فان الميزانية الاضافية هي عبارة عن الميزانية الأولية للسنة المعنية

المطلب الثالث : مكونات الميزانية العامة

تشكل الميزانية العامة من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها¹.

ميزانية الهيئات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تتكون بدورها من شقين هما الإيرادات و النفقات وكل شق يحتوي على فرعين هما قسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار.

أولا : الإيرادات العامة

تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة ما يلي: (المادة 11 من نفس القانون ، المادة 163 قانون البلدية):

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات؛
- مدا خيل الأملاك التابعة للدولة؛
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة و الأتاوى؛
- الأموال المخصصة للمساهمات و الهدايا و الهبات؛
- التسديد بالرأسمال للقروض و التسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها؛
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها؛
- مدا خيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا؛
- المدفوعات التي تقوم بها صناديق المساهمة بصدد تسيير حافظة الأسهم التي تشحنها لها الدولة.

وتنص المادة 132 من القانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 7 افريل 1990 على ما يلي:الولاية مسؤولة على تسيير وسائلها المالية التي تتكون مما يلي:حصيلة الموارد الجبائية و الرسوم ، مدا خيل ممتلكاتها ، الإعانات ، الافتراضات.

ثانيا : النفقات العامة

تشتمل الأعباء الدائمة للدولة ما يلي : (المادة 23 من نفس القانون ، المادة 160 من القانون البلدية)

¹ المادة 06 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم

1- نفقات التسيير

وهي تلك المصاريف التي ترصد في الميزانية لتغطية الأعباء العادية و الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تتبع الميزانية العامة للدولة (المادة 05 من القانون 90-21)، حيث تجمع نفقات التسيير في أربعة أبواب وهي: (المادة 24 من نفس القانون)

أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات، تخصيصات السلطة العمومية، النفقات الخاصة بوسائل المصالح، التدخلات العمومية.

2- نفقات التجهيز والاستثمار والنفقات برأسمال

وهي تلك النفقات التي تسجل في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج وتنفذ باعتمادات الدفع. وتمثل رخص البرامج الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للأمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة و تبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغائها.

وتجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاث أبواب وفقا للمادة 35 من نفس القانون: الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة، إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة، النفقات الأخرى بالرأسمال.

المطلب الرابع: التقسيم الهيكلي الإداري لميزانية التسيير

توضح الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف العوائد الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير و كذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤوليات العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات التسيير والاستثمار، تخصص هذه الاعتمادات وتوزع حسب طبيعتها أو اغراض استعمالها وفقا... تحدد عن طريق التنظيم.

وتشمل ميزانية التسيير للدولة على أربعة أبواب و عناوين، كما تجمع في أبوابها وعناوينها قسمين:

- الاول يتمثل في ميزانية الاعباء المشتركة التي تحتوي على الباب الاول و الثاني و جزء من الثالث و الرابع.
- الثاني فيتمثل في الميزانية الحكومية الموزعة أي ميزانية الوزارة المتكونة من الباب الثالث و الرابع و الموزعة عن طريق مراسيم التوزيع.

وترتبط مدونة ميزانية التسيير لدولة بوحدة قاعدية مبرمجة مع بعضها البعض وهي: العنوان ، القسم ، الفصل ، المادة ، الفقرة.

أولاً : الفصل

يمثل الوحدة الأولية لتخصيص الاعتمادات و هو يبوب النفقات حسب طبيعتها او اغراض استعمالها ، ان فكرة تخصيص الفصل تعبر عن التصور الذي يتم بموجبه كل الاعتمادات التي تسمح بتسوية النفقات التي لها طبيعة واحدة في عمود واحد لوزارة معينة .

مثلا: الفصل 31 – 01 في ميزانية التسيير لوزارة ما يجمع كل الاعتمادات المخصصة للتعويضات الاساسية للموظفين العاملين في الادارة المركزية ولا يحتوي أي اعتماد موجه صنف اخر.

ثانياً : المواد و الفقرات

تقسم الفصول و الأبواب بدورها إلى مواد و فقرات و يعتبر المشرع الجزائري المادة كمستوى تنفيذ التسيير بحسب، يستخدم هذا التقدير مواد وفقرات من عمل الوزارات من اجل التسيير الحسن لرخص الموازنة. تجدر الإشارة إلى أن التزامات الدفع تتم حسب الموارد وتخضع للرقابة المسبقة للنفقات المخصصة من المراقب المالي بينما تعطى الأولوية للفصل عندما يتعلق الأمر بالدفع والرقابة تكون من طرف المحاسب العمومي.

ثالثاً : العنوان

يناسب تجميع اعتمادات في عناوين الحاجة للعرض التآلفي للنفقات العامة بما يسمح بمواجهة التقسيم المعمول به على مستوى الفصول ، وازيادة على ذلك فانه عبر هذا التقدير لنفقات الميزانية العامة للدولة حسب العناوين ، يتم تكريس وجود الفطرة الاقتصادية لتقسيم النفقات العامة الى ثلاث اصناف كبيرة وهي : نفقات تسيير المصالح العامة ، نفقات التحويل و نفقات راس المال.

رابعاً : القسم

يقسم الى أقسام تتناسب مع معايير متنوعة إدارية ، وظيفية ، اقتصادية او قطاعية ، يساعد التبوب الى اقسام على سهولة التسيير بين مختلف اصناف النفقات ، ولكنه يسمح ايضا بمتابعة اهداف محددة تتغير حسب طبيعة النفقات.

الشكل التالي يوضح مدونة ميزانية التسيير المستخدمة في المؤسسة العمومية :

الشكل رقم (01-02): مدونة ميزانية التسيير

العنوان	• يغطي واحد من اربعة اصناف من النفقات الجارية لميزانية التسيير مثل: وسائل المصالح.
القسم	• تجمع النفقات الجارية حسب طبيعتها مثل : تحت عنوان الموظفون
الفصل	• تجزأ النفقات الجارية حسب طبيعتها مثل: اجور ، اعباء اجتماعية
المادة	• تجزأ النفقات الجارية على عناوين مثل: نوع التكاليف الاجتماعية او المنح الخاصة
الفقرة	• تجزأ عناوين النفقات على المستفيدين وعلى الاصناف مثل: تعويضات جزافية للخدمات الدائمة

المصدر: من اعداد الطالبتين

خلاصة الفصل :

ان الأهداف الاساسية المسطرة من قبل المؤسسات العمومية تنطوي و يرتبط تحققها بمدى كفاءة نمط التسيير العمومي المتبع و كذا مدى قدرة المؤسسات على فرض سلطتها حتى و ان كانت اغلبها غير مرتبطة بتحقيق الارباح.

و بالنظر الى كل مظاهر الفساد المتفشية على مستوى المؤسسات العمومية ومختلف مسبباتها سنتطرق في الفصل الموالي الى الرقابة المالية وهذا حفاظ عى المال العام من الاختلاس و السرقة و الضياع.

تمهيد:

تحتل الرقابة المالية أهمية كبيرة في العملية الإدارية للمؤسسات العمومية و تعد من أهم ركائز هذه العملية، ولا بد من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فاعلة في تطوير وتوجيه النشاط الإداري بكياناته المختلفة. ومن المعلوم أن الأجهزة الرقابية العمومية تهدف من وراء إنشائها إلى تقديم الخدمات للمواطنين... ويأتي دور الأجهزة الرقابية في ضمان تقديم هذه الخدمات بأسرع وقت وبأقل جهد وتكلفة ممكنة وبالشكل المطلوب قانونا... وقد تم اختيار الرقابة المالية في القطاع العمومي مستهدفة بالبحث من قبلنا نظرا لأهميتها النابعة من كونها السند الأساسي في فاعلية أداء أي تقييم أداء القطاع العمومي بكيانه المختلفة.

وستتناول في هذا المجال موضوع الرقابة المالية على الإدارة العمومية من خلال الارتكاز على ثلاث محاور

أساسية وهي:

- الإطار النظري للرقابة المالية.
- الرقابة المالية على المال العام.
- آليات الرقابة على المال العام.

المبحث الأول: الإطار النظري للرقابة المالية

إن الرقابة بشكل عام ومنها الرقابة المالية وجدت مع وجود المجتمعات المنظمة، وتطور مفهوم الرقابة كما تطورت أهدافها بتطور دور الدولة وتطور المفاهيم الإدارية و المالية و الاقتصادية.

وتعددت مفاهيم الرقابة بتعدد وجهات نظرهم إلى وظيفة الرقابة و أهدافها و الجهات التي تمارسها، كما تعددت مواضيعها و اختلاف زمن ممارستها.

المطلب الأول: ماهية نظام الرقابة الداخلية

أولاً : تعريف نظام الرقابة الداخلية

لقد تعددت التعاريف بتعدد آراء الكتاب الاقتصاديين والباحثين في هذا المجال ، وفيما يلي بعض التعاريف التي أطلقها أهل الاختصاص على نظام المراقبة الداخلية :

التعريف الأول: من تعريف لجنة إجراءات المراجعة التابعة لمجمع المحاسبين القانونيين الأمريكيين (CICPA) التي عرفت الرقابة الداخلية بأنها: « خطة التنظيم وكل الطرق والإجراءات و الأساليب التي تضعها إدارة الشركة والتي تهدف إلى المحافظة على أصول الشركة وضمان دقة وصحة المعلومات المحاسبية وزيادة درجة الاعتماد عليها وتحقيق الكفاءة التشغيلية والتحقق من التزام العاملين والسياسات الإدارية التي وضعتها الإدارة».¹

التعريف الثاني: فالجمعية الوطنية لمحافظي الحسابات (CNCC) عرفت المراقبة الداخلية على أنها: " مجموعة من جوانب المراقبة (مقاييس) المحاسبية أو غيرها، تضعها الإدارة وتعمل على تطبيقها ويتم ذلك تحت مسؤوليتها لغرض حماية أملاك المؤسسة ولضمان صحة التسجيلات المحاسبية والحسابات السنوية الحاصلة"².

التعريف الثالث: حسب منظمة الخبراء المحاسبية والمحاسبين المعتمدين الفرنسية "OECCA" l'ordre des "experts comptable et comptables agréés" : نظام الرقابة الداخلية هو مجموعة من الضمانات التي تساعد على التحكم في المؤسسة من أجل تحقيق الهدف المتعلق بضمان الإبقاء على الأصول ونوعية المعلومات وتطبيق تعليمات المديرية وتحسين النجاعة و يبرز ذلك بالتنظيم ، وتطبيق طرق إجراءات نشاطات

¹ خالد أمين عبد الله، علم التدقيق الحسابات، دار وائل، الأردن ، 2007 ، ص:13

² MONIQUE LACROIX – COMPTABILITE APPROFONDIE – V – PARIS –LIBRAIRIE Monique lacroix-VUIBERT – 1994 P: 28

المؤسسة من أجل الإبقاء على دوام العناصر السابقة¹ نشير إلى أن هذا التعريف قدم سنة 1977 من طرف منظمة الخبراء المحاسبين المعتمدين OECCA.

يمكن إعطاء تعريف واضح ومبسط للمراقبة الداخلية والمتمثل في أن المراقبة الداخلية: هي مجموعة من القواعد والسياسات وإجراءات العملية داخل المؤسسة والتي تهدف إلى تطبيق التعليمات و اللوائح القانونية للمؤسسة .

ونستنتج مما سبق أنه لتحقيق نظام رقابي فعال لا بد من توفر خصائص تحدد وجودها مدى جودة وقوة أساليب الرقابة الداخلية نذكر أهمها: ² الفصل بين المسؤوليات ، الحماية المادية للأصول والمستندات والسجلات ، رقابة وقائية ذات كفاءة ، تقارير الأداء الملائمة، المسار الجيد للمراجعة... الخ

ثانيا : عوامل الاهتمام بالرقابة الداخلية

من أهم العوامل التي ساعدت في تزايد هذا الاهتمام مايلي :

1- بعد الملاك عن إدارة المؤسسة

وذلك إما بتعدد أعمالهم فلا يستعطون التوفيق بينها ، وإما لعدم درايتهم بشؤون وأعمال الإدارة ، وهذا ما يجعلهم يكونون مجلسا للإدارة يجتمعون به على فترات مختلفة سواء كانت عادية أو استثنائية حيث يبلغ أعضاء هذا المجلس نتائج أعمال مصالح المؤسسة إلى الملاك ، وتكون نتائج هذه الأعمال تحت مسؤولية أعضاء هذا المجلس ، ولهذا يحرص المسؤولون على تقديم معلومات دقيقة وصحيحة يبرؤون بها مسؤوليتهم أمام الملاك ، فيلجئون إلى تطبيق المراقبة الداخلية بطريقة غير واضحة وسليمة .

2- امتداد وتوسع الهيكل التنظيمي وتعدد المصالح به

في هذه النقطة نتحدث عن المؤسسات الكبرى ، فلكي تتابع إدارة المؤسسة كل الأعمال التي تخص مصالحها ومدى احترام المسؤولين التعليمات واللوائح التي تضعها المؤسسة ، لا بد من وجود مراقبة داخلية تحدد المهام والمسؤوليات لكل فرد داخل المؤسسة ، وتتبع أداءه ، وتحدد المسؤول عن الانحراف في الوقت المناسب وذلك لتجنب تراكم الأخطاء التي يمكن أن تحدث بسبب أول انحراف يقع داخل المؤسسة .

¹ LIONEL.COLLINS ET GERARD.VALIN AUDIT ET COUNTRON INTERNE ET VERIFICATION
Kedition preparatoire incKcanada.1984 .PAGE 35

² أمين السيد أحمد لطفي، أساليب المراجعة لمراقبي الحسابات والمحاسبين القانونيين، القاهرة، مصر، 2000، ص5،6.

3- اهتمام المؤسسة بالمحيط الخارجي لها

وسعيها المستمر في اكتساب سمعة طيبة بين مختلف المتعاملين الاقتصاديين معها من زبائن وعملاء، وذلك بجودة منتجاتها إذا كان نشاطها إنتاجي والكفاءة والفعالية والسرعة في تقديم الخدمات إن كان نشاطها خدمي وحرصها أيضا على تقديم معلومات دقيقة وصحيحة تخص نشاطها، وعليه فانه يجب على المؤسسة الاهتمام بها وتطبيقها بطريقة جيدة وقد تمت وفقا لقواعد والخطط الموضوعة، ولأن المراقبة الداخلية تمثل أحد الركائز الأساسية في المؤسسة سليمة وفعالة.

ثالثا : أنواع الرقابة الداخلية

يمكن تقسيم الرقابة الداخلية إلى رقابة محاسبية مالية ورقابة إدارية وضبط داخلي.

1- الرقابة المحاسبية المالية

وتتمثل الرقابة المحاسبية المالية في الإجراءات التي تتعلق بحماية الأصول وضمان دقة وسلامة السجلات المحاسبية ومطابقة الأصول المدرجة بدفاتر وسجلات المنشأة مع الأصول الموجودة فعلا في أقسام المنشأة المختلفة ومخازنها وتعتبر الإدارة المالية أو إدارة الحسابات بالمنشأة مسؤولة عن وضع نظام سليم للرقابة المحاسبية بهدف حماية الأصول وزيادة الثقة في المعلومات المحاسبية وبالتالي زيادة درجة الاعتماد عليها¹ ومن عناصر الرقابة المحاسبية نذكر أهمها فيما يلي :

- وضع نظام محاسبي متكامل وسليم يتفق مع طبيعة نشاط المشروع.
- وضع وتصميم نظام مستندي متكامل وملامم لعمليات المشروع.
- وضع نظام سليم مجرد أصول و ممتلكات المشروع وفقا للقواعد المحاسبية المتعارف عليها.
- وضع نظام مراقبة وحماية موارد المشروع وأصوله وممتلكاته ومتابعتها للتأكد من وجودها واستخدامها فيما خصصت له. ومن ذلك إمكانية استخدام حسابات المراقبة الملائمة لذلك.
- وضع نظام ملائم لمقارنة بيانات سجلات محاسبة المسؤولية عن أصول المشروع مع نتائج الجرد الفعلي للأصول الموجودة في حيازة المشروع على أساس دوري ويتبع ذلك ضرورة فحص ودراسة أسباب أي اختلافات قد تكشفها هذه المقارنة.
- وضع نظام للإعداد موازين مراجعة بشكل دوري (شهري مثلا) للتحقق من دقة ماتم تسجيله من بيانات ومعلومات مالية خلال الفترة المعد عنها ميزان المراجعة.

1 عبد الفتاح الصحن وآخرون، المراجعة التشغيلية والرقابة الداخلية، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر، 2008، ص16.

– وضع نظام الاعتماد نتيجة الجرد والتسويات الجردية في نهاية الفترة من مسؤول واحد أو أكثر في المشروع¹

2- الرقابة الإدارية

وتشمل الخطة التنظيمية ووسائل التنسيق والإجراءات الهادفة لتحقيق أكبر قدر ممكن، من تشجيع الالتزام بالسياسات والقرارات الإدارية وهي تعتمد في سبيل تحقيق هدفها وسائل متعددة مثل: الكشف الإحصائية، ودراسات الوقت والحركة، التقارير الأداء والرقابة على الجودة والموازنات التقديرية، التكاليف المعيارية واستخدام الخرائط والرسوم، البيانات وبرامج التدريب المتنوعة للمستخدمين، وهي كما نرى متعلقة بطريقة غير مباشرة بسجلات المحاسبة منها أو المالية²، حيث يمكن ذكر عناصر الرقابة الإدارية كالأتي:

- تحديد الأهداف العامة الرئيسية للمشروع وكذلك الأهداف الفرعية على مستوى الإدارات والأقسام والتي تساعد في تحقيق الأهداف العامة الرئيسية مع وضع توصيف دقيق لمثل هذه الأهداف حتى تسهل تحقيقها.
- وضع نظام لرقابة الخطة التنظيمية في المشروع لضمان تحقيق ما جاء بها من إجراءات وخطوات وبالتالي تحقيق الأهداف الموضوعية.
- وضع نظام لتقدير عناصر النشاط في المشروع على اختلاف أنواعها بشكل دوري في بداية كل سنة مالية لتكون هذه التقديرات الأساس في عقد المقارنات وتحديد الانحرافات السلبية بصفة خاصة ومنها: قواعد وأسس تقدير المبيعات، قواعد وأسس تقدير الإنتاج، قواعد وأسس تقدير عناصر المصروفات الأخرى، قواعد وأسس تقدير عناصر الإيرادات الأخرى.
- وضع نظام خاص للسياسات والإجراءات المختلفة للعناصر الهامة في المشروع للاسترشاد بها ومنها: سياسات وإجراءات الشراء، سياسات وإجراءات البيع، سياسات وإجراءات الإنتاج، سياسات التوظيف والترقي بالنسبة للعاملين، سياسات وإجراءات التسعير لمنتجات المشروع، إجراءات وقواعد تنفيذ السياسات المالية في المشروع.
- وضع نظام خاص لعملية اتخاذ القرارات يضمن سلامة اتخاذها بما لا يتعارض مع مصالح المشروع وما يهدف إلى تحقيقه من أهداف وما يصل إليه من نتائج، وعلى أي قرار إداري لاتخاذ إلا بناء على أسس ومعايير معينة وبعد دراسة وافية تبرز ضرورة اتخاذ مثل هذا القرار.³

¹ كمال الدهراوي مصطفى، محمد السيد سرايا، دراسات متقدمة في المحاسبة والمراجعة، المكتبة الجامعية الحديثة الإسكندرية، مصر 2006، ص 231.

² عزوز ميلود، دور المراجعة في تقييم أداء نظام الرقابة الداخلية للمؤسسة الاقتصادية، مذكرة ماجستير، جامعة سكيكدة، الجزائر، ص 66.

³ كمال الدهراوي مصطفى و محمد سرايا، مرجع سبق ذكره، ص 233، 234.

ويبين الجدول التالي الفرق بين الرقابة المحاسبية و المالية و الرقابة الإدارية من حيث أهداف الرقابة وطبيعة عملية الرقابة.

الجدول رقم (02 - 01): يبين المقارنة بين الرقابة المحاسبية المالية والرقابة الإدارية

أوجه المقارنة	الرقابة المحاسبية المالية	الرقابة الإدارية
الهدف من الرقابة	- حماية الصول من السرقة الضياع والاختلاس وسوء الاستخدام. - التحقق من دقة المعلومات المالية الواردة في القوائم والتقارير المالية	- التحقق من كفاءة إدارة العملية التشغيلية - التحقق من الالتزام بالقوانين واللوائح والسياسات والإجراءات التي وضعتها إدارة الشركة .
طبيعة عملية الرقابة	-التحقق من تنفيذ عمليات النشأة وفقا لنظام تفويض السلطة الملائم والمعتمد من الإدارة. -التحقق من أن عمليات النشأة قد تم تسجيلها في الدفاتر والسجلات طبقا للمبادئ المحاسبية المقبولة قبولاً عاماً.	-إعداد الموازنات التخطيطية والتكاليف المعيارية وقياس الأداء الفعلي وإيجاد الانحرافات ومعرفة أسبابها واتخاذ الإجراءات التصحيحية الأزمة. -التحقق من تنفيذ وتطبيق الإجراءات والسياسات الدارية.

المصدر: عبد الفتاح الصحن وآخرون، المراجعة التشغيلية والرقابة التشغيلية، مرجع سبق ذكره، ص 17، 18.

3- الضبط الداخلي:

ويشمل الخطة التنظيمية وجميع وسائل التنسيق والإجراءات الهادفة إلى حماية أصول المشروع، من اختلاس والضياع وسوء الاستعمال، ويعتمد الضبط الداخلي في سبيل تحقيق أهدافه على تقسيم العمل، والمراقبة الذاتية حيث يخضع عمل كل موظف لمراجعة موظف آخر، يشاركه تنفيذ العملية، كما يعتمد على تحديد الاختصاصات والسلطات والمسؤوليات¹.

¹ خالد أمين عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 165.

و تتمثل قواعد وأسس الضبط الداخلي فيما يلي :¹

1- التسجيل الدفترى للعمليات :

ويتم ذلك من خلال المستندات السليمة و المؤدية لحدوث هذه العمليات في الدفاتر والسجلات المختصة بذلك، و يشترط قبل عملية التسجيل التحقق من صحة المستند و التوقعات التي يتضمنها و من صحة العمليات التي تتم، و بعد ذلك يتم التسجيل الدفترى بشكل فوري ،دون التأخير تفاديا لحدوث أي تلاعب أو تزوير لهذا المستند.

2- الضبط الحسابي للدفاتر:

ويتم ذلك من خلال استخدام أساليب معينة مثل :استخدام حساب المراقبة الإجمالية لكل مجموعة من الحسابات المتجانسة لحساب مراقبة إجمالي العملاء وإجمالي الموردين حيث يتم مطابقة المفردات مع المجاميع ،المراجعة الدورية لأعمال موظفي كل قسم ، التفتيش المفاجئ علي أعمال الموظفين مما يجعل الموظف دائما على حذر لشعوره بإمكانية حدوث تفتيش مفاجئ.

3- مطابقة الأصول:

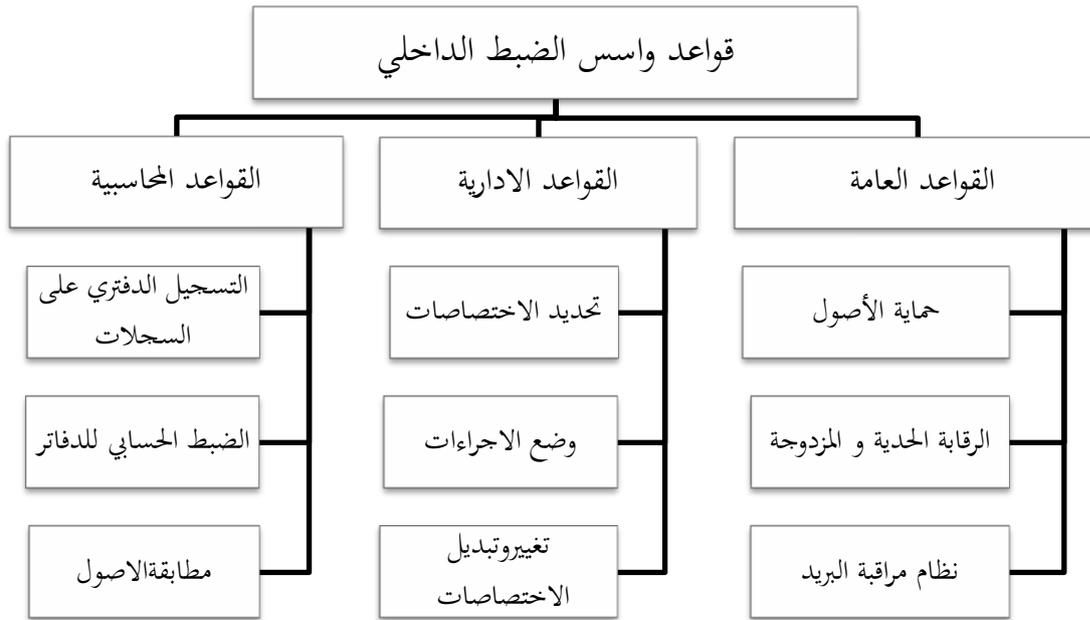
وهذا يتم عن طريق المقارنة بالأرصدة الدفترية لهذه الأصول ،في السجلات الخاصة ويمكن أن تتم هذه المطابقة عن طريق الجرد الفعلي ،أو شهادات من أطراف أخرى،ويلزم تحري أسباب اختلاف الرصيد الدفترى والفعلي،والتحقق منها وتحديد من المسؤول عن هذه الاختلافات².

وفي مايلي شكل يوضح أهم القواعد والأسس التي يقوم عليها الضبط الداخلي:

¹ عبد الفتاح، محمد السيد سرايا، الرقابة والمراجعة الداخلية، الدار الجامعية، مصر، ص:177

² عزوز ميلود، مرجع سبق ذكره، ص68.

الشكل رقم (02 - 02): قواعد وأسس الضبط الداخلي



المصدر: عبد الفتاح الصحن، محمد السيد سريا، الرقابة و المراجعة الداخلية، الدار الجامعية، مصر، ص: 178.

المطلب الثاني: مفهوم الرقابة المالية

أولاً: نشأة الرقابة المالية¹

نشأت الرقابة المالية في المجتمعات منذ القدم وتطورت بمرور الزمن، وبتطور الدول واتساع أعمالها بحيث أصبح من الضروري التدخل في الأمور الاقتصادية للدولة، حيث قامت الحكومات بإنشاء هيئات متخصصة للرقابة على الأموال وازداد دورها خاصةً عندما بدأت الأزمات المالية تظهر في العديد من الدول، كما هو حال أزمة الكساد في عام 1929. حيث ازدادت الدعوة في ظل هذه الأزمة للاهتمام بالأسس العلمية للإدارة، فأنشأ في الولايات المتحدة الأميركية أول معهد للمراقبين الماليين في عام 1930 الذي ساهم في وضع العديد من المفاهيم الأساسية المتعلقة بالرقابة المالية.

ومع تطور الأنظمة الرقابية في دول العالم، ظهرت الحاجة إلى وجود هيئة رقابية مركزية دولية، فكانت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة "إنتوساي INTOSAI"، التي تأسست في عام 1953 ومقرها الحالي في العاصمة النمساوية "فيينا"، حيث تمثل هذه المنظمة إطاراً وهيكلًا مؤسسيًا لتبادل

¹ حسن بوكلي حسن، الإدارة المالية المتقدمة (الرقابة المالية)، ماجستير إدارة أعمال، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سوريا، 2008، ص: 5.

المعلومات والخبرات من أجل تطوير الرقابة المالية العامة على المستوى الدولي، وتعزيز الخبرات المهنية والعلمية ومكانتها في الأجهزة الرقابية للدول الأعضاء.

وتتألف هذه المنظمة من مجموعات رقابية حسب المناطق الإقليمية كالمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية "أرابوساي ARABOSAI" التي تأسست في عام 1976 وتضم كافة الدول العربية، ومقر هذه المجموعة في تونس.

ومن ناحية التطور الرقابي في سورية، تم إنشاء ديوان المحاسبة عام 1938 الذي تحول إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية في عام 1967، حيث كانت تبعية هذا الجهاز إلى وزارة المالية حتى صدور المرسوم التشريعي رقم (64) لعام 2003 الذي نقل تبعيته إلى رئاسة مجلس الوزراء.

ومن الناحية الوظيفية فقد تطورت الرقابة المالية بتطور المبادئ التي تحكم النشاط المالي للمنظمات ، حيث كانت أنظمة الرقابة المالية تقتصر على مراجعة السجلات المحاسبية والتحقق من سلامة تطبيق القوانين المالية، وكانت تركز على معايير الأداء قصير الأجل ولا تتعامل بصورة صريحة مع العمليات التنظيمية المرتبطة بالمنافسين والأهداف غير المالية الهامة التي تؤثر على الأداء النهائي، إلى أن وصلت وفق التوجهات الحديثة والتي تؤكد على أهمية تكامل أنظمة الرقابة مع الإستراتيجيات التنظيمية طويلة الأمد ، واستكمال أساليب الرقابة المالية بأساليب الرقابة الإستراتيجية.

ثانياً: تعريف الرقابة المالية

لقد تعددت تعاريف الرقابة المالية وانقسمت التعاريف بالتركيز على أحد جوانب الرقابة أكثر من باقي الجوانب ويمكننا أن نفرق بين ثلاث اتجاهات هي¹ :

أ- تعريف الرقابة المالية حسب اتجاه وظيفة الرقابة و أهدافها

أن أصحاب هذا الاتجاه يعرفون الرقابة المالية بأنها " مجموعة من العمليات التي تتخذ شكل قرارات أو إجراءات يكون من شأنها تحقيق هدف أو مجموعة أهداف واضحة و محددة ".

¹ حسام درعيني، الرقابة المالية ، مذكرة نخرج ماجستير إدارة الأعمال ، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سوريا، ص3.

ب- تعريف الرقابة المالية حسب اتجاه إجراءات عملية الرقابة

أن أصحاب هذا الاتجاه يعرفون الرقابة المالية بأنها: "هي مجموعة من الإجراءات و الأساليب أو الخطوات التي تقوم بها جهة معينة في المنظمة للتأكد من تحصيل الإيرادات وكيفية أنفاقها و مقارنتها مع المعايير الموضوعة لكشف الانحرافات و تصحيحها".

ج- تعريف الرقابة المالية حسب اتجاه أجهزة الرقابة

أن أصحاب هذا الاتجاه يعرفون الرقابة المالية بأنها: " هي عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة مختصة للتأكد من تحقيق المشروع للأهداف و السياسات والبرامج الموضوعة بكفاية, مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل و أن توفر لها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف و البرامج الموضوعة.

ومن هنا يمكننا وضع تعريف يشمل الاتجاهات الثلاثة:

"هي مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة, بغية المحافظة على أموال المنظمة و ضمان حسن تحصيلها, و إنفاقها بدقة وفعالية وذلك وفق ما أقرته الإدارة العليا في المنظمة, والتأكد من سلامة نتائج الأعمال و المراكز المالية و تحسين معدلات الأداء, والكشف عن المخالفات الانحرافات, وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها, واقتراح وسائل علاجها لتجنب الوقوع فيها مستقبلاً".

ثالثا : أهمية الرقابة المالية

وتتبع أهمية الرقابة من العوامل التالية:¹

- وجود فجوة زمنية بين الوقت الذي يتم فيه تحديد الأهداف والخطط والوقت الذي يتم فيه التنفيذ، ونتيجة الفجوة الزمنية قد تحدث ظروفًا غير متوقعة تسبب انحرافًا عن الأداء المرغوب فيه، وتعمل الرقابة على كشف هذه الانحرافات وتحديد أسبابه واتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجته ومنع تكرار حدوثه.
- اختلاف أهداف التنظيم عن أهداف الأفراد العاملين داخل التنظيم فتوقعات الأفراد وأهدافهم الشخصية قد تتعارض مع أهداف المؤسسة، ومن ثم فإن الرقابة الفعالة تسعى إلى ضمان أن عمل الأفراد موجهًا أساسًا وفي المقام الأول نحو تحقيق الأهداف التنظيمية للمؤسسة، والنظام الرقابي الفعال هو الذي يحقق المواءمة بين هذين النوعين من الأهداف حتى يقلل من الصراعات والنزاعات بين الأفراد والمؤسسة.

¹ الصحن محمد فريد وآخرون، مبادئ الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص 339.

— إضافة لذلك فان أهمية الرقابة نتبع من كونها توفر المعلومات والبيانات،الموثوقة اللازمة لحاجة متخذي القرارات كما أنها تمكن من تقويم الخطط والسياسات ومدى ملائمتها لتحقيق أهداف المنظمة.

رابعا : أهداف الرقابة المالية

تخدم الرقابة المالية غرضين رئيسيين متكاملين هما التقييم وتحديد المسؤولية الإدارية والقانونية والمالية، حيث يركز التقييم على المهمات والأداء المالي بينما يركز غرض تحديد المسؤولية على الجوانب السلوكية بغية تحديد المسؤولين عن الانحراف واتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم ، وتحت هذين الغرضين يندرج العديد من الأغراض العامة للرقابة المالية نذكر أهمها:¹

— احترام رغبة الهيئة التشريعية و عدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي تم رصدتها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة.

— كفاية استخدام الأموال العامة والتأكد من إنفاقها في أفضل الأوجه التي تحقق أهداف المؤسسة، ومنع صرفها على غير الأوجه المحددة، وكذلك المحافظة على الأموال العامة من السرقة والتلاعب.

— التأكد من إن مختلف التصرفات المالية تمت وفق الأنظمة والقوانين والتعليمات والسياسات والأصول المالية المتبعة.

— منع ومحاربة الفساد الإداري والاجتماعي بمختلف صورته وأنواعه مثل: الرشوة والسرقة والإهمال والتقصير...، حيث إن الظلم الاجتماعي والفقر العنفي غالبا ما تكون مرتبطة بالفساد²

بالإضافة إلى أهداف إدارية و تنظيمية التي من شأنها المحافظة على الأموال العامة واستعمالاتها المشروعة بكفاءة وفاعلية وتشمل الأهداف الإدارية والتنظيمية الجوانب التالية:

- تساعد على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل.
- الرقابة تساعد على توحيد وتوجيه الجهود لاجتياز الأغراض والأهداف المحددة للمؤسسة بكفاءة وفعالية.
- تساعد الرقابة على اتخاذ القرارات المناسبة من خلال المعلومات الراجعة التي يكشف عنها التنفيذ و الواقع العملي، وبالتالي تطور قدرة الإدارة على اتخاذ القرارات المناسبة.
- تساعد تقييم الوضع المالي و الاقتصادي للمؤسسة، وكذلك تقييم أداء العاملين لإغراض الحوافز والتدريب.

¹ العواملة نائل عبد الحافظ، الإدارة المالية بين النظرية والتطبيق، دار زهران للنشر والتوزيع عمان،الأردن، ص291-297.

² الوقاية من الغش و الكشف عنها،توصيات المؤتمر السادس عشر للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية،1998م، ترجمة طارق الشاطئ، ص3.

المطلب الثالث: أدوات الرقابة المالية

يعتمد المدير المالي عند قيامه بعملية الرقابة على مجموعة من الأدوات التي تمكنه من الإطلاع على الوضع المالي في المنظمة ، ومن هذه الأدوات¹ :

أولاً: التقارير الإدارية

- هي عبارة عن عرض كتابي للمعلومات، تقوم على توفير وإيصال المعلومات المتعلقة بالأداء المالي للمنظمة، بما يمكن المدير المالي من الإطلاع على مؤشرات الأداء ومعرفة أسباب الانحراف لها لاتخاذ القرار المناسب.

ثانياً: لوحات القيادة

هي برامج حاسوبية مخصصة للاستخدام من قبل الإدارة التنفيذية في منظمات الأعمال، وهي باختصار الشكل الإلكتروني للتقارير الإدارية والتي سهلت من عملية الرقابة المالية في المنظمة وجعلت المدير المالي يتحول من مدير يعمل برودة الفعل (أي الشعور بالمشكلة بعد وقوعها) إلى مدير مبادر، وذلك بسبب المزايا التقنية التي توفرها هذه البرامج.

ثالثاً: الإشراف الإداري

حيث يقوم الإشراف على التوجيه والاتصال المستمر والدائم مع الأفراد العاملين في الوحدات المالية داخل المنظمة للتحقق من مستوى الأداء وتبادل وجهات النظر بين المشرفين والأفراد العاملين، بالإضافة إلى شرح التعليمات والقرارات والكيفية التي ينبغي أن تطبق بها.

رابعاً: الملاحظة الشخصية

وتقوم هذه الوسيلة على جمع المعلومات عن الأعمال قيد التنفيذ من خلال ملاحظة سلوك القائمين على العمل ورؤية ما يفعله المنفذون عن كثب، مما يتيح للمدير الحصول على صورة حقيقية عن مواقف العمل وظروفه عند التنفيذ.

¹ حسن بوكلي حسن، مرجع سبق ذكره ، ص ص 13 14 .

خامسا: المراجعة والتدقيق المالي

وهي وسيلة لتقييم البيانات المدونة في السجلات والقوائم المالية، وتهدف إلى التأكد من المصادقية هذه القوائم، هذا ويتم القيام بالمراجعة من قبل جهات خارجية أيضاً، بسبب أن المنظمات لا يسمح لها بنشر قوائمها المالية دون إخضاعها لجهات تدقيق مستقلة من محاسبين قانونيين أو مراجعي حسابات.

المبحث الثاني: الرقابة المالية على المال العام

إن الرقابة ميدان واسع عرف تطورات كبيرة و متواصلة صاحبة تعقد النشاطات و تنوعها مع كبر حجم المؤسسات و ضخامة الوسائل البشرية ، المادية و المالية المستعملة لذا أصبح يصعب فيها بعد يوم التسيير إذا تكثرت العمليات المنجزة و الأخطاء و الانحرافات بل و التلاعب أحيانا حيث تعد الرقابة على المال العام من الوظائف الإدارية الهامة لان الاختبار الحقيقي للإدارة يبدو فيما تحقق من نتائج معينة في ضوء ماكان يستهدف تحقيقه لذا سنقوم في هذا المبحث بتقديم طبيعة الرقابة المالية على المال العام ، مبادئها ، الميزانية العمومية.

المطلب الأول: طبيعة الرقابة المالية على المال العام

أولا : نشأة الرقابة المالية على المال العام:

ترجع نشأة الرقابة المالية إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب فقد كان لدى الفراعنة في مصر رقابة تهتم بضبط المحاصيل باعتبارها أهم الأشياء التي يمكن اقتطاع الضرائب منها... وكان لدى أئتنا منذ أكثر 300 سنة قبل الميلاد مؤسسة مختصة بالرقابة على أموال الدولة.

وقد اتسع نشاط الإدارة العامة وازداد حجم المال العام مع تطور وظيفه الدولة من المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي وإقامة العدل إلى التدخل في مختلف نواحي النشاط الاقتصادي. ولما كانت الرقابة لصيقة بالإدارة فان ازدياد حجم المال العام واتساع نشاط الدولة يتطلب المزيد من الرقابة المالية الفعالة التي تكفل المحافظة على هذا المال العام والتي تهدف إلى مراقبة القائمين عليه بحيث يلتزمون في مزاوله عملهم بالقوانين واللوائح والقواعد المالية المعمول بها وإلا تعرضوا للمحاسبة والمسائلة.

وتعتبر الرقابة المالية ركنا من أركان الإدارة في الدولة الحديثة وتحتل مكانا هاما بين التخطيط والتنظيم والتوجيه يرتبط كل منها بالآخر ارتباطا وثيقا.

ودور الرقابة لا يقف على مجرد المراجعة المستندية لتقييم الأداء، وبهذا يتضح إن عملية الرقابة ذاتها ليست وليدة نظم الدولة الحديثة. بل هي ظاهرة تلازم تجمع الأفراد«فإذا اجتمعوا فلا بد من وجود أمور يقومون بها وأخرى يجتنبونها لما فيها من المفسدة ويكونون مطيعين للأمر بتلك المقاصد والناهي عن تلك المفساد.»¹

¹ عوف الكفراوي ، الرقابة المالية(النظرية والتطبيق) ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، 1989 ، ص17-20؛

ثانيا : تعريف الرقابة المالية على المال العام

يختلف معنى الرقابة من حيث المقاييس و الأساليب المستعملة، فالرقابة على القضاء تختلف عن الرقابة على المال العام وغيرها من الرقابة الأخرى¹

فهي جزء من العمل الإداري بحيث تهدف إلى التحقق من صحة الأداء وتقويمه في حالة اعوجاجه وهو المفهوم الإيجابي للرقابة وليس تلك التي تفرض العقاب في حالة حدوث الأخطاء وهو المفهوم السلبي لها.

و بالتالي فالرقابة على المال العام تعني التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقق من الاستعمال الحسن للإمكانات البشرية والمادية والمالية، وكذلك الوثائق والحسابات، واحترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعة كمقاييس لعمل المسيرين ومعاينة المخالفين.

ولا تقف الرقابة عند هذا الحد أي العلاج بل تتعداه إلى الوقاية، معنى ذلك أن الهدف من الرقابة ليس فقط تسليط العقوبات على المخالفات والأخطاء التي يرتكبها الموظفون القائمون على تنفيذ الميزانية ، بل أيضا تهدف إلى تقديم النصح لهم لتفادي الأخطاء (مستقبلا)²

ويمكن استخلاص مفهوم الرقابة على المال العام على أنها ملاحظة ومتابعة النفقات والإيرادات التي يقوم بصرفها وتحصيلها الأشخاص الذين حول لهم القانون ذلك ، والتحقق من مدى مطابقتها للقواعد والمقاييس الموضوعة لتنظيمها ، كأن يتأكد من أن الالتزام أو الأمر بالصرف الخاص بنفقة معينة قد تم صرفه ، أو الالتزام به بصفة مطابقة لتنظيمات وقوانين المحاسبة العمومية.

و على ضوء التعاريف السابقة يتضح أن الرقابة على المال العام تشمل مايلي:

- الفحص صحة وسلامة العمليات التي تم تنفيذها بالجوء إلى الأدلة والإثباتات المختلفة ، كوسيلة للتأكد من سلامة القياس الكمي والنقدي للعمليات المالية؛
- التحقيق من الأرصدة الختامية و المركز المالي في نهاية مدة معينة؛
- التقرير اري بلورة نتائج الفحص والتحقيق بصفة شاملة لتسليمها للجهات المختصة³.

¹ عبد الكريم صادق بركات، يونس احمد البطريق، حامد عبد المجيد الدراز ، المالية العامة،الدار الجامعية ، بيروت، 1986، ص441.

² Fabre.F.J.:Le contrôle des finances publique ,Paris,PUF ,1968 P09

³ الصحن عبد الفتاح، مبادئ وأسس المراجعة علما و عملا، طبعة:2، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، مصر ،1974، ص5.

ثالثا : أهداف الرقابة المالية على المال العام:

تهدف الرقابة المالية بصفة عامة إلى المحافظة على المال العام وحمايتها من العبث وتتلخص هذه الأهداف في النقاط الرئيسية التالية:

- التحقق من أن الموارد قد حصلت وفقا للقوانين واللوائح والقواعد المعمول بها والكشف عن أي مخالفة أو تقصير؛
- التحقق من أن الإنفاق تم وفقا إما هو مقرر له، والتأكد من حسب استخدام المال العام في الأغراض المخصصة بها دون إسراف أو انحراف والكشف عما يقع في هذا الصدد من مخالفات؛
- متابعة تنفيذ الخطة الموضوعة وتقييم الأداء في الوحدات للتأكد منان التنفيذ يسير وفقا للسياسيات الموضوعة ولمعرفة نتائج الأعمال والتعرف على مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عما تقع من انحرافات وما قد يكون في الأداء من قصور وأسباب ذلك لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة وللتعرف على فرص تحسين معدلات الأداء مستقبلا؛
- التأكد من سلامة القوانين واللوائح والتعليمات المالية والتحقق من مدى كفايتها وملائمتها واكتشاف نقط الضعف فيها الاقتراح وسائل العلاج التي تكفل أحكام الرقابة على المال العام دون تشدد في الإجراءات يعوق سرعة التنفيذ أو تسبب يؤدي إلى ضياع الأموال وكثرة وقوع حوادث الاختلاس.¹

المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية على المال العام

يمكن تقسيم الرقابة على المال العام إلى عدة أنواع تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر منها الباحث:

أولا : من حيث الزمن الذي تمارس فيه هذه الرقابة : يمكن تقسيمها إلى²:

1- الرقابة القبلية :

و هذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، و تؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين و الأنظمة المعمول بها وبالتالي فهي رقابة وقائية.

¹ د.عوف محمود الكفراوي،مرجع سبق ذكره، ص30

² عبد لكريم صادق بركات ،يونس احمد البطريق،حامد عبد المجيد الدراز، مرجع سابق ،ص441-442

2- الرقابة الآنية :

وهي الرقابة التي تتزامن مع تنفيذ الإيرادات والنفقات، وقد يكون الجهاز المكلف بها جزء من الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية كأن يقوم المحاسب العمومي بمراقبة الأمر بالصرف، و هي تعتبر رقابة داخلية و الهدف منها هو الوقاية من الوقوع في الأخطاء.

3- الرقابة البعدية أو اللاحقة :

وهي رقابة تأتي بعد تنفيذ عمليات الميزانية، وتتم من طرف هيئات قد تكون تابعة للسلطة التنفيذية أو مستقلة عنها، هدفها التحقق من التنفيذ السليم و كشف الأخطاء والتجاوزات التي تحصل.

ثانيا: من حيث السلطة التي تمارس الرقابة المالية: تنقسم إلى:

1- رقابة إدارية:

هي تلك التي تقوم بها أجهزة الحكومة على نفسها وهي تتناول كيفية تنفيذ الميزانية وتسيير الأموال العمومية ، و يتولى القيام بها موظفون حكوميون وذلك للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية.

2- الرقابة السياسية(البرلمانية):

تتحقق هذه الرقابة عن طريق التزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للبرلمان تبين فيه ما تم جبايته فعلا من الإيرادات و ما تم صرفه فعلا من النفقات ومدى مطابقة كل هذا لما ورد في الميزانية¹ .

3- الرقابة القضائية:

تقوم بها أجهزة مستقلة (مجلس المحاسبة في الجزائر) والهدف من وراء ذلك الحفاظ على المال العام ، و عادة ما تتبع هذه الأجهزة رئيس الجمهورية حتى تتمتع باستقلال تجاه الوزارات المختلفة ، وتقوم بتقديم تقرير سنوي لرئيس الدولة تبين فيه كل ما قامت به من أعمال و ما كشفت عنه الرقابة المالية و المحاسبية من مخالفات وتوصيات للجهاز لتفادي أي أخطاء مستقبليا .

¹ حسين مصطفى حسين: المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص86.

ثالثا: من حيث طريقة معالجتها للأخطاء: تصنف إلى:

1- رقابة وقائية:

وهي رقابة التي تقي العون المنفذ من الوقوع في الأخطاء، و بالتالي تحميه من كل التصرفات المخالفة للقوانين والقواعد التنظيمية المعمول بها، والتي ينجر عنها عقوبات و هو الأحسن من الرقابة لأنه يضمن التسيير الحسن للأموال العمومية و الحفاظ عليها¹.

2- الرقابة الكاشفة أو العقابية :

وهي الرقابة التي تكون بعد تنفيذ الإيرادات والنفقات فتقيم نوعية التسيير وتكشف الأخطاء وبالتالي يتم تسليط العقوبات علي مرتكبيها و هي ضرورية حتى لا تتكرر مثل هذه الأعمال. وهذا النوع من الرقابة لا يعيق عملية التنفيذ إذ تتم عملية التفتيش بعد الانتهاء من تنفيذ الإيرادات و النفقات.

المطلب الثالث: مبادئ الرقابة علي المال العام

إن نظام الرقابة على المال العام يرتكز على عدة مبادئ تمثل أساس و ركيزة هذا النظام ، هي مبادئ الشرعية والنظامية والفعالية والمردودية.

أولا : مبدأ الشرعية و النظامية

تنفيذ النفقات و الإيرادات المرصودة في الميزانية يجب أن تكون باحترام القواعد القانونية والمالية التي تحكم ذلك.

1- مبدأ الشرعية

فعملية تحصيل الإيرادات و صرف النفقات لا يمكن أن تتم إلا بعد موافقة قانونية مسبقة ولا يمكن تنفيذه إلا من طرف شخص مؤهل قانونا.

¹ عبد لكريم صادق و زملائه ، مرجع سبق ذكره ، ص 445.

أ- عملية تنفيذ النفقات والإيرادات يجب أن تكون مجازة قانونا

فكل تنفيذ لنفقة أو إيراد يجب أن يتوفر علي إيجاز قانوني حيث يمثل شرط أساسي لازم للتنفيذ ويجب أن يأخذ بعين الاعتبار ثلاث جوانب هي:

– الجانب السياسي إذا يجب موافقة البرلمان علي الميزانية و بالتالي توفر رخصة صرف النفقات المرصودة وتحصيل الإيرادات.

– الجانب المالي حيث يجب أن لا يتعدى الإنفاق سقف محدد مسبقا و هذا للحفاظ علي التوازن المالي.

– الجانب الإداري وجوب تهيئة الشروط اللازمة لمنع كل تبذير أو سوء استعمال من طرف أعوان الإدارة المكلفين بتنفيذ الميزانية.

ب- عملية تنفيذ الميزانية تكون من طرف أشخاص مؤهلين قانونا

فتنفيذ الميزانية لا يجب أن يكون مجازا قانونا فقط بل يجب أن يكلف بها أشخاص مؤهلين مكلفين بتنفيذ العمليات المالية هما الأمر بالصرف و المحاسب العمومي وفي هذا الموضوع تنص المادة 14 الفقرة الأولى من القانون 21/90 و التعلق بالحاسبة العمومية " تنفيذ النفقة و العمليات المالية يكون من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وذلك حسب الشروط المحددة في القانون رقم 84 / 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية"¹.

والأمر بالصرف والمحاسب العمومي هم جزء من التنظيم الإداري ، لكن مفصولان عن بعضهما والعلاقة التي تربطهما تكون تكاملية أثناء أداء مهامهما ، والفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي أتت به التشريعات المالية الفرنسية ، وأخذت به التشريعات المالية الجزائرية خاصة في القانون 21/ 90 المتعلق بالحاسبة العمومية السالف الذكر.

2- مبدأ نظامية العمل المالي

أ- نظامية عملية التسيير

في هذا الإطار يجب التحقق من مدى مطابقة التصرف المالي مع مضمون الميزانية والقوانين والتنظيمات ، و موافقة العملية المالية مع الإجازة الميزانية إذ أن احترام هذه الإجازة يعني احترام مبدأ سنوية الاعتمادات والتخصيص القانوني للعملية و تسقيف الاعتمادات.

¹ القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بمجلس الحاسبة المادة 01.

فاحترام الإجازة الميزانية تكون لاعتمادات لا تتجاوز مدة استعمالها سنة ميلادية ، وعمليات الإنفاق المنصبة على اعتمادات مفتوحة صالحة فقط للسنة التي تم فيها إجازتها وبعد انتهاء المدّة، لا يسمح بأي نفقة دون فتح اعتمادات جديدة والمادة 25 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية تنص على الاعتمادات الضرورية لنفقات التسيير يجب أن تبرر سنويا وبالمجاميع ولا تعطي أي حق لاستعمالها في السنة المقبلة¹، إذا فالاعتمادات المفتوحة مقبولة لسنة واحدة فقط ولا يمكن أن تمدد لسنة أخرى.

لكن هذا المبدأ لا يطبق بصفة مطلقة ، فهناك استثناءات في بعض الأحيان كما هو الحال بالنسبة لبرامج التجهيز التي تتعدى عدة سنوات وقد نصت عليها المادة 06 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، فإجازات البرامج تطبق على نفقات التجهيزات العمومية والإنفاق الاستثماري و الإنفاق في رأس المال فتدون في الميزانية العامة للدولة في شكل إجازات البرامج، وتنفذ بواسطة اعتمادات للدفع².

ب- مطابقة عملية الإنفاق للتشريعات واللوائح

عملية الإنفاق يجب أن تكون مطابقتا للقوانين واللوائح وعند التنفيذ يجب احترام النظم المطبقة في هذا المجال والنصوص المتعددة التي تحتوي على قواعد تنفيذ العمليات المالية تكون مرتبطة أكثر بشكلية التنفيذ ومثالنا على ذلك بعض العمليات المالية كالتعويضات الأساسية و التكميلية للموظفين ، القواعد المطبقة لمصاريف التنقلات ، نظام مساعدات الدولة للقطاع الاجتماعي... الخ.

ج- انتظام وصحة القيود المحاسبية

تنفيذ العمليات المالية تتطلب من الأعوان المكلفين بذلك مسك دفاتر محاسبية وهي تعتبر عملية قانونية ، فالأمر بالصرف الذي ينفذ العمليات المالية بمراحلها الإدارية لا بد أن يمسك محاسبة للالتزامات وأخرى للحالات المصدرة ، بينما المحاسب العمومي لا بد له من مسك محاسبة خاصة بدخول وخروج الأموال .ويجب أن تكون القيود المحاسبية مقدمة بكل صدق وأمانة وتنظيم محكم³ و الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية لا بد لهم أن يحترموا التعليمات المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية.

¹ القانون رقم 17/84 المؤرخ في 17/07/1984 المتعلق بقوانين المالية، المادة 25؛

² القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، المادة 06؛

³ المرسوم التنفيذي 313/91 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بإجراءات تسخير الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

ثانيا : مبدأ الفعالية و المردودية L'efficacité et l'efficience

هذا المبدأ يقودنا إلى التحقق من فعالية التسيير ثم مردودية العمل الإداري وبالتالي المرفق العام .

1- فعالية التسيير

فعالية التسيير العمومي مرتبط بالمنفعة العامة المقدمة من المرفق العام كما أن مفهوم الفعالية مرتبط بالحاجات العامة وذلك بالبحث عن موازنة بين الغايات والنتائج المحصل عليها¹ ، ومن هذا المنظور فمفهوم الفعالية في الإدارة العمومية ينصب على البحث عن أثر برنامج أو سياسة معينة على المجتمع وذلك بمعرفة مدى تحقيقها للأهداف المرجوة، مثلا إذا أرادت الدولة تطبيق برنامج لتنظيم الولادات ففعالية مثل هذا البرنامج تكون بمعرفة أثره على عدد الولادات ، فإذا تحددت الولادات هذا يعني أن البرنامج حقق الهدف منه ، إن الإدارة التي تعمل لتحقيق أهداف معينة لا يجب أن تكتفي بالنتائج المحققة لكن أن تبحث هل هذه النتائج كافية أو مناسبة بالمقارنة مع الوسائل المستعملة، وبالتالي فمفهوم الفعالية في التسيير العمومي يتطلب تحديد مفهوم التحكم في الإدارة، وذلك بتحديد درجة الكفاية والفعالية للتسيير المالي للإدارة العمومية².

2- مردودية العمل الإداري

لضمان تقديم الخدمات العامة تقوم الدولة بتسخير وسائل هامة وتخصص اعتمادات مالية ضخمة . و رغم كون هذه الخدمات العمومية غير معنية بقوانين المنافسة الحرة لكنها قد تكلف الكثير في حالة ما إذا كان هناك سوء تسيير، وإذا اختفت الرقابة يعني ذلك غياب آليات تضمن استعمال رشيد للوسائل. إن التسيير الجيد للأموال العمومية يستلزم قياس التكاليف و المردودية وتستلزم بالضرورة القيام بالمقارنة بينهما.

و دراسة هذه التكاليف ضرورية لتقدير مردودية المرافق العامة وحث المسيرين على استعمال الموارد بصفة مثلى خاصة إذا كانت الدولة تعاني من مشاكل مالية.

¹ صالح رويلي ، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص10

² Fabre.F.J.:Le contrôle des finances publique, Paris, PUF, 1968, P65

المبحث الثالث: آليات الرقابة المالية على الميزانية العمومية

يخضع تنفيذ الميزانية العمومية لأنواع متعددة من الرقابة قصد التحقق من التزام الهيئات العامة و أجهزة السلطة التنفيذية (الادارة العامة) بإحكام و قواعد القانون المتعلق بالميزانية سواء ما تعلق بتحصيل الإيرادات المقررة أو صرف النفقات المرخص بها . و الرقابة على تنفيذ الميزانية لها أهمية بالغة ، و ذلك حفاظا على الأموال العامة و حسن استعمالها.

ولهذا سنقوم في هذا المبحث بالتطرق إلى أهم صور الرقابة المالية على المال العام و المتمثلة في الرقابة السابقة و المرافقة على المال العام و الرقابة اللاحقة له بما فيها الصفقات العمومية.

المطلب الأول: الرقابة السابقة و المرافقة على المال العام

الرقابة السابقة و المرافقة على المال العام هي ما يعرف بالرقابة الداخلية أو الإدارية والتي تمارس من قبل الهيئات الوصية و المراقب المالي و المحاسب العمومي و المفتشية العامة للمالية ، و لجان الصفقات العمومية الولائية .

أولاً: رقابة المراقب المالي

المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية ويعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالمالية، من بين موظفي المديرية.¹

حيث أن المراقب المالي يمارس رقابته قبل دخول الميزانية العمومية مرحلة التنفيذ، و بعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة ، و يطبق رقابته السابقة على النفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسات و الإدارات التابعة للدولة و الميزانيات الملحقة ، و على الحسابات الخاصة للخزينة و ميزانية الولاية و البلدية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

و المراقبة الممارسة من قبل المراقب المالي الذي يتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالمالية هدفها الأساسي هو منع ارتكاب المخالفات المالية التي يقع فيها معدو و منفذو الميزانية العمومية ، حيث أن هذا النوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز ، كما يعتبر المراقب المالي المرشد و الحارس على تنفيذ الميزانية مع إعلام المصالح المالية بالأخطاء التي يرتكبها الأمر بالصرف مع تقرير العقوبات وذلك من خلال التأشير على كل الوثائق التي تسمح بتنفيذ الميزانية، و هناك أربعة أنواع من الوثائق و تتمثل فيما يلي:

— الوثائق المتعلقة بالوضعية القانونية للموظفين من تعيين ، ترسيم ، ترقية... الخ

¹ guide de contrôle des dépenses –année 1998 /direction générale du budget page 23

- الوثائق المتعلقة بنفقات التسيير المصالح، الهاتف، بريد، عتاد... الخ
- الوثائق المتعلقة بنفقات تسيير الموظفين، رواتب، علاوات، منح عائلية... الخ
- الوثائق المتعلقة بنفقات التجهيز و بناء و تشييد الجامعات، الطرق... الخ.

كما أن هناك عدة شروط يجب توفرها لتسليم التأشيرة باعتبارها الوسيلة الوحيدة التي تثبت شرعية النفقة نذكر أهمها فيما يلي:

- صفة الأمر بالصرف.
- مطابقة النفقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- توفير الإعتمادات والمناصب المالية.
- التخصيص القانوني للنفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرافقة.
- مع مراعاة إلزامية إرفاق استمارة الإلزام بجميع الأوراق الإثباتية للنفقات.

أ- مهام المراقب المالي

حيث ما يبق عرضه يمكن استخلاص أن مهمة المراقب المالي الرئيسية هي مراقبة النفقات الملتزم بها وهذا بالفحص والتدقيق في ملفات الإلتزامات الخاصة بالنفقات، إلى جانب مهام أخرى نعددها كالتالي:

- مسك تعداد المستخدمين ومتابعة حسب كل باب من أبواب الميزانية
- مسك سجلات تدوين التأشيريات والرفض ويمكن إحصاء نوعين من السجلات المحاسبية.
- سجلات مالية: وهي متعلقة بالمبالغ المعتمدة ويقوم المراقب المالي بتسجيل رقم وتاريخ منح التأشيرة وطبيعة النفقة.
- مسك محاسبة الإلتزام مع متابعة الوضعية المالية للمؤسسات محل الرقابة¹.
- المشاركة في تقدير الميزانية الخاصة بالمؤسسات تحت رقبته.
- المشاركة في تحضير الميزانية
- المشاركة في تقسيم الإعتمادات المالية الخاصة بالمؤسسات الموضوعة تحت الرقابة
- المشاركة في لجنة الصفقات العمومية.
- تمثيل الوزارة المكلفة بالمالية في مجلس إدارة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- إرشادات وتقديم المعلومات في مجال التسيير المالي.

¹ المادة 23 المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها

- الصعوبات التي وجدها والمخالفات التي لاحظتها في تسيير الأملاك العمومية وكذا الاقتراحات التي من شأنها تحسين شروط صرف الميزانية¹.

ب- مسؤوليات المراقب المالي

إضافة إلى مسؤولية المراقب المالي العامة عن سير مصالحه ، فإنه ومعاونه عند الاقتطاع مسؤول مسؤولية خاصة ليس فقط على التأشيرات التي يمنحها² ، بل عن الرفض التقني أو غير المؤسس حيث يغرم المجلس مرتكبيها³.

تسقط مسؤولية المراقب المالي ومساعديه عندما تطبق الأحكام المتعلقة بالتغاضي⁴.

ثانيا: رقابة المحاسب العمومي

المحاسب العمومي الذي يتم تعيينه بمعرفة الوزير المكلف بالمالية و الذي يخضع أساسا لسلطته يمارس بدوره صلاحية الرقابة على كل ملف النفقات المقدمة إليه ، بالتأكد من شرعية النفقة العمومية بعد قيامه بالتحقق من مدى شرعيتها ، و يقوم بوضع التأشيرة القابلة للدفع ، مما يسمح بتسليم مبلغ النفقة للدائن المعني، إضافة إلى إمكانية رفض القيام بالتسديد أو الدفع و يقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها التسويات اللازمة، و في حالة رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة يرفض المحاسب العمومي وضع التأشيرة بصفة نهائية إلا أن سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة.

و يمكن حصر الهدف من ممارسة وظيفة رقابة المحاسب العمومي على النفقات الملتمزم بها في الآتي:

- 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 تعديل رفض التأشيرة عند الاقتضاء و ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم و التي تراعي فيها طبيعة الوثيقة،
- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي،
- إعلام وزير المالية شهريا بصحة توظيف النفقات و الوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة و النفقات الموظفة.

¹ المادة 25 من المرسوم التنفيذي 92-414، مرجع سابق.

² المادة 31، نفس المرجع.

³ المواد 88 و 89 من الأمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995 و المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁴ المادة 32 من المرسوم التنفيذي 92-414 مرجع سبق ذكره.

وقد أسندت إلى المحاسب العمومي مهمة ثانية و تتمثل في إعداد تحصيل الإيرادات العمومية المقررة في الميزانية مع اتخاذ كل الإجراءات من أجل التحصيل سواء بالطرق الودية أو القسرية.

ثالثا : رقابة السلطة الوصائية

الرقابة الوصائية على تنفيذ الميزانية العمومية تتم من طرف موظفين مختصين نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ و تطبيق الميزانية، و هي من اختصاص الحكومة المركزية تمارسها على الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة ، كما أنها لا تمارس إلا في الحالات و الأوضاع المنصوص عليها في القانون . فالجهة الوصية تتابع أعمال و تصرفات الهيئات التابعة لها ، و بالتالي فإن هذه الأخيرة ملزمة برفع محاضر الجلسات و المداولات إلى السلطات الإدارية المركزية الوصية من أجل الاطلاع عليها و بالتالي مراقبة مدى صحتها و عدم مخالفتها لمقتضيات الوانين و التنظيمات المعمول بها.

و تلعب السلطة الوصية دورا هاما في المراقبة على الميزانية العمومية و جعلها تحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لكافة المواطنين. بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري نجد المفتشيات العامة للمالية الوزارية ، و بالنسبة للجماعات المحلية فإن الأشخاص الموكله لهم ممارسة الرقابة الوصائية على الميزانية هم:

الوالي ، رئيس الدائرة ، المجلس الشعبي الولائي، المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة على المال العام

تعرف أيضا بالرقابة الخارجية هي تلك الرقابة التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، والتي تعهد إلى هيئات مستقلة و غير خاضعة للسلطة التنفيذية، حيث تمنح هذه الهيئات الرقابية لموظفيها السلطات و الضمانات الكافية بما يجعلها بمأمن عن أي إجراء تعسفي قد تحاول الحكومة اتخاذه ضدهم ، يستند هذا النوع من الرقابة إلى اختصاصات الهيئات الآتية : البرلمان ، مجلس المحاسبة ، المفتشية العامة للمالية .

أولا : الرقابة التشريعية (البرلمان : Contrôle legislatif)

اعترفت كل القوانين في الدول بحق المجلس الشعبي الوطني (البرلمان) في مراقبة الإدارة العامة (الحكومة)، من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل.

و قد نص الدستور المعدل سنة 1996 على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين و هما: المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

و الرقابة البرلمانية اللاحقة أو البعدية و هي الرقابة التي تبدأ بعد قفل السنة المالية و قفل الحسابات الختامية للدولة بحيث أنها لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة و لكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للوائح حيث أن الرقابة اللاحقة تأخذ أشكال متعددة فقد تقتصر على المراجعة الحسائية و المستخدمة جميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت ، و قد تمتد لتشمل بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة .

و تتجلى الرقابة البرلمانية اللاحقة من خلال قانون ضبط الميزانية ، حيث تنص المادة 160 من الدستور على: " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية ، تحتتم السنة المالية فيما يخص البرلمان ، بالتصويت على قانون يتضمن على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان. "

ثانيا : رقابة مجلس المحاسبة (La cour Des Comptes)

يخول الأمر 20-95 المؤرخ في 17-07-1995 لمجلس المحاسبة الجزائري اختصاصا شاملا لرقابة كل الأموال العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيرها أو المستفيدين منها، كما يخول له سلطة رقابة و تقييم نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاحة والاقتصاد في تنفيذ الميزانية دون إبداء رأيه في النفقات العمومية.

بالفعل تستثني رقابة الجهاز الأعلى للرقابة الجزائري كل تدخل في إدارة و تسيير الهيئات التي تخضع لرقابته ، أو أية إعادة نظر في صحة وجدوى السياسات وأهداف البرامج التي سطرها السلطات الإدارية ومسؤولو الهيئات العمومية تاريخيا أسس هذا المجلس بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22-11-1997 حيث نص المادة 190 منه على "يؤسس مجلس الحسابات المكلف بالمراقبة البعدية (A posteriori) على كل النفقات المتعلقة بالدولة و بالحزب و الجماعات المحلية و الجهوية بالإضافة إلى المؤسسات الاشتراكية مهما كان نوعها." و قد تم تأسيس هذه الهيئة ميدانياً عام 1980 ، و خضع في تسييره للتغيرات المتتابة التالية:

– القانون 05-80 المؤرخ في فاتح مارس 1980 الذي أعطى له الاختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تسيير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني؛

– القانون 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 الذي حصر مجال تدخله حيث استثنى من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري وجرده من صلاحياته القضائية؛

– الأمر 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 الذي يوسع مجال اختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسيرها هذه الأموال أو مستفيديها¹.

وبهذا النص الأخير ستمثل مهمته في التدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة الخاضعة لرقابته وفي تقييم تسييرها والتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، و ترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية. حيث يقوم هذا المجلس على:

– يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية في التسيير ويخضع لقواعد المحاسبة العمومية. يديره رئيس ويساعده في ذلك نائب رئيس. يتولى دور النيابة العامة لدى مجلس المحاسبة ناظر عام بمساعدة ناظر.

– ينظم مجلس المحاسبة في غرف ذات اختصاص وطني (وعددتها ثمانية) وغرف ذات اختصاص إقليمي (وعددتها تسعة) وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

تنقسم الغرف الوطنية والإقليمية إلى فروع كما يشتمل مجلس المحاسبة أيضا على أقسام تقنية ومصالح إدارية حيث يتولى تنشيط أعمالها ومتابعتها والتنسيق بينها الأمين العام تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.

تكلف الأقسام التقنية (قسم تقنيات التحليل والمراقبة وقسم الدراسات ومعالجة المعلومات) بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة وتحسين أدائه.

تكلف مديرية الإدارة والوسائل بتسيير مالية المجلس ومستخدميه ووسائله المادية.

وفقا للمادة 84 من الأمر 95-20 ينظر مجلس المحاسبة الجزائري بعديا في مدى صحة ونظامية الإيرادات والنفقات وفي حسن تسيير الأموال العمومية يحدد تاريخ و منهجية هذه الرقابات التي ينظمها بصفة مباغثة ، في الميدان وعلى الوثائق ، مع اتخاذ كل الإجراءات الضرورية لضمان سرية تحرياته وتحقيقاته . وتبلغ له عند طلبه كل وثيقة أو معلومة يراها ضرورية لإنجاز رقابته على العمليات المالية والحاسبية أو لتقييم تسيير الوسائل والأموال العمومية².

يتلقى أيضا تقارير الرقابة التي تعد حول تسيير الهيئات أجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة للتدخل في مصالح الدولة والجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة .

¹ انظر في الأمر 95-20 المؤرخ في 15/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² المادة 84 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

وفي هذا السياق ، لا يكون مسؤولو أو أعوان أجهزة الرقابة الخارجية ملزمين باحترام السلطة السلمية أو تحفظ السر المهني تجاه مجلس المحاسبة.

تكون إجراءات رقابة مجلس المحاسبة كتابية و حضورية (تحقيق وقرارات مؤقتة)، كما تبلغ ملاحظات المجلس إلى السلطة الوصية للمؤسسة أو الهيئة الخاضعة للرقابة بواسطة طرق تختلف حسب طبيعة وأهمية الوقائع ، ورتبة المرسل إليه.

و لإجراء التحريات و التدقيقات و المراجعات يعين رئيس الغرفة مقررًا لهذا الغرض ، يقوم رئيس الغرفة بإرسال التقرير إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته ، ثم يعرض الملف بكامله على تشكيلة المداولة للبت فيه إما بقرار نهائي في حالة عدم إثبات وجود أية مخالفة أو بقرار مؤقت في الحالة العكسية.

يبلغ القرار المؤقت إلى المحاسب للرد عليه خلال شهر، و بعد تقديم الناظر العام لاستنتاجاته الكتابية ، و بعد المداولة ، تبث التشكيلة المختصة (الغرفة) في الملف بقرار نهائي بأغلبية الأصوات ، مما يجعله خاضعًا لفكرة القرار المزدوج . يتمتع القرار النهائي بالصيغة التنفيذية، كما هو الشأن بالنسبة لقرارات الجهات القضائية.

يمنح مجلس المحاسبة بقراره النهائي الإبراء إلى المحاسب الذي لم يتم تسجيل أية مخالفة على مسؤوليته ، أو يجعله في حالة مدين إذا كان الأمر خلاف ذلك.

ثالثا : رقابة المفتشية العامة للمالية

هذه الهيئة الرقابية الدائمة تمارس مهمتها الرقابية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية¹

كما أن المفتشية العامة للمالية تمارس الرقابة أيضا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري و هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري ، وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية، بالإضافة إلى كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني .

كما تراقب المفتشية العامة للمالية ، استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات بمناسبة حملات تضامنية والتي تطلب الهبة العمومية ، خصوصا من اجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية.

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المتعلق بتحديد صلاحيات المفتشية المالية العامة .

أكد النص القانوني أن إجراءات الرقابة و تدخلات المفتشية العامة المالية متعلقة بتقييم أداء أنظمة الميزانية والتقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي ، والتدقيق وتقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية¹.

كما يمكن لها أن تقوم أيضا بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية ، وكذا النتائج المتعلقة بها من أجل تنفيذ جميع هذه الأعمال ، فإن المفتشية العامة للمالية تتدخل من خلال مهام الرقابة والتحقق أو الخبرة، التي تقوم على إمكانية مراقبة إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها ودقة الحسابات وصدقها وانتظامها، حسبما أكد القانون.

وتحدد عمليات الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي، يعد ويعرض على وزير المالية خلال الشهرين الأولين من السنة و يتم إعداد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة والهيئات والمؤسسات المؤهلة.

المطلب الثالث: الرقابة المالية على الصفقات العمومية

إن الأهمية البالغة التي اكتسبها الصفقات العمومية من حيث الإعتمادات المالية المخصصة لها جعل المشرع يحدث عدة هيئات لرقابة الصفقات العمومية تكون تدخلاتها أثناء إعداد العقد و قبل تنفيذ الصفقة و بعدها و الهدف من كل هذه الرقابة هو حماية الأموال العمومية .

تخضع الصفقات التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة بشتى أشكالها داخلية و خارجية و رقابة الوصاية .

أولا: الرقابة الداخلية

هي رقابة تمارس من قبل الهيئات الإدارة و المتعاقد أي داخل المصلحة المتعاقدة ذاتها و هي ترمي إلى مطابقة الصفقات العمومية للفواتير و التنظيمات المعمول بها و لهذا الغرض أنشأت لجنة لفتح الظروف و لجنة تقييم العروض للقيام بمهامها .

¹ المواد 04 و 05 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، مرجع سابق.

أ- لجنة فتح الاظرفة

و توجد في إطار الرقابة الداخلية لجنة دائمة لفتح الأظرفة لدى كل مصلحة متعاقدة¹، و تتمثل مهمتها فيما يلي :

- تثبت صحة تسجيل العروض في دفتر خاص و تعد قائمة العروض حسب ترتيب و صولها مع بيان مبالغ المقترحات .
- تعد وصفا مختصرا للأوراق التي يتكون منها القرض (التعهد).
- تحرر لجنة فتح الأظرف عند الاقتناء، محضرا بعدم جدوى. العملية يوقعه الأعضاء الحاضرون و يجب أن يحتوي المحضر على التحفظات التي قد دلى بها أعضاء اللجنة.
- تجتمع لجنة فتح الأظرفة بناء على استدعاء المصلحة المتعاقدة في آخر يوم من الأجل المحدد لإيداع العروض و تجتمع هذه اللجنة في جلسة علنية بحضور المتعهدين الذين يتم إعلانهم مسبقا في دفتر الشروط .

ب- لجنة تقييم العروض

تشكل هذه اللجنة من أعضاء مؤهلين يختارون نظرا لكفاءتهم و خبرتهم و كذا اختصاصهم و قدرتهم في تحليل العروض و تقديم البدائل للعروض إذا اقتضى الأمر ذلك إلا أن لهذه اللجنة دور تقني أكثر منه إداري ، و يمكن اللجنة استشارة أي شخص من شأنه أن يساعد في أعمالها و مهمة لجنة تقييم العروض تكمن في :

- دراسة لجنة فتح الظروف .
- تحليل و دراسة العروض المقبولة على أساس التي تشكل من طرف المصلحة المتعاقدة .
- كما يقوم بإقصاء العروض غير المطابقة لموضوع الصفقة و لمحتوى دفتر الشروط.
- و تعمل على تحليل العروض الباقية في مرحلتين على أساس المعايير و المنهجية المنصوص عليها في دفتر الشروط كما يلي:

- في المرحلة الأولى : تقوم بالترتيب التقني للعروض مع إقصاء العروض التي لم تتحصل على العلامة الدنيا اللازمة المنصوص عليها دفتر الشروط .

- في المرحلة الثانية : تتم دراسة العروض المالية للمتعهدين المؤهلين مؤقتا بعد فتح اظرفة العروض المالية طبقا لدفتر الشروط بانتقاء إما العرض الأقل ثمنا إذا تعلق الأمر بالخدمات العادية ، و إما أحسن عرض اقتصاديا إذا تعلق الأمر بتقدم خدمات معقدة تقنيا.

¹ المادة 121 من المرسوم الرئاسي 10-236 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية

ثانيا: الرقابة الخارجية

ترمي الرقابة الخارجية إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية و كذا التأكد من مطابقة الصفقات المعروضة على اللجنة بالتشريع و التنظيم المعمول بها و تمارس هذه الرقابة من طرف أجهزة الرقابة المسماة لجان الصفقات و تكون على عدة مستويات (على مستوى الوزارة ، الولايات ، البلديات ، المؤسسات العمومية الإدارية) و يمكن حصرها فيما يلي :

أ- اللجنة الوطنية للصفقات

وقد نص تنظيم الصفقات العمومية على اللجان الوطنية للصفقات بنصه الأتي "تحدث اللجان الوطنية للصفقات الآتية¹ :

— اللجنة الوطنية لصفقات الأشغال، اللجنة الوطنية لصفقات اللوازم، اللجنة الوطنية لصفقات الدراسات و الخدمات.

وتجدر الإشارة أن التنظيم الجديد قد احدث ثلاث لجان وطنية للصفقات، و هذا ما يميزه عن القوانين السابقة بالصفقات العمومية، حيث كانت هناك لجمة وطنية واحدة للصفقات²، و في التعديل اللاحق لقانون الصفقات أحدثت لجنتان وطنيتان للصفقات وهما اللجنة الوطنية لصفقات الأشغال و اللجنة الوطنية لصفقات اللوازم و الدراسات والخدمات³.

ب- اللجنة الوزارية للصفقات

تختص بدراسة الصفقات المبرمة من الأشخاص من العموميين المذكورين في المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 في 24 يوليو 2002 و تتكون هذه اللجنة من⁴ :

الوزير المعني أو ممثله رئيسا ، ممثل عن المصلحة المتعاقدة ، ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة ، ممثلين اثنين مختصين للوزير المكلف بالمالية من مصالح الميزانية و الخزينة .

¹ دالما 142 نم موسرملا ي سلفرا 10-236 قلعتملا ميظنتب تالقفصلا قيمومعلا.

² دالما 126 نم موسرملا ي سلفرا 02-250 قلعتملا ميظنتب تالقفصلا قيمومعلا.

³ دالما 28 نم موسرملا ي سلفرا 08-338 دالعملا ملكحلا دالما 126 نم موسرملا ي سلفرا 02-250.

⁴ دالما 133 نم موسرملا ي سلفرا 10-236 قلعتملا ميظنتب تالقفصلا قيمومعلا.

ج- اللجنة الولائية للصفقات

تتكون هذه اللجنة من¹ :

الوالي أو ممثل رئيسا ، ثلاثة ممثلين للمجلس الشعبي الولائي ، مدير الأشغال العمومي للولاية ، مدير الري بالولاية ، مدير البناء و التعمير للولاية ، مدير المصلحة التقنية المهنية بالخدمة للولاية ، مدير المنافسة و الأسعار للولاية ، أمين الخزينة الولائية ، المراقب المالي ، مدير التخطيط و تهيئة الإقليم .

لتنظيم الجديد 10-236 المتعلق بالصفقات العمومية حدد أهم الاختصاصات المقررة لهذه اللجنة على النحو التالي :

— دفتر شروط المناقصات²

— الصفقات التي ترممها الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة التي يساوي مبلغها أو يقل عن المواد المذكورة في المرسوم التنفيذي 10-236³

— الصفقات التي ترممها البلدية و المؤسسات العمومية المحلية.

د- اللجنة البلدية للصفقات

تتكون هذه اللجنة من⁴ :

رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا ، ممثل عن المصلحة المتعاقدة ، ممثلين اثنين عن المجلس البلدي ، قابض الضرائب ، ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.

تختص اللجنة البلدية للصفقات بدراسة مشاريع الصفقات التي ترممها البلدية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تحت الوصاية ، و التي يساوي مبلغها :

— خمسون مليون دينار (50.000.000 دج) أو يزيد عنه فيما يخص صفقات إنجاز الأشغال و اقتناء اللوازم.

— عشرين مليون دينار (20.000.000 دج) فيما يخص صفقات الدراسات و الخدمات .

¹ المادة 120 من المرسوم التنفيذي رقم 03-301 المؤرخ في 14 رجب عام 1424 .

² دةلما 132 نم مومسرملما ي سافرلا 10-236 عتملاقا مپظنتب تلاقفصلا تيمومعلا.

³ المواد 136، 146، 147، 148 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁴ دةلما 137 نم مومسرملما ي سافرلا 10-236 قلعتملا مپظنتب تلاقفصلا تيمومعلا.

هـ - لجان صفقات المؤسسات العمومية

المرسوم الرئاسي 10-236 قد احدث لجتين لصفقات المؤسسات العمومية خلافا لما كانت عليه التنظيمات السابقة للصفقات العمومية ، حيث كانت لجنة واحدة مخصصة لصفقات المؤسسات العمومية تتمثل في لجنة صفقات المؤسسة العمومية المحلية¹، وتتمثل اللجتين فيما يلي:

- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية ومركز البحث و التنمية الوطني و الهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري و المؤسسة العمومية الاقتصادية؛
- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية و الهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.

وبما أن جل اهتمامنا ينصب على المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فهي تتشكل من² :

- ممثل السلطة الوصية، رئيسا؛
 - المدير العام أو مدير المؤسسة؛
 - ممثلين اثنين(2) عن الوزير المكلف بالمالية؛
 - ممثل وزير الموارد المائية و ممثل وزير الأشغال العمومية و ممثل وزير التجارة و ممثل وزير السكن و العمران؛
- تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع الصفقات ضمن حدود المستويات المنصوص عليها في المادة 136 التي سيق الإشارة إليها³

¹ المادة 122 مكرر من المرسوم الرئاسي 02-250 المحدثه بموجب احكام المادة 27 من المرسوم الرئاسي 08-338.

² المادة 134 من المرسوم التنفيذي 10-236 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

³ المادة 136 من المرسوم التنفيذي 10-236 ، مرجع سابق.

خلاصة الفصل:

لقد سمحت لنا الدراسة من رؤية و التطرق للإطار النظري للرقابة المالية ، و الرقابة المالية على المال العام ، و آليات الرقابة على الميزانية العمومية و أهم آليات الرقابة عليها الرقابة الداخلية و الرقابة الخارجية و بالتالي يمكننا القول بان وزارة المالية هي المسئولة عن هاته الرقابة و ذلك لأهميتها من الناحية الوقائية لضمان السير الحسن لصرف النفقات و الحفاظ على أموال الدولة من الإسراف و التبذير.

فالجزائر تتوفر على منظومة رقابية محكمة تضمن الحفاظ على المال العام من خلال الرقابة السابقة و المرافقة التي يمارسها المراقب المالي و المحاسب العمومي و السلطة الوصائية أما الرقابة اللاحقة يمارسها البرلمان و مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية ، وإذا كانت هاتين الرقابتين تضمنان الرقابة على المال العام وتسييره وفق الأسس القانونية و المحاسبية المعمول بها فإنهما غير كافيتين لضمان ترشيد الإدارة العمومية .

غير إن هاته الرقابة المالية تبقى تعاني من بعض المشاكل و العراقيل التي تنقص من فعاليتها ، فوجب إيجاد رقابة مستقلة أخرى لتكملتها.

تمهيد:

بعد التطرق في الفصلين السابقين إلى الجانب النظري، متفصلين و ملمين بكل ما يتعلق بالمؤسسات العمومية و طريقة تسييرها وظواهر الفساد الإداري المتفشية على مستواها و كذا الرقابة على إنفاق المال العام ، وسعيا منا للتوسع في هذا الموضوع نظرا لأهميته البالغة ، ارتقينا إلى تكليل ودعم دراستنا بدراسة تطبيقية كمثال عن الواقع.

وفي هذا الصدد سلطنا الضوء على آلية الرقابة على الإنفاق في كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير في جامعة 08 ماي 1945 - قالمة - .

ولقد قسمنا دراستنا على النحو التالي:

- الجانب التاريخي لكل من الجامعة و الكلية؛
- إجراءات الرقابة على ميزانية التسيير في المؤسسة محل الدراسة؛
- نموذج واقعي عن اليات رقابة ميزانية التسيير لسنة 2013.

المبحث الأول : التعريف بالمؤسسة محل الدراسة

لدراسة الجوانب المختلفة لجامعة قالمة خصصنا نحن فرقة العمل هذا المبحث لدراسة النقاط التالية:

- ماهية جامعة 8 ماي 1945؛
- المهام الاساسية و الهيكل التنظيمي للجامعة ؛
- لمحة تاريخية عن كلية .

المطلب الأول : ماهية جامعة 8 ماي 1945

ترجع هذه التسمية إلى مجازر 8 ماي 1945 التي شهدتها عديد ولايات الجزائر لاسيما قالمة، سطيف و خراطة، وهي مؤسسة عمومية ذات طابع علمي ثقافي ومهني تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

أولا : التعريف بجامعة قالمة

تقع الجامعة في الجنوب الشرقي لولاية قالمة وتجاورها منشآت عدة منها مدرسة ضباط الصف للمعمدية، مجمع الإدارات العمومية وكذا أحياء سكنية وتقدر مساحتها بأكثر من 50 هكتار.

حققت جامعة قالمة قفزة نوعية منذ نشأتها إلى يومنا هذا حيث تعرف تطورا مستمرا وتجديدا في مختلف الهياكل في إطار برامج التنمية المسطرة من طرف الدولة على مدى العشر سنوات الفارطة والتي استفادت منها الجامعة من خلال رصد الدولة أغلفة مالية لاستكمال بناء عديد المنشآت الحيوية. تشمل الجامعة على اربع مجتمعات وهي:

- المجمع القديم ؛
- مجمع سويداني بوجمة ؛
- مجمع هيليوبوليس ؛
- المجمع الجديد اين تتواجد رئاسة الجامعة حاليا.

شهدت الجامعة بداية سنة 2010 مرحلة انتقالية من خلال استحداث أربعة كليات جديدة بعدما كانت ثلاثة ضمن التقسيم السابق لتصبح في مجموعها سبعة كليات ضمن التقسيم الجديد وهي :

- كلية العلوم والتكنولوجيا .
- كلية علوم الطبيعة والحياة وعلوم الأرض والكون .
- كلية الرياضيات والإعلام الآلي وعلوم المادة.

- كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير .
- كلية الحقوق والعلوم السياسية .
- كلية الآداب واللغات .
- كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية .

ثانيا: نشأة وتطور الجامعة

أنشأت جامعة 8 ماي 1945 بداية من خلال المعاهد الوطنية للتعليم العالي بقائمة المنشأة بمقتضى المرسوم التنفيذي 172/86 الصادر في 05 أوت 1986 حيث فتحت أبوابها في سبتمبر 1986 في الجذع المشترك تكنولوجيا ب 123 طالبا يؤطّهم 14 أستاذا منهم 12 أستاذا أجنيا ، وقد تركز التنظيم البيداغوجي في الموسمين الجامعيين 87/86 و 88/87 على معهدين هما : معهد الهندسة الميكانيكية و معهد الكيمياء الصناعية.

وفي الموسم الموالي 1990/1989 تم فتح معهد جديد متمثل في معهد الهندسة المدنية. وفي موسم 1991 /1990 تم فتح معهدين : معهد الإلكترونيك و معهد المحاسبة والضرائب. أما في الموسم الجامعي 1993/1992 فقد تم فتح فرع مهندس في الإلكترونيك ومهندس في الإلكترونيك. تحولت هذه المعاهد الوطنية فيما بعد إلى مركز جامعي بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 99/92 المؤرخ في 1992/07/07 والذي استقبل في ذلك الموسم 6784 طالبا يؤطّهم 174 أستاذا.

عرفت سنة 2001 ترقية المركز الجامعي لقائمة إلى جامعة بمقتضى المرسوم التنفيذي 273/01 المؤرخ في 2001/09/18 والمتضمن إنشاء جامعة قائمة .

شهدت جامعة قائمة بعد ذلك تطورا وتجددا ملحوظا من خلال ارتفاع نسبة الطلبة الدارسين بها وكذا زيادة عدد المقاعد البيداغوجية بالإضافة إلى فتح العديد من الأقسام والتخصصات الجديدة لاسيما بعدما أصبحت تحوز على سبعة كليات بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 10-16 المؤرخ في 2010/01/12 .

تبنّت جامعة قائمة سياسة إصلاح جامعي عبر اعتمادها على التدريس وفقا للنظام الجديد" ليسانس- ماستر- دكتوراه " بداية من الموسم الجامعي 2006/2005 ، والذي أضفى على الجامعة نقلة نوعية في مجال التعليم العالي ل.م.د.

وكان الموسم الجامعي 2010/2009 الموسم الذي طبقت خلاله جامعة قائمة هذا النظام بصورة كلية حيث صار موجودا بجميع الشعب والتخصصات. كما بلغ العدد الإجمالي للطلبة في ذات العام حوالي 16000 طالبا.

المطلب الثاني : المهام الاساسية و الهيكل التنظيمي لجامعة 8 ماي 45

اولا : المهام الاساسية لجامعة قالمة

تتمثل المهام الاساسية للجامعة في مجال التكوين العالي على الخصوص فيما يلي:

- تكوين الاطارات الضرورية للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للبلاد؛
- تلقين الطلبة مناهج البحث و الترقية و التكوين بالبحث و في سبيل البحث؛
- المساهمة في انتاج و نشر معمم للعلم و المعارف و تحصيلها و تطويرها؛
- المشاركة في التكوين المتواصل.

تتمثل المهام الاساسية لجامعة قالمة في مجال البحث العلمي و التطوير التكنولوجي على الخصوص فيما

يلي:

- المساهمة في الجهد الوطني للبحث العلمي و التطوير التكنولوجي؛
- ترقية الثقافة الوطنية و نشرها؛
- المشاركة في دعم القدرات العلمية و الوظيفية؛
- تثمين نتائج البحث و نشر الاعلام العلمي و التقني؛
- المشاركة ضمن الاسرة العلمية و الثقافية و الدولية في تبادل المعارف و اثراتها.

ثانيا : تنظيم و سير جامعة قالمة (الهيكل التنظيمي)

1- هيئات جامعة قالمة:

تتكون جامعة قالمة من هيئات الجامعة و سبعة (07) كليات ، و تتضمن مصالح ادارية و تقنية مشتركة.

أ- مجلس الادارة:

هو هيئة جامعية تدوم عهدتها 03 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة باستثناء ممثلي الطلبة فعهدتهم سنة واحدة قابلة للتجديد و يتشكل المجلس من:

- الوزير المكلف بالتعليم العالي او ممثله رئيسيا؛
- ممثل عن الوزير المكلف بالمالية؛
- ممثل عن الوزير المكلف بالتربية الوطنية؛

- ممثل عن الوزير المكلف بالتكوين المهني؛
- ممثل عن الوزير المكلف بالعمل؛
- ممثل عن السلطة المكلفة بالبحث العلمي؛
- ممثل عن السلطة المكلفة بالوظيفة العامة ، ممثل عن الوالي؛
- ممثل عن الاساتذة في كل كلية و قسم ينتخب من ضمن الاساتذة الاعلى رتبة ؛
- ممثلين منتخبين عن الموظفين الاداريين؛
- ممثلين منتخبين عن الطلبة.

يتداول مجلس الادارة فيما يلي:

- مخططات تنمية الجامعة على المدى القصير و المتوسط و الطويل؛
- اقتراحات برمجة اعمال التكوين والبحث؛
- اقتراحات برامج التبادل و التعاون العلمي الوطني و الدولي؛
- الحصيلة السنوية للتكوين و البحث للجامعة؛
- مشاريع الميزانية و حسابات الجامعة؛
- مشاريع تسيير مخطط الموارد البشرية للجامعة؛
- شراء العقارات او بيعها او ايجارها؛
- الكشف التقديري للمداخيل الخاصة بالجامعة وكيفية استعمالها في اطار تطوير نشاطات التكوين و البحث؛
- استعمال المداخيل المتتاتية من اقتناء الاسهم و انشاء فروع في اطار مخطط تنمية الجامعة؛
- اتفاقات الشركة مع مختلف القطاعات الاجتماعية و الاقتصادية؛
- النظام الداخلي للجامعة؛
- التقرير السنوي عن نشاطات الجامعة التي يقدمها رئيس الجامعة.

يدرس مجلس الادارة و يقترح كل تدبير من شأنه تحسين سير الجامعة و تسهيل تحقيق اهدافها ، حيث يجتمع مجلس الادارة في دورة عادية مرتين (02) في السنة بطلب من رئيسه كما يمكن ان يجتمع في دورات غير عادية بطلب من رئيسه او من رئيس الجامعة او بطلب من ثلثي (2/3) اعضائه.

ب- المجلس العلمي للجامعة:

يتشكل المجلس العلمي للجامعة من:

- رئيس الجامعة؛

- نواب رئيس الجامعة؛
- عمداء الكليات؛
- رؤساء المجالس العلمية للكليات؛
- مسؤول المكتبة المركزية؛
- ممثلين اثنين (02) عن الاساتذة في كل كلية ومعهد ينتخبان من ضمن الاساتذة الاعلى رتبة؛
- شخصيتين خارجيتين يكونان استادين تابعين لجامعات اخرى.

ييدي المجلس العلمي للجامعة ارائه و توصياته على الخصوص فيما يلي:

- المخططات السنوية و المتعددة لسنوات التكوين و البحث للجامعة؛
 - مشاريع انشاء او تعديل او حل الكليات و الاقسام و مخابر البحث؛
 - برامج التبادل و التعاون العلمي الوطني و الدولي؛
 - حصائل البحث و التكوين للجامعة؛
 - برامج شركة الجامعة مع مختلف القطاعات الاجتماعية و الاقتصادية؛
 - برامج التظاهرات العلمية للجامعة؛
 - اعمال تميم نتائج البحث؛
 - حصائل و مشاريع اقتناء الوثائق العلمية و التقنية؛
 - ييدي رايه في كل المسائل الاخرى ذات الطابع البيداغوجي و العلمي التي يعرضها عليه رئيسه؛
 - يعلم رئيس الجامعة مجلس الادارة بالاراء و التوصيات التي ادلى بها المجلس العلمي للجامعة.
- يجتمع المجلس العلمي للجامعة مرتين(02) في السنة في الدورة العادية و يمكن ان يجتمع في دورات غير عادية اما بناء على استدعاء من الوزير المكلف بالتعليم العالي واما من رئيس المجلس او بطلب من 3/2 من اعضائه.

2- رئاسة الجامعة:

تضم رئاسة الجامعة تحت سلطة رئيس الجامعة ما يأتي:

- نيابات رئاسة الجامعة؛
- الامانة العامة؛
- المكتبة المركزية؛

- المصالح المشتركة؛
- الكليات.

رئيس الجامعة هو المسؤول عن السير العام للجامعة مع احترام صلاحيات هيئاتها الاخرى و بهذه الصفة يتولى ما يأتي :

- يمثل الجامعة امام القضاء و في جميع اجواء اعمال الحياة المدنية؛
- يمثل السلطة السلمية على جميع المستخدمين؛
- يبرم كل صفقة و اتفاقية و عقد واتفاق في اطار التنظيم المعمول به؛
- يسهر على تطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما في مجال التعليم العالي و البحث العلمي؛
- هو الامر بالصرف الرئفي الرئيسي لميزانية الجامعة؛
- يتخذ كل تدبير من شأنه ان يحسن نشاطات التكوين و البحث للجامعة مع مراعاة صلاحيات هيئاتها الاخرى؛
- على احترام النظام الداخلي للجامعة الذي يعد مشروعه ويقدمه الى مجلس الادارة ليوافق عليه؛
- يكون مسؤولا على حفظ الامن و الانضباط داخل الجامعة؛
- يمنح الشهادات بتفويض من الوزير المكلف بالتعليم العالي، يضمن حفظ الارشيف وصيانتة.

أ- نيابات رئاسة الجامعة:

تتكون رئاسة جامعة 8 ماي 45 من ثلاث (03) كما يلي:

- نيابة مديرية الجامعة للتكوين العالي و التكوين المتواصل و الشهادات؛
- نيابة مديرية الجامعة للتنشيط و ترقية البحث العلمي و العلاقات الخارجية و التعاون؛
- نيابة مديرية الجامعة للتنمية و الاستشراق و التوجيه.

ب- الامانة العامة:

تشمل الامانة العامة التي يلحق بها مكتب التنظيم العام و مكتب الامن الداخلي الهياكل التالية:

- المديرية الفرعية للمستخدمين و التكوين؛
- المديرية الفرعية للمالية و المحاسبة ؛
- المديرية الفرعية للوسائل و الصيانة؛

المديرية الفرعية للانشطة العلمية و الثقافية و الرياضية.

ج- المكتبة المركزي:

تشمل المكتبة المركزية المصالح التالية:

مصلحة الاقتناء؛

مصلحة المعالجة؛

مصلحة البحث الببلوغرافي؛

مصلحة التوجيه.

د- المصالح المشتركة:

مركز التعليم المكثف للغات؛

مركز الطبع و السمعى البصرى؛

مركز الانظمة و شبكة الاعلام و الاتصال و التعليم المتلفز و التعليم عن بعد؛

البهو التكنولوجى بالنسبة للجامعات التى تضمن التعليم فى العلوم الدقيقة و التكنولوجية.

هـ- الكليات:

كلية العلوم و التكنولوجيا؛

كلية علوم الطبيعة و الحياة و علوم الارض و الكون؛

كلية الرياضيات و الاعلام الالى و علوم المادة؛

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير؛

كلية الحقوق و العلوم السياسية؛

كلية الاداب و اللغات؛

كلية العلوم الانسانية و الاجتماعية

الشكل رقم (03-04): الهيكل التنظيمي لجامعة قالمة 08 ماي 1945.

المطلب الثالث : لمحة تاريخية عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

عرفت سنة 2001 ترقية المركز الجامعي لقالمة إلى جامعة بمقتضى المرسوم التنفيذي 273/01 المؤرخ في 2001/09/18 والمتضمن إنشاء جامعة قالمة .

لقد بدأت كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بداية بسيطة في شكل معهد المحاسبة والضرائب عام 1990 وتحولت المعاهد الوطنية الموجودة بقالمة إلى مركز جامعي بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 299/92 المؤرخ في 07 جويلية 1992 واستقبلت في ذلك الموسم 114 طالبا يؤطّره 07 أساتذة. وفي يومنا هذا، أصبحت كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير واحدة من أكبر الكليات المكونة لجامعة قالمة، بعدد طلبة تجاوز 2485 طالب في الدخول الجامعي 2012/2011 ، يشرف على تأطيرهم ما يزيد عن 112 أستاذ دائم وباحث أي بنسبة تغطية قدرت ب 23 طالب لكل استاذ.

كما توفر الكلية تكوينا متميزا في مختلف تخصصات العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، حيث بلغ عددها 19 تخصصا ، موزعة على الدراسات في اليسانس و الماجستير ، الدكتوراه .

أولا : ماهية كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

1- التعريف بالكلية:

أنشأت الكلية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-273 المؤرخ في 18 سبتمبر 2001 المعدل و المتمم المتضمن إنشاء جامعة قالمة وكلياتها الثلاثة وتتكون كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير من جذع مشترك وثلاثة أقسام هي قسم العلوم الاقتصادية، قسم العلوم التجارية وقسم علوم التسيير. يدرس بها 2485 طالبا يؤطّره 112 أستاذ دائم و 36 استاذ متعاقد و 6 أستاذة مشاركين يؤطّره إداريا ما يفوق 60 ما بين موظفين دائمين وعمال متعاقدين.

2- المهام الأساسية للكلية:

تمثل المهام الأساسية للكلية في مجال التكوين العالي في :

- تكوين الإطارات الضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد ؛
- تلقين الطلبة مناهج البحث وترقية التكوين بالبحث وفي سبيل البحث ؛
- المساهمة في إنتاج ونشر معمم للعلم والمعارف وتحصيلها وتطويرها ؛
- المشاركة في التكوين المتواصل .

تتمثل المهام الأساسية للكلية في مجال البحث العلمي والتطوير التكنولوجي في:

- المساهمة في الجهد الوطني للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي؛
- ترقية الثقافة الوطنية ونشرها؛
- المشاركة في دعم القدرات العلمية الوطنية؛
- تميم نتائج البحث ونشر الإعلام العلمي والتقني؛
- المشاركة ضمن الأسرة العلمية والثقافية الدولية في تبادل المعارف وإثرائها .

ثانيا : تنظيم وسير كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير (الهيكل التنظيمي)

تطبيقا للمادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المؤرخ في 24 جمادي الثاني عام 1424م الموافق 23 أوت سنة 2003 والذي يهدف إلى تحديد التنظيم الإداري لمديرية الجامعة والكلية و المعهد وملحقة الجامعة ومصالحها المشتركة.

وستنطبق في دراستنا إلى فروع و مهام كل فرع من كلية العلوم لاقصادية و علوم التسيير كما يمكن استخلاص مما سبق الهيكل التنظيمي لكلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير في سنة 2014م الذي يتكون من فروع التالية :

1- العميد

يعتبر عميد الكلية هو المسؤول عن السير العام للكلية ويقوم بالوظائف التالية:

- يمثل الكلية أمام القضاء وفي جميع الحياة المهنية؛
- يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين؛
- يسهر على تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال التعليم؛
- هو الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية الكلية؛
- يكون مسؤول على حفظ الأمن والانضباط داخل الكلية؛
- يضمن حفظ الأرشيف وصيانه.

كما أنه يتواجد مكتب أمانة العميد محاذي لمكتب العميد ويحتوي على باب يوصل لمكتب العميد، تمارس الأمانة أدوارا عديدة أهمها : تنظيم مواعيد العمل ، تسجيل البريد الصادر والوارد ، كتابة المراسلات ، الإشراف على تحضير الاجتماعات ، الرد على المكالمات الهاتفية وتحويلها لمكتب العميد... الخ .

ونجد تحت سلطة العميد :

أ- نائب العميد المكلف بالدراسات و المسائل المرتبطة بالطلبة

يتكفل نائب العميد المكلف بالدراسات و المسائل المرتبطة بالطلبة بالمهام الآتية:

- تسيير ومتابعة تسجيلات طلبة التدريج ؛
- متابعة سير أنشطة التعليم وأخذ أو اقتراح على العميد كل إجراء من أجل تحسينه؛
- مسك القائمة الاسمية والإحصائية للطلبة ؛
- جمع ومعالجة و نشر الإعلام البيداغوجي لفائدة الطلبة ، ...الخ.

كما يساعد نائب العميد المكلف بالدراسات والمسائل المرتبطة بالطلبة في مهامه:

- رئيس مصلحة التدريس ؛
- رئيس مصلحة التعليم و التقييم ؛
- رئيس مصلحة الإحصائيات و الإعلام و التوجيه.

ب- نائب العميد المكلف بما بعد التدرج و البحث العلمي و العلاقات الخارجية

يتكفل نائب العميد المكلف بما بعد التدرج و البحث العلمي و العلاقات الخارجية بالمهام الآتية:

- متابعة سير امتحانات الالتحاق بما بعد التدرج؛
- متابعة سير أنشطة البحث العلمي؛
- أخذ أو اقتراح الإجراءات الضرورية لضمان سير التكوين لما بعد التدرج؛
- السهر على سير مناقشات المذكرات و الأطروحات ما بعد التدرج؛
- متابعة سير المجلس العلمي للكلية و المحافظة على أرشيف ؛
- المبادرة بأعمال من اجل تنشيط ودعم التعاون ما بين الجامعات الوطنية و الدولية ،...الخ.
- تنفيذ برامج تحسين مستوى الأساتذة وتحديد معلوماتهم.

كما يساعد نائب العميد المكلف بما بعد التدرج و البحث العلمي و العلاقات الخارجية في مهامه:

- رئيس مصلحة متابعة التكوين فيما بعد التدرج ؛
- رئيس مصلحة متابعة أنشطة البحث ؛

- رئيس مصلحة التعاون والعلاقات الخارجية.

2- الأمانة العامة للكلية

تتمثل مهام الأمين العام للكلية فيما يلي:

- تحضير مشروع مخطط تسيير الموارد البشرية للكلية وتنفيذه؛
- تسيير المسار المهني لمستخدمي الكلية ؛
- تسيير الأرشفة وتوثيق الكلية والمحافظة عليهما؛
- تحضير مشروع ميزانية الكلية وتنفيذه ؛
- ترقية الأنشطة العلمية والثقافية والرياضية لفائدة الطلبة بالتنسيق مع الهيئات المعنية لمديرية الجامعة ؛
- تسيير الوسائل المنقولة والغير المنقولة للكلية والسهر على صيانتها؛
- تنفيذ مخطط الأمن الداخلي للكلية.

كما تشمل الأمانة العامة للكلية التي يلحق بها مكتب الأمن الداخلي المصالح الآتية:

أ- مصلحة المستخدمين

حيث يقوم رئيس مصلحة المستخدمين بتسيير شؤون الموظفين ومتابعة وضعياتهم وتسويتها، كما تنظر في مختلف مصالح الكلية والقضايا المتعلقة بها، كما يقوم بالإشراف على تسيير الموارد البشرية ومتابعة المسارات المهنية للأساتذة والموظفين الإداريين والتقنيين والعمال المهنيين الموضوعين مباشرة تحت سلطة التعيين للسيد عميد الكلية وذلك بإصدار شهادات التوظيف والأمور الأخرى الجارية وتشمل الفروع الآتية:

- فرع الأساتذة ؛
- فرع المستخدمين الإداريين و التقنيين وأعاون المصالح.

ب- مصلحة الميزانية و المحاسبة

دور هذه المصلحة هام جدا متمثل في تسيير نفقات الكلية من تجهيز ونشاطات وأجور الأساتذة والمستخدمين الدائمين منهم أو المؤقتين والأجور الإضافية وتشمل الفروع الآتية:

- فرع المحاسبة؛
- فرع الميزانية.

ج- مصلحة الوسائل و الصيانة

يتمثل دور رئيس مصلحة الوسائل و الصيانة في السهر على تمويل الكلية باحتياجاتها من الخارج، وكذا تمويل مختلف المصالح باحتياجاتها من المخزن وصيانة الأجهزة والمعدات القابلة لذلك وتشمل الفروع الآتية:

- فرع الوسائل ؛

- فرع الصيانة.

3- مسؤول المكتبة:

تحتوي الكلية على مكتبة خاصة بطلبة التدرج لها قاعة مطالعة تابعة لها، يشرف عليها مسؤول تتمثل صلاحياته في:

- اقتراح برامج اقتناء المراجع ؛

- تنظيم الرصيد الوثائقي لمكتبة الكلية باستعمال أحدث الطرق للمعالجة و الترتيب ؛

- صيانة الرصيد الوثائقي و إخضاعه باستمرار لعملية الجرد؛

- التحسين المستمر لعمليات الجرد؛

- الحرص على وضع الفهارس بشكل يتماشى والجرد لتسهيل عملية اقتناء المراجع للطلبة والأساتذة ؛

- وضع الشروط الملائمة لاستعمال الرصيد الوثائقي من طرف الطلبة و الأساتذة؛

- مساعدة الطلبة و الأساتذة في بحوثهم الببليوغرافية.

وتشمل المصالح الآتية:

- مصلحة تسيير الرصيد الوثائقي.

- مصلحة التوجيه و البحث الببليوغرافي.

4- الأقسام:

هناك جذع مشترك و يتفرع عنه:

- قسم العلوم الاقتصادية.

- قسم علوم التسيير

- قسم العلوم التجارية.

الشكل رقم (03-05): الهيكل التنظيمي لكلية العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير

المبحث الثاني : إجراءات الرقابة على ميزانية التسيير في المؤسسة محل الدراسة

على اعتبار ان الجامعة مؤسسة عمومية ذات الطابع الاداري التعليمي كما سبق ذكره لا تهدف إلى الربح بل تسعى الإدارة إلى التسيير الأمثل للأموال العمومية المخصصة بتغطية كل الاحتياجات المرافقة للتسيير الاداري من جهة وعدم عرقلة النشاط التعليمي والبحث العلمي من جهة، مما يلزمنا أن نتجه إلى الأساليب الرقابية المسلطة على الميزانية وكل ما يتعلق بالنفقات العمومية لتكون محور الدراسة والإجابة على اشكالية البحث.

ولمعرفة الأساليب الرقابية المتبعة في التسيير يجب معرفة كل المراحل المتعلقة بالميزانية من مرحلة إعدادها إلى تنفيذها ثم تصنيفاتها، لكي نسلط الضوء على كل الإجراءات الرقابية المرافقة لكل مرحلة، ونظرا لعدم توفر المعلومات الكافية وعدم المصادقة على ميزانية سنة 2014 تم اللجوء إلى السنة الماضية ميزانية سنة 2013.

المطلب الأول : اعداد الميزانية المالية لسنة 2013

من خلال التبرص الميداني بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير والذي كان في مصلحة المحاسبة والميزانية تبين ان مسؤولية اعداد الميزانية المالية للتسيير تقع على عاتق الامين العام للكلية، لكون هذا الأخير يقوم بجمع مختلف البيانات والوثائق التبريرية التي تؤكد مدى حجم وطبيعة الاحتياجات المتوقعة والتي يتم حصرها حسب القدرات المالية المتوفرة مدعمة بفواتير شكلية معبرة عن قيمة الاحتياجات بشكل تقديري.

وبعد الحصول على ما سبق من معلومات ذات مقياس نقدي بالدينار الجزائري يتم ضم مختلف الاحتياجات اللازمة في وثيقة واحدة بالمبالغ الاجمالية للسنة المالية الواحدة، اذ تتكون هذه الوثيقة من شقين:

– الشق الاول يمثل الايرادات العامة ؛

– الشق الثاني يمثل النفقات العامة.

أولا : الإيرادات العامة¹

تتمثل الإيرادات العامة للكلية في المبالغ المالية التي تتحصل عليها الكلية بهدف تغطية كافة النفقات العامة خلال السنة المالية الواحدة والتي تتضمن الإيرادات العامة في عدة مجالات نذكر أهمها فيما يلي:

– إعانات الدولة وفقا للمرسوم الرئاسي رقم 11-78 المؤرخ في 16/02/2011؛

– إعانات الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والهيئات العمومية؛

¹ انظر الملحق (01)

- إعانات المنظمات الدولية وفق اتفاقيات مبرمة ما بين الطرفين؛
- إيرادات مرتبطة بنشاط الكلية مثل : ناتج حقوق التسجيل للطلبة ، مداخيل الممتلكات العقارية أو المنقولات أو مداخيل الاشتراكات ...؛
- عائدات ناتجة عن الخدمات المقدمة للغير كالأشغال ، الدراسات ، الأبحاث والتكوين.. وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 2000-196 المؤرخ في 25 جويلية 2000؛
- القروض، التبرعات أو التركات ، التخصيصات استثنائية ... الخ.

ثانيا : النفقات العامة

تقابل الإيرادات العامة بمختلف أنواعها في الشق الثاني من الميزانية النفقات العامة التي تعتبر عديدة مقارنة بما سبق والتي تنحصر ميزانية التسيير في قسمين أساسيين:

1- القسم الاول : قسم المستخدمين¹

- يتكون هذا القسم من كل ما يتعلق بكتلة الرواتب وملحقاتها المتعددة الخاصة بالمستخدمين المسجلين على حساب الكلية سواء كانوا أساتذة ، موظفين ، عمال... ويضم هذا القسم عدة مكونات من أهمها:
- الراتب الرئيسي للنشاط؛
 - المستخدمين المتعاقدين ، الرواتب ، منح ذات الطابع العائلي واشتراكات الضمان الاجتماعي؛
 - تعويضات ومنح مختلفة؛
 - شبه مرتبات المتمهين ؛
 - الأعباء الاجتماعية والخدمات الاجتماعية ؛
 - أجور الاساتذة المؤقتين أو المشاركين أو المدعويين؛
 - معاشات الخدمة والأضرار الجسدية (مرسوم تنفيذي رقم 99-47 المؤرخ في 12/02/1999).

2- القسم الثاني : قسم التسيير²

يتكون هذا القسم من كل ما يلزم من التسيير اليومي الخاص بالكلية سواء كانت متعلقة بالأشغال الإدارية أو البيداغوجية أو غيرها من اللوازم المكتبية ولوازم النظافة... ومن أهم مكونات هذا القسم نجد:

¹ انظر الملحق (02)؛

² انظر الملحق (03).

- الأدوات والأثاث واللوازم ؛
- أشغال الصيانة المختلفة الدورية والاستثنائية؛
- مصاريف التكوين والتربصات القصيرة المدى بالخارج؛
- النشاطات الرياضية والعلمية والثقافية لفائدة الطلبة؛
- العتاد و الأثاث البيداغوجي؛
- العتاد ولوازم الاعلام الآلي وملحقاته... الخ.

بعد اعداد الميزانية كاملة تقدم الى الخزينة الولائية التي تقوم بدورها برفعها للهيئة التشريعية للمصادقة عليها بكافة ابوابها وبنودها لتصبح جاهزة للتنفيذ.

المطلب الثاني: آليات الرقابة المالية على ميزانية التسيير

بعد المصادقة تمنح للميزانية الضوء الاخضر لتصبح من حق الامانة العامة للكلية الشروع في التنفيذ، حيث تعود مهمة التنفيذ الى مصلحة المحاسبة والميزانية. وبمحكم دراستنا الميدانية التي اجريناها على مستوى هذه الاخيرة بالتحديد في قسم التسيير لاحظنا ان عملية تنفيذ الميزانية تبدأ من خلال اعداد بطاقة تسمى بطاقة الأخذ بالحساب.

هذه البطاقة هي عبارة عن بطاقة الالتزام حيث توضع هذه البطاقة في بداية السنة بمجرد الحصول على الاعتمادات وعند اعدادها يأخذ بالحسبان كل مواد وبنود الميزانية ، كما تعتبر هذه البطاقة عن ورقة مزدوجة كبيرة الحجم (A3)،

الوجه الأول لبطاقة الالتزام: يضم مايلي:

- رقم البطاقة (01)؛
- المصلحة المعنية(كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير) ؛
- الوزارة الوصية (وزارة التعليم العالي و البحث العلمي)؛
- تاريخ انجاز البطاقة؛
- تاريخ ورقم تأشيرة المراقب المالي؛
- الموضوع اذا كان نفقة او اقتصاد وبما اننا في بداية السنة المالية اي ان المبالغ ستدخل الى حسابات الكلية في هذه الحالة نترك خانة الاقتصاد و نشطب خانة النفقة بعلامات (XXXXXX) .

كما نجد بعد الموضوع مباشرة جدول يتكون من (06) خانات و سطرين يتضمن الفرع والفصل والبند الذي ينتمي اليه الاعتماد، كما نشير أن الرصيد الأولي (القديم) يكون معدوم لأننا في بداية السنة المالية أما مبلغ العملية يمثل القيمة الإجمالية الممنوحة للكلية في هذا البند ويمثل بدوره الرصيد المتبقي (الجديد او النهائي) لأننا لم ننق بعد، أما في أسفل الجدول نجد ملاحظة تظهر نوع النفقة التي سيغطيها هذا الاعتماد في الميزانية.

الوجه الثاني لبطاقة الالتزام:

يضم هذا الجانب من بطاقة الالتزام يظهر فيه عبارة "الأخذ بالحساب لسنة 2013" بمبلغ النفقة المعنية مكتوب بالأرقام والحروف.

يتم اعداد هذه البطاقة بثلاث نسخ توضع واحدة في ارشيف مصلحة المحاسبة والميزانية أما النسختين ترسلان للمراقب المالي بالولاية وهذا لمقارنة المبلغ الموجود في البطاقة مطابق مع ما هو في الميزانية (تعد هذه المقارنة بمثابة رقابة قبلية على الانفاق)، بعد التأكد من المطابقة يؤشر المراقب المالي على البطاقة ويحتفظ بنسخة ويعيد نسخة للمحاسب العمومي بالكلية. وبهذه التأشير تدخل الاعتمادات المخصصة للإنفاق الى حسابات الكلية.

وهنا يصبح من حقها الانفاق في حدود ما هو مخصص في الميزانية ، ونظرا لكبر حجم نفقات التسيير وتفاديا لوقوع التجاوزات و الاخطاء تنتهج الكلية نظام السداسيات في الانفاق حيث تقوم بتقسيم المبالغ المخصصة لكل بند من بنود قسم التسيير في الميزانية الى جزئين متساويين بين السداسيين الأول والثاني.

ولهذا سنحاول التطرق الى المراحل التي تمر بها مصلحة المحاسبة و الميزانية للممارسة الرقابة على الانفاق خلال السداسي الاول من السنة المدنية و المتمثلة في ما يلي :

اولا : مرحلة اعداد بطاقة الالتزام الاحتياطي للسداسي الاول

هذه البطاقة تشبه كثيرا بطاقة الأخذ بالحساب و تختلف عنها في النقاط التالية:

- رقم المذكرة(02) ؛
- يتم شطب خانة الاقتصاد و تترك خانة النفقة لاننا سننفق؛
- الرصيد الأولي(القديم) يساوي القيمة الإجمالية السنوية المخصصة لهذا البند؛
- مبلغ العملية يساوي $\frac{1}{2}$ الرصيد القديم ؛
- الرصيد الجديد يساوي مبلغ العملية.

أما الوجه الثاني لهذه البطاقة نجد فيه عبارة "الالتزام الاحتياطي للسداسي الاول لسنة 2013" مرفق بمبلغ العملية بالأرقام والحروف ، وبنفس الطريقة السابقة يتم اعداد ثلاث نسخ ترسل للأطراف نفسها لتصبح جاهزة للتنفيذ بعد تأشيرة المراقب المالي .

وهنا تأتي الخطوة الموالية و المتمثلة في الانفاق.

ثانيا : مرحلة الانفاق

يتم في هذه المرحلة انفاق المبلغ المخصص لهذا السداسي و المتمثل في مبلغ العملية في بطاقة الالتزام الاحتياطي للسداسي الاول .

حيث خلال هذه المرحلة تقوم الكلية بشراء ما ينقصها وهذا باتفاق بين الامين العام للكلية و رئيس مصلحة الوسائل و الصيانة ، وهنا نجد حالتين:

1- حالة وجود استشارة:

اذا كان موضوع الشراء (منتوج) المذكورا في الاتفاقية في شكل استشارة أي نوع المنتوج مذكور و الثمن مذكور يقوم رئيس مصلحة الوسائل و الصيانة بإعداد طلب الشراء محدد في الكمية و السعر الوحدوي و السعر الاجمالي ، ثم يوقع عليه هذا الاخير و الامين العام ، و على اساس هذا الطلب تقوم مصلحة الميزانية و المحاسبة بإعداد وصل الطلب Bon De Commande و يوقع عليه عميد الكلية ويرسل للمراقب المالي للتأشير عليها ، وبعد هذه المرحلة يتم ارسال هذا الوصل الى المتعامل من اجل ارسال الطلبية .

2- حالة عدم وجود استشارة:

في هذه الحالة نقوم بإجراء مفاضلة بين ثلاث او اربع متعاملين من خلال الحصول على الفاتورة النموذجية la Facture pro Format لكل منتوج ، ثم تقوم الكلية بالمفاضلة بين المعاملين وهذا باختيار المتعامل الذي يقدم احسن منتوج و بسعر أقل ، وهكذا نقوم بإعداد وصل الطلب بالاعتماد على الفاتورة النموذجية ، و بعد امضاء و ختم العميد على هذا الوصل يرسل للمراقب المالي ليأشرف عليه ، ثم يرسل الى المتعامل الذي تم قبول عرضه من اجل ارسال الطلبية.

في كلى الحالتين و بعد وصول الطلبة الى الكلية يقوم:

- رئيس مصلحة الوسائل و الصيانة بمطابقة ما تم ارساله مع ما تم طلبه من حيث الكمية و الجودة و السعر ، و يقوم بإعداد و صل الاستلام؛
- بعد اعداد وصل الاستلام يقوم المورد (المتعامل) بإرسال الفاتورة النهائية؛
- بعد ارسال الفاتورة تقوم مصلحة الميزانية و المحاسبة بمراقبتها و مطابقتها مع وصل الاستلام و من تم اعداد حوالة الدفع بقيمة الفاتورة و كذا وثيقة الامر بالدفع *état de virement* و التي ترسل للعميد باعتباره الامر بالصرف للإمضاء عليها.

وبهذه الطريقة تتم كل عمليات الانفاق الى غاية نهاية السداسي الاول وهنا تأتي المرحلة الموالية و المتمثلة في اعداد بطاقة التسوية للسداسي الاول.

ثالثا : اعداد بطاقة التسوية للسداسي الاول

هي عبارة عن بطاقة الالتزام رقم ثلاث (03) تضم نفس المعلومات حيث:

- المبلغ القديم (الاولي) يساوي مبلغ العملية في بطاقة الالتزام الاحتياطي ؛
 - مبلغ العملية يساوي قيمة ما تم انفاقه؛
 - المبلغ الجديد(النهائي) يساوي المبلغ القديم(الاولي) مطروح منه مبلغ العملية.
- اما الوجه الثاني فيضم رقم سند الطلب و تاريخ اعداده و المبلغ بالأرقام و الأحرف ، اما داخل البطاقة يتم وضع الوثائق التي تثبت هذه النفقة و المتمثلة في الفاتورة و حوالة الدفع .

وكبطاقتي الالتزام السابقتين يتم اعداد هذه البطاقة بثلاث (03) نسخ حيث:

- نسخة توضع في ارشيف مصلحة المحاسبة و الميزانية ؛
- نسختين ترسلان للمراقب المالي و بعد التأشير عليهما يحتفظ بنسخة و يرسل الثانية للعون المحاسب للكلية.

المطلب الثالث : رقابة تصفية ميزانية التسيير

عادة نقوم بتصفية الميزانية في نهاية السنة و هذا من اجل اقفال السنة المالية عملا بمبدأ استقلالية الدورات، لكن على مستوى كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير التي تنتهج نظام السداسيات نجد انها تقوم بتصفية كل سداسي على حدى .

فمن اجل تصفية السداسي الاول تقوم مصلحة الميزانية و المحاسبة بإعداد بطاقة التزام تدعى بطاقة سحب باقي الالتزام الاحتياطي للسداسي الاول حيث تتضمن هذه البطاقة في وجهها الاول ما يلي:

- موضوع البطاقة هو الاقتصاد أي يتم شطب النفقة؛
- المبلغ القديم يساوي القيمة المخصصة للسداسي الثاني؛
- مبلغ العملية يساوي ما تبقى عن السداسي الاول؛
- المبلغ الجديد يساوي مجموع المبلغ القديم و مبلغ العملية.

اما الوجه الثاني نكتب فيه عبارة "سحب باقي الالتزام الاحتياطي للسداسي الاول لسنة 2013" و امامها المبلغ بالأرقام و الأحرف.

و بنفس الطريقة يتم نسخ ثلاث (03) نسخ نسخة توضع في ارشيف المصلحة و نسختين للمراقب المالي و بعد التأشير عليهما يحتفظ بواحدة و يرسل الاخرى للعون المحاسب للكلية.

المبحث الثالث : نموذج واقعي عن آليات رقابة ميزانية التسيير لسنة 2013

ولتدعيم دراستنا الميدانية قمنا بإبراز مراحل او آليات تنفيذ ميزانية التسيير لسنة 2013 و الرقابة عليها من خلال المثال الواقعي و الذي يتمثل في اقتناء عتاد ولوازم الإعلام الآلي الخاص بكلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير و الذي ينتمي للفرع (02) من الميزانية، الفصل (21.22)، البند(01) تحت عنوان عتاد ولوازم الإعلام الآلي ، ومن خلاله سنقسم هذا المبحث الى النقاط التالية:

- مرحلة الالتزام؛
- مرحلة التصفية؛
- مرحلة الدفع.

المطلب الأول : مرحلة الالتزام

الالتزام هو الاجراء القانوني الذي بموجبه يتم اثبات نشوء الدين و هذا طبقا لنص المادة 19 من القانون 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية.

حيث بعد الحصول على تأشيرة المراقب المالي و والي الولاية على مدونة الاعتمادات تصبح هذه الاخيرة سارية التنفيذ .

وبهذا نقوم بإعداد بطاقتي الالتزام الاولى و الثانية و المتمثلتين فيما يلي:

- البطاقة رقم (01) بطاقة الاخذ بالحساب¹ ؛
- البطاقة (02) بطاقة الالتزام الاحتياطي للسداسي الاول².

حيث بعد الحصول على تاشيرة المراقب المالي يقوم الامر بالصرف (العميد) بإبلاغ المصالح التي تحت مسؤوليته بالالتزام بالنفقة .

اذ تقوم مصلحة الوسائل و الصيانة بإعداد طلب شراء الذي يمكن اظهاره في النموذج الموالي :

¹ انظر الملحق (04) ؛

² انظر الملحق(05) ؛

النموذج رقم (03-01): طلب الشراء

الرقم	التعيين	الكمية	السعر الوحدوي خ. الرسم	السعر الإجمالي خ. الرسم	الملاحظة
1	Micro-ordinateur de bureau : Core i3-550(3,2GHZ-4Mo)-Rame 3Go - DDR3-DD 500Go Sata-Graveur DVD Rw (double couche) - carte réseau wifi - clavier - souris - windows7 pro - moniteur LCD 19" TFT	4	52 300,00	209 200,00	اقتناء عتاد الإعلام الآلي الخاص بكلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير لسنة 2013
				209 200,00	المجموع خارج الرسم
				35 564,00	الرسم (TVA) 17%
				244 764,00	المجموع بما فيه الرسم

الأمين العام لكلية	رئيس مصلحة الوسائل والصيانة
	

المصدر: مصلحة الميزانية و المحاسبة لكلية

اجراءات الرقابة :

تتمثل هذه الاجراءات في التأكد من صحة محتويات هذه الوثيقة من خلال وضع علامة (✓) امام النقاط التالية:

- تاريخ اعداد هذا الطلب؛
- اسم المورد المتعامل معه؛
- التعيين و الذي تحدد فيه مواصفات العتاد المراد اقتنائه؛
- الكمية و التي تمثل عدد الوحدات المراد اقتناءها؛
- السعر الوحدوي و الاجمالي لهذا العتاد؛
- الملاحظة و التي تبين الى أي بند من بنود الميزانية تنتمي هذه العملية؛
- توقيع كل من رئيس مصلحة الوسائل و الصيانة و الامين العام.

النتائج :

تعد هذه الاجراءات بمثابة رقابة تلقائية يترتب عنها جملة من النتائج نذكر منها فيما يلي:

- التأكد من مواصفات العتاد عند الحصول عليه من خلال ما تم ذكره في التعيين؛
- تحديد السعر الوحدوي و الاجمالي يساعد على عدم تجاوز الاعتماد المخصص لهذه العملية في الميزانية؛
- تامين هذه الوثيقة بتوقيعين يعد بمثابة رقابة ادارية؛

بعد التأكد من كل محتويات هذه الوثيقة يعطي الامر بالصرف (العميد) الحق لمصلحة الميزانية و المحاسبة بإعداد سند الطلب وفقا لطلب الشراء و الذي يمكن اظهاره في النموذج التالي:

النموذج رقم (03-02): سند الطلب

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة قالمة
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير
ص.ب رقم : 401 قالمة
الهاتف رقم: 037.21.26.48
رقم التعريف الجبائي: 001024019005065
المادة الضريبية: 24018602062

سند طلب

رقم: 2013/06 ✓

المورد: طابع محمد - قالمة - TABA MOHAMED
INFORMATIQUE ET BUREAUTIQUE

الرقم	التعيين	الكمية	السعر الوحدوي ع. الرسم	السعر الاجمالي ع. الرسم	ملاحظات
1	Micro-ordinateur de bureau: core I3- 550(3,2 GHZ-4MO)-Rame 3Go- DDR3-DD 500Go Sata-Graveur DVD Rw(double couche)-carte reseau wifi-clavier-souris- windows 7 pro-moniteur LCD 19" TFT	4	52 300,00	209 200,00	إقتناء عتاد الإعلام الآلي الخاص بكلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير لسنة 2013
	المجموع خارج الرسم			209 200,00	
	الرسم (TVA) 17%			35 564,00	
	المجموع بما فيه الرسم			244 764,00	

أوقف هذا السند بمبلغ: منتان و أربعة و أربعون ألف و سبعمائة و أربعة و ستون دينار جزائري.

عميد الكلية

قالمة في : 2013/06/03

إجراءات الرقابة :

تم نفس الاجراءات حيث توضع علامة (✓) من قبل العميد امام النقاط التالية:

- كل النقاط التي تم تحديدها في طلب الشراء للتأكد من التطابق في المعلومات؛
- التأكد من تحديد رقم سند الطلب 2013/06 ؛
- تاريخ اعداد هذا السند يجب ان يتطابق مع سند تاريخ اعداد طلب الشراء؛
- التأكد من ان المبلغ بالأرقام هو نفس بالأحرف ؛

النتائج :

و كنتيجة لهذه الرقابة نجد ما يلي:

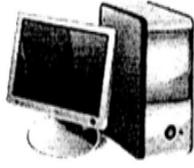
- تطابق التاريخ يؤكد من ان هذا السند متعلق بعملية الشراء محل الدراسة؛
- التأكد من المبالغ لعدم الوقوع في الاخطاء الحساب التي قد تؤدي الى رفض هذا السند.

حيث بعد التأكد من مطابقته لطلب الشراء يقوم الامر بالصرف بالإمضاء على هذا السند ويعطي امر لمصلحة الميزانية و المحاسبة بإعداد بطاقة التزام بمبلغ سند وتدعى هذه البطاقة ببطاقة التسوية للسداسي الاول¹ و يؤشر عليها الامر بالصرف ويتم ارسالها الى المراقب المالي وبهذا نكون قد انهينا كل خطوات الرقابة الادارية لتليها الرقابة المالية و المتمثلة في رقابة المراقب المالي حيث يقوم هذا الاخير بالتحقق من شرعية النفقة أي التأكد من النقاط التالية:

- التأكد من امضاء و ختم الامر بالصرف و على انه هو المفوض الرئيس لصرف النفقات؛
- التأكد من العمليات الحسابية و الاخطاء لسند الطلب و مطابقتها للتشريعات المعمول بها؛
- التأكد من الاعتماد المخصص لاقتناء عتاد الاعلام الالي في الميزانية؛
- التأكد من وثائق اثبات العملية و المتمثلة في فاتورة الشراء و حوالة الدفع و التي يمكن توضيحها في النموذجين المواليين على التوالي:

¹ انظر الملحق (06)؛

النموذج رقم (03-03): فاتورة الشراء



TABA MOHAMED ✓
 TABA INFORMATIQUE
 INFORMATIQUE ET BUREAUTIQUE
 Adresse : Rue Abdel Rahman Tabouche - Guelma
 Tél : 037 26 24 61 Fax : 037 26 24 61 Mobile: 0661 36 69 93 / 0661 36 69 94
 RC N° 1918729 A 01 du 25/04/2001 NIF : 1970 2413 00 21 644 ART Imp. : 24014701021
 NIS : 1 970 2413 00216 44 RIB N° 004 00320 4002350211 88 CPA Guelma ✓

FACTURE N° 148 ✓

Guelma le 09/06/2013 ✓

DOIT : كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
 جامعة 8 ماي 1945 قالمة
 رقم التعريف الجبائي : 001024019005065
 المادة الضريبية : 24018602062 ✓

SUIVANT BC N° 06/2013 DU 03/06/2013

N°	Désignation	Qte	P.U	Montant
1	Micro-ordinateur de bureau : Core I3-550(3,2GHZ-4Mo)-Rame 3Go -DDR3 -DD 500Go Sata-Graveur DVD Rw (double couche) - carte réseau wifi - clavier - souris - windows7 pro - moniteur LCD 19" TFT	4	52 300.00	209 200.00

Total HT	209 200.00
TVA 17%	35 564.00
Total TTC	244 764.00

Arrêté la présente facture à la somme de :
 DEUX CENT QUARANTE QUATRE MILLE SEPT CENT SOIXANTE QUATRE DINARS. ✓

إهداء وضمم صافي لفاتورة ✓

المصدر: مصلحة الميزانية و المحاسبة للكلية

إجراءات الرقابة :

حيث من خلال هاتين الوثيقتين يقوم المراقب المالي من التأكد من النقاط التالية :

- التأكد من المعلومات المتوفرة في فاتورة الشراء وهذا من خلال وضع علامة (✓) امام النقاط التالية :
- المعلومات المتعلقة بالمورد المذكور اسمه في سند الطلب والمتمثلة في : الاسم ، العنوان ، رقم الهاتف ، رقم التعريفية الجبائية ، الرقم الضريبي ، رقم الحساب البنكي ... الخ ؛
- رقم الفاتورة؛
- تاريخ اعداد الفاتورة؛
- التأكد من رقم سند الطلب المذكور بالفاتورة؛
- التأكد من المعلومات المتعلقة بالعتاد الكمية و التعيين و السعر و المبلغ الاجمالي بالأرقام و الأحروف ؛
- التأكد من امضاء و ختم المورد.
- كما يقوم المراقب المالي من التأكد من المعلومات المتوفرة في حوالة الدفع و مطابقتها للفاتورة من خلال وضع نفس العلامة امام النقاط التالية:
- التأكد من العملية و الى اي بند و فصل و باب تنتمي؛
- التأكد من رقم الفاتورة؛
- التأكد من المعلومات المتعلقة بالمورد الظاهرة في الفاتورة على انها نفسها المذكورة في حوالة الدفع؛

النتائج :

تعتبر اجراءات الرقابة المتخذة من قبل المراقب المالي بمثابة رقابة مالية ينتج عنها ما يلي :

- التأكد من المعلومات المتعلق بالمورد يضمن للكلية عدم التعامل مع مورد غير معروف جبائيا او متابع قضائيا الخ؛
- التأكد من رقم سند الطلب لإثبات ان هذه الفاتورة تخص هذه العملية؛
- اظهار تاريخ الفاتورة ضروري لإثبات ان هذه الفاتورة تم اعدادها بعد اعداد سند الطلب ؛
- التأكد من رقم الفاتورة الظاهر في حوالة الدفع و هذا لإثبات ان هناك تسلسل في اعداد هذه الوثائق و انها متصلة ببعضها البعض تلقائيا.

بعد التأكد من هذه النقاط و من كل المعلومات التي تظهر في كلى الوثيقتين يمنح المراقب المالي هذه البطاقة التأشيرة كما يحدد فيها رقم و تاريخ التأشيرة ، حيث تظهر علامة (✓) امام هاتين الاخيرتين في الملحق.

الفصل الثالث دراسة ميدانية بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير - قالة -

تبدأ علمية التنفيذ بمجرد الحصول على التأشيرة ، حيث يأمر عميد الكلية مصلحة الوسائل و الصيانة بإرسال سند الطلب للمورد المتعامل معه .

و بهذا نكون قد أنهينا مرحلة الالتزام .

المطلب الثاني : مرحلة التصفية

طبقا لنص المادة 20 من القانون 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية : "التصفية هي التحقق من حقيقة الدين ، حيث تسمح بالتحقق على اساس الوثائق الحسابية و تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية".

حيث خلال هذه المرحلة و بعد استلام المورد لسند الطلب يرسل العتاد حيث يقوم رئيس مصلحة الوسائل و الصيانة بعد استلامه للعتاد بإعداد سند الاستلام يشهد فيه ان العتاد مطابق للمواصفات المطلوبة في سند الطلب، و الوثيقة الموالية تظهر نموذج عن سند الاستلام:

النموذج رقم (03-05) : سند الاستلام

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

UNIVERSITE 08 MAI 45

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة 8 ماي 1945
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
الأمانة العامة
مصلحة الوسائل

سند استلام

رقم :
حسب سند طلب رقم 2013 / 006

المؤرخ في : 2013 / 06 / 06
المؤرخ في : 2013 / 06 / 03

الملاحظة	الكمية المستلمة	السعر الوحدوي خ.الرسم	الكمية المطلوبة	التعيين	الرقم
	4	52 300,00	4	Micro-ordinateur de bureau : Core i3-550(3,2GHZ-4Mo)-Rame 3Go - DDR3- DD 500Go Sata-Graveur DVD Rw (double couche) - carte réseau wifi -clavier - souris - windows7 pro - moniteur LCD 19" TFT	1

رئيس مصلحة الوسائل :

يشهد رئيس مصلحة الوسائل أن البضاعة المستلمة مطابقة للمواصف

المصادر: مصلحة الميزانية و المحاسبة للكلية

إجراءات الرقابة :

تتمثل هذه الاجراءات في التأكد من ان العتاد الذي تم طلبه في بداية العملية قد تم الحصول عليه و هذا بمطابقة مواصفات العتاد لنا تم ذكره في سند الطلب حيث توضع علامة (✓) امام النقاط التالية:

- التعيين و الكمية و السعر؛
- رقم سند الطلب الذي تم اعداده مسبقا؛
- اشهاد رئيس مصلحة الوسائل و الصيانة باستلام الطلبية و انها مطابقة للمواصفات.

النتائج :

- التحقق من المواصفات التأكد من عدم الوقوع في خطأ الحصول على عتاد غير مطلوب او ذو جودة اقل او سعر مرتفع... الخ؛
- التحقق من رقم سند الطلب لعدم الوقوع في خطأ استلام عتاد لا يخص الكلية اطلاقا.

وبهذا يقوم امين المخزن و الامين العام و الامر بالصرف (العميد) بالتأشير على ظهر الفاتورة مع الاشهاد بتأدية الخدمة.

وبهذا نكون قد انهينا مرحلة التصفية لتليها مرحلة الدفع.

المطلب الثالث : مرحلة الدفع

طبقا لنص المادة 21 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية "يعد الامر بالدفع او تحرير حوالات الاجراء الذي يتم بموجبه دفع النفقات العمومية "

حيث و من خلال توفر كل من :

- حوالة الدفع ؛
- الفاتورة؛
- سند الطلب.

تقوم مصلحة المحاسبة و الميزانية بإعداد جدول يسمى (جدول الايداع او الدفع) état de virement و يتم ارساله للعون المحاسب الذي يقوم بدوره بإرساله الى الامر بالصرف ليوقع عليه ، و الشكل الموالي يظهر هذا الجدول:

النموذج رقم (03-06) : سند الإيداع (الدفع)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة قالة
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

CPA GUELMA

الرقم	الاسم واللقب	رقم الفاتورة	رقم الحساب	المبلغ
1	Taba Mohamed Informatique, Bureautique Rue Abderahmane Tabouche GUELMA	2013 /148	004003204002350211 -88	244 764,00
				244 764,00

المحاسب

عميد الكلية

المصدر: مصلحة الميزانية والمحاسبة لكلية

إجراءات الرقابة :

تتمثل هذه الاجراءات فيما يلي :

- التأكد من مبلغ العملية؛
- التأكد من رقم الفاتورة ؛
- التأكد من اسم المورد (المستفيد) و رقم حسابه البنكي .

النتائج :

- التأكد من رقم الحساب البنكي للمورد لعدم الوقوع في خطأ تحويل المبلغ الى حساب اخر وهذا من خلال تقديم المورد شيك مشطوب يؤكد رقم حسابه.

و في النهاية و بعد اعداد هذا الجدول من قبل الامر بالصرف (العميد) و العون المحاسب للكلية نكون قد انتهينا من المرحلة الادارية لنتقل للمرحلة المحاسبية و المتمثلة في الدفع و هي العملية التي يقوم بها المحاسب العمومي بعد الاطلاع و التأكد من النقاط التالية:

صفة الامر بالصرف ، حيث هناك نموذج للإمضاء و الختم لصفة الامر بالصرف عند المحاسب العمومي و هذا طبقا للقرار الوزاري رقم 20 المؤرخ في 1991/01/06 لوزير المالية؛

- مدى مطابقة العملية للقوانين و التشريعات و التنظيمات المعمول بها؛
- مدى توفر اعتمادات مالية بالخزينة؛
- التأكد من طابع النفقة الإبرائي؛
- التأكد من آجال الدين و ان الدين ليس محل معارضة.

وهكذا يجر المحاسب العمومي شيك للبنك لتسديد الدين حيث يرسل مع اشعار بالدين للخزينة العمومية لتحويل المبلغ من حساب الخزينة الى الحساب البنكي للمورد.

خلاصة الفصل:

بعد التعريف بالمؤسسة محل الدراسة و بالتحديد الكلية و ذكر كل المصالح المتوفرة على مستواها بما فيها مصلحة الميزانية و المحاسبة التي كانت محل اهتمامنا ، قمنا بالإطلاع عن قرب عن اجراءات رقابة تنفيذ ميزانية التسيير و كل المراحل التي تمر بها عملية الرقابة المالية على تنفيذ نفقة ما على مستوى الكلية خلال سنة 2013.

حيث من خلال اجرائنا لهذا التريص لاحظنا ان هنالك تسلسل في العمل الرقابي بشكل تلقائي فمثلا نجد ان رقم سند الطلب يظهر في فاتورة الشراء و رقم فاتورة الشراء يظهر في حوالة الدفع ، كما نجد ان رقم سند الطلب يظهر في سند الاستلام.

بهذا نستنتج انه عملية الرقابة المالية هي عملية تلقائية متسلسلة فأى ضعف يظهر على نموذج ما قد يؤثر على كل النماذج الموالية لهذا الاخير.

إن الأهداف الأساسية المسطرة من قبل المؤسسات العمومية تنطوي ويرتبط تحققها بمدى كفاءة نمط التسيير العمومي المتبع وكذا مدى قدرة المؤسسات على فرض سلطتها حتى وإن كانت أغلبها غير مرتبطة بتحقيق الأرباح.

قد جاءت فكرة تطبيق الرقابة المالية في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري نتيجة التوسع في حجم الإنفاق العمومي ومراعاة الاهتمامات الحديثة في مجال الرقابة و المساءلة ، وانسجاما مع توجهات الحكومة في تطوير الأداء في القطاع العام وتحسين مستواه ولأحكام الرقابة على استخدام المال العام وبالتالي يمكننا القول بان الوزارة المالية هي المسؤولة عن هاته الرقابة و ذلك لأهميتها من الناحية الوقائية لضمان السير الحسن لتسيير الميزانية العمومية و الحفاظ على أموال الدولة من الإسراف و التبذير وبالنظر إلى كل مظاهر الفساد المتفشية على مستوى المؤسسات العمومية ومختلف مسيبتها أدى إلى ضرورة الرقابة المالية بها وهذا حفاظ على المال العام من الاختلاس و السرقة و الضياع.

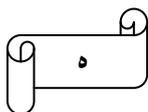
فالجزائر تتوفر على منظومة رقابية محكمة تضمن الحفاظ على المال العام من خلال الرقابة السابقة و المرافقة التي يمارسها المراقب المالي و المحاسب العمومي و السلطة الوصائية أما الرقابة اللاحقة يمارسها البرلمان ومجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية ، وإذا كانت هاتين الرقابتين تضمنان الرقابة على المال العام وتسييره وفق الأسس القانونية و المحاسبية المعمول بها فإنهما غير كافيتين لضمان ترشيد الإدارة العمومية .

فمن خلال دراستنا الميدانية لفاعلية الرقابة المالية وأثرها على إدارة المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري ، وبمعالجة جوانب وإحداثيات هذا البحث ، مع التعرّيج لواقع هذا الحال على إحدى الإدارات العمومية والمتمثلة في جامعة 08 ماي 1945 قلمة ، توصلنا لمجموعة من النتائج يمكن تلخيصها فيما يلي:

نتائج الدراسة:

وقد تم التوصل إلى النتائج التالية و المستمدة من خلال دراستنا الميدانية:

- الرقابة المالية هي ضمان لسلامة العمليات المالية وكشف الانحرافات والتأكد من مطابقة هذه العمليات المالية للأنظمة والقوانين سارية المفعول.
- مراحل تنفيذ النفقة هي المرحلة الإدارية وتشمل الالتزام والتصفية والأمر بالدفع والمرحلة المحاسبية وتشمل الدفع.
- الرقابة المالية تكون اما قبل او اثناء او بعد التنفيذ.
- المحاسب العمومي يحاول اكتشاف الاخطاء قبل عملية الدفع مما يمثل رقابة وقائية.



- دور المحاسب العمومي هو السهر على احترام حدود النفقات العامة بعدم تجاوز قيمة الاعتمادات الموجودة لكل بند.

نتائج اختبار الفرضيات:

حيث من خلال هذا البحث تمكنا من اختبار صحة او خطأ الفرضيات :

- نؤكد مدى صحة الفرضية الاولى لان بالكلية رقابة من عدة مستويات حيث هناك رقابة خارجية تتمثل في رقابة المراقب المالي و رقابة داخلية تتمثل في رقابة الامر بالصرف و المحاسب العمومي؛
- نفي صحة الفرضية الثانية لان تسيير الميزانية به عدة اجراءات و وثائق تتطلب منا اللجوء الى جهات اخرى قادرة على بلوغ الاهداف المرجوة و ما يؤكد ذلك هو تفشي ظاهرة الفساد الاداري؛
- نؤكد صحة الفرضية الثالثة لأن النموذج الواقعي المعتمد في الدراسة الميدانية يؤكد ان هناك اثر ايجابي للرقابة المالية على تسيير النفقة العامة .

التوصيات والاقتراحات:

على ضوء ما سبق يمكن تقديم الاقتراحات والتوصيات التالية:

- تكثيف اجهزة الرقابة المالية على مستوى المؤسسة العمومية لحماية المال العام و هذا من خلال خلق مكتب خاصة بالرقابة على مستوى المؤسسة و لكن يجب ان يكون مستقلا عنها؛
- احترام القوانين المتعلقة بالمحاسبة العمومية كأداة تشريعية لتنظيم المؤسسة العمومية؛
- تكثيف رقابة المفتشية العامة للمالية بشكل دوري ومفاجئ ابتداء من رقابة المستندات؛
- اعادة تفعيل دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الاموال العمومية ومنحه صلاحيات اوسع حتى تكون رقابة انجع؛
- وضع اطار قانوني يحدد بدقة الوثائق الثبوتية التي ترفق بالحوالات مثل: شيك مشطب... الخ؛
- تخفيض مدة دفع الحوالات الخاصة بالنفقات لتسريع اجراءات الرقابة؛
- تكوين اللجنة على مستوى وزارة التجارة لتكفل بدراسة تطور اسعار السوق وتقدم منشورات دورية الى الامرين بالصرف حتى تحدد لهم قيمة السلع والخدمات التي يقومون باقتنائها وتحد من تضخيم فواتير الشراء فيما يخص الصفقات العمومية؛
- تكثيف الرقابة على الصفقات العمومية بالاعتماد على الاستشارات في كل العقود المبرمة و هذا للتمكن من المحافظة على المال العام من الضياع.

صعوبات البحث:

اثناء تحضيرنا لهذه المذكرة واجهتنا مجموعة من الصعوبات يمكن تلخيصها فيما يلي:

- نقص المراجع خاصة المتعلقة منها بالمؤسسة العمومية في الجزائر و بالتحديد ذات الطابع الاداري؛
- الإكثار من استعمال النصوص القانونية و المراسيم التنفيذية فيما يخص الرقابة المالية و الصفقات العمومية وهذا لنقص المراجع المتعلقة بالجزائر؛
- صعوبة اجراء الدراسة الميدانية و هذا لطبيعة الموضوع المقترح ، اضافة الى بيروقراطية الادارة في الحصول على الوثائق اللازمة و التي تعتبر في نظرهم اسرار لا يمكن الحصول عليها؛
- ضيق الوقت الذي كان سيفا بتارا حاولنا قطعه فقطعنا.

آفاق البحث:

بعد تحليلنا لموضوع الرقابة المالية على ترشيد ادارة المؤسسة العمومية الجزائرية ، و بالرغم من محاولتنا الامام بجوانب الموضوع إلا ان عملنا كان محدود، حيث تناول الجوانب المهمة و اغفل بعضها ، و من اجل فتح آفاق جديدة للبحث في هذا المجال الواسع نقترح المواضيع التالية:

- اهمية الرقابة المالية على ميزانية التجهيز ز المشاريع؛
- دور التدقيق الداخلي في جودة القرارات المالية المتخذة في المؤسسة العمومية؛
- تأثير الرقابة المالية على الصفقات العمومية.

في نهاية هذا البحث نكون قد عرضناه بالشكل و المضمون و الذي يساهم و لو بشكل بسيط في اظهار اثر الرقابة المالية على ترشيد ادارة المؤسسة العمومية.

تم بحمد الله

قائمة المراجع

أولاً- باللغة العربية:

1- الكتب:

1. احمد شطا، تطور وظيفية الدولة - الجزء 2 - نظرية المؤسسات العامة ، القاهرة ، 2005.
2. إسماعيل قره وآخرون ، تنمية الموارد البشرية، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2002 .
3. أمين السيد احمد لطفي، أساليب المراجعة لمراقبي الحسابات و المحاسبين القانونيين، القاهرة، مصر، 2000.
4. بلال خلف السكرانة ، أخلاقيات العمل، ط 1 ، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2009 .
5. بوريس بيجو فيتش ، آراء في الفساد : الأسباب والنتائج، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2004 .
6. جوزيف كاير، الإدارة العامة التغير الاجتماعي والإدارة المتكيفة، ترجمة محمود الخطيب، دار التسيير للنشر والتوزيع، الأردن، 1999 .
7. حسين الصغير، دروس في المالية العامة و المحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر 2001 .
8. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
9. حمدي عبد العظيم، (عولمة الفساد)، ط(1) ،الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008 .
10. خالد أمين عبد الله، التدقيق و الرقابة في البنوك، دار وائل للنشر، عمان، الأردن.
11. خالد أمين عبد الله، علم التدقيق الحسابات، دار وائل، الأردن، 2007.
12. صادق المجذوب، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، دار الجامعة للنشر والتوزيع، مصر، 2000.
13. صالح رويلي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
14. الصحن عبد الفتاح، مبادئ وأسس المراجعة علما و عملا، الطبعة 2، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، مصر، 1974.
15. الصحن محمد فريد وآخرون، مبادئ الإدارة، الدار الجامعية، مصر، 2002.
16. عبد الحميد مصطفى أبو ناعم ، الإدارة العامة إدارة الحكومات بأسلوب القطاع الخاص ، الدار الهندسية لنشر والتوزيع ، مصر، 2002.
17. عبد السلام بدوي ، ادارة القطاع العام في الاقتصاد المصري، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، 1973.
18. عبد الفتاح الصحن وآخرون، المراجعة التشغيلية و الرقابة الداخلية، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر، 2008.
19. عبد الفتاح محمد السيد سرايا، الرقابة و المراجعة الداخلية، الدار الجامعية، مصر.

20. عبد الكريم صادق بركات، يونس احمد البطريق، حامد عبد المجيد الدراز، المالية العامة،الدار الجامعية، بيروت، 1986.
21. على خطار شنتاوي، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية، دار الفكر للنشر والتوزيع الأردن،1990 .
22. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري، دار الريحان لنشر ، الجزائر ، طبعة 2005.
23. عمار عوابدي، القانون الاداري - الجزء 2 - النشاط الاداري ، ط3،الجزائر،2005.
24. العواملة نائل عبد الحافظ، الإدارة المالية، بين النظرية و التطبيق.
25. عوف الكفراوي، الرقابة المالية (النظري و التطبيقي)، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1989.
26. كمال الذهراوي مصطفى، محمد السيد سرايا، دراسات متقدمة في المحاسبة و المراجعة، المكتبة الجامعية الحديثة، الإسكندرية، مصر، 2006.
27. محمد الصغير بعلي و يسرى ابو العلا،المالية العامة ، دار العلوم ، الجزائر ، 2003.
28. محمد باهي أبو يونس،الوجيز في أصول الإدارة العامة، الدار الجامعية الجديدة للنشر والتوزيع، مصر،1995.
29. محمد حافظ الحجازي، المنظمات العامة، دار طيبة للنشر والتوزيع، مصر،2002.
30. محمد صغير بعلي ، الوجيز في القانون الاداري،دار العلوم للنشر و التوزيع،عنابة،2006.
31. محمد كامل ليله، نظرية المؤسسات العامة،جامعة بيروت العربية،لبنان،1978.
32. مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة، الدار الجامعية الجديدة، مصر،2003.
33. منال طلعت محمود، أساسيات في علم الإدارة، دار المكتب الجامعي الحديث للنشر والتوزيع، مصر، 2003.
34. ناصر عبيد الناصر ،ظاهرة الفساد ، دار المدى ، دمشق، 2002 .
35. هاشم الشمري ، إثثار الفتلي،الفساد الإداري والمالي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية،ط1،دار اليازوي العلمية للنشر والتوزيع،عمان،2011 .

2- الرسائل والأطروحات:

1. خالد بن عبد الرحمن آل الشيخ بعنوان،الفساد الإداري من وجهة نظر المدانين بممارسته والمعنيين بمكافحته بالمملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، المملكة السعودية ،2008.
2. حسام درعزيني، مذكرة ماجستير إدارة الأعمال، الرقابة المالية، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سوريا، نسخة الكترونية.
3. حسن بوكلي حسن ، الإدارة المالية المتقدمة (الرقابة المالية)، ماجستير إدارة أعمال ، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سوريا، 2008.

4. عزوز ميلود، دور المراجعة في تقييم أداء نظام الرقابة الداخلية للمؤسسة الاقتصادية، مذكرة ماجستير، جامعة سكيكدة ، الجزائر.
5. نوال براهيمى، إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات العامة الخدمية دراسة حالة مستشفى بشير بن ناصر بولاية بسكرة، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، مذكرة ماجستير غير منشورة، 2005-2006.

3- الدوريات والمقالات والمجلات:

1. قاسم جميل قاسم ، المؤسسة العامة كاستراتيجية ادارية للتنمية ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ادارة البحوث و الدراسات ، عمان الاردن، 1985.
2. قرار مجلس الدولة الغرف المتجمعة ملف رقم 11053 جلسة 2003.06.17 قضية ب.ع ضد المكتب المكلف بالإشراف على انتخابات مجلس المحامين بعنابة مجلة مجلس الدولة نفس الغرفة بتاريخ 2003.06.16 ملف رقم 11081 ب.ع ومن معه ضد نقيب المحامين بسطيف، منشور في العدد 4، 2003.
3. قرار مجلس الدولة رقم 204658 الغرفة الخامسة بتاريخ 10 جويلية 2000 منشور بمجلة مجلس الدولة العدد الأول.
4. مجلة المستقبل العربي، بيروت، السنة 23 ، العدد 266 ، أبريل 2001 .
5. مجلة الملتقى ، السنة 1 ، العدد 2006 ، 4.
6. مجلة بحوث اقتصادية عربية، السنة 13 ، العدد 36، 2006.
7. الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كالية للحد من الفساد المالي و الاداري "قراءة تحليلية في مضامين و ابعاد و دلالات الفساد الاداري في المؤسسات العمومية الجزائرية.
8. الوقاية من الغش و الكشف عنها، توصيات المؤتمر السادس عشر للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية، 1998، ترجمة الدكتور طارق الشاطئ.

4- القوانين والأوامر :

1. المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 الموافق 7 أكتوبر سنة 2010 ، المتعلق بالصفقات العمومية.
2. الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 17 جمادة الأولى 1483 الموافق ل 28 يوليو 2002 ح ج د ش مرسوم رئاسي رقم 250/02.
3. القانون رقم 90-21 الصادر بتاريخ 15/08/1990 المتعلق بالحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 35 بتاريخ 15/08/1990.

4. القانون رقم 17/84 الصادر بتاريخ 07 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية.
5. القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بمجلس المحاسبة
6. المرسوم التنفيذي 313/91 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بإجراءات تسخير الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين.
7. المرسوم التنفيذي 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.
8. الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.
9. المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 06/09/2008 المتعلق بتحديد صلاحيات المفتشية المالية العامة.
10. المرسوم الرئاسي 338/08 المعدلة لأحكام المرسوم الرئاسي 250/02.
11. المرسوم التنفيذي رقم 301/03 المؤرخ في 14/رجب/1424.

ثانيا- باللغة الفرنسية:

1. Annie Bartoli, le management dans les entreprise publics, Funod, Paris, 1997.
2. Fabre Fj, Le contrôle des finances publique, Paris, PUF,1968.
3. Feredric, Parrat, gouvernement d'entreprise, Maxima, Paris, 1999.
4. Griff, Gestion publique, Dalloz, paris, 1999.
5. Guide de contrôle des dépenses, Direction générale du budget,1998.
6. Lionel Collins et Gerard, Valin audit et contrôle interne et verification, Kedition preparatoire inclecansda, 1984.
7. Majda Roubah, « management de la l'administration publique et le rôle du gestionnaire public » ; mémoire de fin d'étude pour obtention du diplôme d'état en administration et management, Ecole supérieur d'administration, 1997-1998.
8. Monique Iacroy, Comptabilite approfondie-v-, Paris, Libraire monique Iacroy, Vuibert, 1994.
9. Mouhamed esdeg, management d'entreprises publique, Alger, 1999.

ثالثا - باللغة الانجليزية:

1. World Bank ,World development report,Oxford university press,Washington DC,1979 .

رابعا - مواقع الكترونية:

1. WWW. Moqatel .com.
2. WWW.tdwl.net 01-02-2014, 01:35 PM
3. موقع مجلة النبأ، العدد 2006 .

العنوان الأول :الإيرادات المجموع العام حسب أبواب الميزانية

الإعتمادات المخصصة دج	البيان	رقم المادة	رقم الباب
301 310 000,00	فرع وحيد إعانة الدولة إلحاق إعتماد مالي (المرسوم الرئاسي رقم 78-11 المؤرخ في 2011/02/16	وحيد	01.11
0,00	إعانات الجماعات المحلية والمؤسسات أو الهيئات العمومية	وحيد	02.11
0,00	إعانات المنظمات الدولية	وحيد	03.11
0,00	إيرادات مرتبطة بنشاط المؤسسة		04.11
0,00	نتائج حقوق التسجيل للطلبة	0 1	
0,00	مداخل الممتلكات العقارية والمنقولة	0 2	
0,00	نواتج الاشتراكات	0 3	
0,00	عائدات ناتجة عن الخدمات والأشغال وأعمال الدراسات والباحث والخبرة مرسوم تنفيذي رقم 196-2000 المؤرخ في 25 جويلية 2000	وحيد	05.11
0,00	قروض هبات و تركات	وحيد	06.11
0,00	تخصيصات استثنائية	وحيد	07.11
0,00	مداخل أخرى مرتبطة بنشاطات المؤسسة	وحيد	08.11
0,00	رصيد الميزانية بتاريخ 2012/12/31	وحيد	09.11
301 310 000,00	المجموع العام للإيرادات		

العنوان الأول : النفقات

المجموع العام حسب أبواب الميزانية

الإ اعتمادات المالية المخصصة دج	البيان	رقم الباب
	القسم الثاني : المصالح غير المركزية القسم الجزئي الأول : نفقات المستخدمين	
97 860 000,00	الراتب الرئيسي للنشاط	01.22
2 766 000,00	المستخدمين المتعاقدين ، الرواتب ، منح ذات طابع عائلي و اشتراكات الضمان الإجتماعي	02.22
121 788 000,00	تعويضات و منح مختلفة	03.22
0,00	شبه مرتبات المتمهين	04.22
56 445 000,00	أعباء إجتماعية	05.22
0,00	الخدمات الاجتماعية	06.22
0,00	تأمين الطلبة	07.22
5 970 000,00	أجور الاساتذة المؤقتين و المشاركين و المدعويين	08.22
0,00	معاش الخدمة و الأضرار الجسدية (مرسوم تنفيذي رقم 99-47 المؤرخ في 12/02/1999)	09.22
284 829 000,00	مجموع القسم الجزئي الأول : نفقات الموظفين	

الإعتمادات المالية المخصصة دج	البيان	رقم الباب
	القسم الجزئي الثاني : نفقات التسيير	
300 000,00	تسديد النفقات	11.22
450 000,00	الأدوات و الأثاث	12.22
1 000 000,00	اللوازم	13.22
4 000 000,00	التوثيق	14.22
20 000,00	تكاليف ملحقة	15.22
0,00	ألبسة العمال	16.22
0,00	حظيرة السيارات	17.22
0,00	أشغال الصيانة	18.22
7 811 000,00	مصاريف التكوين و التريصات القصيرة المدى بالخارج	19.22
100 000,00	مصاريف تكوين الموظفين و تحسين المستوى و تجديد المعلومات القصيرة المدى بالجزائر	20.22
800 000,00	عتاد و لوازم الاعلام الآلي	21.22
400 000,00	عتاد و أثاث البيداغوجية	22.22
800 000,00	المصاريف المرتبطة بالدراسات لما بعد التدرج	23.22
0,00	المساهمة في الهيئات الوطنية و الدولية	24.22
400 000,00	مصاريف تنظيم التظاهرات العلمية و التقنية (ملتقيات، مؤتمرات، منتديات، أيام دراسية... إلخ)	25.22
0,00	مصاريف نقل الطلبة للتكوين الطويل المدى بالخارج	26.22
0,00	النشاطات الرياضية و العلمية و الثقافية لفائدة الطلبة	27.22
0,00	التعاون العلمي و إتفاقيات برامج البحث	28.22
0,00	خدمات و لوازم التعلم عن بعد و الدعم السمعي البصري (الراديو و التلفزة) (خاص بجامعة التكوين المتواصل)	29.22
0,00	مصاريف الندوة الجهوية (قسنطينة ، بومرداس)	30.22
400 000,00	تدريبات الطلبة في الوسط المهني	31.22
16 481 000,00	مجموع القسم الجزئي الثاني : نفقات التسيير	
301 310 000,00	مجموع نفقات كلية العلوم الإقتصادية والتجارية علوم التسيير	

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
ميزانية الدولة
بطاقة الأتزام

مصدر الأتزامات

ملاحظة الرقبة المظية
رقم :
بتاريخ :

المصلحة :
جامعة قفصة

السنة :
2013

مذكرة رقم 1 :
الوزارة :
كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير
ت.ع.ب.ع

الموضوع		الرقم	الرقم	الرقم
الرصيد الجديد	مبلغ الضريبة	الرصيد القديم	البيد	التفصيل - الفرع
500 000,00	500 000,00	0,00	01	21.22 02

ميزانية 2013
عداد و لوازم الاعلام الألي
إقتناء عداد الاعلام الألي

ملاحظات المصلحة

المبلغ	نوع الأتزامات
500 000,00	الألت بالخصاب (موازية التصدير 2013)
500 000,00	المجموع :

المجموع بالحروف :

خمسة ألف دينار جزائري.

عبد الكلية

قائمة في :

مختصر الالتزامات

المبلغ	نوع الالتزامات
250 000,00	الالتزام الاحتياطي للمداسي الأول لسنة 2013
250 000,00	المجموع :

المجموع بالحروف :
مئتان وخمسون ألف دينار جزائري.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ميزانية الدولة
بطاقة الالتزام

السنة : 2013
مفكرة رقم : 2

المصلحة :
جامعه قائمه
كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير
الوزارة :

تاريخ :
رقم :
تفوية الرقعة المالية :

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX		الموضوع	
الرصيد الجديد	مبلغ التصحية	الرصيد القديم	البند
250 000,00	250 000,00	500 000,00	01
			21.22
			02

ميزانية 2013

ملاحظات المصلحة

عداد و لوازم الاعلام الآلي
اقتناء عتاد الاعلام الآلي

عبد الكلية

قلمة في :

عناصر الالتزام

المبلغ	نوع الالتزامات
244 764,00	<p>منذ طلب رقم: 2013/06 بتاريخ: 2013/06/03</p> <p>Taba Mohamed Informatique, Bureautique Rue Abderahmane Tabouche-GUELMA</p>
244 764,00	المجموع :

المجموع بالحروف :
مئتان وأربعة وأربعون ألف و سبعمائة وأربعة وستون دينار جزائري .

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ميزانية الدولة
بطاقة الالتزام

تصنيف الرقعة المالية	السنة : 2013
رقم :	مذكورة رقم : 3
بتاريخ :	

جسمه مقسمه : المصلحة :
كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير : الوزارة :
تاريخ يدع :

الموضوع		الرقم	القسم	البيد	الرصيد القديم	المبلغ المعنية	الرصيد الجديد
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX الاقتصاد		2	التجارة	01	250 000,00	244 764,00	5 236,00
				02			

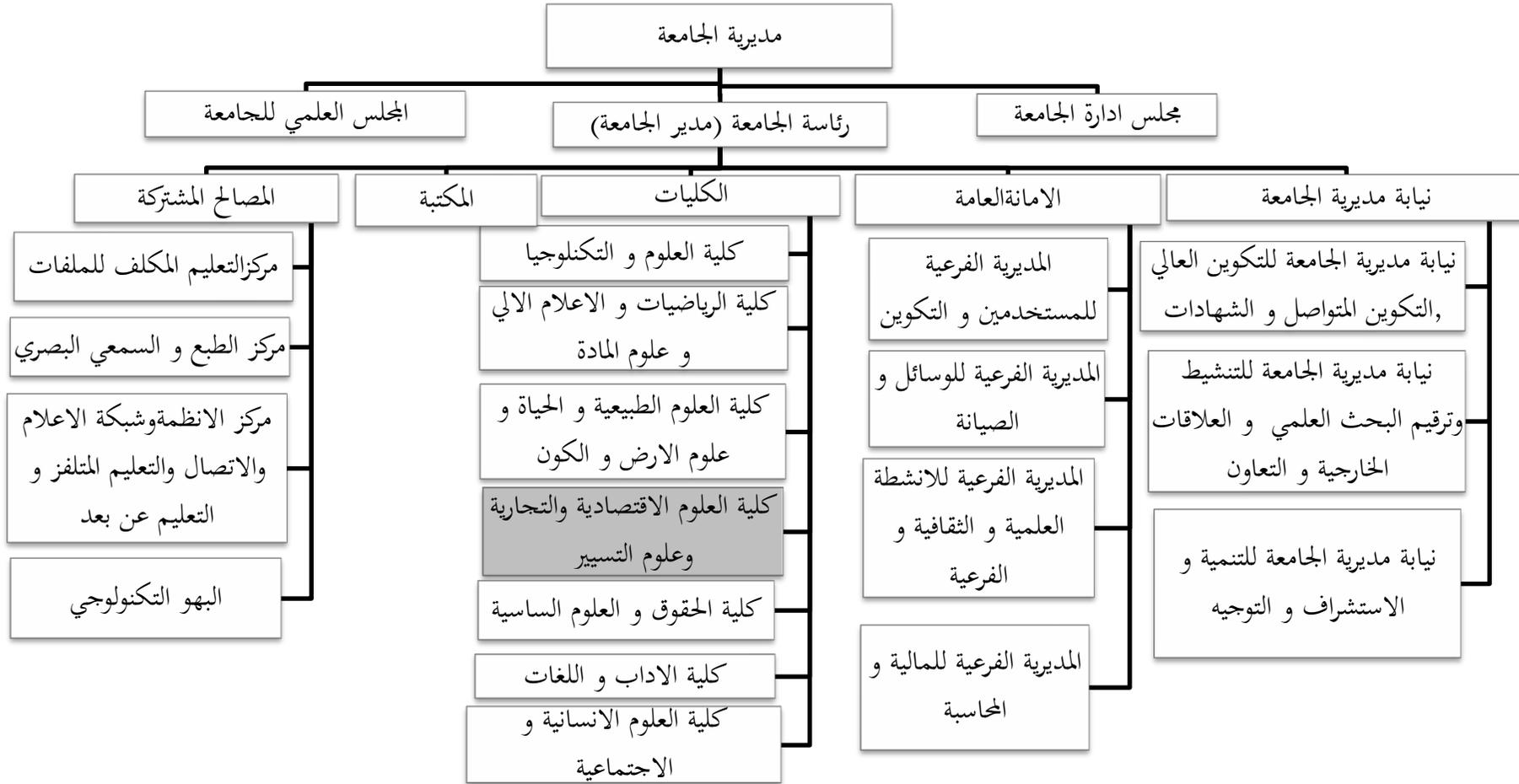
ميزانية 2013

ملاحظات المصلحة

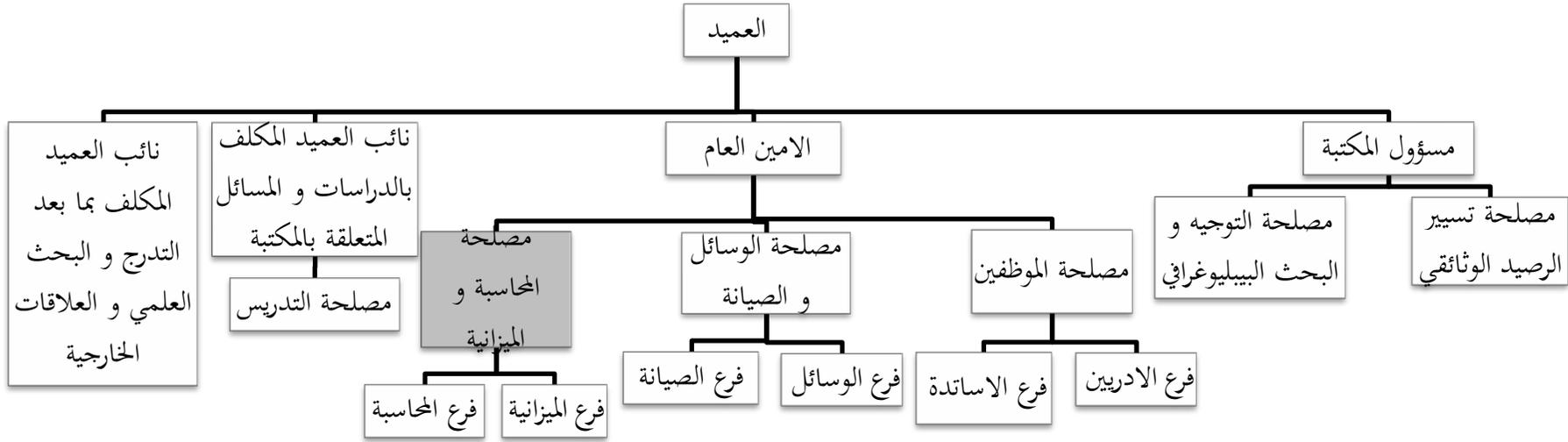
تسمية الالتزام الاحتياطي الأساسي الأول
عقاد و لوائح الإعلام الألي
إقتناء عقاد الإعلام الألي

عبد الكافية

فلمة في :



المصدر: من اعداد الطالبتين بناء على معلومات متحصل عليها من الامانة العامة لجامعة قائله لسنة 2014



المصدر: من اعداد الطالبتين بناء على معلومات متحصل عليها من الامانة العامة للكلية لسنة 2014

الملخص:

تعالج هذه المذكرة موضوع تأثير الرقابة المالية على ترشيد ادارة المؤسسة العمومية و هذا استنادا الى واقع هذه الاخيرة و ما تواجهه من مظاهر الفساد الإداري ، و ابرزها ظاهرة تبديد و اختلاس المال العام.

وباعتبار ان الرقابة المالية والتي تصلح لمواجهة الفساد الاداري فهي المساءلة المالية التي تقوم بها سلطة او هيئة متخصصة لها الصلاحيات الكاملة في مراقبة النفقات و موارد الدولة للتحقق منها و تحليلها من حيث الاقتصاد و الكفاءة و الفعالية لتقييمها ماليا و تقويمها اداريا و قانونيا، وهي بذلك تعد رقابة شاملة و تضمن تحقيق الاهداف العامة و الخاصة من وراء الرقابة المنشودة و اضافة الى الاهداف الاجتماعية.

وهذا بهدف حماية المال العام من جهة و تفعيل تسيير المؤسسة العمومية من جهة اخرى.

الكلمات المفتاحية :

الرقابة ، الرقابة المالية ، مؤسسة عمومية ، ميزانية التسيير ، الصفقات العمومية ، الفساد الاداري.

Résumé :

Ce mémorandum aborde le sujet de l'impact du contrôle financier de la rationalisation de l'administration publique et l'institution basée sur la réalité de la manifestation de la corruption administrative dernier et face , et le phénomène le plus important de Gaspillage et de détournement de fonds publics .

Considérant que le contrôle financier et qui se prêtent à faire face à la corruption sont la responsabilité financière par l'autorité ou l'organisme spécialisé a plein pouvoir de contrôler les dépenses et les ressources de l'État pour la vérification et l'analyse en termes d'économie , d'efficience et de l'efficacité d'une évaluation financière et évalué administratif et juridique , et donc plus contrôle complet et garantir la réalisation des objectifs de public et privé derrière la censure et en plus des objectifs sociaux souhaités .

C'est afin de protéger les fonds publics d'une part et d'activer la conduite de l'établissement public de l'autre .

Mots-clés:

Contrôle, le contrôle financier, une institution publique, la gestion du budget, les marchés publics, la corruption administrative.