



الموضوع

دور الرقابة المالية في ترشيد الإنفاق العمومي في إطار الإصلاح الميزاني في الجزائر

مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية

تخصص: نقود ومالية

إشراف الأستاذ(ة):

محمد علي بلحسن

إعداد الطالب(ة):

مروى حملاوي

السنة الجامعية: 2015-2016

الاهداء

إلى من أعطاني كل شيء دون ملل، وعرفت منه أن بالإرادة والعمل يتحقق الأمل

أبي الغالي أدامه الله ورعاه ليكون منارة دائما في حياتي

إلى التي حملتني وهنا على وهن والتي لو وفيت جميع أهل الأرض حقهم ما وفيت حقها

أمي الغالية حفظها الله لتكون نبيرسا تنير دربي

إلى إخوتي: محمد وليد، محمد إسلام، خلود، عبير وسلمى حفظهم الله

إلى كل الأهل والأقارب والأصدقاء وكافة موظفي الرقابة المالية لولاية بسكرة

إلى كل من ساهم في تلقيني ولو حرف في حياتي

إلى كل من هم في ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي

إلى كل هؤلاء اهدي هذا العمل المتواضع

الشكر

الحمد لله الذي علم بالقلم علم الإنسان ما لم يعلم ، الحمد لله الذي ألهمني الصبر وأنازلي دري وساعدني

على إنجاز هذا العمل المتواضع، ومدني القدرة على إتمامه.

أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى الأستاذ المشرف "محمد علي بلحسن" على كل ما قدمه من توجيهات

ومعلومات لتمكيني من إنجاز هذا البحث العلمي على أكمل وجه

كما أشكر أعضاء لجنة المناقشة لتسخير وقتهم وجهدهم لقراءة هذا العمل.

كما أوجه شكري لكل من ساعدني من قريب أو بعيد ولو بكلمة طيبة أو دعوة صادقة.

الملخص:

تعد الجزائر من بين الدول التي بادرت بإصلاح أنظمة الميزانية بتبني مشروع الإصلاح الميزاني في سبيل إنشاء نظام ميزاني فعال بدلا من النظام التقليدي القائم، الذي يعاني من وجود جملة من النقائص تجعل منه نظاما عاجزا عن التصدي للاختلالات التي يتعرض لها تسيير الأموال العمومية، ومواكبة للتطورات الحاصلة في مجال المالية العمومية ولضمان ترشيد الإنفاق العمومي من خلال استخدام أفضل للموارد العمومية بمراقبة أهداف الإنفاق ونتائجه بدلا من الاهتمام بتحديد أوجه الإنفاق، وبتابع أحدث وأنجح السبل للرقابة المالية للتغلب على الصعوبات التي تحيط بمجال عملها وتحد من فعاليتها، للوصول إلى تحقيق الأداء في تسيير الأموال العمومية لتحقيق الكفاءة والفعالية.

الكلمات المفتاحية:

الميزانية العامة للدولة، النفقات العمومية، الرقابة المالية، ترشيد الإنفاق العمومي، الإصلاح الميزاني.

Résumé:

L'Algérie est l'un des pays qui ont initié la réforme du système budgétaire d'adopter le projet de réforme du budget afin de créer un système budgétaire efficace au lieu du système traditionnel existant, qui souffre de la présence d'un certain nombre de lacunes qui le rendent incapable de remédier aux déséquilibres rencontrés par la gestion des fonds publics, et se tenir au courant du système de développements dans le domaine de finances publique, et de veiller à la rationalisation des dépenses publiques grâce à une meilleure utilisation des ressources publiques pour surveiller les objectifs et les résultats des dépenses plutôt que sur l'identification des objets de dépense, et suivre aussi les moyens les plus récentes et les plus réussis de contrôle financier pour surmonter les difficultés qui entourent le domaine de leur travail et de limiter leur efficacité, pour avoir accès à la réalisation de la performance dans la gestion des fonds publics pour atteindre l'efficacité et l'efficience

Mots clés:

Le budget de l'Etat, les dépenses publiques, le contrôle financier, la rationalisation des dépenses publiques, la réforme budgétaire.

تعتبر الدولة الحديثة نتاج عدة تطورات تاريخية طويلة حيث قطعت أشواطاً كبيرة ولعبت أدواراً مختلفة فمن دورها كحارسة تقوم بالوظائف التقليدية من دفاع وأمن وعدالة إلى دولة متدخلة في النشاط الاقتصادي هدفها تحقيق الرفاهية العامة، ثم إلى دولة منتجة مسؤولة بشكل مباشر عن الإنتاج والتوزيع.

انعكس هذا التطور بصفة خاصة على النفقات العمومية، الذي أدى إلى زيادتها نظراً للأهمية التي تكتسبها فهي تعتبر وسيلة هامة للدولة لممارسة سلطتها وسيادتها، والأداة التي تستخدمها لتحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، ومع زيادة الطلب على حاجات الحياة الأساسية من صحة تعليم وأمن وغيرها زاد الإنفاق العمومي لتلبية هذه الحاجات، وفي ظل ندرة الموارد أو غياب إستراتيجية واضحة لتوجيهها نحو مقاصد تحقيق الأهداف المسطرة، ظهرت الحاجة إلى إرساء نظام كفيل بالنظر في الاستعمال الحسن لهذه الموارد .

من هذا المنطلق برزت الرقابة على النفقات العمومية التي يفترض أن تحيط بالظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الأموال العمومية، من خلال إجراء مسح شامل للعمليات التي تم إجراؤها من قبل الهيئة الخاضعة للرقابة لضمان استخدامها للأموال العمومية استخداماً عقلانياً ورشيداً يسهل للدولة من تطبيق سياسة تنموية شاملة من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

تعد الجزائر من بين الدول التي عرفت ازدياداً كبيراً في النفقات العمومية خصوصاً بعد اعتمادها على برامج تنموية متعددة، استدعى ضرورة التفكير في عملية ترشيد النفقات العمومية والتقليل من النفقات غير المنتجة عن طريق إدارة جيدة للإنفاق تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من المعايير التي يمكن أن تقلل من الهدر وتسمح بضمان مردودية أفضل له بما يحقق الأهداف التنموية، وعليه شرعت وزارة المالية بإحداث مجموعة من الإصلاحات لتحديث نظام تسيير النفقة العمومية من خلال مشروع الإصلاح الميزاني، والتي جندت لها الدولة وسائل مادية وبشرية معتبرة من أجل تطبيق هذا المشروع.

مما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما هو الدور التي تقوم به الرقابة المالية لتحقيق الاستعمال الرشيد للأموال العمومية في إطار الإصلاح الميزاني في الجزائر؟

وتتفرع الإشكالية إلى الأسئلة الفرعية الآتية:

- فيما تتمثل أهمية النفقات العمومية؟

- فيما تتمثل علاقة الرقابة المالية بعملية ترشيد الإنفاق العمومي ؟
- ماهو انعكاس الإصلاح الميزاني على الرقابة المالية في الجزائر؟

أولاً: فرضيات الدراسة

- للإجابة عن الإشكالية والأسئلة الفرعية يتم الاعتماد على الفرضيات التالية:
- تعتبر النفقات العمومية أداة تدخل الدولة في مختلف الميادين لتحقيق أهدافها.
- يمكن نجاح عملية ترشيد الإنفاق العمومي في ظل عدم وجود نظام رقابي فعال.
- يتيح الإصلاح الميزاني في الجزائر انتقال الرقابة المالية من رقابة المشروعية فقط إلى رقابة المشروعية ورقابة الأداء.

ثانياً: أسباب اختيار موضوع الدراسة

- تم اختيار موضوع الدراسة بغية تحقيق ما يلي:
- البحث عن قيمة مضافة لموضوع الرقابة المالية، حيث أن الرقابة المالية وآليات تسييرها في إطار ترشيد النفقات وحماية الأموال العمومية تكتسي أهمية بالغة في أدبيات المالية العمومية نظراً للمستجدات التي تطرأ على منظومتها.
- التعريف بالمكونات التي يحتويها مشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر.
- ملاءمة الموضوع مع تخصص الطالبة.

ثالثاً: أهداف وأهمية الدراسة

- يمكن توضيح أهداف هذه الدراسة في النقاط التالية:
- تسليط الضوء على الرقابة المالية والدور الذي تلعبه في الحفاظ على الأموال العمومية، من خلال إبراز مفهومها وأنواعها والتعرف على أجهزتها المختلفة في الجزائر.
- الوقوف عند النقائص التي تكتنف عمل أجهزة الرقابة المالية في الجزائر.
- التعرف على مختلف الجهود المبذولة في الجزائر لإصلاح نظام الرقابة المالية في إطار مشروع الإصلاح الميزاني.

أما عن أهمية الدراسة فتنبع من دور الرقابة المالية في مجال الإنفاق العمومي الذي وجب الوقوف عليه خاصة بعد تنامي وانتشار ظاهرة الفساد المالي الذي أدى إلى تبديد الأموال العمومية، إلى جانب الوضعية

الاقتصادية التي تمر بها الجزائر في هذه الفترة التي تعود إلى انخفاض عوائدها من الثروة النفطية بسبب انخفاض أسعارها في السوق العالمية والمناداة بضرورة ترشيد الإنفاق العمومي.

رابعاً: منهج الدراسة والأدوات المستخدمة

تستدعي طبيعة هذه الدراسة ومن أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة واثبات الفرضيات تم الاعتماد على المنهجين الوصفي والتحليلي، فالمنهج الوصفي يعتمد عليه في إطار التعرض للمفاهيم العامة والمتعلقة بالميزانية العامة للدولة والنفقات العمومية، وفهم النصوص التشريعية والتنظيمية لعملية الرقابة المالية، أما المنهج التحليلي يتيح لنا النظر إلى الموضوع من جميع جوانبه والقيام بتحليل كافة عناصره من خلال تحليل مختلف مكونات مشروع الإصلاح الميزاني، وبيان نقائص النظام الرقابي الحالي ومدى تطوره في إطار مشروع الإصلاح.

أما عن الأدوات المستخدمة في هذه الدراسة تمثلت في:

- البحث المكتبي لمختلف المراجع من كتب، مذكرات وأطروحات.
- البحث عبر شبكات الأنترنت.
- الملتقيات، المؤتمرات، المجلات، والمحاضرات المنشورة في هذا المجال.
- النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة المالية.

خامساً: تقسيمات الدراسة

تحتوي هذه الدراسة على ثلاث فصول، حيث يخصص الفصل الأول للتعريف بالميزانية العامة للدولة مبادئها ومراحلها، وكذلك التعريف بالنفقة العمومية ومعرفة مراحل تنفيذها.

أما في الفصل الثاني فسوف يتم التعرض فيه إلى الرقابة المالية ومختلف أجهزتها في الجزائر وإجراءاتها وكذا الدور الذي تلعبه الرقابة المالية في مجال الإنفاق العمومي.

بينما الفصل الثالث سيتم التطرق فيه إلى دراسة مشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر من خلال تقديم للمشروع، عرض المحاور الأساسية له وكذا التعرف على مختلف الإجراءات الرقابية التي جاء بها هذا الإصلاح.

سادسا: مرجعية الدراسة

من خلال عملية البحث عن الدراسات السابقة من أطروحات ومذكرات التي تناولت إحدى جوانب موضوع الدراسة مكنت من الحصول على دراسات يمكن ترتيبها حسب علاقتها بالموضوع كما يلي:

الدراسة الأولى: فاطمة مفتاح، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010 - 2011. تطرقت هذه الدراسة إلى دراسة وتحليل مشروع الإصلاح الميزاني وتبيان النقائص الواردة على النظام الميزاني الحالي، ومقارنة أسس النظام المقترح في إطار الإصلاح الميزاني ببعض المعايير الدولية لنظام الميزانية السليم. خلصت إلى أنه لانجاح هذا الإصلاح لابد من توفر الشروط الضرورية التي تساهم في انجاحه، ومن بينها الاستفادة من التجارب السابقة وتوفير الوسائل الحديثة في مجال الإعلام والاتصال.

الدراسة الثانية: نسيمة كموش، رقابة المطابقة ورقابة التقييم على النفقات العمومية بين التوافق والتناقض مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012-2013. تطرقت هذه الدراسة إلى عرض وتحليل نظام الرقابة في الجزائر ومقارنته مع بعض التجارب الدولية خاصة التجربة الفرنسية التي استندت الجزائر منها معظم تشريعاتها وتنظيماتها. خلصت إلى الدعوة لضرورة التخلي على رقابة المطابقة وتبني رقابة التقييم لتحقيق الكفاءة والفعالية في تسيير السياسات العمومية.

الدراسة الثالثة: سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة تلمسان، الجزائر 2010-2011.

اعتمدت هذه الدراسة على توضيح الأساليب الرقابية من وجهة نظر المشرع الجزائري، ومقارنة الأساليب الرقابية في الشريعة الإسلامية مع الآليات المستحدثة في مجال الرقابة على المال العمومي في النظام الوضعي وابرز كيفية الاستفادة من هاذين الأسلوبين.

خلصت إلى ضرورة انتهاج الأساليب والمعايير الدولية في مجال الرقابة المالية، وكذا الاستفادة من أساليب الشريعة الإسلامية في ذلك.

الدراسة الرابعة: عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه علوم غير منشورة في علوم التسيير ، جامعة باتنة، الجزائر 2014-2015.

بينت هذه الدراسة واقع الرقابة المالية على البلديات في الجزائر بالتطرق لدور أجهزة الرقابة المالية المعنية بذلك بالإضافة إلى المعوقات التي تحول دون فعاليتها. دعت لتذليل الصعوبات ووضع الحلول الكفيلة بالتغلب عليها معالجتها والعمل على تحديثها لمواكبة مختلف التطورات التي عرفت الرقابة المالية في القطاع الحكومي.

الدراسة الخامسة: محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام غير منشورة، جامعة الجزائر 1، 2011-2012.

توصلت هذه الدراسة إلى جملة من الجوانب الإيجابية والكثير من الجوانب السلبية فيما يتعلق بالرقابة على تنفيذ النفقات العمومية تنظيمًا وهدفًا، ومن بين السلبيات التي تم التعرض لها عدم تمتع أجهزة الرقابة خاصة الداخلية منها بالاستقلال الكافي للقيام بالرقابة على تنفيذ النفقات العمومية، فهي دائما تكون تابعة عضويا إلى جهة تأتمر بأوامرها، مما ينقص من فاعلية ونجاعة رقابتها.

ما يميز دراستنا عن باقي الدراسات السابقة أنها دراسة تهدف إلى ربط العلاقة بين الإصلاح الميزاني ودور الرقابة المالية في مجال الإنفاق العمومي في إطاره بما يضمن الاستعمال الرشيد للأموال العمومية من خلال الاعتماد على رقابة الأداء، أي دراسة هذا الموضوع من وجهة نظر اقتصادية، عكس بعض الدراسات التي اهتمت بتحليل الأساليب الحديثة للرقابة المالية وكيفية الاستفادة من بعض التجارب الدولية في هذا المجال وكذا كيفية الاستفادة من المنظور الإسلامي للرقابة على الأموال العمومية، وبعض الدراسات ركزت على الجانب القانوني للرقابة المالية.

سابعاً: صعوبات الدراسة

من خلال انجاز هذه الدراسة تم مواجهة الصعوبات التالية:

- نقص المعلومات الكافية حول موضوع الإصلاح الميزاني.
- تشعب موضوع الدراسة وتداخله مع عدة تخصصات: المالية العمومية، المحاسبة العمومية والعلوم القانونية مما تطلب جهودات كبيرة لمحاولة إيصال المعلومات بوضوح.
- صعوبة استخراج المادة العلمية من النصوص القانونية.

الفصل الأول:

مدخل لدراسة الميزانية العامة للدولة والنفقات العمومية

تمهيد:

تعتبر الميزانية العامة للدولة أداة مهمة في يد الدولة، فهي تعبر عن النشاط المالي لها، الذي يسير وفق برنامج محدد بصورة دقيقة يشمل مجموع نفقاتها وإيراداتها التي تقررها مسبقا، ويمكن اعتبار هذه الوثيقة المحور التي تدور حوله أعمال الدولة ونشاطها في جميع الميادين.

تعد النفقات العمومية الوسيلة الأساسية التي يقوم عليها تدخل الدولة في جميع المجالات المختلفة والتي تحقق أهدافها الرئيسية، وتترجم سياسة الحكومة وكافة جوانب الأنشطة العمومية، ومن هنا تستمد عملية تنفيذ النفقات العمومية أهميتها، لذا أحاطها المشرع بقواعد وإجراءات صارمة تنظمها، يتولى تنفيذها على عدة مراحل أعوان مختصين ينص عليهم القانون.

سيتم التطرق في هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- المبحث الأول: الإطار النظري للميزانية العامة للدولة.
- المبحث الثاني: النفقات العمومية وأسباب تزايدها.
- المبحث الثالث: تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر.

المبحث الأول: الإطار النظري للميزانية العامة للدولة

إن الميزانية العامة للدولة تعتبر من بين أهم الأدوات الأساسية التي تعبر عن النشاط الاقتصادي وتؤثر فيه حيث نجد الدولة كثيرا ما تلجأ إليها من أجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة. سيتم التطرق في هذا المبحث إلى مفهوم الميزانية العامة للدولة في المطلب الأول، وإلى مبادئ الميزانية العامة للدولة في المطلب الثاني، أما المطلب الثالث فسيتحدث عن دورة الميزانية العامة.

المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة للدولة

يرتبط مفهوم الميزانية العامة للدولة بجملة من التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما يرتبط بالنصوص التشريعية التي تختلف بطبيعتها من دولة إلى أخرى¹، كما تتميز بخصائص متعددة تميزها وتجعلها ذات أهمية كبيرة.

أولاً: تعريف الميزانية العامة للدولة

تختلف تعاريف الميزانية من دولة إلى أخرى، ويبقى التركيز دائما على مضمونها من نفقات وإيرادات، وتعني كلمة ميزانية في اللغة العربية عدة معاني منها المقابلة، المساواة والكيل بين شيئين متقابلين، مشتقة من كلمة ميزان والذي يعني العدل والمقدار.

استخدم لفظ الميزانية لأول مرة في بريطانيا ويقصد به الحقيبة التي يحمل فيها وزير الخزانة بيان الحكومة من موارد الدولة وحاجاتها إلى البرلمان، ثم استخدم بعد ذلك للإشارة إلى مجموعة الوثائق التي تحتويها حقيبة وزير الخزانة، أي الخطة المالية للحكومة وهو بصدد تقديمها للبرلمان للحصول على موافقة الهيئة التشريعية.² لذا فإن تعريفات الميزانية العامة للدولة تعددت بين التعريفات التشريعية، وتعريفات في كتب المالية العمومية.

أ- تعريف الميزانية في التشريعات الحكومية:

أوردت تشريعات بعض الدول تعريفات متعددة للميزانية منها:

- تعريف القانون الفرنسي للميزانية العامة بأنها: "الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وواراداتها ويؤذن بها، ويقرها البرلمان في قانون الميزانية الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية".
- تعريف القانون الأمريكي للميزانية العامة بأنها: "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وواراداتها، بموجب القوانين

¹ جمال لعامرة، تطور فكرة ومفهوم الميزانية العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول، نوفمبر 2001 ص110.

² حكيم بوجطو، الموازنة العامة وآفاق العصرية، حالة الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي المدية، الجزائر، 2007-2008، ص4.

المعمول بها عند التقديم، واقتراح الجباية المبسطة فيها".¹

- عرف النظام البريطاني الميزانية العامة على أنها: " تقدير للإيرادات المنتظرة في السنة القادمة والمصروفات التي ستتحمل بها هذه الإيرادات"

- أما في مصر فإن قانون الميزانية العامة قد عرفها كما يلي: " هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة".²

ب- تعريف الميزانية في التشريع الجزائري

عرف المشرع الجزائري الميزانية العامة للدولة كما يلي:

- "تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".³

- "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأس المال وترخص بها".⁴

ج- تعريف الميزانية العامة للدولة في كتب المالية العمومية

من المنفق عليه بين كتاب المالية العمومية أن الميزانية العامة للدولة هي عمل سياسي يعبر عن فلسفة الدولة السياسية والاقتصادية، وحيث مفهوم الدولة وفلسفتها تطور مع قد مرور الزمن، فإن هذا التطور كان لابد أن يؤثر في الميزانية العامة للدولة أين تعددت تعاريفها بين التقليدية والحديثة منها⁵، فالتعاريف التقليدية لم تحدد دور الدولة في النشاط الاقتصادي فمنها أنها " توقع وإجازة للنفقات العمومية والإيرادات العمومية على مدة مستقبلية غالبا ما تكون سنة".⁶ أو أنها " القائمة التقديرية للنفقات والإيرادات الحكومية عن فترة مالية مقبلة غالبا ما تكون سنة".⁷

أما التعاريف الحديثة تتجاوز بمضمونها الخصائص التقليدية لها لتشير صراحة إلى الغاية الاقتصادية

¹-جمال لعامرة، مرجع سابق، ص112.

²- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2015، ص145.

³- المادة 06 من القانون رقم 84-17 مؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 28، 1984.

⁴-المادة 03 من القانون رقم 90 - 21 مؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 35، 1990.

⁵- عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص504.

⁶- محمد الصغير بعلي، و يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص87.

⁷- محمد البنا، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، 2009، ص45.

والاجتماعية للميزانية العامة للدولة فعرفت على أنها: "مجموعة من التقديرات المعتمدة لنفقات الدولة وإيراداتها عن سنة مالية قادمة ويهدف وضع خطة مالية واقتصادية وطبقا للسياسة العامة للدولة ووفقا لمجموعة من القوانين واللوائح المالية"¹، أو أنها "خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة غالبا ما تكون سنة واحدة، ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها"².

ثانيا: خصائص الميزانية العامة للدولة

يستخلص من التعاريف سابقة الذكر أن الميزانية العامة للدولة تتميز بالخصائص التالية:³

أ- **الطابع التشريعي:** تعتبر الميزانية العامة للدولة جزء لا يتجزأ من قانون المالية، فتشكل وثيقة تشريعية تقوم الحكومة بإعدادها ثم عرضها على الهيئة التشريعية لمناقشتها والتصديق عليها، وينتج عن إضفاء الطابع التشريعي على الميزانية العامة أنه لا يمكن مراجعتها أو تعديلها إلا بإتباع نفس الإجراءات التي وضعت بموجبها، أي يستوجب إعداد قانون لتعديلها وعرضه على البرلمان للمصادقة عليه.

ب- **الطابع التقديري للميزانية:** تحدد الحكومة بواسطة الميزانية العامة المبالغ المالية المحتمل تحقيقها في مجال الإنفاق والجباية خلال مدة معينة، ونظرا لكونها وثيقة تقديرية فإنها لا تعطي أرقاما يقينية وإنما أرقام احتمالية. تتميز الميزانية العامة للدولة كوثيقة تقديرية عن الحساب الختامي للميزانية أو قانون ضبط الميزانية الذي بموجبه تحديد الإيرادات التي تحصلت عليها الدولة فعلا والنفقات التي صرفتها خلال سنة مالية.

ج- **الطابع الترخيصي:** تحضر الميزانية العامة للدولة من طرف الحكومة التي لا يجوز لها تنفيذها إلا بعد أن تصوت عليها الهيئة التشريعية، ويترتب عن هذا التصويت منح ترخيص للحكومة للقيام بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات المقيدة في الميزانية، ولا بد أن يتم هذا الترخيص قبل بداية السنة المالية التي تنطبق عليها الميزانية العامة للدولة، وقد تتطابق السنة المالية مع السنة الميلادية أو الهجرية، كما قد تبدأ وتنتهي بتاريخ آخر خلال السنة.

ثالثا: أهمية الميزانية العامة للدولة

الميزانية العامة للدولة ليست مجرد أرقام وجدول للنفقات والإيرادات ومحاولة تحقيق التوازن بينهما، وإنما تتضمن منهاج الحكومة الشامل لسياستها، ومن هنا تبرز أهميتها من كونها تعبر عن أهداف الدولة وبواسطتها يبرز دور

¹ -محمد جمال علي هلاي، المحاسبة الحكومية، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2002، ص60.

² - محمد جمال ذينبات، المالية العامة والتشريع المالي، دار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003 ص266.

³ - بشير بلس شاولس، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص.ص28-29.

الدولة في التأثير على تلك الأنشطة، وتتجلى في:¹

أ- أهمية الميزانية العامة للدولة الاقتصادية والمحاسبية: لقد أصبحت الميزانية العامة في المالية الحديثة أهم وثيقة اقتصادية تملكها الدولة، لكونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في تخصيص الموارد العمومية على مستوى التوظيف والنمو والاستقرار الاقتصادي، وتوزيعها داخل الاقتصاد.

كما تعكس الميزانية العامة فلسفة النظام وذلك من خلال نفقاتها وإيراداتها، فالتوسع في نفقات القطاع العام يشير إلى توسع دور الدولة في الاقتصاد وأن ازدياد نسبة مساهمة هذا القطاع في الإيرادات العمومية يعكس توجه الدولة إلى إتباع سياسة الاقتصاد الموجه، أما إذا كان دور الدولة محددا ونسبة مساهمة كبيرة في الإيرادات العمومية فهذا يشير إلى أهمية دور القطاع الخاص في الاقتصاد وتوجه الدولة نحو سياسة اقتصاد السوق فالعلاقة وثيقة بين النشاط المالي للدولة (الميزانية) والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وانكماش ... إن أهمية الميزانية من الناحية المحاسبية تبدو واضحة فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمسائها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمكّن لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقا لطريقة ومدة اعتماد الميزانية، كما يمكن عن طريق النظام المحاسبي استخراج الحساب الختامي للميزانية العامة، والذي يتضمن الإيرادات والمصروفات الفعلية التي حصلت أو صرفت خلال السنة المالية، وهكذا تظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للميزانية العامة في مراحلها المتعددة لاسيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الميزانية.

ب- أهمية الميزانية العامة للدولة السياسية: لقد أصبحت للميزانية أهمية سياسية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية، حيث تعتبر إحدى أدوات المؤسسات السياسية المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها من جهة، والمحافظة عليها من جهة أخرى، عن طريق تعديل الاعتمادات أو رفضها وإخضاعها للرقابة الدائمة، كما تعني الميزانية أيضا السلطة السياسية التي ارتضاها الشعب لنفسه.

ج- أهمية الميزانية العامة للدولة الاجتماعية: تستخدم الميزانية العامة كأداة لتحقيق أغراض اجتماعية، لأنها تعمل على تحقيق التوازن الاجتماعي والقضاء على التفاوت بين دخول الأفراد... معتمدة في ذلك على الضرائب في المقام الأول ثم إعاناتها إلى الأفراد في المقام الثاني، كما أن بعض النفقات العمومية تكون له آثارا توزيعية على الدخل الحقيقي مثالها النفقات العمومية على الخدمات التعليمية والصحية.

¹ - مسعود درواسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي (حالة الجزائر 1990-2004)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص. ص 136-137.

المطلب الثاني: مبادئ الميزانية العامة للدولة

توجد عدة مبادئ تقوم عليها الميزانية العامة للدولة ويتعين مراعاتها عند تحضيرها، الهدف منها وضع إطار عام يحدد الآليات التي تخدم الميزانية، إلا أن هناك خروج عن بعض هذه المبادئ نتيجة لما لحق الفكر المالي من تطور وهذا حتى تتكيف مع المالية الحديثة.¹

أولاً: مبدأ سنوية الميزانية

يقصد بمبدأ سنوية الميزانية أن مدة تنفيذ الإيرادات والنفقات المفتوحة في الميزانية تحدد بسنة واحدة وفي نهاية كل عام تقفل الحسابات وتفتح ميزانية جديدة مدتها عام.

تختلف بداية السنة المالية ونهايتها باختلاف الدول، ولا يشترط أن تكون بداية السنة المالية أو نهايتها متوافقة مع بداية ونهاية السنة الميلادية أو الهجرية، وإنما يشترط أن يكون هناك تاريخ ثابت معروف لبداية ونهاية السنة المالية، غير أن معظم دول العالم تتطابق السنة المالية مع السنة الميلادية.

لقد ظهرت استثناءات لمبدأ سنوية الميزانية العامة للدولة أهمها:²

أ- الميزانيات الشهرية (الإثني عشر المؤقت): هي ميزانيات شهرية مؤقتة تسمح بموجبها السلطة التشريعية أن تقوم بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية المقبلة ريثما يتم إقرار الميزانية السنوية من طرف البرلمان.

ب- الاعتمادات الإضافية: هي المبالغ التي تصادق عليها السلطة التشريعية لاحقاً إلى الميزانية المعتمدة سابقاً ويطلق عليها في الجزائر الاعتمادات التكميلية.

ج- ميزانية الدورة الاقتصادية: تهدف إلى التأثير في الحالة الاقتصادية، حيث تناسب الدول صغيرة الحجم.

د- اعتمادات الدفع: اعتمادات المشاريع التي تتجاوز مدتها السنة المالية، وبالتالي يتم أخذ الموافقة من السلطة التشريعية على الحصة السنوية من هذه الاعتمادات، والتي تسمى باعتمادات الدفع.

ثانياً: مبدأ وحدة الميزانية

يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تدرج كافة نفقات الدولة وإيراداتها في ميزانية واحدة التي تنظم في جدولين الأول يتضمن كافة الإيرادات مهما كان مصدرها والثاني كافة النفقات مهما كانت الجهة التي تقوم بها.³

إن هذا التعريف لمبدأ وحدة الميزانية ينطوي على فكرتين أساسيتين، من جهة ينطوي على فكرة وحدة المستند

¹ محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير غير منشورة، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 1998-1999، ص 29.

² حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 9.

³ بشير بلس شاوش، مرجع سابق، ص 80.

من خلال إدراج مجموع النفقات ومجموع الإيرادات في مستند واحد ومن جهة أخرى ينطوي على فكرة وحدة التصويت على الميزانية من خلال إخضاع مجموع النفقات ومجموع الإيرادات لموافقة البرلمان الذي يصوت عليهما في نفس الوقت.¹

ظلت هذه القاعدة محترمة إلى غاية الحرب العالمية الأولى التي أفرزت ضرورة وضع ميزانيات مستقلة عن الميزانية العامة للدولة لمواجهة آثار الحرب، أوجب تكييفها خاصة لهذا المبدأ، وهكذا نشأت فكرة استثناءات في هذا المبدأ.²

يمكن ذكر هذه الاستثناءات فيما يلي:³

- **الميزانيات المستقلة:** هي ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة، تعود إلى مؤسسات مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

- **الميزانيات الاستثنائية:** هي ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة وتتضمن نفقات وإيرادات استثنائية لمشاريع إنمائية عامة.

- **الميزانيات الملحقة:** هي عبارة عن ميزانية المرفق العام ذات الطابع الصناعي والتجاري وذلك بغرض إدارة أمواله الذاتية بتطبيق أحدث الأساليب الإدارية بشكل منفصل عن ميزانية الدولة.

- **حسابات الخزينة الخاصة:** وتشمل هذه الحسابات على جميع العمليات المالية المترتبة عن خروج أو دخول الأموال إلى الخزينة العمومية بصورة غير نهائية، ويتم محاسبتها بشكل منفصل حتى تكون الميزانية العامة أكثر وضوحاً، وبشكل هذا الاستثناء وسيلة فنية تؤدي إلى إظهار المركز المالي على حقيقته دون المساس بقاعدة الوحدة.

ثالثاً: مبدأ الشمولية

يراد بهذا المبدأ أن تشمل وثيقة الميزانية العامة للدولة كافة تقديرات النفقات والإيرادات دون إجراء مقاصة بينهما ويبرر هذا الالتزام لاعتبارات سياسية ومالية، وتسمح هذه القاعدة برؤية واضحة وإجمالية تظهر كافة تقديرات النفقات والإيرادات، التي تؤدي إلى تسهيل عملية رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وإحكامها ومحاربة جميع أوجه الإسراف الحكومي في الإنفاق العمومي.⁴

2005، ص 85.

¹ - مهدي محفوظ، علم المالية العامة

² - محمد عبد المؤمن، مرجع سابق، ص 31.

³ - حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 11.

⁴ - المرجع نفسه، ص 10.

يعتبر مبدأ الشمولية مكمل لمبدأ الوحدة، ويشتركان في بعض الاستثناءات كما أن هذا المبدأ يقوم على قاعدتين هما:¹

- قاعدة المنتج الخام: أي أن الإيرادات والنفقات تسجل بمبلغها الخام (عدم المقاصة)؛
- قاعدة عدم التخصيص: أي أن مجموع الإيرادات تخصص لتغطية مجموع النفقات (عدم تخصيص الإيرادات). نتيجة لما يمتاز به مبدأ شمولية الميزانية فإن جميع الدول أخذت به، إلا أنه هناك بعض الاستثناءات لينسجم مع بعض العمليات المالية للدولة منها:²
- المبالغ التي تدفعها البلديات إلى الدولة مساهمة منها في نفقات معينة وتسمى بأموال المساهمة، إن هذه الأموال لا يجوز أن تصرف في غير الوجهة التي خصصت لها.
- تخصص إيرادات بعض المؤسسات العمومية ذات الطابع الاستثماري والتجاري كالسكك الحديدية والهاتف والكهرباء لنفقاتها الخاصة في ميزانية مستقلة أو ملحقة بالميزانية العامة للدولة.
- تخصص إيرادات بعض الرسوم لتسديد دين عمومي كما حصل في بعض الدول أو تخصيص بعض الإيرادات لغايات اقتصادية واجتماعية وثقافية وعمرانية.

رابعا: مبدأ التوازن

يقصد بالتوازن في الميزانية هو تساوي الإيرادات مع النفقات، أي أن مجموع الإيرادات يجب أن يكون متساويا مع مجموع النفقات، وإذا كانت الميزانية إيراداتها أكبر من نفقاتها فإنه في هذه الحالة تعتبر الميزانية بها فائض إيرادات أي بها فائض، إلا أن العرف الذي جرى به قانون المالية يعتبرها في حالة توازن وخاصة إذا كان الفائض قليلا.

أما إذا كان العكس أي أن نفقات الميزانية أكبر من إيراداتها ففي هذه الحالة يكون هناك فائض نفقات وهنا تكون أمام حالة العجز لأنه في هذه الحالة تضطر الدولة إلى الأخذ من المال الاحتياطي أو الاقتراض لسداد هذا العجز.

كانت النظرية التقليدية تؤمن بتوازن الميزانية العامة للدولة، وأن النفقات العمومية تكون في حدودها الدنيا وبالتالي الإيرادات هي الأخرى تكون في حدودها الدنيا، فالميزانية حسبهم لا تعدو إلا أن تكون مجرد بيان حسابي تقديري متوازن لمتطلبات الدولة الإنفاقية ووسائل تدبير الأموال اللازمة لهذا الإنفاق خلال فترة مقبلة

¹ - جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص123.

² - سليمة بوشنطر، المحاسبة العمومية ودورها في حماية أملاك الدولة (دراسة حالة إقامة جامعية)، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة الجزائر 03، 2010-2011، ص42.

دون مراعاة لأي من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية.¹

أما الدول الحديثة وبغض النظر عن النظام الاقتصادي السائد بها فهي تتفق إنفاقاً استهلاكياً، استثمارياً بالإضافة إلى الإنفاق التمويلي حتى وإن كان ذلك على حساب توازن الميزانية، ويعود ذلك إلى توازن الميزانية هو حسابي لا يأخذ بعين الاعتبار وظائف الدولة التي تفرضها الحالة الاقتصادية للبلاد، كما أن هذا التوازن هو وسيلة وليس غاية، ويكون التوازن المالي هو جزء من التوازن الاقتصادي ووسيلة لتحقيقه.

لهذا يمكن القول أن توازن الميزانية هو حسابي أكثر منه فعلي، وتقديري أكثر منه واقعي، وهذا التوازن لا يظهر إلا عند اعتماد الميزانية من طرف البرلمان.²

المطلب الثالث: دورة الميزانية العامة للدولة

تعرف دورة الميزانية العامة بأنها تلك المراحل المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة وهذه المراحل متباعدة في جميع الأنظمة المالية للدول ويبقى الاختلاف في توزيع المستويات في كل مرحلة.

أولاً: مرحلة إعداد الميزانية العامة للدولة (التحضير)

تعتبر مرحلة إعداد الميزانية العامة للدولة المرحلة الأولى من مراحل دورة الميزانية العامة، وهي من أهم المراحل التي تمر بها الميزانية العامة لكونها تتضمن التعرف على الأهداف الرئيسية والفرعية لكل وحدة حكومية ضمن هيكل الدولة وفي ضوء الأهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة البلد.³

إن الإجراءات المتعلقة بإعداد الميزانية العامة للدولة يمكن حصرها في خمس مراحل وهي:⁴

أ- إعداد إطار مشروع الميزانية العامة للدولة: يتولى وزير المالية باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية إعداد هذا الإطار، والذي يتضمن اتجاهات السياسة المالية، وإمكانيات الخزينة العمومية في ضوء مصادر التمويل الداخلية والخارجية، ومتطلبات الإنفاق العمومي، مع ربط ذلك بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ب- إصدار منشور الميزانية العامة للدولة: تتولى وزارة المالية إصدار هذا المنشور وإرساله إلى جميع الوزارات والهيئات العمومية، الذي يتضمن الخطوط العريضة لإعداد مشروع الميزانية مع بيانات عن عناصر السياسة المالية للسنة المقبلة مع مطالبة هذه الجهات بإرسال تقديراتها لإيراداتها ونفقاتها عن السنة المالية المقبلة

¹ - علي عبد الله، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص35.

² - مسعود درواسي، مرجع سابق، ص143.

³ - حسن عبد الكريم سلوم، ومحمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة (دراسة ميدانية للموازنة العراقية)، مجلة الإدارة والاقتصاد، العراق، العدد الرابع والستون، 2007، ص101.

⁴ - محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، دار المعترف للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص143.

في موعد يحدده وزير المالية لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المحدد.

ج- إعداد مشروعات ميزانيات الوزارات والهيئات العمومية: تقع هذه المسؤولية على الأجهزة الإدارية وغالبا ما تكون دائرة مختصة لهذا العمل تكون مستقلة عن باقي الدوائر الأخرى، التي تتولى إعداد مشروع الميزانية الخاصة بالوزارة أو الهيئة المعنية ضمن إرشادات عامة وفي نطاق السياسة الاقتصادية التي تستهدفها الحكومة.

د- مناقشة مشروعات ميزانيات الوزارات والهيئات العمومية: بعد أن تصل كافة تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة، فتتم مراجعتها من الناحية الفنية والمحاسبية، ثم تقوم وزارة المالية بإضافة تقديرات نفقاتها بالإضافة إلى إيرادات الدولة التي تحصلها المصالح التابعة لها.

هـ- إعداد الإطار النهائي للميزانية العامة للدولة: تتولى إدارة الميزانية بوزارة المالية جمع كافة التقديرات وتنسيقها، ويكون مشروع الميزانية الذي يرسل إلى اللجنة المالية بالوزارة، وتعد هذه اللجنة مشروع الميزانية الذي يتم عرضه بعد ذلك على السلطة التشريعية في الموعد المحدد قانونا.

ثانيا: مرحلة اعتماد الميزانية العامة للدولة (المصادقة)

إذا كانت مرحلة الإعداد قد أسندت إلى السلطة التنفيذية باعتبارها الأقدر على ذلك، أما مرحلة الاعتماد فتتفرّد به السلطة التشريعية باعتبار أنها جهة الاختصاص التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها بالإضافة إلى كونها ممثلة الشعب.

يعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية من الحقوق الرئيسية التي اكتسبتها عبر التطور التاريخي وعليه فإن اعتماد السلطة التشريعية للميزانية لا بد أن يسبق التنفيذ، أي أن السلطة التنفيذية لا تستطيع البدء في التنفيذ إلا بعد اعتمادها.

بعد الموافقة على مشروع قانون المالية من طرف الغرفتين (سواء على حاله أو بعد تعديله) يدخل المشروع المعتمد مرحلته الأخيرة وهي الإقرار وهنا يأخذ صفته الرسمية والشرعية ويوقع من طرف رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية للدولة.¹

ثالثا: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة

إن تنفيذ الميزانية العامة تحكمه اعتبارات سياسية ومالية وإدارية، فإن الاعتبارات السياسية يكون مضمونها ضمان احترام امتيازات البرلمان في المجال المالي بتجنب تجاوز الترخيصات التي أعطاها، أما الاعتبار المالي ومضمونه منع التبذير من قبل المسؤولين عند تنفيذ الميزانية العامة، بينما الاعتبار الإداري يتمثل في أن السمات الخاصة بإجراءات الإيرادات والنفقات تقود إلى تنظيم السلطات الإدارية لكل واحدة منها، فالنفقات يقوم

¹ - محمد سلمان سلامة، مرجع سابق، ص 151.

بها المديرون لمختلف المرافق العمومية أما الإيرادات فتقوم بها الإدارات المختصة كالإيرادات المالية وإيرادات الدومين الحكومي.

رابعا: مرحلة رقابة الميزانية العامة للدولة

تتحقق الرقابة المالية للسلطة التشريعية عن طريق قيامها بمناقشة مشروع الميزانية العامة قبل اعتمادها وذلك للتأكد من استخدام الأموال العمومية، وتتواصل عملية الرقابة عند تنفيذ الميزانية للتأكد من أنها لا تتحرف عن السياسة المرسومة وإن الاعتمادات التي تم إقرارها تستخدم في الأغراض التي أدرجت من أجلها، فمرحلة الرقابة تبدأ مع بدأ أول مراحل الميزانية العامة (مرحلة الإعداد) وتصاحب مرحلتي الاعتماد والتنفيذ¹

¹ - سليمة بوشنطر، مرجع سابق، ص 56.

المبحث الثاني: النفقات العمومية وأسباب تزايدها

لم تعد الدولة تستهدف من إنفاقها مجرد تسيير المرافق الأساسية، بل استخدمته كوسيلة للتدخل في مختلف نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، بغرض تحقيق أهداف معينة، وهذا بعد أن زاد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وفي الحياة الاجتماعية، وعليه سيتم التعرض في المطلب الأول إلى مفهوم النفقات العمومية، وفي المطلب الثاني إلى تقسيمات النفقات العمومية، أما المطلب الثالث سيبين أسباب تزايدها.

المطلب الأول: مفهوم النفقات العمومية

لقد زاد الاهتمام بالنفقات العمومية وعرفت تطورا لمفهومها في الفكر الاقتصادي، وهذا راجع إلى تعاظم دور الدولة في الحياة الاقتصادية.

أولا : تعريف النفقات العمومية وتطورها

سيتم التطرق لمختلف تعاريف النفقات العمومية، وكذا عرض تطور مفهومها في الفكر الاقتصادي.

أ: تعريف النفقات العمومية

للنفقات العمومية عدة تعاريف من بينها مايلي:

- هي مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.¹
- مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام قصد سد حاجة عامة.²
- مبلغ من المال تستعمله الدولة أو إحدى هيئاتها الرسمية لتحقيق غرض عام.³
- مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجة عامة.⁴
- أما موسوعة المصطلحات الاقتصادية والإحصائية فتعرفها بأنها: "ما تتفقه الحكومة المركزية والسلطات المحلية والمشروعات العامة على السلع والخدمات (متضمنة الإنفاق الرأسمالي) والإعانات والمنح والمدفوعات المحولة مثل فوائد الدين العام ومعاشات التقاعد".

¹ - علي محمد خليل، و سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 1999، ص 89.

² - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 11.

³ - مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 50.

⁴ - طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 1999، ص 122.

إن النفقات العمومية عناصر تميزها عن الصور الأخرى للنفقات تتمثل في:¹

- **النفقة العمومية مبلغ نقدي**: تتخذ النفقة العمومية التي تقوم بها الدولة الشكل النقدي كئمن لما تحتاجه من منتجات وخدمات وئمن لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولى تنفيذها، وكئمن للمساعدات والإعانات المختلفة سواء كانت اقتصادية، اجتماعية وغيرها. مما لاشك فيه أن استخدام الدولة للنقود الدولة أمر طبيعي يتماشى مع الوضع القائم في ظل اقتصاد نقدي تقوم عليه جميع المبادلات والمعاملات ومن ثم تصبح النقود هي وسيلة الدولة للإنفاق.²

- **النفقة العمومية صادرة عن شخص عام**: يلزم في اعتبار أن النفقة العمومية تصدر من شخص معنوي عام، ويقصد بالأشخاص العامة الدولة بما في ذلك المؤسسات الهيئات والمؤسسات ذات الشخصية المعنوية.

لا تعتبر نفقة عمومية التي ينفقها أشخاص القانون الخاص حتى ولو استهدفت تحقيق مصلحة أو منفعة عامة. - **الغرض من النفقة العمومية تحقيق نفع عام**: لا يكفي أن يتحقق الركنان السابقان حتى نكون أمام نفقة عمومية، بل يجب أن يؤدي الإنفاق العمومي إلى تحقيق منفعة عامة، أي أنه من الضروري أن تستخدم النفقة العمومية من أجل إشباع حاجة عامة ويجد هذا الركن مبرره في أمرين، أولهما أن المبرر الوحيد للنفقات العمومية هو وجود حاجات عامة فتتولى الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة إشباعها نيابة عن الأفراد وثانيهما إذا كان الإنفاق يهدف إلى نفع خاص، فإنه يخرج عن إطار النفقات العمومية لأنه يتعارض مع مبدأ المساواة والعدالة بين أفراد المجتمع في تحمل الأعباء كالضرائب حيث أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة ومن ثم يجب أن يتساوون كذلك في الانتفاع بالنفقات العمومية للدولة.

ب- تطور مفهوم النفقات العمومية:

ارتبط تطور مفهوم النفقات العمومية بتطور دور الدولة، ومدى تدخلها وتأثيرها في الحياة الاقتصادية، لذلك يوجد مفهوم تقليدي وآخر حديث للنفقات العمومية.

1- المفهوم التقليدي للنفقات العمومية: كان سائد بسيادة المذهب الفردي الحر، فقد اقتصر دور الدولة الحارسة حسب رأي الاقتصادي "آدم سميث" على القيام بالوظائف التقليدية من توفير الأمن الداخلي والدفاع عن البلاد من الاعتداءات الخارجية وإقرار العدالة، وقد ترتب على ذلك اقتصار الإنفاق على تأدية هذه الوظائف وحتى إذا كان هناك إنفاقاً عمومياً على بعض الخدمات فإنه في حدود ضيقة جداً وهذا لا يتعارض مع مبادئ

¹ - سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي، لبنان، 2006، ص.ص 27-28.

² . خالد شحادة الخطيب، وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الأردن، 2007، ص.54.

المذهب الحر، وهكذا كان نشاط الدولة المالي حياديا وهو بذلك لا يستهدف إحداث آثار اقتصادية واجتماعية¹.
2- المفهوم الحديث للنفقات العمومية: على أثر الفشل الذريع الذي واجه نظام السوق وما ترتب عليه من كساد عظيم اجتاح العالم في الفترة 1929-1933 تطور دور الدولة، والانتقال من مفهوم الدولة الحارسة إلى مفهوم الدولة المتدخلية وبذلك توسع نشاط الدولة حيث أصبحت مسؤولة على التوازن الاقتصادي والاجتماعي مع احترام الملكية الفردية، مع ترك عملية الإنتاج بصفة أساسية للنشاط الخاص، على أن تقوم الدولة بالتدخل الذي يلزم لإقامة التوازن²، حيث أن المالية العامة الحديثة تختلف في نظرتها إلى النفقات العمومية اختلافا جوهريا فإن اهتمامها يكون بطبيعة النفقات العمومية ومحتوياتها حيث تعتبر تحليل النفقة العمومية عنصرا أساسيا في التحليل المالي والاقتصادي³.

أما في ظل الدولة الاشتراكية أو المنتجة، التي تتحمل مسؤولية النشاط في مجموعه، نتيجة لسيطرتها الفعلية على وسائل الإنتاج، ازداد حجم النفقات العمومية وبخاصة الاقتصادية والاجتماعية، وذلك لاتساع نطاق نشاط الدولة، الذي يهدف إلى توزيع موارد الإنتاج بين مختلف الاستخدامات، وتنسيق أوجه النشاط الاقتصادي بما يحقق التوازن الاقتصادي بين الإنتاج والاستهلاك وفقا لخطة وطنية شاملة، تملك الدولة سلطات مطلقة في تنفيذها، وكان طبيعيا أن يؤدي هذا التطور الكبير إلى تغيير كبير في كامل النظام المالي وطبيعته وانعكاسه المباشر على مفهوم النفقات العمومية وتعددت أنواعها بشكل لم يسبق له مثيل⁴.

ثانيا: قواعد النفقات العمومية

للنفقات العمومية قواعد تحكمها تتمثل في⁵:

أ- **قاعدة المنفعة:** وفقا لهذه القاعدة يجب أن يحقق المجتمع أقصى منفعة أو كسب من النفقات العمومية إذ لا يمكن تبرير النفقة العمومية إلا بحجم الفوائد المترتبة عليها، ويتطلب تحقيق هذه القاعدة الإلمام بالاحتياجات الإجمالية الحقيقية للمصالح العمومية لتقدير احتياجات كل مصلحة أو مرفق وكل باب من أبواب النفقات، على ضوء احتياجات كل المصالح وأوجه الإنفاق الأخرى.

ب- **قاعدة الاقتصاد والتدبير (ترشيد الإنفاق العمومي):** يقصد بهذه القاعدة هو إنفاق ما يلزم إنفاقه

¹ - علي محمد خليل، وسليمان أحمد اللوزي، مرجع سابق، ص 91.

² - سعد أولاد العيد، دراسة اقتصادية قياسية للعلاقة بين هيكل النفقات العامة والعجز في الموازنة العامة للدولة (حالة الجزائر)، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2012 - 2013، ص 14.

³ - محمد طاقة، وهدي العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، الأردن، 2007، ص 31.

⁴ - خالد شحادة الخطيب، وأحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 53.

⁵ - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة الجزائر، 2012، ص 82.

على المسائل الجوهرية وضرورة الابتعاد عن الإنفاق على ما هو خلاف ذلك، والحصول على أقصى ناتج من أقل المدخلات.

هناك صور متعددة لعدم ترشيد الإنفاق العمومي، لعل من أخطرها هو الإنفاق على الأوجه المظهرية التي يكون فيها إرضاء للسلطات العامة فقط، ولا يتحقق من ورائها أي عائد اقتصادي أو اجتماعي.¹

ج- قاعدة الترخيص: إن لهذه القاعدة أهمية ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين، وتظهر هذه الأهمية من خلال تقنين كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، ويتوجب فيه تحديد صلاحيات كل سلطة وكيفية تسيير المال وفقا لنصوص قانونية، لأن الإنفاق العمومي لا يتم إلا بنص قانوني يرخص بتنفيذه السلطة المختصة أي أن عدم جواز الصرف والالتزام بالصرف إلا بعد حصول الإذن بذلك.²

المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العمومية

نظرا لتطور دور الدولة ازدادت أهمية تقسيم النفقات العمومية لتنوع وتزايد هذه الأخيرة واختلاف آثارها، لذلك يمكن تقسيم النفقات العمومية كما يلي:³

أولاً: التقسيمات العلمية للنفقات العمومية

يقصد بها تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير اقتصادية، وهي تبين الآثار الاقتصادية للنفقات العمومية يمكن تقسيمها وفقا لهذا العيار إلى مايلي:

أ- من حيث دوريتها:

تنقسم النفقات العمومية حسب دوريتها إلى النفقات العادية والنفقات غير العادية.

1 النفقات العادية: وهي نفقات تتكرر بشكل دوري كل سنة في الميزانية مثل مرتبات الموظفين والنفقات الإدارية اللازمة لتسيير الإدارة العامة.

2- النفقات غير عادية: هي تلك النفقات التي لا تدرج في الميزانية إلا في ظروف معينة (غير عادية) أو خلال سنوات معينة كنفقات الحروب أو مواجهة الكوارث الطبيعية.

¹ - السيد عطية عبد الواحد، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص280.

² - بومدين بن نوار، النفقات العامة على التعليم (دراسة حالة قطاع التربية الوطنية بالجزائر 1980-2008)، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010-2011، ص57.

³ - خالد فتوح، تطور الإنفاق العمومي وأثره على التنمية المستدامة، أطروحة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة تلمسان، الجزائر 2014-2015، ص14.

ب- من حيث طبيعتها:

يتكون هذا التقسيم من نوعين:

1- **النفقات الحقيقية أو الفعلية:** تتمثل في المشتريات الحكومية من سلع وخدمات إنتاجية (الأرض العمل رأس المال) ضرورية لقيام الحكومة بوظائفها التقليدية، بالإضافة إلى القيام بالدور الحديث في النشاط الاقتصادي كما أنها تعد دخولا لأصحابها في مقابل ما قدموه للدولة.

يطلق عليها البعض اسم النفقات المنشئة للخدمات ليتأكد انتظار الدولة من وراء هذه النفقات الحصول على منفعة مباشرة.¹

2- **النفقات التحويلية أو الناقلة:** هي عبارة عن تدفقات نقدية تقدم دون مقابل إلى مختلف القطاعات من أجل إعادة توزيع الدخل من قطاع إلى آخر، وهي بذلك تمثل تحويل للقدرة الشرائية بين الفئات.

ج- من حيث أغراضها:

تقسم النفقات العمومية حسب أغراضها إلى أربعة أقسام:

1- **النفقات الإدارية:** وهي النفقات المخصصة لتمكين الجهاز الإداري للدولة من الاستمرار في تقديم خدماته ومنها رواتب الموظفين ومشتريات دوائر الدولة وغيرها دون استهداف المساهمة المباشرة في زيادة الدخل الوطني.

2- **النفقات الاقتصادية:** وهي النفقات ذات الأهداف الاقتصادية مثل نفقات إنشاء المشاريع الاقتصادية والنفقات المخصصة لإعانات البطالة والإعانات الاقتصادية...

3- **النفقات الاجتماعية:** وهي النفقات المخصصة لتقديم خدمات اجتماعية مثل التعليم والصحة والضمان الاجتماعي....

4- **النفقات العسكرية:** تشمل نفقات الأمن والدفاع وشراء الأسلحة وبناء المصانع العسكرية من أجل تحقيق الأمن الداخلي والخارجي.

ثانيا: التقسيمات العملية (الوضعية) للنفقات العمومية

هي تلك التقسيمات التصنيفية التي تضعها كل دولة تبعا لطبيعتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ووفقا لظروفها التاريخية والإدارية.

أ- **التقسيم الإداري:** يتخذ هذا النوع من التقسيمات الجهة الحكومية معيارا لتصنيف النفقات، ويعتبر انعكاس

¹ - محمد بصديق، النفقات العامة للجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير غير مشورة، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2008-

2009، ص14.

للهيكل الإداري للدولة، فيظهر جانب النفقات موزعا على أقسام رئيسية حيث يخصص لكل جهة حكومية قسم مستقل، ثم تصنف هذه الأقسام بدورها إلى تقسيمات فرعية تعكس تفصيلات الهيكل التنظيمي.¹

ب-التقسيم الوظيفي: تقسم النفقات العمومية وفقا للوظائف المسندة والتي تؤديها، فالمعيار المتبع في هذا التقسيم هو نوع الوظيفة أو الخدمة التي ينفق المال العمومي من أجلها بغض النظر عن الجهاز الحكومي الذي يقوم بالإنفاق أو طبيعة الأشياء المقنتاة بهذه النفقات.²

ج- التقسيم النوعي: في هذا النوع يتم تقسيم النفقات حسب طبيعتها الاقتصادية وآثارها في البنية التحتية للاقتصاد الوطني كمخصصات الرواتب ومخصصات النفقات الجارية ومخصصات المشروعات الاستثمارية ومن مميزات هذا التوزيع أنه يمكن من التعرف على نفقات الدولة طبقا لطبيعتها.

ثالثا: تقسيمات النفقات العمومية في التشريع الجزائري

يتم تقسيم النفقات العمومية في الجزائر إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز.

أ- نفقات التسيير: هي الأموال المخصصة لتغطية الأعباء المادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية وتعتبر نفقات تتكرر بصفة دورية في الميزانية كل سنة، ولا يقصد بالتكرار إثبات مقدار النفقة كل سنة، فقد تتغير قيمتها بالزيادة أو النقصان، ومثال ذلك مرتبات وأجور الموظفين التي لا تعرف الثبات كل سنة، فقد تزيد وقد تنقص من سنة لأخرى³، ترد في الجدول - ب- منها. (انظر الملحق رقم 01)

تجمع نفقات التسيير في أربعة أبواب هي:⁴

1- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات: يشمل هذا الباب الاعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العمومي بالإضافة إلى الأعباء المختلفة المحسومة من الإيرادات.

2- تخصيصات السلطة العمومية: تمثل نفقات تسيير المؤسسات العمومية السياسية وغيرها، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة المجلس الدستوري... ، وهذه النفقات مشتركة بين الوزارات.

3- النفقات الخاصة بوسائل المصالح: تشمل كل الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح ووسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والمعدات.

4- التدخلات العمومية: تتعلق بنفقات التحويل التي هي بدورها تقسم بين مختلف أصناف التحويلات حسب

¹ - حامد عبد المجيد دراز ، مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، بدون سنة نشر، ص510.

² - حامد عبد المجيد دراز، وسميرة ابراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية ، مصر، 2002 ، ص122.

³ - نضيرة دويابي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير جامعة تلمسان، الجزائر، 2009-2010، ص77.

⁴ - المادة 24 من القانون رقم 84-17، المرجع السابق.

الأهداف المختلفة لعملياتها كالنشاط الثقافي، الاجتماعي والاقتصادي وعمليات التضامن.

ب- **نفقات التجهيز:** هي نفقات تتعلق بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى الاقتصادية الإدارية والاجتماعية، تهدف من خلالها الدولة إلى تكوين رؤوس أموال بقصد تنمية الثروة الوطنية توزع حسب المخطط الإنمائي السنوي، ترد هذه النفقات في الجدول -ج- من ميزانية الدولة لكل سنة وتكون موزعة حسب مختلف القطاعات الاقتصادية، وتشكل على شكل رخص برنامج وتنفذ باعتماد دفع. (انظر الملحق رقم 02).

تصنف نفقات التجهيز إلى ثلاثة أبواب:¹

- الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة؛

- إعانات الاستثمار الممنوحة من طرف الدولة؛

- النفقات الأخرى برأسمال.

المطلب الثالث: أسباب تزايد النفقات العمومية

تعتبر ظاهرة تزايد النفقات العمومية إحدى السمات المميزة للمالية العمومية في هذا العصر، تتحقق في جميع الدول متقدمة كانت أو في طور النمو، أيا كان نظامها السياسي والاقتصادي.

أولاً: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العمومية

المقصود بالزيادة الظاهرية للنفقات العمومية هي زيادة الإنفاق لا يصاحبه زيادة في الإشباع أو الخدمات حيث أن جزء من النفقات الزائدة لا ترجع إلى اتساع في الخدمات أو تحسين في مستوياتها، لذلك تسمى زيادة ظاهرية أي من حيث الظاهر فقط، أما الحقيقة فخالف ذلك .

هناك العديد من الأسباب التي تؤدي إلى زيادة الإنفاق العمومي ظاهرياً نذكر منها:²

أ- **انخفاض قيمة النقد:** يقصد به تدهور القوة الشرائية للنقود وانخفاض قيمتها الشرائية، أو ازدياد عدد الوحدات النقدية التي تدفع للحصول على سلعة أو خدمة معينة.

إن انخفاض القدرة الشرائية للنقود يعود إلى ارتفاع الأسعار، والذي بدوره يجعل الدولة تدفع وحدات نقدية أكثر كلما زاد انخفاض قيمة النقود للحصول على نفس الكمية من السلع والخدمات.

ب- **اختلاف طرق الحساب:** قد يؤدي التغيير في طرق الحسابات العامة التي توجد اختلافاً في طريقة تسجيل النفقات العمومية للدولة إلى زيادة غير حقيقية في النفقات العمومية، وعليه فالانتقال من طريقة الميزانية الصافية (أي خصم نفقات تحصيل الإيرادات) لا يظهر إلا الإيراد الصافي للضرائب، أي أنه يترتب على ذلك تسجيل

¹ - المادة 35 من القانون رقم 84-17، المرجع السابق.

² - حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص.ص 21-22.

النفقات بأقل مما أنفق في الواقع، إلى طريقة الميزانية الإجمالية يؤدي إلى زيادة ظاهرية كبيرة في أرقام كل النفقات العمومية والإيرادات العمومية، وللإشارة فإن الميزانية الصافية غير معمول بها في الوقت الحاضر للسبب المذكور من ناحية، وإحكام الرقابة على مالية الدولة من ناحية ثانية.

ج- اتساع مساحة الإقليم وزيادة عدد السكان: إن الزيادة في النفقات العمومية على صلة وثيقة بزيادة عدد السكان واتساع مساحة البلاد، فبقدر ما يزيد عدد سكان بلد معين، أو تزيد مساحته من جراء ضم إقليم جديد بقدر ما يؤدي ذلك إلى زيادة النفقات العمومية، أي فرض أعباء إضافية بحيث تكون الزيادة ظاهرية لأنها لم تحصل إلا لتلبية الحاجات الإضافية الناجمة عن زيادة عدد السكان بدون أن تطال السكان الأساسيين أو تحصل لتلبية الخدمات والحاجات التي تتطلبها الزيادة في المساحة دون أن تصيب النفقات الأساسية المخصصة للمساحة الأصلية، أما الزيادة الحقيقية للنفقات العمومية تتحقق عندما تؤدي إلى زيادة نصيب كل فرد من أفراد المجتمع من تلك النفقات.¹

ثانيا: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العمومية

ترجع حقيقة تزايد النفقات العمومية إلى أسباب عديدة من أهمها قيام الدولة بوظائف جديدة لم تكن تتحمل مسؤوليتها من قبل، فضلا عن زيادة اهتمام الدولة بوظائفها القديمة، مما اقتضى زيادة الإنفاق العمومي. هناك عدة أسباب لهذه الزيادة يمكن إجمالها فيما يلي:²

أ- الأسباب الاقتصادية: هناك عدة أسباب اقتصادية لزيادة النفقات العمومية لعل من أهمها القيام بالمشروعات العامة، وزيادة الثروة الوطنية والمنافسة الاقتصادية بين الدول والتقدم التكنولوجي والدورة الاقتصادية، وقد تلجأ الدول إلى التسيير والقيام بالمشروعات العامة في العصر الحديث للحصول على أرباح من تلك المشروعات سواء كانت مشروعات صناعية أو تجارية، فتحنكر الدولة إنتاج وبيع بعض السلع أو القيام بالمشروعات ذات الأهمية الكبيرة كمشروعات توزيع التيار الكهربائي وتوريد المياه ومشروعات المواصلات العامة أو المشروعات التي لا يقبل عليها الأفراد لما يتطلبه استثمارها من وقت طويل، بالإضافة إلى ذلك فإن الدول النامية التي تعاني من انخفاض في مستوى الدخل الوطني ومستوى دخل الفرد تضطر للقيام بالمشروعات العامة فيها في إطار خطتها للتنمية الاقتصادية حتى يرتفع مستوى دخلها الوطني ومستوى دخل الأفراد، ويترتب على ذلك زيادة

¹ - مهدي محفوظ، مرجع سابق، ص 232.

² - عبد القادر فار، الإنفاق العام وأثره على النمو الاقتصادي في الجزائر للفترة 2000-2010، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة المدية، الجزائر، 2001-2012، ص.ص 88-89.

النفقات العمومية للدولة، كما أن زيادة الثروة تعتبر من بين العوامل التي تدفع إلى زيادة النفقات العمومية فمع الازدياد المضطرد في الثروة يزيد الدخل الوطني الذي تعتمد عليها الدولة في تدبير إيراداتها من خلال زيادة الاقتطاعات الضريبية والرسوم وغيرها للإنفاق على مختلف نشاطاتها.

ب- الأسباب الاجتماعية: يترتب على زيادة النمو الديمغرافي وتركز السكان في المدن والمراكز الصناعية زيادة النفقات العمومية لتغطية الطلب الحاصل على الخدمات العامة الضرورية من تعليم، صحة، والماء والكهرباء والأمن العمومي ويرجع ذلك إلى أن حاجات السكان في المدن أكبر وأعد من حاجات سكان القرى، ويعتبر كذلك ازدياد الوعي الاجتماعي من أهم الأسباب التي أدت إلى زيادة النفقات العمومية، فقد ترتب عليه لدى الأفراد تطلعهم باستمرار إلى زيادة خدمات الدولة حتى تكفل لهم حياة كريمة ومستقرة يؤمن الفرد فيها ضد البطالة والعجز والمرض والشيخوخة.

ج- الأسباب المالية: من الأسباب التي أدت إلى زيادة النفقات العمومية سهولة اقتراض الدولة سواء من الأفراد أو من الدول الأخرى، وذلك للقيام بالإنفاق العمومي، مما يترتب على هذه القروض من الفوائد والأقساط من زيادة النفقات العمومية، كذلك مما يساعد على زيادة الإنفاق العمومي وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي مما يدفع بالحكومة بزيادة الإنفاق العمومي، كما يترتب أيضا على عدم مراعاة بعض القواعد المالية كقاعدة وحدة الميزانية إلى زيادة الإنفاق العمومي.

د- الأسباب الإدارية: أدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أن تشعبت وظائفها، وازداد بالتالي عدد الموظفين القائمين بذلك، مما يترتب عليه زيادة النفقات العمومية التي تلزم لمرتباتهم، بالإضافة إلى ذلك هناك عدة أسباب إدارية أخرى من أهمها ما يلي:

- تدني مستوى الكفاءة الإنتاجية للعاملين وبدائية الآلات والمعدات المستعملة في كثير من الدول مما يترتب عليه توظيف عدد كبير من العاملين لإنجاز المهام الوظيفية المطلوبة.

- البطء في اتخاذ القرارات وتأخر تنفيذها، ومن ثم تراكم الأعمال ومحاولة معالجة مثل هذا الوضع من خلال زيادة عدد الموظفين.

- تركيز السلطات في أيدي أعداد قليلة من الموظفين أصحاب النفوذ، وسوء التنظيم الإداري وتخلف كثير من القوانين واللوائح والنظم التي يصعب إلغاؤها أو استبدالها بغيرها، مما يترتب عليه زيادة تكلفة العمل الإداري وضعف العائد منه.

- الزيادة المستمرة في مرتبات الموظفين ومخصصاتهم الأخرى دون أن يقابل ذلك زيادة مماثلة في الإنتاج.

هـ - الأسباب السياسية: هناك عدة أسباب سياسية تؤدي إلى زيادة النفقات العمومية بصورة مباشرة يظهر

أبرزها في:

- انتشار المبادئ الديمقراطية مما أدى إلى توسع دور الدولة وزيادة اهتمامها بالفقراء الذين يؤثر عن طريق كثرتهم العددية، على قرارات المجالس التشريعية والأحزاب الحاكمة التي تقوم عادة بتمويل كثير من المشروعات الاجتماعية لكي تحوز على رضا الناخبين.

- توسع وظائف الدولة وازدياد مسؤوليتها الاجتماعية نحو جميع أفراد المجتمع التزامها المتزايد بالعمل على تحقيق مجتمع الكفاية والعدل، أدى كل ذلك إلى التوسع في تقديم الخدمات العامة خاصة الطبقات الفقيرة بالمجتمع وما تبع ذلك من زيادة في النفقات العمومية.

- نمو الوعي الاجتماعي والسياسي لدى جمهور المواطنين، بالإضافة إلى انتشار وسائل الاتصال من صحف ومجلات وكتب وغيرها، مما أدى إلى ممارسة ضغوط هائلة في بعض الأحيان على الحكام لتوسيع مسؤولية الدولة وإلزامها بكثير من المهام، التي تتصل بحماية مصالح الأفراد من تعسف بعض الهيئات الحكومية وذلك من خلال خدمات القضاء وتعويض المتضررين من أفراد الشعب من أخطاء الأجهزة العمومية.

- ظهور كثير من المنظمات الدولية والإقليمية التي تحرص جميع الدول الحديثة في الانضمام إليها، مما يؤدي إلى مشاركتها في دفع مبالغ طائلة لتدعيم هذه المؤسسات، بجانب دفع تكاليف التمثيل الدبلوماسي مع الدول الأخرى وتقديم القروض والمساعدات للدول المستضعفة، وذلك حرصا على سمعة الدولة المعنية وزيادة مكانتها وتأثيرها في المجتمع الدولي.

بالإضافة إلى الأسباب السابقة توجد أسباب أخرى تتمثل في:¹

و- الأسباب الحربية: وهي لا تقل أهمية عن الأسباب السابقة الذكر بالنظر إلى اتساع نطاق الحروب والاستعداد لها وما يترتب عن ذلك من تزايد الإنفاق العسكري في الدولة، ولا يقتصر الأمر في أوقات الحروب فقط، بل يزداد هذا الإنفاق حتى في أوقات السلم، وهو ما تؤكد الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمي في دول العالم كافة، وتفاوت الزيادة في النفقات العمومية اللازمة للحرب بين مختلف الدول بحسب ظروف كل دولة ومركزها السياسي والاقتصادي وسط جوانب الصراع الدولي، ومن جهة أخرى تتزايد النفقات العمومية على وجوه معينة بعد انتهاء الحرب كدفع تعويضات وإعانات ومعاشات لضحايا الحرب، فضلا عن نفقات إعادة البناء وتعمير ما دمرته الحرب في الجهاز الإنتاجي للاقتصاد القومي، إلى جانب دفع أقساط وفوائد الديون التي عقدتها الدولة في أثناء الحرب لتمويل نفقاتها الحربية.

¹- علي سيف علي المزروعى، أثر الإنفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي (دراسة تطبيقية على دولة الإمارات العربية المتحدة خلال السنوات 1999-2009)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا، المجلد -28- العدد الأول، 2012، ص 619.

المبحث الثالث: تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر

إن تنفيذ النفقات العمومية يتطلب ضرورة وجود الترخيص السنوي في الميزانية العامة للدولة، ولا يجوز تجاوز مبلغ الاعتمادات المرخص بها ويتكفل بمهمة تنفيذ النفقات العمومية عبر مراحل مختلفة أعوان مختصين لذلك.

المطلب الأول: الأعوان المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية

يخول لتنفيذ النفقات العمومية كل من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، يختص كل منهما بمهام وسلطات محددة قانونا.

أولا: الأمرين بالصرف

الأمر بالصرف هو كل شخص يؤهل قانونيا يعمل باسم الدولة والمجموعات المحاسبية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العمومية ويأمر بصرف النفقات العمومية.¹

أ- تصنيف الأمرين بالصرف: تم تحديد أصناف الأمرين بالصرف في الجزائر وفق أحكام المادة 25 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث يمكن التمييز بين الأصناف الآتية:

1- الأمرين بالصرف الرئيسيون: هم من منحت لهم مباشرة صلاحيات الميزانية والذين هم على رأس الشخص المعنوي العمومي، وهم:²

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة؛
- الوزراء؛

- الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية؛

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون لحساب البلديات؛

- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛

- المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة؛

- المسؤولون المعينون لوظائف لها من الصلاحيات تنفيذ عمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف في إطار إنجاز الإيرادات والنفقات.

¹ عبد الحفيظ عباس ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية (دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور)، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012 ، ص 22 .

² المادة 26 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

2- الآمرون بالصرف الثانويين: يباشرون هذه المهمة بصفتهم رؤساء المصالح غير المركزية وينجزون عمليات الميزانية في حدود مجال اختصاصهم وفي الإطار الإقليمي المعينون فيه وبتفويض من الوزير الأمر بالصرف الرئيسي¹، التفويض من الممكن أن يكون تفويض سلطة أو تفويض توقيع كمايلي:²

-تفويض السلطة: يمكن للآمرين بالصرف الرئيسيين تفويض سلطتهم أو استخلافهم في حالة غيابهم أو حصول أي مانع وذلك بموجب عقد تعيين يحرر قانونا ويبلغ للمحاسب وبعد هذا التفويض انتقالا للسلطة وبالتالي انتقال المسؤولية.

-تفويض الإضاء: يكون من الأمرين بالصرف الرئيسيين الذي يفوضون توقيعاتهم لصالح الموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم ودائما تحت مسؤولياتهم.

3- الآمرون بالصرف الأحاديين: إضافة إلى صفة الأمر بالصرف الرئيسي الذي يمتلكها الوالي بالنسبة لتنفيذ ميزانية الولاية، فإنه يمتلك صفة الأمر بالصرف الوحيد بالنسبة لتنفيذ برامج التجهيز اللامركزي للدولة على مستوى الولاية بحيث ترخص على أساس ميزانية الدولة واعتمادات بالرقم التسلسلي الذي يتولى تنفيذها وفقا لبرنامج التجهيز السنوي المقرر من طرف الحكومة³.

والأمر بالصرف الوحيد هو ليس رئيسي ولا ثانوي فهو ليس رئيسي لأنه لا يتوفر على ميزانية خاصة به والاعتمادات التي ينفذها هي موزعة اعتبارا من ميزانية التجهيز للدولة ، وهو ليس ثانوي لأن الاعتمادات لم تمنح له على أساس تفويض بواسطة أمر تفويض للاعتماد وإنما منحت له في بداية السنة لتطبيق البرنامج السنوي للتجهيز⁴.

4-الأمرون بالصرف المفوضين أو المستخلفين: يستطيع كل من الأمر بالصرف الرئيسي والثانوي تعيين مستخلف من الموظفين العاملين تحت سلطتهم المباشرة في حالة غياب أو مانع بصفة مؤقتة من أجل ضمان استمرارية تسيير المرفق العام، أو بغرض تقسيم المهام وذلك عن طريق منحهم تفويض للتوقيع بالنيابة يسمح لهم بتنفيذ العمليات المالية.

وتجدر الإشارة في هذا المجال بأن المستخلف الذي لا يمتلك صلاحيات مالية بالتفويض لا يعتبر أمر بالصرف.

¹ - المادة 27 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

² - Ali BISSAAD, Manuel , **Comptabilité publique, Budgets , Agents et Comptes**, édition Ecole National des Impôts ,2001, page 52.

³ - سليمة بوشنطر، مرجع سابق، ص90.

⁴ -Ali BISSAAD , op.cit ,p 55

ب- مهام الأمرين بالصرف: يعتبر الأمر بالصرف المسؤول المباشر عن ضمان السير الحسن لوحدة القطاع العام عن طريق تنفيذ ميزانية الهيئة العمومية المكلف بتسييرها، يختص الأمر بالصرف بتنفيذ المراحل الإدارية للعمليات المالية حيث يقوم بتنفيذ إجراءات الالتزام، التصفية وإصدار سند الأمر بالدفع من جانب النفقات، أما من جانب تنفيذ الإيرادات، يقوم الأمر بالصرف بتنفيذ مرحلة الإثبات والتصفية وتحرير سند الأمر بالتحصيل. إضافة إلى المهام الإدارية المتعلقة بتسيير المرفق العام، يضطلع الأمر بالصرف بمهام محاسبية تتمثل في مسك المحاسبة الإدارية من قبل مصلحة المالية والمحاسبة التابعة له والتي تعمل بتنفيذ العمليات وتسجيلها في وثائق قانونية ويعد في الأخير الحساب الإداري، ومسك سجل الجرد الذي يتضمن المحافظة على الممتلكات التي بحوزته تحت رقابة مديرية أملاك الدولة وتبعاً لقانون الأملاك العمومية.¹

ثانياً: المحاسبون العموميون

يعتبر محاسباً عمومياً كل شخص يعين بصفة قانونية للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات العمومية وضمان حراسة السندات والأموال والقيم أو الأشياء والموارد المكلف بها وحفظها وكذلك تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد مع القيام بمسك محاسبة لحركة الموجودات، ويعين أو يعتمد المحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية ويمارس عليه سلطته.²

أ- تصنيف المحاسبين العموميين: يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين، فالمحاسب العمومي الرئيسي هو الشخص المخصص لتنفيذ جميع العمليات المالية التي تجرى في الجهة الإدارية التي يتواجد على مستواها، وهو الذي يقدم حساباته مباشرة للتصفية والمراجعة، أو للتقاضي للأجهزة المكلفة بذلك قانوناً.³ يحمل صفة المحاسب العمومي الرئيسي كل من العون المحاسبي المركزي للخرينة العمومية، أمين الخزينة المركزي، أمين الخزينة الرئيسي، أمناء الخزينة في الولاية، والأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة.⁴ أما المحاسب العمومي الثانوي هو الذي تركز حساباته وعملياته من قبل محاسب عمومي رئيسي حيث يرسل كل شهر وبصورة مباشرة إلى المحاسب الرئيسي الذي هو على صلة به الوثائق والبيانات الحسابية

¹ زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائرية الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة بومرداس، الجزائر، 2013-2014، ص106.

² المادة 33 و34 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

³ المادة 09 و10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07-09-1991، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمكها الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية محتواها، الجريدة الرسمية العدد 43، 1991.

⁴ المادة 31 من المرسوم التنفيذي 91-312 المؤرخ في 07-10-1991 الذي يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية العدد 43، 1991.

قصد تجميع الإيرادات والنفقات، يتمتع بصفة المحاسب العمومي الثانوي كل من أمناء الخزينة في البلدية أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية، قابضو الضرائب، قابضو الجمارك، قابضو أملاك الدولة ومحافظو الرهون.¹

ب- مهام المحاسبين العموميين: يتدخل المحاسب العمومي في المرحلة الأخيرة من تنفيذ النفقات، حيث يقوم بتنفيذ مرحلة تسديد النفقات المرخصة في الميزانية من خلال التحقق من مشروعية سندات الأمر بالصرف ومطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها قبل تنفيذها، إضافة إلى المهام المرتبطة بإجراء القيود المحاسبية ومسك السجلات المحاسبية القانونية للعمليات التي يقوم بتنفيذها، وإعداد حساب التسيير سنويا وإيداعه في الآجال المحددة قانونا لدى مجلس المحاسبة، والمحافظة على وثائق إثبات العمليات المالية والمستندات والسجلات المحاسبية لجميع العمليات التي يقوم بها.²

المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين سلطات الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يقصد بهذا المبدأ أن الأمر بالصرف والمحاسب العمومي شخصين متميزين، إذ يقوم المحاسب العمومي بمراقبة العمليات المحاسبية التي يقوم بها الأمر بالصرف، ومن ثمة فهو لا ينفذ أوامر الدفع الصادرة إليه من الأمر بالصرف إلا إذا كانت متوافقة مع القوانين والأنظمة.

زيادة على ذلك، لا يجوز كذلك لزوج الأمر بالصرف مهما يكن من أمر أن يكون محاسبا عموميا معيناً لديه.

أولاً: مبررات وآثار تطبيق مبدأ الفصل بين سلطات الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

إن هذا المبدأ يكتسي أهمية بالغة في مجال تنفيذ ورقابة النفقات العمومية، لذلك يتعين تحديد مبرراته والآثار المترتبة عن تطبيقه.

أ- مبررات مبدأ الفصل بين سلطات الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:

هناك عدة مبررات للفصل بين سلطات الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وهي:³

1- توزيع المهام: تتضمن كل عملية للإنفاق أو التحصيل نوعين من التصرفات: تصرفات تشكل مصدر الديون التي على الدولة أو إحدى المؤسسات الإدارية الأخرى أو لصالحها، وتعتبر أعمال قانونية وإدارية، وتصرفات حسابية تقضي الاستخدام المادي، وهذه التصرفات تستوجب التخصص في الأدوار التي لا يجوز بمقتضاها أن

¹ - المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312، المرجع السابق.

² - زهير شلال، مرجع سابق، ص 111.

³ - بشير يلس شاوش، مرجع سابق، ص 216.

يملك الموظف واحد سلطتي الاختصاص اتخاذ القرار والدفع معا وفي آن واحد.

2- وحدة الصندوق: أي أن تودع جميع الأموال العمومية في صندوق واحد يوضع تحت رقابة وزير المالية ويقوم على مبدأ ضرورة تركيز جميع عمليات الدفع بين موظفي مصلحة مخصصة خاضعة لسلطة وزير المالية وحده.

3- تسهيل الرقابة: يلتزم أمرو الصرف بمسك حسابات إدارية، أما المحاسبون فعليهم مسك حسابات التسيير وتجري مقارنة الحسابات التي يمسكها الأمر بالصرف مع الحسابات التي يمسكها المحاسب العمومي، وبالتالي يسهل اكتشاف مواطن الخطأ والانحراف وبيان أسباب وقوعها.

4- مكافحة الغش والتدليس: بعد إقرار أن الشخص الذي يلتزم بالنفقة ليس هو نفس الشخص المكلف بدفعها أو الذي يقرر الإيراد العمومي ليس هو نفس الشخص المكلف بتحصيله، لذلك فإن بتطبيق مبدأ فصل الأمر بالصرف عن المحاسب العمومي لا يمكن لأيهما التصرف في الأموال العمومية دون مشاركة الآخر، الأمر الذي جعل من الصعب تحويل الأموال عن غير الوجهة المخصصة لها أو سرققتها أو استعمالها في غير محلها حيث الأمر بالصرف يراقب المحاسب والعكس صحيح.

ب- آثار تطبيق مبدأ الفصل بين سلطات الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:

تبرز آثار تطبيق هذا المبدأ، في أن كلا من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ينتمي أو يتبع سلطة رئاسية مختلفة، وأن لكل منهما اختصاصات وصلاحيات متباينة، فضلا عن أن لكل منهما نظام قانوني خاص به يمكن توضيحها فيما يلي:¹

1- من حيث الجهة الإدارية: لا ينتمي الأمر بالصرف على اختلاف أصنافه، ومهما تكن رتبته، إلى جهة إدارية واحدة، بل ينتمي إلى جهات إدارية مختلفة ومتنوعة، في حين يكون المحاسب العمومي مهما تكن رتبته وصفته والقطاع الذي يمارس فيه مهامه، خاضعا لهيئة رئاسية واحدة هي وزارة المالية التي يرأسها الوزير المكلف بالمالية.

2- من حيث الصلاحيات في مجال النفقات العمومية: الأمر بالصرف له صلاحيات وسلطات تقديرية في مجال ملائمة إقرار النفقة وتقدير قيمة مبلغها في حدود التراخيص والاعتمادات المفتوحة في الميزانية بينما المحاسب العمومي لا يملك سلطة تقدير وملائمة النفقة، وإنما يمارس الرقابة على مدى انسجام وصحة النفقة من حيث مطابقتها مع النصوص القانونية والتنظيمية.

¹ - محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة غير منشورة في القانون العام، جامعة الجزائر 1 2011-2012، ص.ص 33-34.

3- من حيث النظام القانوني: على الرغم من أن كلا من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، موظف عمومي إلا أن النظام القانوني لكل منهما يختلف عن الآخر ، فلا وجود للسلطة الرئاسية بين الأمرين بالصرف الرئيسيين، فكل واحد من هؤلاء مستقل عن الآخر في ممارسة صلاحياته كأمر بالصرف، وإنما له فقط الحق في ممارسة السلطات والصلاحيات التي تخولها له القواعد القانونية والتنظيمية المتعلقة بنظام الوصاية الإدارية بينما يخضع كل محاسب عمومي مهما تكن رتبته إلى نظام التدرج الرئيسي، فالمحاسب العمومي المتواجد في قاعدة هرم التدرج يخضع لمن هو أعلى منه في هذا الهرم، وهكذا حتى الوصول إلى قمته التي يتواجد على رأسها الوزير المكلف بالمالية، الذي يخضع له جميع المحاسبين العموميين دون استثناء.

ثانياً: الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل بين سلطات الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

هناك بعض النفقات لها طابع خاص يوضع لها إجراءات خاصة لتنفيذها تعتبر استثناء لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، نظراً لكون هذه النفقات تنفذ دون أمر بالصرف مسبقاً، وأدون أمر بالصرف أصلاً وتتمثل في:¹

أ- النفقات التي تدفع بدون أمر بالصرف مسبقاً:

وهي تأخذ أحد الأشكال التالية:

- المدفوعات التي تمت عن طريق وكالات التسبيقات: تمثل وكالات التسبيقات إجراء استثنائياً لتنفيذ صنف من النفقات العمومية، التي لا يمكنها بالنظر لحالتها الاستعجالية، انتظار الأجل القانونية للإثبات والالتزام والتصفية والأمر بالصرف والدفع، فالوكيل ليست له سلطة التصرف كما يتمتع بها المحاسب العمومي أو الأمر بالصرف كما أن تعيينه لا يكون من طرف الوزير المكلف بالمالية بل يعينه الأمر بالصرف ولهذا لم يصنف من المحاسبين العموميين، ولكنه مسؤول شخصياً ومالياً عن العمليات الموكلة له.

- النفقات ذات الطابع النهائي المنفذة في إطار عمليات التجهيز العمومي الممول من مساعدات خارجية:

تقوم هذه العمليات على دفع النفقات دون تقيد بالإجراءات المألوفة لتنفيذ النفقات العمومية ومن دون أمر مسبق بدفعها من قبل الأمر بالصرف، ليتم تسويتها بعد ذلك من قبل هذا الأخير بإصدار أوامر وحوالات دفع التسوية بعد التحقق من صحة و شرعية النفقات.

ب- النفقات المدفوعة دون أمر بالصرف: قد تكون هذه النفقات في شكل معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المسددة من ميزانية الدولة أو رواتب أعضاء القيادة السياسية والحكومة، أو المصاريف والأموال الخصوصية فهذه الصور من النفقات تدفع من قبل المحاسب العمومي دون تدخل سابق أو لاحق من قبل الأمر بالصرف

¹ - بشير يلس شاوش، مرجع سابق، ص 217.

نظرا للطابع التكراري لهذه المصاريف والامتيازات التي تتميز بها السلطات العليا في الدولة والطبيعة الخاصة لبعض الأنشطة والعمليات السرية.

المطلب الثالث: مراحل تنفيذ النفقات العمومية

تمر عملية تنفيذ النفقات العمومية بمرحلتين أساسيتين، يختص الأمر بالصرف بالمرحلة الإدارية، بينما المرحلة المحاسبية تدخل ضمن اختصاص المحاسب العمومي.

أولاً: المرحلة الإدارية

تشمل هذه المرحلة ثلاث عمليات هي الالتزام، التصفية والأمر بالدفع تستوضح فيما يلي:¹

أ- **مرحلة الالتزام:** حسب المادة 19 من قانون 90-21: " يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين "، وتعتبر مرحلة الالتزام المرحلة الأولى من مراحل تنفيذ النفقات العمومية، وهي الواقعة التي تنشئ الالتزام في ذمة الدولة، وبمعنى آخر ينشأ الالتزام بالنفقة نتيجة اتخاذ السلطة التنفيذية لقرار ما يترتب عنه دين في ذمة الحكومة يتطلب سداد هذا الدين إنفاقاً من جانب الحكومة.

ب- **مرحلة التصفية:** حسب المادة 20 من قانون 90-21: " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية "، وتهدف عملية التصفية إلى تحديد القيمة الصحيحة للنفقة والتي تتم بتحديد مقدار المبلغ النقدي المستحق الدفع لصالح الدائن، على أساس الوثائق والمستندات التي من شأنها إثبات الدين، والتأكد من أنه لم يسبق الدفع من قبل، وأن الدائن ليس مديناً للدولة بشيء، حتى يمكن إجراء مقاصة بين الدينين.

ومرحلة التصفية تنقسم إلى مرحلتين أساسيتين هما:

- مرحلة التصفية في حد ذاتها: ويتم فيها تقدير القيمة الصحيحة للدين الملتزم به.

- مرحلة إثبات الخدمة المقدمة: فيها تتحقق الإدارة ميدانياً من الاستلام الفعلي للسلع والخدمات موضوع الدفع.

ج- **مرحلة الأمر بالصرف:** حسب المادة 21 من قانون 90-21: " يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية " وتأتي هذه المرحلة بعد مرحلتين الالتزام والتصفية، فيتم فيها تحرير حوالة الدفع أو سند الأمر بالصرف والذي يعتبر بمثابة أمر بالدفع موجه للمحاسب العمومي.

ثانياً: المرحلة المحاسبية:

هي مرحلة الدفع، فحسب المادة 22 من قانون 90-21: " يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين

¹ - زهير شلال، مرجع سابق، ص.ص 130-131.

العمومي " ويقصد بها الصرف الفعلي للمبلغ إلى صاحب الحق أي دائن الدولة وهذا بعد استلام المحاسب العمومي لحوالة الدفع المرفقة بكل الوثائق المحاسبية، ويراقب بصدها العمليات الإدارية السابقة، ليتأكد من توفر الإعتمادات المالية الكافية، وسلامة إدراج النفقة في الفصل المعني، وتحققه من توفر كل الشروط لتسجيل الحوالة التي تتمثل في مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها، صفة الأمر بالصرف أو المفوض له شرعية عمليات تصفية النفقات، توفر الاعتمادات، أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة، الطابع الابرائي للدفع، تأشيريات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها والصحة القانونية للمكسب الابرائي.¹

يتعين على المحاسب العمومي بعد أن يتأكد من أن الأمر الصادر إليه بدفع النفقة سليما من الناحية القانونية، أن يقوم بدفع النفقة ضمن الآجال القانونية المحددة كما يلي:²

- يقوم الأمر بالصرف بإصدار الأوامر بالصرف والحوالات وإرسالها بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر إلى المحاسب العمومي المكلف بتحويلها إلى نفقات؛
- يحول المحاسب العمومي أوامر الصرف وحوالات الدفع الصادرة إليه في أجل أقصاه عشرة أيام من تاريخ استلامها، ويتم حسابها ابتداء من تاريخ إصدارها؛
- يرسل المحاسب العمومي إلى الأمر بالصرف نسخة من الأمر بالصرف أو الحوالة عليها تأشيرية التسديد وذلك بعد تحويلها إلى نفقات.
- في حالة عدم مطابقة الأمر بالصرف أو الدفع للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، يبلغ المحاسب العمومي الأمر بالصرف كتابيا رفضه القانوني للدفع، و ذلك في مهلة أقصاها عشرين يوما ابتداء من تاريخ استلامه الأمر بالصرف أو الحوالة.
- يمكن للمحاسب العمومي أن يسوي النفقة العمومية بالطرق التالية:³
- **الدفع نقدا:** حيث يتقدم الدائن أو ممثله إلى المحاسب العمومي الذي يطلب منه الوصل الخاص بالدفع ويقوم بتقديم قيمة الوصل نقدا.
- **الدفع عن طريق سندات الخزينة:** عند وصول الأجل يتقدم الدائن إلى الخزينة العمومية ليحصل على المبلغ نقدا، أو تحويل قيمة السند إلى حسابه.

¹ - المادة 36 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

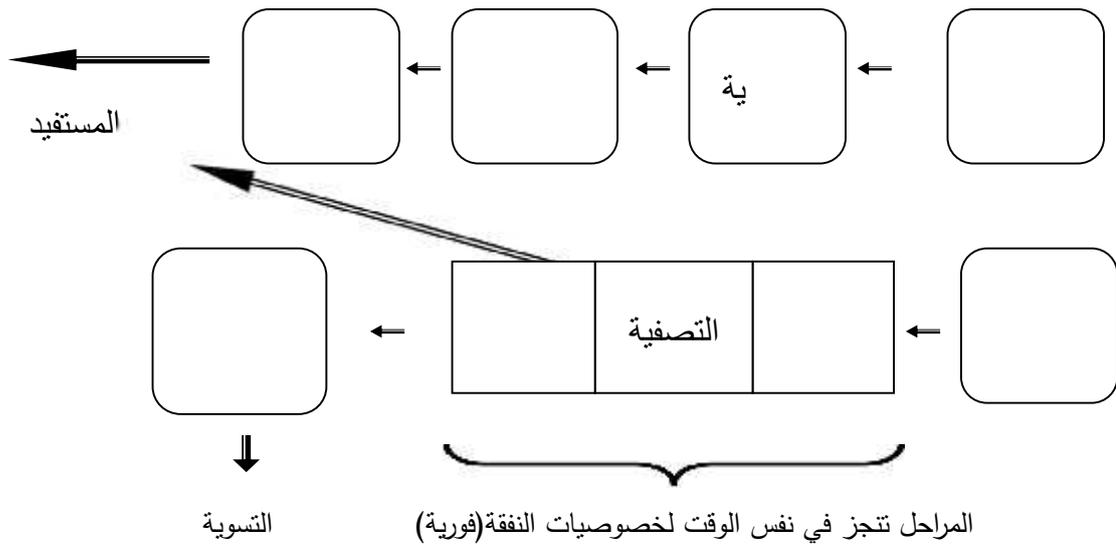
² - محمد الصالح فنيش، مرجع سابق ص 162.

³ - أحمد وقاد، عمليات الميزانية وعمليات الخزينة، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، تخصص ميزانية، الدفعة التاسعة والثلاثين 2006

- المقاصة: تطبق المقاصة في حالة تكون الدولة في وضع دائن ومدين في نفس الوقت في علاقتها مع نفس الشخص، وهنا يقوم المحاسب العمومي بطرح حق الدائن العمومي من مبلغ الدين ويقوم بتسديد الفارق للدائن.

الشكل رقم 1.1: مراحل تنفيذ النفقة العمومية في إطار الإجراء العادي والخاص

المسار العادي للنفقة العمومية (القاعدة العامة)



مسار النفقة في إطار الإجراء الخاص

المصدر: علي بساعد، محاضرات منشورة في المالية العمومية، المدرسة العليا للقضاء، ص 157.

يلخص الشكل رقم 1.1 مختلف المراحل التي تمر بها عملية تنفيذ النفقات العمومية وذلك في كل من الإطار العادي والإطار الخاص لمسار النفقة العمومية، حيث يوضح أن المسار العادي للنفقة العمومية يمر بالمرحلة الإدارية التي تتضمن الالتزام، والتصفية، والأمر بالصرف، والمرحلة المحاسبية التي تتضمن عملية الدفع. أما في المسار الخاص للنفقة العمومية تتجزئ مرحلة الالتزام، والتصفية، والدفع في نفس الوقت لتأتي مرحلة الأمر بالصرف اللاحق على سبيل التسوية لخصوصية النفقة.

الخلاصة:

عرفت الميزانية العامة للدولة تطورا ملحوظا بين الفكر التقليدي والفكر المعاصر، فانتقل مفهومها من كونها توازن كمي بين النفقات والإيرادات العمومية لا دخل لها في الحياة الاقتصادية، إلى أداة تخطيط وإدارة مرتبطة كل الارتباط بالحياة الاقتصادية للبلاد.

إن النفقات العمومية هي جزء من الميزانية العامة للدولة تشكل عماد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي يختلف مفهومها من بلد لآخر ومن فترة زمنية لأخرى، هذا الاختلاف يمكن أن يكون من حيث خصائصها أو من حيث حجم النفقة.

تعتبر مرحلة الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية من أهم المراحل، لأنها تعتمد على التأكد من مدى احترام للقوانين المعمول بها، فغياب الرقابة على تسيير الأموال العمومية يؤدي إلى التلاعب بها وتبديدها وعدم الاستخدام الأمثل لها، لهذه الأهمية البارزة للرقابة المالية في حماية الأموال العمومية سيتم التطرق إليها بالتفصيل في الفصل الثاني.

الفصل الثاني:

آليات الرقابة المالية في الجزائر

تمهيد:

إن تطور وظائف الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة في جميع الميادين الاقتصادية، إلى دولة تسعى إلى تحقيق الرخاء والرفاهية وتقديم أحسن الخدمات، أدى إلى اتساع مجالات عملها وازدادت تدخلاتها مما أدى إلى زيادة في إنفاقها العمومي لتلبية الحاجات العامة المتزايدة، الأمر الذي أضحى معه ترشيد الإنفاق العمومي متطلبا أساسيا سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية التي هي في أوج ما تكون إليه لتحقيق التنمية. من هنا زادت الحاجة إلى الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية لضمان حسن استعمال الأموال العمومية الضخمة وترشيدها وتنظيمها، الأمر الذي يتطلب وجود نظام رقابي فعال من أجل تحقيق الغاية المرجوة من صرف النفقات العمومية.

أسندت مهمة الرقابة المالية في الجزائر لعدة أجهزة تتوزع على كافة مراحل عملية تنفيذ النفقات العمومية تنتوع بين رقابة إدارية يختص بها كل من المراقب المالي، لجان الصفقات العمومية، والمفتشية العامة للمالية ورقابة قضائية تدخل ضمن اختصاص مجلس المحاسبة، ورقابة سياسية يقوم بها البرلمان بغرفتيه.

سيتم التطرق في هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية.
- المبحث الثاني: أجهزة الرقابة المالية في الجزائر.
- المبحث الثالث: إحكام الرقابة المالية لأجل ترشيد الإنفاق العمومي.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية

تعتبر الرقابة المالية على النفقات العمومية الوسيلة الأساسية والشرط الضروري لتحسين وحماية مالية الدولة عن طريق ضبط النفقات العمومية وترشيد استعمالها. من خلال هذا المبحث سيتم التعرض إلى تعريف وأهمية الرقابة المالية في المطلب الأول، وكذا أهدافها في المطلب الثاني، أما في المطلب الثالث سيتم التعرف على أنواع الرقابة المالية.

المطلب الأول: تعريف وأهمية الرقابة المالية

إن الرقابة المالية تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة، فالإدارة العمومية هي التي تهدف إلى حماية المالية العمومية إيرادا وإنفاقا، والرقابة المالية العمومية لها أهمية بالغة، فأى إساءة للمال العمومي أو إهمال له يؤدي إلى نتائج سيئة.¹

أولا: تعريف الرقابة المالية

يمكن تعريف الرقابة المالية من وجهة نظر مختصي المالية على أنها عبارة عن " منهج علمي شامل يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية بغية التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها"².

وقد حدد المؤتمر العربي الأول للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المنعقد بالسعودية عام 1977 مفهوم الرقابة المالية على أنها "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العمومية ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل غير خاضع للسلطة التنفيذية."³

وتعرف على أنها "مجموعة العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على أية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العمومي من عمليات

¹ - كريمة ربحي، وزهية بركان، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة سعد دحلب البليدة، دون ذكر التاريخ، ص8.

² - عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصاد والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، جوان، 2009، ص84.

³ - ماجد محمد سليم أبو هدا، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية (دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة) مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية غزة، فلسطين، 2006، ص37.

الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال"¹.

كما تعرف وفق الشريعة الإسلامية "الرقابة المالية تعني وجوب إتباع جميع ما أقرته الشريعة الإسلامية في الكتاب والسنة من قواعد وأنظمة وتعاليم وأحكام سواء في مجال جمعه من موارد التي أقرها الشرع أو في مجال إنفاقه في مصارفه المقررة مع استمرار عمليات المتابعة لتجنب وقوع الأخطاء والوصول إلى أفضل الطرق في إدارة المال العمومي مع الأخذ بعين الاعتبار مصلحة الأمة واستقرارها بوجه عام"².

أما عن التشريع الجزائري فلا نجد فيه تعريفا للرقابة المالية إلا في إشارات منه لأساليبها وهيئاتها، وعموما فقد تميز التشريع الجزائري كغيره من التشريعات بثلاث اتجاهات في تعريف الرقابة المالية:³

- الاتجاه الأول: يركز على الجانب الوظيفي كما يركز على الأهداف مؤكدا أن الرقابة هي التأكد والتحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المعتمدة والتعليمات المسطرة والمبادئ المقررة؛

- الاتجاه الثاني: وهو يركز على الجانب الإجرائي وعلى الخطوات الواجب إتباعها للقيام بعملية الرقابة؛

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

ثانيا: أهمية الرقابة المالية

يمكن إبراز أهمية الرقابة المالية على الأموال العمومية بشكل خاص في النقاط التالية:⁴

- تعتبر الرقابة المالية أحد أركان الإدارة المالية والتي تقوم على عملية متابعة تنفيذ الخطط المالية وقياس وتحليل وتقييم الوقائع والنتائج الفعلية بالمقارنة مع الخطط وما تتضمنه من أهداف وسياسات وإجراءات كما تعتبر صمام أمان للوصاية حيث تكفل وتضمن استمرارية العمل بصورة جيدة حسب الخطة المرسومة كما تضمن استقامة ونزاهة الجهاز التنفيذي والتأكد من أداء مهامهم وواجباتهم بكل أمانة واستقامة في استخدام المال العمومي من أجل تحقيق المصلحة العامة.

- تهتم الرقابة المالية بالتأكد من أن تنفيذ الميزانية يسير وفقا للرخصة التي منحتها الوصاية للسلطة التنفيذية

¹ - أكرم إبراهيم حماد ، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، دار جبهة للنشر والتوزيع، الأردن 2006، ص19.

² - عبد القادر موفق ، مرجع سابق، ص84.

³ - براهيم بن داود، البعد الرقابي للأموال من المنظور الأخلاقي الإسلامي، الملتقى الدولي الأول: الاقتصاد الإسلامي: الواقع...وراهانات المستقبل المركز الجامعي، غرداية، الجزائر، يومي 23-24 فيفري 2011، ص3.

⁴ - عبد القادر موفق ، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه علوم غير منشورة في علوم التسيير ، جامعة باتنة، الجزائر 2014-2015، ص45.

وأجهزتها بغية المحافظة على المال العمومي وكفاءة وفعالية استعمالها بما يحقق المصلحة العامة وحماية هذه الأموال من التبذير أو سوء استعمال.

- قد سنت التشريعات والأنظمة التي تبيّن مصادر الأموال واستخداماتها دون انحرافات، ووضعت العقوبات ضد كل من يعبث و يتهاون بكل ما يتعلق بالمال العمومي سواء أثناء جمعه أو إنفاقه، كما تم إنشاء الأجهزة المختلفة لمراقبة هذا التسيير المالي وإعداد التقارير حول ذلك وتعتبر الرقابة المالية أداة أساسية في تحقيق ذلك.

- لقد تطور دور الرقابة المالية من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفعالية وفي حدود القانون أيضا، لذلك لم يعد مفهوم الرقابة يقتصر على المفهوم التقليدي والذي ينحصر فقط بالبحث عن الأخطاء، بل تجاوز ذلك إلى البحث عن سبيل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله.

المطلب الثاني: أهداف الرقابة المالية

إن لنظام الرقابة على الأموال العمومية جملة من الأهداف تسعى إلى تحقيقها يمكن تحديدها كالتالي:¹

أولا: أهداف سياسية واقتصادية:

تتمثل في احترام رغبة الهيئة التشريعية وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي تم رصدها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة.

أما عن الأهداف الاقتصادية فتتمثل في كفاءة استخدام الأموال العمومية والتأكد من إنفاقها في أفضل الأوجه التي تحقق أهداف المؤسسة، ومنع صرفها على غير الأوجه المحددة، وكذلك المحافظة عليها من السرقة والتلاعب.

ثانيا: أهداف قانونية:

تتمثل في التأكد من أن مختلف التصرفات المالية تمت وفقا للأنظمة والقوانين والتعليمات المالية المتبعة وتركز الرقابة القانونية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصا على سلامة التصرفات المالية وتحديد المسؤولين عن الانحرافات والتوصية بالإجراءات الوقائية ولتصحيحه.

ثالثا: أهداف اجتماعية:

تتمثل في منع ومحاربة الفساد والمالي بمختلف صورته وأنواعه مثل السرقة، وتعتبر ظاهرة الفساد بصورها

¹ - محمد شرف جهاد محمد ، أثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات الأهلية(دراسة ميدانية المؤسسات الأهلية في قطاع غزة)، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية غزة، فلسطين، 2004-2005، ص.ص 17، 18.

المختلفة من عوامل إهدار الموارد المالية والحد من النمو الاقتصادي ومن مستوى الرفاه الاجتماعي.

رابع: أهداف إدارية وتنظيمية:

تحتوي على مجموعة من الأمور التي من شأنها المحافظة على الأموال العمومية واستعمالاتها المشروعة بكفاءة وفعالية وتشمل الأهداف الإدارية والتنظيمية الجوانب التالية:

- تساعد على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل.
- الرقابة تساعد على توحيد وتوجيه الجهود لإنجاز الأغراض والأهداف المحددة بكفاءة وفعالية.
- تساعد الرقابة على اتخاذ القرارات المناسبة من خلال المعلومات الراجعة التي يكشف عنها التنفيذ والواقع العملي، وبالتالي تطوير القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة.

المطلب الثالث: أنواع الرقابة المالية

يمكن تقسيم الرقابة على الأموال العمومية إلى عدة أنواع تختلف باختلاف وجهات النظر كما يلي:¹

أولاً: من حيث الزمن الذي تمارس فيه الرقابة

يمكن تقسيمها إلى:

- أ- الرقابة القبليّة: هذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، وتؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين والأنظمة المعمول بها، وبالتالي فهي رقابة وقائية.
- ب- الرقابة الآنيّة: هي الرقابة التي تتزامن مع تنفيذ الإيرادات والنفقات، وقد يكون الجهاز المكلف بها جزء من الأعيان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية، الهدف منها هو الوقاية من الوقوع في الأخطاء.
- ج- الرقابة البعديّة أو اللاحقة: هي رقابة تأتي بعد تنفيذ عمليات الميزانية، وتتم من طرف هيئات قد تكون تابعة للسلطة التنفيذية أو مستقلة عنها، وهدف هذا النوع من الرقابة هو التحقق من التنفيذ وكشف الأخطاء والتجاوزات التي تحصل.

ثانياً: من حيث السلطة التي تمارس الرقابة المالية

تقسم الرقابة المالية حسب هذا المعيار إلى:

- أ- رقابة إدارية: هي تلك التي تقوم بها أجهزة الحكومة على نفسها وهي تتناول كيفية تنفيذ الميزانية وتسيير الأموال العمومية، ويتولى القيام بهذه الرقابة موظفون حكوميون وهي رقابة هرمية سلمية لرؤساء على مرؤوسين أو تقوم بها أجهزة مختصة بذلك، أو قسم مالي تابع لوزارة المالية وتتناول هذه الرقابة عمليات

¹ عبد الوحيد صرارمة، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، الجزائر، 08-09 مارس 2005، ص.ص 137-138.

التحصيل والصرف التي يأمر بها الوزراء أو من ينوبهم، وذلك للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية.

ب- رقابة سياسية: بصورة عامة فالغاية من الرقابة على التنفيذ الميزانية هي التأكد من احترام الرخصة التي أعطاه البرلمان للحكومة في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق التزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للبرلمان تبين فيه ما تم جبايته فعلا من الإيرادات وما تم صرفه فعلا من النفقات ومدى مطابقة كل هذا لما ورد في الميزانية.

كما يمكن لعضو من البرلمان أو مجموعة أعضاء من إجراء تحقيق في إحدى أو مجموعة من القضايا التي ترى فيها ضرورة لذلك.

ج- الرقابة القضائية: تقوم بها أجهزة مستقلة، حيث تعتمد بعض الدول بإنشاء أجهزة مستقلة وتنتيط بها مهمة الرقابة على تنفيذ الميزانية ومراقبة كل التصرفات المالية، وتهدف من وراء ذلك إلى الحفاظ على المال العمومي، وعادة 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 وما كشفت عنه الرقابة المالية والمحاسبية من مخالفات وتوصيات للجهاز لتلافي أي أخطاء مستقبلياً، وهذه الرقابة يقوم بها مجلس المحاسبة في الجزائر.

ثالثاً: من حيث طريقة معالجتها للأخطاء

حيث تصنف إلى:

أ- رقابة وقائية: وهي رقابة التي تقي العون المنفذ من الوقوع في الأخطاء، وبالتالي تحميه من كل التصرفات المخالفة للقوانين والقواعد التنظيمية المعمول بها، والتي ينجر عنها عقوبات وهو الأحسن من الرقابة لأنه يضمن التسيير الحسن للأموال العمومية والحفاظ عليها.

ب- الرقابة الكاشفة أو العقابية: وهي الرقابة التي تكون بعد تنفيذ الإيرادات والنفقات فتقيم نوعية التسيير وتكشف الأخطاء وبالتالي يتم تسليط العقوبات على مرتكبيها وهي ضرورية حتى لا تتكرر مثل هذه الأعمال وهذا النوع من الرقابة لا يعيق عملية التنفيذ إذ تتم عملية التفتيش بعد الانتهاء من تنفيذ الإيرادات والنفقات.

المبحث الثاني: أجهزة الرقابة المالية في الجزائر

تصنف أجهزة الرقابة المالية في الجزائر إلى ثلاث أصناف من حيث السلطة التي تمارس الرقابة المالية تتجسد في أجهزة الرقابة الإدارية التي يقوم بها كل من المراقب المالي، لجان الصفقات العمومية، وكذا المفتشية العامة للمالية، وأجهزة الرقابة القضائية التي تتمتع بالصفة القضائية على التصرفات المالية للهيئات العمومية وأجهزة الرقابة السياسية أو البرلمانية التي يؤديها البرلمان بغرفتيه.

المطلب الأول: أجهزة الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية رقابة ذاتية تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها، وقد تم توضيح دور المحاسب العمومي في تنفيذ النفقات العمومية وهو دور لا ينحصر في صرفها بل يمتد إلى إجراء رقابة دقيقة على الأمر بالصرف الذي يصدر إليه ولا ينفذه إلا بعد التأكد من صحته. كما تمارس الرقابة الإدارية من جهة أخرى بواسطة أجهزة متخصصة كل واحدة في مجالها.¹

أولاً: المراقب المالي

يمارس المراقبين الماليين رقابة سابقة على النفقات الملتزم بها بمساعدة مراقبين مساعدين، يختص الوزير المكلف بالمالية بتعيينهم من بين موظفي المديرية العامة للميزانية، وتبدو أهمية هذا النوع من الرقابة في كونها إذا نفذت بنجاح تمنع ارتكاب المخالفات المالية ولذلك يطلق عليها اسم "الرقابة الوقائية"، لذا سيتم التعرف على تنظيم رقابة المراقب المالية، وعلى مجال اختصاصه ونتائج رقابته.

أ- تنظيم رقابة المراقب المالي: يخضع المراقب المالي للسلطة المباشرة الرسمية للوزير المكلف بالميزانية وذلك تحت تنظيم مركز وغير مركز على المستوى الجهوي والمحلي، وذلك كما يلي:²

1- الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها على المستوى المركزي: من أجل الرقابة على شرعية الالتزام بالإتفاق العمومي الذي يقوم به الآمرون بالصرف الرئيسيون (الوزراء أو المفوضون من طرفهم) وجدت الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها على المستوى المركزي، ففي هذا المستوى الرقابة مهمة جدا لكون الاعتمادات المخصصة للوزراء أكثر أهمية من تلك المخصصة للآمرين بالصرف الثانويين، لذلك يتم تعيين مراقب مالي لكل دائرة وزارية حيث يشمل اختصاصاته أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري التابعة

¹ - بشير يلس شاوش، مرجع سابق، ص 282.

² - بوكير كيرد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية المعهد الوطني للمالية الدفعة الثانية عشر القليعة، 1995-1996، ص 23.

للوزارة المعنية كما يوجد مراقب مالي لكل من المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة باعتبارهما مؤسستين مستقلتين.

2- الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها على المستوى المحلي: إن سياسة عدم التركيز الإداري تحتم على الدولة وعلى المستوى المحلي (البلدية والولاية) إنشاء مصلحة للرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها من طرف الأمرين بالصرف الثانويين بالنسبة للميزانيات الولائية البلدية وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

إن وجود المراقب المالي على المستوى المحلي من خلال الرقابة القبلية التي يمارسها على النفقات العمومية الملتزم بها يؤدي وبدون شك إلى قلة ارتكاب الأخطاء والتجاوزات اللاشعورية.

ب- مجال اختصاص المراقب المالي: تنصب رقابة المراقب المالي على المرحلة الأولى من مراحل تنفيذ النفقة العمومية وتطبق على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، الميزانيات الملحقة، الحسابات الخاصة بالخزينة، ميزانية الولاية ميزانية البلدية، ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري¹، كما يلي:

1- القرارات الخاضعة للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي: إن القرارات التي يكون موضوعها الالتزام بنفقة تخضع مسبقا لتأشيرة المراقب المالي هي:²

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية، ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة؛

- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية؛

- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية؛

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق؛

- الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار؛

- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية؛

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 82، 1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، الجريدة الرسمية العدد 67، 2009.

² - المواد من 05 إلى 07 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع نفسه.

- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل اعتمادات؛
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.
- وبصفة عامة يخضع للتأشيرة المسبقة كل الالتزامات الخاصة بنفقات التسيير و نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأس المال.
- 2- محتوى رقابة المراقب المالي:** يقوم المراقب المالي في إطار ممارسة مهام الرقابة في مرحلة الالتزام بفحص العناصر الآتية:¹
- **صفة الأمر بالصرف:** يتم التأكد من ما إذا كان الأمر بالصرف الذي ينفذ عملية الالتزام بالنفقة مؤهلا قانونا للقيام بهذه العملية أم لا، ويتم معرفة ذلك بالرجوع إلى الدمغة الخاصة بالهيئة المنفذة للعملية والإمضاء الموجود في أسفل بطاقة الالتزام والذي يبين اسم ولقب الأمر بالصرف وصفته.
- **المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها:** إن المراقب المالي يقوم بضمان تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بهما خلال عملية الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها.
- **توفر الاعتمادات:** على المراقب المالي التأكد من أن اقتراح الالتزام يتم في حدود الاعتمادات المخصصة لسنة مالية معينة من جهة أي احترام مبدأ سنوية الميزانية، وأن الاعتمادات غير مستهلكة.
- **التخصيص القانوني للنفقة:** يقوم المراقب المالي بالتأكد من مدى مطابقة طبيعة النفقة للباب والمادة.
- **مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة:** يقوم المراقب المالي في هذه المرحلة بالتأكد من مدى مطابقة الوثائق التي يرفقها الأمر بالصرف مع بطاقة الالتزام مع طبيعة الالتزام المقترح.
- **وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة:** يتأكد المراقب المالي من وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري المعمول به مثل تأشيرة لجنة الصفقات العمومية.
- ج- نتائج رقابة المراقب المالي:** تنتهي رقابة المراقب المالي بتأشيرة على بطاقة الالتزام، وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، عندما تتوفر في الالتزام الشروط القانونية والتنظيمية المعمول بهما، وفي حالة العكس يكون الالتزام موضوع رفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة، ويمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن الرفض النهائي تحت مسؤوليته .

¹ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع سابق.

1- التأشيرة القبلية للمراقب المالي: هي الفعل الذي بموجبه يضع المراقب المالي ختمه وإمضاءه على الوثائق المتضمنة الالتزام بالنفقات ليؤكد صحة الالتزام، والتأشيرة تمثل المهمة الأساسية لعمل المراقب المالي فعملية المراقبة تنتج عنها منح التأشيرة بوضع ختم وإمضاء المراقب المالي على بطاقة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، وتسجل في سجل خاص بالتأشيرة ثم التسجيل المحاسبي لبطاقة الالتزام المؤشرة.¹

2- رفض التأشيرة: الرفض يمثل الإجراء المكتوب الذي يعبر بموجبه المراقب المالي رفضه قبول التزام بنفقة لعدم شرعيتها، فكل التزام غير قانوني وغير مطابق للتنظيم يكون موضوع رفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة، فالرفض المؤقت يكون في حالة اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة، أو نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة، يحرر في شكل نموذج محدد ويرسل إلى الأمر بالصرف المعني (انظر الملحق رقم 3).

أما الرفض النهائي يطبق في حالة عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها، عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، أو عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت²، يحرره المراقب المالي في شكل نموذج محدد ويرسله إلى الأمر بالصرف المعني بالأمر (انظر الملحق رقم 4).

3- تجاوز الرفض أو مقرر التغاضي: هو إجراء استثنائي يقوم بموجبه الأمر بالصرف التغاضي على رأي المراقب المالي تحت مسؤوليته.

يمكن للأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معلل، كما يقوم بإرسال الملف الذي يكون موضوع التغاضي مباشرة، حسب كل حالة، إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، ولا يمكن حصول التغاضي، في حالة الرفض النهائي بالنظر لصفة الأمر بالصرف، عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها، انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام، والتخصيص غير القانوني للالتزام.³

ثانيا: لجان الصفقات العمومية

تتولى الرقابة الخارجية القبلية على مشاريع الصفقات العمومية عدة لجان، تختص بتقديم مساعدات في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام تراتيبيها، ودراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق ومعالجة الطعون التي يقدمها المتعهدون، تأخذ اللجان عدة أنواع، وتنتهي رقابتها بمنح التأشيرة أو رفض منحها.

¹ - 10 المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع السابق.

² - المواد من 11 إلى 13 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع نفسه.

³ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المرجع نفسه.

أ-أنواع لجان رقابة الصفقات العمومية: تمارس الرقابة على الصفقات العمومية من طرف هيئة تسمى لجنة الصفقات العمومية يتم إحداثها لدى كل مصلحة متعاقدة، تختص بالرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية التي تبرمها، تختلف هذه اللجان من حيث الاختصاصات الممنوحة لها لأداء عملها تتمثل في:¹

1-لجان الصفقات العمومية لدى المصلحة المتعاقدة: تتمثل هذه اللجان في اللجنة الجهوية، اللجنة الولائية اللجنة البلدية.

- **اللجنة الجهوية للصفقات:** تختص بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية، في حدود المستويات المبينة في المطات من 1 إلى 4 من المادة 184 من المرسوم رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

تتشكل هذه اللجنة من الوزير المعني أو ممثله رئيسا، ممثل المصلحة المتعاقدة، ممثلين اثنين (02) للوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة الخزينة)، ممثل عن الوزير المعني بالخدمة، حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء، ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

- **اللجنة الولائية للصفقات:** تتكون اللجنة الولائية للصفقات من الوالي أو ممثله، رئيسا، ممثل المصلحة المتعاقدة، ثلاثة ممثلين للمجلس الشعبي الولائي، ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية، مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية، ومدير التجارة بالولاية.

تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة، وكذا دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها البلدية والتي يساوي مبلغها أو يفوق مائتي مليون دينار (200 000 000) بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم، وخمسين مليون دينار (50 000 000) بالنسبة لصفقات الخدمات، وعشرين مليون دينار (20 000 000) بالنسبة للدراسات.

- **اللجنة البلدية للصفقات:** تتكفل بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها البلدية في حدود المبالغ التي تختص بها، تتكون هذه اللجنة من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، رئيسا ممثل عن المصلحة المتعاقدة، منتخبين اثنين (02) عن المجلس الشعبي البلدي، ممثلين اثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية، ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.

2- اللجنة القطاعية للصفقات العمومية: تحدث كل دائرة وزارية لجنة قطاعية للصفقات، تختص في حدود المستويات الموضحة في المادة 184 من المرسوم رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، تتشكل

¹ - المواد، 171 و 173 و 185 من المرسوم الرئاسي رقم 15 - 247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50، 2015.

من تتشكل هذه اللجنة من الوزير المعني أو ممثله رئيسا، ممثل الوزير المعني نائب رئيس، ممثل المصلحة المتعاقدة، ممثلين اثنين (02) عن القطاع المعني، ممثلين اثنين (02) للوزير المكلف بالمالية، ممثل عن الوزير المعني بالتجارة.

ب- محتوى رقابة لجنة الصفقات العمومية: إن رقابة لجنة الصفقات العمومية تمارس على دفتر الشروط وعلى مشروع الصفقات العمومية كما يلي:¹

1- الرقابة على دفتر الشروط: يخضع دفتر الشروط إلى رقابة أحد اللجان الأربعة السابقة حسب مبلغ الصفقة، حيث يتم التأكد مما يلي:

- مدى مطابقة دفتر الشروط لقانون الصفقات العمومية، دفتر التعليمات العامة ودفتر التعليمات المشتركة؛
 - مدى تناسق أحكامه وخاصة التناقضات المحتملة بين بنوده؛
 - مدى الشفافية في الإجراءات التي يوفرها، خاصة الآجال، العدالة بين المتنافسين؛
- تختتم هذه الرقابة إما بتحفظ على دفتر الشروط، وهو ما يتطلب إجراء التعديلات الضرورية عليه، وإما قبوله الذي يترجم بمنحه تأشيرة دفتر الشروط التي تعتبر شرطا لا بد منه لإتمام المراحل اللاحقة.
- 2- الرقابة على الصفقات العمومية: يتم التأكد مما يلي:

- مدى احترام قانون الصفقات العمومية، ومدى التقيد بدفتر الشروط وأماكن وأسباب مخالفته والآثار المحتملة لذلك؛
- مدى أخذ التحفظات المحتملة حين المصادقة على دفتر الشروط بعين الاعتبار؛
- كيفية إتمام إجراءات الإعلان، كيفية تحريره، أماكن نشره والآجال المرتبطة به؛
- كيفية إجراء عملية فتح الأظرفة و تقييمها، ومدى الشفافية التي تم توفيرها؛
- مدى وضوح بنود الصفقة أماكن الخلل أو التناقض بينهما، واقتراح التصحيحات الضرورية؛
- الأحكام الخاصة بالتحيين والمراجعة، خاصة إذا تعلق الأمر بصفقة تمويل؛
- الأحكام الخاصة بالتسيقات وكيفية وآجال دفعها والضمانات المرتبطة بها؛
- الأحكام الخاصة بالتنفيذ والاستلام؛
- ضمانات ما بعد الاستلام.

ج- نتائج رقابة لجنة الصفقات العمومية: تعتبر اللجنة مركز اتخاذ القرار فيما يخص الرقابة الخارجية القبلية

¹ - خالد سناطور، الرقابة على النفقات، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، 2005-2006، ص 25.

على الصفقات في حدود اختصاصها وتمنح بهذه الصفة أو ترفض التأشير كالاتي:¹

1- **منح التأشير** : معناه أن الصفة صحيحة وقابلة للتنفيذ، ويمكن أن تكون هذه الأخيرة مرفقة بتحفظات موقفة أو غير موقفة.

2- **رفض منح التأشير**: إن كل مخالفة للتشريع أو التنظيم المعمول به تعينه اللجنة تشكل سببا كافيا لرفض التأشير، ويجب أن يكون هذا الرفض معللا.

في حالة رفض لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة منح التأشير، يمكن للوزير أو مسؤول الهيئة المستقلة المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، كل على حسب اختصاصه أن يتجاوز الرفض وذلك بمقرر معلل تسلّم نسخة منه إلى الوزير المكلف بالمالية، اللجنة المعنية للصفقات العمومية ومجلس المحاسبة في حالة رفض اللجنة القطاعية للصفقات، يمكن للوزير أو مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة المعني، بناء على تقرير من المصلحة المتعاقدة أن يتجاوز هذا الرفض بمقرر معلل ترسل نسخة منه إلى وزير المالية اللجنة الوطنية للصفقات ومجلس المحاسبة.

إن مقرر التجاوز يجب أن يتم في أجل 90 يوما ابتداء من تاريخ تبليغ رفض التأشير، ومهما يكن من أمر فلا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز في حالة رفض التأشير لأسباب عدم مطابقة الأحكام التشريعية، بينما يمكن اتخاذ مقرر التجاوز في حالة رفض التأشير لأسباب عدم مطابقة الأحكام التنظيمية.

ثالثا: رقابة المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز رقابي دائم، تابعة مباشرة لسلطة وزير المالية، تم إنشاؤها بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980، وحاليا تخضع لأحكام المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 06-09-2008 المحدد لصلاحياتها، تتشكل من هياكل مركزية وأخرى جهوية، وتتنوع صلاحياتها ونتائج رقابتها.

أ- **تنظيم المفتشية العامة للمالية**: تعمل المفتشية العامة للمالية تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية ويديرها رئيس، وهي تتشكل من هياكل مركزية للرقابة والتقويم تمارس مهامها على نشاط الإدارات والمصالح المركزية ولهذه الهياكل امتداد على المستوى المحلي تتمثل في المفتشيات الجهوية تتكفل بمراقبة المصالح المحلية.

¹ - المواد 200 و 201 و 202 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع سابق.

وفيما يلي سيتم دراسة تنظيم المفتشية العامة للمالية على المستوى المركزي والجهوي كما يلي¹:

1- الهياكل المركزية للمفتشية:

تتشكل الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية من:

- هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم: يديرها مراقبون عامون للمالية وعددهم أربع، يمارس كل واحد منهم الرقابة على عدد من قطاعات النشاط.

- وحدات علمية: يديرها مديرو بعثات وعددهم 20، يعملون تحت إشراف المراقبين العامين للمالية التابعين لهم.

- فرق الرقابة: يديرها مكلفون بالتفتيش وعددهم 30، يمارسون تحت إدارة مديري البعثات.

- هياكل الدراسات والتفتيش والإدارة والتسيير: وهي تتمثل في ثلاث مديريات تضم رؤساء ومديريات فرعية.

2- الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية:

تهيكّل تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية المصالح الخارجية للمفتشية في شكل مفتشيات جهوية تقع مقراتها في عشر ولايات، يدير كل مفتشية جهوية مدير جهوي، تتولى هذه المفتشيات على المستوى الجهوي تنفيذ البرنامج السنوي للرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوط بالمفتشية العامة للمالية، كما تتكفل خارج البرنامج بطلبات الرقابة المقدمة من السلطات المؤهلة.

ب- **صلاحيات المفتشية العامة للمالية:** تتعدى رقابة المفتشية العامة للمالية دورها الكلاسيكي المتمثل في مراجعة وفحص العمليات المالية للمصالح الخاضعة لرقابتها، إلى المشاركة في تطبيق السياسة العامة للحكومة خاصة الاقتصادية، لذا يمكن تقسيم صلاحياتها إلى صلاحيات كلاسيكية منصوص عليها في المرسوم رقم 08-272 السالف الذكر، وصلاحيات مستحدثة غير منصوص عليها في القانون الأساسي وتعتبر ثانوية، ويمكن توضيح هذه الصلاحيات كما يلي²:

1- الصلاحيات الكلاسيكية:

يمكن حصر الصلاحيات الكلاسيكية للمفتشية العامة للمالية في:

- **الرقابة والتفتيش على التسيير المالي والمحاسبي:** تعتبر مراقبة التسيير المهمة الأصلية للمفتشية العامة للمالية، وهي تهدف إلى التأكد من مدى احترام المعايير والمقاييس القانونية لضمان مشروعية ودقة الحسابات

¹ - بشير بلس شاوش، مرجع سابق، ص 298.

² - نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، الجزائر، 2011-2012، ص 92.

المالية⁽¹⁾، ولكي تقوم بهذه المهمة خولها القانون التدخل عن طريق مفتشيها قصد القيام بمراجعة جميع العمليات للمصالح الخاضعة لرقابتها، حيث تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، كما تمارس رقابتها أيضا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية، كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني، وتمارس أيضا على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية.²

- **الدراسات والخبرة:** يمكن أن تتدخل المفتشية العامة في موضوع الدراسات والخبرة، وذلك بناء على طلب السلطات أو الهيئات المعنية المؤهلة قانونا، حيث تقوم بالاشتراك مع الأجهزة المخولة التابعة للمؤسسات المعنية وبمساعدة خبراء وتقنيين من الإدارات العمومية الأخرى، بهذه العملية ذات الطابع الاقتصادي أو المالي أو المحاسبي، وتتمثل مهمة الدراسات والخبرة في هذا الخصوص في القيام بدراسات وتحليلات اقتصادية ومالية أو محاسبية، وإجراء مقارنات بين كفاءات وأنواع التسيير في هذا المجال على الصعيد الداخلي للجهة المعنية وعلى الصعيد الخارجي للجهات الأخرى المماثلة، واستنباط الحلول الممكنة لإخراج الجهة أو المؤسسة المعنية من الصعوبات التي تتخبط فيها.³

- **التقويم الاقتصادي والمالي:** تقوم المفتشية العامة للمالية بالتقويم الاقتصادي والمالي، تشمل هذه المهمة مجالات متعددة هي:⁴

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية؛

- التقويم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل، قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي؛

- التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي؛

- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الإمتيازية مهما كان نظامها.

وبالتالي فإن مهمة التقويم والتدقيق تتم بناء على طلب السلطات الممثلة للدولة والمؤهلة لذلك على اختلاف الرقابة التي تكون فجائية أو موضوع تبليغ مسبق فالتقويم ينصب على نوعية التسيير المالي والمحاسبي، وتقوم

¹ - خالد سناطور، مرجع سابق، ص 36.

² - المادة 02 و 03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50، 1992.

³ - محمد الصالح فننيش، مرجع سابق، ص 210.

⁴ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع سابق.

بهذه المهمة أقسام الرقابة والتقويم كل واحد في مجال اختصاصها، أما التدقيق فالهدف الأساسي منه هو إيجاد الحلول اللازمة والممكنة لإخراج المؤسسة من الصعوبات المالية وإعطائها دفع جديد لتحسين قدراتها المالية.

2- الصلاحيات المستحدثة:

عرفت المفتشية أنواعا جديدة من المهام منها:

- **إعادة الهيكلة:** تتمثل إعادة الهيكلة في تحويل ممتلكات المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والمؤسسات الإدارية من وزارة إلى أخرى، أو إدماجها ضمن مؤسسات أخرى، أو تصفيتها نهائيا وإعادة تنظيمها، وتترأس المفتشية العامة للمالية في هذه الحالة لجنة تقويم الممتلكات وإعادتها إلى صاحبها الأصلي.

- **تعيين محافظو الحسابات:** تقوم المفتشية العامة للمالية في نهاية كل سنة بتعيين مفتشين للمالية يتم ترسيمهم بصفة محافظي الحسابات، لتدقيق الحسابات السنوية للشركات والمؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات المالية .

- **مشاركة المفتشية العامة للمالية في لجنة مراقبة عمليات الخوصصة:** تشارك المفتشية العامة للمالية في عضوية لجنة مراقبة عمليات الخوصصة، وذلك بتعيين ممثل للمفتشية العامة للمالية لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد.

ج- نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية:

بعد انتهاء عمليات الرقابة والتحقيق، يقوم المفتشون بتحرير تقرير يتضمن ملاحظاتهم ومعايinatهم في شأن فعالية تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة، ويتم بناء هذا التقرير على أساس الملاحظات والمعاينات التي يسجلها المفتشون المطالبون بتقديم الإثباتات الضرورية، والمراجع القانونية المعتمد عليها.

تشكل التقارير التي ينجزها المفتشون خلال تدخلاتهم عماد التقرير، لذلك فهم مسؤولون عنها وعن النتائج التي تؤدي إليها، حيث يتولى رئيس المهمة عملية التحرير.¹

بعد انتهاء مهام الرقابة يعد تقرير أساسي يتضمن اقتراحاتهم في مجال تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة، ويمكن أن يتضمن أيضا كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية التي تحكمها.

يبلغ مسير الهيئة المراقبة وكذا وصايتة بالتقرير الأساس، ولكن في حالة التقرير المعد على إثر مهمة قامت بها المفتشية العامة للمالية بناء على أمر من سلطة مؤهلة قانونا فإن هذا التقرير لا يبلغ إلا لهذه السلطة دون سواها، ويجب على مسيري المصالح في هذه الحالة أن يجيبوا لزوما في أجل أقصاه شهرين على الملاحظات التي تحتويها هذه التقارير من أجل التمكن من تنفيذ الإجراء التناقصي.

¹ - خالد سناطور، مرجع سابق، ص 45.

يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي إعداد تقرير تلخيص يختم الإجراء التناقضي، ويعرض هذا التقرير نتيجة المقاربة بين المعايير المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير الكيان المراقب. إضافة إلى التقارير التي يتم تحريرها بعد نهاية كل عملية، تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يتضمن حصيلة أعمالها ويقدم إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها¹.

المطلب الثاني: أجهزة الرقابة القضائية (مجلس المحاسبة)

تعود النشأة الأولى لمجلس المحاسبة إلى سنة 1980 بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، وبموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والذي يحدد حاليا صلاحياته وتنظيمه وسيره، حيث أصبح المجلس يتمتع باختصاصات قضائية وإدارية واسعة.

أولا: تنظيم مجلس المحاسبة.

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية الإقليمية والمرافق العمومية²، وتتوزع مهامه على هياكل رئيسية تتركز فيها هذه الصلاحيات إضافة إلى هياكل إدارية مساعد.

أ- الهياكل الرئيسية لمجلس المحاسبة

تتكون الهياكل الرئيسية لمجلس المحاسبة من:³

1- رئاسة المجلس: تتألف رئاسة مجلس المحاسبة من الرئيس وديوان الرئيس ونائبه ومكتب المقررين، يأتي الرئيس على قمة هرم المجلس، وهو المسؤول الأول فيه والمتحدث باسمه والمشرف على جميع الصلاحيات المنوطة به، يعين بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية ويساعده نائب رئيس يعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح منه، ولرئيس المجلس كذلك أن يفوض إمضاءه إلى مسؤولي هياكل مجلس المحاسبة وأجهزته بقرار، عدا ما يتعلق منها بالصلاحيات القضائية.

2- غرف مجلس المحاسبة: هي الهياكل الأساسية التي يمارس من خلالها اختصاصاته الإدارية والقضائية قصد إنجاز عملياته الرقابية البعدية، فهو ينجز هذه العمليات في شكل غرف مجتمعة وغرف ذات اختصاص

¹ - المادة 21 و 26 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع سابق.

² - المادة 02 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية العدد 39، 1995، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2010.

³ - محمد الصالح فنينش، مرجع سابق، ص 408.

وطني، عددها ثماني غرف، وغرفة متميزة هي غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وغرف ذات اختصاص إقليمي تتولى الرقابة على الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة لها، فضلا عن إمكانية تكليف هذه الغرف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني، ويبلغ عددها تسع غرف.

3- كتابة ضبط مجلس المحاسبة: يشتمل مجلس المحاسبة على كتابة ضبط يتولى رئاستها كاتب ضبط رئيسي، يكلف باستلام وتسجيل قضايا المجلس من جهة وتحضير جلسات مجلس المحاسبة المجتمعي تشكيلة كل الغرف مجتمعة من جهة أخرى.

4- النظرة العامة: لمجلس المحاسبة نظارة عامة تتولى دور النيابة العامة فيه، يشرف عليها ناظر عام ويساعده نظار، و تتمثل مهمتها في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والسهر على التطبيق السليم للقوانين والتنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة.¹

ب- تنظيم الهياكل الإدارية المساعدة: توجد على مستوى مجلس المحاسبة هياكل إدارية عديدة تسعى إلى مساعدته لأداء مهامه وهي مشكلة من:²

1- الأمانة العامة لمجلس المحاسبة: يسير الأمانة العامة للمجلس، الأمين العام الذي يتولى تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة تنشيط أعمال أقسام المجلس التقنية ومصالحه الإدارية ومتابعتها والتنسيق بينهما إضافة إلى صلاحياته المالية بتوليه التسيير المالي لمجلس المحاسبة باعتباره الأمر بالصرف الرئيسي.

2- الأقسام التقنية: تنقسم الأقسام التقنية إلى قسمين قسم تقنيات التحليل والرقابة وقسم الدراسات ومعالجة المعلومات، من أجل تقديم الدعم الضروري لقيام المجلس بمهامه وتحسين أدائه.

3- المصالح الإدارية: تمارس المصالح الإدارية مهام المساعدة تحت إشراف الأمين العام وتشمل هذه المصالح عدة مديريات، حيث تسهر هذه المصالح على التسيير المالي لمجلس المحاسبة وكذا تسيير المستخدمين ووسائله المادية.

ثانيا: مجال تدخل وصلاحيات مجلس المحاسبة

يساهم مجلس المحاسبة في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحياته، في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش التي تؤدي إلى الاستعمال غير القانوني للأموال العمومية.

¹ - سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم

الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010-2011، ص 87.

² - عفاف دواغر، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013

- أ- مجال تدخل مجلس المحاسبة: خول الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة لهذا الأخير اختصاصا شاملا في رقابة الأموال العمومية وفي هذا الصدد يراقب المجلس كل الهيئات العمومية باختلاف أنواعها، بما فيها المؤسسات المختلطة التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق والهيئات العمومية الأخرى جزء من رأس مالها، كما يؤهل لمراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما كانت وضعيتها القانونية، بمناسبة حملات التضامن الوطني، حيث حددها كما يلي:¹
- تخضع لرقابة مجلس المحاسبة مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.
 - تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.
 - يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية الأخرى، مساهمة مهيمنة في رأسمالها أو سلطة في اتخاذ القرار بطريقة مشتركة أو منفصلة.
 - يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة (المساهمات) العمومية في الشركات والمؤسسات والهيئات، مهما يكن وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الأخرى، جزءا من رأس مالها الاجتماعي.
 - تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعيين.
 - يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية التي تمنحها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى، لاسيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما كان المستفيد منها.
 - يؤهل المجلس لمراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات، والتي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.

¹ - موقع مجلس المحاسبة ، http://www.ccomptes.org/dz/ar/champ_d27intervention_ar.html، تاريخ لاطلاع 2016/02/24 الساعة: 22.05.

ب- **صلاحيات مجلس المحاسبة:** باعتبار مجلس المحاسبة هيئة رقابة قضائية وإدارية في آن واحد، فهو يمارس صلاحيات قضائية وأخرى إدارية، يمكن حصرها في:¹

1- **الصلاحيات القضائية:** يمارس مجلس المحاسبة الصلاحيات القضائية من خلال التأكد من احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية السارية في مجال تقديم الحسابات، مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

- **تقديم الحسابات:** ألزم المشرع جميع الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بتقديم حساباتها إلى مجلس المحاسبة مع نهاية كل سنة مالية، ويقع هذا الإلزام على طائفة أولى من أعوان الدولة حددتها الفقرة الأولى من المادة 60 من الأمر 95-20 السالف ذكره، وهم المحاسبون العموميون، كما يقع هذا الإلزام كذلك على طائفة ثانية من الأعوان وهم الذين يكتسبون صفة الأمرين بالصرف وهذا بموجب المادة رقم 63 من نفس الأمر السالف ذكره.²

- **مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:** يدقق مجلس المحاسبة في مجال مراجعة حسابات المحاسبين العموميين في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.³

إن المحاسب ليس مسؤولاً عن أي شيء أمام مجلس المحاسبة وإنما مسؤول عما يرد في حساباته، ولهذا فإن نتيجة العمل القضائي للمجلس تنتهي أولاً بالحكم على الحساب ثم يقدر مسؤولية الشخصية.⁴

- **رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية:** تعني أن المجلس يتأكد من مدى احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويحمل المسؤولية لكل مسؤول أو عون في المؤسسات أو الهيئات العمومية أو الأشخاص المعنوية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة يرتكب مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية، التي تشكل خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية، وتلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.⁵

¹ - موقع مجلس المحاسبة، المرجع السابق.

² - نوار أمجوج، مجلس محاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة الجزائر، 2006-2007، ص 100.

³ - المادة 75 من الأمر 95-20، المرجع السابق.

⁴ - عفاف دواعر، مرجع سابق، ص 41.

⁵ - عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة عنابة، الجزائر، عدد 23، ديسمبر 2012، ص 159.

2- **الصلاحيات الإدارية:** تتمثل صلاحيات مجلس المحاسبة الإدارية أساسا في مراقبة نوعية التسيير لمختلف المرافق والهيئات وللمؤسسات الخاضعة لرقابته، يقصد بها تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من أجل مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي والعمل على تحسين مستوى أدائها ومردوديتها، وهذا عن طريق تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل العمومية الموضوعة تحت تصرفها، من حيث الفعالية والنجاعة والاقتصاد.

ثالثا: نتائج رقابة مجلس المحاسبة

تتنوع النتائج التي يصدرها مجلس المحاسبة بتنوع الصلاحيات المسندة إليه، فنجد أنه يصدر نتائج قضائية ونتائج إدارية.

أ- النتائج القضائية:

إن مجلس المحاسبة يصدر في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف غرامات ضد المحاسبين والأمينين بالصرف المعنيين في حالة تأخير إيداع الحسابات والمستندات الثبوتية، ويطبق إكراهات مالية على المحاسبين والأمينين بالصرف المعنيين إذا انقضت الآجال المحددة لإيداع حساباتهم لدى مجلس المحاسبة.¹

أما في مجال مراجعة حسابات المحاسبين العموميين فإنه عقب انتهاء عمليات تدقيق ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين، يحرر المقرر تقريرا يدون فيه النتائج المتوصل إليها واقتراحاته ويعرضه على رئيس الفرع المعني، ويمكن لهذا الأخير إن رأى ذلك ضروريا أن يأمر بإجراء تدقيق إضافي لتحسين نوعية التقرير يبلغ رئيس الفرع تقرير الرقابة إلى رئيس الغرفة وهذا الأخير يحيله بدوره بواسطة أمر تبليغ مرفقا بكافة العناصر التي يتضمنها الملف إلى الناظر العام لتمكينه من تقديم استنتاجاته الكتابية وملاحظاته.

يعرض الملف خلال هذه المرحلة على تشكيلة المداولة للنظر والبت فيه، فإذا لم يتم تسجيل أية مخالفة أو خطأ على مسؤولية المحاسب المعني تصدر هذه التشكيلة قرارا نهائيا بإبراء ذمته.

أما في حالة وجود أخطاء أو مخالفات في حساباته فهي تصدر قرارا مؤقتا يتضمن على أوامر توجه إلى المحاسب المعني لتقديم التبريرات الناقصة أو إكمال تلك التي تراها التشكيلة غير كافية أو تقديم أية توضيحات أخرى لتبرئة ذمته، ويبلغ هذا القرار إلى المحاسب المعني للإجابة عليه في أجل لا يقل عن شهر كامل يحسب من تاريخ التبليغ.²

¹ - المادة 61 و63 من الأمر 95-20، المرجع السابق.

² - عفاف دواعر، مرجع سابق، ص42.

بينما في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية يعاقب الأعوان الذين ثبت ارتكابهم لأخطاء ومخالفات تشكل خرقا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بغرامات مالية، ولا يمكن للغرامة المالية التي يوقعها مجلس المحاسبة أن تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكابه للمخالفة، يضاعف مبلغ الغرامة في الحالات التي يثبت فيها أن الأخطاء المرتكبة تهدف إلى كسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر، لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية.¹

ب- النتائج الإدارية:

تتمثل النتائج الإدارية التي تصدر من طرف مجلس المحاسبة في:²

1-مذكرة التقييم: عقب مراقبة نوعية التسيير يضبط مجلس المحاسبة تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردود تسيير المصالح والهيئات المعنية ويرسلها إلى مسؤوليها والوزراء وإلى السلطات الإدارية المعنية

2- رسالة رئيس الغرفة: تطلع مسؤولي المصالح والهيئات التي خضعت للرقابة بملاحظات مجلس المحاسبة المتعلقة بالوضعيات أو بالوقائع أو بالحالات أو المخالفات التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته بغرض اتخاذ التدابير التي يتطلبها التسيير السليم للأموال العمومية.

3- التقرير المفصل: تسجل فيه الوقائع التي يمكن وصفها وصفا جزائيا، والتي يلاحظها المجلس أثناء ممارسة رقابته، يبلغ الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا.

4- التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية: ترسل الحكومة هذا التقرير بعد أن يقوم بإعداده مجلس المحاسبة إلى الهيئة التشريعية بغرفتيها مرفوقا بمشروع القانون المرتبط به.

5-التقرير السنوي: يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية، يبين التقرير السنوي أهم المعايينات والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك، ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، يرسل مجلس المحاسبة نسخة منه إلى الهيئة التشريعية.

¹-المادة 89 و 91 من الأمر 95-20، المرجع سابق.

²- سامية شويخي، مرجع سابق، ص 25.

المطلب الثالث: أجهزة الرقابة السياسية (البرلمانية)

تمارس هذه الرقابة على المستوى المركزي من خلال إتاحة الفرصة للبرلمان لممارسة حقه في المراقبة بطريقة ديمقراطية على تنفيذ النفقات العمومية، وقد حددت بنصوص دستورية وقانونية الوسائل التي تكفل هذه الرقابة التي تتنوع بين رقابة سابقة للتنفيذ، رقابة مرافقة للتنفيذ، ورقابة لاحقة على التنفيذ.

أولا: الرقابة السابقة

بعد تحضير وإعداد مشروع قانون المالية يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، على الفور يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني مشروع القانون على لجنة المالية والميزانية لدراسته ومناقشته مع ممثلي الحكومة. يناقش مشروع قانون المالية، مرفقا بالتقرير التمهيدي الذي أعدته اللجنة يحتوي على ملاحظاتها واقتراحاتها وتعديلاتها.

بعد الانتهاء من المناقشة يتم التصويت على مشروع القانون إجماليا، خصوصا فيما يتعلق بشق الإيرادات العمومية، كل هذه الإجراءات في مدة لا تتجاوز أجل 47 يوما من تاريخ إيداع لدى المجلس الشعبي الوطني. يعرض النص المصوت عليه على مجلس الأمة للمصادقة عليه في خلال أجل أقصاه 20 يوما، على أن يتم إرسال النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة أيام للتوقيع عليه أما في حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية أيام للبت في شأنه، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة القانون.¹

ثانيا: الرقابة المرافقة

تخول هذه الرقابة لأعضاء البرلمان عن طريق العديد من الآليات الرقابية وهي:²

أ- الاستجواب: طبقا للمادة 133 من الدستور يخول لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة، ويعد حقا برلمانيا يمكن أعضاء البرلمان من الاستفسار عن العديد من المجالات ومنها مجالات الإنفاق العمومي والسبل العامة لتوجيهها وكل ما يتعلق به.

ب- الأسئلة الشفوية والكتابية: يمارس البرلمان الرقابة بواسطة الأسئلة التي خولها الدستور إلى النواب الذين لهم الحق في توجيه أسئلة مكتوبة أو شفوية إلى أي عضو من الحكومة، يكون الجواب على السؤال الكتابي

¹ - مراد باهي، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر ص.ص 36-37.

² - براهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2002-2003، ص.ص 121-122.

كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما المالية لتبليغ السؤال الكتابي، تتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس.

ج- لجان التحقيق: خول الدستور للبرلمان حق إنشاء لجان تحقيق ومراقبة في كل قضية من القضايا الخاصة بمجال من مجالات الرقابة المالية على أوجه الإنفاق العام أو نحوها كما يمكن للجان التحقيق هذه الاستماع إلى أي شخص ومعاينة أي مكان بغرض الاطلاع على معلومات أو وثائق تفيد بها في موضوع التحقيق الذي تقوم به، كما لها إجراء معاينات أو زيارات إلى إطارات مسؤولي المؤسسات والإدارات العمومية وأعضائها لأجل القيام بالمراقبة الميدانية.

ثالثا: الرقابة البعدية

يجري البرلمان الرقابة البعدية على مدى شرعية تنفيذ الميزانية التي صادق عليها في السنة السابقة ويرى مدى تطبيق توجيهاته وذلك عن طريق قانون ضبط الميزانية.

يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية أو قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة⁽¹⁾، وبهذا الصدد نصت المادة 160 من الدستور على أن: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة مالية، تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان".

إن مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية لا يعني إبراء ذمة الحكومة وإنما هو مجرد إيقاف للحسابات أي أنه قانون إثبات الحالة المالية للدولة في مدة سنة مضت، أما مسؤولية الوزراء جماعية كانت أم فردية هي من اختصاص رئيس الجمهورية، غير أن إبراء الذمة الشخصية للوزراء باعتبارهم أمرين بالصرف من اختصاص مجلس المحاسبة.²

¹ - المادة 5 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق.

² - علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 158.

المبحث الثالث: إحكام الرقابة المالية لأجل ترشيد الإنفاق العمومي

ظهرت في الآونة الأخيرة نسبيًا اهتمامات متزايدة بترشيد الإنفاق العمومي، وهذا يعني ضرورة تبني الدولة ومختلف الأجهزة العمومية سياسة ترشيد الإنفاق العمومي، فهو يعتبر ركيزة مهمة لأسس إعداد وتنفيذ الميزانية حيث تلتزم الجهات المعنية بوضع ما يناسبها من أنظمة وإجراءات في كل مراحل الميزانية ابتداء من وضع التقديرات إلى غاية الرقابة على التنفيذ، وعليه سيتم التطرق في هذا المبحث إلى مفهوم ترشيد الإنفاق العمومي مختلف عوامل نجاحه وكذا النظام الرقابي الفعال لأجل ترشيد الإنفاق العمومي.

المطلب الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق العمومي

تعتبر عملية ترشيد الإنفاق العمومي من المبادئ الهامة في اقتصاديات الدولة وسلوكها المالي في مختلف الأوضاع التي تواجهها الأجهزة الإدارية العامة.

أولاً: تعريف ترشيد الإنفاق العمومي

يقصد باصطلاح ترشيد الإنفاق العمومي، العمل على زيادة فاعلية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد الوطني على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية، مع القضاء على مصدر التبديد والإسراف إلى أدنى حد ممكن.¹

يمكن أن يعني الإنفاق العمومي " تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير، ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العمومية وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة."²

يتضمن ترشيد الإنفاق ضبط النفقات وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى أي بمعنى آخر هو الإدارة الجيدة للإنفاق، على هذا الأساس لا يمكن اعتبار ترشيد الإنفاق على أنه تخفيضه نظراً لتطور الدور الوظيفي للدولة وتدخلها اعتماداً على أدوات السياسة الإنفاقية وأيضاً لارتباط تزايد الإنفاق العمومي في ظل ظروف الدول النامية بعوامل يصعب تجنبها وأهم هذه العوامل زيادة نسبة الاستثمار العمومي، سياسات التوظيف والأجور الإنفاق العسكري وغيرها إذ يصعب في الكثير من الحالات تخفيض

¹ - صبرينة كريدودي ، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، أطروحة دكتوراه علوم غير منشورة في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013-2014، ص246.

² - عياش بلعاطل، وسميحة نوي، آليات ترشيد الإنفاق العام من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر 2001-2014، أبحاث المؤتمر الدولي تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار النمو الاقتصادي خلال الفترة 2001-2014، جامعة سطيف الجزائر 11-12 مارس 2013، ص5.

هذه النفقات بعد تقريرها كما أنه من الصعب على الدولة تخفيض النفقات العمومية أو الحد منها بدون إحداث آثار سلبية على الاقتصاد الوطني.¹

كما ينظر إلى ترشيد الإنفاق العمومي على أنه التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاة المجتمع، ويقصد بالفعالية توجيه الموارد العمومية إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع، فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، وترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها النسبية.²

أما الكفاءة فهي علاقة نسبية بين التكلفة والنتائج أو بين المدخلات والمخرجات فيقصد بها تقنين العلاقة بين المدخلات والمخرجات وللكفاءة بعدين:

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

- كفاءة المدخلات وتعني تحقيق قدر معين من المخرجات بقدر أقل من المدخلات، ومن ثم فهي تقاس بنسبة المدخلات الفعلية إلى المدخلات المتوقعة عند قدر معين من المخرجات.

يعتمد على كفاءة المخرجات عندما تكون مخرجات الإنفاق العمومي قابلة للقياس الكمي، أما إذا كانت تلك المخرجات ذات طابع اجتماعي فيمكن الاعتماد على مقاييس وسيطة، فبرامج الإنفاق العمومي تبدأ بالحصول على مدخلات مثل العمل ورأس المال الخ للقيام بأنشطة معينة مثل علاج المرضى، تعليم الأطفال بهدف الحصول على مخرجات نهائية كتحسين الصحة والارتقاء بالمستوى الثقافي، ولما كان من الصعب قياس هذه المخرجات بدقة من الممكن استعمال مقاييس وسيطة مثل عدد المرضى/ لكل طبيب، وعدد الطلبة/ لكل معلم. وعلى هذا فان ترشيد الإنفاق العمومي هو اعتماد الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد المتاحة دون إسراف ولا تبذير مع التركيز على ضرورة تحقيق الأهداف المرجوة من خلال كل عملية إنفاق.³

¹ - شعبان فرج ، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر (دراسة حالة الجزائر 2000-2010) ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص88

² - محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، مصر، 2006، ص44.

³ - أم كلثوم بن موسى، إشكالية عقلانية النفقات العمومية (تطور النفقات العمومية من سنة 1980 إلى سنة 2009)، مذكرة ماجستير غير منشورة كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2009-2010، ص.ص 90-91.

ثانيا: أهداف ترشيد الإنفاق العمومي

يهدف ترشيد الإنفاق العمومي إلى تحقيق ما يلي:¹

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات؛
- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة، وإدخال الأساليب التقنية، ودراسة الدوافع والاتجاهات؛
- خفض عجز الميزانية العامة للدولة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية، والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية؛
- مراجعة هيكلية للمصروفات، عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة؛
- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة ؛
- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العمومي.

المطلب الثاني: عوامل نجاح عملية ترشيد الإنفاق العمومي

هناك عوامل موضوعية من شأنها المساعدة على نجاح عملية ترشيد الإنفاق العمومي مما يستدعي تضافر الجهود من كل الجهات والنواحي لتجسيدها على الواقع ويمكن إيجازها فيما يلي:²

أولاً: تحديد الأهداف بدقة

يتم تقرير وتحديد الأهداف طويلة الأجل ومتوسطة الأجل من خلال حصر الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها تطلب الأموال كما أن طبيعة الأهداف تحدد طبيعة وحجم الوظيفة أو الوظائف المتعددة التي يتم تنفيذها من أجل تحقيق الأهداف سواء المتعلقة بالمجتمع ككل أو بالوحدات التنظيمية، ومن الضروري عدم تعارض أهداف الوحدات التنظيمية مع أهداف المجتمع المحددة سلفاً في خطط تنمية طويلة ومتوسطة الأجل. من جهة أن من أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية وفقاً لمتطلبات الإدارة هي مشكلة تقرير وتحديد أهداف دقيقة وواضحة للبرامج الحكومية، الأمر الذي يستدعي مراجعة شاملة لاختصاصات وحدات الجهاز الإداري حتى لا تكون الأهداف المحددة غامضة وغير واضحة، ومن جهة الذي يؤكد أن صعوبة تحديد الأهداف الرئيسية (طويلة الأجل) تنعكس على صعوبة تحديد الأهداف الفرعية (متوسطة الأجل) بدقة

¹ - شعبان فرج ، مرجع سابق، ص89.

² - محمد بن عزة ، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف (دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان ، الجزائر 2014 - 2015، ص.ص 74 - 77.

والتي تقررها الوحدات الحكومية لأن تحديد الأهداف يؤثر على صياغة البرامج.

ثانيا: تحديد الأولويات

تعتبر عملية تحديد الأولويات من أهم العمليات الفرعية في منظومة التخطيط، وأن احترام هذا المبدأ ضروري لحفظ المال العمومي من الضياع وتعظيم منفعة استخدامه، وتحديد الأولوية يعني تحديد درجة أهمية البرنامج أو المشروع الذي تريد الهيئة العمومية تنفيذه ومدى قدرته على إشباع حاجات سكانية متزايدة، فتقوم عملية تحديد الأولويات على مجموعة من المبادئ الأساسية هي:

- مدى خطورة المشكلة التنموية القائمة وانعكاساتها السلبية على أفراد المجتمع وجوانب الحياة المختلفة فيها له دور كبير عند تحديد الأولويات؛

- عامل الزمن، فالزمن المطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دورا كبيرا في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع فكلما كان الوقت المطلوب لانجاز برنامج معين أقصر، كان ذلك مبررا مقنعا لاختيار هذا البرنامج؛

- درجة اهتمام المواطنين بالمشكلة القائمة، فكلما زاد الاهتمام الشعبي بالمشكلة زاد التفضيل لها ومنحت الأولوية لحلها قبل غيرها من المشاكل؛

- عامل الخبرة : فكلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة مجربة ومضمونة النجاح، كلما كان ذلك دافعا لمنحها الأولوية في الإنجاز.

ثالثا: القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العمومي

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

إن الحكم على فعالية وكفاءة أي برنامج أو سياسة أو مهمة ذات طابع عمومي يأتي بعد دراسة حول آثارها الواقعية والحقيقية بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقا، وبالتالي تقييم هذا الأداء يرتكز على ثلاث محاور هي:

- الفعالية الاجتماعية والاقتصادية (وجهة نظر المواطنين) وذلك ما يسمح بتثمين النتائج المتوصل إليها وأثرها على المحيط الاجتماعي والاقتصادي، وذلك من خلال مدى رضا المواطنين، وبالتالي هذا المحور يسمح بتقييم مدى ملائمة السياسة المنتهجة؛

- نوعية الخدمات المقدمة (وجهة نظر المستفيدين) وذلك من خلال تحسين الخدمة العامة المقدمة والموازنة بين التكلفة والنوعية؛

- فعالية تسيير المرافق العامة (وجهة نظر المكلفين) والتي تقود إلى استغلال أمثل للموارد الموظفة، فزيادة الإنفاق العمومي على خدمات التعليم والصحة لا يعتبر مؤشرا لتحسن أداء هذه الخدمات الاجتماعية المقدمة للمواطنين، ولكن يجب مراعاة تأثير هذه الزيادة في الإنفاق على تحسين الوضعية التعليمية والصحية للمواطنين.

رابعا: عدالة الإنفاق العمومي ومدى تأثيره لمصلحة الفئات الأضعف

تهدف دراسة عدالة الإنفاق العمومي إلى تبيان مدى ملاءمته لحاجات الفئات الأكثر فقرا في المجتمع (كتوزيع هبات لا علاقة لها بالحاجة الفعلية للمستفيدين) ومراعاة حصة كل فئة من الإنفاق العمومي ومدى استخدامها للخدمة العامة.

وبالتالي يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العمومية، فلا تحابي طبقة أو فئة من طبقات أو فئات المجتمع على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى، ولا يقصد من ذلك أن يتساوى نصيب كل الطبقات بل هناك طبقات الفقراء هي في حاجة ماسة لخدمات الدولة يستوجب زيادة النفقات عليها لأجل النهوض بها.

خامسا: تفعيل دور الرقابة على النفقات العمومية

ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، مع تطوير مفهوم الرقابة المستندية إلى الرقابة التقييمية، ولكي تكون مثل هذه الرقابة على برامج الإنفاق العمومي مجدية، فإنه لا بد أن تكون منطلقا بها ووسائلها منسجمة ومؤدية إلى تسهيل مهمة هذه البرامج في تحقيق الأهداف المطلوبة منها، وضمان حمايتها من الانحراف، لذا فإن حدود صلاحية أجهزة الرقابة ووسائل القيام بها جب أن تكون واضحة، لا من الناحية القانونية فحسب بل على صعيد الواقع العلمي أيضا وفعالية الرقابة تحقق من خلال انجازها لأهدافها وقدرتها على توفير الشروط اللازمة وتوجيه المشاريع العمومية توجيهها ايجابيا.

المطلب الثالث: النظام الرقابي الفعال لأجل تحقيق ترشيد الإنفاق العمومي

إن من عوامل نجاح ترشيد الإنفاق العمومي وجود نظام رقابة فعال، لذلك فإن بناء نظام للرقابة على النفقات العمومية يستوجب توفير جملة من العناصر التي تقوم عليها هذه الرقابة حتى تضمن فعاليتها وعدم خضوعها للسلطة التنفيذية، فبالإضافة إلى ضرورة توفر الموارد البشرية والمادية من حيث الكم والنوع باعتبارها الدعامة الأساسية في انجاز المهام والوظائف على الوجه المطلوب، وكذا وجود تعاون فعال بينها للرفع من أداء

الوظيفة الرقابية، ومن أجل فعالية أكثر من الضروري لابد الاهتمام بجملة من العناصر التالية:¹

أولاً: الاستقلالية

لكي تتمكن الأجهزة الرقابية من القيام بوظائفها بفعالية، لابد من ضمان القدر الكافي من الاستقلالية التي تمثل العمود الأساسي لأي عملية رقابية وهي من المتطلبات الأساسية لأي جهاز. إن استقلال أجهزة الرقابة المالية عن السلطة التنفيذية الخاضعة لرقابتها هو استقلال من ناحيتين، فاستقلال من الناحية الوظيفية تتمثل في توفر كل الضمانات التي تكفل لها القيام بالمهام الموكلة لها بصورة مستقلة، أما استقلال من الناحية التنظيمية تتمثل في مدى توفر الاستقلال بشأن تعيين كل العاملين في هذه الأجهزة. تعتبر استقلالية المصالح الإدارية المراقبة ليست ناتجة عن الشرعية التي يعطيها الانتخاب كما هو الحال بالنسبة للرقابة البرلمانية، كما أنها ليست ناتجة عن القانون الأساسي للقاضي أو ضمانات قانونية ودستورية كما هو الحال بالنسبة للرقابة القضائية لمجلس المحاسبة، بل إن استقلالية أسلاك الرقابة الإدارية عن المصالح التي تتم الرقابة عليها هو نتيجة لتموضعها في السلطة الإدارية خارج السلم الإداري للهيئة موضوع الرقابة.

ثانياً: مرجعية الرقابة

إن الوصول إلى تحقيق رقابة ناجعة وتطويرها فلا بد من أن تمتلك الهيئة موضوع الرقابة القواعد، الإجراءات وكذا التنظيم الذي يفترض أن يكون معداً سلفاً، كما يفترض وجود تعريف واضح للمهام والأهداف المتعلقة بالهيئة، عن طريق توفر النصوص التي تعرف أو تحدد المهام والتنظيم، وكذا طريقة التنفيذ المحددة بواسطة التعليمات والمناشير، كما أنه من الضروري أن تحاط المرجعية بنظام معلومات خاص حيث يتم مراقبة المصادقية.

ثالثاً: توفر الإجراءات الردعية والبيئة الملائمة

لقيام أجهزة الرقابة المالية بوظائفها على أكمل وجه ينبغي تبني سياسة واضحة وصارمة حيال التجاوزات على الأموال العمومية، إذ من الواجب إحاطة الرقابة بجملة من العقوبات التي تفيد في ردع كل من يحاول العبث بالأموال العمومية، وتختلف هذه الإجراءات بحسب نوع الرقابة إما سابقة أو لاحقة والهيئة التي تمارسها.

¹ - نسيمه كموش، رقابة المطابقة ورقابة التقييم على النفقات العمومية بين التوافق والتناقض، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة

الخلاصة:

تبين من خلال دراسة هذا الفصل أن الرقابة المالية تتمثل في مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من أن تنفيذ النفقات العمومية تم وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات. تتعدد أجهزة الرقابة المالية في الجزائر بين الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية والرقابة السياسية، كما تتنوع مهامها بين الرقابة السابقة والمرافقة، وكذا الرقابة البعدية، لكن تبقى طبيعة الرقابة المالية الحالية ذات أهداف تقليدية متمثلة في البحث عن المخالفات للإجراءات والنصوص القانونية، ومن أجل ذلك تسعى الجزائر إلى جعلها ذات مقاصد أوسع وأشمل لتحقيق مبدأ الكفاءة والفعالية، وأن تؤدي دورا في ترشيد الإنفاق العمومي من خلال الاستعمال الفعال والكفاء للأموال العمومية وتحسين الأداء في تسيير المالية العمومية، لذلك تشرع في إصلاح أنظمة الميزانية بإعادة صياغة وإرساء نمط تسيير أفضل لها.

الفصل الثالث:

الرقابة المالية في ظل الإصلاح الميزاني في الجزائر

تمهيد:

يعتبر موضوع ترشيد الإنفاق الحكومي من المواضيع التي لاقت اهتماما كبيرا في السنوات الأخيرة، لـد ازداد اهتمام المنظمات المالية الدولية في السنوات الأخيرة بالدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تلعبه الدولة، مما استدعى إلى ضرورة تحديث أنظمة الميزانية من أجل تحقيق أكبر فعالية في تدخلات الدولة.

من بين العديد من الدول بادرت الجزائر بوضع أطر تنظيمية وتشريعية جديدة، تحدث فيها أنظمة الميزانية وذلك بإعداد الميزانية في شكل برنامج وهذا في إطار مشروع الإصلاح الميزاني نظرا للوضع الحالية التي تعرفها المالية العمومية في الجزائر من أجل التقليل من حدة المشاكل المترتبة عن سوء تسيير الأموال العمومية والاختلالات المسجلة في تنفيذ الميزانية والرقابة على تسيير الأموال العمومية.

إن جوهر مشروع الإصلاح يتمثل في الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج، وكذا الانتقال من رقابة المشروعية إلى رقابة الأداء الشيء الذي يتطلب جملة من الإصلاحات.

سيتم التطرق في هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- المبحث الأول: لمحة عن مشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر.

- المبحث الثاني: نقائص الرقابة المالية في الجزائر.

- المبحث الثالث: تطور الرقابة المالية نحو قياس الأداء.

المبحث الأول: لمحة عن مشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر

تعتبر الميزانية العامة أهم أداة بيد الحكومة لبلوغ أهدافها التنموية، فهي انعكاس لتوجهاتها على مستوى كل من السياسة الاقتصادية والاجتماعية المنتهجة، والأولويات المقررة من خلال الاعتمادات المرصودة، وأمام التغيرات الاقتصادية والاجتماعية لم تعد الأساليب التقليدية لتسيير الميزانية قادرة على مواكبة هذه التغيرات فكان لابد من اتخاذ مجموعة من الإصلاحات الجذرية تهدف إلى تحديث التسيير المالي.

المطلب الأول: التعريف بمشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر

شرعت وزارة المالية إلى إحداث مجموعة من الإصلاحات على مستوى أنظمة الميزانية، تهدف إلى ترشيد النفقات العمومية، ودعم الشفافية ومقاومة الفساد وتحسين جودة الخدمات العمومية، فيتمثل محور مشروع الإصلاح الميزاني أساسا في الانتقال من التسيير القائم وفق الوسائل إلى التسيير القائم وفق النتائج في تسيير النفقة العمومية¹، وعليه سيتم التعرض من خلال هذا المطلب إلى نشأة مشروع الإصلاح الميزاني والتعرف على أهدافه.

أولاً: نشأة مشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر

تعود نشأة مشروع إصلاح الميزانية إلى سنة 1998 وامتد إلى سنة 2000 باعتبار أن الميزانية أحد أهم الأنظمة التي تقوم عليها الدولة، هذا المشروع كان نتيجة النقاش بين الطرف الجزائري والبنك العالمي في هذه الفترة (1998-2000) فيما يتعلق بالطرق والوسائل التي يجب وضعها حيز التطبيق لتحسين تسيير النفقات العمومية ومواجهة جميع العناصر التي تعرقل تقديم خدمات ذات نوعية وجودة للشعب². انطلق الحديث عن محور مشروع الإصلاح الميزاني من الناحية القانونية ابتداء من 17 جويلية 2001 ذلك بعد الاتفاقية التي تمت مع البنك الدولي الموقعة في 18 أبريل 2001 والمتعلقة بتمويل مشروع الإصلاح الميزاني وفي أكتوبر 2004 تم توقيع عقدين: "إطار الميزانية متعدد السنوات" و"تحسين تقديم الميزانية"، ليتم في أبريل 2005 توقيع عقد لتجديد دورة النفقة العمومية.

كما تعاقدت الجزائر مع مؤسسة "CRC SOGEMA" في مشروعين، حيث تم عقد المشروع الأول للفترة

¹ - فاطمة مفتاح، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان الجزائر، 2010-2011، ص 95.

² - كمال حوشين، وتسعديت بوسبعين، تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة والموازنة العامة للدولة (حالة الجزائر)، الملتقى الدولي الثامن بجامعة الشلف حول دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات، محور المشاركة: الحوكمة وإدارة المالية العامة والميزانية، جامعة الشلف، الجزائر 19-20 نوفمبر 2013، ص 12.

- الممتدة من 2004 إلى 2007 تحت اسم تحديث نظام الميزانية، حيث أسست الجزائر مجموعة من الإصلاحات الرامية إلى تحويل بيئتها المؤسسية، ويحتوي هذا المشروع على ثلاث أجزاء تتمثل في:¹
- إطار الميزانية المتعدد السنوات،
 - تحسين عرض ونشر الميزانية،
 - تعزيز وظيفة الاستشارة لوزارة المالية
- أما المشروع الثاني للفترة الممتدة ما بين 2008-2016 يواصل مسار المشروع الأول من أجل الدعم المؤسسي وتدريب الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية القائمة على أساس النتائج. يحتوي المشروع الثاني على:²
- الدعم القانوني؛
 - إطار الإنفاق متوسط الأجل؛
 - إعداد الميزانية؛
 - نشر نظام المعلومات " النظام المتكامل لتسيير الميزانية العامة للدولة" ؛
 - التدريب؛
 - الاتصال؛
 - إستراتيجية التنفيذ.

ثانيا: أهداف مشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر

ينطوي مشروع الإصلاح الميزاني على التحديث وبناء القدرات في وزارة المالية، وضمان إدارة النفقات في الميزانية أكثر حداثة وكفاءة على أساس مفهوم النتائج بدلا من الوسائل لتحسين عرض الميزانية وتنفيذها من أجل تعزيز مناقشة مفتوحة حول الخيارات المتعلقة بالميزانية والسياسات الاقتصادية.³

¹ - فاطمة مفتاح ، مرجع سابق، ص98.

* مؤسسة كندية تأسست سنة 1984 تقدم خدمات الاستشارة في مجال التسيير وفي إدارة وتنفيذ مشاريع كبيرة في مجال التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

² -Site internet de « CRC SOGEMA » sur:

<http://crcsogema.com/fiches/14/131/Algerie---Modernisation-des-systemes-budgetaires-II.html>
consulter 01/03/2016 , heure : 19 :50.

³ - Fadia KISSI, **Réforme de la gestion publique d'une logique de moyens à une logique de performance application au cas de l'Algérie**, 28-07-2015 sur : <http://dspace.univ-tlemcen.dz/handle/112/7885>
consulter 19/03/2016 , heure : 14 : 20.

تتمثل أهم أهداف هذا المشروع فيما يلي:¹

- تحسين شفافية الميزانية للوصول إلى وضوح اختيارات السياسات الاقتصادية والاجتماعية؛
- تعزيز القدرات التنبؤية لوزارة المالية من خلال إنشاء نظام ميزاني متكامل على عدة سنوات؛
- تعزيز مسؤولية ومساءلة الأعوان والمؤسسات التي تستعمل الأموال العمومية؛
- تعزيز متابعة تنفيذ الموازنة وفعالية تطبيق السياسات؛
- تحسين تقديم وثائق الموازنة؛
- تبسيط الخيارات الإستراتيجية بتوفير المعلومة وأفضل التحاليل الاقتصادية الكلية والجزئية.

المطلب الثاني: هيكل مشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر

يتكون المشروع من تركيبتين أساسيتين:²

أولاً: تركيبة الميزانية

تشمل تركيبة الميزانية تغيرات القواعد والتنظيمات والممارسات في إعداد الميزانية وعرضها ومراقبة تنفيذها من أجل:

- تسهيل التحكم في النفقة العمومية،
 - تسهيل الخيارات الإستراتيجية من خلال معلومات وتحاليل هادفة،
 - تحسين شفافية الميزانية لأجل ترقية نقاش واضح لخيارات السياسات الاقتصادية والاجتماعية،
 - تعزيز مراقبة التنفيذ وتحسين الأداء في إنجاز السياسات والاستثمارات المسجلة في الميزانية.
- يتم الوصول إليها عن طريق الأعمال التالية:
- وضع ميزانية متكاملة متعددة السنوات أي أنها تشمل على كل من الاستثمارات وكذا النفقات الجارية، تحافظ هذه الميزانية المتعددة السنوات بصفة كلية على الطابع السنوي للميزانية في المجال القانوني بحيث تشمل الميزانية السنوية التوقعات حسب كل قطاع وسياسة، ويتم إعدادها وعرضها مع ترقب على مدى الثلاث سنوات القادمة ويدخل في إطار اقتصاد جزئي متناسق من نفس الفترة.
 - تحسين عرض ونشر الميزانية لأجل تسهيل نقاش أكثر تفتحا وأكثر إعلاما حول الخيارات الاقتصادية

¹ - حكيم بوجطو، مرجع سابق، ص 102 .

² - وزارة المالية، وزارة المالية، خمسون سنة من الإنجاز، 2012، ص. ص 29، 30. على الموقع : <http://www.mf.gov.dz>

تاريخ الإطلاع: 2015 /04/17، الساعة: 21:50.

والاجتماعية للحكومة.

- تعزيز وظيفة الإرشاد الاقتصادي لوزارة المالية وذلك من خلال قدرات متفاوتة للتقييم ومراقبة نوعية تكاليف الاستثمارات والسياسات الكامنة وراء طلبات اعتمادات الوزارات.

- يرمي تعزيز وعصرنة مراقبة الميزانية والمحاسبات إلى توسيع مساهمتها في فعالية الإنفاق وتعزيز متابعة تنفيذ مشاريع الاستثمار العمومي لأجل مضاعفة الفعالية وقدرة الاستثمار للقطاع العمومي.

ثانيا: تركيبة الإعلام الآلي ونظام الإعلام

تكمن تركيبة الإعلام الآلي ونظام الإعلام في شراء وتنصيب العتاد وبرامج الإعلام الآلي العصرية والفعالة تطوير وتفعيل أنظمة الإعلام التي تسمح بتعزيز قدرات نشاطات وزارة المالية والدعم الفعال لهياكل الميزانية الجديدة وتكوين أولئك الذين سيكون عليهم استعمال الأنظمة.

سيسمح استعمال الإعلام الآلي والتكنولوجيا الجديدة لوزارة المالية وكذا المسؤولين بمتابعة نمو المعطيات المتعلقة بالميزانية منذ إعدادها إلى غاية تنفيذها مروراً بالتزامهم على مختلف المستويات (المركزي، الجهوي، الولائي) ويتعلق الأمر هنا بتطوير نظام تسيير للميزانية المتكامل من شأنه أن يسمح لمختلف المتدخلين في مسار الميزانية بتبادل المعطيات والحصول في كل وقت على جدول واحد للميزانيات والنفقات على كل المستويات.

المطلب الثالث: العناصر الأساسية لمشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر

يسعى مشروع الإصلاح إلى إدخال تغييرات على مستوى إعداد وتوزيع ومراقبة وعرض الميزانية العامة للدولة وإعادة هيكلة مسار النفقة، ويمكن من اعتماد قواعد مالية جديدة من أجل تعزيز شفافية تسيير الميزانية¹، لذلك يركز مشروع الإصلاح الميزاني على عدة عناصر أساسية تنقسم إلى:²

أولاً: الشق المتعلق بالتسيير

سيتم الانتقال في هذا المجال من منطق الوسائل الذي يهدف إلى صرف الاعتمادات إلى منطق النتائج والذي يهدف نحو فعالية النفقات العمومية، حيث يستند منطق النتائج إلى تحديد الحاجيات والأولويات حيث يصبح صرف الاعتمادات في ظل تركيز الميزانية على تحقيق النتائج مجرد وسيلة فقط وليس هدفاً.

أ- الميزانية القائمة على البرامج:

هي ميزانية تجمع الاعتمادات الممنوحة لوزارة معينة حسب البرامج المعتمدة لديها، ويشمل البرنامج مجموع

¹- Site internet : <http://www.algerie-dz.com/forums/showthread.php?t=31407> consulter 01/03/2016 , heure : 20 :05.

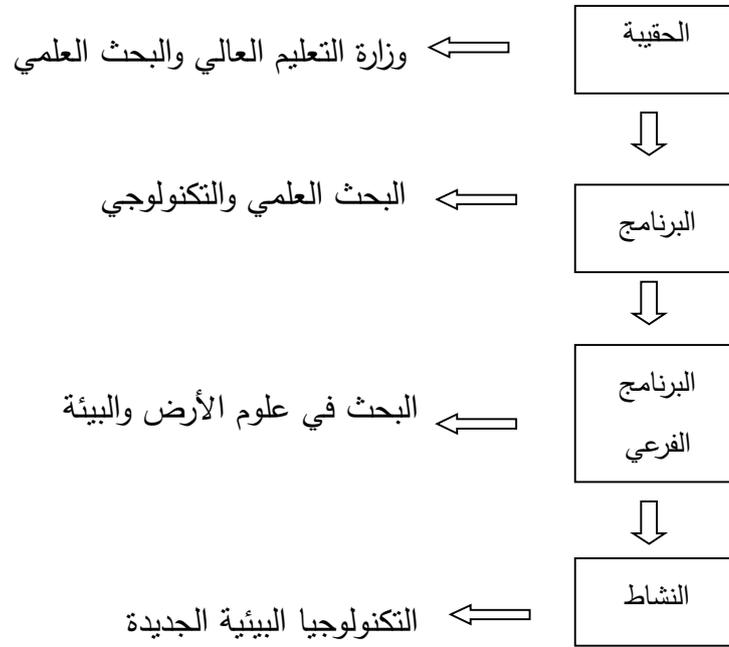
²- علي بساعد، تقديم الإصلاح الموازاني، الأهداف والخطوط العامة، محاضرات منشورة في المالية العمومية، المدرسة العليا للقضاء.

الأنشطة الموجهة لتحقيق الأهداف وتطبيق التوجهات الخاصة بكل وزارة والمعتمدة من طرف الحكومة مما يسمح بإدراج النفقات في الميزانية حسب النتائج المنتظرة.

إن التعريف الاصطلاحي للبرنامج هو أنه "توليفة بين الوسائل والأهداف، وتقييم تأثير كل منهما على الآخر وكذا التكاليف المباشرة وغير المباشرة والآثار المترتبة عنها، وقياس البرامج يكون من خلال قياس النتائج والأهداف المسطرة مسبقاً"، بالمقابل فالهدف هو النتيجة المرجوة من برنامج ما، ويشترط فيه أن يكون محدد الآجال، ويشترط في تحديد الهدف الدقة لتجنب التأويلات المختلفة.¹

يمكن توضيح تفرعات البرنامج في إطار الميزانية القائمة على النتائج فيما يلي:

الشكل رقم 1.3: تفرعات البرنامج



المصدر: علي بساعد، تقديم الإصلاح الموازناتي، الأهداف والخطوط العامة في المالية العمومية، المدرسة العليا

9.

يوضح الشكل أنه في إطار الميزانية القائمة على النتائج أن كل وزارة تمثل حقبة، بحيث تحتوي كل حقبة على مجموعة من المهام حسب اتجاهات وألويات الوزارة أو لدولة تدرج تحت اسم برنامج، يتم تجزئة البرنامج إلى برنامج فرعي ثم إلى نشاطات من أجل تسهيل عملية التنفيذ لتحقيق النتائج المنتظرة.

تجدر الإشارة في هذا التفرقة بين الأهداف والبرامج والأنشطة، حيث يقصد بالأهداف بصورة عامة

¹ - عبد الكريم دحماني، تمويل نفقات الاستثمار للدولة (دراسة حالة برامج دعم النمو الاقتصادي)، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة

(طويلة الأجل) ما تسعى إلى تحقيقه القطاعات الحكومية من خلال الوظائف المتعددة بأدائها، بينما البرامج فيقصد بها الخطط الزمنية المدروسة لتحقيق تلك الأهداف، أما الأنشطة تعبر عن العناصر الرئيسية المكونة للبرامج وبالتالي تمثل كل من البرامج والبرامج الفرعية والأنشطة سوى وسائل لتحقيق الأهداف الرئيسية.¹

ب- التسيير القائم على النتائج:

يعد تسيير الميزانية على أساس النتائج من أهم العناصر الأساسية لإصلاح الميزانية، وذلك خلافا للمقاربة التقليدية التي كانت سائدة في تسيير الميزانية والمرتكزة على منطق الوسائل، حيث كان الهدف هو صرف الاعتمادات، في حين يهدف منطق النتائج إلى فعالية النفقات العمومية، إذ يعتمد هذا الأسلوب على ترجمة الخطط والنشاطات الحكومية في شكل برامج تسعى الحكومة إلى تحقيق أهدافها ثم قياس مدى تحقق هذه الأهداف باستعمال مؤشرات الأداء، حيث يمكننا مؤشر الأداء من التعبير الرقمي عن حالة تقدم أشغال تحقيق برنامج ما وذلك بقياس النتائج المحققة مقارنة مع النتائج المنتظرة والموارد المتاحة²، ذلك بإقحام أكبر للمسيرين من خلال إلزامهم بتقديم حصيلة للنتائج المحققة، لهذا يتطلب الأمر ربط كل برنامج بمسير معين، والذي يتعين عليه تقديم المبادرات الأكثر ملائمة للوصول إلى الأهداف المرسومة وبالتالي إعداد الميزانية اللازمة لتجسيد هذه المبادرات.

أنه يوجد عنصر لا يقل أهمية عن العنصرين الآخرين في الشق المتعلق بالتسيير يتمثل في:³

ج- النظام المعلوماتي

إن المهمة الأساسية لهذا النظام الذي يدعى بالنظام المتكامل لتسيير الميزانية العامة للدولة تتمثل في نشر الوثائق الكاملة الخاصة بالميزانية (الإيرادات والنفقات)، والقضاء على الطريقة التقليدية التي تعتمد أكثر على الوثائق المكتوبة⁴، كما يسمح لكل هيئة من هيئات مختلف الوزارات بعرض اقتراحاتها التي يتم تحكيمه فيما بعد، وكذا ربط الوزارات بنظام المحاسبة من أجل توزيع الاعتمادات خلال عملية تنفيذ الميزانية، وبيان المبالغ التي أنفقت فعلا أو جمعت من أجل المقارنة التاريخية⁵، وعموما فالنظام المعلوماتي يساعد على ربط كل الوسطاء التابعين لوزارة المالية على المستوى المركزي، الجهوي والولائي والمصالح الوزارية الأخرى التي تساهم في تحضير الميزانية.

¹ -محمد بن عزة ، مرجع سابق، ص117.

² -فاطمة مفتاح، مرجع سابق، ص112.

³ - عبد العزيز بلواضح، الحوكمة والموازنة العامة للدولة (حالة الجزائر)، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الأغواط الجزائر 2011-2012، ص131.

⁴ - كمال حوشين، وتسعديت بوسبعين، مرجع سابق، ص15.

⁵ - فاطمة مفتاح، مرجع سابق، ص138.

ثانيا: الشق المتعلق بالميزانية

تعتبر الميزانية الأداة المستعملة لتجسيد تدخلات الدولة وتنفيذ السياسات العمومية، لذا بادرت الجزائر والعديد من الدول بوضع أطر تنظيمية جديدة لإصلاح أنظمة الميزانية المعمول بها بما يتماشى وتحقيق فعالية أكبر.

أ- الإطار المتعدد السنوات للميزانية

يعتبر هذا الإطار بمثابة أداة يعبر من خلالها عن التوجهات الكبرى وأولويات الدولة وكذلك تقديرات الإيرادات والنفقات على أفق يتجاوز اثني عشر شهرا، من هنا يمتد أفق الميزانية على أساس البعد الخماسي السنيتين السابقتين - السنة المالية المعنية - السنيتين اللاحقتين، غير أن التصويت على الميزانية يبقى يعتمد التصويت السنوي.

إن هذا الإطار لا يتعارض مع مبدأ سنوية الميزانية، بل يحث على إعداد ميزانية سنوية تقدم إلى البرلمان للمصادقة عليها سنويا، وبالتالي يقدم الإطار المتعدد السنوات نفس المستوى من التفصيل للميزانية السنوية إضافة إلى أنه يشمل توقعات لمدة سنتين مواليتين (ن+1، ن+2) للسنة المالية المعنية، كما أن المصادقة البرلمانية تمس السنة المالية المعنية فقط والتوقعات مرفقة على أساس الاسترشاد والإعلام بها، وعليه تمثل الاعتمادات المصوت عليها القسط السنوي للموارد اللازمة لتنفيذ جزء من هذا الإطار متعدد السنوات والذي يقدر باثني عشر شهرا.¹

يمكن تمثيل إطار الميزانية المتعدد السنوات على النحو التالي:

الشكل رقم 2.3: إطار الميزانية المتعدد السنوات

توقعات السنة	توقعات السنة	توقعات السنة	توقعات النفقات	النفقات الحقيقية
ن+2	ن+1	محل التحضير ن	الحقيقية ن-1	ن-2

المصدر: فاطمة مفتاح ، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010 - 2011، ص 102.

من خلال هذا الشكل يتبين أنه في إطار الميزانية المتعدد السنوات يستوجب أنه من أجل السنة (ن) تبنى توقعات النفقات على أساس النفقات الحقيقية للسنة (ن-2) وتوقعات النفقات للسنة (ن-1)، إضافة إلى توقع النفقات للسنتين (ن+1) و(ن+2) فهو يعتبر وسيلة تسيير الموارد العمومية التي من شأنها أن تبين التوجهات الكبرى والأولوية للدولة، بالإضافة إلى التنبؤ بالإيرادات والنفقات على مدى أكثر من سنة.

¹ - فاطمة مفتاح، مرجع سابق، ص 101.

تهدف هذه الطريقة بالأساس إلى:¹

- تحسين طريقة التخطيط المالي وتحضير الميزانية؛
- تسمح بتخصيص الموارد مع الأولويات الحكومية؛
- تسمح بتجديد الأهداف متعددة السنوات فيما يتعلق بالنفقات؛
- يسمح تكيف البرامج حسب الظروف المالية.

ب-إطار النفقات على المدى المتوسط

إطار النفقات على المدى المتوسط هو أداة تخطيط مالي على مستوى الاقتصاد الكلي والتي موضوعها يتمثل في:²

- التأكد من ديمومة سياسات الميزانية على أساس التعرف المسبق على الموارد المتاحة، أولويات الحكومة والاحتياجات المالية؛
 - بيان متكامل وواقعي للموارد الممكن تعبئتها؛
 - إقامة نظام توزيع الموارد متطابق مع الأولويات المرسومة.
- يمكن التمييز بين:³

- **الإطار الإجمالي للنفقات المتوسط المدى:** يتمثل في وثيقة لتوقع السياسة الميزانية على مدى متعدد السنوات يضمن التناسق بين الموارد والنفقات، يشمل غلafa ماليا إجماليا محدد في أقصاه من طرف المصالح المركزية.
- **الإطار الوزاري للنفقات المتوسط المدى:** يعتبر هذا الإطار وسيلة لبرمجة الميزانية، يسمح بتحديد التخصيصات ما بين الوزارت على أساس التخصيصات الوزارية المحددة مسبقا، أي يوزع الإطار الوزاري للنفقات متوسط المدى تقديرات النفقات الواردة بالإطار الإجمالي للنفقات متوسط المدى بين البرامج بأكثر تفصيلا.

ج-العرض الجديد للميزانية

لقد جاء مشروع الإصلاح الميزاني بتعديلات جديدة تمس طريقة تقديم الميزانية ومدونتها وكذا الوثائق المكونة لها

¹ - **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie (MSB)** , Tunis, 26 et 27 juin 2006,p19.

² - علي بساعد، مرجع سابق، ص18.

³ - فاطمة مفتاح، مرجع سابق، ص104.

ستتبن فيما يلي:¹

1-المدونة الجديدة للميزانية:

تظهر الميزانية على شكل جدول يتضمن محورين:

- محور وفقا لتوجيه النفقات:

تصنيف النفقات حسب وجهتها (حسب النشاط) -حقيقية، برنامج، برنامج فرعي، نشاط.

- محور مستند على الطبيعة الاقتصادية للنفقات:

تصنيف موحد يجمع النفقات حسب طبيعتها الاقتصادية -تسيير، استثمار، تحويل.

2-الشكل الجديد للميزانية:

يقترح مشروع الإصلاح الميزاني شكلا جديدا للميزانية يتكون من ثلاثة محاور:

- ميزانية رئيسية لنفقات الدولة: تعمل هذه الميزانية على تقديم مجموع النفقات المتوقعة للسنة المعنية حسب الوزارات، وحسب البرامج، مما يسمح بالتحليل والترجمة الملائمة والسريعة للميزانيات السنوية.

- تقرير حول الأولويات والتخطيط (وثيقة لكل حقيقية): يأتي في شكل وثيقة للتخطيط مرفقة بمشروع قانون المالية، تحضر من طرف كل وزارة سنويا، وهذه التقارير تمثل معلومات مفصلة حول الأولويات البرامج الأهداف النتائج المرجوة، الاحتياجات في الموارد، الموازنة التفصيلية، وهذا في فترة تصل مدتها إلى ثلاثة سنوات.

- ميزانية المصالح اللامركزية للولايات: هذه الوثيقة تبين إعادة التوزيع الجغرافي للنفقات.

كما يوجد عنصر آخر لا يقل أهمية عن العناصر السابقة في الشق المتعلق بالميزانية يتمثل في:²

- دورة الميزانية الجديدة:

يمكن تلخيص مراحل الميزانية كما يقدمها مشروع الإصلاح الميزاني في الجدول التالي:

¹ - علي بساعد، مرجع سابق، ص20.

² - فاطمة مفتاح، مرجع سابق، ص133.

الجدول رقم 1.3: مراحل الميزانية في إطار مشروع الإصلاح الميزاني

المرحلة	الفترة	المسؤولية	الأهداف
التخطيط على المدى المتوسط	سنوات قبل تحضير الميزانية	الرئيس والوزراء	تحديد الأولويات الكبرى وتوجهات الحكومة حسب الوزارات
إعداد الميزانية	سنة تحضير الميزانية (ن-1)	كل المسؤولين المسيرين وزير المالية وأعضاء البرلمان	ترخيص استعمال الوسائل من أجل تلبية خدمات الشعب، بالنظر إلى مستوى الإيرادات والنتائج المنتظرة
تنفيذ الميزانية	سنة تنفيذ الميزانية (ن)	كل المسؤولين المسيرين	تلبية حاجيات المواطنين حسب مبادئ التسيير وفق البرامج المرتكز على النتائج
تسليم الحسابات	السنة الموالية لتنفيذ الميزانية (ن+1)	كل المسؤولين المسيرين وزير المالية وأعضاء البرلمان	إعلام البرلمان والشعب بالتزام الدولة للميزانية المصوت عليها مقارنة بالنفقات الحقيقية والنتائج المحققة

المصدر: فاطمة مفتاح ، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة تلمسان، الجزائر، 2010 - 2011، ص133.

يلخص الجدول رقم (1.3) دورة الميزانية في إطار مشروع الإصلاح الميزاني، حيث تبدأ بمرحلة التخطيط على المدى المتوسط التي تتم فيها توقعات الإنفاق، ثم تليها مرحلة إعداد الميزانية تكون خلال سنة (ن-1) تتم فيها مناقشات حول الميزانية وتنتهي بالمصادقة على قانون المالية، لتأتي مرحلة التنفيذ لتجسيد ما خطط له من قبل لتنتهي دورة الميزانية بمرحلة تسليم الحسابات التي تركز على تقديم النتائج المتحصل عليها لتقييمها وتتم في السنة (ن+1).

إن دورة الميزانية تبقى محتفظة بالخطوات الأربعة الكبرى لها باعتبار أن مرحلة التخطيط والإعداد تدمج في مرحلة الإعداد بالنسبة للنظام الحالي، بينما تتضمن مرحلة الإعداد والتقديم في النظام الجديد مرحلتين الإعداد والمصادقة.

إلا أن التغيير تم في محتوى الخطوات يمكن إيجازه في العناصر التالية:¹

- التخطيط أصبح يمثل أهمية كبرى في تحضير الميزانية وأصبح بمدى متوسط لارتباطه بمعطيات الاقتصاد الكلي وربطه مباشرة بأهداف السياسة الاقتصادية الكلية.

- إعداد الميزانية وتحضيرها أصبح وفق برامج ومهام، فتلتزم كل وزارة أثناء التنفيذ بالتحديد الواضح لبرامجها ومهامها وأهدافها وضرورة ربط هذه الأهداف بمؤشرات الأداء.
- تصويت البرلمان على الميزانية العامة للدولة سواء لنفقات التسيير أو التجهيز يصبح وفق حقائق والبرامج وليس الفصول والمواد كما هو عليه حاليا.
- الرقابة على الميزانية لن تكفي بالرقابة الحسابية وإنما تتعدى إلى الرقابة على الأداء وفعالية النفقة.
- قانون ضبط الميزانية أصبح له دور فعلي من خلال إلزام الحكومة بتقديمه سنويا أمام البرلمان.

المبحث الثاني: نقائص الرقابة المالية في الجزائر

رغم تنوع أجهزة الرقابة المالية في الجزائر بغرض حماية الأموال العمومية ، غير أنها فشلت إلى حد كبير في منع التلاعب والاحتيال نتيجة مواجهتها جملة من النقائص التي من شأنها أن تحد من فعالية الرقابة وتؤثر على مدى قدرتها على تحقيق طموحاتها والأهداف المسطرة، ومن خلال هذا المبحث سيتم التعرض إلى ضعف عمل أجهزة الرقابة المالية في المطلب الأول وإلى غياب مقومات العمل الرقابي في المطلب الثاني، أما في المطلب الثالث سيتم الحديث عن ضعف عمل أجهزة الرقابة المالية.

المطلب الأول: ضعف عمل أجهزة الرقابة المالية

إن نظام الرقابة الحالي المعتمد على تعدد أجهزة الرقابة وتنوعها، من الناحية النظرية، يعد كرامة من المشرع لإعطاء الأهمية إلى الطابع الوقائي، وتدعيمها قصد عقلنة النفقات وحسن استغلال الأموال العمومية في تنمية الاقتصاد والنهوض به.

أما من الناحية العملية، فيعاني من بعض نقائص الراجعة أساسا لعدم تدعيم هذا النظام بمجموعة من التدابير والوسائل المساعدة على تدارك هذه النقائص من خلال مختلف أنواع أجهزة الرقابة سواء إدارية قضائية أو برلمانية.¹

أولاً: عوامل ضعف عمل أجهزة الرقابة الإدارية

لا شك أن رقابة المراقب المالي تهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات الساري العمل بها ولأجل هذا اعتبرت هذه الرقابة رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الأخطاء قبل أو وقوعها والسعي مباشرة إلى تصحيحه وتداركه في الحين. كما تعمل هذه الرقابة على لفت انتباه الأمر بالصرف في حال خطئه عن حسن أو سوء نية، أو في حال تغيير التخصيص القانوني للنفقات.

لكن رقابة المراقب المالي تقتصر في الغالب على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى رقابة الملائمة التي تفحص العمليات المالية من بدئها إلى حين انتهائها، كما يعتبر حق التعاضي الممنوح للأمر بالصرف من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي.²

أما المفتشية العامة للمالية تعد هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية ولا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها

¹ - نسيمه كموش، مرجع سابق، ص 120.

² - سامية شويخي، مرجع سابق، ص 58.

في مجال المراقبة والتقويم الاقتصادي وكذا الدراسات والتحليل، ولكن رغم هذا الدور الذي تلعبه المفتشية والتعديلات التي شهدتها الأحكام التشريعية المتعلقة بتنظيمها ودورها إلا أن هناك الكثير من الحدود والنقائص التي تحد من فعالية عملها ومن بينها أن هناك الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية إن لم نقل لا تخضع لأي رقابة وهي تتمثل في رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية، كما يعاب أيضا عليها أن محققي المفتشية يحققون في تسيير أموال عمومية تقدر بالملايير مقابل أجرة لا تتوافق مع أهمية وصعوبة عملهم الرقابي.

وما يلاحظ أيضا أن المفتشية العامة للمالية ينحصر دورها في الرقابة وإعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البت أو إصدار أي أحكام أو قرارات، ومن النقائص أيضا عدم وجود أي تنسيق بين عمل هذه المفتشية وعمل باقي الهيئات الرقابية خاصة مجلس المحاسبة.¹

ثانيا: عوامل ضعف عمل أجهزة الرقابة القضائية

من خلال التعرض لمجمل اختصاصات مجلس المحاسبة يتبين لنا أن الرقابة التي يقوم بها هي رقابة مالية تقييمية وإصلاحية فهي تهدف لحماية الأموال العمومية خاصة ما يتعلق منها بالقواعد المالية والمحاسبية. كما تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة للوصول إلى نتائج تتمحور في عنصرين بارزين أولهما تشجيع الاستعمال الناجع والفعال للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وكيفية إعادة تحويلها أي إنفاقها وثنائهما إجبارية تقديم الحسابات وتطوير النزاهة والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

لتفعيل دوره البارز فقد خص بهيكل تنظيمي وبشري وإداري وخص بنظام قانوني يجعل منه هيئة إدارية وقضائية في نفس الوقت فهو يعاين ويراقب بحرية تامة ودون أن يلتزم تجاهه بالسر المهني أو بالسلم الإداري كما له أن يوقع العقوبات التي يراها مخالفة جراء المخالفات والأخطاء المرتكبة، وإذا جننا إلى الواقع فإن هذه المؤسسة العليا للرقابة لا تلعب الدور المنوط بها في محاربة الفساد وتبذير الأموال العمومية فهي تعطي صورة لبنائية فارغة ولمؤسسة غير قادرة على إنتاج أي تقرير حول الفضائح المالية المتتالية التي شملت أغلب القطاعات الاقتصادية وخاصة الشركات الكبرى وهذا ما يبين التخوف من هذه التقارير.

كما يتميز مجلس المحاسبة الجزائري بانعزاله وانطوائه على نفسه فهو بعيد كل البعد عن التطور والتقدم الحاصل في ميدان الرقابة المالية والمعايير الدولية التي تعمل على محاربة التبذير والغش والفساد.²

¹ - براهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 115.

² - سامية شويخي، مرجع ساب، ص 97.

ثالثا: عوامل ضعف عمل أجهزة الرقابة السياسية

إن رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية يؤخذ عليها الكثير من النقائص التي تضعف من فعالية الدور المنوط بها وفعاليتها تبقى مرهونة إلى حد بعيد بمدى فعالية أعضاء البرلمان في ممارسة سلطاتهم النيابية وصلاحياتهم الرقابية على أعمال الحكومة والذي يعاب عليهم أنه ليس لديهم الخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية، أضف إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي يتقل بها أعضاء السلطة التشريعية، مما يجعل الرقابة التشريعية غير كافية بمفردها على تتبع سير ومراقبة حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

كما يلاحظ عليها أنه لا جدوى من مصادقة البرلمان أو عدم مصادقته على مشروع المالية لأنه حتى وإن رفض هذه المصادقة فيمكن لرئيس الجمهورية أن يصدره بأمر له قوة القانون، وفيما يخص لجان التحقيق فلم يحدث وأن نصبت هذه اللجان لمراقبة تنفيذ الميزانية أو تنفيذ النفقات العمومية أو مراقبة ما يتعلق بالاقتصاد والمالية وهذا ما يبرز انعدام الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ قانون المالية، ويلاحظ على رقابة البرلمان أن لها بعدها السياسي أكثر من بعدها المالي والتقني فنجد أن الغالبية البرلمانية تكتفي بالمناقشة العامة لمساندتها للحكومة ويكتفي نواب المعارضة بالتنديد على السياسة المتبعة من طرف الحكومة والاكتفاء بالمحاور الكبرى دون التعمق في النقاط التفصيلية لقانون المالية.¹

كما أن الواقع سرعان ما يكشف أن الدور الرقابي للبرلمان لا يتعدى الجانب الاستعلامي رغم تعدد وسائل الرقابة به في هذا حقيقة أولية مفادها عدم فعالية الوسائل الرقابية وذلك لافتقارها للجانب الردعي، فاللجوء للسؤال بنوعيه الشفوي والكتابي يعاني من عدم الجدوى، نتيجة تواجد الحكومة في كل إجراءاته وانعدام الجزاء القانوني المترتب عنه، أما آلية الاستجواب فهي تقريبا مهملة وأعضاء البرلمان يعزفون عن استخدامه بفعل الشروط المضنية اللازم توافرها فيه، وكذا الآثار المحدودة الناتجة عنه أما بالنسبة لحق أعضاء البرلمان في تشكيل لجان التحقيق فهو يفتقر لضمانات نجاحه، فقد تتشكل قيود على هذه اللجان من حيث إنشائها أو مدى إلزامية أعمالها وهذه المعوقات التي تكبح الرقابة البرلمانية.²

أما بالنسبة لقانون ضبط الميزانية فيشكل فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية ولتقييم النتائج المترتبة على قانون المالية، غير أنه إذا كان هذا النوع من الرقابة يحظى من الناحية النظرية بأهمية بالغة إلا أنه من الناحية العملية تبقى جد متواضعة وهذا راجع إلى أن التصويت يأخذ طابعا شكليا

¹ - براهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 125.

² - سامية شويخي، مرجع سابق، ص 82.

محضا، يرجع ذلك إلى التأخر الذي يحصل في إيداعه، وأن نواب المجلس الشعبي الوطني يولون أهمية كبيرة لمناقشة قانون المالية أكثر منه لقانون ضبط الميزانية هذا ما يضعف تأثيره ويقلل من فعاليته.¹

المطلب الثاني: غياب مقومات العمل الرقابي الفعال

هناك العديد من الأسباب التي كانت وراء ضعف عمل أجهزة الرقابة المالية في الجزائر من بينها، عدم تمتع أجهزة الرقابة بالاستقلالية الكافية، غياب مرجعية قانونية، عدم تمتعها بالإجراءات الردعية، عدم توفرها على الإمكانيات البشرية والمادية، وكذا غياب التعاون بين أجهزة الرقابة.

أولا: الرقابة المالية في ظل غياب الاستقلالية

تقتضي الرقابة بمفهومها الشامل وبإطارها المتكامل أن تكفل التشريعات لأجهزة الرقابة الاستقلال الكافي الذي يمكنها من القيام بدورها في أعمال الرقابة ومساءلة الأجهزة المسيرة بصفتها هيئات خاضعة لرقابتها ويقتضي هذا الاستقلال توفر كافة المستلزمات القانونية لحمايته وخاصة ضرورة ألا تعوق القوانين المنظمة لأنشطة أجهزة الرقابة واختصاصاتها اتساع نطاق مراقبتها.²

إن استقلالية أجهزة الرقابة تعني حريتها في معالجة كافة المسائل والنواحي الرقابية دون توجيه أو تدخل خارجي بحيث يمكن إبداء رأي فني محايد وموضوعي وذلك في ضوء أحكام القوانين المنظمة لعملها.

باستقراء معظم القوانين يتضح أنها لا توضح الحقوق القانونية للمراقبين التي تتعلق بأداء مهامهم، ولا تضمن استقلاليته³، فالمفتشية العامة للمالية فقد نصت القوانين على إنشائها بالإضافة إلى اللوائح التنظيمية المتعلقة بممارستها لمهامها الرقابية وما يلاحظ أنها جزء من وزارة المالية ولا تتمتع بأي استقلالية وظيفية من أي نوع كانت، أما عن مجلس المحاسبة فالدستور الجزائري أشار إلى استقلال جهاز مجلس المحاسبة ويمنحه هذا قوة أكثر من مجرد النص عليها في القوانين العادية التي يمكن تعديلها بسهولة أو حتى إلغائها، أما فيما يتعلق بميزانيته ومراقبتها، فإن النصوص القانونية لم توضح كيفية تحضيرها والجهة المخولة بقبولها وكيفية مراقبتها أيضا، وهذا ما قد يحد من استقلالية مجلس المحاسبة، إلا أنها تدرج ضمن ميزانية الدولة.

أما من الناحية التنظيمية يتم تعيين رئيس مجلس المحاسبة من طرف رئيس الجمهورية فقط بينما يتم تعيين رئيس المفتشية بمرسوم رئاسي لكن بناء على اقتراح من وزير المالية، لذلك يلاحظ أنه لا يوجد أي دور للبرلمان بغرفتيه في ذلك وهذا ما ينقص من استقلال رئيس مجلس المحاسبة ويجعله تحت سلطة رئيس الجمهورية

¹ - فاطمة مفتاح، مرجع سابق، ص 77.

² - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، مرجع سابق، ص 175 .

³ - نسيمة كموش، مرجع سابق، ص 126.

في التعيين والعزل، ونفس الشيء يمكن قوله عن رئيس المفتشية العامة للمالية الذي يكون تحت سلطة وزير المالية ورئيس الحكومة.

أما فيما يخص تعيين قضاة مجلس المحاسبة وكبار المفتشين بالمفتشية العامة للمالية، فيمكن ملاحظة عدم استفادتهم بنفس الامتيازات التي يتمتع بها كبار مسؤولي الدولة وخاصة فيما يتعلق بقضاة مجلس المحاسبة الذين يطالبون بوضع مشابه لوضع القضاة في سلك العدالة منذ مدة، من جهة أخرى يخضع بقية الموظفون في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية لمجموع القواعد والأحكام المقررة في الوظيف العمومي والمتعلقة بموظفي قطاع المالية.¹

ثانيا: الرقابة المالية في ظل غياب مرجعية قانونية والإجراءات الردعية

إن ما يضعف عمل أجهزة الرقابة المالية أيضا هو النصوص القانونية والتنظيمية التي تشوبها العديد من العيوب والتي تخلق عائقا أمام أجهزة الرقابة، إذ يلاحظ ضعف هذه القوانين، قدمها وعجزها عن مواكبة التطورات الحديثة في مجال الرقابة المالية، بحيث لم تعد هذا قادرة على تلبية متطلبات الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية والتي شهدت نقلة نوعية كبيرة في الفترة الأخيرة في مجالات تنظيمها المالي ووسائل الرقابة على أموالها، كما أن هذه النصوص تركز تداخل اختصاصات أجهزة الرقابة المالية مع بعضها البعض، الأمر الذي يحتم إعادة النظر في النصوص القانونية والتنظيمية لهذه الهيئات لإزالة التداخل فيما بينها.

إلى جانب أن التأطير القانوني الخاص بالمحاسبة العمومية يعاني من قصور وسائل المساءلة في المخالفات المالية، حيث تقتصر صلاحية مختلف أجهزة الرقابة المالية ماعدا مجلس المحاسبة بالنسبة للمخالفات المالية والإدارية في الكشف فقط عن هذه المخالفات ولفت النظر إليها والمطالبة بمعالجتها دون أن يكون هنالك حق قانوني مباشر لهذه الأجهزة في مساءلة ومحاكمة الموظفين عما يرتكبون من مخالفات يرفع الأمر إلى القضاء.²

ثالثا: الرقابة المالية في ظل نقص الإمكانيات البشرية والمادية

إن من بين المشاكل التي تضعف عمل أجهزة الرقابة المالية في الجزائر النقص النسبي في الموارد البشرية المتمثلة في عدم توفر الأعداد الكافية من الإطارات المؤهلة والمتخصصة مما يؤدي حتما إلى محدودية الرقابة المؤداة من طرف هذه الأجهزة الرقابية، فأداء الأجهزة لمهامها بفعالية يرتبط بشكل وثيق بمدى توفرها على إمكانيات بشرية ومادية كافية، لذلك فهي في حاجة ماسة إلى دعم مواردها البشرية.

¹ - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، مرجع سابق، ص.ص 177، 178.

² - نسيمه كموش، مرجع سابق، ص.ص 126.

رابعاً: الرقابة المالية في ظل غياب التعاون بين أجهزة الرقابة

يعتبر غياب التعاون والتنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة المالية من بين المشاكل التي تؤدي إلى إضعاف عملها وما يسجل عن أجهزة الرقابة المالية في الجزائر تمارس مهامها رغم تقاطعها في العديد من الاختصاصات بشكل مستقل وفي غياب أي تنسيق بينها، ماعدا بعض التقارير أو الملفات التي تحيلها وزارة المالية والتي تعمل هذه الأجهزة تحت إشرافها على مجلس المحاسبة.¹

بالإضافة إلى ذلك، عدم تعاون بعض الوحدات والجهات التنفيذية مع أجهزة الرقابة بالرغم من كثرة عدد الاستيضاحات الموجهة لبعض الجهات وتكرارها وعدم البت فيها وعدم الرد على ملاحظات واستيضاحات المراقبين الماليين، وذلك على الرغم من أن قوانين الرقابة المالية الخاصة بهذه الأجهزة تلزم الجهات الخاضعة للرقابة بالإجابة على استيضاحات المراقبين الماليين الممثلين لهذه الأجهزة وذلك خلال فترة محددة، إلا أن نصوص هذه القوانين لم تحدد الجزاء في حالة عدم استجابة هذه الدوائر بالرد على استيضاحاتها وهذا ما يبعث لعدم الفعالية.²

المطلب الثالث: مظاهر ضعف عمل أجهزة الرقابة المالية

تتعدد مظاهر ضعف عمل أجهزة الرقابة المالية ومن بين هذه المظاهر ما يلي:³

أولاً: الفساد المالي

إن أول دليل على ضعف أداء الأجهزة الرقابية هو انتشار الفساد المالي، وهذا يؤكد ضعف وسائل الرقابة وعدم نجاحها في السيطرة إلى حد كبير في الفساد الحاصل على مستوى الإدارات العمومية أو المرافق أو الإدارات التي تستفيد من مساعدات مالية من الدولة.

يتمثل الفساد المالي في الانحرافات المالية، ومخالفة القواعد والأحكام المالية المنظمة لسير الأنشطة المالية بالدولة، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية، ومن أشهر صورته الاختلاس، التهرب الضريبي غسيل الأموال.⁴

¹ - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، مرجع سابق، ص 205.

² - نسيم كموش، مرجع سابق، ص 127.

³ - المرجع نفسه، ص 123.

⁴ - نور الدين شارف، الآليات القانونية والمؤسسية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، جامعة البويرة، الجزائر، 27-28 فيفري 2013، ص 3.

تحتل الجزائر تصنيفات متأخرة في تقرير منظمة الشفافية العالمية حول الفساد، كما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول رقم 2.3: تصنيف الجزائر في تقارير منظمة الشفافية العالمية حول الفساد

(من أصل 180 دولة في الغالب)

السنة	2007	2008	2009	2010	2011
التصنيف	99	92	111	105	112

المصدر: نور الدين شارف، الآليات القانونية والمؤسسية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، جامعة البويرة، الجزائر، 28، 27 فيفري 2013، ص5.

يلاحظ من الجدول رقم 2.3 تدني ترتيب الجزائر في تصنيف تقارير منظمة الشفافية العالمية حول الفساد من المرتبة 99 سنة 2007 إلى 112 سنة 2011 من أصل 180 دولة، وهذا يعنى أنها تشهد تفشي هذه الظاهرة بشكل خطير.

تعتبر منظمة الشفافية العالمية أكبر منظمة غير حكومية في العالم لمكافحة الفساد، قام " بيتر آيجن" مدير البنك الدولي السابق بتأسيسها عام 1993 ومقرها برلين (ألمانيا)، وتقوم بتصنيف دول العالم وفقا لمؤشر مدركات الفساد بداية بأكثر الدول استقامة ونهاية بأكثرها فسادا.

وبغية استدرار التأخر الكبير في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري والمالي، قامت الحكومة الجزائرية خلال السنوات الأخيرة بجملة من الإصلاحات التشريعية بغية الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك من خلال التصديق على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد سنة 2004، كما سن المشرع الجزائري القانون رقم 06-01 والخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، وتممه بالأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010 ثم تممه وعدله من خلال الأمر رقم 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011.¹

وقد حاول المشرع الجزائري تكييف مواد هذا القانون مع البنود الرئيسية للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، حيث نص القانون على جملة من الإجراءات من أبرزها:²

- تأسيس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية؛

- تعزيز الشفافية، المسؤولية، والعقلانية في تسيير الأموال العمومية؛

¹- نور الدين شارف، مرجع سابق، ص5.

²- المرجع نفسه، ص6.

من جهة أخرى صادقت الجزائر أيضا على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد، وعلى الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، كما أبرمت 37 اتفاقية ثنائية للتعاون القضائي في المجال الجزائري وتسليم المجرمين.

ثانيا: اختلالات في التسيير المالي

لعل من أبرز ما يوضح تفاقم اختلالات التسيير المالي هو اعتماد قوانين المالية التكميلية، حيث أن هذه الأخيرة من المفروض أن تكون استثنائية، لكنها أصبحت في القانون الجزائري أمرا عاديا إذ لا يمكن الحديث عن قانون المالية للسنة، بل فقد ذلك القانون صفة السنوية ليغطي طابع القانون التكميلي الذي أصبح اليوم ضرورة بالنسبة للسلطة التنفيذية حتى تتمكن من تحويل الاعتمادات التي سبق وأن تم رصدها لحساب قطاع على آخر.

إن الحديث عن قانون المالية التكميلي يضطر بنا إلى الحديث عن ظروف استثنائية وقعت خلال السنة وأدت إلى اختلال التوازن الميزاني بشكل كبير، فكانت ميزانية الدولة في الماضي القريب لا تعرف كل هذا الاختلال وهذا نتيجة ارتفاع إيراداتها التي تتشكل أصلا من إيرادات نفطية وهذا نتيجة لارتفاع أسعار البترول.

وغالبا ما نجد أن قانون المالية التكميلي صادرا بأمر رئاسي مرتقب ما بين دورتي البرلمان، هذا ما تقرر وما تحول بحكم التكرار إلى عادة لجأت إليها السلطة في حالات استثنائية قاهرة لكنها تحولت بمرور الوقت إلى عادة تلجأ إليها لتمير غالبية القرارات الصعبة، بل وحددت الحكومات المتعاقبة بموجبها التوجهات الاقتصادية خارج إطار شرعية البرلمان بغرفتيه، هذه الهيئة التي دخلت في عطلة مفتوحة إذا ما استثنينا جلسات الأسئلة الشفوية التي أصبحت اليوم تعبر عن شكلية مؤكدة.

بالإضافة إلى ذلك يوجد اختلال آخر يظهر جليا يتمثل في اختلال تسيير حسابات التخصيص الخاص التي تعتبر كنوع ينطوي تحت الحسابات الخاصة للخرينة التي أنشئت للتكفل بضرورة تقنية لا تستجيب لها العمليات الميزانية، التي تحصل إيراداتها لتغطية نفقاتها بصفة نهائية، وهو ما لا ينطبق على جميع العمليات التي تقوم بها الدولة في إطار تسيير المال العام.¹

إن آلية حسابات التخصيص الخاص أصبح إلى جانب الميزانية العامة للدولة الوسيلة المالية الأكثر ملائمة لنشاط الدولة خاصة بعد اختفاء الميزانيات الملحقة وتدهور باقي أنواع الحسابات الخاصة للخرينة خاصة حسابات القروض، ولقد انتقلت حسابات التخصيص الخاص من مجرد استثناء عن الميزانية العامة للدولة لتصبح أداة مفضلة لتنفيذ السياسات العمومية، كما تم استخدامها في تسيير الموارد والنفقات العمومية وأكبر دليل هو تطورها الكمي والكيفي.²

¹ - عبد الكريم دحماني، مرجع سابق، ص 98 .

² - المرجع نفسه، ص 117.

إن غياب حدود وشروط لفتح حسابات التخصيص الخاص، أصبح معظم الوزراء يلجؤون إلى استخدامها كوسيلة مفضلة لتسيير قطاعاتهم، وهذا ما يؤدي إلى إنشاء بعض الحسابات بدون هدف واضح، ولا تعبر عن برنامج واضح المعالم ومن الملاحظ كذلك أن بعض الحسابات تفتح بقوانين المالية، دون أن يتبعها إصدار نصوص تنظيمية تطبيقية توضح كيفية تنفيذها واستعمالها، إلا بعد مرور فترة طويلة وهذا ما يؤدي إلى عدم تنفيذها وبالتالي تجميد الأموال المخصصة لها.¹

¹ - عبد الكريم دحمان، مرجع سابق، ص122.

المبحث الثالث: تطور الرقابة نحو قياس الأداء

في ظل التحولات الراهنة في مجال التسيير العمومي القائم على أسس اقتصادية جاءت ضرورة إنشاء نظاما للرقابة المالية يتماشى والتحويلات الحاصلة من خلال تطور الرقابة نحو قياس الأداء، لذلك ظهرت جهودا على الساحة الدولية تسعى إلى خلق جو من التناسق في ميدان الرقابة على المال العمومي، فاهتمت المنظمات الدولية للرقابة المالية على الأجهزة الحكومية بإصدار العديد من الإعلانات الدولية التي تهتم بوضع المعايير التي توضح وتنظم عمل أجهزة الرقابة، وعليه فإن الإصلاح الميزاني في الجزائر يتطلب تعزيز آليات الرقابة المالية من خلال إعادة النظر في إجراءاتها لتتلاءم مع الرقابة القائمة على أساس تقييم الأداء من خلال تبني القواعد الجديدة للتسيير القائم على النتائج.

سيتم التطرق في هذا المبحث إلى أهم الإعلانات الدولية للرقابة المالية في المطلب الأول وإلى اعتماد رقابة الأداء في المطلب الثاني، أما في المطلب الثالث سيتم الحديث عن إجراءات المتخذة لاعتماد رقابة الأداء.

المطلب الأول: الإعلانات الدولية للرقابة المالية ومساهمتها في تطوير الأداء

لقد ظهرت العديد من الإعلانات التي اهتمت بالرقابة المالية بوضعها المعايير التي توضح وتنظم عمل أجهزة الرقابة، وتعتبر معايير الرقابة الدولية أداة رئيسية لمساعدة الأجهزة الرقابية لممارسة العمل الرقابي وتطبيق هذه المعايير يؤدي إلى تحسين عمل المراقب وتقوية دور أجهزة الرقابة في القيام بأعمالها، وتظهر أهمية الإعلانات الدولية في التوافق فيما بين أجهزة الرقابة المالية في إتباع نفس الأساليب في تأدية أعمالها، وتعمل على تنمية التعاون فيما بين تلك الأجهزة، ونشر الوعي الرقابي المالي في مختلف دول العالم، وفيما يلي توضيح لأهم هذه الإعلانات التي صدرت بتلك الخصوص:¹

أولاً: إعلان ليما

يعتبر إعلان ليما من أهم الإعلانات التي صدرت عن المنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية (أنتوساي) ولقد صدر هذا الإعلان في المؤتمر التاسع والمنعقد في ليما عاصمة البيرو في العام 1977 وقد تضمن هذا الإعلان على بعض القواعد الأساسية يمكن الاسترشاد بها في القيام بأعمال الرقابة، ولقد احتوى هذا الإعلان على 25 قسم اهتمت جميعها بتوضيح الكثير من مفاهيم الرقابة المالية وكيفية تأديتها، هذا ويمكن اعتبار إعلان ليما بمثابة النظام الأساسي للعمل الرقابي، والذي يتضح من خلال إرساء العديد من المفاهيم اللازمة للنهوض بالمتطلبات الضرورية للعمل الرقابي، والتي أخذت صفة العموم في توجيه المبادئ العامة إلى جميع الأجهزة

¹ - ماجد محمد سليم أبو هدوف، مرجع سابق، ص. 62-68.

الرقابية لكي تستطيع الارتكاز عليها في تحديد ما يناسبها عند تأدية أعمالها الرقابية، وهذا ما يوضحه شمولية هذا الإعلان وعدم تركيزه على موضوعات محددة.

ثانيا: إعلان طوكيو

صدر هذا الإعلان في مدينة طوكيو عن المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (أسوساي) في ماي 1985 في الحلقة الدراسية الثانية للمنظمة، بعد أن عقدت الحلقة الدراسية الأولى في كوالالمبور في فيفري من العام نفسه، وقد ركز هذا الإعلان في موضوعة الرئيسي على " دور الهيئات العليا للرقابة المالية في دعم المساءلة العامة"، وقد عرف الإعلان مبدأ المساءلة العامة على أنه " إلزام الأشخاص والسلطات المخولة بإدارة الموارد العامة بالإدلاء بالمعلومات المتعلقة بإدارة تلك الموارد بحيث يكونون عرضة للاستجواب بخصوص قيامهم بالمسؤولية المخولة لهم في الجوانب المالية وإدارة الأعمال والبرامج."

ويتضح أن إعلان طوكيو قد ركز على موضوع مهم عند تأدية العمل الرقابي، والذي يتمثل في توضيح مفهوم المساءلة العامة بجميع أشكالها، حيث تطرق لتوضيح مفهومها بشكل واضح ومحدد، بالإضافة إلى توضيحه لأشكال المؤسسات التي يجب أن تتم بها المساءلة العامة ومحاسبة المسؤولين بها عند تقصيرهم في أداء مهامهم، والتي قد ينتج عنها فقدان الكثير من الأموال العمومية، أو استخدامها فيما لم يخصص لها، ويعتبر تطبيق هذا المبدأ ضمانا أكيدة لتحسين الأداء المالي والإداري للإدارة، إذ كلما شعرت الإدارة بأنها عرضة للمساءلة حسنت من مستوى أداءها، وعززت النظم الرقابية لديها، وبالتالي المساعدة في القضاء على الفساد المالي والإداري، الذي قد يوجد في المؤسسات العمومية.

ثالثا: بيان سدني

لقد صدر هذا البيان في مدينة سدني في العام 1986، بعد انعقاد المؤتمر الدولي الثاني للهيئات العليا للرقابة المالية، حيث ناقش عدة مواضيع تتعلق بأعمال الرقابة المالية، وقد اهتم بيان سدني بالرقابة المالية بأغلب أشكالها، عن طريق دراسة مراقبة المشروعات العمومية، وتفعيل الرقابة الداخلية التي تساعد في تسهيل مهمة من يقوم بتأدية الأعمال الرقابية، والتركيز على مراقبة المشروعات العمومية حسب التقنيات المتوفرة في أغلب دول العالم، والعمل على تطوير القواعد المتبعة من خلال تطوير البرامج التي تحقق ذلك، كما اهتم البيان برقابة الأداء، حيث طالب بوضع أساليب لقياس مستوى الأداء، وتفعيل ذلك عن طريق إعداد تقرير بشأنها الأمر الذي يؤدي إلى الاستفادة بالموارد البشرية المتاحة وتحقيق أفضل إنتاجية ممكنة.

رابعا: إعلان بالي

لقد صدر هذا الإعلان في مدينة بالي، عند اجتماع المنظمة الآسيوية للهيئات العليا للرقابة المالية في الحلقة

الدولية الثالثة في العام 1988.

ناقش إعلان بالي مواضيع هامة ورئيسية في دعم الدور الرقابي الفعال للأجهزة العليا للرقابة لضمان الوصول إلى إدارة عامة تتمتع بالكفاءة العالية، حيث ركز الإعلان على ضرورة تمتع الأجهزة العليا للرقابة بسلطة قانونية واسعة تمنحها وتمكنها من القيام برقابة الأداء، ومراقبة الأموال العمومية، إذ بدون السلطة القانونية يصبح عمل تلك الأجهزة غير ذي جدوى، وتصبح توجيهاتها بدون معنى، وذلك لأن مرتكب المخالفة سيتمادى في مخالفاته أو سيزيد في ارتكاب الأخطاء إن لم يجد سلطة تمنعه من ذلك.

خامسا: إعلان بكين

ولقد صدر هذا الإعلان عن المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية في مدينة بكين في جمهورية الصين الشعبية في العام 1991.

لقد ناقش الإعلان أربعة مواضيع مهمة ثلاثة منها فرعية وأحدها رئيسي الذي يدرس دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في رفع مستوى فعالية الإدارة المالية العمومية والاستثمارات.

وقد ركز إعلان بكين على الآلية التي تكفل إدارة الأموال العمومية بشكل يضمن الاستفادة منها، خاصة بعد تزايد مشاركة الحكومات في نشاطات التنمية ومقاولات الأعمال والنشاطات الاقتصادية الأخرى، والمتمثلة في الاستثمارات بأشكالها المتعددة، ولذلك كان من الضروري حث الأجهزة العليا للرقابة على المشاركة في توفير إدارة أكثر كفاءة وفاعلية، لإدارة موارد القطاع العمومي، وذلك من خلال حث الحكومات بمختلف الوسائل في سبيل وضع تقنيات للإدارة المالية، وقواعد عامة لإعداد التقارير تكون أكثر فاعلية وتطوير قدرات الأجهزة العليا للرقابة على القيام برقابة الأداء.

المطلب الثاني: اعتماد الرقابة على الأداء

إن ما يميز الرقابة المالية الحالية هو النظر في المشروعية دون قياس الأداء، غير أن الوضع سيختلف مع التطورات التي سيجلبها مشروع الإصلاح الميزاني، إذ يفترض أن يتم التحقق من المشروعية، بالإضافة إلى التأكد من الفعالية في تحقيق الأهداف المسطرة، أي سيتم الانتقال من رقابة المشروعية إلى رقابة المشروعية والأداء.

أولا: تعريف الرقابة على الأداء

عرفت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة رقابة الأداء وفقا لإعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية بأنها ذلك النوع من الرقابة الذي يركز اهتمامه على مراقبة الأداء، الفعالية التوفير وكفاءة الإدارة العمومية، ولا يهتم بمراقبة مظاهر معينة فقط من الإدارة بل إنه يراقب الإدارة بجميع أوجه

نشاطها ومن ضمنها التنظيم والنظم الإدارية.¹

كما تعرف الرقابة على الأداء بأنها عملية تهدف إلى قياس النشاط المؤدى، والوقوف على حقيقة نتائجه، ومن ثم بيان ما إذا كان النشاط متفقاً في نتائجه مع الأهداف التي سعى لتحقيقها، وما إذا كان أسلوب هذا النشاط ووسائل تحقيق نتائجه تمثل أفضل وأكفاً ما يمكن إتباعه لتحقيق تلك النتائج والأهداف.²

ثانياً: عناصر الرقابة على الأداء

ترتكز الرقابة على الأداء على ثلاثة مقاييس أساسية هي:³

- **الكفاءة:** يقصد بها القدرة على استخدام الموارد المتاحة لانجاز الأداء المطلوب كما يجب.

- **الفعالية:** يقصد بها مستوى تحقيق الإدارة للأهداف التي حددت لها.

- **الاقتصاد:** التأكد من استخدام الموارد المتاحة للحصول على المخرجات المطلوبة بالجودة المناسبة وبأقل تكلفة ممكنة.

من أجل التقييم الدائم للنتائج المحققة مقارنة بالنتائج المنتظرة يتطلب استخدام مؤشرات الأداء، فالمؤشر هو تقديم

رقمي لظاهرة نريد أن نتبناها ونراقبها من أجل توضيح وتحديد وضعية ما، وجعلها قابلة للتفسير والتأويل.⁴

إن المؤشر مهما كان، لا بد أن يستوفي مجموعة من الشروط من بينها:⁵

- أن يكون واضح، مفهوم ومعبر؛

- أن يكون ملائم للظاهرة؛

- أن يكون موثوق، دقيق و قابل للمراجعة.

وفي هذه المعايير والمؤشرات التي تسمح بتقييم برنامج ما، نميز ما يلي:⁶

- **مؤشرات الكفاءة أو النجاعة:** تقيس النسبة بين المدخلات والمخرجات، فالمدخلات هي جميع الموارد

المستغلة في أداء الخدمة أو إنتاج السلعة مثل القوى البشرية، رأس المال والتكنولوجيا والأرض، أما المخرجات

هي كل ما ينتج أو الموارد المنتجة.

إذ تقيس مؤشرات الكفاءة العلاقة بين النتائج المحصل عليها والوسائل المخصصة للبرامج.

¹- نسيمه كموش، مرجع سابق، ص200.

²- أكرم إبراهيم حماد، الإطار النظري لتطوير أداء الإدارات المالية في القطاع الحكومي، على الموقع الإلكتروني:

<http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/286631> ، تاريخ الإطلاع: 2016/04/27، الساعة 20:23.

³- المرجع نفسه.

⁴- فاطمة مفتاح، مرجع سابق، ص112.

⁵- عبد الكريم دحماني، مرجع سابق، ص47.

⁶- فاطمة مفتاح، مرجع سابق، ص114.

- مؤشرات الفعالية: هي تقيس مدى تحقق الأهداف المقررة بمقارنتها بالنتائج المحصل عليها، أي أنها تعبر عن مدى تحقيق الأهداف المسطرة مسبقا.

- مؤشرات النوعية: هي تعبر عن مدى ملائمة الشروط التي تم تنفيذ النشاط العمومي فيها.

- مؤشرات النتائج النهائية: تعبر عن الفعالية الاقتصادية والاجتماعية للنشاط العمومي، ونميز بين مؤشرات التأثير التي تعبر عن جوانب التغييرات التي شهدتها المحيط والتي لها علاقة مباشرة مع العمل المنجز من طرف المصلحة، ومؤشرات الآثار التي تعبر عن جوانب التغييرات في المحيط والتي هي تأثيرات جانبية للعمل المنجز. يبين الجدول التالي القياس وفق مؤشرات الأداء.

جدول رقم 3.3: القياس وفق مؤشرات الأداء

المفهوم	الحقبة	الصحة وإصلاح المستشفيات
هيكلية حسب نشاط	البرنامج	تنمية وحماية الصحة
	البرنامج الفرعي	تنمية وحماية صحة الأطفال
عناصر التسيير وفق النتائج	الهدف من البرنامج الفرعي	تحسين صحة الطفل
	النتائج المنتظرة	تخفيض نسبة 5% من معدل وفيات الأطفال
	مؤشر الأداء	معدل وفيات الأطفال على أساس سنوي (سنويا)

المصدر: فاطمة مفتاح ، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة تلمسان الجزائر، 2010 -2011، ص115.

يتبين من خلال الجدول رقم 3.3 أنه حسب التسيير القائم على النتائج هناك نظرة إستراتيجية للميزانية نحو تحقيق الأهداف وذلك بربط كل برنامج بتحقيق هدف معين مرتبط بنتائج محددة، حيث تتم متابعة تحقق هذه النتائج وقياسها باستخدام مؤشرات الأداء.

المطلب الثالث: الإجراءات المتخذة لاعتماد رقابة الأداء

إن مهام هيئات الرقابة في ظل المشروع ستتصب في مجملها على رقابة الأداء، حيث يفترض بها أن تعمل على التحقق من انجاز الأهداف المرسومة والمنتظر التوصل إليها، إذ لا يفترض بها النظر في المشروعية فحسب بل لا بد من أن تعمل على رقابة أداء المسيرين، وبغية وضع نظام رقابي فعال قائم على المشروعية

ومعتمدا على قياس الأداء لابد من العمل على تعزيز الرقابة البرلمانية، إدخال رقابة الأداء ضمن صلاحيات مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية لوضع رقابة شاملة وذات فعالية، وذلك كما يلي:¹

أولاً: تفعيل الدور الرقابي للبرلمان

إن نجاعة النظام الرقابي اليوم تستدعي الوقوف عند هذا الجهاز وضرورة النظر في مستوى أدائه الذي لا أصبح أكثر من ضئيل، لذا لابد من تفعيل دوره عن طريق تعزيز استقلاليته، وهذا الأمر لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال إجراءات جذرية تتعلق في بعضها بطبيعة القانون الانتخابي الذي يجب أن يؤمن نزاهة الانتخابات التشريعية بما يتيح للشعب حسن اختيار ممثليه ومحاسبتهم في صناديق الاقتراع لاحق.

إذ لابد من إشراك السلطة التشريعية في عملية إعداد ومناقشة الميزانية العمومية أو بالأحرى قوانين المالية بالإضافة إلى تفعيل الرقابة خلال تنفيذ الميزانية، والرقابة البعدية المتمثلة في قانون ضبط الميزانية، وهذا يتم من خلال تطوير وتفعيل عمل اللجان النيابية سواء منها الدائمة أو لجان التحقيق بحيث تكون لديها سلطة حقيقية لإحالة قضايا الفساد التي تكشفها الأجهزة الرقابية والتي تعرضها في تقاريرها المقدمة للجنة، إلى القضاء مباشرة.

إن الممارسة السياسية اليوم ومع انتشار الفساد المالي الذي مس كل القطاعات لابد لها أن تذهب بعيدا في مجال الرقابة على استعمال الأموال العمومية لا بد للبرلمان من مراقبة الأداء للسلطة التنفيذية، كما أنه من الضروري خلق نوع من التعاون بين السلطة التشريعية وهيئات الرقابة خاصة منها مجلس حتى يتمكن النواب من التحكم ولو جزئيا في مجال المالية العمومية حتى لا تتمكن الحكومة من تمرير قوانينها بسهولة نتيجة ضعف الجهاز التشريعي الذي لا يملك الإطار التي تتحكم في المالية العمومية.

إن تحقيق الإصلاح المالي هو في آخر المطاف رهين بإصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للمالية بما يسهم في إصلاح وتدعيم رقابة المؤسسة البرلمانية في مختلف مراحل إعداد وتنفيذ وتقييم المالية العمومية.

ثانياً: إدخال رقابة الأداء ضمن صلاحيات مجلس المحاسبة

في هذا النطاق نجد أن مجلس المحاسبة هو الهيئة الأولى المسؤولة على هذا النوع من الرقابة إذ يتجلى دوره في تقييم تسيير المسيرين وكذا مساءلتهم تبعا لذلك، ومن هنا عليه وضع آليات أو برامج للتدخل الرقابي بناء على رقابة الأداء حتى التحقق من التسيير الفعال للموارد العمومية وكذا تقييم سياسات السلطة التنفيذية وإعلام البرلمان باعتبار أن مجلس المحاسبة هو المختص في مجال الرقابة على النفقات العمومية وهو الهيئة الوحيدة العليا والمستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

¹ - نسيمه كموش، مرجع سابق، ص 202.

ولمجلس المحاسبة في هذا الإطار دوره الكبير سواء على مستوى قياس الأداء أو على مستوى محاسبة المسيرين باعتبار أن مسؤوليتهم أصبحت ثقيلة بالنظر إلى الحجم الكبير للموارد وكذا القرارات التي يتخذونها في هذا الإطار، لذلك اعتمد مجلس المحاسبة على خطتين إستراتيجيتين هما:¹

- **الخطة الإستراتيجية الأولى لمجلس المحاسبة (2011-2013):** تهدف إلى تطوير نوعية الأعمال الرقابية الكفاءات المهنية وتعزيز مكانة المؤسسة في محيطها.

من أجل ذلك، تم القيام بمجموعة من الأعمال لإنجاز الأهداف المسطرة في الخطة، خاصة فيما يتعلق بتطوير نوعية الأعمال الرقابية لمجلس المحاسبة تصبو إلى جعله مصدر معلومات مستقلة وموضوعية بهدف دعم تغيير إيجابي في القطاع العمومي وتعزيز ثقة السلطات العمومية والهيئات المنتخبة في أعماله والتوصيات التي يقدمها.

أما في إطار التعزيز التدريجي للقدرات البشرية لمجلس المحاسبة، سواء على الصعيد الكمي (التعداد) أو النوعي (الكفاءات)، والتي يمكنها أن تسمح بإنجاز المهام الموكلة له حسب المعايير المعتمدة في المهنة، تم تنظيم عملية لتوظيف 20 قاضيا في سنة 2013، وتابع القضاة الجدد قبل البدء في مهامهم تكوين للتكيف مع العمل، الغرض منه تحضيرهم لوظائفهم الجديدة.

قام المجلس أيضا في بداية سنة 2013 بتوظيف 14 مدققا ماليا والذين تابعوا بنجاح تكويننا متخصصا لمدة سنة، منظم في شكل تكوين مستمر.

من المهم التوضيح أن سلك المدققين الماليين هدفه مساعدة القضاة في مهام مراجعة الحسابات وذلك بتنفيذ أشغال التأشير على الوثائق الثبوتية، وبشكل هذا السلك أيضا خزان لتوظيف القضاة.

تجدر الإشارة أنه في إطار عصرنة وتطوير نشاطات مجلس المحاسبة، تم تزويد كل القضاة والمدققين الماليين بجهاز إعلام آلي محمول، وبريد مهني، وربط بشبكة الانترنت.

أما عن نشاطات التكوين وتحسين المستوى المنجزة في سنة 2013، فقد مست ما مجموعه 65 مستفيد، بين قضاة ومدققين ماليين، هذه الأعمال تتمحور حول محورين أساسيين هما التكوينات في الخارج والتكوينات المنظمة في الجزائر.

التكوينات المنجزة في الخارج هي تلك المقدمة من قبل المدرسة الوطنية للإدارة (فرنسا) والمركز الدولي لأنظمة

¹ - الخطة الإستراتيجية 2011-2013 ، والخطة الإستراتيجية 2015-2018 ، على موقع مجلس المحاسبة:

http://www.ccomptes.org.dz/ar/champ_d27intervention_ar.html، تاريخ الاطلاع: 2016/05/02، الساعة: 20:00 .

المعلومات والتدقيق (الهند)، وتلك المبرمجة من قبل المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة (أرابوساي) وتتعلق في مجملها بموضوعات الرقابة (انظر الملحق رقم 05).

فيما يخص التكوينات المنجزة في الجزائر، تم تقديم دروس اللغة الانجليزية، لفائدة القضاة والمدققين الماليين خلال سنة 2013، إن الهدف من هذا التكوين هو ضمان تحضيراً مناسباً لمستفيدين من أجل الحصول على أقصى فائدة ممكنة بمناسبة مشاركتهم في اللقاءات والحلقات الدراسية والتظاهرات العلمية الأخرى التي تستعمل فيها اللغة الإنجليزية، على غرار التكوينات المنظمة كل سنة من قبل المركز الدولي لأنظمة المعلومات والتدقيق (الهند) وتلك المنظمة من قبل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (انظر الملحق رقم 06).

علاوة على ذلك شارك مستخدمو الرقابة في مختلف اللقاءات والحلقات الدراسية الوطنية، المنظمة من قبل الوزارات، الهيئات والمؤسسات العمومية، والدولية مثل تلك التي تشرف عليها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة .

أيضاً، حتى يستفيد كل مستخدم الرقابة من المعارف المكتسبة من قبل زملائهم الذين شاركوا في الدورات التكوينية المختلفة، تنظم داخل مجلس المحاسبة محاضرات، تهدف إلى تقاسم المعارف، يعرض خلالها المستفيدون من التكوين المحاور الكبرى لموضوع التكوين.

- الخطة الإستراتيجية الثانية لمجلس المحاسبة (2015 - 2018): انطلقت من حصيلة تطبيق الخطة الإستراتيجية الأولى بتحديد ما تم تجسيده وما بقي للإنجاز وأخذ أيضاً في الحسبان المشاريع المستقبلية التي شرع فيها خلال سنة 2014 مع تسطير أهداف أخرى غايتها انجاز رقابة ذات نوعية، تستجيب للعهد القانوني لمجلس المحاسبة وتحترم المعايير الدولية المعتمدة في هذا المجال.

ثالثاً: إدخال رقابة التقييم ضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية

إن الإصلاحات التي شرعت فيها الدولة والمتعلقة بالمالية والتي جاءت بمراجعة مسار رقابة النفقة العمومية حيث في الوقت الراهن تعتمد الرقابة على المطابقة للنصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، في حين أن الإصلاحات المعتمدة ترمي إلى إرساء رقابة قائمة على النتائج المنتظرة مع تخصيص الوسائل اللازمة.

وهذا يمر بالانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية برامج وإدخال الأداء، وهذا ما يعطي حرية أكبر للمسيرين لكنه في نفس الوقت يحملهم مسؤولية أكبر، وهنا بالخصوص تتدخل أجهزة الرقابة ومن ضمنها المفتشية العامة للمالية.

ومن أجل أن تتمكن المفتشية من إجراء المهام الموكلة لها في ظل الإصلاحات الجديدة لا بد لها من أن تعطي

عناية خاصة بمجال رقابة الأداء وتدعيم مستخدميها الذي يظهر عددهم قليلا بالنسبة لمهام الرقابة التي تمارسها، وفي هذا الإطار تم تكييف صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ذلك من خلال المراسيم التنفيذية التالية:¹

- مرسوم تنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.
 - مرسوم تنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.
 - مرسوم تنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها.
- كما باشرت المفتشية العامة للمالية عملية تكوين طويلة الأمد وتوظيف كفاءات جديدة بإمكانها مسايرة التطورات الجديدة لقطاع الميزانية، لأن خبراء المفتشية سيتحولون من الأساليب التقليدية للمراقبة إلى مراقبة نجاعة النفقات العمومية، مما يتطلب كفاءات عالية ومختصة جدا.

¹ - فاطمة مفتاح، مرجع سابق، ص 143.

الخلاصة:

يعتبر تطوير أساليب الميزانية من الأمور الملحة حتى تقوم الدولة بالدور المنوط بها بكفاءة وفعالية عاليتين فالميزانية العامة للدولة بتناسق أهدافها مع أهداف الخطة الوطنية تساهم بدور كبير في ترشيد سياسة الإنفاق العمومي لذلك وجب إصلاح أنظمتها وتطوير جوانب الأداء فيها، ولتحقيق هذه الأهداف يتم تحديد السبل والوسائل الأكثر فعالية في تحقيقها، من خلال الاعتماد على التوقع المتعدد السنوات في الميزانية بإعداد وضع برنامج على أساس مشاريع وأنشطة متعددة السنوات، ويتم تقييم مدى تحقق هذه الأهداف انطلاقاً من المؤشرات المحددة مسبقاً.

إضافة إلى اعتماد رقابة الأداء التي تقتضي القيام بالمتابعة المستمرة لجميع مراحل الأداء وما تم صرفه في كل مرحلة مقاساً بأهداف البرنامج على أن تتم مراعاة في ذلك اكتشاف القصور أو الانحرافات عن المقاييس التي تتضمنها الخطط المرسومة، وذلك في وقت حدوثها مع ضرورة التعرف على الأسباب هذه الانحرافات وتحديد المسؤولية عنها والنتائج التي ترتبت عليها وإيجاد الحلول المناسبة لعلاجها والعمل على تجنبها مستقبلاً.

إن للميزانية العامة للدولة أهمية بالغة في أي اقتصاد كان، فهي تمثل المرآة العاكسة للسياسة المنتهجة من طرف الدولة وما تمثله من مبالغ ضخمة الموجهة لتحقيق أهدافها، لذا وللسير الحسن للنفقات العمومية بات من الضروري وجود أجهزة رقابية فعالة على عمليات تنفيذها بمختلف مراحلها تسهر على حماية الأموال العمومية وتحول دون تحويلها لغير مسارها الحقيقي.

رغم تعدد وتنوع أجهزة الرقابة المالية في الجزائر التي تمثل الميزانية العامة الركيزة الأساسية لها، ورغم الدور الذي تلعبه بإمكانياتها وأساليب عملها الحالية في مكافحة الفساد المالي، إلا أن هناك نقائص في تأدية هذه الوظيفة تجعلها غير قادرة على الحد من انتشار هذه الظاهرة.

لهذا الغرض ولمواكبة التطورات الحاصلة في مجال المالية العمومية بادرت الجزائر بالاتجاه نحو تحديث أنظمة الميزانية بتبني مشروع الإصلاح الميزاني لأجل تحسين كفاءة النفقات العمومية، يهدف إلى تكوين قاعدة قانونية وتنظيمية جديدة يتمثل محورها في التسيير وفق النتائج وفرض رقابة صارمة تحول دون هدر الأموال العمومية بتغيير المفهوم التقليدي للرقابة المالية في النظام الجزائري التي تركز على المشروعية بالبحث عن مطابقة النصوص القانونية والتنظيمية وذلك بإدخال مفهوم الأداء للوصول إلى تحقيق الكفاءة والفعالية. لا يزال مشروع الإصلاح ينتظر إنشاء الجزائر القانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية في انتظار التطبيق الفعلي لمحاوره، ويبقى نجاحه مرهون بتوفر المناخ الملائم لذلك.

أولاً: نتائج الدراسة

يمكن إجمال أهم النتائج المتوصل إليها في النقاط التالية:

- تمثل النفقات العمومية الأداة التي تستعملها الدولة من أجل تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، ولا تتحقق هذه الأهداف إلا بالتوظيف الأمثل لهذه النفقات.

- يعتبر تزايد النفقات العمومية أحد السمات المميزة للمالية العمومية في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء وإن كان هذا التزايد يختلف شدة وطأته من دولة لأخرى، وهذا راجع إلى عدة أسباب منها حقيقية وأخرى ظاهرة.

- يعبر ترشيد الإنفاق العمومي عن الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة.

- يتيح مشروع الإصلاح للميزانية العامة للدولة الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج ترتبط بأهداف معينة، ويتم قياس مدى تحقق هذه الأهداف باستخدام مؤشرات الأداء.

- وجود نقائص تحيط بالعمل الرقابي في الجزائر تحيل دون قيام الرقابة بمهامها منها عدم تمتع أجهزة الرقابة المالية بالقدر الكافي من الاستقلالية، ومحدودية الوسائل المادية والبشرية التي تتوفر عليها مقارنة مع حجم المهام الموكلة إليها، فالعديد منها لا يتوفر على المقررات التي تليق بمكانتها وهيبتها وتعمل في أماكن لا توفر لها الظروف المناسبة لأداء وظائفها التي تؤثر بشكل سلبي على مردودها وعلى مستوى أدائها.

- إن استخدام الميزانية القائمة على النتائج من شأنه أن يسهم في زيادة الرقابة المالية على النفقات العمومية ويحميها من سوء الاستخدام والاختلاسات التي قد تمارس عليها.

- نظرا لأن الميزانية القائمة على النتائج تقوم على طرح المسؤولية على عاتق المسيرين العموميين من خلال التوسيع من صلاحياتهم وإعطائهم هامش من الحرية وهذا بتحديد المسؤوليات الخاصة بكل طرف بوضوح، فإن هذا من شأنه أن يدعم فكرة الرقابة الذاتية لديهم.

ثانيا: اختبار صحة فرضيات الدراسة

من خلال هذه الدراسة يمكن فحص واختبار صحة فرضياتها في النقاط التالية:

الفرضية الأولى: "تعتبر النفقات العمومية أداة تدخل الدولة في مختلف الميادين لتحقيق أهدافها"

لقد تم التأكد من صحة هذه الفرضية من خلال الدراسة التي بينت أن النفقات العمومية صادر عن أشخاص عامة لتحقيق منفعة عامة، ولا تأتي المنفعة العامة إلا بالاستغلال الأمثل للنفقات العمومية وذلك بتوظيفها توظيفا يتسم بالرشادة عن طريق صياغة الأهداف المراد الوصول إليها بطريقة دقيقة ومدروسة، وكذا الالتزام للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها وذلك بالرقابة على تنفيذها عن طريق مختلف أجهزة الرقابة المالية.

الفرضية الثانية: "يمكن نجاح عملية ترشيد الإنفاق العمومي في ظل عدم وجود نظام رقابي فعال"

من خلال الدراسة تم التأكد من عدم صحة الفرضية ذلك أنه من متطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العمومي وجود نظام رقابي فعال من أجل توجيه النفقات العمومية لمسارها الحقيقي بما يضمن تحقيق أهدافها بكفاءة

وفعالية، حيث يرتكز هذا النظام على توفر قدر كافي من الاستقلالية لمختلف الأجهزة الرقابية حيث تمثل العمود الأساسي لأي عملية رقابية وهي من المتطلبات الأساسية لأي جهاز رقابي، وكذا توفر مرجعية قانونية تستند إليها أجهزة الرقابة في أداء عملها تتميز بمواكبتها لمختلف التطورات الحاصلة على الصعيد الداخلي والخارجي وتنص على وجود جملة من الإجراءات الردعية للإطاحة بكل من يقوم بالعبث بالأموال العمومية.

الفرضية الثالثة: "يتيح الإصلاح الميزاني في الجزائر انتقال الرقابة المالية من رقابة المشروعية فقط إلى رقابة المشروعية ورقابة الأداء"

لقد تم التأكد من صحة هذه الفرضية من خلال الدراسة، فالجزائر تبنت مشروع الإصلاح الميزاني الذي يعتمد على الانتقال إلى الميزانية القائمة على النتائج التي تساعد الأجهزة الرقابية في تحديد المسؤولية والمسائلة عن الأداء من خلال تطبيق رقابة الأداء إضافة إلى رقابة المشروعية، وذلك بالانتقال من مفهوم الرقابة على قانونية التصرفات المالية إلى مفهوم اقتصادية وكفاءة وفعالية تلك التصرفات ومدى توافقها مع الخطط الموضوعة التي تسعى من خلالها لتحقيق الأهداف المرجوة.

ثالثا: الاقتراحات

انطلاقا من النتائج المتوصل إليها يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

- ضرورة مراجعة التشريعات التي تعنى بالشأن الرقابي وتحيينها بغية جعلها مواكبة للمستجدات التي تطرأ على المنظومة الرقابية وملاءمتها لمقتضيات الإصلاح الميزاني بما يضمن حسن سير عمل الأجهزة الرقابية ويؤدي إلى زيادة كفاءتها وفعاليتها.
- تفعيل النصوص التشريعية المرتبطة بأجهزة الرقابة المالية والتي تتعلق بما يجب أن يتمتع به موظفوها من حصانات تكفل لهم الحرية التامة في ممارسة أعمالهم، إضافة إلى تحسين الرواتب والامتيازات المالية الأخرى لضمان استقلاليتهم ونزاهتهم وكفاءتهم في أداء المهام الموكلة.
- ضرورة إيجاد صيغة للتعاون والتنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة والهيئات الوطنية في إطار المنظومة الرقابية لأجل إحكام السيطرة على المال العمومي بشكل أكثر فعالية.
- نشر ثقافة منهجية التسيير الميزاني والرقابة المالية القائمة على النتائج من خلال إقامة حملات توعية مما يسهل من تطبيق المشروع.

- زيادة الدراسة والبحث للتعرف على المعوقات المرتبطة بتطبيق هذا المشروع من خلال الاطلاع والاستفادة من تجارب الدول السبّاقة في هذا المجال، وعدم التسرع في تطبيقه فقد ينجر عنه عواقب عكسية الجزائر في غنى عنها، فهو يتطلب توفر المناخ الملائم بما في ذلك توفر وسائل مادية ضخمة ووسائل بشرية مؤهلة ومحيطة بجوانب الإصلاح وكذا مرجعية قانونية مهيّنة مع الظروف المستجدة.

رابعاً: آفاق الدراسة

إن موضوع الدراسة موضوع متشعب ويحتاج إلى المزيد من البحث والتحليل خاصة بعد الشروع في تطبيق مشروع الإصلاح، ويمكن للباحثين التطرق إلى الكثير من المواضيع والدراسات ذات الصلة بالموضوع منها:

- واقع الرقابة المالية في الجزائر بعد الإصلاح.
- أثر تطبيق ميزانية البرامج على أداء الرقابة المالية في الجزائر.
- الإصلاح الميزاني في الجزائر ودوره في تحقيق التنمية الاقتصادية.

الملاحق





الملحق رقم 05: نموذج رفض نهائي

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية

المديرية العامة للميزانية

المديرية الجهوية للميزانية - ورقلة

الرقابة المالية لولاية بسكرة

بسكرة في :

السيد الأمر بالصرف :

مذكرة رفض مؤقت رقم :

الموضوع :

ميزانية..... السنة المالية :

ب/رقم :..... في المبلغ.....

طبيعة العملية:.....

إسناد : الفصل..... المادة.....

المرجع: المرسوم التنفيذي رقم: 414/92 في 14/12/1992 المعدل والمتمم

يشرفني أن أحيطكم علما بأن الملف المذكور في الموضوع لا يمكن أن يحظى بتأشيرتي وذلك للأسباب التالية:

.....
.....

(1) تذكير بالنصوص:

.....

(2) ملاحظات أخرى:

.....

يعاد الملف بدون تأشير

نسخة مرسله إلى.....

المراقب المالي

المصدر: الرقابة المالية لولاية بسكرة.

الملحق رقم 04: نموذج رفض نهائي

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المالية

المديرية العامة للميزانية

المديرية الجهوية للميزانية - ورقلة

الرقابة المالية لولاية بسكرة

بسكرة في :

السيد الأمر بالصرف :

مذكرة رفض نهائي رقم :

الموضوع :

ميزانية..... السنة المالية :

ب/رقم : في المبلغ.....

طبيعة العملية:.....

إسناد : الفصل..... المادة.....

المرجع: المرسوم التنفيذي رقم: 414/92 في 1992/12/14 المعدل والمتمم

يشرفني أن أحيطكم علما بأن الملف المذكور في الموضوع لا يمكن أن يحظى بتأشيرتي وذلك للأسباب التالية:

.....
.....

(1) تذكير بالنصوص:

.....

(2) ملاحظات أخرى:

.....

يعاد الملف بدون تأشير

نسخة مرسله إلى.....

المراقب المالي

المصدر: الرقابة المالية لولاية بسكرة.

ملحق رقم 05: التكوين داخل الجزائر لموظفي مجلس المحاسبة

عدد المستفيدين	الموضوع	مكان التكوين
17	دروس في اللغة الانجليزية	مركز التعليم المكثف للغات - جامعة الجزائر -
27	دروس في اللغة الانجليزية لفائدة مستخدمي الرقابة للغرف الإقليمية (البلدية 12 ووهران 8، بشار 7)	جامعة التكوين المتواصل
44	إجمالي المستفيدين	

المصدر: الخطة الإستراتيجية 2011-2013 ، والخطة الإستراتيجية 2015-2018 ، على موقع مجلس المحاسبة:

http://www.ccomptes.org.dz/ar/champ_d27intervention_ar.html، تاريخ الاطلاع: 2016/05/02، الساعة: 20:00 .

ملحق رقم 06: التكوين في الخارج لموظفي مجلس المحاسبة

مكان التكوين	الموضوع	عدد المستفيدين
المدرسة الوطنية للإدارة بباريس "فرنسا"	تقييم وتعبئة الموارد الجبائية والجمركية	02
المدرسة الوطنية للإدارة بباريس "فرنسا"	تسيير الموارد البشرية و المناجمنت في الوظيفة العمومي	01
المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة (تونس)	إطار التقييمي لأداء المؤسسات العليا للرقابة	02
المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة (تونس)	طرق تحديد احتياجات التمويل للمؤسسات العليا للرقابة التابعة للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة	01
المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة (مصر)	الآثار الاقتصادية لمشاكل البيئة	03
المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة (المملكة العربية السعودية)	الرقابة الآلية على الإعلام الآلي	02
المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة (سلطنة عمان)	منهجية المراقبة عن طريق تقييم المخاطر	03
المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة (قطر)	منهجية إعداد تقارير المؤسسات العليا للرقابة	03
المركز الدولي لأنظمة الإعلام والتدقيق "الهند"	الرقابة على المحيط	02
المركز الدولي لأنظمة الإعلام والتدقيق "الهند"	الرقابة المالية والقانونية	01
المركز الدولي لأنظمة الإعلام والتدقيق "الهند"	رقابة الأداء	01
العدد الإجمالي للمستفيدين		21

المصدر: - الخطة الإستراتيجية 2011-2013 ، والخطة الإستراتيجية 2015-2018 ، على موقع مجلس المحاسبة:

http://www.ccomptes.org.dz/ar/champ_d27intervention_ar.html ، تاريخ الاطلاع: 2016/05/02 ، الساعة: 20:00.

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
76	مراحل الميزانية في إطار مشروع الإصلاح الميزاني	الجدول 1.3
84	تصنيف الجزائر في تقارير منظمة الشفافية العالمية حول الفساد	الجدول 2.3
91	القياس وفق مؤشرات الأداء	الجدول 3.3

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
31	مراحل تنفيذ النفقة العمومية في إطار الإجراء العادي والخاص	الشكل 1.1
71	تفرعات البرنامج	الشكل 1.3
73	إطار الميزانية المتعدد السنوات	الشكل 2.3

قائمة الملاحق

الصفحة	عنوان الملحق	رقم الملحق
103	توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2016 حسب كل دائرة وزارية - الجدول ب -	الملحق 1
104	توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2016 حسب القطاعات - الجدول ج -	الملحق 2
105	مذكرة رفض مؤقت	الملحق 3
106	مذكرة رفض نهائي	الملحق 4
107	التكوين داخل الجزائر لموظفي مجلس المحاسبة	الملحق 5
108	التكوين خارج الجزائر لموظفي مجلس المحاسبة	الملحق 6

الترجمة باللغة الفرنسية	المصطلح
Budget de l'Etat	الميزانية العامة للدولة
Dépenses publiques	النفقات العمومية
Les principes budgétaires	مبادئ الميزانية
Principe de l'annualité budgétaire	مبدأ السنوية
Les douzièmes provisoires	الإثني عشر المؤقت
Principe d'unité	مبدأ الوحدة
Principe d'universalité	مبدأ الشمولية
Principe d'équilibre	مبدأ التوازن
Les comptes Spéciaux du Trésor	الحسابات الخاصة للخزينة
L'ordonnateur	الأمر بالصرف
L'ordonnateur primaire principal	الأمر بالصرف الرئيسي
L'ordonnateur secondaire	الأمر بالصرف الثانوي
L'ordonnateur unique	الأمر بالصرف الأحادي
L'ordonnateur délégué	الأمر بالصرف المفوض
Délégation de pouvoir	تفويض السلطة
Délégation de signature	تفويض الإمضاء
Le comptable public	المحاسب العمومي
Le principe de separation des ordonnateurs des comptables	مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
Les dépenses payables sans ordonnancement préalable	النفقات التي تدفع بدون أمر بالصرف مسبق
Les dépenses payables sans ordonnancement	النفقات بدون أمر بالصرف
L'engagement	مرحلة الالتزام
La liquidation	مرحلة التصفية
L'ordonnancement	مرحلة الأمر بالصرف
Le paiement	مرحلة الدفع

Le controle financier	الرقابة المالية
Le controleur financier	المراقب المالي
Le visa	التأشيرة
Le rejet provisoire	الرفض المؤقت
Le rejet definitif	الرفض النهائي
Le passer- outre	التغاضي
Commissions des marchés publics	لجان الصفقات العمومية
L'Inspection Générale des Finances (IGF)	المفتشية العامة للمالية
La cour Des Comptes	مجلس المحاسبة
Controle legislatif	الرقابة السياسية
Rationalisation des dépenses publiques	ترشيد الإنفاق العمومي
Projet de Modernisation de système Budgétaire (MSB)	مشروع إصلاح النظام الميزاني
Cadre de dépenses à moyen terme(CDMT)	إطار النفقة متوسط الاجل
Le système intégré gouvernemen de budgétisation (SIGBUD)	النظام المتكامل لتسيير الميزانية العامة للدولة
Restructuration du Circuit de la Dépense (RCD)	إعادة هيكلة مسار النفقة
Gestion axée sur les résultats (GAR)	تسيير وفق البرنامج
Cadre budgétaire pluriannuelle	الإطار المتعدد السنوات
Compts d'affectation spéciale	حسابات التخصيص الخاص
L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques	المنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية
L'Organisation asiatique des institutions supérieures de contrôle des finances publiques	المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية
L'Organisation arabe des institutions supérieures de contrôle des finances publiques	المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة
Contrôle de la régularité	رقابة المشروعية
Le controle de la Performance	رقابة الأداء
L'efficience	الكفاءة
L'efficacité	الفعالية
Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)	القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية



قائمة المراجع

أولاً- المراجع باللغة العربية:

(1) الكتب:

- 1- أكرم إبراهيم حماد ، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، دار جهينة للنشر والتوزيع، الأردن 2006.
- 2- بشير يلس شاوش، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 3- جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2004.
- 4- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، بدون سنة نشر.
- 5- حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية ، مصر، 2002.
- 6- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 7- خالد شحادة الخطيب، وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الأردن، 2007.
- 8- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي، لبنان، 2006.
- 9- السيد عطية عبد الواحد، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
- 10- طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 1999.
- 11- عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن 2007.
- 12- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2015.
- 13- علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 14- علي محمد خليل، و سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 1999.
- 15- محمد البناء، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، 2009.
- 16- محمد جمال دينبات، المالية العامة والتشريع المالي، دار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، 2003.
- 17- محمد جمال علي هلاي، المحاسبة الحكومية، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2002.
- 18- محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، دار المعتز للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.

- 19- محمد الصغير بعلي، و يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 20- محمد طاقة، وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، الأردن، 2007.
- 21- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة الجزائر 2012.
- 22- محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، مصر، 2006.
- 23- مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- 24- مهدي محفوظ، علم المالية العامة، بدون ذكر دار النشر، بدون ذكر بلد النشر، الطبعة الرابعة 2005.

(2) المذكرات والأطروحات:

- 1- أحمد وقاد، عمليات الميزانية وعمليات الخزينة، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، تخصص ميزانية، الدفعة التاسعة والثلاثين، 2006.
- 2- أم كلثوم بن موسى، إشكالية عقلانية النفقات العمومية (تطور النفقات العمومية من سنة 1980 إلى سنة 2009)، مذكرة ماجستير غير منشورة كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2009-2010.
- 3- براهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2002-2003.
- 4- بوبكر كيرد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية المعهد الوطني للمالية الدفعة الثانية عشر القليعة، 1995-1996.
- 5- بومدين بن نوار، النفقات العامة على التعليم (دراسة حالة قطاع التربية الوطنية بالجزائر 1980-2008)، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010-2011.
- 6- خالد سناطور، الرقابة على النفقات، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، 2005-2006.
- 7- خالد فتوح، تطور الإنفاق العمومي وأثره على التنمية المستدامة، أطروحة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة تلمسان، الجزائر، 2014-2015.

- 8- حكيم بوجطو، الموازنة العامة وآفاق العصرية، حالة الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي المدية، الجزائر، 2007-2008.
- 9- زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة بومرداس، الجزائر، 2013-2014.
- 10- سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة تلمسان، الجزائر 2010-2011.
- 11- سعد أولاد العيد ، دراسة اقتصادية قياسية للعلاقة بين هيكل النفقات العامة والعجز في الموازنة العامة للدولة (حالة الجزائر)، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2012-2013.
- 12- سليمة بوشنطر، المحاسبة العمومية ودورها في حماية أملاك الدولة (دراسة حالة إقامة جامعية) مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة الجزائر 03 2010-2011
- 13- شعبان فرج ، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر (دراسة حالة الجزائر 2000-2010) ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2011-2012.
- 14- صبرينة كردودي ، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، أطروحة دكتوراه غير منشورة علوم في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013-2014.
- 15- عبد الحفيظ عباس ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية (دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور)، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير جامعة تلمسان، الجزائر، 2012.
- 16- عبد العزيز بلواضح، الحوكمة والموازنة العامة للدولة (حالة الجزائر)، مذكرة ماجستير غير منشورة كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الأغواط الجزائر 2011-2012.
- 17- عبد القادر فار، الإنفاق العام وأثره على النمو الاقتصادي في الجزائر للفترة 2000-2010، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة المدية، الجزائر 2001-2012.

- 18- عبد القادر موفق ، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه علوم غير منشورة في علوم التسيير ، جامعة باتنة، الجزائر 2014-2015.
- 19- عبد الكريم دحماني، تمويل نفقات الاستثمار للدولة (دراسة حالة برامج دعم النمو الاقتصادي)، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012.
- 20- عفاف دواعر، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية، مذكرة ماجستير غير منشورة كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013 .
- 21- علي عبد الله، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة الجزائر، 2001-2002.
- 22- فاطمة مفتاح ، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان الجزائر، 2010 - 2011.
- 23- ماجد محمد سليم أبو هدا، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية (دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة) مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة ، الجامعة الإسلامية غزة، فلسطين، 2006.
- 24- محمد بصديق، النفقات العامة للجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير غير مشورة، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2008-2009.
- 25- محمد بن عزة ، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف (دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان ، الجزائر 2014 - 2015.
- 26- محمد شرف جهاد محمد ، أثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات الأهلية (دراسة ميدانية المؤسسات الأهلية في قطاع غزة)، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية غزة فلسطين، 2004-2005.
- 27- محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة غير منشورة في القانون العام ، جامعة الجزائر 1 ، 2011-2012.
- 28- محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية ، مذكرة ماجستير غير منشورة، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1998 - 1999.

- 29- مراد باهي، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر.
- 30- مسعود درواسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي (حالة الجزائر 1990-2004)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة الجزائر، 2004-2005.
- 31- نسيمة كموش، رقابة المطابقة ورقابة التقييم على النفقات العمومية بين التوافق والتناقض، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012-2013.
- 32- نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، الجزائر، 2011-2012.
- 33- نصيرة دوباوي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير جامعة تلمسان، الجزائر، 2009-2010.
- 34- نوار أمجوج، مجلس محاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة الجزائر، 2006-2007.

(3) المجالات:

- 1- جمال لعمارة، تطور فكرة ومفهوم الميزانية العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة العدد الأول، نوفمبر 2001.
- 2- حسن عبد عبد الكريم سلوم، ومحمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة (دراسة ميدانية للموازنة العراقية)، مجلة الإدارة والاقتصاد، العراق، العدد الرابع والستون، 2007.
- 3- عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة عنابة، الجزائر، عدد 23 ديسمبر 2012.
- 4- عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة العدد الخامس، جوان، 2009.

5- علي سيف علي المزروعي، أثر الإنفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي (دراسة تطبيقية على دولة الإمارات العربية المتحدة خلال السنوات 1999-2009)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا المجلد -28- العدد الأول، 2012.

4) الملتقيات والمؤتمرات والمحاضرات:

- 1- براهيم بن داود، البعد الرقابي للأموال من المنظور الأخلاقي الإسلامي، الملتقى الدولي الأول: الاقتصاد الإسلامي: الواقع... ورهانات المستقبل المركز الجامعي، غرداية، الجزائر، يومي 23-24 فيفري 2011.
- 2- عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، الجزائر، 08-09 مارس 2005 .
- 3- علي بساعد، تقديم الإصلاح الموازنتي، الأهداف والخطوط العامة، محاضرات منشورة في المالية العمومية، المدرسة العليا للقضاء.
- 4- علي بساعد، محاضرات منشورة في المالية العمومية، المدرسة العليا للقضاء.
- 5- عياش بلعاطل، وسميحة نوي، آليات ترشيد الإنفاق العام من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر 2001-2014، أبحاث المؤتمر الدولي تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار النمو الاقتصادي خلال الفترة 2001-2014، جامعة سطيف الجزائر، يومي 11-12 مارس 2013.
- 6- كريمة ربحي، و زهية بركان، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات قسم العلوم الاقتصادية، جامعة سعد دحلب البليدة، دون ذكر التاريخ، ص8.
- 7- كمال حوشين، تسعديت بوسبعين، تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة والموازنة العامة للدولة (حالة الجزائر)، الملتقى الدولي الثامن بجامعة الشلف حول دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات، محور المشاركة: الحوكمة وإدارة المالية العامة والميزانية، جامعة الشلف، الجزائر، يومي 19-20 نوفمبر 2013.
- 8- نور الدين شارف، الآليات القانونية والمؤسسية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، جامعة البويرة، الجزائر يومي 27-28 فيفري 2013.

(5) القوانين والمراسيم:

- 1- قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 28، 1984.
- 2- قانون رقم 90 - 21 مؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 35، 1990.
- 3- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية العدد 39، 1995، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية العدد 50، 2010.
- 4- المرسوم التنفيذي 91- 312 المؤرخ في 07-10-1991 الذي يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية العدد 43، 1991.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07-09-1991، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمور بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية العدد 43 1991 .
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية العدد 82، 1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09- 374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، الجريدة الرسمية العدد 67، 2009.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50، 2008.
- 8- المرسوم الرئاسي رقم 15 - 247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50، 2015.

(6) المواقع الإلكترونية:

- 1- أكرم إبراهيم حماد، الإطار النظري لتطوير أداء الإدارات المالية في القطاع الحكومي، على الموقع الإلكتروني: <http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/286631>

2- وزارة المالية، خمسون سنة من الإنجاز 2012، على الموقع الإلكتروني :

<http://www.mf.gov.dz>

3- الخطة الإستراتيجية 2011-2013، والخطة الإستراتيجية 2015-2018، على موقع مجلس المحاسبة:

http://www.ccomptes.org.dz/ar/champ_d27intervention_ar.html

ثانيا- المراجع باللغة الأجنبية:

- 1- Ali BISSAAD, Manuel , **Comptabilité publique, Budgets , Agents et Comptes**, édition Ecole National des Impôts ,2001.
- 2- Fadia KISSI, **Réforme de la gestion publique d'une logique de moyens à une logique de performance application au cas de l'Algérie sur :**
<http://dspace.univ-lemcen.dz/handle/112/7885>
- 3- **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie (MSB)** , Tunis, 26 et 27 juin 2006.
- 4- Site internet de « CRC SOGEMA » sur :
<http://crsogema.com/fiches/14/131/Algerie---Modernisation-des-systemes-budgetaires-II.html>
- 5- <http://www.algerie-dz.com/forums/showthread.php?t=31407>

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
III	الاهداء
124	الشكر
124	الملخص
أ-ج	مقدمة
الفصل الأول: مدخل لدراسة الميزانية العامة للدولة والنفقات العمومية	
ص 02-32	
02	تمهيد
03	المبحث الأول: الإطار النظري للميزانية العامة للدولة
03	المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة للدولة
03	أولاً: تعريف الميزانية العامة للدولة
05	ثانياً: خصائص الميزانية العامة للدولة
05	ثالثاً: أهمية الميزانية العامة للدولة
07	المطلب الثاني: مبادئ الميزانية العامة للدولة
07	أولاً: مبدأ السنوية
07	ثانياً: مبدأ الوحدة
08	ثالثاً: مبدأ الشمولية
09	رابعاً: مبدأ التوازن
10	المطلب الثالث: دورة الميزانية العامة للدولة
10	أولاً: مرحلة إعداد الميزانية العامة للدولة (التحضير)
11	ثانياً: مرحلة اعتماد الميزانية العامة للدولة (المصادقة)
11	ثالثاً: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة
12	رابعاً: مرحلة رقابة الميزانية العامة للدولة
13	المبحث الثاني: النفقات العمومية وأسباب تزايدها
13	المطلب الأول: مفهوم النفقات العمومية
13	أولاً: تعريف النفقات العمومية
15	ثانياً: قواعد النفقات العمومية

16	المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العمومية
16	أولاً: التقسيمات العلمية للنفقات العمومية
17	ثانياً: التقسيمات العملية للنفقات العمومية
18	ثالثاً: تقسيمات النفقات العمومية في التشريع الجزائري
19	المطلب الثالث: أسباب تزايد النفقات العمومية
19	أولاً: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العمومية
20	ثانياً: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العمومية
23	المبحث الثالث: تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر
23	المطلب الأول: الأعباء المكلفون بتنفيذ النفقات العمومية
23	أولاً: الأمرين بالصرف
25	ثانياً: المحاسبون العموميون
26	المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
26	أولاً: مبررات وآثار تطبيق مبدأ الفصل بين سلطات الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
28	ثانياً: الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل بين سلطات الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
29	المطلب الثالث: مراحل تنفيذ النفقات العمومية
29	أولاً: المرحلة الإدارية
29	ثانياً: المرحلة المحاسبية
32	الخلاصة
الفصل الثاني: آليات الرقابة المالية في الجزائر	
ص 34 - 64	
34	تمهيد
35	المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية
35	المطلب الأول: تعريف وأهمية الرقابة المالية
35	أولاً: تعريف الرقابة المالية
36	ثانياً: أهمية الرقابة المالية
37	المطلب الثاني: أهداف الرقابة المالية
37	أولاً: أهداف سياسية واقتصادية

فهرس المحتويات

37	ثانيا: أهداف قانونية
37	ثالثا: أهداف اجتماعية
38	رابعا: أهداف إدارية وتنظيمية
38	المطلب الثالث: أنواع الرقابة المالية
38	أولا: من حيث الزمن الذي تمارس فيه الرقابة
38	ثانيا: من حيث السلطة التي تمارس فيها الرقابة
39	ثالثا: من حيث طريقة معالجتها للأخطاء
40	المبحث الثاني: أجهزة الرقابة المالية في الجزائر
40	المطلب الأول: أجهزة الرقابة الإدارية
40	أولا: المراقب المالي
43	ثانيا: لجان الصفقات العمومية
46	ثالثا: المفتشية العامة للمالية
50	المطلب الثاني: أجهزة الرقابة القضائية (مجلس المحاسبة)
50	أولا: تنظيم مجلس المحاسبة
51	ثانيا: مجال تدخل وصلاحيات مجلس المحاسبة
54	ثالثا: نتائج رقابة مجلس المحاسبة
56	المطلب الثالث: أجهزة الرقابة السياسية (البرلمان)
56	أولا: الرقابة السابقة
56	ثانيا: الرقابة المرافقة
57	ثالثا: الرقابة البعدية
58	المبحث الثالث: إحكام الرقابة المالية لأجل ترشيد الإنفاق العمومي
58	المطلب الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق العمومي
58	أولا: تعريف ترشيد الإنفاق العمومي
60	ثانيا: أهداف ترشيد الإنفاق العمومي
60	المطلب الثاني: عوامل نجاح عملية ترشيد الإنفاق العمومي
60	أولا: تحديد الأهداف بدقة
61	ثانيا: تحديد الأولويات
61	ثالثا: القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق
62	رابعا: عدالة الإنفاق العمومي ومدى تأثيره لمصلحة الفئات الأضعف

62	خامسا: تفعيل دور الرقابة المالية على النفقات العمومية
62	المطلب الثالث: النظام الرقابي الفعال لأجل ترشيد الإنفاق العمومي
63	أولا: الاستقلالية
63	ثانيا: مرجعية قانونية
63	ثالثا: توفر الإجراءات الردعية والبيئة الملائمة
64	الخلاصة
الفصل الثالث: الرقابة المالية في ظل الإصلاح الميزاني في الجزائر	
ص 66-96	
66	تمهيد
67	المبحث الأول: لمحة عن مشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر
67	المطلب الأول: التعريف بمشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر
67	أولا: نشأة مشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر
68	ثانيا: أهداف مشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر
69	المطلب الثاني: هيكل مشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر
69	أولا: تركيبة الميزانية
70	ثانيا: تركيبة الإعلام الآلي ونظام الإعلام
70	المطلب الثالث: العناصر الأساسية لمشروع الإصلاح الميزاني في الجزائر
70	أولا: الشق المتعلق بالتنسيق
73	ثانيا: الشق المتعلق بالميزانية
78	المبحث الثاني: نقائص الرقابة المالية في الجزائر
78	المطلب الأول: ضعف عمل أجهزة الرقابة المالية
78	أولا: عوامل ضعف عمل أجهزة الرقابة الإدارية
79	ثانيا: عوامل ضعف عمل أجهزة الرقابة القضائية
80	ثالثا: عوامل ضعف عمل أجهزة الرقابة السياسية
81	المطلب الثاني: غياب مقومات العمل الرقابي الفعال
81	أولا: الرقابة المالية في ظل غياب الاستقلالية
82	ثانيا: الرقابة المالية في ظل غياب مرجعية قانونية والإجراءات الردعية
82	ثالثا: الرقابة المالية في ظل نقص الإمكانيات البشرية والمادية
83	رابعا: الرقابة المالية في ظل غياب التعاون بين أجهزة الرقابة

فهرس المحتويات

83	المطلب الثالث: مظاهر ضعف عمل أجهزة الرقابة المالية
83	أولاً: الفساد المالي
85	ثانياً: اختلالات في التسيير المالي
87	المبحث الثالث: تطور الرقابة نحو قياس الأداء
87	المطلب الأول: الإعلانات الدولية للرقابة المالية ومساهمتها في تطوير الأداء
87	أولاً: إعلان ليما
88	ثانياً: إعلان طوكيو
88	ثالثاً: بيان سيدني
88	رابعاً: إعلان بالي
89	خامساً: إعلان بكين
89	المطلب الثاني: اعتماد الرقابة على الأداء
89	أولاً: تعريف الرقابة على الأداء
90	ثانياً: عناصر الرقابة على الأداء
91	المطلب الثالث: الإجراءات المتخذة لاعتماد رقابة الأداء
92	أولاً: تفعيل الدور الرقابي للبرلمان
92	ثانياً: إدخال رقابة الأداء ضمن صلاحيات مجلس المحاسبة
94	ثالثاً: إدخال رقابة الأداء ضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية
96	الخلاصة
98	الخاتمة
103	الملاحق
109	قائمة الجداول
110	قائمة الأشكال
111	قائمة الملاحق
112	قائمة المصطلحات
115	قائمة المراجع
124	الفهرس