

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد خيضر - بسكرة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الرقابة المالية على النفقات العمومية

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة - ماستر - في الحقوق
تخصص قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ :

- د. حـ و رمزي

من إعداد الطالب :

- بـ ريش محمد عبد المنعم

الموسم الجامعي

2014/2013

رِعاة

اللهم لك الحمد حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه
اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك
اللهم لك الحمد حتى ترضى ولك الحمد
إذا رضيت.

اللهم علمنا ما ينفعنا وانفعنا بما علمتنا وزدنا علما
اللهم إنا نسألك علما نافعا وقلبا خاشعا ولسانا ذا كرا
اللهم أهدنا واهدي بنا واجعلنا سببا لمن اهتدى
اللهم يا معلم إبراهيم علمنا ويا مفهم سليمان فهمنا
اللهم إني أعوذ بك من أن أضل أو أضل أو أزل
أو أزل أو أظلم أو أظلم أو أجهل
أو يجهل علي.

إهداء

إلى أعر ما أملك في هذه الدنيا ، إلى النور الذي أضاء دربي حتى في أحلك الظلمات
إلى من كانت سندي في كل الأوقات ، إلى رمز الحنان والعتاء

*** أمي العزيزة ***

إلى الذي سهر على تربيتي وتعليمي ، إلى من تعب لأجل راحتي
إلى الذي إنتظر هذا العمل طويلا

*** أبي العزير ***

إلى كل من رافق حياتي وقضيت معهم أسعد أوقاتي أختي وأخواني
إلى زوجتي العزيزة الذي ساندتني طوال مشواري الدراسي وأشكرها على صبرها، وإلى كل
عائلتها كبيرا وصغيرا .

دون أن أنسى الصديق مصطفى قميدة وفريد لهويمان والامين العام للمدرسة الوطنية
للإدارة وإلى أستاذي الفاضل مدير المدرسة الوطنية للتجارة والذين بفضلهم إستطعت
إنجاز هذا العمل المتواضع .

إلى كل من هم في ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي لذكركم.

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي

شكر و عرفان

الشكر أولا وقبل كل شيء إلى الله عزوجل ، ونريد
بهذا العمل رضاه.

كما نشكر الأستاذ المشرف :حوحو رمزي
كما لا يفوتنا شكر كل إداري بالمدرسة الوطنية للإدارة والسيد
الأمين العام بالمدرسة وأستاذي الفاضل سالم المدير الفرعي
بالأمانة العامة للحكومة الذي لم يبخل عليا والبروفسور براق
بالمحاسبة العمومية.
ونشكر كل الأساتذة من المرحلة الابتدائية
إلى المرحلة الجامعية.

مقدمة

مقدمة

تعتبر الدولة في صورتها الحديثة نتيجة تطور تاريخي طويل قطعت فيه أشواطاً كبيرة ولعبت فيه أدواراً مختلفة ، فمن دورها كحارسة تقوم بالوظائف التقليدية من دفاع وأمن وعدالة إلى دولة متدخلة في النشاط الاقتصادي هدفها تحقيق الرفاهية العامة ، ومنه إلى دولة منتجة مسؤولة بشكل مباشر عن الإنتاج والتوزيع.

* وقد انعكس هذا التفسير بصفة خاصة على النفقات العمومية ، كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات استخداماً عقلانياً ورشيداً يسهل للدولة من تطبيق سياسة تنموية شاملة تجند لها كل الموارد المالية الهامة بواسطة الميزانية والتي عرفت هي الأخرى تغييراً أسفر عن خروجها من منطق التوازن المحاسبي الذي كان سائداً في الفكر التقليدي إلى منطق التوازن الاقتصادي في الفكر الحديث أو ما يعرف بالعجز المنتظم.

وعلى كل فإن الإنفاق العام يكون على ما يعرف بطالب الحكومات التي لا يتم إلا بعد الموافقة من برلماناتها أي الإعتمادات اللازمة لتنفيذ برامجها وسياساتها المسطرة لتحقيق غاياتها وأهدافها ، غير أن حجم هذه المبالغ كثير ما يغذي الأفراد المشرفين عن هذا الإنفاق سواء بالتلاعب أو بالتبذير والإسراف.

* وكل منها يشكل على الاقتصاد الوطني ، نتيجة ضياع مبالغ مالية في أوجه غير مجدية ، كان من الممكن إستغلالها في أوجه أخرى تكون الفائدة منها أكبر وأجرى لتفادي هذه المخاطر وغيرها ما لم تترك كامل الحرية للمسؤولية لتسيير الأموال العمومية ، حيث تقوم الدولة بمراقبة مختلف أوجه الإنفاق رقابة مالية حازمة ، يمتد سلطانها إلى كل بند من بنود النفقات العمومية وتقف على آخر خطوة من خطواتها.

* لذلك أصبح أمام الرأي العام والسلطة التشريعية لمراقبة السلطة التنفيذية وهي بصدد توزيع مبالغ النفقات العمومية بين أوجه الإنفاق العام.

وإذا كانت الرقابة هي التأكيد من إحترام القوانين وترشيد التسيير المالي أي الإطمئنان على حسن تسيير وتوجيه النفقة بكل شفافية ، وضمان تسيير نزيه مطابق لقرار الإجازة البرلمانية ، فإنها تبقى عملية دائمة ومستمرة للمال العام وجوداً أو عدماً ، فتختلف أنواعها وتتنابهن صورها تبعاً لتعدد مسالكها وتعدد جهات الباحثين فيها ، ففي حالة الجزائر ، الرقابة تتم من خلال عدة أجهزة سياسية ، وإدارية وقضائية تقوم برقابة قبلية وبعدية وأثناء التنفيذ.

* فهي تخضع للطابع المحاسبي ، خاصة وأن الجزائر تعاني من نقص الموارد وكثرة الاحتياجات اللازمة لمسايرة برامج التنمية ، فلا بد من فرض رقابة صارمة على كل مسئول إداري باعتبار الإدارة مصدر السلطة

ووسيلة من وسائل التنمية. ولعلنا في السنوات الأخيرة التي عايشناها لاحظنا أن هناك فضائح كبيرة من ناحية اختلاس أموال الدولة ومن الأمثلة نجد فضيحة (آل خليفة,الخ) والأمثلة كثيرة لدينا, على الجزائر كدولة مراجعة حساباتها في عملية الرقابة لان هذا النهب للمال العام سيعود بالسلب على الجزائر في السنوات المقبلة.

- تساؤلات البحث :

إن موضوع الرقابة على النفقات العمومية كثيرا ما يثير تساؤلات شائكة تدعو إلى البحث والتنقيب عن الأجوبة الشافية بها ، ولعل السؤال الجوهرى الذي يستدعى الطرح هو :

* إلى أي مدى استطاعت الرقابة من تحقيق الغاية المنشودة منها في مجال الإنفاق العام ؟

على ضوء هذا الإشكال تدرج الأسئلة الفرعية المتمثلة في :

1 * ما المقصود بالميزانية العامة وفيما تتمثل النفقة العمومية ؟

2 * فيما تتمثل أجهزة الرقابة وكيف يمكن تقييم عملها ؟

- فرضيات البحث :

للإجابة على الأسئلة المطروحة والإشكالية يستدعى ذلك وضع الفرضيات التالية :

1 * تمثل الميزانية العامة الركيزة التي تعتمد عليها الدولة في صرف وتسيير أموالها ، أما النفقة العمومية فتتمثل في مبلغ من المال صادر من شخص عام.

2 * قد تمثل أجهزة الرقابة في مختلف الهيئات العليا التي تخولها الدولة لهذه العملية.

3 * لا يمكن أن تختلف الرقابة من الناحية العملية عن الناحية النظرية ، وذلك بإستنادها إلى الوثائق.

- أسباب إختيار الموضوع :

كثيرا ما كنا نسمع شكاوي وتساؤلات تدور حول الطرق التي يصرف بها المال العام وعن الرقابة التي تجريها الدولة عليها ، وحتى أنه في بعض الأحيان تكثر الأقوال عن سوء إدارة هذا المال ، وعن ما إذا كانت هناك رقابة صارمة أولا خاصة على المستوى المحلى أين يكثر الحديث عن هذا الموضوع ولهذا السبب جلبنا الإهتمام للبحث في هذا الموضوع على مستوى الدولة.

- أهمية البحث :

- التعرف على الميزانية العامة للدولة وطرق تحضيرها وكيفية تنفيذها على الواقع المعاش.

- معرفة ما الذي تمثله النفقة العامة وما الغرض منها.

- التطرق إلى طرق الرقابة والغاية التي تسعى إلى تحقيقها.

- **أهداف البحث :**

- تسليط الضوء على أهمية النفقة العامة وما الذي تمثله بالنسبة للدولة.
- الوقوف على مختلف الطرق التي تسخرها الدولة للمحافظة على المال العام.

- **المنهج المستخدم :**

بعد الإجابة على الأسئلة المطروحة نكون قد حاولنا إظهار مدى فعالية الرقابة في تحقيق الغاية المنشودة منها في مجال الإنفاق العام ، وعليه نعتمد في بحثنا على المنهج الوصفي للدراسة من خلال التعاريف المقدمة لكل من الميزانية العامة للدولة والنفقات العمومية والرقابة وتمثله هذه الأخيرة وأجهزة وهيئات رقابية ودورها في ضمان السير الحسن لعملية التنفيذ .

- **صعوبات البحث :**

من خلال عرضي للبحث واجهتني بعض الصعوبات منها عدم توفر المراجع التي تتكلم عن الرقابة في شكلها الميداني مثلا عدم وجود مراجع تتكلم عن المراقب بشكل مفصل وكذلك ضيق الوقت مقارنة مع طبيعة البحث .

- **خطة البحث :**

قسم البحث إلى فصلين، كل فصل له دور خاص في إثراء بالمعلومات اللازمة بالفصل الأول خصص للتعريف بالميزانية العامة وكيفية القيام بإعدادها وكذلك التعريف بالنفقة العمومية ومعرفة الدور الذي تمثله ، أما في الفصل الثاني فخصصناه للتعرف على الرقابة وأساليبها والأجهزة الرقابية وذلك بتعددتها والحديث عنها بشكل واسع.

الفصل الأول

ماهية الميزانية العامة

للدولة والتفقات العمومية

تمهيد :

باعتبار أن النشاط المالي للدولة يسير وفق برنامج محدد بصورة دقيقة يشمل مجموع نفقات الدولة وإيراداتها التي تقررها مسبقا على العموم والمداولة ان إيرادات الدولة ونفقاتها تدون في وثيقة يطلق عليها

- الميزانية العامة - ويمكن حاليا إعتبار هذه الوثيقة المحور التي تدور حوله أعمال الدولة ونشاطها في جميع الحقول.

ومع تزايد دور الدولة في التداخل لإشباع الحاجات العامة ، بدأ الإهتمام أكثر بالنفقات العمومية ، وذلك بدراسة طبيعتها وأنواعها حيث تعد هذه الأخيرة من أهم أدوات السياسة المالية التي من خلالها تتم التأشير في مختلف المجالات الإقتصادية كالتوزيع والتوظيف.

لهذا ارتأينا في هذا الفصل التطرق إلى عموميات حول الميزانية العامة للدولة في المبحث الأول وإعتماد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة من خلال المبحث الثاني والثالث والتوقع في مجال النفقات العامة من خلال المبحث الرابع.

- الفصل الأول: ماهية الميزانية العامة للدولة والنفقات العمومية

المبحث الأول : مفاهيم حول الميزانية العامة للدولة :

من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى نشأة الميزانية وتعريفها مع التطرق إلى مبادئها والمراحل التي تمر بها ، كما سنبيين الأهداف التي وضعت لأجلها الميزانية العامة للدولة.

المطلب الأول : نشأة الميزانية العامة للدولة وتعريفها:

الفرع الأول :نشأة الميزانية : يرجع نشأة الميزانية في النظام الحديث إلى القرن السابع عشر عندما قامت في إنجلترا ثورة سنة 1688م ، ثم إنتشر نظام الميزانية في العالم ومن بينها فرنسا حيث إجتمعت الجمعية الوطنية الفرنسية في سنة 1789م ، وقررت عدم قانونية كل ضريبة لا تفرضها السلطة التشريعية ، وقد كان الهدف من إقرار نظام الميزانية يرمي إلى فرض رقابة السلطة التشريعية على الحكومة حيث قرر البرلمان ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب ثم إمتدت إلى ضرورة رقابة كيفية إنفاق المال العام ، وهكذا أخذت الميزانية شكلها النهائي وأصبح من الضروري موافقة المجالس النيابية على إيرادات الحكومة ونفقاتها لمدة سنة مقبلة واصبحت ظاهرة موافقة المجالس النيابية على الميزانية من أبرز ما تميزت به الديمقراطيات التقليدية منذ القرن التاسع عشر وكانت الميزانية في الدول الإسلامية عبارة عن ما يتجمع عند رسول الله - صلى الله عليه وسلم - من الصدقات والزكاة ينفقها على المصلحة العامة ، أما الغنائم فتوضع في بيت المال يوزع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي وأهله ، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الخزينة وانتظمت نفقاتها وقسم في كتاب الخراج وخزينة الصدقات.¹

الفرع الثاني :تعريف الميزانية : تلجأ الدولة في العصر الحديث إلى وضع برنامج مالي مرتبط بفترة من الزمن للإنفاق على تحقيق أهداف معينة مختلفة وتتضمن هذه البرامج موارد الدولة في تلك الفترة المقبلة ونفقاتها ولا يرتبط وضع البرامج المالية بفلسفة معينة وعلى هذا الأساس عرفت الميزانية « على أنها عبارة عن تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة في فترة مقبلة »²

. علي زغدود - المالية العامة - ديوان المطبوعات الجامعية 2005 ص 67 / 68.

. علي زغدود - المالية العامة - ديوان المطبوعات الجامعية 2005 ص 69.

- وعرف (**Delbez (louis)** الميزانية بأنها « وثيقة محاسبية وقانونية ومالية تعبر عن فكرة التوقع ، والإعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة ، والتي تعبر عن صورة أرقام عن النشاط الإقتصادي والإداري والإجتماعي للدولة »¹
- أما المشرع الجزائري فقد عرف الميزانية العامة وذلك حسب المادة 3 من قانون 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنها : « الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ، ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص بها »²
- كما عرفها حسب القانون 84 - 17 المتضمن قوانين المالية بأنها : « وثيقة تشريعية يتم بواسطتها تقدير وتأشير سنويا النفقات والإيرادات النهائية للدولة بهدف السماح للسير الحسن للمصالح العمومية وتجسيد أهداف المخطط السنوي للتنمية »³

المطلب الثاني : أهمية الميزانية العامة ومبادئها :

الفرع الأول : أهمية الميزانية العامة للدولة :⁴ تظهر أهمية الميزانية العامة من حيث :

أولا: أهميتها السياسية : إن اعتماد الميزانية من قبل البرلمان ، معنى ذلك مناقشة البرنامج السياسي للحكومة وإن إحتياج السلطة التنفيذية لمصادقة البرلمان يعني تمتع الشعب بحرياته الدستورية وحقوقه الديمقراطية ، كما أن الميزانية بما تتضمنه من مؤشرات إتفاقية وموارد مالية فهي تكشف عن السياسة العامة للدولة إتجاه المجتمع.

ويستطيع البرلمان أثناء مناقشة الميزانية فرض رقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، كذلك يستطيع عن طريق رفض إعتماد معين في مشروع الحكومة إجبارها على العدول عن سياسة إقتصادية وإجتماعية معينة أو حملها على تنفيذ برنامج معين.

ثانيا: أهميتها الإقتصادية : للميزانية العامة دور فعال في تحقيق التوازن الإقتصادي وذلك عن طريق إستخدام السياسة الإنفاقية الإيرادية ، ففي حالة الكساد تتدخل الدولة لتعمل على زيادة الطلب عن طريق زيادة النفقات تخفيض الضرائب لرفع القوة الشرائية لدى الأفراد مما يؤدي إلى زيادة الطلب الخاص بالإضافة إلى الطلب الحكومي وبذلك يخرج الإقتصاد من أزمتة ويدخل مرحلة الإنتعاش الإقتصادي.

¹ عطية عبد الوهاب - الموازنة العامة للدولة - دار النهضة العربية - القاهرة 1996 ص 364.

² القانون 90 / 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³ القانون 84 / 17 المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق لـ 7 جويلية سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية.

⁴ . محمد طاقة - كتاب إقتصاديات المالية العامة و . هدى العزاوي - دار الميسرة 2007 - ص 171 / 172.

- أما في حالة التضخم وعندما يكون الطلب أكثر من العرض تقوم الدولة بتخفيض نفقاتها ، ورفع نسب الضرائب بهدف إمتصاص القوة الشرائية الزائدة في السوق فيقل الطلب بشقيه الخاص والعام مما يؤدي إلى تخفيض الإرتفاع في الأسعار.

- كما تعكس الميزانية العامة فلسفة النظام وذلك من خلال نفقاتها وإيراداتها ، فإتساع نفقات القطاع العام يشير إلى توسع دور الدولة في الإقتصاد ، إن إزدياد نسبة مساهمة هذا القطاع في الإيرادات العامة يعكس توجه الدولة إلى إتساع سياسة الإقتصاد الموجه.

- أما إذا كان دور الدولة في الإقتصاد محدد أو نسبة مساهمة الضرائب كبيرة في الإيرادات العامة فهذا يشير إلى أهمية دور القطاع الخاص في الإقتصاد وتوجه الدولة نحو سياسة إقتصاد السوق.

ثالثاً: أهميتها الإجتماعية : إن أهمية الميزانية الإجتماعية تتعلق بمفاهيم العدالة الإجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات والرخاء الإجتماعي : حيث تعكس الأهداف التي تضعها وتنفذها الحكومة في مجال الرخاء الإجتماعي ، مدى إهتمامها في الإرتقاء بالخدمات التعليمية ، وتقديم التعليم المجاني في مختلف مراحلها وتطور الخدمات الصحية ومد شبكات الماء وإيصال الكهرباء وغيرها من الخدمات.

- في مجال إعادة توزيع الدخل القومي من حيث تكشف السياسة الضريبية فيما إذا كانت الحكومة تسعى لتقليل الفوارق بين دخول الأفراد وذلك من خلال الضرائب التصاعدية وتحقيق العدالة الإجتماعية.

الفرع الثاني: مبادئ الميزانية العامة : وضع علماء المالية العامة التقليديين عدد من القواعد كميزانية الدولة ، لأجل تنظيم شؤونها ، وأكدوا على وجوب مراعاة تلك القواعد من قبل السلطة التنفيذية ، عند تحضير الميزانية العامة وتهدف تلك القواعد إلى تسهيل معرفة المركز المالي للدولة ، ووضوحه وتسيير الرقابة على الميزانية العامة بواسطة السلطة التشريعية عند إجازة الإيرادات والنفقات ، وإلى تحضير الميزانية العامة بأسلوب علمي وإقتصادي مقبول بعيد بقدر الإمكان عن التبذير والإسراف ، خصوصاً وأن الحكومة تتولى تحصيل الأموال وإنفاقها ليس لحسابها الخاص كما هو الحال في الميزانية الخاصة ، وإنما لحساب الغير ، وهذا ما يدعوا ويشجع على الإسراف والتبذير ومن مبادئ الميزانية نجد :

أ * مبدأ وحدة الموازنة.

ب * مبدأ عمومية الموازنة.

ج * قاعدة توازن الموازنة العامة.

د * مبدأ سنوية الموازنة.

اولاً: مبدأ وحدة الموازنة : تنص قاعدة الوحدة بأن تدرج جميع إيرادات الدولة ، ونفقاتها في ميزانية واحدة وتظهر في وثيقة واحدة (أو مجلد واحد)¹ ، ويعني هذا عدم تعدد ميزانيات الدولة ، وذلك من شأنه

¹ محمد شاكر عصفور - كتاب أصول المالية العامة - 2008. ص 39 / 49

إعطاء صورة حقيقية للمركز المالي للدولة وسهولة قرائتها في شكل موازنة وأيضاً يسهل عملية رقابة البرلمان.

1

ثانياً: مبدأ عمومية الموازنة : تقضي هذه القاعدة بأن يذكر (يدون) في وثيقة الموازنة العامة ، جميع إيرادات الدولة ، أياً كان مصدرها ، وجميع نفقاتها مهما كانت أنواعها ولا تسمح بخصم نفقات وزارة أو مصلحة من إيراداتها ، وبعبارة أخرى فإن هذه القاعدة تهدف إلى أن تكون موازنة الدولة شاملة لجميع نفقاتها ولجميع إيراداتها ، ولا تجبر إجراء المقاصة بين النفقات والإيرادات.²

ثالثاً: مبدأ توازن الموازنة العامة :³ تنص قاعدة توازن الموازنة على ضرورة تساوي جملة الإيرادات العامة العادية، مع جملة النفقات العامة العادية للدولة (سنويا) ، وأن لا تكون هناك زيادة ولا نقصان فيها ، بعبارة أخرى ، أن تكون النفقات العامة العادية⁴ للدولة في حدود إيراداتها العادية⁵ ، فلا يكون في الموازنة العامة للدولة عجز ولا فائض ، (يحصل عجز في الموازنة العامة للدولة عند زيادة إجمالي النفقات العامة للدولة عن إجمالي الإيرادات ، ويحصل فائض في الموازنة عند زيادة إجمالي الإيرادات العامة من إجمالي النفقات العامة) .

- وتستند قاعدة توازن الموازنة على الفكر المالي التقليدي، الذي كان يرى ضرورة توازن الميزانية العامة للدولة سنوياً، وأنه يجب عدم الإعتماد على الإيرادات العامة غير العادية (القروض العامة، والإصدار النقدي الجديد) من أجل تغطية النفقات العامة العادية كي لا يؤدي ذلك إلى مشكلات إقتصادية (وإلى خطر الإفلاس) .

رابعاً: مبدأ سنوية الموازنة : يقصد بسنوية الميزانية أن يحدث توقع أو إجازة نفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية كل عام ، ولهذا المبدأ أسس معينة لا تنطبق بالضرورة مع بداية السنة الميلادية ، فهي من دولة لأخرى كما هو الحال في الجزائر، فرنسا ، وسوريا تبدأ من **01 جانفي** إلى **31 ديسمبر** ، ففي بعض الدول تبدأ من **01 أبريل** كما هو الحال في إنجلترا وألمانيا أو في جويلية كما في الولايات المتحدة الأمريكية⁶ .

¹ محمد سعيد فرهود - كتاب مبادئ المالية العامة (الجزء الأول) - حلب 1978 / 1979 ص 781.

² . محمد شاكر عصفور (مرجع سابق) ص 55.

³ محمد شاكر عصفور - مرجع سابق ص 61 / 62.

⁴ النفقات العامة العادية هي نفقات الجهاز الحكومي المتكررة، وتشمل الرواتب والأجور ونفقات التشغيل (ويستثنى منها نفقات الحروب والمشاريع الكبرى) .

⁵ الإيرادات العامة العادية تشمل الضرائب والرسوم ودخل أملاك الدولة.

⁶ محمد سعيد فرهود - مرجع سابق - .

خامسا: استثناءات قاعدة سنوية الميزانية العامة : تحصل أحيانا بعض الإستثناءات على قاعدة سنوية الميزانية العامة ، وتعود أسبابها لإعتبارات عملية مؤقتة ، أو لتطوير وظيفة الدولة ، من الدولة الحارسة (المحايدة) إلى الدولة المتدخلة في النواحي الإقتصادية والإجتماعية، وقد أدى هذا التطور إلى الخروج عن قاعدة السنوية ، ولكنه لم يؤد إلى إلغاء القاعدة كلية¹ ، ويمكن تقسيم الإستثناءات من القاعدة إلى قسمين :

- موازنة لأقل من سنة.

- موازنة لأكثر من سنة.

* **موازنة لأقل من سنة :** تشمل ما يلي :

أولا:الموازنة الإثني عشر² : إن التأخير في نشر الموازنة إلى ما بعد دخول السنة المالية الجديدة ، ينتج إما عن تأخر الحكومة في تحضير الموازنة وإحالتها إلى البرلمان في الوقت المناسب ، وإما عن تباطؤ البرلمان في دراستها أو بوجود كلا السببين معا ، ولما كان لا يجوز للحكومة أن تنفق دون إجازة مسبقة، وكان لايجوز أن تتوقف الأعمال الإدارية فقد اصطلحت القوانين المالية على إعتقاد ميزانية شهرية مؤقتة تستند عليها الحكومة لتأمين تسيير المصالح العامة خلال المدة التي تسبق نشر الميزانية الجديدة تدعى بميزانية الإثني عشر لأن الإعتمادات التي تفتح فيها تحسب على أساس القاعدة التالية :

[تؤخذ الإعتمادات المفتوحة في الميزانية الخاصة بالسنة المنصرمة ، وتضم إليها الإعتمادات المفتوحة الإضافية وتطرح منهم الإعتمادات الملغاة].

ثانيا:الموازنة لبضعة أشهر³ : تلجأ الدولة أحيانا إلى إعداد موازنات لبضعة أشهر (لمدة أقل من سنة)، وتعتمد تلك الميزانيات من السلطات التشريعية في تلك الدول ، وتشمل على جميع بنود النفقات في الميزانيات العادية ، ويكون هذا عندما تكون ظروف إقتصادية وسياسية صعبة تمر بها البلاد ، وفي أحيان أخرى عندما تغير الدولة موعد بداية ونهاية السنة المالية.

¹ محمد شاکر عصفور - مرجع سابق - ص 44.

² محمد رضا العدل - دراسات في المالية العامة - دار الفكر العربي الطبعة I ص 147.

³ محمد شاکر عصفور - مرجع سابق - ص 46.

ثالثاً: موازنة لأكثر من سنة : تعد بعض الدول موازنات لمدة سنتين أو أكثر ، وذلك لمواجهة ظروف إقتصادية وسياسية معينة ، ومثل هذه الحالات قليلة ونادرة ، إلا أنها حدثت في بعض الدول¹ وتعتبر هذه الموازنات خروجاً على قاعدة سنوية الموازنة لأنها تمتد لمدة أطول من سنة².

المطلب الثالث : إعداد الميزانية العامة للدولة :

- يقصد بمرحلة إعداد الميزانية هو تحضير الميزانية عن طريق وضع تقديرات وما يلزمها من إيرادات تحدد بالتقدير ، ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير فيجب إلزام الدقة إلى أقصى حد حتى لا تفاجأ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعت فينتج عن ذلك آثار سيئة ، كان يمكن تجنبها في مرحلة الإعداد.
- وتعتبر الدولة هي المختصة لإعداد الميزانية العامة وهذه لعدة أسباب نذكر منها :
 - * إعتبرها المسؤولة في تسيير المرافق العامة ، ومن ثم فهي أقدر من غيرها على معرفة إحتياجات هذه المرافق من النفقة ، وأقدرها على معرفة الإيرادات المتوقعة الحصول عليها.
 - * كونها المسؤولة على تنفيذ الميزانية العامة فمن المنطق الحرية في وضع الميزانية تستطيع تنفيذها.
 - * كون الميزانية وحدة لا تتجزأ، وهي المعبرة عن النشاط المالي للدولة خلال السنة القادمة ومن هذا لا بد أن يسود الإنسجام بين أجزائها والدلالة على المركز المالي للدولة.
 - * إعداد الميزانية يعتمد على خبرات تقنية تتوفر لدى موظفي الحكومة وقد لا تتوفر لدى المجالس التشريعية.
 - * أن تحميل البرلمان السلطة لإعداد الميزانية قد يؤدي ميله إلى إرضاء الناخبين فأصدار موازنته لا يراعي فيها الإعتبارات الإقتصادية والتقنية.

الفرع الأول: الإجراءات التقنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية : لقد جرى العمل على أن وزير

المالية بإعتبره ممثلاً للسلطة التنفيذية ، يقوم بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بإرسال تقديراتهم لإيراداتها ونفقاتها عن السنة المالية المقبلة في موعد يحدده ، لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المناسب.

* وبمعنى آخر أن هذه المرحلة تبدأ عادة من الوحدات الحكومية الصغيرة ، حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات ، وما تتوقع الحصول عليها من إيرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد ميزانيتها.

¹ طبقت دولة بنما الموازنة لمدة سنتين عام 1935، وكذلك دولة السويد لمدة خمس سنوات عام 1937، ويطلق عليها حالياً الموازنة الدورية.

² محمد عصفور شاعر ص 47 / 48.

* وتقوم كافة الهيئات في الدولة بإرسال هذه التقديرات إلى الوزارة التابعة لها ، وتقوم هذه الأخيرة بمراجعتها وتنقيحها ، ويكون من سلطتها إجراء التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة ، ثم تقوم بإدراجها في مشروع متكامل لموازنة الدولة ، حيث يرفع مع الوثائق المالية إلى السلطة التشريعية للأطلاع عليه وإعتماده¹.

الفرع الثاني: تقنيات تقدير النفقات والإيرادات²:

يمكن تقدير النفقات والإيرادات في الميزانية بعدة طرق :

تقدير النفقات : يقوم كل مرفق بتحديد نفقاته المستقبلية على أساس حجم نفقاته السابقة مضاف إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالإستثمارات أو الإنشاءات ، خلال السنة المالية المقبلة ، ويتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالإعتمادات بإستخدام عدة طرق :

أولاً: الإعتمادات المحددة والإعتمادات التقديرية : تتمثل في الإعتمادات المحددة في تلك الإعتمادات التي يمكن تحديد أرقامها على نحو دقيق في الميزانية كمرتبات وأجور الموظفين ونفقات المرافق العامة التي استقرت خدماتها وتكاليفها ، أي التي تكون لها خبرة في تقدير نفقات مستعملة ، مما يعني عدم تجاوزها للإعتمادات المخصصة لها ، أما الإعتمادات التقديرية فيقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب ، وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم تعرف نفقاتها على وجه التحديد ، ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الإعتمادات التقديرية دون الرجوع إلى السلطة التشريعية.

ثانياً: اعتمادات البرامج : وهي تتعلق بالمشاريع التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة ويتم تنفيذها بطريقتين :

- **الطريقة الأولى** : يتم فيها تقدير مبلغ النفقات بصورة تقديرية وإدارية في ميزانية السنة الأولى مع العلم أنه يتم إدراج في الميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة ، الجزء الذي ينتظر فعلا دفعه من النفقات وتسمى هذه الطريقة بإعتماد الربط.

- **الطريقة الثانية** : يتم فيها إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرامج توافق عليه السلطة التشريعية ، وبموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات، ويوافق على الإعتمادات اللازمة له ، وتسمى هذه الطريقة بإعتماد البرامج.

¹ عباس محرزى - إقتصاديات المالية العامة - ديوان المطبوعات الجامعية 2005 ص 421 إلى 435.

² المرجع نفسه - ص 425.

تقدير الإيرادات : يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبات تقنية إذ أنه يرتبط أساسا بالتوقيع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية ، التي قد تطرأ على الإقتصاد الوطني من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة في السنة المالية المقبلة ، ويتم تقديرها بإستخدام عدة طرق وهي :

أولاً: التقدير الآلي : تعتمد هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس آلي لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي السلطة التقديرية بتقدير الإيراد المتوقع الحصول عليها ، وتستند على قاعدة السنة قبل الأخيرة إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الإسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفذت.

ثانياً: طريقة إضافة الزيادات :¹ وفقا لهذه الطريقة إضافة نسبة مئوية على آخر موازنة نفذت ، تحدد على أساس متوسط الزيادات التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة ، وتتميز بتحديد حجم الإيرادات والنفقات بصورة تحفظية ، إلا أنه يعاب على هذه الطريقة أن الحياة الإقتصادية لا تسير في إتجاه ثابت ، فغالبا ما تتأرجح بين الكساء والإنتعاش من فترة إلى أخرى ، وبالتالي من الصعب إستخدام هذه الطريقة في تحديد حجم الإيرادات.

ثالثاً: التقدير المباشر : تستند هذه الطريقة أساسا على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة ، على حدى وتقدير حصيلته المتوقعة بناء على هذه الدراسة المباشرة تطلب السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام أن يتوقع حجم مبيعاته وإيراداته العامة للسنة المالية المقبلة ، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية لموضوع الميزانية الجديدة ، وإذا كانت طريقة التقدير المباشر تمثل أفضل الطرق لتقدير الإيرادات فإن المختصة يجب عليها الإسترشاد بعدة أمور لكي تصل إلى تقديرات قريبة جدا من الواقع ، تتمثل في مبلغ الإيرادات الفعلية السابق تحصيلها ، ومستوى النشاط الإقتصادي المتوقع والمتغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي مع مراعاة عدم المغالاة في التقدير حتى يكون أقرب من الواقع.

¹ علي محمد خليل وسليمان أحمد اللوزي - المالية العامة - جامعة عمان ص 324.

المبحث الثاني : إعتاد وتنفيذ الميزانية العامة وهدفها :

من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى إعتاد وتنفيذ الميزانية العامة وأهدافها ، لهذا وجب علي قبل أن أنه أن إعتاد الميزانية العامة للدولة قبل أن يمر إلى التنفيذ يجب أن يأخذ الصيغة الأصلية بمرورها على الهيئة التشريعية الممثلة من طرف الشعب لرقابة مشاريع الدولة والسياسة المنتهجة ثم تركيتها من طرف هذه الأخيرة للمرور إلى عملية التنفيذ .

المطلب الأول : إعتاد الميزانية¹ العامة للدولة :

* بعد الإنتهاء من عملية الإعداد يمر مشروع الميزانية من الوزارة إلى السلطة المختصة بالإقرار ألا وهي السلطة التشريعية ، بحكم أنها ممثلة للقوى السياسية للأمة والمسؤولة عن التحقق من سلامة السياسة الحكومية، وذلك بإعتاد مشروع الميزانية ومتابعة التنفيذ بإستخدام الرقابة المالية ، ويعبر عن حق السلطة التشريعية بالقاعدة التي تنص " أسبقية الإعتاد على التنفيذ " وهذا طبقا للمادة "22" من دستور 1998، وتعني هذه القاعدة أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية تنفيذ مشروع الميزانية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية عليها ، ولو سمح بالتنفيذ قبل الإعتاد لأدى ذلك إلى إضعاف حق السلطة التشريعية في رقابة أعمال الحكومة حتى لا توضع أمام الأمر الواقع.

الفرع الأول:مناقشة مشروع الميزانية : يتم إعتاد الميزانية داخل البرلمان بإجراءات معينة ، تختلف باختلاف دستور كل دولة وقانونها المالي واللائحة الداخلية لمجالسها التشريعية ويمكن التمييز بين عدة مراحل :

أولا:مرحلة المناقشة العامة : حيث يعرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة العامة في البرلمان ، وهذه المناقشة تتناول الميزانية العامة وإرتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.

ثانيا:مرحلة المناقشة التفصيلية المختصة : تتناوله لجنة مالية مختصة تابعة للبرلمان تتكون من عدد محدود من الأعضاء ، تدرس مشروع الميزانية وتقدمه إلى البرلمان متبوعا بوجهة نظرها ، ويبدأ البرلمان بعد ذلك في فحص هذا المشروع على أساس تقدير اللجنة المالية.

ثالثا:مرحلة المناقشة النهائية : حيث يناقش المجلس مجتمعا تقدير اللجنة المختصة، ويصدر تعديلاته وتوصياته ثم يتم التصويت على الميزانية بأبوابها وفروعها ، وفقا للدستور والقوانين المعمول بها في هذا

¹ محمد رضا العدل - دراسات في المالية العامة - دار الفكر العربي الطبعة I ص 147.

الشأن وفي ختام هذه المرحلة يصدر قانون خاص بالموازنة العامة ، يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات والإيرادات العامة ويرفق به جدولان يشمل أحدهما على تفصيل النفقات والآخر على تفصيل الإيرادات. * ولكن قد يحدث أن تطول المناقشات البرلمانية لذلك تلجأ الدولة لحلول مؤقتة ضمانا لسير الأعمال الحكومية ، ومع عدم الإخلال بقاعدة أسبقية الإعتدال على التنفيذ ، وتتمثل هذه الحلول المؤقتة في نظام " ميزانية الإثني عشر 1 / 12 ¹ "

المطلب الثاني : تنفيذ الميزانية العامة للدولة :

من خلال هذا المطلب الذي سنتطرق فيه إلى تنفيذ الميزانية العامة للدولة والتي تمر بطرق عديدة في تنفيذها فتبدأ أولاً بتحصيل الإيرادات العمومية والتي تشرف عليها وزارة المالية وهذه الأخيرة بدورها تمر بخطوات شتى ثم تأتي مرحلة تنفيذ النفقات العمومية والتي بدورها كذلك تمر بأربعة مراحل مهمة لنتطرق إليها بالتفصيل في الفرع الثاني .

* الفرع الأول : كيفية تحصيل الإيرادات العمومية :

* يقصد بتنفيذ الميزانية إجراء تحصيل الإيرادات ودفع أو صرف النفقات المدرجة في الميزانية العامة للدولة ، وهي أهم المراحل وأكثرها خطورة ، وتمر بمرحلتين :

أولاً: تحصيل الإيرادات العمومية: يتم هذا التحصيل بالطابع الإلزامي الناتج عن قانون المالية السنوي الذي يلزم السلطة التنفيذية بتحصيل المبالغ المقررة في الميزانية ، وهي مهمة تقوم بها وزارة المالية، وتتمثل خطوات التنفيذ في :

* الإثبات : حسب المادة 16 من قانون 21/90 يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي ، ويقصد بالدائن العمومي الدولة والمتمثلة في الخزينة العمومية. * فهي المرحلة التي يثبت فيها حق الخزينة العمومية ، ويختلف هذا الإجراء حسب طبيعة هذا الحق فقد يكون جبائياً ، ويخضع لقواعد جبائية ، وقد يكون متمثلاً في تصرف قانوني بيع أراضي للمواطنين وما في ذلك من الحقوق التي تنشأ للخزينة على الأشخاص.

* التصفية : حسب المادة 17 من قانون 21/90 فإنه : " تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها " حيث تتطلب هذه المرحلة من الأمر بالصرف² بإعتباره المكلف بتنفيذها نوع من الدقة حتى لا يكون هناك أي إغفال أو خطأ ، لأنه وحسب

¹ شرحت من قبل في الصفحة 10.

² سنقوم بتعريفه لاحقاً.

المادة 66 من قانون 21/90 فإنه : " لا يجوز التخلي عن الحقوق والديون العمومية وعن كل تخفيض مجاني لهذه الديون إلا بمقتضى أحكام قوانين المالية أو قوانين تصدر في مجال الجباية وأملاك الدولة والجباية البترولية " ، وكل مخالفة لأحكام هذه المادة تعرض أصحابها للعقوبة المنصوص عليها في المادة 79 من قانون 17/84 المؤرخ في 07 يوليو سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية المعدل.

* **التحصيل** : حسب المادة 18 من قانون 21/90 : " يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية " ، أي أن إبراء ذمة الأفراد إتجاه الخزينة العمومية ، وهي مرحلة محاسبية يتكفل بها المحاسب.

الفرع الثاني : مرحلة تنفيذ النفقات العمومية :

- تنقسم عملية تنفيذ النفقة العامة إلى أربعة مراحل متتالية :

أ * **مرحلة الإلتزام** : يعرف الإلتزام حسب المادة 19 من قانون 21/90 : " يعد الإلتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين " .

* حسب هذه المادة ما يمكن إستنتاجه أن عملية الإلتزام تتمثل في الإجراء الذي ينتج عنه عبء مستقبلي

على عاتق الدولة التي توضع في وضعية مدين ، ولا تعقد النفقة إلا في حدود الإعتمادات المالية المبرمجة في الميزانية.

* وتجدر الإشارة هنا إلى أنه يجب التفرقة بين مفهوم الإلتزام من الجهة القانونية ومن الجهة المحاسبية.

1 * **الجهة القانونية للإلتزام** : هو تعهد المؤسسة تجاه المورد بدفع المبلغ المتفق عليه بعد أداء الخدمة ، والذي يلتزم خلق أو زيادة النفقات في الحاضر والمستقبل.

2 * **الجانب المحاسبي للإلتزام** : وهي الخطوة التي تأتي بعد الإلتزام القانوني حيث هو تخصيص مبلغ في الإعتمادات الواردة في الميزانية لتحقيق النفقة الناتجة عن الإلتزام القانوني ، إذ يقوم الأمر بالصرف بإرسال وثائق إثبات إنشاء النفقة العامة مع " بطاقة الإلتزام " إلى المراقب المالي حيث يقوم هذا الأخير بتدقيق ومراقبة مدى مشروعية النفقة العمومية.

- عندما يمنع المراقب المالي تأشيرته على وثيقة الإلتزام تنتهي مرحلة الإلتزام مما يسمح للأمر بالصرف بتنفيذ المرحلة الثانية المتعلقة بتنفيذ إجراءات التصفية.

ب * **مرحلة التصفية** : عرفتها المادة 20 من قانون 21/90 : " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العامة " .

* ونستنتج من خلال المادة السابقة أن التصفية هي عملية تحديد القيمة الصحيحة للنفقة الملتزمة بها وهدفها هو التأكد من واقع وحقيقة الدين فهي لا تنشأ الدين ، بل تحدد القيمة النقدية للدين الناشئ عند الإلتزام وتنقسم هذه المرحلة إلى قسمين أساسيين :

1 * المرحلة الأولى : حيث يقوم الأمر بالصرف في هذه المرحلة بإثبات ترتيب الدين على عاتق الدولة، فيقوم بتحديد مقدار المبلغ النهائي المستحق الدفع لصالح الدائن على أساس الوثائق والمستندات التي من شأنها إثبات الدين.

2 * المرحلة الثانية : يتحقق فيها الأمر بالصرف من ثبوت أداء الخدمة موضوع الدفع، ويقصد به تحقق مصالح الإدارة في الميدان من الإستلام الفعلي للسلع والخدمات موضوع الدفع ، حيث تتجسد هذه العملية عن طريق وضع ختم إثبات أداء الخدمة وتوقيع الأمر بالصرف على ظهر الفاتورة.

ملاحظة : تعريف الأمر بالصرف :

* عرف الأمر بالصرف أنه الشخص الذي يعمل بإسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد ، ويتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات وفي هذا الإطار فيتحقق من حقوق الهيئات العمومية.

ويقسم الأمرين بالصرف إلى قسمين : الأمرين بالصرف الرئيسيين والأمرين بالصرف الثانويين ، ويمكن في حالة غيابهم تفويض اختصاصاتها إلى غيرهم.

ج * مرحلة الأمر بالصرف : عرفها المشرع الجزائري في المادة 21 من القانون 21/90 : " يعد الأمر

بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية ."

- ويتمثل في قرار يصدر عن الإدارة المختصة يتضمن أمر بدفع مبلغ النفقة التي إرتبطت بها الإدارة سابقا ويقوم الأمر بالصرف بتحرير حوالة الدفع أو سند الأمر بالصرف، والذي يعتبر بمثابة أمر بالدفع موجه للمحاسب العمومي.

- حيث يتضمن هذا السند على بيانات خاصة بإسم ولقب المستفيد ، رقم رصيده البنكي ، المبلغ الواجب دفعه بالأرقام والحروف إلى جانب بيانات متعلقة بنوع النفقة العمومية.

- ونشير هنا إلى أن الأمر بالصرف يقوم بإصدار حوالة الدفع وفقا للترقيم التسلسلي حيث ترسل إلى المحاسب العمومي من 01 إلى 20 يوما من كل شهر من أجل الدفع مرفوقة بوثائق إثبات النفقة العمومية، حيث أن النفقات المتعلقة بمنح المجاهدين ومنح التقاعد تتميز على باقي النفقات بأنها تدفع بدون وجود الأمر بالصرف.

د *مرحلة الدفع : يقوم المحاسب العمومي بعملية تسديد النفقات العمومية حيث يختص بتداول ، وتسيير الأموال والقيم العمومية ، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ، فعملية الدفع لا تعتبر عملية تحويلات مالية بسيطة لصالح الدائنين بل يجب على المحاسب التحقق ومراقبة مشروعية النفقة ، وعليه يجب أن يتحقق مما يلي وذلك حسب ما تنص عليه المادة 36 من القانون

90 - 21 :

- 1 - مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- 2 - صفة الأمر بالصرف أو المقرض له.
- 3 - شرعية عمليات تصفية النفقات.
- 4 - توفر الإعتمادات.
- 5 - إن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.
- 6 - الطابع الإبرائي للدفع.
- 7 - تأثيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- 8 - الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

- بعد تطبيق هذه الشروط يقوم المحاسب العمومي بتسديد النفقة لصالح المدين عن طريق تحويل المبالغ المالية إلى حسابه البنكي ، أما في حالة الإحلال بأخذ هذه الشروط يقوم المحاسب بإرسال إشعار بالرفض المؤقت للدفع إلى الأمر بالصرف والذي يتضمن أسباب رفض الدفع ، وفي حالة عدم الأخطاء المذكورة في إشعار الرفض المؤقت يقوم المحاسب العمومي بالرفض النهائي والذي يجسد فيه أسباب الإمتناع عن الدفع.

* ونستخلص مما سبق أن عملية تنفيذ النفقات العامة تمر بأربعة مراحل هي : الإلتزام ، التصفية ، الأمر بالصرف ثم الدفع ، حيث تمثل المراحل الثلاثة الأولى المرحلة الإدارية والتي هي من إختصاص الأمر بالصرف أما المرحلة الرابعة والأخيرة فتتمثل المرحلة المحاسبية وهي من إختصاص المحاسب العمومي.

* ولضمان حسن تنفيذ النفقات العامة خلال المراحل السابقة على أكمل وجه حدد القانون 90 - 21 الأعوان المكلفون بذلك وهما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ، حيث يقوم كل عون بتنفيذ مجموعة من المهام ومسك مجموعة من السجلات المحاسبية وتحمل المسؤوليات

* بالرغم من وجود أعوان مكلفون بتنفيذ النفقات فهذا لا يمنع وجود أعوان آخرين يمارسون مهام الرقابة على النفقات نتطرق إليه في الفصل الثاني.

المبحث الثالث : مفهوم النفقات العمومية :

لم يهتم المؤلفون من كتاب المالية القدامى بدراسة النفقات العامة رغم أهميتها في الفكر المالي ، ولم يهتم التقليديون بطبيعة النفقة العامة ، إذ اعتبروا النفقات العامة مشكلة إدارية أو سياسية ، ولم يعتبروها مشكلة مالية ، فتخصيص نفقة مالية للتسليح أو الإستثمار لم يكن له أهمية مالية في نظرهم ، ولكنه كان مسألة اختيار سياسي ونوع من أنواع نشاط الدولة وقد إهتم التقليديون بكمية النفقات لا محتواها ، ويظهر ذلك واضحا من دراستهم لتوازن الميزانية العامة.

* أما المالية العامة الحديثة فإنها تختلف في نظرتها إلى النفقات العامة إختلافا جوهريا فهي تهتم بمحتويات الميزانية العامة قبل أن تهتم بمبالغها ، وبالتالي فإن إهتمام المالية العامة الحديثة يكون بطبيعة النفقات العامة ومحتوياتها حيث تعتبر تحليل النفقة العامة عنصرا أساسيا في التحليل المالي والاقتصادي.¹

المطلب الأول : تعريف النفقة العامة وعناصرها الأساسية :

يحدد مفهوم النفقة العامة بإعتبارها مبلغا نقديا يخرج من خزانة الدولة بقصد إشباع حاجة عامة وبذلك تكون عناصرها على النحو التالي :²

أولاً: الصفة النقدية : النفقات العامة تحتم إستعمال مبلغ نقدي تدفعه الدولة أو هيئاتها العامة للحصول على ما تحتاجه من مبلغ وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة ، وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الإستثمارية التي تتولاها لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من إقتصادية وإجتماعية وثقافية وغيرها وإستخدام النقود في النفقة العامة مسألة طبيعية طالما أن جميع المعاملات الإقتصادية في عالمنا المعاصر تتم في ظل الإقتصاد النقدي ، وبذلك لا يعد من قبيل النفقة العامة ما تدفعه الدولة بصورة عينية كتقديم خدمات دون مقابل (كالإعفاءات من سداد الإيجار الخاص بالمساكن ، أو نفقات العلاج والتعليم وأجور المواصلات أو تخفيض قيمتها بالنسبة لبعض موظفي الدولة.)

ثانياً: الصفة العمومية : ونعني بها ضرورة صدور النفقة من هيئة عامة (الدولة ومؤسسات العامة) لكي تأخذ الصفة الرسمية والعمومية ولا تعد نفقة عامة جميع المبالغ التي يصرفها الأفراد أو الجماعات بصفتهم الشخصية حتى لو كانت هذه النفقات موجهة لإشباع حاجات عامة لإنتقاء شرط العمومية (على سبيل المثال تقديم شخص منزله لاستخدامها كمدرسة أو مستشفى) ، فينطبق على هذه الحالة إشباع حاجة عامة عن طريق هيئة غير عامة لذلك لا تدخل ضمن تصنيف النفقات العامة.¹

¹ محمد طاقة إقتصاديات المالية العامة - و. هدى العزاوي - دار الميسرة 2007 ص 31 - 33.

² نواز عبد الرحمان الهيثي الحديث في إقتصاديات المالية العامة - . منجد عبد اللطيف الخشالي - عمان دار المناهج ص

ثالثا: إستهاداف النفقة العامة لإشباع حاجة عامة : تكتمل مشروعية النفقة العامة عندما تستهدف إشباع الحاجات العامة ، فما دام أن المصدر الأساسي لتمويل النفقات العامة هو الحصيلة الضريبية المجبية من المكلفين القانونيين (مواطني الدولة والمقيمين) وهم متساويين أمام القانون في تحمل العبء الضريبي ، فمن المنطقي أن يتساوو في النفع العام الناتج من الإنفاق العام وذلك بأن تكون النفقة سدادا لحاجة عامة ، وليست لمصلحة خاصة ، بيد أنه من الصعوبة بمكان وفي كثير من الأوقات مراعاة هذه القاعدة وذلك لصعوبة تحديد الحاجة العامة تحديدا موضوعيا وكما أسلفنا من قبل ، ولهذا فإن المعيار المعول عليه في هذا المجال هو ترك مسؤولية التقدير للسلطة السياسية في التقدير ، فتقرر النفقة اللازمة لتحقيق المنفعة العامة طبقا للقواعد والضوابط التي تحكم الإنفاق العام ، وبدون تحقيق هدف إشباع الحاجات العامة تتعرض النفقة العامة الطعن والمسائلة من قبل ممثلي الشعب وتصبح ناقصة الشرعية.¹

المطلب الثاني : صور النفقات العامة²

للنفقات العامة صور متعددة ومختلفة من أهمها :

اولا: الأجرور والرواتب والدفعات التقاعدية : تعرف الأجرور والرواتب والمبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد العاملين في أجهزتها المختلفة بأنها ثمنا للخدمات التي يقدمونها ، وعلى الدولة أن تراعي أسس معينة عند تحديد هذه المرتبات.

ثانيا: القيام بمشتريات الدولة وتنفيذ الأشغال العامة : وتمثل إئتمان الأدوات والمعدات والآلات التي

تقوم الدولة بشرائها أو تخصيصها لإشباع الحاجات العامة ، وتبرز هنا بعض الأمور منها من هي السلطة التي تقوم بعملية الإشراف على الشراء ، فقد تكون السلطة المركزية أو عن طريق سلطات لا مركزية متعددة حسب المواد المطلوبة والخبرة التي تحتاجها.

- أما تنفيذ الأشغال العامة ، فتكون عن طريق المقاولين بعد الإعلان عن المناقصات بشروط معينة ، ويقدم الراغبون بتنفيذ عروضهم وعطائتهم للتعاقد على الأشغال العامة.

- أو تقوم الدولة ، وفي حالات معينة وخصوصا إن كانت تبغي السرية في تنفيذ الأشغال وذلك لخصوصيتها بالإتصال والاتفاق مع مقاولين معينين دون أن تعلن مسبقا عن طبيعة العمل الذي تقوم به.

¹ نوار عبد الرحمان الهيثي - مرجع سابق - ص 34.

² محمد طاقة إقتصاديات المالية العامة . و . هدى العزاوي (مرجع سابق) ص 49 / 50 / 51.

ثالثاً: الإعانات : تعتبر المنح والإعانات تياراً من الإنفاق تقرر الدولة دفعه إلى فئات إجتماعية معينة أو هيئات عامة وخاصة دون أن يقابله تيار من السلع والخدمات وتقسّم الإعانات إلى :

1 * الإعانات الداخلية : وهي مبالغ نقدية تقدمها الدولة إلى الهيئات العامة المحلية لمساعدتها على القيام بواجباتها ، أو تغطية العجز المالي في ميزانيتها إلخ ومن بينها الإعانات الاقتصادية والإجتماعية.

2 * المنح والإعانات الدولية : وتتخذ الإعانات الممنوحة للعالم الخارجي أشكالاً متعددة ، كأن تكون مرتبطة بمشروع معين على سبيل المثال تكون الإعانة مخصصة لدعم برنامج محو الأمية إلخ ، وتكون المعونة الخارجية مشروطة بشروط معينة أو غير مشروطة مثل الإعانات المقدمة إلى الدول الصديقة أو الشقيقة.

رابعاً: أقساط الدين العام وفوائده : القروض العامة عبء ثقيل على الموازنة العامة للدولة لما تتطلبه من تحميلها قيمة الفوائد السنوية وتسديد المبلغ الأصلي المقترض نهاية الفترة الزمنية المحددة في شروط إصدار القرض العام ، ومن الأهمية بمكان أن تعمل الدولة على التخلص ما أمكن من عبء ديونها العامة (أيا كان نوع هذه القروض وأجلها) ، وذلك بتخصيص الموارد المالية لخدمتها.

المطلب الثالث : تقسيمات النفقات العمومية :

تقسم النفقات العامة إلى عدة أنواع من التقسيمات ، ويختلف كل تقسيم عن الآخر باختلاف طبيعة النفقة العامة وبإختلاف الناحية التي يود أن يؤكدّها الباحث ، ويوجه عام ، فإن أي نوع من أنواع الإنفاق الحكومي ، يمكن وضعه في عدة أنواع من التقسيمات ، وقد قسمت النفقات العامة إلى قسمين رئيسيين هما:

الفرع الأول: التقسيمات العلمية (النظرية).

الفرع الثاني: التقسيمات الوضعية.

وسنتعرض فيما يلي هذين التقسيمين ، مع تبيان مفهوم وهدف ونوع كل منهما :

الفرع الأول: التقسيمات العلمية :

*** مفهومها :** يقصد بها تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير إقتصادية ، وهي تبين الآثار الإقتصادية للنفقات العامة على الدخل الوطني.

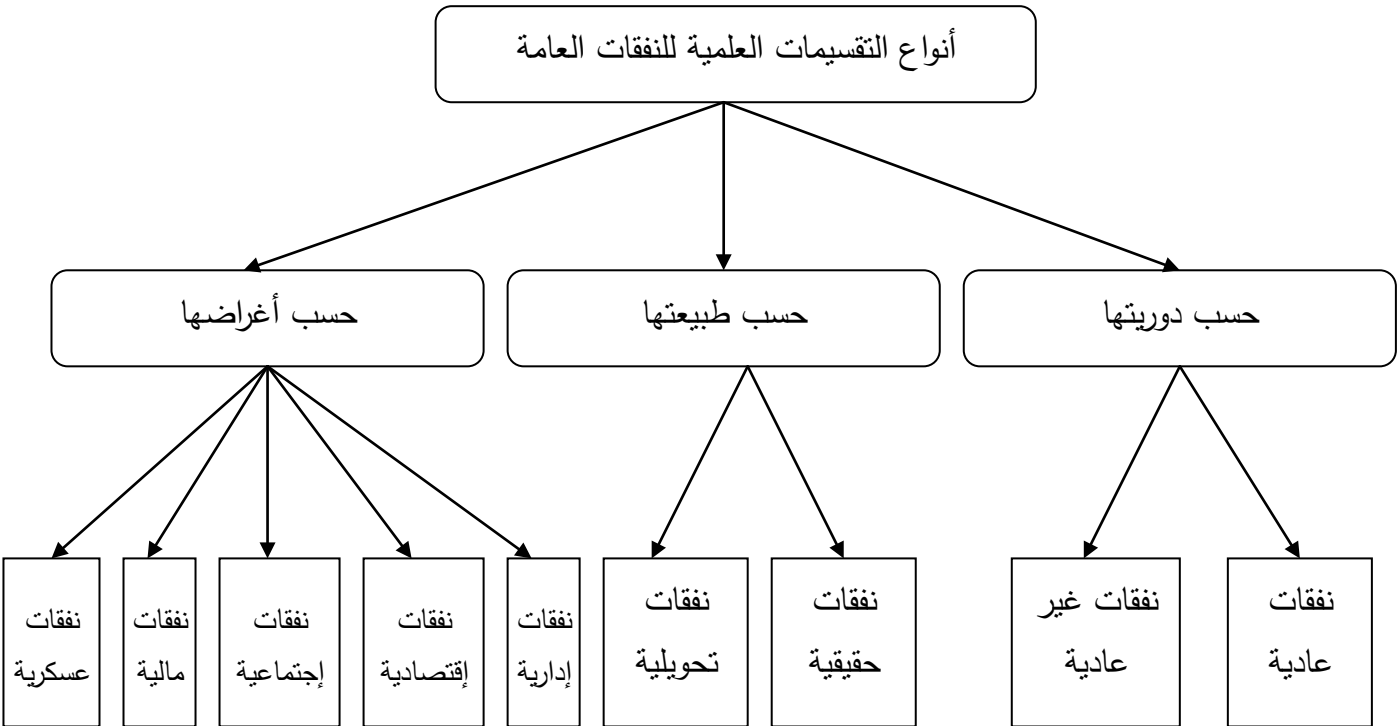
*** أهدافها :** تهدف هذه التقسيمات العلمية إلى تحقيق ما يلي :

1 - إظهار طبيعة النفقات العامة ، وأغراضها وآثارها ، مما يساعد في إدارة الأموال العامة إدارة

حسنة ، تتصف بالكفاية والفعالية.

- 2 - المساعدة في التعرف على مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاطات الدولة على حدى ، وبذلك تسهل عملية المحلل المالي في تتبع تلك النفقات ، ودراستها ، وتحليل آثارها من فترة لأخرى.
- 3 - تمكين السلطة التشريعية من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة.

ج * أنواعها: توجد عدة أنواع من التقسيمات العلمية للنفقات العامة ، وسنبين ذلك في الشكل التالي :¹



¹ محمد شاكر عصفور (مرجع سابق) ص 279 / 280.

أولاً: تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها : تقسم النفقات العامة حسب دوريتها (إنتظامها وتكرارها السنوي) إلى قسمين هما : - نفقات عادية.
- نفقات غير عادية.

وسنقدم في ما يلي توضيحاً لذلك :

أ - النفقات العادية :¹ هي تلك النفقات التي تتكرر بانتظام بشكل سنوي كرواتب موظفي الدولة والنفقات اللازمة لتسيير العجلة الإدارية للدولة ، وغني عن البيان أنه ليس معنى كون النفقات العامة عادية أنها تتكرر كل سنة بنفس المقدار فقد يختلف مقدارها من سنة لأخرى ، ولكن المهم هو تكرارها السنوي والعادي لكي تصنف ضمن النفقات العادية.

ب - النفقات الغير العادية : هي تلك النفقات التي لا تتكرر ولا تجدد كل سنة بل تحدث على فترات متباعدة وبصورة غير منتظمة ، وفي ظروف غير عادية مثل نفقات مكافحة الآفات الزراعية ونفقات الحروب ونفقات درء خطر الفيضانات.

- لم يعد هذا التصنيف يتماشى مع المفهوم الحديث للمالية العامة فالنفقات التي ينظر إليها على أنها غير عادية أصبحت من أهم النفقات العادية وهذا يشمل النفقات الإستثمارية التي أصبحت تكرر سنويا تحتل بنود ثابتة في ميزانية الدولة ، لهذا تخلت أغلب الدول على اعتماد هذا النمط من التصنيف.

ثانياً: تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها : يعد الإقتصادي **Pigou** أول من إعتد هذا التصنيف وهو لا يزال يظهر في مفردات بعض الميزانيات ولكن تحت إصطلاحات مختلفة ، ويمكن توضيح كل النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية كما يلي² :

أ - النفقات الحقيقية (الفعلية) : وهي النفقات التي تنفقها الدولة من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المصالح العامة.³
وتحصل الدولة عند إنفاقها للأموال على مقابل للإنفاق يتمثل في خدمة أو سلعة مما يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني.⁴

¹ . نواز عبد الرحمان الهيثي (مرجع سابق) ص 36.

² . المرجع نفسه ص 37 .

³ . محمد طاقة (مرجع سابق) ص 54.

⁴ . محمد شاكر عصفور (مرجع سابق) ص 283.

ب - النفقات التحويلية : ¹ هي تلك النفقات التي تنفقها الدولة بهدف نقل الدخل من فئة إجتماعية إلى أخرى لتحقيق أهداف معينة ليس دائما إقتصاديا مثالها الإعلانات الإجتماعية أو إعانة البطالة ، فالنفقات التحويلية تقود إلى إعادة توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع دون أن تلزم المستفيد بتقديم أي سلع أو خدمة للسلطات العامة ، وهذا يعني أن النفقات التحويلية لا يقود إلى تغيير متدفق الدخل الإجمالي بل يكفي بنقل القوة الشرائية من فئة إجتماعية ميسورة على فئة أخرى معوزة لهذا يطلق عليها بالناقلة.

- ولعل الحد الفاصل بين كلا النوعين من النفقات المشار إليها هو أن الإنفاق الحقيقي يقابله الحصول على سلع وخدمات ، يؤدي إلى إقتطاع جزء من الدورة الإقتصادية في حين الإنفاق التحويلي لا يعمل على إقتطاع جزء من هذه الدورة كونه يحول القوة الشرائية من فئة إلى أخرى ضمن نفس المتدفق الدائري للدورة الإقتصادية ، ولكن هذا لا يعني أن النفقات التحويلية لا تسعى إلى تحقيق أغراض معينة بل على العكس ، فهي يمكن أن تستخدم لتحقيق أغراض مالية وإقتصادية وإجتماعية.

ثالثا: تقسيم النفقات العامة حسب أغراضها : ² تستهدف نفقات الدولة ، تحقيق أغراض متنوعة إدارية ، وإقتصادية وإجتماعية ومالية ، وعسكرية ، وإستنادا إلى ذلك فإنه يمكن تقسيم النفقات العامة حسب هذه الأغراض إلى :

أ - نفقات إدارية : وتشمل الرواتب ، الأجور والمكافآت .

ب - نفقات إقتصادية : وتشمل نفقات إقامة المشاريع ونفقات إعادة المشاريع الإقتصادية ، ونفقات خفض أسعار الموارد الأساسية.

ج - نفقات إجتماعية : وتشمل المساعدات والخدمات الإجتماعية المختلفة من تعليمية وصحية ونحو ذلك.

د - نفقات مالية : وتشمل أقساط إستهلاك الدين العام (قروض الدولة) ، وفوائده السنوية.

هـ - نفقات عسكرية : وتشمل نفقات الأجهزة العسكرية في الدولة ، ونفقات شراء الأسلحة ، والتجهيزات العسكرية.

الفرع الثاني:التقسيمات الوضعية :

أ * مفهومها : هي تلك التقسيمات التصنيفية التي تضعها كل دولة تبعا لطبيعتها الإقتصادية والأجتماعية والسياسية ووفقا لظروفها التاريخية والإدارية ، وهي تختلف عن التقسيمات النظرية للنفقات العمومية ، ولها عدة أشكال مازالت تحترم عند إعداد الميزانية العامة.

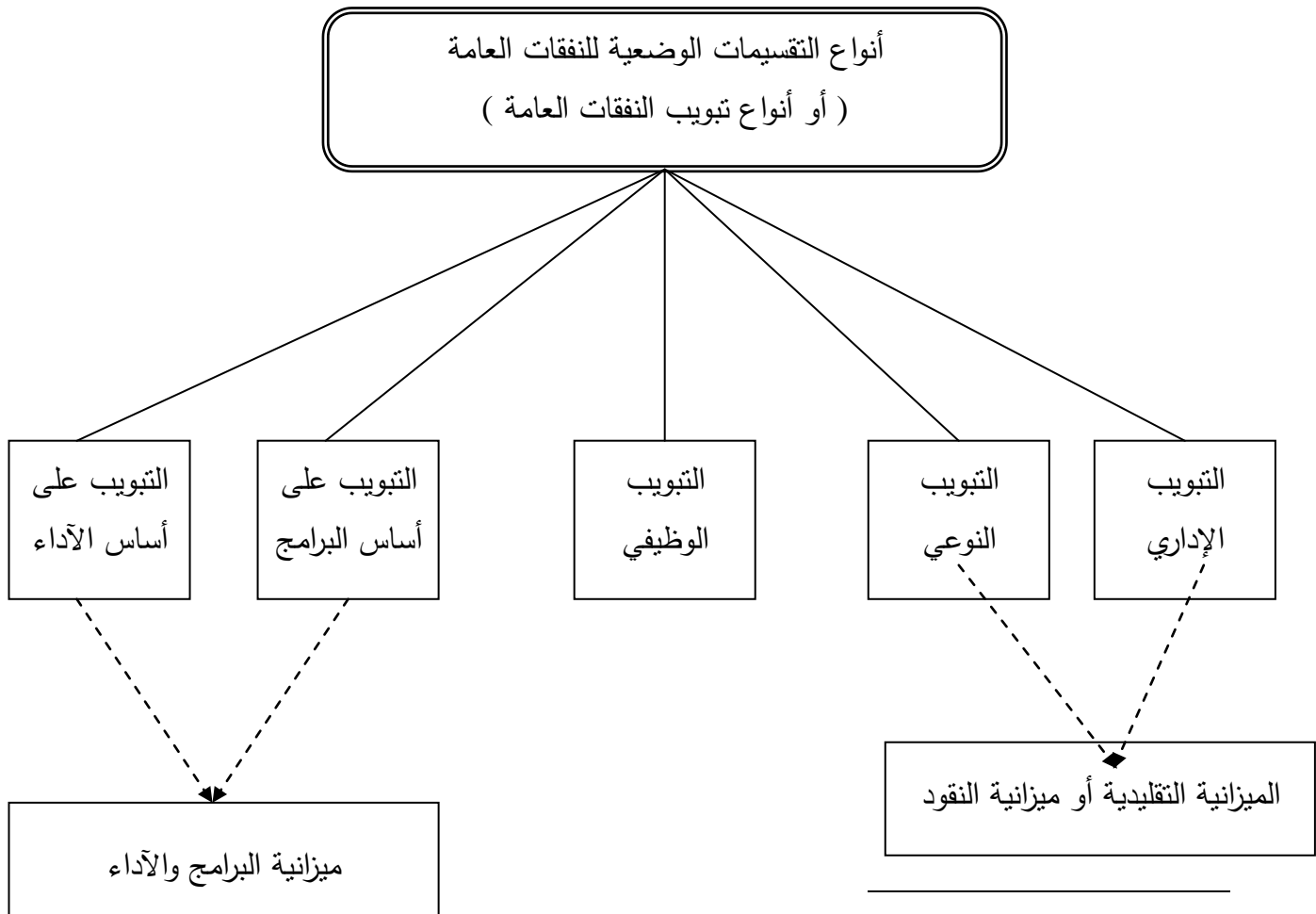
¹ . نواز عبد الرحمان الهيثي (مرجع سابق) ص 37 .

² . محمد شاكر عصفور (مرجع سابق) ص 285 / 286 .

ب * **أهدافها** : تهدف التقسيمات الوضعية للنفقات العامة إلى تحقيق ما يلي :¹

- 1 - ترتيب نفقات الميزانية العامة بحيث تسهل عملية وضع البرامج والمشاريع.
- 2 - وضع نفقات الميزانية بطريقة تسهل عملية تنفيذها.
- 3 - ترتيب نفقات الميزانية لتخدم أغراض المراقبة ، بحيث تسهل عمليات مراجعة النفقات ، وتدقيقها من قبل أجهزة الرقابة ومن السلطة التشريعية.
- 4 - تنظيم نفقات الميزانية بأسلوب يساعد عملية دراسة وتحليل الآثار الإقتصادية للنشاطات الحكومية المختلفة
- 5- تنظيم نفقات الميزانية بأسلوب يساعد عملية دراسة وتحليل الآثار الإقتصادية للنشاطات الحكومية المختلفة.
- 6 - تنسيق النفقات العامة بصورة منطقية وعملية ، وتسهيل إعداد إحصائيات ، ورسوم بيانية ، وتوضيح محتويات الميزانية العامة.

ج * **أنواعها** :



¹ محمد شاكر عصفور (مرجع سابق) ص 287.

الفرع الثالث: أنواع التقسيمات الوضعية للنفقات العامة (أو أنواع تبويب النفقات العامة) :

أولاً: التبويب الإداري : ¹ يطلق عليه أحيانا مسمى **التبويب التنظيمي** أو **التبويب وفق الوحدات التنظيمية** ، ويقصد بالتبويب الإداري للنفقات العامة تقسيمها (النفقات العامة) ، حسب الأجهزة (الوحدات) الإدارية التي يتكون منها الهيكل (الكيان) التنظيمي للدولة ، والتي تشرف على النشاط الإداري والإقتصادي في البلاد ، كالوزارات ، والمصالح ، والمؤسسات والأجهزة الحكومية الأخرى (كافة) ، وبموجب هذا التبويب فإنه يخصص لكل وزارة أو مصلحة (أو جهاز) فصل أو فرع خاص بها في وثيقة الميزانية العامة.

* ويعتبر هذا التبويب ذو أهمية كبيرة لغايات تنفيذ الميزانية العامة ، فبعد اعتماد الميزانية ، تقوم المصلحة أو المصلحة المختصة بطلب الإعتمادات المرصودة لها في الميزانية ، وتبدأ بالتنفيذ وذلك بإنفاق الإعتمادات على برامجها ومشاريعها المختلفة ، كما أن هذا التبويب من شأنه أن يساعد على تحديد مسؤولية استخدام الإيرادات العامة للدولة ، والأجهزة الإدارية تلتزم بالصرف في حدود الإعتمادات الموضوعة لها ، ولا تتجاوزها لتحقق بذلك الرقابة على الموازنة.

ثانياً: التبويب النوعي : ² ويطلق عليه أحيانا مسمى **التبويب وفقا لطبيعة أنواع الإعتمادات أو وفقا**

لأغراض الإنفاق ، وحسب هذا التبويب تقسم الإعتمادات داخل كل فصل أو فرع ، وفقا لطبيعة النفقة ، كإعتمادات الرواتب ، وإعتمادات المصاريف الإدارية ، والتشغيل والصيانة والمشاريع ، ويوضح هذا التبويب ما تنفقه الدولة ، وأجهزتها الإدارية على السلع والخدمات اللازمة لتأدية أعمالها.

- ويحقق هذا التبويب عدة أغراض منها أنه يساعد في التعرف على توزيع النفقات طبقا لطبيعتها ، فبواسطته يمكن معرفة ما خصصته الدولة للإنفاق على الرواتب واللوازم والمعدات والتشغيل والصيانة على المشاريع ، كما أنه يساعد على إحكام الرقابة على الإنفاق في الوزارات والمصالح الحكومية ، وتكون الرقابة فيها غالبا على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الإعتمادات المرصودة في البند عند الإنفاق ، ومن أن اللوازم والأجهزة والمعدات المدرجة قد إشتريت فعلا ، بدون الأخذ بعين الإعتبار الأهداف والغايات التي إشتريت من أجلها.

¹ Classification by organization units.

يجدر التنويه أن إختلاف المسميات باللغة العربية يرجع إلى إختلاف الترجمات العربية للمسميات باللغة الإنجليزية ومن الأمثلة على ذلك إختلاف مسميات التبويب الإداري والذي يقابله بالإنجليزية الإسم المذكور أعلاه ، أنظر.

- محمد شاكِر عصفور - (مرجع سابق) ص 289.

² Classification by object of Expenditure.

ويعتبر التبويب الإداري ، والتبويب النوعي من أكثر أنواع التبويبات إنتشارا في دول العالم ، إذ لا تخلو من وجودها ميزانية من ميزانيات دول العالم المتقدمة والنامية.

ثالثا:التبويب الوظيفي : ¹ ويبين التبويب الوظيفي كيفية توزيع النفقات العامة حسب الوظائف أو الخدمات أو المهام التي تقوم بها الدولة ، وتجمع في هذا التبويب النفقات المتشابهة ، تحت عنوان واحد ، حسب الوظيفة أو الخدمة التي تؤديها الدولة للمواطنين ، بغض النظر عن الوزارات والمصالح التي تقوم بتقديم تلك الخدمة.

- ويخدم هذا التبويب أغراضا متعددة ، فهو يفيد من الناحية الإعلامية وذلك بتقديم المعلومات للمواطنين عن مختلف أوجه النفقات العامة ، وأنواع الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين ، ونسبة ما خصص لها

في الميزانية العامة ، أما على المستوى الحكومي ، فإن هذا التبويب يساعد الدولة على توزيع النفقات العامة ، على الوظائف المناطة بها ، حسب الأولويات التي يراها مناسبة ، كما يساعد على إجراء المقارنة بين ما ينفق وعلى الوظائف العامة للدولة من سنة لأخرى.

أما عن كيفية ظهور التبويب الوظيفي فيكون على شكل جدول إجمالي يبين القطاعات الرئيسية والإعتمادات المخصصة لها ، ثم يتبع بجداول تفصيلية لكل قطاع ، يبين الوزارات والمصالح التي تقع ضمن كل قطاع والإعتمادات المخصصة لكل منها ، كما يوضح بأشكال بيانية تبين القطاعات والإعتمادات المرصودة لها والنسب المئوية لها.

رابعا:التبويب على أساس البرامج : ² يهتم هذا التبويب بتبيان البرامج والمشاريع التي تقوم بتنفيذها ، أو الإشراف عليها ، الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة ، ويكون الأجهزة التي تطابق هذا النوع من التبويب عادة ، خطة متوسطة الأجل (5 سنوات).

ومن مميزات هذا التبويب أنه يبين النشاطات ، والبرامج ، والمشاريع المختلفة التي تنفذها كل وزارة أو مصلحة ، وتكاليفها ، إلى جانب ذلك فإنه يحقق رقابة أفضل ، مقارنة بالتبويبات الأخرى (التبويب الإداري والنوعي) ، لأنه لا يقتصر على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الإعتمادات ، وإنما يقدم بيانات ، وإحصائيات ، ومعلومات إضافية عن البرامج والمشاريع التي أنجزت ، والتي لا تزال تحت التنفيذ الأمر الذي يساعد على متابعة تنفيذ البرامج والمشاريع ، وقياس مدى كفاءة ، وفعالية الأجهزة الحكومية في إنجازها ، والتقليل من الإسراف والتبذير ، ومنع التكرار والإزدواجية في الأعمال والمشاريع الحكومية ، والإستفادة من

¹ Fonctional classification

² Program classification

الإمكانات البشرية (الموظفين) إلى أكبر درجة ممكنة ، وتقديم الإحصائيات والبيانات اللازمة لخدمة الأغراض الإقتصادية والإجتماعية في البلاد.

خامسا: التبويب على أساس الأداء (الإنجاز) :¹ يؤكد هذا التبويب على الأهداف ، والغايات التي ترصد من أجلها الإعتمادات المالية ، وتكاليف البرامج والمشاريع المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف ، وعدد وحدات الأداء التي أنجزت ، أو ستجز من كل برنامج أو مشروع في وقت محدد وتكاليف إنجاز كل وحدة.

- ويوضح هذا التبويب تقسيم البرامج والمشاريع إلى وحدات أداء (عمل) صغيرة متشابهة ، يؤدي للقيام بها ، أو تنفيذها إلى الوصول للأهداف المرجوة من البرنامج أو المشروع ، ولذا يرتبط هذا التبويب مع التبويب السابق (التبويب على أساس البرنامج) ، ويطلق عليهما معا موازنة البرامج والأداء ويقوم بالإشراف على تنفيذ المشاريع ، عادة ، الوحدات الإدارية المتوسطة والدنيا ، في الوزارة ، الأمر الذي يتطلب وجود جهاز إشراف ورقابة فعال ، لكي يراقب تنفيذ البرامج والمشاريع ، ويقدم تقارير شهرية ، وسنوية عن عدد وحدات الأداء المنجزة ، والمقرر إنجازها ، إلى الإدارة العليا ، لمعرفة ما قد تم إنجازه ، ومقدار التكاليف على أساس الوحدة ، والصعوبات والعاقات التي تعرقل سير التنفيذ ، حتى يصار إلى إتخاذ القرارات المناسبة لتقليل المصاعب والعقبات في الوقت المناسب.

الفرع الثالث: تقسيم النفقات العمومية في الميزانية العامة للجزائر :²

ويتم تقسيم النفقات العامة في الجزائر على أساس إداري من جهة وعلى أساس موضوعي من جهة أخرى. ويصنف المشرع الجزائري الإعتمادات على أساس إداري في أربعة أبواب من النفقات وهي متمثلة في جداول أ - ب - ج - د.

- جدول (أ) : يتمثل في نفقات التسيير .
- جدول (ب) : يتمثل في نفقات التجهيز (التي تعني الإستثمار في الجزائر) .
- جدول (ج) : يتمثل في نفقات إستثمار المؤسسات .
- جدول (د) : جدول خاص بتدعيم الأسعار .
- والتصنيف الإقتصادي ينظر على طبيعة وخصائص النفقة سواء بالنسبة إلى آثارها المباشرة على الدخل الوطني ومن ثم تنقسم إلى نفقات حقيقية وهي التي تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بصورة مباشرة ، ونفقات تحويلية وهي التي تؤدي بطريقة مباشرة إلى زيادة الإنتاج الوطني بل تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل الوطني

¹ Performance classification

² . علي زغود (مرجع سابق) ص 31 . 32 . 33 . 34 . 35.

من قطاع إلى قطاع أو من فئة إلى أخرى أو بالنسبة إلى دوريتها ومن ثم تنقسم النفقات إلى نفقات عادية جارية وأخرى إستثنائية رأسمالية وتشمل الأولى في تلك التي تنفقها الدولة من أجل تسيير إدارتها والحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات لإشباع الحاجات الجارية ، أما الثانية فتتمثل في النفقات الإستثمارية التي تخصصها الدولة للحصول على المعدات الرأسمالية ، واللازمة لزيادة الإنتاج السلعي أو لزيادة الخدمات العامة.

أولاً: نفقات التسيير (أي الإدارية) : تنقسم نفقات الدولة في الميزانية العامة أي نفقات التسيير إلى أربعة أبواب تتكون من سبع فقرات كل فقرة يمكن أن تضم تسعة وتسعين فصلاً وعدد المواد يشملها الفصل غير محددة ، ويمكن أن يقسم البند إلى فروع ، نفقات الباب الأول والثاني المتمثلة في ميزانية الأعباء المشتركة المسيرة من طرف وزارة المالية والباب الثالث والرابع نجدها تقريبا في كل الميزانيات في مختلف الوزارات.

- **الباب الأول :** أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات وهي أعباء ممنوحة لتغطية أعباء الدين المالي والمعاشات وكذلك مختلف الأعباء المحسومة من الإيرادات.

- **الباب الثاني :** تخصيصات السلطات العمومية وهي عبارة عن الإعتمادات الضرورية واللازمة لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين والأجهزة والمعدات والعتاد.

- **الباب الثالث :** النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

- **الباب الرابع :** التدخلات العمومية.

ثانياً: نفقات التجهيز (الإستثمار) : أي الموضوعية إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو الإستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الإقتصادي مثل الزراعة والصناعة الهيدروكابور ، الأشغال والبناء ، النقل والسياحة.

- قائمة ميزانية نفقات الإستثمار والتجهيز وتمثل الوثيقة الأساسية للميزانية لعمليات التجهيز والإستثمار .
- ولا يمكن لأي عملية أن تتجزأ إلا إذا كانت مسجلة وتجدر الإشارة إلى أنه تختلف الإعتمادات المفتوحة لتغطية نفقات التسيير عن تلك التي تخصص لسد نفقات الإستثمار حيث تجمع الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة ووفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الإستثمار الواقعة على عاتق الدولة في أبواب هي : * الإستثمارات الواقعة والمنفذة من قبل الدولة.

* إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

* النفقات الأخرى بالرأسمال.

- ويلاحظ أن تقسيم ميزانية النفقات يخضع لقاعدة معروفة وهي قاعدة تخصيص الإعتمادات ، ومعناها أن إعتماد البرلمان للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام ، وبمقتضى هذه القاعدة لا يجوز للحكومة أن تنقل مبلغا إعتمده البرلمان للنفقات الواردة في باب معين للإنفاق على وجه أخرى في باب آخر إلا بعد الرجوع إلى البرلمان والحصول على موافقته وبمفهوم المخالفة يجوز للحكومة أن تنقل الإعتماد المخصص لبند من البنود الواردة في إعتماد باب ما للإنفاق على بند آخر وارد في نفس الباب، ولا تختلف من وزارة إلى أخرى.

- خلاصة الفصل :

- خلاصة القول أن النفقات العمومية هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام قصد إشباع حاجة عامة ، ولها قواعد تضبطها وتقسيمات متعددة تساعد المحللين الماليين والمسئولين لمعرفة مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاط الدولة.
- وللنفقة العمومية مراحل تمر بها من تحضير وتنفيذ ورقابة على التنفيذ، ولمعرفة الأجهزة التي تحمي النفقة العمومية سننتقل إلى ماهية الرقابة بصفة عامة، والأجهزة الرقابية من خلال الفصل الموالي.

الفصل الثاني

الرقابة على

النفقات العمومية

- مقدمة الفصل :

باعتبار أن النفقة تعود بالنفع العام للمواطنين لهذا وجب الحفاظ على المال العمومي بشتى الطرق والوسائل ، لذا وجب على المشرع مراقبتها رقابة صارمة ، ويهدف ضمان السير الحسن للأموال العمومية ثم وضع عدة أجهزة رقابية لمتابعة ومراقبة صرف النفقات وهذا ما سوف نتطرق له من خلال الفصل الثاني حيث سنتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم الرقابة على النفقات العمومية من حيث توضيح نشأة الرقابة وتعريفها وأهدافها وأساليب المتبعة لتطبيقها ، كما تطرقنا في المبحث الثاني إلى أنواع الرقابة مقسمين فيه الرقابة من حيث الزمن ، والجهة التي تتولاها ، وبيننا الرقابة الحسابية والإقتصادية ، أما في المبحث الثالث فتطرقنا إلى الهيئات المكلفة بالرقابة.

* تعتبر مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية ، من أهم مراحل دورة الميزانية العامة ، فهي تبين مدى سلامة ، ودرجة الدقة في تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة التي تتضمنها ميزانية الدولة ، وتساعد في التأكد من تحصيل الإيرادات المقررة ، والتأكد من إنفاق الإعتمادات المرصودة ، وذلك وفقا لخطة الدولة المرسومة والمحددة في الميزانية العامة للدولة.

ولتوضيح فكرة المراقبة على تنفيذ الميزانية العامة ، فسنتطرق في هذا الفصل إلى نشأة الرقابة وتعريفها مع توضيح أساليبها وأنواعها ، وبعد ذلك سنحدد أنواعها المختلفة.

المبحث الأول : مفهوم الرقابة على النفقات العمومية :

ولذلك نجد أن المقصود من الرقابة على النفقات العمومية هو أن يتم التأكد من أن الإنفاق قد تم على أحسن وجه، وتجنب الوقوع في الخطأ ولكن قبل أن نتوسع في تعريف الرقابة وأنواعها وأساليبها وأهدافها يجب أولاً أن نتطرق إلى نشأتها.

- المطلب الأول : نشأة الرقابة المالية :

* أجمع علماء الإقتصاد والمالية العامة ثم تبعهم علماء الإدارة على أن أي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه على رقابة صحيحة فعالة ومنظمة يعتبر نظاما ناقصا يفتقر إلى المقومات المتكاملة.

* ويرى الكثير منهم أن الرقابة يشكل أو بأخر أمر طبيعي في أي مجتمع ، لأنها تمثل الضوابط لكل تصرف يتعدى أثره إلى الغير ، وإن ما مر بالمجتمعات من تطورات وكوارث مختلفة عبر مراحل التاريخ نتيجة لتجاوز الحاكم أو المسؤول لسلطاته أو تجاوز المحكوم لحقوقه نتج عنه ظهور مبدأ الفصل بين السلطات من سلطة تشريعية وأخرى تنفيذية وثالثة قضائية ، وتبعاً لذلك وجدت مع هذا التنظيم مختلف أنواع الرقابة باعتبارها تربط وتنسق ممارسات تنفيذ هذه السلطات لإختصاصاتها ، وتكون غايات لتحقيق التكامل والعدالة والمساواة والرخاء في إطار المجتمع الواحد.

* والرقابة المالية كغيرها ، نوعاً من أنواع الرقابة لها دورها الرئيسي في تنظيم المجتمعات والمنؤسسات فقد عرفها المصريون القدماء والإغريق والرومان.

* لقد مارس العرب هذه الرقابة منذ النشأة الأولى للحضارة الإسلامية وفي كتب تاريخنا الإسلامي سجل حافل بالرقابة التي إتخذت أنماطاً متنوعة ، تراوحت بين رقابة مالية قبل الصرف أو بعده ، وقد كان يقوم بها الرئيس الأعلى أو مجلس الشورى أو القضاء والمحاسبون ، وعرفت الرقابة المالية في أوروبا منذ نشوء مجتمعاتنا وتنازع سلطاتها التشريعية والتنفيذية وبرزت هذه الرقابة في سنة 1256 التي تمثلت في سلطة الرقابة غرفة محاسبة باريس التي أنشأها الملك سانت لويس لتتولى فحص الحسابات ، وإصدار الأحكام التي كانت لها أحيانا صيغة جزائية ، ثم تطور هذا النوع من الرقابة على إثر الثورة الفرنسية عام 1789 ليصبح

حقا مكتسبا لممثلي الشعب لمناقشة النفقات العامة حتى قبل ظهور الميزانية وحساباتها الختامية وأسلوب تنظيمها ومناقشتها من قبل السلطة التشريعية.¹

* وخلال العصر الحديث زاد الإهتمام بالرقابة أكثر خلال الأزمة الاقتصادية العالمية لعام 1929 م ، وما بعدها خصوصا في الو . م . أ ، وبظهور الإعلام الآلي إزدادت فعالية الرقابة وذلك عن طريق تزويد المسيرين معلومات مناسبة وإختصار الوقت ، وبالتالي يمكنه إتخاذ القرارات الجارية مباشرة من أجل التصحيح أو إعطاء الدفع الجديد ، وهكذا تطورت ، وأصبحت عنصرا هاما من عناصر النشاط الإداري تهدف إلى التأكد من أن " ما يتم أو تم مطابقا لما أريد إتمامه "

المطلب الثاني : تعريف الرقابة وأهدافها :

الفرع الأول: ماهية الرقابة : توجد عدة تعريفات للرقابة نذكر منها ما يلي :

أولاً: مفهوم الرقابة بشكل عام : لقد تعددت التعريفات التي قيلت بشأن الرقابة بشكل عام وتنوعت بحسب الزاوية التي ينظر إليها منها * ، فقد عرفها فايول بأنها : " التحقق مما إذا كان كل شئ يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة ، والقاعدة المقررة ، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها " .

* كما عرفها الدكتور فؤاد العطار بأنها : " وظيفة تقوم بها السلطة المختصة لقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها " ²

ب * الرقابة هي عملية مقارنة النتائج الفعلية ، بأهداف الخطة ، أو النتائج المتوقعة ، وتشخيص ، وتحليل أسباب الإنحرافات الواقعة ، بالمطلوب ، وإجراء التعديلات اللازمة.

ج * الرقابة هي عملية يقصد منها التأكد من أن الخطة (السنوية للدولة - الميزانية العامة) قد تم تنفيذها حسب ما هو مقرر لها ، وتتضمن قياس النتائج ، ومقارنتها بالأهداف ، وتحديد الفروقات (الإنحرافات) وتحليل أسبابها ، ووضع الحلول المناسبة لها. ³

¹ الوادي حسين - د. زكرياء أحمد عزام - المالية العامة والنظام المالي الإسلامي - دار الميسرة 2000.

* تعني الرقابة لغة : المراقبة والملاحظة والحراسة ، وهي مشتقة من الفعل راقب ، ورقبه أي حرصه ولاحظه ، ويقال راقب الله أو ضميره في عمله أو أمره : خافه وخشيه وفلان لا يراقب الله في أمره ، أي لا ينظر إلى عقابه فيركب راسه في المعصية (المعجم الوسيط - الجزء الأول ص 36) .

² حمدي سليمان سحيمات القبيلات . كتاب الرقابة الإدارية والمالية - مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع 1998.

³ . محمد شاكر عصفور (مرجع سابق) ص 147.

الفرع الثاني : أهدافه الرقابة :¹ تتلخص أهداف الرقابة فيما يلي :

- 1 - التأكد من أن أموال الدولة قد تم التصرف فيها ، وفقا لخطة الدولة السنوية (الميزانية العامة) ، وفي الحدود المرسومة لها ، وأن الإعتمادات المالية قد انفقت فيما خصصت من أجله ، وأن الإيرادات قد تم تحصيلها حسب ما هو مقرر ، وأن عمليات تنفيذ النفقات ، وتحصيل الإيرادات ، وقد تمت وفق الأنظمة والتعليمات السارية المفعول.
- 2 - إكتشاف الأخطاء ، وحالات الإنحراف في التنفيذ (عن الخطة الموضوعة) ، وإتخاذ الإجراءات اللازمة لعلاجها.
- 3 - تخفيض تكاليف أداء الأعمال الحكومية ، والحد من الإسراف ، وضمان الاستغلال الأمثل للإعتمادات المالية المخصصة للأجهزة الحكومية.

المطلب الثالث : أساليب الرقابة

الفرع الأول : أهم أساليب الرقابة: الأسلوب هو الطريقة التي تتبع في تطبيق الرقبة على النفقات العامة ، وتوجد أساليب للرقابة تمثل أدوات رئيسية للعمل الرقابي ، وهي لا يختلف مضمونها سواء في الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة أو في وحدات القطاع العام ، ومن أهم الأساليب التي تتبع في الرقابة ما يلي:

أولاً- الملاحظة والمشاهدة : غالبا يستخدم هذا الأسلوب عن طريق ميزانية تسيير الوحدات أثناء القيام بالعمل ويتم عادة بواسطة المسيرين من رؤساء ومشرفين في مستويات الإدارة المختلفة بهدف التصحيح الفوري للأخطاء والوقوف على مدى تحقيق النتائج المخطط لها ، وهذه الرقابة دائمة ومستمرة ، وهي متاحة لنظم الرقابة الداخلية.

ثانياً- المراجعة والفحص : المراجعة والفحص هما في الحقيقة أسلوب واحد يعني المراجعة وفحص الحسابات والدفاتر والسجلات والمستندات حتى يتأكد القائم بأعمال الرقابة أو المراجعة من سلامة المركز المالي ، وصحة حسابات النتيجة أو عدم سلامتها ، وتتم عملية الفحص والمراجعة من طرف أجهزة الرقابة الخارجية التي لم تشارك في العمليات التنفيذية ، ويباشر هذا العمل الرقابي بأساليب عديدة ومتنوعة.

- النظم والتعليمات واللوائح : يتعين على أعوان الوحدات الإلتزام بالنظام والقواعد المالية التي يحددها القانون ، واللوائح والتعليمات المعتمدة حيث يعتبر الخروج عليها مخالفة مالية يستوجب المسألة ، ومنه عدم الإلتزام بها يؤدي إلى إضافة الأموال العمومية ، وعدم تنفيذ البرامج والخطط المسطرة.

د - الجزاءات والمخالفات : الجزاءات تسعى إلى التاشيرة في سلوك العاملين من خلال الردع والتخويف من أجل دفع العامل ذاتيا ودون مراتب إلى تحقيق ما تهدف إليه العملية الرقابية ، فيتجنب الوقوع في

¹ . محمد شاكر عصفور (مرجع سابق) ص 148.

المخالفات ويحاول دائما رفع معدلات الأداء من حيث يجب مكافأته وتحفيز الأعوان الذين يقومون بأعمالهم على أحسن وجه لأن مثل هذه المكافآت تحفز الأعوان على عدم التهاون في أعمالهم بغية نيل المكافآت أو مراكز أعلى.

* هذا الأسلوب يعتبر أسلوب غير مباشر للرقابة حيث يساعدها على تحقيق أهدافها دون رقيب أو مشرف.

المبحث الثاني : أنواع الرقابة :

- تقسم الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة إلى عدة أنواع ، وتختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها الباحث ، وأهم هذه التقسيمات سنعرضها في المطالب التالية :

المطلب الأول : أنواع الرقابة من حيث الزمن¹

أولا:الرقابة السابقة : تشير إلى إتخاذ كافة الإستعدادات والإحتياطات اللازمة لتجنب الوقوع في المشكلات والسيطرة على المدخلات وتوجيهها لإنجاز الأهداف المرغوية.
- الرقابة المسبقة هي رقابة وقائية من حيث الزمن.

ثانيا:الرقابة الآنية : هي الرقابة المستمرة في مختلف مراحل الأداء حيث تحاول هذه الرقابة إكتشاف أية إنحرافات خلال تنفيذ الأعمال ، وإتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها وتجنب إستفحالها قبل إتمام العمل.

ثالثا:الرقابة اللاحقة : وترمي إلى إكتشاف الإنحرافات عن الخطط المرسومة وتحديد أسبابها وطرق علاجها ومواجهتها والإستفادة من كل ذلك في التخطيط للمستقبل.

المطلب الثاني : أنواع الرقابة من حيث الجهة التي تتولى الرقابة²

أولا:الرقابة الداخلية : هي تلك التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها ، حيث يقوم بعض موظفي الحكومة بمراقبة موظفي الحكومة الآخرين ، وهي في هذا قريبة الشبهة بمهمة أقسام المراجعة في الشركات التجارية والصناعية ، ويعتبر من قبيل الرقابة الداخلية ما يقوم به الوزراء ورؤساء المصالح ومديرو الوحدات الحكومية من رقابة على مرؤوسيههم ، كذلك ما تقوم به وزارة المالية أو البنك المركزي من رقابة على الوزارات والمصالح الأخرى ، وهي لذلك تسمى رقابة ذاتية أو رقابة إدارية.

¹ زكرياء أحمد عزام - دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة 2007.

² مصطفى الفار - دار اسامة للنشر والتوزيع - (كتاب الإدارة المالية العامة) 2007.

ثانياً: الرقابة الخارجية : هي تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية ، وهي في هذا قريبة الشبه بمهمة مراقبي الحسابات بالنسبة لشركات المساهمة ، وتنقسم بدورها إلى :

1 - رقابة قضائية : حيث تتولى هيئة قضائية فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية وحوادث السرقة ، وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها .
- كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الدولة أو السلطة التشريعية أو الإثنين معا تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية ، وما أمكن تلاقيه واقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل .

2 - رقابة تشريعية : وهي تلك التي تتولاها الهيئة التشريعية لما لها من سلطة مطلقة في الرقابة المالية ، وتباشر السلطة التشريعية هذه المهمة بطرق مختلفة ، فقد تتم الرقابة عن طريق الهيئة التشريعية مباشرة أثناء السنة المالية أو بعد فحصها للحساب الختامي عن طريق الإستجواب والسؤال للوزارة كمثلين للسلطة التنفيذية .

المطلب الثالث : الرقابة الحسابية والرقابة الاقتصادية¹

أولاً: الرقابة الحسابية : يقصد بالرقابة الحسابية الرقابة التي تهدف إلى التأكد من سلامة عمليات تحصيل الإيرادات ، وصرف النفقات ، وهي تركز على سلامة الإجراءات ، وصحة مستندات² عمليات التحصيل والصرف (دون النظر على مدى تحقيق أهداف الميزانية العامة ، أو آثارها الاقتصادية على مستوى النشاط الإقتصادي المتحصل من الإيرادات) ، وان المبالغ المحصلة قد وردت بالكامل إلى الخزنة العامة (البنك المركزي) وأن مصرفات قد تمت وفق بنود الميزانية العامة المعتمدة ، وأنها صرفت في الأغراض المخصصة لها ، وللأشخاص (أو الجهات) المستحقين لها ، وفي حدود الإعتمادات المرصودة لها ، وأن مستندات الصرف سليمة ، ومطابقة للنماذج المعدة لها ، ومعتمدة ممن له سلطة الإعتماد ، وأن العمليات المالية قد تمت وفق الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية ، ويجدر التنويه أن الرقابة الحسابية تعتبر رقابة تقليدية (قديمة) ، وهي مطبقة في معظم دول العالم ، وتتلائم مع الميزانية العامة التقليدية (ميزانية البنود) .

¹ . محمد شاكر عصفور (مرجع سابق) ص 160 / 161 / 162 .

² يطلق على الرقابة الحسابية أحيانا مسمى الرقابة المستندية ، أو رقابة المستندات .

ثانيا: الرقابة الاقتصادية :

الرقابة الاقتصادية هي الرقابة التي لا تكتفي بمراجعة الجانب الحسابي (المذكور سابقا) ، ولكنها تمتد لتشمل متابعة تنفيذ الأعمال ، والمشاريع ، والبرامج ، ومعرفة تكلفتها ، وما قد صاحب التنفيذ من إسراف والتأكد من كفاءة الجهات القائمة بالتنفيذ ، ومن أن التنفيذ يسير حسب خطة العمل ، وأنه يتم في المواعيد المحددة ، ويحقق النتائج المستهدفة ، وبيان أثر التنفيذ على النشاط الاقتصادي ، وتعتبر الرقابة الاقتصادية من الأساليب الحديثة ، التي طبقت على نطاق ضيق قبيل الحرب العالمية الثانية ، وتوسعت الدول في تطبيقها على نطاق أوسع ، بعد تلك الحرب وقد ظهرت هذه الرقابة نتيجة لإزدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وإزدياد حجم المشاريع العامة ، وكبر حجم الميزانية العامة.

المبحث الثالث : الهيئات المكلفة بالرقابة :

* لكي يتم تنفيذ الرقابة لا بد من وجود جهات يخول لها هذه المهمة وتختلف الهيئات المكلفة حسب الأنظمة السياسية السائدة في بلدها وتمثل هذه الأعوان فيما سنتناوله من خلال المطالب المالية.

المطلب الأول : رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي:

الفرع الاول :رقابة المراقب المالي : هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العامة وهو يعين بقرار وزاري من طرف الجهة المكلفة بالمالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية.¹

- ويمكن أن نميز بين نوعان من المراقبين ، المراقب المالي والمراقب المالي المساعد وكل منهما يعين من بين الموظفين الذين يمارسون مهامهم في المديرية العامة للميزانية ، وكل حسب رتيته.

- المراقب المالي مسؤول عن تسيير المصالح تحت الرقابة.²

- المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود الإختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها.³

أولاً- مهام المراقب المالي : تتمثل المهمة الرئيسية للمراقب المالي في مراقبة مشروعية عمليات تنفيذ النفقات العمومية ، ومطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها ، إضافة إلى الإشراف على متابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلفة بمراقبتها.

¹ حسن الصغير - دروس المالية العامة والمحاسبة العمومية - دار المحمدية العامة الجزائر ، الطبعة الثانية 2001 ص 129.

² المادة 145 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 374 المتعلق بالموظفين في الوزارة المكلفة بالمالية.

³ المادة 15 من المرسوم السابق.

- وتطبيقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 14 / 11 / 1992 والمتعلق بإجراءات الإلتزام ، يتحقق المراقب المالي من :

* صفة الأمر بالصرف.

* مشروعية النفقة العمومية ومطابقتها بالقوانين والأنظمة المعمول بها.

* توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.

* التخصيص القانوني للنفقة.

* مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

* وجود التأشير أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض ، عندما تكون مثل هذه التأشير قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل.

* بعد إبقاء هذه الشروط في أجل أقصاه عشرة أيام ، يمدد إلى عشرة أيام أخرى في الحالات استثنائية بالنسبة للملفات المعقدة ، والتي تتطلب فحصا وتدقيقا معمقين ، يقوم المراقب المالي بوضوح التأشير عن طريق وضع ختم وترقيم وتاريخ التأشير ، وفقا لترتيب تسلسلي خلال السنة المالية.

- إضافة على المهام المرتبطة بإثبات مشروعية النفقات العمومية عن طريق قبول أو رفض وضع تأشير الدفع على الوثائق الخاصة بطلع المراقب المالي بمهام إدارية أخرى حيث يغير هذا الأخير مستشار ماليا الأمر بالصرف.

ثانيا- مسؤولية المراقب المالي : يعتبر المراقب المالي مسؤولا شخصيا أمام هيئات المراقبة ووزارة المالية على جميع المخالفات الصريحة للقوانين والأنظمة المعمول بها في مجال صرف النفقات العمومية إذ يعتبر هذا الأخير مسؤولا عن التأشير غير القانونية أمام الغرفة التأديبية للميزانية والمالية التابعة لمجلس المحاسبة المؤهلة قانونا لتحقيق ومراقبة نشاط المراقب المالي.

* وفي حالة التحقيق من وجود مطالعة صريحة لقواعد الميزانية المالية تخصص الغرفة التأديبية بفرض عقوبات حالية على المراقب المالي المعني بالأمر وفقا للبيد رقم 07 من المادة 88 من الأمر 20 / 95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

* إضافة إلى ذلك يملك وزير المالية صلاحيات فرض عقوبات مالية وإدارية على المراقب المالي الذي منح تأشير غير قانونية ، وذلك عن طريق تحقيق ومراقبة التقرير السنوي الذي يعده المراقب المالي .

الفرع الثاني: مراقبة المحاسب العمومي :

ونتطرق أولا إلى:

أولاً: تعريف المحاسب العمومي : هو كل موظف أو عون له الصفة القانونية للممارسة بإسم الدولة أو الجماعات المحلية والهيئات العمومية ، عمليات الإيرادات والنفقات وحياسة وتداول الأموال والقيم العمومية.¹

- وأما المشرع الجزائري فيعرف المحاسب العمومي عن طريق تعداد المهام المنوطة به وذلك حسب المادة 33 من القانون رقم 21 - 90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، حيث يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات التالية :

- * تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- * ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- * تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد العمومية.
- * حركة حسابات الموجودات.

ثانياً: مهام المحاسب العمومي :

* حسب المادة 35 من القانون رقم 21 - 90 يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أي يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصل الإيرادات.

* وفضلا عن ذلك ، يجب على الصعيد المادي مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات ، وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها.

* كما يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي : (وذلك حسب المادة 36 من قانون 21 / 90)

- * مطالبة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- * صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- * شرعية عمليات تصفية النفقات.
- * توفر الإعتمادات.
- * أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.
- * الطابع الإبرامي للدفع.

¹ حسن صغير - دروس المالية العامة والمحاسبة العمومية - دار المحمدية الجزائر 2001.

- * تأشيريات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- * الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

المطلب الثاني : رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

ونتطرق فيه إلى :

الفرع الأول: تعريف المفتشية العامة للمالية :

أنشأت المفتشية العامة للمالية بسبب الزيادة الكبيرة للنفقات العمومية نتيجة للتطور المتواصل لنشاطات الدولة في مختلف المجالات ، ففي سنة 1980 أنشأت هذه المؤسسة الرقابية في الجزائر بموجب المرسوم

رقم 80 / 53 المؤرخ في 1 مارس 1980 ، والتي تنص مادته الأولى على أنه : " تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى بالمفتشية العامة للمالية وتهدف المفتشية العامة للمالية إلى تدعيم الجهاز الرقابي ، وإكمال تقنيات الرقابة ، بما فيها من النفقات العامة دون إدماج مصالحها مع الأجهزة الأخرى للرقابة. "

مهام المفتشية العامة للمالية :

أولاً: تتمثل مهام المفتشية العامة للمالية فيما يلي :

- حسب المادة 2 من القانون رقم 92 - 78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 فإنه :
- " تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة ، والجماعات الإقليمية ، والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.
- وتمارس الرقابة أيضا على ما يأتي :
- * المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- * المستثمرات الفلاحية العمومية.
- * هيئات الضمان الإجتماعي على إختلاف انظمتها الإجتماعية ، وعلى العموم كل الهيئات ذات الصيغة الإجتماعية والثقافية التي تستفيد مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية.
- * ويمكن أن تطبق هذه الرقابة على كل شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية.
- كما يمكن أن تكلف المفتشية العامة للمالية بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع إقتصادي أو مالي تقني ، ويمكن ان يساعدها لهذا الغرض تقنيون مؤهلون من الإدارات العمومية الأخرى.

ثانيا: مهام المفتشين وواجباتهم :

- حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي 92 - 78 : يخول للمفتشين في المفتشية العامة للمالية من أجل تطبيق المادة 9 [والتي تنص على أنه تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية من أجل تطبيق المادة 2 السابق ذكرها في مهام التدقيق أو الخبرة الخاصة بما يأتي :

- * شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها أثر مالي مباشر .
- * تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية.
- * صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
- * مطابقة الإنجازات للوثائق التقديرية.

* شروط إستعمال الإعتمادات ووسائل المصالح والهيكل وتسييرها

سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعنيها هذه التدخلات [، ما يأتي :

(أ) - مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات والمواد على إختلاف أنواعها التي يحوزها المسيريون أو المحاسبون.

(ب) - طلب تقديم كل وثيقة أو ورقة ثبوتية تكون لازمة لمراجعتها.

(ج) - طلب كل المعلومات شفويا أو كتابيا.

(د) - القيام بأي بحث أو تحقق في عين المكان بغية مراقبة الأعمال أو المعطيات المبينة في المحاسبة.

(هـ) - القيام بأي تدقيق في عين المكان للتأكد من أن أعمال التسيير ذات الأثر المالي قد تمت محاسبتها على أسس صحيحة وكاملة وإثبات حقيقة الخدمة المنتهية عند الاقتضاء.

* وبهذه الصفة يمارس المفتشون حق مراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميين ومحاسبوا الهيئات ، المنصوص عليها في المادة 2 السابقة الذكر.

- غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي وقعت تصفيتها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

الفرع الثاني: تعريف مجلس المحاسبة :

نتطرق فيه إلى ما يلي :

اولا - تعريف مجلس المحاسبة :

حسب المادة 2 من القانون رقم 95 - 20 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة : يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

وبهذه الصفة يدقق في شروط غستعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق إختصاصه ، كما هو محدد في هذا الأمر ، وقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه العيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

ثانيا- صلاحيات مجلس المحاسبة :

* يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية¹

أ - في مجال ممارسة صلاحياته الإدارية : يراقب حسن إستعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية كما يقيم نوعية تسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والإقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة ، ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك.

ب - في مجال ممارسة صلاحياته القضائية : يتأكد من مدى إحترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات ، ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الإنضباط في مجال تسيير الموازنة المالية ويطبق الجزاء على المخالفات والأخطاء الملاحظة.

ج - مراجعة حساب المحاسبين العموميين : يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ، ويصدر أحكاما بشأنها ويدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ، أو مدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمات المطبقة عليها.

د - رقابة نوعية التسيير : يقيم مجلس المحاسبة من خلال مراقبة نوعية تسيير المرافق ، الهيئات والمصالح العمومية التي تدخل في مجال اختصاصه ، شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها من حيث الفعالية والآداء والإقتصاد.

- ويراقب شروط منح وإستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته.

- ويراقب إستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والإجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية ، وذلك بغرض التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها إنطلاقا من الموارد التي جمعها مع الأهداف التي تتوخاها الدعوة إلى التبرعات العمومية.

¹ أنظر في هذا الصدد القانون رقم 95 - 20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة.

- وشارك في تقييم مدى فعالية الأعمال والمخصصات والبرامج التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الإقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية.

المطلب الثالث : الرقابة البرلمانية :

- نتطرق في هذا المطلب إلى فرعين وهما غرفتي البرلمان ألا وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
الفرع الأول: ماهية المجلس الشعبي الوطني : هو هيئة تتشكل بإنتخاب ممثليه من طرف الشعب ويصوتوا بإسمه ولحسابه ، ويتخذوا القرارات المتعلقة بالوظيفة الأساسية في الدولة المتعلقة بالتشريع ، وإنما يكفي فقط بأن تكون أغليبيته منتخبة وللمجلس الشعبي الحق في ممارسة إختصاص التشريع والمراقبة بطريقة ديمقراطية.

- مهامه :

إعترفت كل القوانين في الدولة بحق المجلس الشعبي الوطني في مراقبة تنفيذ الميزانية وعلى رأسها الدستور الجزائري وتتجلى مهامه فيما يلي :¹
- يمكن للمجلس الشعبي الوطني في إطار إختصاصه أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية للمصلحة العامة.
- تقديم الحكومة المجلس الشعبي الوطني عرضا عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة مالية.

الفرع الثاني: مجلس الأمة :

أنشأ مجلس الأمة بموجب دستور 1996 حيث يعتبر غرفة ثانية في برلمان ، بعد الغرفة الأولى التي هي المجلس الشعبي الوطني ، يمارس مجلس الأمة رقابته على عمل الحكومة ، بحيث أن رئيس الحكومة مطالب بعرض برنامج حكومته على مجلس الأمة حسب المادة 80 من الدستور.
- يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة أو يقوم أعضاؤه بإستجواب الحكومة أو تقديم أسئلة مكتوبة كانت أو شفوية ، كما يمكن لهم القيام بالتحقيق في قضية ذات مصلحة عامة.
- يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة بعد تقديم رئيس الحكومة عرضا حول برنامج حكومته ، ويشترط لقبول لائحة أن تكون موقعة من قبل خمسة عشر عضوا ، ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض.²

¹ أنظر كل من المادتين 150 و 151 من القانون رقم 80 - 04 المؤرخ في 4 / 9 / 1980 المتعلق بتنظيم إختصاص المجلس الشعبي الوطني.

² المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 18 / 02 / 1998.

- خلاصة الفصل :

- من خلال الدراسة الشاملة التي قمنا بها في فصلنا هذا للجهاز الرقابي والتي حاولنا الإحاطة بمكونات هذا الجهاز وفهم الآليات التي تتم بها العمليات الرقابية ، ومدى أهمية هذه الأجهزة للحفاظ على المال العام وإستعماله في تحقيق المنفعة العامة.

يتضح لنا أن هناك أجهزة رقابية تقوم بالرقابة على النفقات العمومية قبل وبعد تنفيذها.

خاتمة

نود في نهاية دراستنا أن نعطي حوصلة شاملة عن موضوع الرقابة على النفقات العمومية ، خاصة بعد تزايد أهميتها في نظام الدولة ، حيث أصبحت ملزمة لمواكبة نظام العالم الجديد ، وقد لاحظنا أن الدولة كي تقوم بالإففاق على الوجه الذي يسمح لها بالوفاء بالتزاماتها المتعددة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية كان لابد من فرض رقابة صارمة والتي هي الأخرى تتعدد صورها وتختلف الإدارات والأجهزة والمؤسسات القائمة بها ، من حيث الإختصاصات والسلطات بل وطريقة العمل أيضا ، غير أن هذه الرقابة تواجه عدة مشاكل وصعوبات تعوقها عن أداء مهامها على أحسن وجه مما أدى إلى عرقلة العمل الرقابي وإنعدام وصوله إلى مستوى الأداء المطلوب والمأمول منه.

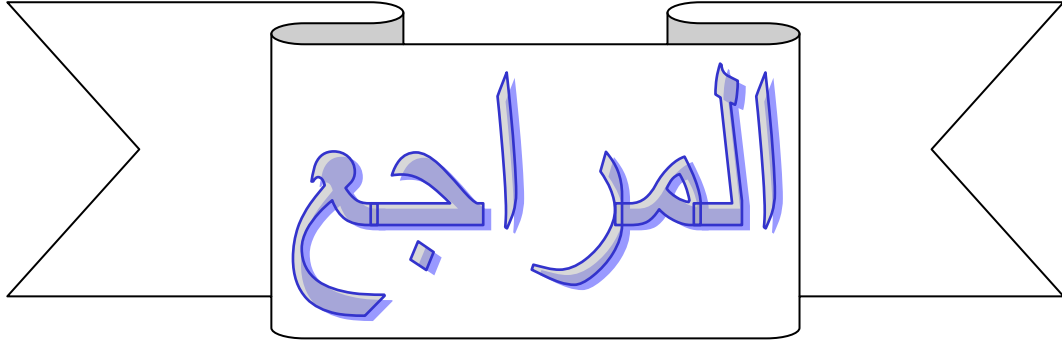
والجدير بالذكر انه تبين لنا من دراستنا السابقة أن الدولة تحاول التركيز على الإستغلال الأمثل لمواردها المالية والبشرية والمادية في إطار القوانين واللوائح والتعليمات الجاري العمل بها ، وهذا ما إستنتجناه من تلك العمليات السابقة واللاحقة على النفقات العمومية من قبل أجهزة الرقابة في مختلف مراحل التنفيذ لتكشف الأخطاء وتوضح أسبابها الرئيسية لضمان عدم تكرارها مستقبلا دون أن تخل بالسير الحسن لمصالح المراقبة ويمكن القول أن فعالية الرقابة تكمن في خضوع كل هيئة أو عضو لمسؤولية مديره أو رئيسه ، فالأمر بالصرف خاضع لسلطة الوزير والمحاسب العمومي تحت سلطة المدير العام للخزينة والمفتشية العامة للمالية تخضع لسلطة وزير المالية وهكذا إلا أن مدى فعالية هذه الرقابة تتوقف عند اكتشاف بعض المشاكل التي يعاني منها الجهاز الرقابي وخاصة المراقب المالي أثناء أداءه لعمله والذي يتولى الرقابة ، فلما يرى جهوده تتخذ صورة سلبية غير مرضية سواء في نظره أو في نظر الغير والتي سنردها كالتالي على سبيل المثال وليس الحصر :

- نقص الرابط بين المراقب المالي والأميرين بالصرف الرئيسيين كالوزراء لأن هذا الأخير يعتبر رقابة سابقة عائق يكبح عمله فيما يخص صرف الأموال ، مما يؤدي بالمراقب المالي عادة إلى مراقبة شرعية ونظامية للنفقات ، مع الاهتمام بالرقابة البعدية.
- إن النقائص التي تواجهها المفتشية العامة للمالية كتطبيق الرقابة من حيث التنظيم لا يمكن من إعطاء المهمة بعدها الحقيقي.
- _ وكذلك وقوع المراقب المالي في مشكل فهم النص وغموضه هذا ما يؤدي إلى تعطيل الإدارة .

وفي الأخير لايسعنا إلى القول أن دولة الجزائر يجب عليها ان تتخذ إجراءات صارمة لوجستكية في مسألة الرقابة ويجب أن تتسق الهيئات العليا في الدولة لكي يجلس الإداري مع الهيئات المالية العليا في الدولة لكي يسطروا سياسة تناسقية لأننا اليوم نلاحظ كوارث من ناحية التسيير والرقابة.

➤ حلول مقترحة من طرف الطالب :

*من رأبي كذلك من خلال ما تم ذكره في الفصل الأول عن تدخل الدولة بصرف نفقاتها للقضاء عن العجز أو الكساد يجب على الدولة مراجعة حساباتها في هذا الأمر نحن نعرف أن الجزائر تعمل بالنظرية الكنزوية ولكن لم تعمل بها كليا فهنا ملاحظة جوهرية قدمها العالم الاقتصادي كينز حيث يرى انه لكي يحدث توازن اقتصادي يجب أن يحصل توازن تلقائي (أي بمعنى لا تتدخل الدولة ولا أي سياسة لتترك السوق يتوازن عشوائيا) وعندما نأخذ بمقولة كينز اليد الخفية أي إن المنافسة يجب ان تكون بين المستهلكين هي التي تحقق لنا التوازن التلقائي. وبالإضافة إلى العامل المهم عند كينز هو الاستثمار هو الذي يؤدي إلى قيم مضافة والقضاء من خلاله على البطالة ,وحسب رأي وآراء الخبراء الذين حاورتهم أن الجزائر إذا تمت بنفس المنوال باعتمادها على الريع البترولي والقروض الاستهلاكية وتدخلها في السوق ستدخل في السنوات اللاحقة في سياسة التقشف لهذا نقترح على المسيرين الاقتصاديين الجزائريين انتهاج نظرية الظروف الاجتماعية التي ظهرت في سنة 2013 في ألمانيا والان تعمل دول أوربية لتطبيقها.



- الكتب :

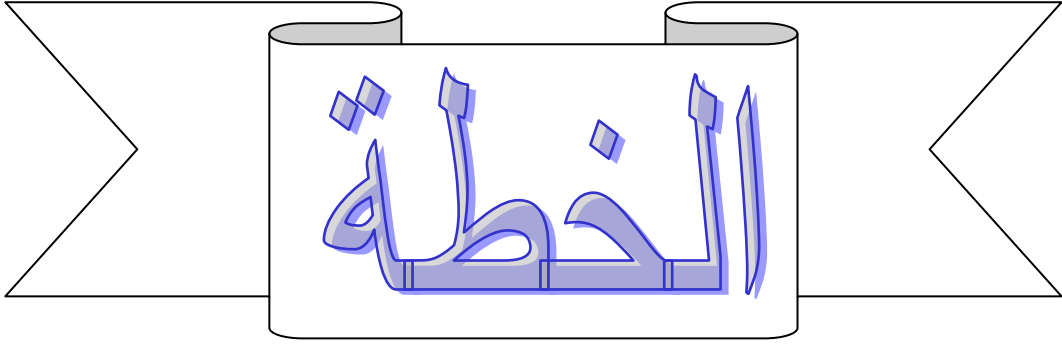
- * علي زغدود - المالية العامة - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 2005.
 - * عطية عيد الوهاب - الموازنة العامة للدولة - دار النهضة العربية القاهرة 1996.
 - * محمد طاقة ، هدى العزاوي - إقتصاديات المالية العامة - دار الميسرة 2007.
 - * محمد شاكر عصفور - أصول المالية العامة - دار الميسرة 2008.
 - * محمد سعيد فرهود - مبادئ المالية العامة - الجزء I - حلب 1978 - 1979.
 - * محمد رضا العدل - دراسات في المالية العامة - دار الفكر العربي - الطبعة I.
 - * عباس محرزى - إقتصاديات المالية العامة - ديوان المطبوعات الجامعية - 2008.
 - * علي خليل وسليمان أحمد اللوزي - المالية العامة - جامعة عمان -
 - * نوار عبد الرحمان الهيثي ، منجد عبد اللطيف الخشالي عمان - دار المناهج 2005.
 - * صالح الرويلي - إقتصاديات المالية العامة - الطبعة الثانية - معهد العلوم الإقتصادية جامعة وهران
 - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 1998.
 - * حمدي سليمان ، سمیحات القبيلات مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع 1998 - الرقابة الإدارية والمالية -
 - * حسن صغير - دروس المالية العامة والمحاسبة العمومية - دار المحمدية العامة الجزائر - الطبعة II
- 2001.
- * أبو الشعير السعيد - القانون الدستوري والنظم السياسية - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 2000.

- المراسيم التشريعية والتنظيمية :

- * قانون رقم 90 - 21 مؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 15 غشت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية.
- * أمر رقم 95 - 20 مؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 يوليو سنة 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة.

- * مرسوم رقم 83 - 502 مؤرخ في 11 ذي القعدة عام 1403 الموافق لـ 20 غشت 1983 يتضمن الداخلي للمفتشية العامة للمالية.

- * مرسوم تنفيذي رقم 92 - 78 المؤرخ في 18 شعبان 1412 الموافق لـ 28 فبراير 1992 يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية.
- * مرسوم 80 - 53 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400 الموافق لـ 01 مارس 1980 يتضمن أحداث مفتشية عامة للمالية.
- * مرسوم 84 - 17 مؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق لـ 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية.
- * المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.



- 01 - مقدمة عامة
- 02 - الفصل الأول : ماهية الميزانية العامة والنفقات العمومية
- 05 - تمهيد
- 03 - المبحث الأول : مفاهيم حول الميزانية العامة للدولة.
- 06 - المطلب الأول : نشأة الميزانية العامة وتعريفها.....
- 04 - الفرع الأول :نشأة الميزانية
- 05 - الفرع الثاني : تعريف الميزانية
- 07 - المطلب الثاني : أهمية الميزانية العامة ومبادئها.....
- 06 - الفرع الأول : أهمية الميزانية العامة
- 07 - الفرع الثاني : مبادئ الميزانية العامة
- 11 - المطلب الثالث : إعداد الميزانية العامة للدولة.....
- 08 - الفرع الأول : الإجراءات التقنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية
- 09 - الفرع الثاني : تقنيات تقدير النفقات والإيرادات
- 10 - المبحث الثاني : اعتماد وتنفيذ الميزانية العامة وهدفها.
- 14 - المطلب الأول : اعتماد الميزانية العامة لدولة.....
- 11 - الفرع الأول : مناقشة مشروع الميزانية
- 15 - المطلب الثاني : تنفيذ الميزانية العامة للدولة.....
- 12 - الفرع الأول : كيفية تحصيل الإيرادات العمومية
- 13 - الفرع الثاني : مرحلة تنفيذ النفقات العمومية
- 16 - المبحث الثالث : مفهوم النفقات العمومية .
- 19 - المطلب الأول : تعريف النفقة العامة وعناصرها الأساسية.....

- 20 - **المطلب الثاني** : صور النفقات العامة.
- 21..... - **المطلب الثالث** : تقسيمات النفقات العمومية.
- **الفرع الأول** : التقسيمات العلمية
- **الفرع الثاني** : التقسيمات الوضعية
- **الفرع الثالث** : أنواع التقسيمات الوضعية للنفقات العامة (أو أنواع تبويب النفقات العامة)
- 31..... - **خلاصة الفصل الأول** :
- **الفصل الثاني** :
- 32..... - **تمهيد**:
- **المبحث الأول** : مفهوم الرقابة على النفقات العمومية.
- 33 - **المطلب الأول** : نشأة الرقابة المالية.
- 34 - **المطلب الثاني** : تعريف الرقابة وأهدافها.
- **الفرع الأول** : ماهية الرقابة
- **الفرع الثاني** : أساليب الرقابة
- 35 - **المطلب الثالث** : أساليب الرقابة.
- **الفرع الأول** : أهم أساليب الرقابة
- **المبحث الثاني** : أنواع الرقابة.
- 36 - **المطلب الأول** : أنواع الرقابة من حيث الزمن.
- 36..... - **المطلب الثاني** : أنواع الرقابة من حيث الجهة التي تتولى الرقابة.
- 37 - **المطلب الثالث** : الرقابة الحسابية والرقابة الإقتصادية.
- **المبحث الثالث** : الهيئات المكلفة بالرقابة.
- 38 - **المطلب الأول** : رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي.
- **الفرع الأول** : رقابة المراقب المالي
- **الفرع الثاني** : مراقبة المحاسب العمومي
- 41 - **المطلب الثاني** : رقابة المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.
- **الفرع الأول** : تعريف المفتشية العامة للمالية
- **الفرع الثاني** : تعريف مجلس المحاسبة
- 44..... - **المطلب الثالث** : الرقابة البرلمانية.

- الفرع الأول : ماهية المجلس الشعبي الوطني

- الفرع الثاني : مجلس الأمة

45.....خلاصة الفصل الثاني-

46.....حلول مقترحة للطالب -

47الخاتمة-

49.....المراجع-

- ملخص المذكرة

ملخص المذكرة :

على ضوء النتائج التي قدمتها في بحثي هذا المتواضع ،استندت على هذه الأخيرة في وضع الخلاصة العامة لهذه المذكرة، والذي لفت انتباهي أن هذا الموضوع مهم بشرط أن تكون الدراسة القانونية ملازمة للدراسة الاقتصادية لكي نستطيع الخروج بنتائج فعالة،والشيء الأهم هو انه على الجزائر عليها مراجعة حساباتها من جديد في موضوع الرقابة ووجب اليوم على الرجل الإقتصادي أن يجلس مع الرجل القانوني في طاولة واحدة للخروج بنتائج ميدانية ورسم خطة اقتصادية والعار اليوم وهذا بحقيقة قيلت لي من طرف خبراء اقتصاديين أن الشركة الجزائرية اليوم عندما تكون متوقفة عن العمل فهي في حالة ربح وعندما تعمل فهي تخسر على الأقل 5مليار في العام وهذا وضع خطير يتطلب الدراسة من طرف الخبراء ويجدر بي أن انوه إلى نقطة مهمة لايجدر أن تضع الدولة رهاناتها بالاعتماد على الرقابة البرلمانية لان معظم البرلمانين مستواهم العلمي والفكري ضعيف جدا وللامانة ارتأيت أن أعطي حوصلة مذكرتي في بعض التوجيهات المستمدة من طرف خبراء اقتصاديين اجريت معهم حوارات في الجزائر العاصمة والتي تمثلت كالآتي :

1 * نرى أنه من الأفضل إشتراك المراقب المالي في إعداد الميزانية لأنه بديرية بالمعلومات الضرورية التي تمكنه من التدخل عند الضرورة ، ومن الأحسن توسيع إلى ما بعد الإلتزام بالنفقات وإمتدادها إلى مهام الأمر بالصرف.

2 * دقة إختيار القائمين بعملية الرقابة لابد أن تتوفر فيهم شروط معينة كالكفاءة في العمل والأمانة والتي تمكنهم من القيام بأعمال التدقيق أو التقييم مطلعين وعالمين بالتطور المهني وأصوله ، والعمل الدائم على تحسين مستوياتهم بإقامة الدورات التدريبية واللقاءات العلمية ، وتوفر الكتب والمراجع المتخصصة وحضور وإقامة الندوات والمؤتمرات الإقليمية والدولية التي تتولى مناقشة موضوعات الرقابة المالية وما يتعلق بها.

3 * توفر الإستقلالية والحيادية للعاملين بأجهزة الرقابة كي لا يقعوا ضحية لضغوط المسؤولين ، وبها يمكنهم من إبداء الرأي المحايد في أعمال الرقابة دون خوف وتردد.

4 * عند تقسيم نفقات الوزارات المختلفة إلى عناوين وأقسام وأبواب يجب مراعاة التوازن بينهما والحرص على أن تكون الإعتمادات الموزعة بينهما تلبي حاجة كل قسم وباب ثم التنفيذ بنصوص قانون المالية وذلك حتى لا يقوم المسؤولين بتغيير بنود صرف من بند إلى آخر ، لأن ذلك يؤدي إلى الخلل والتأخير في معاملات مختلف الوزارات أي إعادة النظر في أولويات بنود وأقسام الموازنة والإهتمام أكثر بالقطاعات المنتجة.

5 * أن يتم صرف النفقات الواردة في الموازنة في أوقاتها المحددة ولا يقوم المسؤولين بترك بعض النفقات المالية إلى نهاية السنة المالية خوفا من نفاذ الإعتمادات مما ينتج عنه تبذير الأموال العمومية.

6 * يجب أن تهتم الدولة بتعزيز وترقية كل موظف في عملية والإهتمام به أكثر من الناحية المعنوية ومن الناحية القانونية والمادية ، أي تحفيزهم وتشجيعهم كلما سمحت الفرصة بذلك.

7* يجب على الجزائر إتباع النظام الموازني للميزانية (النظام الكندي) لإعطاء فرصة للأمر بالصرف من جهة لصرف النفقات في وقت معقول ومن جهة أخرى إعطاء فرصة للمراقب المالي لممارسة عملية الرقابة.