

جامعة جيلالي لياس سيدي بلعباس
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير



أطروحة تخرج مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم

شعبة : علوم إقتصادية

تخصص : علوم مالية

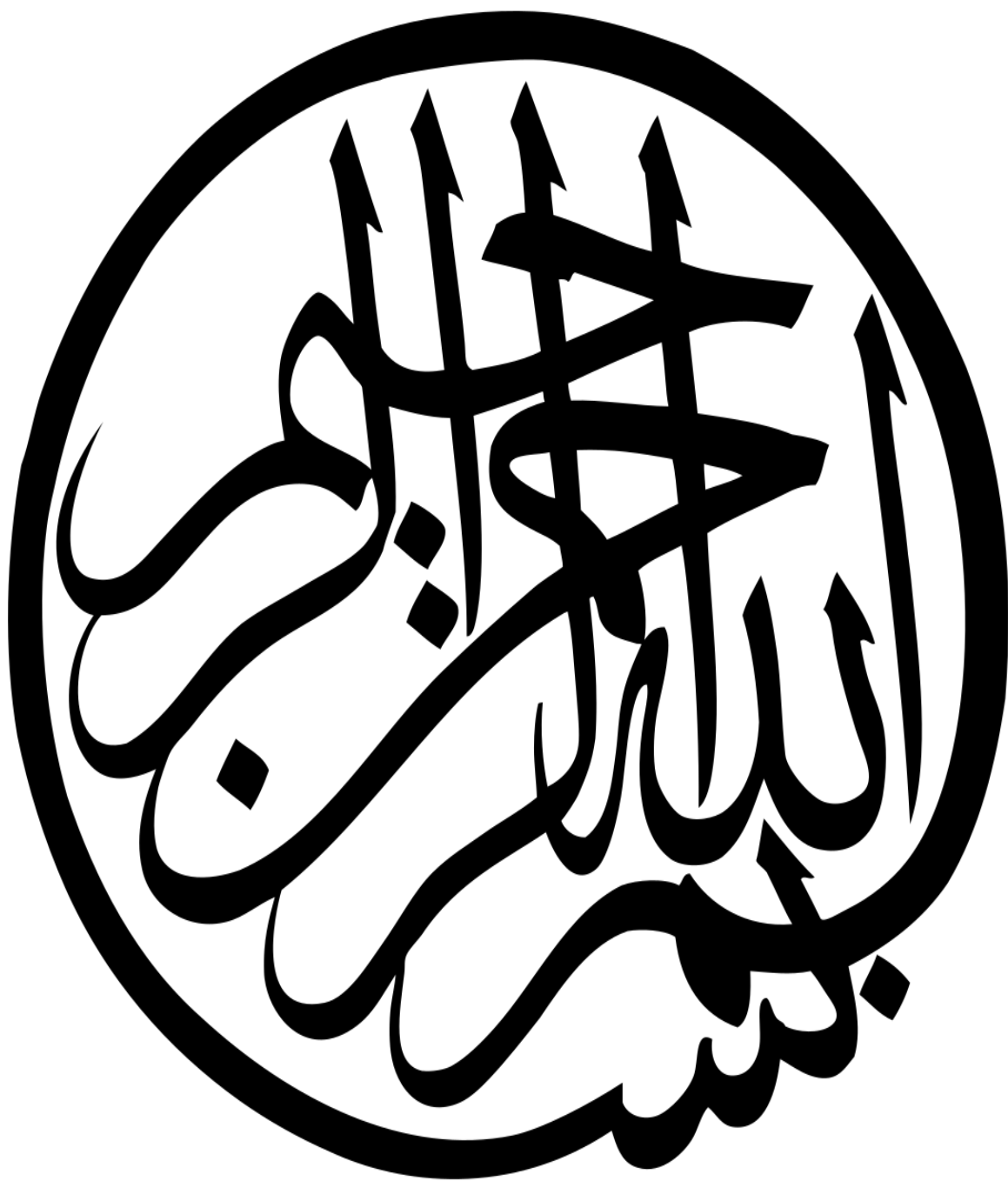
إشراف: أ.د. داني لكبير معاشو

إعداد الطالب : بوبقرة الشيخ

فعالية الجهاز الرقابي على نجاعة الإنفاق العمومي
- حالة الجزائر -

أمام لجنة المناقشة المكونة من السادة:

أ.د. لبيق محمد بشير	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	رئيساً
أ.د. داني لكبير معاشو	أستاذ التعلم العالي	جامعة سيدي بلعباس	مشرفاً
أ.د. بشوندة رفيق	أستاذ التعلم العالي	جامعة سيدي بلعباس	ممتحناً
أ.د. بوزيان عثمان	أستاذ التعلم العالي	جامعة سعيدة	ممتحناً
د. تشيكو فوزي	أستاذ محاضر (أ)	جامعة معسكر	ممتحناً
د. سليمان زناقي	أستاذ محاضر (أ)	المركز الجامعي عين تموشنت	ممتحناً



شكر وتقدير

الحمد لله الذي وفقنا لإتمام هذا العمل.

أقدم عظيم إمتناني لكل من ساهم معي في إنجاز هذا العمل، وأخص بالذكر

أستاذي المشرف الأستاذ الدكتور داني لكبير معاشو على صبره معي .

الشكر موصول أيضاً لكامل أعضاء لجنة المناقشة على تحملهم عناء قراءة

ومناقشة هذه الرسالة.

6-1	المقدمة العامة:.....
	الفصل الأول:الجوانب الفنية للنفقة العامة
7-6	تمهيد.....
09	المبحث الأول: الميزانية العامة للدولة ومختلف القوانين المالية.....
09	المطلب الأول:مفهوم الميزانية العامة.....
10	أولاً: الطابع التشريعي.....
11	ثانياً: الطابع التقديري للميزانية.....
11	ثالثاً: الطابع الترخيصي.....
11	المطلب الثاني: المبادئ الكلاسيكية التي تحكم الميزانية.....
12	أولاً: مبدأ السنوية.....
13	ثانياً: مبدأ العمومية(الشمولية).....
14	ثالثاً: مبدأ التخصيص.....
16	رابعاً: مبدأ وحدة الموازنة.....
18	خامساً: مبدأ توازن الميزانية.....
19	المطلب الثالث:ضرورة تكيف ومواكبة المبادئ العامة مع عصرنة النظام الموازنتي(MSB).....
20	أولاً: مبدأ الشفافية.....
20	I. تعريف الشفافية.....
20	II. مبادئ الشفافية.....
20	III. طرق ودعم وتحسين الشفافية.....
20	ثانياً: مبدأ النجاعة.....
21	ثالثاً: مبدأ المساءلة.....
	رابعاً: الرقابة والمساءلة والعلاقة بينهما.....
	I. لتحسين ودعم المساءلة.....
22	المطلب الرابع: دورة الميزانية العامة العامة.....

23	أولاً: مرحلة التحضير والاعداد.....
24	ثانياً: مرحلة التصويت (الاعتماد).....
25	ا. الكيفيات التي يعرض بها قانون المالية على البرلمان.....
25	اا. مناقشة مشروع قانون المالية.....
30	ثالثاً: مرحلة التنفيذ.....
31	رابعاً: مرحلة الرقابة والمراجعة.....
31	المطلب الخامس: مختلف قوانين المالية.....
32	المبحث الثاني: جدور وماهية النفقة العامة.....
33	المطلب الأول: الدولة وسياسة الإنفاق العام.....
35	المطلب الثاني: شكل النفقة العامة.....
36	المطلب الثالث: مصادر النفقة العامة.....
37	أولاً: المعيار القانوني.....
38	ثانياً: المعيار الوظيفي.....
39	المطلب الرابع: هدف النفقة العامة
41	المبحث الثالث: تقسيم النفقة العامة..... المطلب الأول: تقسيم النفقات العامة من حيث الأغراض المباشرة لها (الغائية).....

41	أولاً: النفقات الإدارية.....
41	ثانياً: النفقات الاجتماعية.....
41	ثالثاً: النفقات الاقتصادية.....
41	المطلب الثاني: النفقات العادية والغير عادية (التكرار الدوري).....
42	أولاً: النفقات العادية.....
43	ثانياً: النفقات الغيرعادية.....
44	المطلب الثالث: النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية.....
44	أولاً: النفقات الحقيقية (المنتجة).....
44	ثانياً: النفقات التحويلية.....
45	I. النفقات تحويلية اجتماعية.....
46	II. النفقات التحويلية الاقتصادية.....
47	المطلب الرابع: النفقات المحلية والنفقات الوطنية (المهينة المكلفة).....
47	أولاً: النفقات الوطنية (القومية).....
47	ثانياً: النفقات المحلية.....
48	المبحث الرابع: تقسيمات النفقات العامة حسب التشريع الجزائري.....
48	المطلب الأول: نفقات التسيير.....
50-49	أولاً: الوزارة كوحدة أساسية لنفقات التسيير.....
51	ثانياً: تصنيف النفقات حسب العناوين لكل وزارة.....
54	ثالثاً: تصنيف النفقات حسب الاقسام لكل وزارة.....
62	المطلب الثاني: نفقات التجهيز.....
66	المطلب الثالث: أنواع الإعتمادات.....
67	أولاً: الإعتمادات الحصرية.....

68	ثانياً: الإعتمادات التقييمية.....
68	ثالثاً: الإعتمادات الوقتية.....
69	المطلب الرابع: ضوابط النفقة.....
69	أولاً: ضابط المنفعة.....
70	ثانياً: ضابط الإقتصاد.....
71	ثالثاً: ضمانات.....
72	المبحث الخامس: أسباب تزايد النفقات العامة.....
75	المطلب الأول: الأسباب الظاهرية.....
75	أولاً: تدهور قيمة النقود.....
76	ثانياً: إختلاف طرق المحاسبة المالية.....
76	ثالثاً: زيادة إقليم الدولة وعدد سكانها.....
76	المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقة العامة.....
77	أولاً: الأسباب المذهبية.....
77	ثانياً: الأسباب الاقتصادية.....
78	ثالثاً: الأسباب الاجتماعية.....
82	رابعاً: الأسباب الإدارية.....
82	خامساً: الأسباب المالية.....
83	سادساً: الأسباب السياسية.....
85	خاتمة الفصل الأول.....
86	الفصل الثاني: تنفيذ الميزانية العامة ومسؤولية أعوان التنفيذ
86	تمهيد.....
88	المبحث الأول: أعوان التنفيذ.....
88	المطلب الأول: الأمر بالصرف.....
89	أولاً: تعريف الأمر بالصرف.....

90	ثانياً:أنواع الأمرين بالصرف.....
92	ثالثاً:مهام الأمرين بالصرف.....
95	المطلب الثاني:المحاسب العمومي.....
95	أولاً:تعريف المحاسب العمومي.....
96	ثانياً:أصناف المحاسب العمومي.....
101	المطلب الثالث: المراقب المالي.....
101	أولاً:تعريف المراقب المالي.....
101	ثانياً:مهام المراقب المالي.....
103	المبحث الثاني:مسؤولية أعوان التنفيذ.....
104	المطلب الأول:مسؤولية الأمر بالصرف.....
104	أولاً:المسؤولية السياسية.....
106	ثانياً:المسؤولية المدنية.....
107	ثالثاً:المسؤولية التأديبية.....
108	رابعاً:المسؤولية الجنائية.....
108	المطلب الثاني: مسؤولية المحاسب العمومي.....
109	أولاً:مسؤولية المحاسب العمومي عن أفعاله الشخصية.....
111	ثانياً:مسؤولية المحاسب العمومي عن أفعال الغير.....
114	ثالثاً:الجهات المختصة في إقامة مسؤولية المحاسب العمومي.....
116	رابعاً:طروق وإجراءات الإعفاء من المسؤولية.....
117	المبحث الثالث:تنفيذ الميزانية والعمليات المالية ومبدأ الفصل بين المحاسب العمومي و الأمر بالصرف.....
118	المطلب الاول:مراحل تنفيذ النفقات.....
126	المطلب الثاني:تنفيذ ميزانية التجهيز والاستثمار.....
126	المطلب الثالث:مراحل تنفيذ الإيرادات.....
128	المطلب الرابع:مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.....

130	أولاً: تقسيم المهام.....
130	ثانياً: الرقابة على حسن التنفيذ.....
131	ثالثاً: وحدة الصندوق.....
131	المطلب الخامس: استثناءات الواردة على مبدأ الفصل.....
132	المبحث الرابع: الخزينة العمومية ومهامها.....
132	المطلب الأول: المهام أو الوظائف الأساسية للخزينة العمومية
136	المطلب الثاني: موارد الخزينة العمومية.....
137	المطلب الثالث: تنظيم وصلاحيات خزينة الولاية.....
145	خاتمة الفصل الأول.....
	الفصل الثالث: الرقابة على تنفيذ النفقات العامة
146	تمهيد.....
147	المبحث الأول: ماهية الرقابة أهدافها ودورها.....
147	المطلب الأول: نشأة الرقابة المالية العامة.....
149	المطلب الثاني: أهمية الرقابة المالية العامة.....
150	المطلب الثالث: أهداف الرقابة.....
150	أولاً: الأهداف السياسية.....
150	ثانياً: الأهداف الاقتصادية.....
150	ثالثاً: الأهداف القانونية.....
150	رابعاً: أهداف إدارية تنظيمية.....
151	المطلب الرابع: الأنواع الرئيسية للرقابة.....
151	أولاً: من حيث السلطة التي تمارس الرقابة.....
152	ثانياً: من حيث الأثر.....
153	ثالثاً: من حيث المعيار الزمني.....
153	المطلب الخامس: الخصائص الرئيسية للنظام الرقابي الفعال.....

154	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية في الجزائر.....
154	المطلب الأول: رقابة المراقب المالي.....
155	أولاً: تنظيم الرقابة السابقة للأموال العمومية.....
158	ثانياً: تأشيرة المراقب المالي.....
159	ثالثاً: نتائج رقابة المراقب المالي.....
162	المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف.....
163	أولاً: أساليب الرقابة.....
164	ثانياً: نتائج رقابة المحاسب العمومي.....
165	المطلب الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية.....
166	أولاً: صلاحيات المفتشية العامة للمالية.....
169	ثانياً: طرق رقابة المفتشية العامة للمالية.....
171	ثالثاً: عوائق رقابة المفتشية العامة للمالية.....
173	المبحث الثالث: الرقابة القضائية (مجلس المحاسبة).....
174	المطلب الأول: مدخل لرقابة مجلس المحاسبة.....
174	أولاً: نشأة وتطور مجلس المحاسبة.....
175	ثانياً: تشكيل والتنظيم العام لمجلس المحاسبة وسيره.....
178	ثالثاً: مجال إختصاص الرقابة لمجلس المحاسبة.....
179	المطلب الثاني: كفايات المراقبة التي يمارسها المجلس.....
179	أولاً: الإطلاع على الوثائق والحسابات.....
180	ثانياً: رقابة نوعية التسيير.....
182	ثالثاً: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط.....
184	المطلب الثالث: نتائج رقابة مجلس المحاسبة.....
184	أولاً: نتائج الرقابة الإدارية.....
186	ثانياً: نتائج الرقابة القضائية.....

188	ثالثاً: أثار نتائج رقابة مجلس المحاسبة.....
190	المبحث الرابع: الرقابة التشريعية.....
191	المطلب الأول: الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية.....
195	المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة (البعدية).....
198	المبحث الخامس: مراقبة الصفقات العمومية ولجانها.....
198	المطلب الأول: الرقابة القبلية الداخلية.....
198	أولاً: لجنة فتح الأظرفة.....
200	ثانياً: لجنة تقييم العروض.....
202	المطلب الثاني: الرقابة القبلية الخارجية.....
203	أولاً: رقابة اللجان البلدية للصفقات العمومية.....
205	ثانياً: رقابة اللجان الولاية للصفقات العمومية.....
206	ثالثاً: اللجنة القطاعية للصفقات.....
209	المطلب الثالث: الرقابة التقنية على الصفقات العمومية.....
209	أولاً: الأساس القانوني للرقابة التقنية.....
209	ثانياً: أليات وأنواع الرقابة على الصفقات العمومية.....
211	المطلب الرابع: الرقابة الوصائية البعدية.....
211	أولاً: أدوات الرقابة الوصائية البعدية.....
212	ثانياً: أهداف الرقابة الوصائية.....
212	خاتمة الفصل الثالث.....
214	الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة
	تمهيد:.....
214	المبحث الأول: المفهوم الحديث للرقابة.....
215	المطلب الأول: رقابة الفاعلية.....
215	أولاً: منهج الرقابة الفاعلية.....

218	ثانياً: أهداف الرقابة الفاعلية.....
218	ثالثاً: أركان الرقابة الفاعلية.....
221	المطلب الثاني: الرقابة التقييمية.....
222	أولاً: المبررات أو الدوافع الرقابة التقييمية.....
225	المبحث الثاني: موازنة البرامج والأداء.....
225	المطلب الأول: الموازنة التقليدية.....
226	المطلب الثاني: مفاهيم حول موازنة البرامج و الأداء.....
227	أولاً: تعريف موازنة البرامج و الأداء.....
227	ثانياً: هيكل تبويب موازنة البرامج والأداء.....
232	ثالثاً: مزايا تطبيق موازنة البرامج و الأداء.....
233	المطلب الثالث: LOLF أحد الآليات الجديدة الرائدة القائمة على فكرة موازنة البرامج و الأداء.....
	أولاً: المستويات الحديثة للميزانية العامة حسب القانون العضوي الجديد LOLF....
235	ثانياً: إصلاح الإطار التسيير العمومي وتطوير فكرة التوجه نحو النتيجة.....
236	ثالثاً: تدعيم شفافية المعلومات وتعزيز الدور الرقابي للبرلمان.....
237	المبحث الثالث: تحليل تطور الإنفاق العام في الجزائر.....
237	المطلب الأول: متغيرات سياسة الميزانية (الموازنة العامة).....
243	المطلب الثاني: وضعية النفقات العامة في الجزائر.....
	المطلب الثالث: وضعية الإيرادات العامة في الجزائر.....
248	المبحث الرابع: الدراسة الإحصائية والقياسية.....
249	المطلب الأول: إستقرارية أوسكون السلسلتين الزمنتين للدراسة.....
249	أولاً: ماهية سكون أو إستقرارية السلسلة الزمنية.....
252	المطلب الثاني: إختبار إتجاه سببية Granger في إطار نموذج VAR.....
252	أولاً: ماهية سببية قرانجر في إطار نموذج VAR.....
253	ثانياً: نتائج تقدير سببية غرانجر Granger.....

254	ثالثاً: نتائج تقدير السببية في إطار نموذج var
256	خاتمة الفصل:.....
257	الخاتمة العامة:.....
262	قائمة الجداول والأشكال
264	قائمة المراجع

إن تدخل الدولة من حارسه إلى متدخلة فمنتجة أدخل عدة تغيرات في الميزانية وهيكل نفقاتها حيث لم تعد الميزانية عقيمة كما كانت في الدولة الحارسة (أو دولة الدركي)، إذ كان دور الدولة حينها يقتصر على القيام بواجبات الأمن الداخلي والخارجي والقضاء بل وأكثر من ذلك كان ينظر إلى نفقات الدولة باعتبارها نفقات الاستهلاك العام التي كانت تقوم بها الدولة وهي بصدد تحقيق دورها الضيق في حياة الأفراد وأن توازن السوق خاضع لقوة خافية (la main invisible) ومن ثم فأن الإنفاق العام آنذاك كان ذو طابع حيادي.

لكن بعد أزمة 1929 (أزمة الكساد العالمي) كانت نقطة تحول كبيرة في إعادة النظر في دور الدولة وسياساتها الموازناتية والذي زكى هذه الفكرة الاقتصادية **جون مينارد كينز** وتبنتها أمريكا في الازمة المالية لسنة 2008 حيث قامت بضخ مبالغ ضخمة على عاتق الميزانية في شكل إعانات استثمار (subvention) وهذا لإنقاذ كبرى شركاتها الصناعية من الإفلاس. (GMC)

وأصبح دور الدولة أوسع وأشمل في إعادة التوازنات الماكرواقتصادية والمالية وتوجيه الاقتصاد وتقليص الفوارق الاجتماعية (équité social, bonnes mœurs...) التي تستهدف تحسين المستوى المعيشي للفرد، ودفع رواتب المستخدمين وبناء قاعدة تحتية والمدارس والمستشفيات وهي عمليات تتطلب إنفاقا واسعا وضخ أموال كبيرة، وهي في إرتفاع متزايد ودائم، وعليه إزدادت أهمية دراسة النفقات العامة في الآونة الأخيرة مع توسيع دور الدولة وتشابك مهامها من جهة وتعدد العمليات المالية من جهة أخرى، حيث أصبحت تعرف بالدولة المنظمة (Etat régulateur)

ومعروف أن النفقات العامة هي جزء من الميزانية العامة والتي تمر بأربعة مراحل أساسية (مرحلة التحضير، مرحلة المصادقة، مرحلة التنفيذ ومرحلة المراقبة)،

فكل مرحلة من هذه المراحل تقوم بها سلطة مختصة، فمرحلة التحضير والتنفيذ مخولة للسلطة التنفيذية أما مرحلة المصادقة على الميزانية وترخيص الإعتمادات والمراقبة تقوم بها الهيئة التشريعية (البرلمان) عن طريق مناقشة قانون المالية وكذا قانون ضبط الميزانية والمرحلة الأخيرة مخولة لسلطة مستقلة وهي مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية وللجان الصفقات العمومية وتعد مرحلة المراقبة من أهم مراحل تنفيذ الميزانية سواء كانت سابقة أو لاحقة لأنها تعتبر بمثابة التأكد من مدى إحترام الأعوان المكلفون بالتنفيذ (الآمر بالصرف والمحاسب العمومي) للقوانين والتشريعات المعمول بها في صرف النفقات العامة وكذلك إحترام سلطات التنفيذ للتراخيص التي أجازتها لها السلطة التشريعية وعدم تجاوز السقف المرخص به.

ومن الخطر على الاقتصاد الوطني ترك كامل الحرية في تسيير الأموال العمومية خاصة وأن الجزائر باشرت في ضخ ما قيمة 286 مليار دولار في إطار مخطط تنموي خماسي جديد ما بين 2010-2014، لذا يجب تفعيل الأجهزة المكلفة بالرقابة على تنفيذ الميزانية والعمليات المالية أكثر ضرورة وحيوية بسبب كبر حجم العمليات المالية وتعقدها وما ترتبط به هذه العمليات من آثار توزيعية الدخل الوطني ودفع وتيرة النمو وتأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية عدة أشكال مختلفة:

ومن حيث أهدافها هناك رقابة قانونية ورقابة في نوعية التسيير فالأولى تهتم بمدى مطابقة صرف النفقة مع القوانين السارية المفعول، أما الثانية تنظر إلى النفقة من حيث المنفعة هل حققت هذه النفقة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرجوة (مردودية ونجاعة النفقة)

أما التصنيف الثاني فهو من حيث الأشخاص محل الرقابة، نجد الرقابة على الأمر بالصرف ورقابة على المحاسب العمومي، ومن حيث طبيعة الرقابة فنجد

رقابة إدارية تقوم بها هيئات إدارية تخضع أصلا للسلطة التنفيذية (وزارة المالية) والرقابة القضائية تقوم بها هيئة تكتسي طابعا قضائيا وهي مجلس المحاسبة وهي هيئة مستقلة ورقابة سياسية تقوم بها الهيئات المنتخبة (APN-APW-APC) وتسمى أيضا رقابة برلمانية.

أما من حيث وقت الرقابة فنجد رقابة قبلية (Contrôle à priori) وهي التي تقع قبل صرف النفقة والرقابة الآنية (Contrôle en cours d'exécution) وتكون عند حدوث النفقة، وهناك رقابة بعدية (Contrôle à posteriori) وتقع بعد صرف النفقة.

وتباشر الجزائر عدة إصلاحات موازناتية المتمثلة في عصنة الجهاز الرقابي والنظام الموازناتي (MSB) المستلهم من (LOLF)، قانون العضوي لقانون المالية الفرنسي الذي دخل حيز التنفيذ سنة 2006 وذلك بعد إصلاحات جذرية باشرتها السلطات الفرنسية وإعادة النظر في تشريعات المالية العامة لأنها أصبحت بدون جدوى ولا تتماشى مع النظريات الجديدة للمناجمت العمومي وضغوطات وتوصيات الهيئات الدولية التي تنادي بتعزيز و إضفاء مبدأ الشفافية والمساءلة و دمج ومشاركة المجتمع المدني في إتخاذ القرارات المالية وكذلك تحسين مردودية الأداء العمومي (amélioration la qualité du services public) هذا من جهة ومن جهة أخرى تشير هذه الإصلاحات إلى تحديد المسؤوليات والصلاحيات الأعوان المكلفون بتنفيذ العمليات المالية بدقة وذلك لتصحيح أو تعديل الأخطاء المنسوبة لكل عون كل هذا من أجل تحسين نجاعة الاتفاق العمومي والحد من ظاهرة الغش وتبييد المال العام وعقد صفقات مشبوهة.

وتجدر الإشارة أن هذه الإصلاحات الجديدة جاءت أيضا لوضع حد أو الخروج من الإيديولوجية المبنية على الوسائل إلى إيديولوجية مبنية على الأهداف أو

الغاية (Budget orienté vers les résultats et non vers les moyens) .
(moyens) وفي هذا السياق نعطي مثال لتوضيح ذلك : لا يجب التركيز فقط
على ما تم إنجازه من عدد المدارس أو مستشفيات أو أجهزة و إنما التركيز كذلك
على تحسين في المستوى التعليمي وتحسين المستوى المعيشي للفرد
(IDH)... إلخ. بمعنى آخر هل النفقة التي صرفت لها تأثير على
الاقتصاد (multiplicateur) أو على الفرد والمجتمع.

وسعياً منا لوضع دراستنا في إطار علمي متكامل فقد تم صياغة الإشكالية
الرئيسية التالية:

ما مدى فعالية الجهاز الرقابي على نجاعة الإنفاق العمومي؟

وحتى يتسنى لنا الإجابة على الإشكالية الرئيسية فقد تم الاستعانة بمجموعة
من الأسئلة الفرعية التي تنصب في سياق الموضوع

- ما المقصود بالجهاز الرقابي وما هي أجهزة الرقابة في الجزائر؟
- ما هي أسس ومرتكزات النفقة العامة؟
- من هم الأعوان محل الرقابة وأين تكمن مسؤولية كل واحد منهم؟
- ما علاقة الجهاز الرقابي بالنظريات الجديدة للمناجمت العمومي؟

- ما مصير الإصلاحات المتمثلة في عصرنة النظام الموازنتي (MSB) في الجزائر؟

فرضيات الدراسة:

لمعالجة الأسئلة السالفة الذكر تقودنا دراستنا إلى طرح الفرضيات العلمية
والتي تكون منطلق دراستنا ومحل تحليلنا لكي نستخلص في النهاية نتائج
موضوعية والتي ستعبر بصدق عن صحة أو خطأ تلك الاسئلة.

- الرقابة تكون فعالة في كلا الحالتين قبيلة وبعدية ولكن القبلية تكون أكثر إيجابية لأنها تجنب مخاطر تبديد المال العام.
 - تكيف الجهاز الرقابي مع النظريات الجديدة للمناجمت الحديث حتى يكون مرن وفعال.
- أهمية البحث :

تكمن أهم النقاط التي تبناها طرح الموضوع فيما يلي:

- الجدل الواسع الذي أثير حول نجاعة الإنفاق العمومي في ظل التقلبات التي تعرفها الاقتصاديات العالمية.
 - أهمية الإنفاق العمومي كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية في صنع القرارات وتوجيه الاقتصاد، وتقليص الفوارق الإجتماعية.
 - الدور المتزايد للجهاز الرقابي على الإنفاق العمومي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي.
 - الغموض الذي يكتنف الأجهزة الرقابية الجزائرية على الإنفاق العمومي مع الجدل الواسع بين الخبراء والمحليين الاقتصاديين الجزائريين حول صيغ توظيف واستعمال هذه الأجهزة في ترشيد الإنفاق العام.
- أسباب اختيار الموضوع :

- التحديات الراهنة التي يطرحها تراجع العائدات المالية والمتأتية من الريع البترولي، مع إمكانية ترشيد الانفاق العام من خلال تعزيز دور الأجهزة الرقابية.
- الانتقادات الموجهة للسلطات الجزائرية من طرف خبراء المالية الجزائرية حول في رفع وصاية الإدارة على صلاحيات الأجهزة الرقابية في آداء وظيفتها القانونية في حماية المال العام.
- الدور الوظيفي المعاصر للأجهزة الرقابية في ترشيد الإنفاق العام.

أهداف الدراسة:

تتجلى الأهداف الموجودة من البحث في موضوع الجهاز الرقابي على نجاعة الإنفاق العمومي إلى النقاط التالية :

- التعرف على معظم النظريات الاقتصادية والمالية المحددة للإنفاق العمومي.
- الوقوف على مدى قدرة الجهاز الرقابي في ترشيد الإنفاق العمومي.
- تحديد علاقة الجهاز الرقابي بالإنفاق العمومي.

محتوى الدراسة :

وعلى أساس ما تقدمنا عرضه فضلنا أن نتبع في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي ولبلوغ هدف الدراسة قسمنا بحثنا إلى أربعة فصول وذلك للإلمام بجميع جوانب الرسالة، فخصصنا الفصل الأول إلى أسس ومرتكزات النفقات العمومية من خلال التطرق إلى مفهوميها وتقسيماتها النظرية وكذلك التقسيمات حسب التشريع الجزائري والمراحل الأساسية لصرف النفقة، إضافة إلى هذا تناولنا المبادئ العامة الواجب احترامها لإعداد الميزانية العامة والمراحل التي تمر بها.

وتناولنا في الفصل الثاني كيفية تنفيذ الميزانية ومن هم أعوان التنفيذ ومسؤولية كل واحد من الأعوان ومبدأ الفصل بينها واستثناءات الواردة على هذا المبدأ.

أما فيما يخص الفصل الثالث فتطرقنا إلى أشكال الرقابة التي تنصب على تنفيذ الميزانية ومن هم الأعوان محل الرقابة وركزنا في هذا الفصل على رقابة الجان الصفقات العمومية لأن هذه الأخيرة هي محل الاختلاسات أما الفصل الأخير يتمثل محتواه في الأساليب المعاصرة للرقابة (LOLF)، مع دراسة إحصائية وقياسية لتطور النفقات العمومية وعلاقتها مع متغيرات الميزانية العامة.

الفصل الأول

الجوانب الفنية للنفقة العامة

تمهيد:

إزدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة في الآونة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتوسع نشاطها في الحياة الاقتصادية وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياساتها الاقتصادية والمالية في تحقيق الأهداف المسطرة التي تسعى إليها.

ولا نبالغ إذا ما قلنا أن الميزانية الدولة هي المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه وللحالة السياسية وظروفها في دولة من الدول في فترة زمنية معينة وبكفي للتدليل على ذلك أن نفق على الدور الذي تلعبه كل من الإيرادات والنفقات باعتبارها أحد موضوعات المالية العامة في الكشف عن الظروف الاقتصادية والهيكل الاقتصادي والظروف السياسية والهيكل السياسي لدولة من الدول، لنضرب أمثلة لتوضيح ذلك، إذا إزدادت نفقات الاستثمار والتخطيط العمراني والتوسع في بناء المساكن والهيكل القاعدية فمعنى ذلك أننا أمام اقتصاد في مرحلة النمو.

أما إذا إزدادت الإعانات الاجتماعية وإعانات البطالة وغيرها من النفقات فإننا نكون أمام اقتصاد في حالة كساد، أو أن زيادة في الإعانات الاجتماعية بطريقة

عشوائية له معنى أخرى خاصة في دول العالم الثالث أن هذه الأخيرة تشتري بما يعرف بالسلم الاجتماعي حتى تحافظ على إستقرارها على هرم السلطة.

ومن هذا المنطلق قسمنا فصلنا هذا إلى خمسة مباحث رئيسية قمنا في المبحث الأول إلى التطرق إلى الميزانية العامة والمبادئ العامة التي تحكمها ومختلف قوانين المالية والمبحث الثاني الإلمام إلى ماهية النفقة العامة وجذورها وعلاقتها مع سياسة الإنفاق.

أما المبحث الثالث فتطرقنا فيه إلى أهم تقسيمات النظرية للنفقات العامة والمبحث الرابع ركزنا على تقسيمات النفقة العامة من حيث التشريع الجزائري وهو جوهر هذا الفصل في حين تعرضنا في المبحث الخامس والأخير إلى أسباب تزايد النفقات العامة.

المبحث الأول: الميزانية العامة للدولة ومختلف قوانين المالية.

فكرة الموازنة العامة كمفهوم علمي حديث إرتبط إرتباطاً وثيقاً بوجود الدولة الحديثة، القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية السلطة التنفيذية، السلطة القضائية (Montesquieu) ولذلك أول ظهور للموازنة العامة كان في إنجلترا¹، حيث كان الصراع قائماً بين البرلمان كممثل للشعب و الملك (كممثل للسلطة الحاكمة) والذي كان يسعى دائماً من تحرير نفسه من القيود التي يضعها البرلمان، وبصفة خاصة القيود التي تتعلق بفرض الضرائب وجبايتها. وقد ظل الصراع بين البرلمان والملك قائماً حتى عهد شارل الأول. حتى إستطاع البرلمان الإنجليزي عام 1628 أن يفرض على الملك إعلان وثيقة الحقوق والتي تنص على ضرورة الموافقة المسبقة للبرلمان على فرض أو جباية أي ضريبة مقترحة.

المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة

وفقاً للفكر التقليدي وإستناداً إلى الأفكار والمبادئ والتوجهات التي يؤمن بها هذا الفكر يمكن تعريف الموازنة العامة بأنها "مجرد وثيقة مالية، معتمدة من السلطة التشريعية تتضمن تنبؤات لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية هي السنة". أما في الوقت الحاضر فالموازنة العامة تتضمن تقديراً للإيرادات العامة و النفقات العامة عن مدة قادمة، فهي خطة مالية للدولة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة في ضوء الظروف و الاهداف السياسية و الاقتصادية و المالية القائمة في المجتمع²، فهي المرآة العاكسة لنشاط الدولة و تعبر عن دورها، إذن الدولة لا تستطيع مباشرة نشاطها دون إنفاق ولا يمكنها أن تتفق دون الحصول على إيرادات الضرورية لهذه الغاية. أما بالنسبة للجزائر وردت أحكام المنظمة للميزانية وقانون

¹ د. سعيد عبد الرحمن عثمان، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 2008، ص. 567.
² د. خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، 2008، ص. 278.

المالية الصادر في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية¹ لقد حددت المادة السادسة منه مضمون وشكل الميزانية كتالي: تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا الاحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

أما قانون المالية، نصت المادة الثالثة من نفس القانون بأنه يقرر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل الإيرادات وأعبائها وكذا الوسائل المالية الاخرى المخصصة لتسير المرافق العمومية كما يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال.

وبإستناد إلى المادتين الثالثة والسادسة من القانون السلف الذكر يمكن تعريف الميزانية العامة للدولة على أنها: الوثيقة التشريعية التي يتم بموجبها سنويا تقدير وترخيص إيرادات الدولة ونفقاتها.

ويتخلص من هذا التعريف أن ميزانية الدولة تتميز بالخصائص الاربعة التالية: أنها وثيقة تشريعية وتقديرية وترخيصية وسنوية.

أولا: الطابع التشريعي:

تتشكل الميزانية العامة للدولة من جداول ملحقة بقانون المالية السنوي والتي تتعلق بأرقام النفقات والموارد المراد تنفيذها خلال السنة. تعتبر الميزانية عندئذ جزء لا يتجزأ من قانون المالية فتشكل وثيقة تشريعية تقوم الهيئة التنفيذية بإعدادها ثم عرضها على الهيئة التشريعية لمناقشتها والتصديق عليها، فتصبح آنذاك قابلة للتنفيذ. وينتج عن إضفاء الطابع التشريعي على الميزانية أنه لا يمكن مراجعتها أو تعديلها إلا باتباع نفس الاجراءات التي وضعت من بموجبها أي يستوجب إعداد مشروع قانون المالية لتعديلها وعرضه على البرلمان للمصادقة عليه.

¹ القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 28

ثانياً: الطابع التقديري للميزانية: تسعى الحكومة بواسطة الميزانية لوضع تقدير في صيغة رقمية لموارد الدولة ونفقاتها النهائية. وبمعنى آخر، تحدد القيمة المالية المحتمل تحقيقها في مجال الإنفاق والجباية خلال مدة معينة. ونظراً لكونها وثيقة تقديرية فإنها لا تعطي أرقام يقينية وإنما تكتفي بوضع أرقام تنبؤيه. ولأصل أنه يستحيل تنفيذ الميزانية كما قدرت نظراً للعوامل المتعددة والمتغيرات التي يصعب توقعها أو التحكم فيها والتي تطرأ عند مرحلة التنفيذ.

ثالثاً: الطابع الترخيصي: تحضر الميزانية من طرف الحكومة التي لا يجوز لها تنفيذها إلا بعد أن تصوت عليها الهيئة التشريعية. وينجر عن هذا التصويت منح ترخيص للحكومة للقيام بصرف نفقاتها وتحصيل الموارد المقيدة في الميزانية. ولا بد أن يتم هذا الترخيص قبل بداية السنة التي تنطبق عليها الميزانية.

يجب الإشارة من جهة أخرى إلى أن ترخيص النفقات يختلف في مفهومه عن ترخيص الموارد، إذ يعتبر تنفيذ النفقات المرخصة عملية اختيارية متركبة لتقدير الإدارة فهي حرة في استخدامها أو استخدام جزء منها، لأن المبلغ المقيد في الميزانية يعتبر الحد الأقصى للإنفاق لا يجوز للدارة تجاوزه، بينما يعد ترخيص الموارد إجبارياً يمكن للإدارة عند التحصيل أن تتعدى المبلغ المرخص الذي يشكل الحد الأدنى فقط للتحصيل.

المطلب الثاني: المبادئ الكلاسيكية التي تحكم الميزانية.

تقضي القواعد العامة بضرورة تقيد الدولة بها والهدف منها تنظيم الميزانية العامة وتسهيل معرفة المركز المالي للدولة (الوضع المالي للدولة) وكذلك تبسيط إجراءات الرقابة من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وتتضمن هذه القواعد

ما يلي:¹

د. محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة، عمان، 2010، ص. 144

أولاً: مبدأ السنوية: يقصد بهذا المبدأ أن توضع تقديرات النفقات وإيرادات الدولة لمدة إثني عشر شهراً قانون 84-17 ينبيء ويرخص قانون المالية لمجموع النفقات والإيرادات ولمدة سنة واحدة" وقانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية في المادة الثالثة "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأس مال وترخص بها." والملاحظ أن تاريخ بداية السنة يختلف من دولة إلى أخرى ففي الجزائر تبدأ السنة من 01 يناير إلى 31 ديسمبر. ومن مميزات مبدأ السنوية أنه يمكن للبرلمان من إجراء مراقبة على النشاط المالي للحكومة ولذلك تكون هذه الأخيرة ملزمة بالرجوع إلى البرلمان لطلب ترخيصه في العمليات المالية أى مرة كل سنة وفي نفس الوقت تسمح السنوية للحكومة بإحتفاظ بنوع من الحرية لتمكن من ممارسة أنشطتها بصفة عادية وذلك لأنها تحصل بفضل السنوية على ترخيص برلماني لمدة سنة كاملة.

بما أن الميزانية العامة تتسم بالاستمرارية ولا تقبل أن تسجن في إطار ضيق، بما أن فترة الميزانية التي هي سنة لا تتماشى مع الفترات الإقتصادية والتي هي بطبيعتها متعددة سنة على هذا الأساس ظهرت استثناءات يمكن أن ترد على مبدأ السنوية منها ما يلي:

1. عملية تنفيذ الميزانية لا تكتمل عند نهاية 31 ديسمبر، يلجأ إلى اعتماد حل يتمثل في موافقة البرلمان على منح رخصة شهرية حسب طلب الحكومة (فترة إضافية *Periode complementaire*) يتم من خلالها تسوية الالتزامات التي نشأت في ذمة الدولة أثناء هذه السنة، وذلك بدفع مبالغ هذه الالتزامات، وتسوية الحقوق¹، وهذا الإجراء الفترة الإضافية مستعمل في فرنسا. و كذلك حال ما إذا كان

¹ د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار جامعة الجديدة للنشر الاسكندرية، 2007، ص. 283.

تاريخ المصادقة على قانون المالية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير، يواصل مؤقتاً تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

2. بالنسبة للإيرادات حسب الشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبق لقانون المالية السابق.

3. بالنسبة لنفقات التسيير في حدود الربع ($\frac{1}{4}$) من مبلغ الإعتمادات المفتوحة بالنسبة للسنة المالية السابقة وهذا شهرياً ولمدة ثلاثة أشهر وبعد ذلك تتم عملية التسوية (1 les engagements par anticipation)

و هذا النوع من الإجراء نصت عليه المادة 69 من قانون 17-84 سالف الذكر.

4. بالنسبة للإعتمادات التجهيز في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع.

5. رخص البرامج: (autorisation de programme): هناك بعض البرامج تنفيدها لسنوات، وتتطلب أموال ضخمة لا يمكن أن تتحمله ميزانية سنة واحد فتلجأ الدولة إلى طلب هذه الرخصة من السلطة التشريعية في بداية تنفيذ هذه البرامج ثم تتحمل كل ميزانية مبلغاً معيناً لإتمام (credit de paiement) المشروع إلى غاية نهاية مدته.

ثانياً: مبدأ العمومية (الشمولية): le principe de l'universalité

يقضي مبدأ العمومية بتقديم عرض لجميع النفقات و جميع الإيرادات دون مقاصة، مهما كان طبيعتها أو مصدرها دون إجراء عملية المقاصة بين الإيرادات والنفقات ودون تخصيص إيراد لتغطية نفقة معينة. وتضمنت المادة 08 من قانون 17-84 "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، تستعمل موارد الدولة لتغطية

¹ Stéphanie Damarey , l'essentiel des finances publiques, Gualino 3 edition, france, 2015, p.41

نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تميز¹ والالتزام بهذا المبدأ يتيح لكل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية الوقوف على كافة المبالغ التي تنفقها و تحصلها فتستطيع بذلك مراقبة الانفاق الحكومي ومحاربة التبذير و تقييم الاداء و العمل على رفع الكفاءة .

وتم إدخال بعض المرونة (أو إستثناءات) على مبدأ العمومية لتستجيب ومتطلبات السير الحسن وأهمها:

- في حالة الهبات، فإن المبلغ الذي يوصى به الافراد المواهبون لغيات معينة كإقامة مراكز للطفولة المشردة، أو بناء السدود أو إقامة مسجد.... إلخ فانها تخصص في الموازنة لهذه الغيات نزولا عند رغبة الموصى بها.
- تخصيص حصيلة بعض الرسوم لتسديد دين عام، أو تخصيص بعض الايرادات لغاية إجتماعية و ثقافية و تربوية، وهذا معمول به في الموازنة الجزائرية ومثلها طوابع التطعيم التي تبيعها المدارس بمناسبة اليوم العالمي للصحة.
- أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة، التي تسرى على الاموال المخصصة للمساهمات أو إستعادة الاعتمادات. (procedure des rétablissements de credits)
- قد تخول الدولة لبعض مصالحها تخصيص إيراداتها لتغطية نفقاتها مثلما هو الحال بالنسبة للرسم المحصل من طرف شركة سونلغاز (taxe d'habitation) يتم إدراجه في حساب خاص لتمويل نفقات تهيئة المدن.

ثالثاً: مبدأ التخصص: le principe de spécialité

يوجب المبدأ بتوجيه الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية نحو مجالات محددة، ذلك أن المسيرين لا يمكنهم إستعمال الاعتمادات حسب رغبتهم، بل يتعين

¹ المادة 08 من قانون 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، مرجع سبق ذكره.

إحترام توزيعها. و يقضي بعدم تجاوز مبالغ الاعتمادات، ويتسم هذا المبدأ بمعنيين هما:

- تخصيص الاهداف (كفي): أن الاعتمادات توجه لتمويل النفقات المرخصة من طرف البرلمان وليس لنفقات أخرى.
- تخصيص السقف المحدد: إن الاعتمادات تكون له سقف محدد ولا يمكن تجاوزات.

إلا أن التصويت على الموازنة حسب القطاعات والوزارات لا يتم بالتفصيل، وإنما إجمالاً ، ويتم التوزيع على شكل فصول بموجب مرسوم التوزيع¹، ولكن هذا لا يخرج الحكومة من دائرة رقابة البرلمان لأنها ملتزمة بتفصيلها، هذه المراسيم المتضمنة توزيع الاعتمادات التسيير تنشر في الجريدة الرسمية في العدد الموالي للعدد المتضمن قانون المالية، والتي يكون النواب إطلعوا عليها ضمن الملف لمشروع قانون المالية² إلا أن المشرع اعترف بجوازها بعد أن تعددت إنتهاكات الاداريين لهذا المبدأ، لذلك تعرف قاعدة التخصيص أربعة إستثناءات:

1- النقل: يؤدي إلى تغير في طبيعة النفقة ضمن موازنة نفس الوزارة خلال السنة المالية لهذا لا يمكن النقل ضمن حدود الاعتمادات المفتوحة في الموازنة، كما لا يجوز النقل من فصل تقيمي أو وقتي لفائدة فصل متضمن إعتداد حصري، أيضاً لا يمكن النقل من فصول تتضمن أجور المستخدمين.

2- التحويل: يغير التحويل من المصلحة المكلفة بإنجاز النفقة دون تغير في طبيعة النفقة، لهذا لا تشكل التحويلات سوى إستثناء شكلياً على قاعدة التخصيص.

¹ المادة 20 من قانون 17-84 ، مرجع سبق ذكره.

² المادة 68 من قانون 17-84 ، مرجع سبق ذكره.

- 3- الاعتمادات الإجمالية:** و يقصد بها تلك الاعتمادات التي يتعذر توزيعها على الفصول أثناء التصويت عليها، كالأعباء المشتركة، حيث توجه في حينها بموجب مرسوم رئاسي، وتضم الأعباء المشتركة العناوين لأول و الثاني من نفقات التسير و هما: أعباء الدين العمومي، وتخصيصات السلطة التشريعية.
- 4- الأرصدة السرية:** تعتبر أموال عمومية، غير خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ولا قواعد الموازنة وتوجه لنفقات محاربة التجسس وتمويل الاحزاب.

رابعاً: مبدأ وحدة الموازنة: l'unité budgétaire

يقصد بمبدأ وحدة الموازنة أن تدرج كافة النفقات العامة و الإيرادات العامة في موازنة واحدة و من ثم تطبيق هذا المبدأ يعني عدم تعدد موازنات الدولة.¹

يسمح مبدأ الوحدة من التعرف وبسهولة علي حقيقة المركز المالي للدولة كما أنها تمكن أيضاً من التأكد من وجود أو عدم وجود توازن الموازنة العامة وهو ما يسمح للسلطة التشريعية من القيام بدورها في مناقشة مشروع الموازنة الجديدة، وهي متوفرة على كل المعطيات وعمليات الموازنة المنقضية إستناداً إلى كافة الإيرادات والنفقات تطرح أمامها في جدول واحد وعلى دفعة واحدة وليس في شكل موازنات متعددة مما يسهل على السلطة التشريعية مهمة القيام بعملية المراقبة والتعرف على التطلعات العامة للحكومة من خلال سياستها الانفاقية، رغم هذه الايجابيات المذكورة إلا أن الواقع العملي قد أفرز بعض الاستثناءات على المبدأ وأهمها:

- 1. الميزانية الملحقة:** ذلك أن هناك مرافق عمومية لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة و تزاوّل نشاطات تجارية أو صناعية، فتعتمد الدولة على منحها استقلال ماليا يخولها وضع موازنة خاصة بها تتضمن إيراداتها ونفقاتها على أن تكون ملحقة بموازنة الدولة و تسرى عليها جميع القواعد والاحكام

¹ د. خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص. 278

التي تسري على موازنة الدولة و إن كانت تصدر بقرار أو قانون خاص وقد عملت الجزائر بهذا الا ستثناء عند وضعها لموازنة ملحقه للبريد و المواصلات غير أنها ألغيت سنة 2002 عندما تم فصل مصالح البريد عن مصالح الاتصالات وتحويلها إلى مؤسستين ذات طابع صناعي و تجاري مستقلتين عن بعضها البعض.

2. **الحسابات الخاصة للخرينة:** وهي الحسابات التي تقيد فيها الاموال التي تدخل إلى خزينة الدولة بصورة مؤقتة و مثالها الاموال التي يدفعها المتعاقدين مع الدولة كأمانة و كضمان عن تنفيذ ما عهد إليهم به من مشروعات في الاجال وبالشروط المحددة أي أن هذه الاموال لا تدخل إلى خزينة الدولة بإعتبارها إيرادات و لا تخرج منها عند إعادتها الى أصحابها على أساس أنها نفقات . ونظرا للطبيعة المؤقتة لهذه العمليات، فإنها لا تقيد في الميزانية العامة للدولة، بل تفتح لها حسابات خاصة مستقلة عن ميزانية الدولة تدعي الحسابات الخاصة للخرينة. غير أن الأمور سرعان ما تطورت بالنسبة لهذه الحسابات الخاصة إذ أصبحت تستخدم في كثير من الاحيان لا ستقبال العمليات المالية ذات الطابع النهائي. ويصنف القانون 84-17 في المادة 48 الحسابات الخاصة الى خمسة أصناف:

- ❖ الحسابات التجارية.
- ❖ حسابات التخصيص الخاص.
- ❖ حسابات التسبيقات.
- ❖ حسابات القروض.
- ❖ حسابات التسوية مع الحكومات الاجنية.

3. **الموازنة المستقلة:** ذلك أن بعض المرافق داخل الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ولها موارد خاصة بها مستقلة بها وبدورها عن موازنة الدولة ولا تخضع للقواعد التي تخضع لها الموازنة العامة، ويتم إعتماها من طرف مجلس

إدارة المرفق، ولا يظهر رصيد الموازنة المستقلة في الموازنة العامة، إنما تحتفظ لنفسها بالوفرة الذي يتحقق لها في بعض السنوات و تسديد به ما قد يحدث لها من عجز في الموازنة سنة ما.

وإذا لم يكن ما لديها من وفر في الموازنة لتغطية العجز تعتمد إلى الاقتراض من الدولة أو من غيرها من الهيئات. وفي هذا الإطار يقول البروفسور (لوفنبرجر) " إن مبدأ الوحدة لم يعد يتلاءم والتطورات السياسية والاقتصادية التي طرأت على جميع الدول نتيجة ازديادها وتشعب وظائفها من هنا فلا مفر في رأيي من الخروج على قاعدة الوحدة أما أنصار الأستاذ (ترطابالوس) فيرون أن مبدأ الوحدة يسهل لفاحص الموازنة أن يتعرف وبنظرة سريعة على وضعية الموازنة ما إذا كانت متوازنة أو بها عجز أو فائض بمعنى أدق نتعرف على الوضع المالي الحقيقي للدولة وبتالي تكون قرارات السياسيين واقعية وموضوعية.

خامساً: مبدأ توازن الميزانية: le principe d'équilibre budgétaire

اعتبرت النظرية الكلاسيكية السائدة في القرن التاسع عشر توازن الميزانية مبدأ أساسيا.

ومقدسا في العلوم المالية فنادت بإلحاح بوجوب تعادل مجموع النفقات العامة مع مجموع الإيرادات العامة بإستثناء القروض وإصدار النقدي. ونظرا لتغير الدور الذي أصبحت تقوم به الدولة سواء تحت وقع الازمات الاقتصادية (و أهمها أزمة الكساد 1929) أوبتأثير الحربين الاولى والثانية أدى إلى عدم النظر إلى قاعدة توازن الميزانية بنفس نظرة التقليديين، وأصبح من المقرر الآن أنه يتعين التضحية بهذه القاعدة، وخاصة لا نتشال الاقتصاد القومي لدى وقوعه في حالة الركود. ومعني ذلك أنه أصبح يجوز في الفكر الاقتصادي الحديث الاتجاه إلى إحداث

عجز منظم في الميزانية وصولاً إلى تحقيق التوازن العام أي توازن الاقتصاد القومي. لأن توافر هذا المبدأ حسب هؤلاء يعتبر دليلاً على وجود سياسة محكمة ورشيدة. أما علماء المال المعاصرون إنشقوا هذا المبدأ لكونهم أصبحوا يولون إهتمامهم لتحقيق التوازن الاقتصادي الشامل عوض التوازن المالي المحض والمجرد. لذلك حطموا قداسة هذا المبدأ بل ذهب بعضهم إلى حد المطالبة بمبدأ العجز المنتظم.

المطلب الثالث: ضرورة تكيف ومواكبة المبادئ العامة مع عصرنة النظام الموازنتي (MSB) :

إن الميزانية العامة تعتبر المرآة العاكسة لدور الدولة في مختلف السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمالية فمن الطبيعي أن تطور دور الدولة يتبعه تطور مماثل في مبادئ الميزانية.

ولما كانت الميزانية تركز على الوسائل. حيث كان الهدف منها هو إنفاق الاعتمادات واحترام القوانين السارية المفعول في حين يهدف التوجه الجديد للميزانية إلى منطق النتائج وبالتالي إلى فعاليات ونجاعة النفقات وإستهداف تحسين المستوى المعيشي للفرد (IDH) وكذا إلى تحديد مسؤولية الاعوان أثناء التنفيذ الميزانية. ونظراً للضغوطات ومتطلبات التي تواجه الدولة بفعل ما تفرضه الهيئات والمنظمات الدولية (المنظمة العالمية للشفافية صندوق النقد الدولي) التي تتادي بالديموقراطية وإدماج المجتمع المدني في الشأن المالي فضلاً عن قلة الموارد وتعدد مجالات الانفاق كلها عوامل حتمت تعزيز المبادئ التقليدية، بمبادئ جديدة تستجيب لمقتضيات الحكم الراشد والتسيير العقلاني لنفقات العامة.

أولاً: مبدأ الشفافية:¹

I. **تعريف الشفافية:** تعني توفير المعلومات الكاملة والموثوقة المتعلقة بالنشاطات والاجراءات والقرارات والبيانات التي تتخذها الحكومات.

II. **مبادئ الشفافية:** يرتكز ميثاق الممارسات السلمية في مجال الشفافية المالية العامة على أربعة مبادئ عامة وهي:

1. وضوح الأدوار والمسؤوليات في عملية تنفيذ الميزانية .
2. إتاحة المعلومات للجمهور: يؤكد هذا المبدأ على أهمية نشر المعلومات المالية العامة و قوانين المالية والميزانية بوضوح.
3. علانية إعداد الميزانية وتنفيذها والابلاغ بنتائجها.
4. مانات صحة المعلومات يعني جودة وصحة البيانات المالية العامة.

III. طرق ودعم وتحسين الشفافية:

1. تفعيل دور المنظمات والهيئات الغير الحكومية في محاربة الفساد والحد من تبديد المال العام وكذلك وضع قوانين سهلة لانشاء جمعيات مدنية (المجتمع المدني) مختصة في محاربة الفساد.
2. تنمية القيم والوازع الديني في محاربة الفساد.
3. تكوين لجان نازهة في الادارات مثل لجان فتح الاظرفة ولجان مراقبة صفقات العمومية.
4. وضع ميثاق الموظفين (الاعوان) القائمين على تنفيذ الميزانية والعمليات المالية.

ثانياً: مبدأ النجاعة :

يهدف إلى تحسين فعالية ونجاعة القطاع العمومي وتعزيز جودة الخدمات العمومية من خلال توجيه الاجراءات الميزانية نحو بلوغ الاهداف المرجوة و تكمن

¹ دليل شفافية المالية العامة، 2007 ، ص.8

قداسة هذا المبدأ في إصلاحات الجديدة التي بشرتها فرنسا وتجسدت في قانون **LA LOLF** التي تم المصادقة عليه سنة 2001 من طرف البرلمان الفرنسي ودخوله حيز التنفيذ سنة 2006.

إلى جانب تحسين فعالية ونجاعة النفقات العمومية أي تحقيق النتا ئج، كما سيتم التوجه في هذا المجال من منطق الوسائل الذي يهدف إلى صرف الاعتمادات إلى منطق النتائج والذي يهدف نحو فعالية النفقات العمومية و إستهداف تحسين المستوى المعيشي للمواطن (**IDH**) (من صحة، تعليم.....).

ويعتبر مبدأ النجاعة مبدأ أساسي في التشاور العمومي لتجسيد الديمقراطية التشاركية مطالب بانتاج سياسات ناجعة وذا تأثير إيجابي و فعال.

ثالثاً: مبدأ المساءلة:¹

مبدأ المساءلة في الادارة يقتضي أن تكون لدى الشخص الصلاحيات التي تمكنه من أداء عمله والتي من الممكن على أساسها مساءلته عن عمله.

إن فكرة المساءلة فكرة قديمة في المجتمعات وركيزة من ركائز ترسيخ الشفافية في سلوك أفراد المجتمع لتمتد فتشمل بعد ذلك مساءلة الحكومات والادارات والمؤسسات، بل يمكن القول بأن مبدأ المساءلة في الادارة العامة سوف يظل من الموضوعات التي تستحق الاهتمام المحدد خلال موجات إصلاحات الادارية

المستقبلية و خاصة الاصلاحات الميزانية (**MSB**)، المستلهم من **LA LOLF**

يرجع مصطلح المساءلة لفظ الحساب، ويعني مضمون هذا لفظ أن الشخص لا يعمل لنفسه فقط بل أنه مسؤول أمام الغير.....

وهناك العديد من التعاريف من المساءلة نذكر منها مايلي:

تعريف المساءلة على أنها : " تمكين المواطنين وذوي العلاقة من أفراد والمنظمات الغير الحكومية من مراقبة ومحاسبة الموظفين العموميين من خلال

¹¹ دليل شفافية المالية العامة، 2007، ص.68

القنوات والادوات الملائمة دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل العمل أو الاساءة اليه بغير سند.

كما يمكن استخلاصه من خلال التعريف السابق أن مفهوم المساءلة يدور حول دوي العلاقة في الحصول على المعلومات لازمة عن أعمال المسؤولين فيما يتعلق بإدارة مصالحها ومطالبتهم بتقديم التوضوحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام مواردهم و كيفية صرفها.

رابعاً: الرقابة والمساءلة والعلاقة بينهما:

الرقابة هي عملية تمارسها هيئة الرقابة على تصرفات أجهزة السلطة التنفيذية للاموال العمومية من خلال التدقيق الفحص والمراجعة والمتابعة والبحوث التقييمية لضمان صحة هذه التصرفات وتحسين كفاءتها والخاصة فيما يخص إستعمال الموارد المالية ومطابقة الانجازات المحققة مع الاهداف المرسومة مما يؤدي إلى صيانة هذه الاموال (استخراج الفروقات ودراساتها).

و بغض النظر عن وجود رقابة أو مساءلة أن الدولة وجدت لتقديم خدمة تظهر محسوسة على أرض الواقع من خلال مشاريعها و تصرفاتها وسيحكم الجمهور مالم أدت الدولة دورها أم لا، وهو مايسمى مبادلة مع ملاحظة وجود فوارق نتيجة ظروف متعددة في المبدأ فعالية أو عدم عقالية أو عدم فعالية هذه المساءلة. و معنى ذلك أن المساءلة موجودة سواء وجدة الرقابة أو لا توجد، الا أن الرابط بين المساءلة والرقابة جاء لاضفاء الفعالية على مضمون المساءلة من خلال الرقابة.

1. لتحسين ودعم المساءلة: جاء إعلان طوكيو مخصصا لمبادئ الهيئات العليا للرقابة المالية في دعم المساءلة العامة وقد يتضمن الإعلان جملة من مبادئ لدعم المساءلة نجملها فيما يلي:

1. تحديد ووضوح الاهداف التي يمكن بواسطتها تقديم البرامج والاستثمارات لكي تؤدي إلى سهولة عملية التحليل والمراجعة لنتائجها.
2. وضع قواعد ومعايير مرضية لقياس أداء من قبل السلطات الحكومية وممارسة وظيفة المراجعة والاشراف على نطاق واسع.
3. ضمان الرقابة على السياسات والأستراتيجيات المتعلقة بالتنمية والبرامج المحددة لانجاز الاهداف.
4. التعاون بين هيئات الرقابة والمخططين والهيئات التنفيذية وتقديم النصح والتوضيحات لهم لدعم التغيير.
5. المحافظة على إستقلال هيئات الرقابة وموضوعيتها ومصادقيتها.

المطلب الرابع: دورة الميزانية العامة العامة:

- تمر الموازنة العامة للدولة بأربعة مراحل مختلفة هي على النحو التالي:
1. مرحلة التحضير والاعداد
 2. مرحلة التصويت (الاعتماد)
 3. مرحلة تنفيذ
 4. مرحلة المراجعة والرقابة.

أولاً: مرحلة التحضير والاعداد

في هذه المرحلة تقوم الوزارة أو الجهة المنوط بها والمختصة بأعداد الموازنة العامة بعملية التحضير لها، ويقوم بالاعداد لمشروع الموازنة العامة وزارة يطلق عليها وزارة المالية ، والتي تكون مسؤلة عن إعداد الموازنة وتقديمها للمصادقة من جانب السلطة التشريعية حيث تعد مشروع وتعرضه علي مجلس الوزراء، ثم تقدمه الحكومة إلى السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان لمناقشته وإعتماده.

ويلاحظ أن إعداد الموازنة العامة يعتبر عملاً إدارياً تماماً وبالتالي يختص به السلطة التنفيذية أي الحكومة ويرجع ذلك إلى العديد من المبررات:

1. الحكومة (السلطة التنفيذية) هي المسؤولة عن تنفيذ الميزانية، فمن الطبيعي أن تتولي عملية إعداد لأنها ستحاول أن تكون واقعية ودقيقة حتي يمكن تنفيذها دون معوقات كان يمكن تجنبها في مرحلة الإعداد.
2. من يتولي تنفيذ البرنامج يتولي أيضا إعداده ليكون مسؤولا عليه بصورة كاملة، إذ لا يجوز سؤال السلطة التنفيذية عن سياسة لم تضعها بنفسها، بل فرضت عليها.
3. بالإضافة إلى هذه الاعتبارات، هناك محاذير تتعرض لها الموازنة في حالة إعدادها من قبل السلطة التشريعية (النواب) الذين لهم سياستهم الانتخابية، التي قد تلعب دورا في تخصيص الاعتمادات لكسب تأييد الناخبين على حساب المصلحة العامة.

ثانياً: مرحلة التصويت (الاعتماد)

المبدأ الجاري به العمل في معظم الدول أن لا تكون ميزانية الدولة والحسابات الأخرى قابلة لتنفيذ إلا بعد التصديق عليها أو إقرارها من طرف السلطة التشريعية. ويهدف هذا الإجراء إلى تمكين البرلمان من منح ترخيص إلى السلطة التنفيذية للقيام بعملية تحصيل الموارد وصرف النفقات. وعرف هذا المبدأ أول تطبيق له بأنكلترا سنة 1689 و إنتقل إلى فرنسا في سنة 1789.

كرست الجزائر هي الأخرى هذا المبدأ الذي مر بعدة مراحل تماشيا مع المراحل التاريخية التي عرفها النظام الدستوري الجزائري.

وردت القواعد المتعلقة بالمصادقة على الميزانية العامة في الدستور أولا، ثم في القانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984 و القانون العضوي المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة الصادر في 08 مارس 1999.¹

¹ القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما، الجريدة الرسمية العدد: 15

1. الكيفيات التي يعرض بها قانون المالية على البرلمان

فور مصادقة مجلس الحكومة ثم مجلس الوزراء على المشروع التمهيدي لقانون المالية، تقوم الحكومة بإيداع مشروع هذا القانون لدى مكتب الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) الذي يحيله بدوره على اللجان الدائمة المعنية قبل مناقشته من طرف المجلس في جلسة عامة.

ولتمكين البرلمان من أداء وظيفته علي أحسن وجه كان لابد من منحه متسعا من الوقت لدراسة المشروع و مده بالمعلومات الضرورية في المجال المالي. ولتحقيق هذا الغرض بادر النواب في سنة 1989 بتعديلين أدخلوا على المادتين 67 و 68 من القانون المتعلق بقوانين المالية والتي تتضمن مضمون مشروع قانون المالية وكيفيات عرضه على البرلمان¹. لقد حددت المادة 67 بعد تعديلها تاريخ 30 سبتمبر من السنة المالية المعنية كحد أقصى للحكومة لايداع مشروع قانون المالية. كما حددت نفس المادة مضمون قانون المالية الذي يجب أن يحتوي جزأين متباينين:

يتضمن الجزء الاول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية بالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها في المخطط السنة للتنمية، ويقترح في الجزء الثاني:

_ المبلغ الاجمالي الاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير وعلى كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية.

_ المبلغ الاجمالي للنفقات بالرأسمال.

_ الترخيصات الاجمالية للايرادات و النفقات .

¹ القانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يعدل و يتم القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية رقم 01، لسنة 1989.

_الاجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخرينة.
كما تتص نفس المادة على وجوب التميز في مشروع قانون المالية بين
الاحكام التشريعية الدائمة والاحكام ذات الطابع المؤقت.ويعد كل حكم يقترح دون
تحديد مدة تطبيقه صراحة حكما ذا طابع دائم. و أوجبت المادة 68 من جهتها على
الحكومة أن ترفق مشروع قانون المالية بالوثائق التالية :

-تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي و المالي و الناتج المحصل عليها وأفاق
المستقبل مبرزا على الخصوص وضعية تقديرات الايرادات بالعملة الصعبة المحررة
بالدينار و مشروع توزيعها على النفقات.

- ملحقات تفسيرية تبين خاصة ماييلي:

-التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب وتقديرات حواصل الموارد
الاخري.

-توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل ويكون مرفقا عند
الاقتضاء بتقييم حول تكاليف الخدمات.توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط
السنوي للتنمية حسب كل قطاع.

- قائمة الحسابات الخاصة للخرينة يبين مبلغ الايرادات والنفقات والمكشوفات
المقررة لهذه الحسابات.

- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية

- مشروع قانون المتضمن قانون ضبط الميزانية للسنة المالية.

II. مناقشة مشروع قانون المالية:

تجري مناقشة المشروع بالنسبة للغرفتين، أولا على مستوى اللجان وخاصة
منها اللجنة المكلفة بالمالية، ثم على مستوي الغرفة في جلسة عامة.

1. مناقشة المشروع على مستوى اللجان

لغرفتي البرلمان عدة لجان، تختص كل واحدة منها في نشاط معين، وأهم هذه اللجان لجنة التخطيط و المالية التي تدرس مشروع الميزانية وسائر المشاريع المالية قبل عرضها على الغرفة في جلسة عامة. ويتمثل دورها في دراسة مدققة للمشروع تمهيدا للمناقشات التي سيقوم بها النواب في الجلسة العامة. وبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني تحضير التعديلات الواجب إدخالها على المشروع.

وحتى تتمكن هذه اللجنة من القيام بمهمتها على أحسن وجه يرخص لها القانون من أن تطلب من الوزراء أو مساعديهم كل ما تحتاجه من إيضاحات ومعلومات وأرقام وإحصائيات. كما يمكنها أن تستدعي رئيس الحكومة أو وزير المالية أو أي وزير آخر لحضور جلساتها¹ وهذا تكريسا لمبدأ المساءلة، لذلك فإن الدراسة الحقيقية تجري داخل اللجان وليس في الجلسة العامة.

يحق للجنة المتخصصة للمجلس الشعبي الوطني ولنوابه وللحكومة تقديم إقتراحات أو تعديلات عن مشروع قانون المالية، وهي الصلاحية التي لا يتمتع بها أعضاء مجلس الأمة.

2- مناقشة المشروع في جلسة عامة.

تجري دراسة مشروع قانون المالية على مرحلتين متتاليتين: المناقشة العامة والمناقشة التفصيلية (مادة مادة) . و يشرع في المناقشة بالاستمتاع إلى ممثل الحكومة وهو وزير المالية عادة الذي يوضح للنواب سياسة الحكومة المالية والاسباب التي حملتها على وضع المشروع في الشكل المعروض. وتقدم بعد ذلك مقرر اللجنة المالية لينتلو تقريره الذي يحل فيه مشروع الميزانية ويشرح أسباب التعديلات التي تقترحها اللجنة عندما يتعلق الامر بالغرفة الاولى، ثم يتدخل النواب

¹ المادة 27 من القانون العضوي المؤرخ في 08 مارس 1999 السالف الذكر.

بعد ذلك ليبدوا بأرائهم في المشروع ومن خلالها في سياسة الحكومة الاقتصادية والاجتماعية. وبعد المناقشة ينتقل النواب إلى التصويت.

ويمكن أثناء المناقشة العامة ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة التابعة للمجلس الشعبي الوطني إقتراح تعديلات خلال المناقشة. غير أن إقتراحات اللجنة تخضع لقيود نصت عليها المادة 121 من الدستور: "لا يقبل إقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها". ويرجع سبب هذا القيد ميول النواب لأسباب إنتخابية إلى تخفيض الضرائب أو الرفع من حجم النفقات تاركين للحكومة مهمة إيجاد مصادر جديدة لتمويل النفقات التي بادروا بها أو لتعويض الموارد المخفضة.

3- التصويت على مشروع الميزانية وقانون المالية

يجرى التصويت على موارد الميزانية بصفة إجمالية. طبقا للاحكام المنصوص عليها في المادة 70 من قانون 1984. تختلف هذه القواعد بحسب نوعية العمليات المالية.

- التصويت على العمليات المرتبطة بالميزانية العامة للدولة: يتم التصويت على موارد الميزانية بصفة إجمالية.

وفيما يخص النفقات يصوت على نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية، كما يصوت على نفقات التجهيز الموزعة حسب كل قطاع.

- التصويت على العمليات المالية الأخرى: يجرى التصويت في شكل إجمالي:

-رخص تمويل الإستثمارات.

- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخرينة.

- التصويت على قانون المالية: يجرى التصويت على قانون المالية مادة مادة ثم التصويت على النص كاملا. ويكون التصويت بأغلبية العادية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، بأغلبية الثلاثة أرباع أعضائه فيما يخص مجلس الأمة.¹

4- حالة عدم التصويت قانون المالية في المواعد

إذا لم تتحقق المصادقة على الميزانية و قانون المالية قبل فاتح جانفي من السنة المالية المعتبرة، وضع المشرع الجزائري حولا ورد النص عليها في المادة 69 من قانون 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ، ثم أضاف المؤسس الدستوري حلا جديدا.

- الحل التشريعي: يختلف الحل التشريعي باختلاف نوعية العمليات المالية.

❖ الميزانية العامة للدولة: يواصل تنفيذ إيرادات و نفقات الميزانية حسب الشروط التالية:

- بالنسبة للإيرادات: طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

- بالنسبة لنفقات التسيير: في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للسنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.

- بالنسبة لاعتمادات التجهيز: في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع.

¹ المادة 120 من الدستور.

-الحسابات الخاصة للخرينة: يواصل تنفيذها طبقا للاحكام التشريعية والتنظيمية التي كانت تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة.

• **الحل الدستوري:** رغم هذه الحلول التشريعية لتسوية المشاكل المترتبة عن التأخير في التصويت على الميزانية، أوجب الدستور 1996 على البرلمان من أن يصادق على قانون المالية خلال مدة أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه.¹ وفي حدود هذه الاجال منح القانون العضوي للمجلس الشعبي الوطني مدة 45 يوما للتصويت على قانون المالية. وفي حالة خلاف بين الغرفتين يمنح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية أيام للبت في شأنه.²

وإذا إنقضت مدة 75 يوما دون الحصول على المصادقة على قانون المالية يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية.³

ثالثاً: مرحلة التنفيذ

بعد إنتهاء السلطة التشريعية من إعتماد الموازنة العامة يتم إقرارها ونشرها قبل أن تصبح صالحة للتنفيذ. وتتولي السلطة التنفيذية بكافة أجهزتها الإدارية مسئولية تنفيذ الموازنة كما اعتمدتها السلطة التشريعية، حيث تقوم بتحصيل الايرادات المقدرة وصرف الاعتمادات المقررة. فتتولي مختلف الوزارات والمصالح والهيئات الحكومية تنفيذ البرامج المقررة وتقديم الخدمات التي تقع في نطاق أعمالها مع مراعات الكفاءات الفنية في التنفيذ، انخفاض تكاليفه وعدم تعدي سقف الاعتمادات المخصصة لها.

¹ المادة 120 فقرة 07 من دستور 1996.

² المادة 44 من القانون العضوي السالف الذكر.

³ المادة 120 فقرة 07 من دستور 1996 و المادة 44 من القانون العضوي السالف الذكر.

رابعاً: مرحلة الرقابة والمراجعة.

تتحقق الرقابة المالية للسلطة التشريعية عن طريق قيامها بمناقشة مشروع الميزانية العامة قبل المصادقة عليها و ذلك للتأكد من إستخدام الاموال العامة في الصالح العام، وتتواصل عملية الرقابة عند تنفيذ الميزانية وذلك للتأكد من أنها لا تتحرف عن السياسة المسطرة، وأن الاعتمادات التي تم إقرارها تستخدم في الأغراض التي أدرجت من أجلها. وسنتناول هذه المرحلة بتفصيل في المبحث الخاص بالرقابة.

المطلب الخامس: مختلف قوانين المالية

لقد نصت المادة 02 من قانون 17/84 السالف الذكر: يكتسي طابع قانون المالية:

✓ قانون المالية و قوانين المالية التكميلية والمعدلة (بكسر الدال)

✓ قانون ضبط الميزانية.

كما عرفت المادة 03 من نفس القانون " يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة وأعباءها وكذا الوسائل المالية الاخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الانمائي السنوي." و المادة 04 التي عرفت القوانين المعدلة كمايلي " يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة ، ودون سواها ، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية."

وأخيرا المادة 76 من قانون 17/84 التي عرفت كذلك قانون ضبط الميزانية " يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية ، المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الاحكام القانونية السارية علي ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، مرفوق بمايلي:

1. تقرير تفسيري يبرز الشروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة.
2. جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها و رخص تمويل الاستثمارات المخططة. و في نفس السياق تنص المادة 77 علي مايلي " يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل علي مايلي:
1. الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين الايرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة.
2. النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.
3. نتائج تسير عمليات الخزينة.

المبحث الثاني: جذور وماهية النفقة العامة

نرى أن نظرية النفقة العامة شهدت تطورا موازي مع تطور الدولة لأنها المرآة العاكسة لسياسة الدولة، وكلما كانت سياسة الدولة رشيدة كلما كانت ميزانية الدولة رشيدة بالتبعية، وذلك ليس سوى ترجمة للمقولة الشهيرة «أعطني سياسة حسنة أنشئ لك نظاما ماليا حسنا.

"Faites-moi de la bonne politique, je vous ferais de bonne finance".¹

فالنفقة العامة حساسة لأحداث السياسة التي تطبع نشاط الدولة وعليه يمكن القول على أنها: "النفقة العامة بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"² وعليه ووفقا لهذا التعريف يمكن اعتبار النفقة العامة ذات أركان ثلاثة:

1. النفقة العامة كم قابل للتقويم النقدي "مبلغ نقدي"

¹ ديسنوري عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص.06.
² أعرم يجباوي، النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2003، ص.27.

2. النفقة العامة يأمر بها شخص عام (الحكومة أو الجماعات المحلية)

3. النفقة العامة تستهدف إشباع حاجة عامة «تحقيق نفع عام»

ولهذا سوف نتطرق في مبحثنا الأول هذا إلى أربعة مطالب.

ففي المطلب الأول نتناول فكرة العلاقة التي تربط الدولة عن طريق الإنفاق العام عبر الأزمنة.

وفي المطلب الثاني ركزنا على شكل النفقة العامة وهو الركن الأول من أركان النفقة أما المطلب الثالث تطرقنا إلى مصادر النفقة وهو الركن الثاني أما المطلب الرابع والأخير فتطرقنا فيه إلى أهداف النفقة العامة.

المطلب الأول: الدولة وسياسة الإنفاق العام

نرى أن نظرية النفقات العامة قد شهدت تطورا موازي مع تطور الدولة ففي ظل الدولة الحارسة (دولة الدركي) كان دورها جد ضيق، إذ كان ينحصر في وظائف قلة وهي الأمن الداخلي، الخارجي القضاء وتسيير المرافق الأساسية. و كان دور النفقات العامة في ذلك الوقت يقتصر على تحقيق هذه الأغراض فقط والذي انعكس على دراسات الاقتصاديين والماليين.

لم يعط التقليديون أهمية كبيرة لدراسة النفقات العامة حيث كانوا يتناولونها من الناحية القانونية دون البحث في طبيعتها وآثارها في حياة المجتمع الاقتصادية والسياسية، ولذا كان حجم النفقات العامة يتحدد بالقدر اللازم للوفاء بالحاجات العامة وكان تحصيل الإيرادات العامة بالقدر الذي يمكن تغطية حجم النفقات اللازمة، ولذلك ففي ظل النظرية التقليدية (الكلاسيكية) كانت الدولة تقدر مبدأ توازن الميزانية.

بل وأكثر من ذلك كان ينظر إلى نفقات الدولة باعتبارها نفقات للاستهلاك العام الذي كانت تقوم به الدولة وهي بصدد تحقيق دورها الضيق في حياة الأفراد وهو ما يقابل الاستهلاك الخاص المتمثل في الإنفاق الخاص بالأفراد لإشباع حاجاتهم الخاصة، ومن ثم فالإنفاق العام في ذلك الوقت كان ذا طابع حيادي لا يمس الهيكل الاقتصادي والاجتماعي داخل الدولة.

ويقصد بالنفقة المحايدة تلك التي لا تؤثر على الحياة الاقتصادية والاجتماعية بمعنى أنها لا تؤثر على الدورة الاقتصادية في الإنتاج والاستهلاك والتوزيع¹، ولكي تحقق النفقة هذا الدور فإنه يفترض أمرين هامين: ضغط النفقات إلى أقصى حد ممكن من جهة، وتقليل حجمها وتثبيتها من جهة أخرى، ومن ثم كان دور النفقة العامة دوراً سلبياً أو كما يطلق عليها من قبل التقليديين بالنفقة المحايدة.

وقد اختلف الوضع في ظل التطور الحديث للدولة حيث لم تصبح الدولة مجرد حارسة بل تدخلت بصورة كبيرة ومتزايدة في النشاط الاقتصادي مما أدى إلى زيادة أهمية الإنفاق العام من أجل مواجهة زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي مستخدمة في ذلك مختلف أدوات المالية العامة. وعليه بدأ اهتمام علماء الاقتصاد بدراسة وتحليل طبيعة النفقات العامة وتقسيماتها وحدودها وضوابط الإنفاق العام وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، وأصبحت النفقات العامة أداة فعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق التوازن المطلوب بين الأفراد.

وقد ترتب على هذا التطور في الفكر المالي والاقتصادي الخروج عن مبدأ تقديس توازن الميزانية وأصبح من الممكن زيادة الإنفاق العام لتحقيق أهداف الدولة المتعددة، بل أصبح من الممكن حدوث عجز في الميزانية نتحكم فيه، وبذلك فإن

¹ د. سوري عدلي ناشد ، مرجع سبق ذكره، ص. 24.

الفكر المالي الحديث أصبح ينظر للنفقة العامة نظرة مختلفة تماما، فهي نفقة إيجابية، الهدف منها تحقيق آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية ومالية.

وتتمثل النفقات العامة كأداة من أبرز أدوات التدخل الفعال للدولة، وتعددت أشكال تدخلها في هذا المجال من إعانات تمنحها للأفراد المعوزين لدمجهم في المجتمع ودفع الاستهلاك أو لمشروعات معينة ضخمة.

المطلب الثاني: شكل النفقة العامة

عرفنا أن الدولة وغيرها من الأشخاص العامة تقوم بالإنفاق من أجل إشباع الحاجات العامة فهي تنفق أولا من أجل الحصول على سلع وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة، وهي تنفق ثانيا لشراء ما يلزمها من الأموال الإنتاجية للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها وهي تنفق أخيرا لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها وكذا دفع المعاشات...الخ

مما لا شك فيه أن استخدام الدولة للنقد هو أمر طبيعي ويتمشى مع الوضع القائم في ظل الاقتصاد النقدي تقوم به جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، ومن ثم تصبح النقود هي وسيلة الدول للإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد.

وبالرغم من أن الإنفاق العام قد ظل لفترة طويلة من الزمن يتم في صورة عينية كقيام الدولة بمصادرة جزء من ممتلكات الأفراد، أو استيلاء جبرا على ما تحتاجه من أموال ومنتجات دون تعويض أصحابها تعويضا عادلا أو إرغام الأفراد على العمل بدون أجر (السخرة) إلا أن هذا الوضع قد اختفى بعد انتهاء مرحلة اقتصاد المقايضة أو كما يسمى بالتبادل العيني؟، وبعد أن صارت النقود هي الأداة الوحيدة في التعامل والمبادلات والسؤال الذي يطرح نفسه هنا لما يعد الإنفاق النقدي أفضل صور الإنفاق على الإطلاق؟

ترتكز الإجابة هنا على عدة دعائم أساسية:

1. إن استعمال الدولة للنقود في عملية الإنفاق يسهل ما يتطلبه النظام المالي الحديث من ترسيخ مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها وفقا للأحكام والقواعد التي تحقق حاجات الأفراد العامة، أضف إلى ذلك أن الرقابة على الإنفاق العيني يشكل صعوبة كبيرة نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق.¹
2. يؤدي الإنفاق العيني إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف العامة بين الأفراد.
3. إن الإنفاق العيني يثير العديد من الإشكالات الإدارية والتنظيمية ويؤدي إلى سوء في التدقيق وقد يؤدي إلى انحياز بعض الأفراد وإعطائهم مزايا عينية دون غيرهم ونتيجة للأسباب والعوامل السالفة الذكر فإن النفقات العامة دائما تأخذ صورة نقدية.

المطلب الثالث: مصادر النفقة العامة

يتحدد الطابع العام للنفقة إذا صدرت عن شخص معنوي عام، ويعتبر شخصا معنويا عاما الشخص القانوني الذي تحكمه قواعد القانون الإداري (الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العامة)، ويترتب عن ذلك أن النفقات التي تصدر عن شخص يخضع للقانون الخاص (الأفراد والشركات التجارية) لا تعد نفقات عامة حتى ولو كان الغرض منها تحقيق المصلحة العامة (بناء مدرسة أو تعبيد طريق)² ولكن السؤال الذي يطرح هو: هل النفقات التي صدر عن الدولة عندما تتولى النشاط الاقتصادي تعتبر نفقات عامة أم نفقات خاصة؟

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص. 67.

² أ.م.ر. يحيوي مرجع سابق؛ ص 31

وقد استند الفكر المالي في سبيل تحديد طبيعة هذا الإنفاق إلى معيارين أحدهما قانوني والآخر وظيفي¹.

أولاً: المعيار القانوني

وهو المعيار الكلاسيكي، ويرتكز على الطبيعة القانونية للشخص المنفق. بمعنى آخر أن النقطة الأساسية هي الشخص القائم بالإنفاق أيا كانت طبيعة هذا الإنفاق، فإذا كان من أشخاص القانون العام، فإن النفقة تعد عامة أيا كان الغرض منها، فإذا كان من لأشخاص القانون الخاص (الشركات التجارية، الأفراد) فإن النفقة تعتبر خاصة بغض النظر عما تهدف إليه من أغراض. فيعتبر الإنفاق عاما إذا صدر عن شخص معنوي عام، ويعتبر شخصا معنويا عاما الشخص القانوني الذي تحكمه قواعد القانون الإداري كالدولة وفروعها السياسية والجماعات المحلية (البلدية والولاية) بما يتوفر لديها من سيادة و سلطة آمرة²، وبذلك لا تعتبر نفقات عامة، تلك النفقات التي يقوم بها شخص من أشخاص القانون الخاص ، المعنوية أو الطبيعية حتى إذ كان الغرض منها تحقيق منفعة عامة وعلى سبيل المثال اذا قام شخص ببناء مدرسة وتبرع بها أو أهداها للدولة كما ذكرنا سالفا فبالرغم من كون الهدف هو تحقيق المنفعة العامة إلا أن الإنفاق قد صدر من شخص خاص والأموال خرجت من ذمة شخص خاص وليس عام وبالتالي لا يعد الإنفاق هنا إنفاقا عاما.

ومن تم أصبح هذا المعيار نوعا ما عاجزا عن تحديد طبيعة النفقة العامة هذا راجع لتشابك وظيفة ومهام الدولة، حيث تغيرت صفتها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ومنتجة لذلك استنتج بعض المختصين في المالية العامة إلى اقتراح معيار

¹ Maurice DUVERGER : « Institutions financière » , Paris, 1975,Page 44-49.

² أ عمر يحيوي، مرجع سابق، ص.30.

آخر يتناسب مع توسع نشاط الدولة باعتبارها دولة منتجة تقوم بنفس أنشطة الأفراد ويعتمد على الوجهة الوظيفية والاقتصادية للشخص الذي تصدر عنه النفقة العامة .

ثانياً: المعيار الوظيفي **Le critère fonctionnel**

ويرتكز هذا المعيار أساساً على الطابع الوظيفي والاقتصادي للشخص المنفق وليس على الشكل القانوني لصاحب النفقة.

ومن هنا لا يمكننا اعتبار جميع النفقات الصادرة عن الأشخاص العامة نفقات عامة ، ما عدا تلك الأنشطة والمهام التي تقوم بها الدولة والمستمدة من سلطتها وسيادتها على إقليمها، أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة وتمثل النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة فإنها تندرج في صف النفقات الخاصة فيقول الدكتوران حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش "...أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو السلطات العمومية الأخرى في ظروف مماثلة لظروف الأفراد والهيئات الخاصة فتعتبر مشابهة للنفقات الخاصة: نفقات مصالح الماء والكهرباء استثمار المناجم وبعض الصناعات الأخرى...الخ، وهذه النفقات لا تختلف بشيء من الناحية الاقتصادية عن النفقات الخاصة"¹

كل ما يمكن قوله عن هذا الادعاء هو انه يتعارض مع فكرة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي.فالدولة عن طريق المؤسسات العامة ذات طابع صناعي والتجاري تتولى نشاطا اقتصاديا الغرض منه تحقيق المصلحة العامة.وبالتالي فان النفقات التي تقوم الدولة لبلوغ هذه الغاية تعد نفقات عامة.

وعلى العكس من ذلك فتعتبر النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة المفوضين من قبل الدولة في استخدام سلطتها، نفقات عامة بشرط أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة لاستخدام هذه السلطة.

¹ حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود، بيروت، 1995، ص.287.

فإذا قاموا بهذه النفقات باعتبارهم سلطة عامة أي مزودة بالأدوات التي يمنحها التشريع الإداري لأشخاص القانون العام، فتعتبر النفقات هنا نفقات عامة، أما إذا قاموا بتسيير هذه الأموال وأنفقوها على طريقة الأفراد العاديين فإن النفقة تعتبر نفقة خاصة.

وبناء على ما تقدم واستنادا للمعيار الوظيفي نستنتج أن النفقات العامة قد لا تصدر من طرف أشخاص القانون العام فقط بل قد تصدر كذلك من جانب أشخاص القانون الخاص.

ومن خلال كل ما ذكرناه، فإنه يجب التوسع في تعريف النفقة العامة بحيث تشمل كافة النفقات التي تقوم بها الدولة أو مؤسساتها العامة، الوطنية والمحلية، بغض النظر عن الصفة السيادية أو السلطة الآمرة أو بطبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق لما في ذلك من مواكبة لتطور دور الدولة وتوسعه¹

المطلب الرابع: هدف النفقة العامة

لتكون النفقة عامة يجب أن يكون الغرض منها تحقيق النفع العام أو إشباع حاجة عامة ويعرف بعض الكتاب الحاجات العامة بأنها تلك التي تقوم السلطة العامة بإشباعها² لكن هذا التعريف قاصر لأنه لا ينطوي على المعيار الذي بموجبه نتعرف على أن الحاجة عامة أو خاصة، وذهب كتاب آخرون إلى القول بأن الحاجات العامة هي ما تحس الجماعة بضرورة إشباعها.

وقد جرى علماء المالية العامة على تقسيم الحاجات العامة إلى حاجات اجتماعية وحاجات مستحقة أو جديرة الإشباع.

¹ ديسوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص.33.

² أعرم يحيوي، مرجع سابق، ص.33.

فتعتبر حاجات اجتماعية تلك التي يكون إشباعها بالسلع والخدمات يتم توفيرها للجميع، سواء دفعوا المقابل أو لم يدفعوا، ومن أمثلة ذلك: الأمن، العدالة، تعبئة الطرقات، بناء المدارس والمستشفيات...الخ، أما الحاجات المستحقة أو الجديرة بالإشباع فهي تلك المشبعة عن طريق سلع وخدمات من الضروري أن يدفع المستفيد منها ثمنها ومن أمثلة ذلك: خدمات النقل والسكن والماء والكهرباء...الخ.

للعلم فإن الحاجات العامة مسألة سياسية يخضع تقديرها لنظام الحكم.

ففي النظام الدكتاتوري يقدر الدكتاتور ما هو حاجة عامة وفي نظام الحزب الواحد تختص اللجنة المركزية للحزب بتحديد الحاجات العامة وفي النظام الديمقراطي يحدد الحاجات العامة بطريق التصويت، أضف إلى ذلك المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لها دور كبير في تحديد الحاجات العامة مهما كان نظام الحكم.

وقد أحاط المشرع النفقات العامة برقابة صارمة حتى يكون غرضها الفعلي هو إشباع الحاجات العامة سواء أثناء رصدها في الموازنة أو عند صرفها الاعتمادات المالية (رقابة برلمانية ورقابة مالية).

المبحث الثالث: تقسيم النفقة العامة

يقصد بها محاولة جمع أنواع من النفقات تتشابه مشتملاتها وتستند إلى أساس منطقي في أقسام متميزة ومستقلة وبالرغم من الصعوبات التي واجهت كتاب المالية العامة في هذا الصدد، إلا أنها تمثل أهمية كبيرة في تحديد طبيعة الإنفاق وآثاره وأغراضه. كما يسهل هذا التقسيم من مهمة المحللين الماليين في معرفة مقدار ما تتفقه الدولة على كل نشاط ومن ثم يحدد الاتجاهات الاقتصادية التي تتبناها الدولة

في كل فترة، أضاف أنه يسمح للسلطات التشريعية (البرلمان) وأجهزة مراقبة أخرى من إجراء رقابة فعالة ودقيقة على الجانب المالي لنشاط الدولة.

ومن أهم التقسيمات العلمية والاقتصادية التي تستند إلى معايير واضحة ودقيقة حيث ارتأينا أن نقسم النفقات إلى:

المطلب الأول: تقسيم النفقات العامة من حيث الأغراض المباشرة لها (الغائية)

المطلب الثاني: النفقات العادية والغير عادية (معياري الدورية)

المطلب الثالث: النفقات التحويلية والنفقات الحقيقية

المطلب الرابع: النفقات المحلية والنفقات الوطنية

المطلب الأول: تقسيم النفقات العامة من حيث الأغراض المباشرة لها (الغائية)

تنقسم النفقات العامة وفقا للغرض منها إلى ثلاث نفقات أساسية وهي:

أولاً: النفقات الإدارية

وهي النفقات الضرورية لقيام أجهزة الدولة بمهامها المختلفة دون أن تدر أية ثروة للاقتصاد مثل: أجور الموظفين، نفقات الصيانة واقتناء لوازم الإدارة، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وتوفير العدالة فيما بينهم، وتنظيم الشؤون السياسية لهم وتطلق على هذه النفقات أيضا تسمية النفقات الجارية.

ثانياً: النفقات الاجتماعية

وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة والتي تتمثل في الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد. وذلك عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والصحة للأفراد وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات المحرومة¹ (إعانات الأسر كبيرة العدد تحدد ذات الموارد المحدودة، منح إعانات للعاطلين).

ثالثاً: النفقات الاقتصادية

يقصد بها أيضاً النفقات الاستثمارية حيث تهدف الدولة من ورائها إلى الزيادة في الإنتاج الوطني والتوسع الاقتصادي وخلق رؤوس أموال جديدة وتشمل هذه النفقات كل ما ينفق على المشروعات الصناعية والبنية التحتية (تعبيد الطرقات، إنشاء المستشفيات) وكذا نفقات دعم الاستثمارات والإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة للمشروعات العامة والخاصة ويكتسي هذا النوع من النفقات أهمية كبيرة في الدول النامية ويرجع ذلك إلى أن الدولة بنفسها تقوم بعمليات إنشاء رؤوس الأموال نظراً لكونها تحتاج إلى نفقات كبيرة من جهة ولأنها لا تحقق عائداً مباشراً من جهة أخرى، لذا القطاع الخاص لا يقوى عليها ولا يوفق في القيام بها.

المطلب الثاني: النفقات العادية والغير عادية (التكرار الدوري)

جرى العرف الاقتصادي على تقسيم النفقات من حيث تكرارها الدوري إلى نوعين: نفقات عادية ونفقات غير عادية.

¹ فمثلاً بموجب مرسوم رئاسي رقم 238-01 المؤرخ في 19 أوت سنة 2001 ، الجريدة الرسمية، عدد 47 / 2001. ثم إحدث بمناسبة الدخول المدرسي لسنة 2001-2002 منحة مدرسة بمبلغ 2000 دج لكل طفل معوز متمدرس في المؤسسات التابعة لوزارة التربية.

أولاً: النفقات العادية: dépenses ordinaires

يقصد بالنفقات العادية تلك التي تتصف بالدورية والتكرار كل عام بانتظام مثل مرتبات الموظفين ونفقات الصيانة ولا يعني تكرارها ثبات مقدارها كل عام، فقد تتغير قيمتها بالزيادة أو النقصان من سنة إلى أخرى وهي تمول من إيرادات الدولة العادية (الضرائب، مداخيل أملاك الدولة... الخ)

ثانياً: النفقات الغير عادية dépenses extraordinaire

هي تلك النفقات التي لا تتكرر بصورة دورية في ميزانية الدولة مثل نفقات مواجهة آثار الكوارث الطبيعية كالزلازل أو فيضانات أو غيرها من الأحداث الطارئة والاستثمارات الكبرى، وتمول من إيرادات غير عادية (القروض) وفائدة هذا التقسيم يمكن السلطة العامة من تقدير النفقات بصورة أقرب إلى الصحة وتدبير ما يلزم لسدادها من الإيرادات العادية ، إلا أن السياسة المالية الحديثة تعتبر كل إيرادات الدولة (عادية أو غير عادية) مخصصة في مجموعها لكل أوجه الإنفاق الحكومي وهو ما يتبنى بوضوح في المادة 8 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم¹ إذ تنص على أنه "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة بلا تميز"

وهذا التقسيم قد يبدو في مظهره صحيحا ولكنه في الحقيقة محل نقد إذ كان يمكن تبريره لاعتماده على قاعدة سنوية إذن الميزانية تحضر وتنفذ كل سنة، ولكن هذه القاعدة فقدت إلى حد ما قوتها التي كان مسلم بها في الماضي فقد أخذت الدولة في إعداد ميزانياتها لفترة تزيد عن السنة كميزانية برامج التنمية الاقتصادية. إن مثل هذه النفقات تتحول إلى نفقات عادية بموجب معيار التكرار والانتظام.

¹ أنظر الجريدة الرسمية رقم: 28/14

يضاف إلى ذلك أن بعض النفقات غير العادية تحولت إلى نفقات عادية ومتكررة كالنفقات العسكرية التي تتكرر سنوياً بسبب التوتر الدولي مما يجعل اعتبارها نفقات متكررة بسبب ظهورها المستمر وسنوياً.

ونتيجة لذلك فإن الفكر المالي الحديث قد اتجه إلى التمييز بين نوعين من النفقات: النفقات الجارية dépenses courantes وتسمى أيضاً بالنفقات التشغيلية وهي تلك اللازمة لتسيير المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة أي أنها تواجه النفقات العادية وهي لا تسهم في زيادة رؤوس الأموال العينية. والنفقات الرأسمالية dépenses en capital وتسمى أيضاً بالنفقات الاستثمارية، وهي تلك المتعلقة بالثروة الوطنية، مثل نفقات البناء والأشغال العمومية للطرق والسكك الحديدية... الخ، فهي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية في المجتمع ومن ثم فهي نفقات تماثل النفقات غير العادية.

المطلب الثالث: النفقات التحويلية والنفقات الحقيقية

يمكن أن تقسم النفقات العامة، وفقاً لمعيار استخدام القوة الشرائية أو نقلها ومدى تأثيرها إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

أولاً: النفقات الحقيقية (المنتجة): dépenses réel

هي نفقات تؤثر بصفة مباشرة على الإنتاج القومي وتمكن الدولة من الحصول على سلع وخدمات فهي إذن نفقات منتجة ويندرج في نطاقها أجور الموظفين، نفقات التعليم والصحة ونفقات الاستثمار... الخ

ثانياً: النفقات التحويلية: dépenses de transfert

وتمثل الإعانات الاقتصادية لبعض المنتجات أو المؤسسات، نفقات المساعدة والتضامن المساهمة في تمويل بعض أنظمة الحماية الاجتماعية

هدفها هو ضمان العدالة في توزيع المداخل على الفئات الاجتماعية، فالاقتطاعات الضريبية المفروضة على الفئات الاجتماعية التي تتوفر على مداخل مرتفعة تسمح بزيادة المداخل المتوفرة لدى الفئات المحدودة اجتماعيا (أشخاص مسنين عاطلين عن العمل ، طلبة... الخ) و بما أن هذه الفئات تنتهز فرصة زيادة مداخلهم لإشباع حاجاتهم الاستهلاكية الضرورية ،مما يجعلنا نستنتج أن النفقات التحويلية تعمل على زيادة الطلب الكلي¹ ولهذه النفقات اثر اقتصادي مفيد خاصة في فترات الانكماش الاقتصادي (récession –économique) مم تؤدي إلى تشجيع المؤسسات المنتجة للسلع الاستهلاكية. لكن يمكن للنفقات التحويلية أن تشكل خطرا خلال التوسع الاقتصادي (expansion–économique) مصحوب بالتضخم النقدي فالطلب الإجمالي ذو الزيادة القوية، يمكن أن يجر إلى ارتفاع الأسعار، والنفقات التحويلية هي على ثلاثة ضروب:

1. النفقات تحويلية اجتماعية: وهي النفقات التي يراد منها نقل القدرة الشرائية من الفقراء إلى الأغنياء مثل الإعانات الاجتماعية...
- وزارة التشغيل والتضامن الاجتماعي.
- مديرية النشاط الاجتماعي لولاية وهران.
- مديرية التسيير لسنة 2006 .

العنوان الرابع: التدخلات العمومية

القسم السادس: النشاط الاجتماعي - المساعدة والتضامن

46-10: الأطفال المسعفين وحماية الطفولة..... 4700000.00

46-15: المعاشات والمنح المدفوعة للمعوقين (100 %) ... 155858000

¹ Pierre allumière , les finances publiques .Armand collection ,7eme édition ,paris,1983 , p.215.

مجموع القسم السادس: 160558000.00

مجموع العنوان الرابع: 160558000¹

II. النفقات التحويلية الاقتصادية :

إذا كانت النفقات التحويلية الاجتماعية تهدف إلى تحقيق توازن اجتماعي فإن النفقات التحويلية الاقتصادية مؤداها تحقيق توازن اقتصادي ومن أمثلتها إعانات الاستثمار والامتيازات الضريبية.

1. إعانات الاستغلال: subvention d'exploitation

وهي الإعانات تمنح لفائدة المؤسسات المنتجة لتي تسعى من ورائها السلطات العمومية لإبقاء على سعر بعض المنتجات أقل من ثمن التكلفة بقصد تحقيق الاستقرار في الأسعار لتفادي مخاطر التضخم. ومن أجل تجسيد ذلك تمنح الإعانة في مرحلة معينة من مرحلة دورة الإنتاج حتى تصل السلعة إلى يد المستهلك في المرحلة النهائية بسعر أقل من تكلفتها وتمنح هذه الإعانات خاصة للسلع ذات الاستهلاك الواسع والضرورية حتى تستفيد الفئات المحرومة وبالتالي تحقيق مبدأ المساواة.

كذلك تقدم هذه الإعانات بهدف الحفاظ على أسعار المنتجات المحلية منخفض بقصد مساعدة المؤسسات الوطنية من مقاومة سياسة الإغراق (politique dumping) والمنافسة الشرسة غير النزهة التي تواجهها من طرف المؤسسات الأجنبية داخل السوق الوطنية وبالتالي الحفاظ على اليد العاملة وديمومة المؤسسة.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 51-06 المؤرخ في 25 ذو الحجة 1426 الموافق ل 26 يناير 2006 من توزيع الاعتمادات المخصصة لوزير التشغيل والتضامن الوطني من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2006.

2. إعانات التجهيز: subvention d'équipement

تمنح الدولة هذا النوع من الإعانات لتمكين المؤسسة من تغطية نفقات التجهيز، أو لإضافة أصول ثابتة للتوسع في الإنتاج أو لتعويض ما استهلك من وسائل الإنتاج وتتم هذه الإعانات إما عن طريق إقراضه للمؤسسة بسعر الفائدة منخفضة أو بشروط تسديد تسهيلية (القروض طويلة الأجل... الخ)

3. النفقات التحويلية المالية:

وهي نفقات التي تمثل فوائد الدين العام واستهلاكه.

وتتجلى أهمية هذا التقسيم في تمكين السلطة العامة من وضع خطتها الاقتصادية والاجتماعية بما يسمح لها من توجيه الإنفاق العام في القنوات الإنتاجية من جهة وفي المجالات الاجتماعية من جهة أخرى.

المطلب الرابع: النفقات المحلية والنفقات الوطنية (الهيئة المكلفة)

يستند تقسيم النفقات إلى قومية ومحلية إلى معيار نطاق سريان النفقة العامة ومدى استفادة أفراد المجتمع منها إلى:

أولاً: النفقات الوطنية (القومية) budget de l'état

أي النفقة التي تنفقها الدولة من ميزانيتها مباشرة

ثانياً: النفقات المحلية (A.P.C – Budget des collectivités locales)

Wilaya)

النفقات التي تصرفها الجماعات المحلية كالولاية أو البلدية.

المبحث الرابع: تقسيمات النفقات العامة حسب التشريع الجزائري

إن للقيام بأي نشاط معين على الدولة أن تحدد النفقات وبالتالي المبالغ التي يجب أن تصرفها على مختلف المصالح والإدارات التي تشرف عليها ويكون ذلك بوضع ميزانية تحتوي على الموارد والنفقات وكيفية إنفاقها واستعمالها من أجل تسيير مختلف المصالح العامة وحسب المادة 06 من قانون 17/84 حيث تنص: "تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة والمحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها" لهذا الغرض تسعى كل دولة إلى وضع تصنيف خاص بها حسب نظامها الاقتصادي والاجتماعي والإداري لتحديد كيفية توزيع نفقاتها خاصة وأن النفقات تتميز بالقاعدة التخصيص الاعتمادات أي أنه لا يجوز تحويل الأموال أو الاعتمادات المخصصة لنوع معين من النفقات إلى نوع آخر من النفقات إلا في حدود ضيقة جدا وهذا لضمان السير المتوازن لمختلف المصالح وسنرى في هذا المبحث واستنادا إلى القانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 الخاص بقوانين المالية والمعدل والمتمم ، يمكن تقسيم النفقات العامة إلى نوعين:

- نفقات التسيير Budget de fonctionnement

- نفقات التجهيز Budget d'équipement

المطلب الأول: نفقات التسيير Budget de fonctionnement

يقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية ومصالحها باستمرار والمتكونة أساسا من أجور الموظفين، مصاريف الصيانة، معدات مكتب...الخ، وهي عبارة عن اعتمادات المالية المخصصة لكل الدوائر الوزارية كل واحدة على انفراد، طبقا للقانون المالية للسنة المالية فكل وزارة لها

اعتماد مالي خاص بها، ثم تأتي السلطة التنظيمية (رئيس الحكومة) لتوزيع هذه الاعتمادات داخل كل وزارة معينة.

أولاً: الوزارة كوحدة أساسية لنفقات التسيير

نفقات التسيير هي عبارة عن النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية والإدارة¹.

تعتبر الوزارة هي الوحدة الأساسية في توزيع نفقات التسيير في ميزانية الجزائر ثم تتوزع نفقات التسيير لكل وزارة إلى عناوين ثم كل عنوان ينقسم إلى أقسام وتصدر نفقات التسيير لميزانية الجزائر في قانون المالية بالجريدة الرسمية وذلك في الجدول ب-

كما هو في الجدول التالي:

جدول 01: توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2007 حسب كل دائرة وزارية

المبالغ	الوزارات
4103189000	رئاسة الجمهورية.....Présidence de la République
1215566000	مصالح رئيس الحكومة.....Services du Chef du Gouvernement
245795158000	الدفاع الوطني.....Défense nationale
201542337000	الداخلية والجماعات المحلية.....Intérieur et collectivités Locales
21746290000	الشؤون الخارجية.....Affaires étrangères
21366312000	العدالة.....Justice

¹ صالح الرويلي، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، الطبعة الثانية، ص.325.1212520

26895966000	Financesالمالية
4239591000	Energie et minesالطاقة والمناجم
9687560000	Ressources en eauالموارد المائية
278979000	Participations et promotion des investisالمساهمة وترقية الاستثمارات
5129862000	Commerceالتجارة
8573417000	Affaires religieuses et wakfs.....الشؤون الدينية والأوقاف
107786593000	Moudjahidine.....المجاهدين
987877000	Aménagement du territoire et environnement . تهيئة الإقليم والبيئة.
7138251000	Transportالنقل
235888168000	Education nationaleالتربية الوطنية
21342869000	Agriculture et développement ruralالفلاحة والتنمية الريفية
2980992000	Travaux publicsالأشغال العمومية
93552966000	Santé population et réforme hospital....الصحة وإصلاح المستشفيات
5269191000	Cultureالثقافة
3847885000	Communicationالاتصال
1060352000	Petite et moye entre et artisالمؤسسات والصناعات الصغيرة والمتوسطة
95689309000	Enseignement supérieur et rech scientifiqueالتعليم العالي والبحث العلمي
1303923000	Poste et technologiesالبريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال
109947000	Relation avec le parlementالعلاقة مع البرلمان
17054308000	Formation et enseignement professionnelsالتكوين المهني
5894734000	Habitat et urbanismeالسكن والعمران

409627000	Industrie..... الصناعة
21676112000	Travail et sécurité sociale العمل والحماية الاجتماعية
64081826000	Emploi et solidarité sociale التشغيل والتضامن الوطني
725923000	Pêche et ressources halieutiques..... الصيد والموارد البحرية
12716202000	Jeunesse et sports الشباب والرياضة
1213859000	Tourisme السياحة
1251305141000	Sous-Total المجموع الفرعي
323638220000	Charges communes التكاليف المشتركة
1574943361000	Total Général المجموع العام

المصدر: الجريدة الرسمية عدد 85 يتضمن قانون المالية الصادر في 2006/12/27

من خلال هذا الجدول نلاحظ أهمية كل وحدة وزارية من خلال الاعتمادات المخصصة لها ففي ميزانية 2007 نرى الأهمية الكبيرة لوزارة الدفاع بمبلغ 245975158000 أي نسبة 15.60 % مجموع نفقات التسيير ثم وزارة التربية الوطنية بمبلغ 235888168000 أي بنسبة 14.97 % من مجموع النفقات وذلك من مجموع 33 وحدة وزارية إدارية بمبلغ إجمالي يقدر ب 1574943361000.

ثانياً: تصنيف النفقات حسب العناوين لكل وزارة

سوف نرى أن الاعتمادات المخصصة لكل وزارة إلى عناوين أي أن الوزارة ليست حرة في استعمال الاعتمادات المخصصة لها ولكن توزيعها داخل كل وزارة يكون على أساس عناوين ثم كل عنوان بدوره ينقسم إلى مجموعة من الأقسام، وأن الاعتمادات المفتوحة لكل وزارة بموجب قانون المالية (مثال جدول ب) توضع تحت تصرف الدوائر الوزارية حيث تخصص هذه الاعتمادات

وتوزع حسب الحالات على الفصول وذلك حسب مرسوم تنفيذي التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وتجمع نفقات التسيير في أربعة عناوين وهي المادة 124¹.

1. أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات charge de la dette public et dépenses en atténuation des recettes
2. تخصصات السلطات العمومية dotations des pouvoirs publics
3. النفقات الخاصة بوسائل المصالح dépenses relatives au moyens des services
4. التدخلات العمومية interventions publiques

نستطيع أن نسقط تقسيمات النفقات العلمية على هذا التقسيم الجزائري فمثلا النفقات العادية تتكون من النفقات الإدارية والنفقات التحويلية، النفقات الإدارية تتكون من العنوان الثاني (تخصصات السلطات العمومية) والعنوان الثالث (النفقات الخاصة بوسائل المصالح) بينما النفقات التحويلية تتكون من العنوان الأول (أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات) والعنوان الرابع (تدخلات العمومية).

وإن هذه العناوين الأربعة مقسمة في حد ذاتها إلى عدد متغير من الأقسام وهي توضح توجه النفقة، أي لها طابع وظيفي.

العنوان الأول: أعباء الدين العمومي يتكون من عدة أقسام هي:

❖ القسم الأول: دين داخلي قابل للتخفيف

❖ القسم الثاني: دين داخلي متذبذب

¹ المادة 24 من قانون 17/84 الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية.

❖ القسم الثالث: دين خارجي

❖ القسم الرابع: ضمانات

❖ القسم الخامس: نفقات مخصصة للإيرادات

العنوان الثاني: تخصيصات السلطات العمومية

هذا العنوان غير مقسم إلى أقسام

العنوان الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح

❖ القسم الأول: الموظفون مرتبات العمل

❖ القسم الثاني: الموظفون - المعاشات والمنح

❖ القسم الثالث: الموظفون - التكاليف الاجتماعية

❖ القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح

❖ القسم الخامس: أشغال الصيانة

❖ القسم السادس: إعانات التسيير

❖ القسم السابع: النفقات المختلفة

العنوان الرابع: التدخلات العمومية

يتكون هذا العنوان من الأقسام التالية:

❖ القسم الأول: تدخلات سياسية واقتصادية

❖ القسم الثاني: النشاطات الدولية

❖ القسم الثالث: النشاطات التربوية والثقافية

❖ القسم الرابع: النشاطات الاقتصادية وتشجيع الاستثمارات

❖ القسم الخامس: النشاطات الاقتصادية، تدخلات ومساعدات

❖ القسم السادس: النشاطات الاجتماعية والمساعدة والتضامن

❖ القسم السابع: النشاطات الاجتماعية

إن تقسيم العناوين إلى أقسام تخضع له جميع الوزارات وذلك بناء على مرسوم تنفيذي تصدره الحكومة ويلاحظ أن هذا التقسيم مشتق من القوانين الفرنسية وخاصة إصلاحات 1972 لأنها تقسم ميزانية كل وزارة إلى سبعة عناوين ، 4 منها خاصة بنفقات التسيير، 3 منها خاصة بنفقات التجهيز ويعد إستثناء قاعدة الوحدة الإدارية (الوزارة) الأعباء أو التكاليف المشتركة وهي عبارة عن نفقات لا يمكن أن يحدد توزيعها حينما يتم التصويت عليها، ويمكن توزيع هذا النوع من الاعتمادات خلال السنة وذلك عن طريق مراسيم تصدرها وزارة المالية ، المادة (21 قانون 84 المتعلق بقوانين المالية)

وتتكون الأعباء المشتركة من:

➤ الاعتمادات الموجهة لخدمة الدين

➤ تخصيصات خاصة بتمويل النقص الضريبي

➤ اعتمادات خاصة بالتشغيل -التضامن - السكن...الخ

وميزانية الأعباء المشتركة توزع اعتمادات على مختلف العناوين مع ملاحظة أن النسبة الكبيرة من اعتمادات الميزانية الأعباء المشتركة خاصة بميزانية التسيير وبالخصوص العنوان الأول: أعباء الدين العمومي.

ثالثاً: تصنيف النفقات حسب الأقسام لكل وزارة

سوف نتناول في هذا الفرع مثال حقيقي عن توزيع نفقات التسيير وزارة الصحة والسكان وذلك لأنه لا يمكن التعرض لجميع الوزارات لأنها تتبع نفس الطريقة

وتعتمد على ميزانية التسيير لسنة 1999، ففي هذه السنة خصص مبلغ 31621989000 دينار لهذه الوزارة كما هو مبين في الجدول "ب" الخاص بميزانية التسيير لسنة 1999 من توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 1999 حسب كل دائرة وزارية.

الجدول 02: توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 1999 حسب كل

دائرة وزارية

المبالغ	الوزارات
1953549000	رئاسة الجمهورية
790114000	مصالح رئيس الحكومة
121597397000	الدفاع الوطني
8429403000	الشؤون الخارجية
66261129000	الداخلية والجماعات المحلية والبيئة
9169119000	العدل
16263442000	المالية
278937000	الصناعة وإعادة الهيكلة
936131000	الطاقة والمناجم
31694779000	المجاهدين
4244466000	الاتصال والثقافة
128047426000	التربية الوطنية
34857516000	التعليم العالي والبحث العلمي

16167088000	 الفلاحة والصيد البحري
5142293000	 التجهيز والتهيئة العمرانية
22889832000	 السكن
31621985000	 الصحة والسكان
4948043000	 الشباب والرياضة
42846649000	 العمل والحماية الاجتماعية والتكوين المهني
4122939000	 الشؤون الدينية
1205785000	 البريد و المواصلات
1425120000	 النقل
2023765000	 التجارة
48052000	 المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
434649000	 السياحة والصناعة التقليدية
51009000	 التضامن الوطني والعائلة
21042000	 المكلف بالعلاقات مع البرلمان
557471659000	المجموع الفرعي
260221056000	التكاليف المشتركة
817692715000	المجموع العام

المصدر: قانون المالية 1999.

سوف نبين كيف يتم توزيع الاعتمادات المخصصة لوزارة الصحة والسكان إلى مختلف الأقسام وذلك بناء على مرسوم تنفيذي رقم 99-17 المؤرخ في 12 يناير 1999

الجدول 03: الاعتمادات المخصصة لوزارة الصحة والسكان لسنة 1999 من ميزانية التسيير والموزعة بالترتيب في كل باب

رقم الأبواب	العناوين	الاعتمادات المخصصة (دج)
01-35	القسم الخامس: أشغال الصيانة الإدارة المركزية - صيانة المباني	1738000
	مجموع القسم الخامس	1738000
01-32	القسم الثاني: الموظفون - المعاشات والمنح الإدارة المركزية - ريع حوادث العمل	106000
02-32	الإدارة المركزية - معاش الخدمة والأضرار الجسدية. للبيان	
	مجموع القسم الثاني	106000
01-36	القسم السادس: إعانات التسيير إعانات للمعاهد التكنولوجية للصحة العمومية	80226000
02-36	إعانة للمعهد الوطني للصحة العمومية	44177000
03-36	إعانات لمدارس التكوين شبه الطبي	608393000
04-36	إعانة للمدرسة الوطنية للصحة العمومية	21876000
	إعانة للمخبر الوطني لمراقبة المنتجات الصيدلانية...	

27708000	إعانة للوكالة الوطنية للدم	05-36
18150000	إعانة للمعهد الوطني البيداغوجي للتكوين شبه الطبي...	06-36
10500000	إعانة للمركز الوطني لليقظة بخصوص الأدوية والعتاد	07-06
5000000	الطبي	08-36
5000000	إعانة للمركز الوطني لعلم السموم	09-36
821030000	مجموع القسم السادس	
	القسم السابع: النفقات المختلفة	
5000000	الإدارة المركزية - المؤتمرات والملتقيات	01-37
4793000	الإدارة المركزية - الدفع الجزافي	02-37
9793000	مجموع القسم السابع	
1026508000	مجموع العنوان الثالث	
	العنوان الرابع: التدخلات العمومية	
	القسم الثالث: النشاط التربوي والثقافي	
5000000	نشاط التربية الصحية	01-43
4400000	الإدارة المركزية - المنح - تعويضات التدريب - الرواتب المسبقة - نفقات التكوين	02-43
9400000	مجموع القسم الثالث	

رقم الأبواب	العناوين	الاعتمادات المخصصة
	القسم السادس: النشاط الاجتماعي - المساعدة والتضامن	
01-46	مساهمة الدولة في نفقات تسيير القطاعات الصحية والمؤسسات الاستشفائية المتخصصة والمراكز الاستشفائية الجامعية	29760515000
02-46	تشجيعات للخدمات الخاصة بحماية الصحة	812000
03-46	المساهمة في تمويل نشاطات الهلال الأحمر الجزائري	1230000
04-46	الإدارة المركزية-نفقات العلاج والإقامة المقدمة للفئات المعوزة غير المؤمنة اجتماعيا - المستشفى المركزي للجيش.	220000
05-46	الإدارة المركزية - مساهمة للجمعيات ذات المنفعة العمومية.	50000000
07-46	المساهمة للصندوق الخاص للاستعمالات الطبية.....	624000
08-46		200000000
	مجموع القسم السادس	30013410000
	مجموع العنوان الرابع	30022810000
	مجموع الفرع الجزئي الأول	3104931800
	الفرع الجزئي الثاني: المصالح اللامركزية التابعة للدولة العنوان الثالث: وسائل المصالح القسم الأول: الموظفون - مرتبات العمل المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الأجور الرئيسية المصالح اللامركزية التابعة للدولة - التعويضات والمنح المختلفة..... المصالح اللامركزية التابعة للدولة -الموظفون المناوبون والمياومون	268082000
11-31		

111118000	– الأجور ولواحقها	12-31
10452000		13-31
389652000	مجموع القسم الأول	
221000	القسم الثاني: الموظفون – المعاشات والمنح	
	المصالح اللامركزية التابعة للدولة – ريع حوادث العمل	11-32
	المصالح اللامركزية التابعة للدولة – معاش الخدمة والأضرار الجسدية.....	12-32
البيان		
221000	مجموع القسم الثاني	
	القسم الثالث: الموظفون-التكاليف الاجتماعية	
26583000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة – المنح العائلية.....	11-33
92240000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة – الضمان الاجتماعي	13-33
8095000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة-المساهمة في الخدمات الاجتماعية	14-33
126918000	مجموع القسم الثالث	
	القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح	
4667000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة –تسديد النفقات	11-34
2599000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة-الأدوات والأثاث	12-34
6497000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة – اللوازم	13-34
7072000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة – التكاليف الملحقة	14-34
455000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة-الألبسة	15-34

6900000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة-حظيرة السيارات	91-34
679000	الإدارة اللامركزية-الإيجار	93-34
10000	المصالح اللامركزية-النفقات القضائية -نفقات الخبرة - التعويضات المرتتبة على الدولة.....	98-34
28879000	مجموع القسم الرابع	
2780000	القسم الخامس: أشغال الصيانة المصالح اللامركزية التابعة للدولة - صيانة المباني	11-35
2780000	مجموع القسم الخامس	
22617000	القسم السابع: النفقات المختلفة المصالح اللامركزية التابعة للدولة -الدفع الجزافي.....	11-37
22617000	مجموع القسم السابع	
571067000	مجموع العنوان الثالث	
1600000	العنوان الرابع: التدخلات العمومية القسم السادس: النشاط الاجتماعي - المساعدة والتضامن المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الدعم المباشر لمداخل الفئات الاجتماعية المحرومة	14-46
1600000	مجموع القسم السادس	
1600000	مجموع العنوان الرابع	
572667000	مجموع الفرع الجزئي الثاني	

31621985000	مجموع الفرع الأول	
31621985000	مجموع الاعتمادات المخصصة لوزير الصحة والسكان	

المصدر: المصدر: قانون المالية 1999.

من خلال هذا المرسوم الذي يقسم نفقات التسيير ووزارة الصحة والسكان لسنة 1999 نلاحظ العنوان الرابع لوحدة التدخلات يمثل 94.94% من مجموع نفقات التسيير الخاصة لهذه الوزارة وهذا ما يبين فلسفة الدولة المتدخلة الذي نادى بها كينز، نرى أن القسم السادس: النشاط الاجتماعي والمساعدة والتضامن يمثل (94.91 %) من مجموع العنوان الرابع وكذا العنوان الثالث (النفقات الخاصة بوسائل المصالح) تشكل فقط (5.05 %) من مجموع نفقات التسيير للوزارة، وهذا يدل على التباين الكبير بين مختلف العناوين والأقسام من حيث الحجم وهذا معناه أن التقسيمات غير متوازنة بين العناوين والأقسام المختلفة.

المطلب الثاني: نفقات التجهيز Budget d'équipement

إذا كانت نفقات التسيير توزع على الدوائر الوزارية فإن نفقات الاستثمار أو التجهيز توزع حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة وتظهر في الجدول (3) الملحق بقانون المالية السنوي وحسب قطاعات النشاطات المختلفة وتتفرع إلى ثلاثة أبواب:¹

➤ الباب I: الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة

➤ الباب II: إعانات الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة

➤ الباب III: النفقات الأخرى برأس المال

فعلي سبيل المثال فتح اعتماد بمبلغ 280884000 لتغطية نفقات التجهيز

لسنة 1999¹

¹ المادة 35 من القانون 17-84 المؤرخ في 1984 المتعلق بقوانين المالية

جدول 4: توزيع النفقات ذات الطابع النهائي في المخطط الوطني لسنة

1999 حسب القطاعات

القطاعات	المبالغ (بآلاف دج)	الترخيص بالبرامج (بالآلاف دج)
المحروقات	—	—
الصناعات المصنعة	350000	550000
المناجم والطاقة	8700000	3300000
(منها الكهرباء الريفية)	6500000	2000000
الفلاحة والري	42338000	41250000
الخدمات المنتجة	4385000	2925000
المنشآت الأساسية الاقتصادية والإدارية	47155000	47250000
التربية والتكوين	37795000	26000000
المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية	10270000	7770000
السكن	63741000	82000000
مواضيع مختلفة	19459000	23000000
المخططات البلدية للتنمية	24091000	24000000
المجموع الفرعي للاستثمارات	258284000	258045000
آجال استحقاقات تسديد سندات الخزينة: ممتلكات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	2000000	—

–	100000	الإعانات وتبغات التهيئة العمرانية
–	12800000	نفقات برأسمال
–	400000	إعانات التجهيز للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومراكز البحث والتنمية
–	400000	تكلفة تمويل الاستثمارات الأولوية للمؤسسات العمومية الاقتصادية.....
3455000	1000000	الاحتياطات المخصصة للنفقات غير المتوقعة
–	2500000	الاحتياطات المخصصة للمناطق الواجب ترقيتها
–	300000	الاحتياطات من أجل تصفية ديون غير مدفوعة
1500000	2000000	التكاليف المرتبطة بقيمة منظمة الوحدة الإفريقية
	1500000	
4955000	22600000	المجموع الفرعي للعمليات برأسمال
263000000	280884000	المجموع العام

المصدر: قانون المالية لسنة 1999، ج ر عدد 1998.

إذا ميزانية الدولة في الشق الخاص بالنفقات تظهر في نوعين من النفقات بالنسبة لكل سنة. نفقات التسيير ونفقات التجهيز أو الاستثمار وهكذا يكون المشروع الجزائري قد أخذ بتقسيم النفقات العامة إلى نفقات إدارية ونفقات الاستثمارية.¹

ويلاحظ أن تقسيم ميزانية النفقات تخضع لقاعدة معروفة وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات ومعناها أن اعتماد البرلمان للنفقات لا تجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، وإذا كانت الاعتمادات المصادقة عليها بصفة مفصلة، فالحكومة تجد نفسها مجبرة على احترام

¹ أعرم يحيواي- مرجع سابق، ص 50 .

تطبيق معايير توزيع الاعتمادات، حرية الحكومة أو الجهاز التنفيذي تبقى محدودة جدا كلما كانت الاعتمادات المصادق عليها تمت بصفة دقيقة جدا.

فقاعدة التخصيص تتبع من اعتبارات سياسية والغرض من ذلك هو مراقبة البرلمان لعمل الحكومة أو النشاط المالي للحكومة ويكون ذلك باللجوء إلى لجان التحقيق والمراقبة وهذا ما يجعل ماديا ممكنا فحص البرلمان للميزانية هذا من جهة ومن جهة أخرى وبمقتضى هذه القاعدة لا يجوز للحكومة أن تتقل مبلغا اعتمده البرلمان للنفقات الواردة في باب معين للإنفاق على وجوه أخرى في باب أخرى إلا بعد الرجوع إلى البرلمان والحصول على الموافقة وبمفهوم المخالفة يجوز للحكومة أن تتقل الاعتمادات المخصص لبند من البنود الواردة في اعتماد باب ما للإنفاق على بند آخر وارد في نفس الباب¹، أما فيما يخص التوزيع بين الأقسام، الفصول والبنود فتعود للحكومة وذلك بعد المصادقة على قانون المالية تقوم هذه الأخيرة بإصدار مراسيم توزيع خاضعة لمراقبة اللجان المالية كما رأينا سابقا في توزيع عناوين ميزانية التسيير الخاصة بوزارة الصحة إلى مختلف الأقسام الفرعية. والمقصود بالباب الذي يجمع النفقات حسب طبيعتها هو أنه يمنع الجمع في نفس الباب نفقات متباينة وهذا يعني عدم الجمع في نفس الباب نفقات التجهيز ونفقات التسيير ونفقات الموظفين مع نفقات الموارد واللوازم.

نرى في مثالنا السابق في وزارة الصحة لميزانية 1999 أن الباب الخاص بأجور الموظفين للإدارة المركزية والمصالح اللامركزية أي الباب (31-01) والباب (31-11) يشكلان حوالي (1.71 %) من مجموع ميزانية التسيير الخاصة بالوزارة فقط وهذا يدل على أن الدولة مهتمة أكثر بالتدخلات العمومية كالنشاط التربوي والثقافي والمساعدة والتضامن التي تستحوذ على حصة الأسد من ميزانية الوزارة.

¹ د. علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص.35.

وفيما يخص عدد الأبواب التي تحتويها الميزانية الخاصة بوزارة معينة ليس هناك نص يحددها وهذه الأبواب تحتوي على ترقيم مشترك لكل الوزارات يتكون من أربعة أرقام.

فالرقمان الأولان يوضحان على التوالي العنوان والقسم أي أين يوجد الباب فمثلا الباب (01-43) في الميزانية وزارة الصحة يبين الاعتمادات للعنوان الرابع (التدخلات العمومية) وبالخصوص القسم الثالث لهذا العنوان وهو النشاط التربوي والثقافي.

الرقم الثالث: يقابل المصلحة المستفيدة من الاعتمادات في إطار الوزارة المعنية

(0: المركزية – 1: اللامركزية)

الرقم الرابع: يوضح مادة أو موضوع الباب، إذا ففي إطار الأبواب هذه التي عرفناها سابقا تجري عملية تسيير اعتمادات الميزانية أي الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية.

المطلب الثالث: أنواع الاعتمادات Les crédits

إن النفقات يحكمها مبدأ التخصيص بمعنى أن الاعتمادات المالية *Les crédits* المفتوحة في الميزانية يجب أن تخصص بدقة لكل نوع من أوجه الإنفاق، وذلك حتى لا تترك الفرصة للآمرين بالصرف لكي يتصرفوا في الميزانية على "هواهم" فإذاً يصلح مبدأ تخصص النفقات لمنع الإسراف من جهة ومن جهة أخرى لإطاحة المحاسبة العمومية بالانضباط الضروري والكفيل بتمكين الهيئات المعنية

بالمراقبة (المراقب المالي - المحاسب العمومي-المفتشية العامة للمالية-مجلس المحاسبة)¹

"وينبغي أن تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها ولا تخول الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة الحق في تجديدها للسنة المالية التالية².

وتكون الاعتمادات إما تقييمية أو وقتية أو حصرية وينبغي أن تكون هذه الأصناف الثلاثة من الاعتمادات موضوع فصول متميزة³

أولاً: الاعتمادات الحصرية Les crédits limitatifs

الاعتمادات المسجلة في قوانين المالية عادة لها طابع حصري فلا يسمح بالالتزام بالنفقات إلا في حدود المبلغ المخصص المفتوح في الباب الذي تكون فيه هذه النفقات مقيدة.

"يلتزم الآمرون بالصرف الرئيسيون والثانويين بنفقات التسيير الخاصة بالدولة في حدود الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة باستثناء الاعتمادات التقديرية"⁴

والاعتمادات الحصرية لا يمكن تعديلها إلا بواسطة قانون المالية أو ببعض الإجراءات كالتحويل، النقل، الترحيل.

إن تنوع وتعدد هذه الإجراءات يظهر أن الطابع الحصري للاعتمادات الحصرية نسبي وهناك استثناءات على الاعتمادات الحصرية كالاعتمادات التقييمية والاعتمادات الوقتية.

¹ حسن الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، الطبعة الثانية، ص.101.

² المادة 25 من قانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984، الجريدة الرسمية رقم 28 المتعلق بقوانين المالية.

³ المادة 26، نفس القانون.

⁴ المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 1991/09/07 يحدد إجراءات المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 43.

ثانياً: الاعتمادات التقييمية Les crédits évaluatifs

هذه الاعتمادات يكون الغرض منها الوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية خاصة أو اتفاقيات لقت قبول المشرع كالدين العمومي الناتج عن التعويضات المدنية المدفوعة للموظفين، تكاليف العدالة، وهذه النفقات لا تخص فقط نفقات الميزانية العامة وإنما تخص أيضاً عدد هاماً من الحسابات الخاصة على الخزينة وتعتبر النفقات الواردة في العنوان الأول المتعلق بالدين العمومي ديوناً للدولة وكذلك المبالغ المحصلة من غير حق والإعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة¹، وهذه الاعتمادات لا يمكن التراجع عنها في حالة عدم كفاية المخصصات المسجلة في مختلف الأبواب المعنية.² أي أن الأمر بالصرف مرخص له عن طريق حوالة بالوفاء بالدين العمومي حتى ولم تكون هناك اعتمادات أو غير كافية (paiement à découvert) وهذا لترسيخ مبدأ المصادقية للدولة إتجاه الغير.

ثالثاً: الاعتمادات الوقتية Les crédits provisionnels (الاحتياطية)

تحتوي الاعتمادات الوقتية على النفقات التي لا يمكن أن يتناسب مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية كما تحدد كل سنة قائمة تحتوي على مجموعة من الفصول التي تكتسي تخصصاتها طابعاً وقتياً كما لا يمكن أن يؤمر بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة، وإذا ما تبين في غضون السنة أن هذه الاعتمادات غير كافية يمكن إتمامها باقتطاعات من الاعتماد الإجمالي المناسب الذي يشمل كل الأعباء المشتركة التي تدرج في ميزانية الدولة والتي صعب الاتفاق على توزيعها حين

¹ المادة 27 من قانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية.
² المادة 29 ، نفس القانون السابق.

عملية التصويت¹، وتؤكد المادة 34 من نفس القانون بأنه لا يمكن القيام بأي اقتطاع من الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين إلى فصول تتضمن أنواع أخرى من النفقات.

المطلب الرابع: ضوابط النفقة العامة (قواعد النفقة العامة)

لكي يحقق الإنفاق العام الآثار المنشودة منه من إشباع للحاجات العامة، فإن هذا يستلزم تحقيق أمرين في غاية الأهمية:

➤ أولهما: تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة.

➤ ثانيهما: أن يتم ذلك عن طريق أكبر قدر من الاقتصاد في النفقة.

ولابد أن ندخل في اعتبارنا ضرورة وجود أساليب وصور للرقابة المختلفة التي تضمن توجيه النفقات العامة إلى أوجه المنفعة دون إسراف أو تبذير.

وإذا تم مراعاة هذه الضوابط فإننا نكون قد وصلنا إلى الإنفاق العام الرشيد أو الحجم الأمثل اقتصادياً للإنفاق العام، وسندرس هذه الضوابط على التوالي:

أولاً: ضابط المنفعة

يقصد بضابط المنفعة أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائماً في ذهن القائمين به تحقيق أكبر منفعة ممكنة، ويعتبر هذا الضابط قديماً في الفكر الاقتصادي ومحل اتفاق بين الكتاب، سواء التقليديين أو المحدثين.

وضابط المنفعة أمر منطقي إذا لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها، وكذلك فإن تدخل الدولة بالإنفاق العام في مجال معين دون منفعة تعود على الأفراد من هذه النفقة يعني أن هذا الإنفاق لا مبرر له.

¹ المادة 21 ، نفس القانون السابق.

ويقصد بتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة ألا توجه النفقة العامة للمصالح الخاصة لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي بل العكس يقتضي مبدأ التكافل الاجتماعي أن تؤدي النفقة العامة لفئة متضررة من المجتمع دون غيرها كما في حالة الكوارث الطبيعية وظروف الصحة... الخ، مهما يكن فإن تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة يتوقف على عاملين أساسيين هما:

➤ زيادة نصيب الفرد من الدخل الوطني

➤ تقليل التباين بين مداخل الأفراد.

ثانياً: ضابط الاقتصاد

إن تحقيق أقصى ما يمكن من المنفعة يجب أن يكون بأسلوب الإنفاق العقلاني وهوما يعبر عنه علماء المالية العامة بضابط الاقتصاد في النفقة أو ترشيد الإنفاق العام، ولذا يجب على القائمين بالإنفاق العام تجنب أي تبذير أو إسراف، لأن في ذلك ضياعاً لمبالغ كبيرة دون أن يترتب عليها أي منفعة، أضف إلى ذلك إلى أن الإسراف والتبذير من جانب الإدارة المالية في الدولة يؤدي إلى زعزعة الثقة فيها ويبرر محاولات المكلفين والممولين في التهرب من أداء الضريبة.

"وفي عبارة موجزة يعني هذا الضابط استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس

الخدمة أو الخدمات" ¹

ويمكن تعديد مظاهر التبذير وعدم الانضباط المالي في كل دول العالم ، خاصة في البلدان السائرة في طريق النمو نتيجة نقص أو غياب رقابة سياسية كفؤة وفعالة، وتأخذ هذه المظاهر صورة على سبيل المثال إقتناء أدوات ولوازم للحكومة

¹ د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص. 53.

فوق ما تحتاج إليه فعلا، إستئجار المباني والسيارات بدلا من شرائها..الخ، ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في شتى القطاعات على أسس معينة تتمثل في مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماما وبالقدر اللازم فقط، لتحقيق المنافع الجماعية.

ثالثاً: الضمانات

إن ضابط المنفعة والاقتصاد في النفقات لن يكون فعليين إلا إذا ضمنهما ضابط آخر، وهو رقابة النفقات العامة سواء قبل إعتماد قانون المالية أو بعده.

فقبل إعتماد قانون المالية يمارس البرلمان رقابته على المشروع الذي تعرضه عليه الحكومة من خلال مناقشة بنوده، فيمكن أن يفضح نواب الشعب للرأي العام كل إنحراف عن المنفعة العامة وكل محاولة لتبديد أموال الشعب "رقابة البرلمان" أما بعد اعتماد قانون المالية، فإن صرف الاعتمادات المالية الموزعة حسب كل قطاع أو دائرة وزارية يخضع لقواعد محاسبية صارمة ولرقابة بعدية تقوم بها الهيئات التي نص عليها القانون، فكل نفقة تؤديها هيئات الدولة تستلزم أن يرخص بها الأمر بالصرف قبل أن يدفعها المحاسب على أن تعهد الأمر بالصرف بالنفقة يجب أن يؤشر عليها المراقب المالي.

وبعد أداء النفقة يأتي دور الرقابة التي يقوم بها خاصة مجلس المحاسبة والمفتشية العامة المالية للتأكد من مدى صرف الاعتمادات على الأوجه التي نص عليها القانون وفي مدى التسيير العقلاني للأموال العمومية وقد تتمخض المسؤولية باختلاف أنواعها عندما يتبين المساس بأموال الشعب¹

¹ د.إمر يحيوي ، مرجع سابق، ص.38.

المبحث الخامس: أسباب تزايد العامة

من أهم الظواهر الاقتصادية التي شددت إنتباه الاقتصاديين هي ظاهرة تزايد النفقات مع زيادة الدخل القومي "الوطني" أي العلاقة بينهما علاقة طردية بحثة بغض النظر عن درجة نمو الدولة الاقتصادي أو نظام السياسي السائد فيها، وأول ما لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي الألماني A.wagner بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها، ترتب عليها الاستنتاج بوجود اتجاه عام نحو ازدياد نشاط الدولة المالي مع التطور الاقتصادي للنمو، وتم صياغة ذلك من قانون الاقتصادي حمل إسمه حيث تضمن هذا الأخير: "إذا حقق أي مجتمع معدلات من النمو الاقتصادي فإن ذلك يؤدي إلى اتساع نشاط الدولة ومن ثم فإنه يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، بمعدل أكبر من معدل نصيب الفرد من الناتج الوطني وهذا تحت تأثير التصنيع"

Wagner : les dépenses publiques tendent à croître plus

vite que l'activité économique global car :

➤ Le développement économique ; s'accompagne d'une

forte demande de servise non marchands (santé-culture-
éducation)

➤ L'industrialisation exige de l'investissement d'une telle

ampleur que seul l'état peut les assurer¹

أنه كلما حقق مجتمع معين معدلا من النمو الاقتصادي فإن ذلك يستتبع اتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج الوطني.

¹ FREDERIC TEULON, Vocabulaire économique, édition Bouchene , 2 eme édition , P.127.

إن نظرة متفحصة لميزانيات الدول في الوقت الحاضر وخاصة للإنفاق العام نجدها قد تزداد أحجامها وتنوعت وتعددت أغراضها وأهدافها وميادين إستخداماتها وذلك نتيجة تطور وظيفة الدولة ، وقد إعتبر علماء المالية العامة والاقتصاد أن ظاهرة الزيادة المستمرة في نفقات الدولة قانونا عاما من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع المعاصر.

وفي الجزائر يمكن تقديم الجدول التالي:

المبلغ الإجمالي للاعتمادات المتعلقة بنفقات التشغيل والتجهيز في ميزانيات السنوات من 1985 إلى 2001.

ميزانية السنة Budget de l'année	المبلغ الإجمالي للاعتمادات Montant globale des crédits « D.A »
1989	116986370000
1986	128000000000
1978	108000000000
1988	113000000000
1989	121400000000
1990	140012000000
1991	195300000000
1992	327900000000
1993	503950251000
1994	539272877000

1995	734875979000
1996	848600000000
1997	914100000000
1998	980221650000
1999	1098576715000
2000	1255567664000
2001	1251794176000

لابد أن نوضح أن الزيادة في النفقات العامة لا تعني زيادة المنفعة العامة المترتبة عليها بصورة حتمية، كما أنها لا تؤدي حتما إلى زيادة التكاليف العامة على الأفراد فقد ترجع هذه الزيادة إلى أسباب ظاهرية بمعنى زيادة في رقم النفقات العامة دون زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة أو زيادة في عبء التكاليف العامة، وهنا تعتبر زيادة النفقات العامة زيادة ظاهرية.

أما الزيادة الحقيقية للنفقات العامة فهي تعني حتما زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة، وبذلك غالبا على ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

وقد حاول الاقتصاديون تفسير هذه الظاهرة والوقوف على أسبابها سواء كانت أسباب ظاهرية أو أسباب حقيقية، وسنتناول فيما يلي شرح هذه الأسباب على التوالي في المطالب الآتية.

المطلب الأول: الأسباب الظاهرية "صورية تزايد النفقات العامة"

يقصد بالأسباب الظاهرية تلك الأسباب والعوامل التي تؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في حجم ونوع الخدمات التي يستفيد منها المواطنين بعبارة أخرى دون أن يقابلها زيادة في متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة رغم زيادتها المستمرة.

وترجع الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة إلى ثلاثة عوامل رئيسية:

1. تدهور قيمة النقود
2. إختلاف طرق المحاسبة المالية
3. زيادة إقليم الدولة وعدد سكانها

أولاً: تدهور قيمة النقود "انخفاض القدرة الشرائية للنقود"

إن انخفاض القوة الشرائية للنقود يؤدي إلى أن تدفع الدولة عدد من الوحدات النقدية أكبر مما كانت تدفعه من قبل وذلك من أجل الحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات وهو ما يترجم بارتفاع مستوى العام للأسعار.

أي أن قيمة العملات الوطنية تسير نحو الانخفاض بمرور الزمن حيث يترتب على ذلك ارتفاع أثمان السلع وبالتالي تقل القدرة الشرائية للمواطن ومن ثم تلجا الدولة إلى رفع أجور العمال مما ينتج عنه تزايد حجم النفقات العامة للدولة باستمرار بالزيادة هنا في رقم النفقات العامة زيادة ظاهرية إذ لا يترتب عليها أي زيادة في المنفعة الحقيقية أو زيادة في أعباء تكاليف العامة على الأفراد ويعد تدهور قيمة النقود السبب الأساسي للزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث.

ثانياً: اختلاف طرق المحاسبة المالية "اختلاف في أساليب وضع الميزانيات"

كان المتبع فيما مضى أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها أو إيراداتها في الميزانية العامة للدولة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها.

ومع إتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها دون تخصيص في الميزانية العامة، ظهرت نفقات عامة كانت تتفق فيما قبل ولم تكن تظهر في الميزانية ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية اقتضتها تغير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة.

ثالثاً: زيادة إقليم الدولة وعدد سكانها

قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردّها زيادة مساحة إقليم الدولة أو عدد سكانها ومثال ذلك قيام الدولة باحتلال دولة أخرى أو استرداد جزء من إقليمها ويترتب على هذه الزيادة بطبيعة الحال حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على سكان دون مقابل فعلي، ومثال على ذلك نستطيع إجراء مقارنة بين ألمانيا عندما كانت منقسمة إلى ألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية وبين ألمانيا الموحدة لا شك أن النفقات تتضاعف مما كانت عليه في السابق.

المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات بإضافة إلى زيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما، وترتبط الزيادة في عبء التكاليف غالباً بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية

للمواطنين، وكذا إقامة توازن إقتصادي واجتماعي ودفع عجلة النمو، فظاهرة تزايد النفقات العامة ظاهرة عامة في المجتمع الدولي وترجع إلى أسباب إقتصادية، إجتماعية، سياسية وإدارية ومالية وسنتناول كل سبب من هذه الأسباب على التوالي:¹

أولاً: الأسباب المذهبية (الإيديولوجية)

ويقصد بها الأسباب التي ترتبط بالتطور التاريخي لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية من الدولة الحارسَة état gendarme إلى الدولة المتدخلة état interventionniste

فبعد الحرب العالمية الثانية سادت الفلسفة التدخلية الذي جاء بها الإقتصادي كينز مما أدى إلى زيادة تدخل الدولة على مستوى الدول الليبرالية على وجه التحديد في الحياة الاقتصادية وقيامها بالعديد من الأنشطة التي كانت تعد من قبل النشاط الخاص مما يترتب عليه زيادة في حجم النفقات العامة زيادة مطلقة إلى الدخل الوطني في ذات الوقت.

ولم يكن الوضع مختلفا في الدول الاشتراكية حيث تنتشر الإيديولوجية الجماعية وتقوم الدولة بكافة العمليات الإنتاجية مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة إلى درجة إقترابها من الدخل الوطني.

ثانياً: الأسباب الاقتصادية

من أهم الأسباب الاقتصادية زيادة الدخل الوطني والتوسع في المشروعات العامة والدورة الاقتصادية والمنافسة الاقتصادية، فزيادة الدخل الوطني "فترة الرخاء"، يمكن الدولة من زيادة ما تقتطعه منه في صورة تكاليف وأعباء عامة من

¹ د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص. 63 وفي نفس المعنى د. محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص. 48.

ضرائب ورسوم وغيرها، الأمر الذي يشجع في كثير من الأحوال على زيادة الإنفاق العام في الأوجه المختلفة، كذلك التوسع في القيام بالمشروعات العامة الاقتصادية (ex :relance économique) يؤدي إلى زيادة النفقات العامة.

وعندما تحل فترة الأزمة أو الكساد يصبح من الضروري أن تزيد الدولة من النفقات العامة لزيادة مستوى الطلب الكلي وإعادة الاقتصاد الوطني نشاطه وحيويته وأخيرا فإن التنافس الاقتصادي الدولي أيا كانت أسبابه يؤدي إلى زيادة النفقات العامة إما في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشروعات الأجنبية في الأسواق الدولية، وإما في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود من حيث الجودة في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية.

ثالثاً: الأسباب الإجتماعية (النفقات التحويلية)

مع زيادة عدد السكان وتركزهم في المدن والمراكز الصناعية، تزايد حجم النفقات العامة لمواجهة زيادة الطلب على الخدمات التعليمية والصحية والثقافية أو خدمات النقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء والأمن العام (متطلبات الحياة) .

ويرجع هذا إلى أن حاجات سكان المدن أكبر وأعقد من حاجات سكان الريف. أضف إلى ذلك زيادة نمو الوعي الاجتماعي كنتيجة حتمية لانتشار التعليم ومن ثم إزدياد وعي الأفراد بحقوقهم فأصبحوا يطالبون الدولة بالقيام بوظائف لم نعرفها من قبل كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والعجز والشيخوخة وغيرها وقد ترتب على ذلك زيادة النفقات العامة بصورة عامة.

وفي ميزانية الجزائر يلاحظ أن النفقات التحويلية تتوزع على نفقات التسيير ونفقات التجهيز، ففي جانب نفقات التسيير نجد أبواب كثيرة تخص نفقات إجتماعية، ونمثل على ذلك ببعض ما خصص لوزارة الصحة والسكن سنة 1999.¹

الجدول رقم 05: مدونة ميزانية وزارة الصحة والسكن لسنة 1999

3200000 19215000 1971000	القسم الثالث : الموظفون - التكاليف الاجتماعية المصالح اللامركزية التابعة للدولة - المنح العائلية..... المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الضمان الاجتماعي المصالح اللامركزية التابعة للدولة - المساهمة في الخدمات الاجتماعية	01-33 03-33 04-33
24386000	مجموع القسم الثالث	
80226000 44177000 608393000 21876000 27708000 18150000 10500000 5000000	القسم السادس: إعانات التسيير إعانات للمعاهد التكنولوجية للصحة العمومية..... إعانة للمعهد الوطني للصحة العمومية إعانات لمدارس التكوين شبه الطبي إعانة للمدرسة الوطنية للصحة العمومية إعانة للمخبر الوطني لمراقبة المنتجات الصيدلانية إعانة للوكالة الوطنية للدم إعانة للمعهد الوطني البيداغوجي للتكوين شبه الطبي إعانة للمركز الوطني لليقظة بخصوص الأدوية والعتاد الطبي	01-36 02-36 03-36 04-36 05-36 06-36 07-06 08-36

¹ انظر الجريدة الرسمية ، عدد 3 / 1999 ، ص 124-129.

5000000	إعانة للمركز الوطني لعلم السموم	09-36
821030000	مجموع القسم السادس	
	العنوان الرابع : التدخلات العمومية	
	القسم الثالث : النشاط التربوي والثقافي	
5000000	نشاط التربية الصحية	01-43
4400000	الإدارة المركزية - المنح - تعويضات التدريب - الرواتب المسبقة- نفقات التكوين	02-43
9400000	مجموع القسم الثالث	
	القسم السادس : النشاط الاجتماعي - المساعدة والتضامن	
29760515000	مساهمة الدولة في نفقات تسيير القطاعات الصحية والمؤسسات الاستشفائية المتخصصة والمراكز الاستشفائية الجامعية	01-46
812000	تشجيعات للخدمات الخاصة بحماية الصحة	02-46
1230000	المساهمة في تمويل نشاطات الهلال الأحمر الجزائري	03-46
220000	الإدارة المركزية- نفقات العلاج والإقامة المقدمة للفئات المعوزة	04-46
50000000	غير المؤمنة اجتماعياً - المستشفى المركزي للجيش	05-46
624000	الإدارة المركزية - مساهمة للجمعيات ذات المنفعة العمومية	07-46
200000000	المساهمة للصندوق الخاص للاستعجالات الطبية	08-46
30013410000	مجموع القسم السادس	
	القسم الثالث (المصالح اللامركزية):	
	الموظفون - التكاليف الاجتماعية	

26583000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - المنح العائلية.....	11-33
92240000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الضمان الاجتماعي	13-33
8095000	المصالح اللامركزية التابعة للدولة - المساهمة في الخدمات الاجتماعية	14-33
126918000	مجموع القسم الثالث	
1600000	العنوان الرابع: التدخلات العمومية القسم السادس : النشاط الاجتماعي - المساعدة والتضامن المصالح اللامركزية التابعة للدولة - الدعم المباشر لمداخل الفئات الاجتماعية المحرومة	14-46
1600000	مجموع القسم السادس	

المصدر: الجريدة الرسمية ، عدد 3 / 1999 ، ص 124-129

وتمثل مجموع هذه الأقسام وهي عبارة عن تكاليف اجتماعية 98.02 % من مجموع الاعتمادات المخصصة لوزارة الصحة.
كذلك تدرج نفقات إجتماعية كثيرة ضمن نفقات التجهيز ومن ذلك ما تضمنه قانون المالية لسنة 1999.

37795000	التربية والتكوين
10270000	المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية
63741000	السكن

رابعاً: الأسباب الإدارية

لقد أدى تطور وظيفة الدولة وانتقالها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة إلى تضخم الجهاز الإداري بها وازدياد هيئاته ومؤسساته وارتفاع عدد الموظفين والعاملين به، الأمر الذي يقتضي بالضرورة زيادة النفقات العامة لمواجهة تكاليف إقامة المؤسسات الإدارية الجديدة ودفع مرتبات وأجور الموظفين بها.

كما يزيد من الإنفاق العام وارتفاع معدلاته سوء التنظيم الإداري والبطالة المقنعة، ونلاحظ هذا جلياً في تطور الجهاز الإداري للدولة الجزائرية مما كان سبباً حقيقياً في ارتفاع حجم النفقات العامة في ميزانية الدولة، لقد ارتفع عدد الوزارات من 08 وزارات في السنوات الأولى للاستقلال إلى 30 وزارة و 08 كتابة دولة سنة 1997¹ وارتفع عدد الولايات إلى 48 ولاية وعدد البلديات 1547 ناهيك عن عدد الدوائر والمصالح والمؤسسات الإدارية والاجتماعية والثقافية التي تغطي نفقاتها من النفقات العامة لدولة يرافقه الزيادة المستمرة في عدد الموظفين والعمال القائمين على تلك المؤسسات هذا كله جعل النفقات العامة تقفز بنسب هائلة إلى الأعلى.

خامساً: الأسباب المالية

لقد إزدادت النفقات العامة في العديد من الدول تحت تأثير عدة عوامل ذات صبغة مالية صرفة منها:

① سهولة الاقتراض في العصر الحديث مما أدى إلى كثرة لجوء الدولة إلى القروض العامة للحصول على ما يلزمها لسداد عجز في إيراداتها، مما يترتب عليه الزيادة في حجم النفقات العامة، لأن خدمة الدين تستلزم دفع الأقساط والفوائد.

¹ الجريدة الرسمية ، العدد 44 بتاريخ 1997/06/24، مرسوم رئاسي رقم 231.

② ويمكن أيضا أن تزيد الدولة في نفقاتها بفعل فائض الإيرادات إذا من المستساغ أن تسيء تقدير النفقات، فتحصل على الإيرادات بما يفوق النفقات المقدرة مما قد يغيرها لصرف الأموال في غير محلها.

سادساً: الأسباب السياسية

تؤدي بعض العوامل السياسية إلى زيادة النفقات العامة، وأهم هذه الأسباب:

1- إنتشار مبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، زيادة إهتمام الدولة بالطبقات محدودة الدخل وكفالة كثير من خدماتها.¹

أضف إلى ذلك النظام الحزبي، يدفع الحزب الحاكم إلى التوسع في المشروعات الاجتماعية إرضاء للناخبين وإلى الإكثار من تعيين الموظفين إرضاء لأنصاره، مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة.

2- التوسع في العلاقات الدولية: أما على مستوى العلاقات الدولية فالدولة تتفق كثيرا على الهيئات الدبلوماسية وتسديد مستحقات المنظمات الدولية التي تكون عضوا فيها ومصاريف المؤتمرات الدولية والمساهمة في التعاون الدولي.

3- النفقات العسكرية:

تشغل النفقات العسكرية بندا هاما في التزايد المطرد للنفقات العامة ويرجع ذلك إلى التقدم التكنولوجي السريع في هذا المجال مما يدفع الدولة لإنفاق مبالغ طائلة لمدّها بأحدث الأساليب والمخترعات العسكرية بهدف حماية منشآتها ومواطنيها من الغزو الخارجي.

أضف إلى ذلك ما تستلزمه الحروب من تمويلات مالية ضخمة ليس فقط أثناء الحرب بل وأيضا في أعقابها، كدفع التعويضات والإعانات ومعاشات لضحايا

¹ د. علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجماعية، الجزائر، 2005، ص.50..

الحرب من المحاربين القدماء وأسر الشهداء وكذلك نفقات إعادة تعمير ما دمرته الحرب ودفع أقساط فوائد الديون التي عقدتها الدولة أثناء الحرب لتمويل النفقات الحربية.

وفي الجزائر: فتح حسابين خاصين لتعويض ضحايا الإرهاب والمفقودين في إطار ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

حساب تخصص خاص رقم 302069 "الصندوق الخاص بالتضامن الوطني"¹

في باب النفقات:

السطر (02): إعانة الدولة للأسر المحرومة التي إبتليت بضلوع أحد أقاربها في الإرهاب

السطر (03): تعويضات الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية.

حساب تخصص خاص رقم 302075 "صندوق تعويض ضحايا الإرهاب"²

السطر (05): تعويضات ذوي الحقوق وضحايا المأساة الوطنية.

¹ التعليمات رقم 16 المؤرخة في 2006/05/15 ، المديرية العامة للمحاسبة، وزارة المالية.
² التعليمات رقم 17 المؤرخة في 2006/05/15 ، المديرية العامة للمحاسبة، وزارة المالية.

خاتمة الفصل :

لا تعتبر الميزانية مرآة تعكس حالة الدولة المالية فقط بل أكثر من ذلك تحمل في طياتها برامج وسياسات إقتصادية وإجتماعية وتعبّر عن أهداف المجتمع المستقبلية وتحمل الميزانية طابع التقدير والتنبؤ ويتكفل بإعدادها السلطات التنفيذية ولكنها تخضع لرقابة البرلمان فيصادق عليها بعد أن يتفحص محتواها ويعدل ما يراه غير مناسب للتوجه الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع.

وتتكون الميزانية من شقين الإيرادات والنفقات وذلك ما نصت عليه المادة السادسة من قانون المالية 84-17 : تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها .

وتناولنا في هذا الفصل إلى المبادئ العامة الكلاسيكية وعززناها بالمبادئ الجديدة التي تحكم الميزانية، التي يتعين على السلطة التنفيذية إحترامها سواء أثناء تحضير الميزانية أو تنفيذها وتطرقنا بالتفصيل إلى الإستثناءات الواردة على هذه المبادئ. إضافة إلى معالجة شق النفقات العامة والتطرق إلى أهم التقسيمات العلمية للنفقة وركزنا دراستنا على التقسيمات عند التشريع الجزائري، وللنفقات دور كبير في ميزانية الدولة حيث تستعملها الدولة كأداة لدفع وتيرة النمو الاقتصادي. وعلى هذا الأساس يجب التحكم فيها وصرفها بعقلانية خاصة وإن الجزائر إنطلقت في تنفيذ عدة مخططات إنمائية هامة وذو مبالغ ضخمة وحاليا تمر الجزائر بمرحلة تكشف نظرا لقلة الموارد الجباية المتأتية من الجباية البترولية وعليه يجب وضع آليات رقابة صارمة لتفادي تبديد المال العام. وهو ما يأخذنا لدراسة الفصل الثاني الذي سنتناول فيه كيفية تنفيذ النفقات ومنهم الأعوان المكلفون بذلك وما هي مسؤوليتهم .

الفصل الثاني

تنفيذ الميزانية العامة ومسؤولية

أعوان التنفيذ

تمهيد:

تعتبر مصادقة السلطة التشريعية على المشروع (قانون المالية)، إضفاء الصفة القانونية عليها وترخيصا بالبدء في تنفيذها، وهذا ما يجعل الموازنة قابلة للتنفيذ من قبل السلطة التنفيذية، "الحكومة"، إعتبارا من تاريخ هذه المصادقة وإبتداء من التاريخ الذي يحدده قانون الموازنة (تاريخ البدء بتنفيذ الموازنة)، وتعتبر مرحلة تنفيذ الموازنة من المراحل الرئيسية للموازنة.

إن قانون الموازنة ليس لوحده سند التنفيذ، وإنما هناك أحكام وقواعد والأنظمة المراعية في الدولة تحدد أسلوب التنفيذ وأبعاده ، مما يجعل تنفيذ الموازنة عملية معقدة تستدعي إحكام الرقابة على التنفيذ بما ينسجم مع الأحكام المنصوص عليها في تلك القوانين ،كقانون المحاسبة العمومية (قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية ، 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، 15-247 تنظيم الصفقات العمومية...الخ) والتشريعات الخاصة بإبرام عقود الالتزام و المشتريات وعقود الصفقات العمومية وغيرها.

إضافة إلى ذلك فإن عملية تنفيذ الموازنة تخضع من جهة أخرى إلى التعليمات والمناشير (les circulaires) السنوية الخاصة بتنفيذ الموازنة التي

يصدرها وزير المالية والسلطة المختصة بتنفيذ إعمادات الموازنة كالوزارات والمديرية العامة للموازنة «D.G.B» والمديرية العامة للمحاسبة «D.G.C» .

وتشير هذه التعليمات إلى توضيح ضوابط التنفيذ ومتطلباته وحدود الصلاحيات المخولة للرؤساء الإداريين (الأمرون بالصرف) والمحاسبون العموميون للتصرف بموجبها في عملية التنفيذ مع بيان جهات التدقيق و الرقابة المفروضة على التنفيذ قبل أو بعد وقوعه وذلك في إطار أنظمة الرقابة المالية و المحاسبة الحكومية¹ .

ونتناول في مباحث هذا الفصل مايلي:

المبحث الأول: الأجهزة المكلفة بالتنفيذ "أعوان التنفيذ".

المبحث الثاني: مسؤولية أعوان التنفيذ .

المبحث الثالث: مراحل تنفيذ النفقات والإيرادات العامة ومبدأ الفصل.

المبحث الرابع والأخير: تعريف الخزينة العمومية وهيكلها ووظائفها.

¹ فهيمي محمود شكري ، الموازنة العامة ،ماضيها و حاضرها و مستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،بيروت ، 1990 ، ص.92.

المبحث الأول: أعوان التنفيذ "الأجهزة المكلفة بالتنفيذ"

إن تنفيذ الميزانية يستوجب بصفة عامة وجود عونين منفصلين أحدهما عن الآخر، يتولى الأول المراحل الإدارية (إلتزام -التصفية - تحرير الحوالة) و هو الأمر بالصرف (l'ordonnateur) بينما يتولى العون الآخر المحاسب العمومي (le comptable public) تنفيذ المرحلة المحاسبية أي التسديد وهو موجود تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية و يخضع لسلطته حيث تنص المادة 14 من قانون 21/90 والمتعلق بالمحاسبة العمومية "يتولى الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية" .

ووجود هذين العونين ضروريين لتنفيذ الميزانية العامة، وكل حسب إختصاصه وأن عمل الأول يتعارض مع عمل الثاني كما نصت عليه المادة 55 من قانون 21-90 (تتنافي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي)، أي هناك فصل بين صلاحيات كل منهما وذلك لضمان التنفيذ السليم والعقلاني للميزانية العامة وتفاذي وقوع اختلاسات وتبديد المال العام "dilapidation des denier publiques" «أي هناك رقابة متبادلة .

وهناك عون ثالث وهو المراقب المالي أي يدخل بطريقة غير مباشرة في عملية الرقبة في تنفيذ النفقات العامة

المطلب الأول: الأمر بالصرف L'ordonnateur

أولاً: تعريف الأمر بالصرف.

يمكن تعريف الأمر بالصرف كما عرفه « André Barilar »: هو كل شخص الذي له صفة باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري لعقد وتصفية دين أو يأمر إما بتحصيل إيراد أو دفع نفقة¹. وهذا التعريف يتطابق مع المادة 23 من قانون 90-21 : المتعلق بالمحاسبة العمومية التي تنص : "يعد أمر في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد من 16 - 17 - 19 - 20 و 21 " من نفس القانون.

وهي:

- من حيث الإيرادات: إثبات حق الدين العمومي، تحديد المبلغ الصحيح والأمر بتحصيلها.
- من حيث النفقات: عن طريق اجراءات الالتزام، التصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات « Mandatement »
- يخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه، صفة الأمر بالصرف قانونا، وعليه فإن زوال صفة الوظيفة التي وضعته على رأس الإدارة يزيل عنه وبصفة آلية صفة الأمر بالصرف.

ويتم اعتماد « accréditation » الأمر بالصرف بواسطة إيداع نموذج الإمضاء « spécimen de signature » إضافة إلى نسخة من مرسوم أو قرار التعيين لدى المحاسب العمومي². ويتم هذا الأخير على مستوى الخزينة بفتح سجل مرقم وممضي ومصادق عليه (registre coté et paraphé) يدرج فيه كل

¹ André Brilar , « Les controles financiers comptables » , L.G.D J , P.27.

² Arrêté N° 01 du 06/10/1991, la D.G.C

نماذج الإمضاءات للآمرين بالصرف مع مراسيم التعيين حتي يتسني للمحاسب العمومي رقابة صفة الأمر بالصرف أو المخول له، المنصوص عليها في المادة 36 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية وذلك إذا إقتضت الضرورة.

ثانياً : أنواع الآمرين بالصرف

إن الأمرين بالصرف والذين يعتبرون أساساً إداريين ينقسمون إلى صنفين هما : إبتدائيون أو ثانويون.

1. الأمر بالصرف الإبتدائي: « l'ordonnateur primaire »

هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين "المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لمحتوى محاسبة الأمرين بالصرف، المحاسبين"

بمعنى آخر الأمر بالصرف الرئيسي يتلقى ميزانية المؤسسة مباشرة من وزارة المالية أي دون أن يكون هناك بينهما وسيط، وهم المسؤولون الأولون للهيئات الإدارية ذات الشخصية المعنوية والتابعة للقانون العام ويمكن تصنيفهم على عدة مستويات.

على مستوى ميزانية الدولة: الأمرين بالصرف الرئيسيين لميزانية الدولة والحسابات الخاصة بالخرينة هم الوزراء، وعدد هذا الصنف من الأمرين بالصرف يختلف باختلاف عدد أعضاء الحكومة بالإضافة إلى رئيس المجلس الوطني، رئيس مجلس المحاسبة ورئيس المجلس الدستوري.

على مستوى المجموعات المحلية: نميز بين الولاية والبلدية

1. **ميزانية الولاية:** الوالي يعتبر أمرا بالصرف أولي فيما يخص ميزانية الولاية (المادة 88 من قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 2012./02/21)

2. **ميزانية البلدية:** رئيس البلدية أمرا بالصرف أولي على ميزانية البلدية حسب المادة (81 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/06/22) "ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية والأمر بالصرف"

على مستوى الهيئات العمومية: الأمر بالصرف الرئيسي للهيئات العمومية هو مدير الهيئة نفسها.

2. **الأمر بالصرف الثانوي:** « l'ordonnateur secondaire »

هم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين .

يعتبر الأمر بالصرف الثانوي تعبير عن سلطة غير مكرزة ومكلفة في إطار جغرافي معين بتنفيذ العمليات المالية " الالتزام engagement ، التصفية liquidation، تحرير الحوالة mandatement "

"المادة 27 من قانون 21/90 الأمرون بالصرف الثانويون مسئولون بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركزة على الوظائف المحددة في المادة 23 أعلاه"

يحصل الأمر بالصرف الثانوي من الوزير "الأمر بالصرف الأول" أمر بالإنابة أو الانتداب خاصة بالاعتمادات المالية كل سنة مع عدم تجاوز سقفها.

ولهذا تكون بين الطرفين إتصالات مباشرة، كما يمكن أن يقوم الوزير بسحب هذه الإنابة في حالة وجود مشاكل تستدعي إلى ذلك.

ويتلقى ميزانية مؤسسته عن طريق الأمر بالصرف الأساسي فمثلا:

▪ رئيس الجامعة عن طريق وزير التعليم العالي والبحث العلمي.

▪ مدير المستشفى عن طريق وزير الصحة...الخ

ميزانية الدولة:

فإن الولاة هم الآمرون بالصرف الثانويون الوحيدون بالنسبة للاعتمادات الخاصة بالمجالس التنفيذية للولايات.

أما المديرية الأخرى المتواجدة على تراب الولاية والمتمثلة لمختلف الوزارات، فإن مدرائها يعتبرون آمرين بالصرف ثانويين في كل الحالات.

الجماعات المحلية: لا يوجد آمرين ثانويين كقاعدة عامة.

الهيئات العمومية « E.P.A »* : عموما لا يوجد آمرين بالصرف ثانويين غير أنه في حالة ما إذا كانت للهيئات العمومية مصالح مهمة وبعيدة عن المركز الاجتماعي للهيئة، فإنه يمكن تفويض مستخدم للقيام بمهام الأمر بالصرف الثانوي.

ثالثاً : مهام الآمرين بالصرف

- إعداد الميزانية التقديرية وعرضها على مجلس إدارة المؤسسة ، ثم تقديمها إلى السلطات المعنية (الوزارة الوصية أو وزارة المالية) مرفوقة بتقدير على شكل عرض تبريري لهذه المبالغ المقدرة.

- بعد المصادقة على الميزانية عليه بمتابعتها حسب الأبواب والمواد والفقرات المسجلة مع إحترام المبالغ المعتمدة لكل منها وذلك أثناء القيام بعمليات الالتزام (التعهد) والتصفية والأمر بالدفع (الأمر بالصرف) أو تحرير حوالة هذا بالنسبة للنفقات أما فيما يخص الإيرادات فعليه باتخاذ كل الإجراءات الإدارية

* E.P.A : Etablissement public a caractère administrative exemple : « C.F.P.A »

اللازمة من إثبات وتصفية حتى تسمح للمحاسب العمومي بتحصيل الإيرادات المسجلة في الميزانية .

- يعتبر الشخص الوحيد في الإدارة الذي يخول له القانون إصدار سندات التحصيل وقبول السندات.

- مطالب بالمحافظة على ممتلكات المؤسسة والقيام بعمليات الصيانة اللازمة لضمان الاستغلال الأمثل للإمكانات المادية المتاحة

- يعتبر مسؤولاً على مسك دفاتر الجرد الخاصة بممتلكات المؤسسة وكذلك البطاقات التقنية للمعدات والتجهيزات التقنية.

- يعتبر مسؤولاً على كل الوثائق المحاسبية المتعلقة بعمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف ومطالب بالمحافظة عليها باعتبارها وثائق مثبتة لهذه العمليات.

- مطلب بتقديم الوضعية المالية المتعلقة بعملية الالتزام والأمر بالصرف وذلك كل ثلاثة أشهر إلى الوزارة الوصية مع إحترام الآجال المحددة.

- مطالب بتقديم الحساب الإداري للمؤسسة والمتعلق بالسنة المالية إلى كل من الوزارة الوصية ومجلس المحاسبة وذلك في الآجال المحددة.

ملاحظة:

يمكن للأمر بالصرف أن يفوض شخصاً آخر من المؤسسة للقيام بهذه المهام أو جزء منها، على أن يكون ذلك تحت إشرافه المباشر لأن الأمر بالصرف يبقى دائماً هو المسؤول الأول على كل هذه المهام وذلك أمام الجهات المعنية.¹

¹ المادة 29 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1980 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

جدول رقم 06: يبين مختلف الآمرين بالصرف الرئيسيون والثانويون¹

المستوى	الدولة		الولاية		البلدية		المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري « E.P.A »	
	رئيسي	ثانوي	رئيسي	ثانوي	رئيسي	ثانوي	رئيسي	ثانوي
نوع الآمرين بالصرف								
طبيعة الموظفين	الوزير بالنسبة لميزانية الدولة مثال: وزير الأشغال العمومية	مدير المصالح اللامركزية لكل ولاية مثال: مدير الأشغال العمومية لوهرا	الوالي بالنسبة لميزانية الولاية	/	رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لميزانية البلدية	/	مدير المؤسسة	أمر بالصرف ثانوي في حالة بعد المصالح التابعة لها عن مقر المؤسسة.

¹ المراجع: قانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية ، مرسوم تنفيذي رقم 213/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات الحاسبة التي يمسكها الآمرين بالصرف قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالحاسبة العمومية ، قانون 08/90 المؤرخ في 09/04/1990 المتعلق بالبلدية ، قانون 09/90 المؤرخ في 09/04/1990 المتعلق بالبلدية

المطلب الثاني: المحاسب العمومي le comptable public

أولاً: تعريف المحاسب العمومي.

هو الشخص المكلف بقرار وزاري من قبل وزارة المالية بتسيير مصلحة المحاسبة للمؤسسة العمومية ذات الطابع الغير الربحي تسييرا مباشراً. إذا لا يحق له أن يفوض شخصاً آخر للقيام بمهامه والتي تتطلب توقيعه و مهما يكن الأمر فإن كل الموظفين العاملين بمصلحته يعملون تحت المتابعة والإشراف المباشرين له، لأن المحاسب العمومي يعتبر المسؤول الأول الرئيسي أمام الجهات المعنية .

ويعرف قانون المحاسبة العمومية الجزائري المحاسب العمومي بناءً على نص المادة 33 من قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 كما يلي: "يعد محاسباً عمومياً في مفهوم هذه المادة، كل شخص يعين قانوناً للقيام، فضلاً عن العمليات المشار إليها في المادة 18 و 22 من نفس القانون بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم، الممتلكات والعائدات والمواد.
- حركة حسابات الموجودات.

العمليات التي ذكرتهم المدين 18 و 22 من نفس القانون 21/90 تكمن على

التوالي

في : المادة 18: يعد التحصيل الإجراء التي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.

المادة 22: يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي.

ويقوم بعمليات التنفيذ بإسم الدولة فيما يخص ميزانية التسيير والتجهيز وكذلك الميزانيات الملحقة وبإسم الجماعات المحلية فيما يخص ميزانية الولاية والبلدية وبإسم المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص ميزانياتها .

و نلاحظ أن عمل المحاسب العمومي مزدوج فهو قبل القيام بعملية التنفيذ يقوم بالمراقبة والتحقق من مشروعياته الأوامر بالصرف والحوالات التي تصدر إليه فإن كانت مطابقة للقوانين والنظم المعمول بها يقوم بالتنفيذ الفعلي وإذ كانت غير مطابقة لها يرفض التنفيذ .

و يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته¹

إن المحاسبين العموميين مسؤولين شخصيا وماليا على العمليات الموكلة إليهم.

ثانياً: أصناف المحاسبون العموميون

هناك صنفان من المحاسبين العموميين وهما:

I. المحاسبون العموميون الرئيسيون

II. المحاسبون العموميون الثانويون

وحسب المادة 09: "يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص «assignataire» أو مفوض² «mandataire»

¹ المادة 34 من قانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

² المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 07/09/1991

وتنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المتعلق بإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف على أن: "المحاسبون الرئيسيون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي بدأ بها الآمرون بالصرف الرئيسيون" كما تنص المادة 11 من نفس القانون: " المحاسبون الثانويون هم من يتولى تجميع عملياتهم محاسب رئيسي" من أجل تسهيل رقابة مجلس المحاسبة عمليات الإيرادات والنفقات بالنسبة للدولة والمنجزة من قبل عدد كبير من المحاسبين الثانويين تكون محل تركيز محاسبي من قبل المحاسبين العموميين الرئيسيين ويمكن تحديد أصنافهم على عدة مستويات:

- I. على مستوى الدولة « budget de l'état »
- II. على مستوى الجماعات المحلية « A.P.W- A.P.C : budget collectivité locale »
- III. على مستوى المؤسسات العمومية ذات الطابع إداري « E.P.A »

1. على مستوى الدولة:

يتصف بصفة المحاسبين العموميين الرئيسيين التابعين للدولة حسب نص المادة 31 من المرسوم التنفيذي 313/91 سالف الذكر:

➤ العون المحاسب المركزي للخزينة « l'agent comptable central du trésor A.C.C.T »

➤ أمين الخزينة المركزي « le trésor central T.C.A »

➤ أمين الخزينة الرئيسي « le trésorier central T.P.A »

➤ أمين الخزينة في الولاية « le trésorier de wilaya »

➤ أمين الخزينة في البلدية le trésorier communal

ويتصف بصفة المحاسبين العموميين الثانويين حسب نص المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 السالف الذكر:

➤ قابضو الضرائب « les receveurs des impôts »

➤ قابضو أملاك الدولة « les receveurs des domaines »

➤ قابضو الجمارك « les receveurs des douanes »

➤ محافظو الرهون « les conservateurs des hypothèques »

كما يتصف بصفة المحاسبين الثانويين للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، رؤساء مراكز البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية¹

والمحاسبون العموميون للخرينة إما رئيسيون أو ثانويون، هم مباشرة تحت سلطة وزير المالية ،حيث يقومون بتنفيذ كل عمليات الإيرادات والنفقات المتعلقة بالميزانية العامة والحسابات الخاصة بالخرينة ويقومون كذلك بكل العمليات المتعلقة بالخرينة . أما المحاسبون العموميون للأنظمة المالية فهم مكلفون بتحصيل الضرائب والرسوم والإيرادات المختلفة وكذلك العقوبات الضريبية ومصاريف المتابعة القضائية وحسب الشروط المحددة في القوانين المالية وقانون الأملاك الوطنية وكذلك القوانين والتنظيمات المختلفة وتتمثل شبكة الأنظمة المالية في محصلي الضرائب المختلفة ،محصلي الجمارك ،محصلي الأملاك الوطنية ،هؤلاء المحاسبون يعتبرون ثانويون لأن عملياتهم مركزة عند أمناء الخزائن المالية

¹ المادة 335 من المرسوم 313/91 سالف الذكر.

جدول يبين مختلف المحاسبين الرئيسيون والثانويون¹

الجدول رقم 07: مختلف المحاسبون العموميون الرئيسيون والثانويون

المستوى صفة المحاسب	الدولة	الولاية	البلدية	المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (EPA)
محاسب رئيسي	- محاسب مركزي للخزينة A.C.C.T « » - أمناء خزائن الولايات « T.W.O » - أمين الخزينة المركزي للجزائر « T.C.A » - أمين الخزينة الرئيسي	أمين خزينة الولاية	قابض الضرائب ما بين البلديات Trésorier communal	عون محاسب Agent comptable de trésor
محاسب ثانوي	محصولي الأنظمة المالية « Les » receveurs	////	////	////

المصدر : إعداد الطالب إستناداً للقوانين المذكورة في هامش الصفحة.

¹ - المراجع: قانون 21/90 المؤرخ في 20 أوت 1990 يتعلق بقوانين المالية ، قانون 313/91 المؤرخ في 07/09/1991 المتعلق بإجراء المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف

- قانون 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية ، قانون 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالبلدية

2. على مستوى الولاية :

أمين الخزينة هو المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية وفقاً للمادة 10 من قانون الولاية بحيث يكلف بمفرده وتحت مسؤوليته بتحصيل موارد الولاية ودفع نفقاتها كما يجب عليه أن يقدم حسابات عن تسييره المحاسب المركزي.

3. على مستوى البلدية:

المحاسب الرئيسي للبلدية هو قابض الضرائب وتحت مسؤوليته تنفيذ الميزانية البلدية ، وهو يتمتع بصفة محاسب رئيسي بالنسبة لميزانية البلدية ومحاسب ثانوي لميزانية الدولة تتم عمليات تحصيل الإيرادات ودفع النفقات على يد قابض الضرائب على مستوى البلدية حيث يتولى وحده تحت عهده متابعة استخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع إليها، وكذلك وفاء النفقات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرفها وفقاً للاعتمادات المصادق عليها.

ويعد المحاسبون الرئيسيون للجماعات الإقليمية عند نهاية السنة المالية حسابات التسيير تشمل فترة تنفيذ الميزانية.

4. على مستوى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:

فيما يخص المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، العون المحاسب الذي يرأس مصالح المحاسبة للمؤسسة.

ويعتبر محاسباً رئيسياً لميزانية المؤسسة وهذا ما نصت عليه المادة 67 من المرسوم رقم 313/91 سالف الذكر: "يسند مسك الحسابات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وتداول أموالها إلى عون محاسب يعينه أو يعتمده الوزير المكلف بالمالية".

المطلب الثالث: المراقب المالي Le contrôleur financier

أولاً: تعريف المراقب المالي

هو ممثلاً لوزارة المالية يختار من بين موظفيها ويعين بواسطة قرار من الوزير المكلف بالمالية ويكون مقر عمله بمديرية المالية لدى الولاية المعين فيها، ويسمح له بالتنقل إلى المؤسسات المعنية إذا إقتضت الضرورة المهنية ذلك. وهذا ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

ثانياً: مهام المراقب المالي.

تتمثل مهمته الرئيسية في مراقبة النفقات قبل صرفها أي بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ومتابعة الوضعية المالية للمؤسسات المكلف بالإشراف عليها وذلك من خلال المادة 09: ¹

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به، وهذا بالتأكد من توافق موضوع النفقة مع الباب والمادة والفقرة المسجلة فيها.
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- صفة الأمر بالصرف مثلها هو محدد في القانون.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبنية في الوثيقة المرفقة.

و من خلال النقاط الأربعة السابقة يمكن للمراقب المالي أن يؤكد صحة النفقة وذلك بوضع التأشير على بطاقة الالتزام (la fiche d'engagement) وعند

¹ المادة 09 مرسوم تنفيذي رقم 414/92 مؤرخ في 1992/11/14 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

الاقتضاء على الوثائق الثبوتية (قرارات التعيين والتثبيت...الخ) وعند ملاحظته لأي مخالفة يمكن له رفض وضع التأشيرة وفي هذه الحالة عليه بتعليل هذا الرفض وذلك في الآجال المحددة قانونا بحسب طبيعة النفقة.

وإضافة إلى ما سبق ذكره وحسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 تتمثل مهمة المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية.

ويكلف بهذه الصفة، على الخصوص بما يأتي:

-تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها.
-تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية المالية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.

-القيام بأية مهمة أخرى مترتبة عن عمليات الميزانية.

-تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.

-إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية.

-تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية، بناء على قرار من الوزير المكلف بالمالية.

-ممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم.

-المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية.

-المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية والتي لها أثر على ميزانية الدولة و/ أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية.

-مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية.

-تقديم نصائح للأميرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.

- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا إقتراح كل تدابير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية.

كما يعتبر المراقب المالي مرشدا مكلفا بتقديم يد المساعدة إلى الأميرين بالصرف وذلك من خلال التوجيهات والنصائح التي يتعين عليه تقديمها لهم، بهدف تجاوز العقبات الطارئة التي تواجههم أثناء أداء مهامهم، خاصة إذا لم يكونوا من ذوي الاختصاص في ميدان التسيير المالي.

ويمارس المراقب المالي مهامه الرقابية لدى: المادة 03 من المرسوم التنفيذي

381-11.

-الإدارة المركزية-الولاية-البلدية

المبحث الثاني: مسؤولية أعوان التنفيذ

بعد أن تطرقنا إلى الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية وإلى أنماط كل منهم وحتى يتم ممارسة الرقابة عليهم من طرف الجهات المختصة، يجب علينا أولاً أن

نحدد مسؤولية كل منهم سواء شخصية أو على الغير أي الأعوان العاملين تحت سلطتهم أو إشرافهم.

ونتناول في هذا المبحث مسؤولية كل عون على حدا.

المطلب الأول: مسؤولية الأمر بالصرف

يعتبر الأمر بالصرف مسؤولاً مدنياً وجزائياً على صيانة وإستعمال الممتلكات المكتسبة، وبذلك فهم ملزمون بمسك جرد الممتلكات المنقولة العقارية المكتسبة أو المخصصة لهم، ثم إن تحديد مسؤولية الأمر بالصرف وأخطائه وتجاوزاته أثناء ممارسته لوظائفه أمر صعب، خاصة في مجال الملاءمة ، والعكس بالنسبة للمحاسب العمومي التي هي واضحة ومفصلة.

أما إذا أردنا تحديد مسؤولية الأمر بالصرف في مجال الملاءمة، بقواعد قانونية فإن ذلك يعيق من أدائه لدوره وسلطته لكن هذا لا يعني إعفائه من المسؤولية ومتابعته قضائياً ومعاقبته عند تجاوزه للقانون خاصة وأن أخطاء الأمر بالصرف لها نتائج وخيمة على مالية الدولة العامة.

وقد نصت المادة 31 من قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية على أن: "الأمرون بالصرف مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها كما أنهم مسؤولون على الأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال"

وبذلك فإن الأمر بالصرف له عدة أشكال من المسؤوليات وهي كالتالي:
سياسية، مدنية، جنائية وتأديبية.

أولاً : المسؤولية السياسية

تعتبر الميزانية المرآة الصادقة لسياسة الدولة وأداة لتنفيذها وتظهر على أثرها النتائج السياسية والاقتصادية والاجتماعية لذلك يخضع الوزراء الذين ساهموا بتوجيهاتهم السياسية في إعداد الميزانية وتنفيذها لمسؤولية سياسية.

وعادة ما تقع المسؤولية على الأمرين بالصرف الرئيسين أي الوزراء خاصة والذين يحتلون وظائف سياسية وحكومية هؤلاء هم المنفذون للميزانية العامة للدولة وبالتالي فهم مسئولون أمام الأمة ونوابها أو أمام الحكومة ورئيس الجمهورية هذا يعني أنه كلما وجد خرق للتشريع المالي من أحد أعضاء الحكومة وجب خلعه أو عزله عن وظيفته رغم كون ذلك من الصعب تجسيده للأسباب التالية:

- بإمكان الأمر بالصرف أن يبرر وجهة نظره السياسية فيما صدر منه.
- ولأنها تعتبر غير فعالة تماما بالنسبة للتشريع المالي لكونها لا تهدف إلى إسترجاع الأموال للخزينة العمومية.

نظرا لما ذكر سالفا فإنه ناذرا ما يتابع المجلس الشعبي الوطني في المسؤولية السياسية للأمرين بالصرف وإن كان عن طريق التوبيخ.¹

في الجزائر يرجع حق إقامة المسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني وحده، لكن العملية لن تتعد حد إسقاط الحكومة أو إزالتها ثم أن العقوبات ذات الطابع السياسي تتمثل في عزل الأمر بالصرف الرئيسي من وظيفته السياسية وإجباره على الاستقالة، وفي هذا الشأن إذا توقع قيام مسؤوليته أحد أعضاء الحكومة يرفع المجلس لرئيس الجمهورية، هذا الأخير ينظر في شأنه إما بالإعفاء عنه أو بعزله كما سبق الذكر، فإن المسؤولية السياسية صعبة التطبيق لأن التبريرات عادة ما تكون قوية بالنسبة للأسباب المالية

¹ LOIS philip, « Finance public », 5 eme édition, CUJAS, Paris, 1995, P.347.

خاصة عند تنفيذ النفقات العمومية مما يجعل الوزير قادر على تبرير حسن نيته بكل سهولة على أساس أنه يريد تحقيق سير حسن وفعال لمصالحه التي يشرف عليها.

ثانياً : المسؤولية المدنية

يعتبر إستعمال أموال شخص لتعويض الذي تسبب فيه عقوبة مدنية ومثل هذه المسؤولية تقع على عاتق الأمرين بالصرف إثر ارتكابهم لأفعال لا شرعية، أو خطأ في إستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية وهو ما يضر بالمصالح العمومية.

إن قيام المسؤولية المدنية للأمرين بالصرف سواء كانوا رئيسيين أو ثانويين تعتبر ممكنة قانوناً إذا يستطيع مجلس المحاسبة أن يفرض غرامات على أعوان الإدارات الهيئات الواقعة في نطاق اختصاصه ، كلما اكتشف خطأ في التسيير.

لكن في الواقع هي صعبة القيام أو التطبيق وذلك للأسباب التالية:

- إن القرارات الصادرة من الأمرين بالصرف في غالب الأحيان ذات طابع تقديري حسب مقتضى الحال وملاءمته وبالتالي فالأمر بالصرف بإمكانه تبرير أخطائه على أساس حسن النية وفي سبيل المصلحة العامة.

- إن المبالغ التي أنفقها الأمر بالصرف بطريقة غير شرعية تفوق في معظم الأحيان أضعاف ما يملك وفي هذه الحالة تعتبر العقوبة المدنية ساحقة بالنسبة للأمر بالصرف وتعويضات دون معنى بالنسبة للخزينة العمومية، وبالتالي في معظم الأحيان تكون الذمة المالية للأمر بالصرف غير كافية لتسديد وتعويض أضرار ناجمة عن أمره بصرف النفقات العمومية أو الالتزام بها في ظروف غير شرعية.

كذلك فإن تدخل المراقب المالي بصفة قبلية لمراقبة الأمر بالدفع عند صرفه تشكل غطاء أو ظرفا مخففا لمسؤولية الأمر بالصرف التي تنتج عن أخطائه.

ثالثاً: المسؤولية التأديبية

إن الأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبها الأمرون بالصرف أثناء تأدية مهامهم تعرضهم إلى العقوبة التأديبية التي ينفذها المسؤول السلمي الذي يشرف عليهم وهذه العقوبات هي عبارة عن توبيخات ، إنذارات وتخفيض في الرتبة....الخ.

يجب التذكير بأن المسؤولية التأديبية مثلها مثل المسؤولية السياسية للأمريين بالصرف الرئيسيين قليلا ما تقام وذلك للأسباب التالية:

- في مجال التسيير الإداري لا يمكن إثبات الأخطاء المرتكبة إلى موظف واحد فقط.

- إن المسؤول السلمي غالبا ما يفضل عدم تطبيق العقوبات التأديبية على الموظفين تحت إشرافه قصد تغطية الأخطاء التي تدل على سوء تسيير مصالحهم وبالتالي عدم قدرتهم على تسييرها.

- بإمكان الأمر بالصرف أن يبرر أفعاله بحسن نيته وأنه لم يقصد بها أي تجاوزات للصلاحيات المخولة له.

في مجال الشرعية القانونية فالأمر بالصرف لا يمكن وضعه في أي حال من الأحوال مسؤول عن الأخطاء التي يرتكبها وحده، لأنه في الأصل كل من المحاسب العمومي وأيضا المراقب المالي مكلف بمراقبة هذه الأخطاء والتجاوزات في مجال الشرعية ويتم هذا تحت مسؤولياتهم المالية.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن مسؤوليات الأمر بالصرف تبقى مجرد نصوص قانونية لا غير لأنها في الواقع مسؤوليات نظرية لا تتعدى إلى واقع التطبيق.

رابعاً : المسؤولية الجنائية

لكي تقوم المسؤولية الجنائية للآمرين بالصرف يجب أن تشكل المخالفة المالية التي ارتكبوها أثناء أدائهم لمهامهم مخالفة جنائية وتظهر المسؤولية الجنائية في حالة معروفة والتي يعاقب عليها القانون الجنائي مثل اختلاس الأموال العمومية ، الرشوة والتحصيل اللاشرعيإلخ.

وقد أشار المشرع الجزائري إلى هذه المسؤولية في المادة 67 من القانون 31/90 على أنه كلما أسفر الملف المحقق فيه عن وجود أعمال إجرامية مضرة بالخزينة يقوم المراقب العام لمجلس المحاسبة بإخبار السلطات المعنية بذلك وكذلك إخطار النائب العام المختص بذلك محليا ويرسل له الملف المعني.

و تذهب المادة 66 أبعد من ذلك حيث تنص على حسب المدة و تتراوح من شهرين إلى ستة أشهر وأن المتابعات الجنائية في ذلك لا تعني الإعفاء من التسديد للأضرار التي لحقت بالخزينة العمومية.

وفي الواقع نلمس غياب الصرامة في تطبيق المسؤولية الجنائية على الأمرين بصرف الرئيسين ويكتفون بتطبيق المسؤولية المدنية .

المطلب الثاني: مسؤولية المحاسب العمومي:

إن المحاسب العمومي مسؤول شخصيا وماليا على العمليات الموكلة إليه :¹

- تسديد للنفقات العمومية في ظروف غير شرعية.

¹ المادة 38 من قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990

- حراسته وحفظه لأرصدة وقيم الهيئات العمومية.
 - تحريكه للأرصدة و القيم وقيامه بالحركات الحسابية.
 - محافظته على الوثائق والمستندات المثبتة للعمليات الحسابية.
 - قيامه بمهمة المحاسب للمنصب الذي يشغله.
- يجب إذا على المحاسب العمومي إثبات « justifier » كل العمليات التي يقوم بها إلا في حالة القوة القاهرة « force majeure » أو استثناءات المنصوص عليها بقرار من وزارة المالية¹ .

أولاً : مسؤولية المحاسب العمومي عن أفعاله الشخصية

1. تسديد للنفقات العمومية في ظروف غير شرعية:

- يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يحقق مايلي:²
- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
 - صيغة الأمر بالصرف أوالمفوض له.
 - شرعية عمليات تصفية النفقات.
 - توفر الاعتمادات.
 - الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.
 - تأشيرة عمليات المراقبة.(يعني بتأشيرة المراقب المالي ولجنة الضفقات العمومية)

¹ Loi Philip .OPCIT. p 345

² المادة 36 ، نفس القانون السابق.

فالمحاسب العمومي ملزم برفض تسديد أي نفقة غير مرفقة بالوثائق المثبتة القانونية، كما يرفض التسديد والدفع أيضا فيما إذا لاحظ أن الوثائق المثبتة محلا للتزوير، وفي حالة تسديده لنفقة غير شرعية فإنه يؤدي إلى قيام مسؤوليته الشخصية والمالية.

2. حراسة وحفظ الأرصدة و قيم الهيئات العمومية:

يعتبر المحاسب العمومي مسؤولا على الدقة المالية لدخول الأموال العامة، بمعنى أنه مسؤول عن كل عمل منجز أو نقص ملاحظ بين الوضعية التي تبينها الحسابات و الوثائق المثبتة، و تكون المسؤولية المالية قائمة عندما يثبت نقص في الأموال و القيم حسب نص المادة 42 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

3. المحافظة على الوثائق والمستندات المثبتة للعمليات المحاسبية:

كل محاسب عمومي مجبر قانونا بالحفاظ على الوثائق والمستندات المثبتة للعمليات المالية إلى غاية تقديمها إلى الجهات المختصة (مجلس المحاسبة) وذلك ما نصت عليه المادة 60 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ويتعلق بمجلس المحاسبة :

- يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة.
- يحفظ المحاسبون العموميون مستندات الثبوتية لحسابات التسيير ويضعونها تحت تصرف مجلس المحاسبة .
- يمكن لمجلس المحاسبة إلزام المحاسبين العموميين بإرسال مستندات الثبوتية لهذه الحسابات عن طريق التنظيم."

4. القيام بمهمة المحاسبة:

المحاسب العمومي مسؤول على مسك المحاسبة بصفة شرعية ودقيقة، حيث يقيد فيها كل عمليات الخروج و الدخول للأموال العمومية. و في حالة وجود أو إكتشاف أي خطأ أو تأخير غير مبرر لتقديمها للجهات المختصة بالمراقبة فإن المحاسب العمومي يكون مسؤولاً أمامها وقد يجبر على تعويض النقص أو العجز. وقد نصت المادة 45 من قانون المحاسبة العمومية (21/90) على أن: "يكون المحاسب العمومي مسؤولاً شخصياً ومالياً عن مسك المحاسبة والمحافظة على سندات الإثبات ووثائق المحاسبة وعن جميع العمليات (تحصيل الإيرادات و صرف النفقة)".

ثانياً: مسؤولية المحاسب عن تصرفات الغير

فالمحاسب العمومي ليس فقط مسؤول عن تصرفاته الشخصية بل أيضاً عن تصرفات الغير الذين يعملون تحت مسؤوليته أو إشرافه والذين يساعدونه في تسييره لمصلحة المحاسبة¹. و هذه المسؤولية ممكن أن تكون كلية أو جزئية تبعاً لصفة الموظفين من أعوان المصلحة - وكلاء - مفوضون - شبه محاسب و المحاسبون السابقون

1. أعوان المصلحة:

فالمسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي تمتد لمجمل العمليات التي تتم في المصلحة من طرف أعوانه، والتي يشرف عليها من يوم تعيينه إلى يوم إنتهاء مهامه وقد نصت المادة 41 من قانون المحاسبة العمومية على أن: "تطبق

¹ André BARILARI . Les Control Financiers Comptable administratif et juridictionnels des finances publics ; L.G.D.J, Paris, 20003, P.35.

مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية على جميع عمليات الذي يديره منذ تاريخ تنصيبه فيه إلى تاريخ إنتهاء مهامه".

1. الوكلاء : « les régisseurs »

فالمحاسب الذي يرتبط به الوكلاء مسؤول نظاميا وماليا عن تسييرهم في حدود المراقبة التي يتعين عليه ممارستها ،كما تنص المادة 28 من مرسوم تنفيذي رقم 108/93 يحدد كفايات إحداث وكالات الإيرادات و النفقات وتنظيمها وسرها: "يخضع الوكلاء لمراقبة المحاسب العمومي المعين المختص ولأمر بالصرف الذين يعملون تحت سلطتهإلخ. "

وبالتالي فمسؤولية المحاسب العمومي تقوم في حالة عدم قيامه بمهام المراقبة. أما إذا كان المحاسب العمومي يمارس وظيفة المراقب بشكل مستمر ورغم ذلك نتجت أخطاء من وكلائه في هذه الحالة يكون الوكيل هو المسؤول و بالتالي تسقط مسؤولية المحاسب العمومي المالية والشخصية.

2. المفوضون : « les comptables mandataires »

بمأن المحاسب العمومي يعين مفوض عنه ليمثل في تصرفاته الخاصة بتسيير لكن تحت مسؤوليته و رقابته، وبالتالي يعتبر المحاسب العمومي مسؤول مسؤولية كاملة عن تصرفات المحاسب المفوض وأفعاله في مجال التسيير المالي والمحاسبي و قد نصت المادتين 12 و13 من مرسوم تنفيذي رقم 313/91 على مايلي:

المادة 12 : المحاسبون المخصصون (assignataires) هم المخولون بأن يقيدوا نهائيا في كتاباتهم الحسابية العمليات المأمور بها من صندوقهم والتي يحاسبون عليها أمام مجلس المحاسبة.

المادة 13: المحاسبون المفوضون « mandataires » هم الذين ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المخصصين.

3. شبه المحاسب: « comptable de fait »

إن شبه المحاسب يداول الأموال والقيم العمومية دون أن تكون له صفة محاسب عمومي ودون أن يرخص له من قبل السلطات المؤهلة لهذا الغرض وبالتالي فإن التسيير الفعلي تدخل غير شرعي، فلا تقوم مسؤولية المحاسب العمومي من جراء تصرفات شبه المحاسب العمومي إلا في حالة إثبات أنه أهمل ممارسة تحقیقاته وتحرياته اللازمة إذ علم المحاسب العمومي بالتسيير الفعلي لشبه المحاسب،، يجب عليه في هذه الحالة إخطار مسؤولية السلمي.

فإن لم يفعل ذلك بسبب إهماله، يصبح مسؤولاً عن تصرفات شبه المحاسب وقد نصت المادة 52 من قانون المحاسبة العمومية فضلا عن العقوبات التي يتعرض لها عند إغتصاب الوظيفة، يخضع شبه المحاسب لنفس الالتزامات ويضطلع بنفس المسؤوليات التي يضطلع بها المحاسب العمومي كما يخضع لنفس المراقبة ولنفس العقوبة المطبقة على المحاسب العمومي.

4. الملحقون:

يقوم الأشخاص الملحقون بالتنفيذ المادي لمجموع العمليات لحساب المحاسب الرئيسي وتحت مسؤوليته وبالتالي يعتبر هذا الأخير مسؤولاً عن تصرفاتهم.

5. المحاسبون السابقون:

في حالة تعيين محاسب عمومي جديد على رأس مصلحة المحاسبة فبإمكانه في مدة ثلاثة أشهر أن يقدم تحفظاته ونتائج لتسيير المحاسب السابق له، وفي حالة انتهاء المدة المحددة ولم يقوم المحاسب الجديد بتقديم تحفظاته بصفة دقيقة فإن

مسؤوليته الشخصية والمالية تحل محل المسؤولية المحاسب السابق وقد نصت المادة 41 من قانون المحاسبة العمومية على أنه لا يمكن إقحام مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية بسبب تسيير أسلافه إلا في العمليات التي يتكفل بها دون تحفظ أو إعتراض عند تسليم المصلحة والذي يتم وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم.

ثالثاً: الجهات المختصة في إقامة مسؤولية المحاسب العمومي

تقوم مسؤولية المحاسب العمومي إثر ملاحظة عجز أو نقص في الأموال العمومية ناتج عن إهمال في تحصيل الإيرادات أو صرف نفقة غير شرعية أو اختلاسات...الخ

والجهات المختصة في البث والحكم في مسؤولية المحاسب العمومي والتي حددتها المادة 46 من قانون المحاسبة العمومية (21/90): "في جميع الحالات لا يمكن أن تقحم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب إلا من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة"

1. إقامة مسؤولية المحاسب العمومي من طرف السلطات الإدارية:

تقوم مسؤولية المحاسبين العموميين عند إكتشاف عجز في الصندوق أو عن طريق المراقبة الدورية التي يمارسها عليهم المسؤولون السلميون في الوزارة الوصية أو عن طريق المفتشية العامة للمالية، وهذه السلطات هي التي تقيم التصرفات الشخصية للمحاسب وتتحقق من حسن تسييره.

إن وزير المالية له سلطة واسعة على المحاسبين العموميين سواء أكانوا رئيسيين أو ثانويين، بينما باقي الوزراء الآخرين فلهم صلاحيات فقط على المحاسبين الذين يوجدون تحت إشرافهم في المؤسسات الخاضعة لهم فبعد ملاحظة

العجز في الصندوق يصدر وزير المالية أو الوزير الوصي أمراً يجبر المحاسب تسديد المبالغ الناقصة، هذا التعويض يتم من الذمة المالية الشخصية للمحاسب المعني بالأمر.

وهذا الأمر بالتسديد الصادر من السلطات الإدارية لا يكتسب قوة الشيء المحكوم فيه، فهو مجرد وسيلة لإعلام المحاسب بأنه مدين للدولة.

وفي حالة إستحالة التسوية بهذه الطريقة الودية، يصدر وزير المالية قراراً بإدانة المحاسب العمومي مصحوباً بسند تحصيل. إذن يتعين على المحاسب العمومي أن يغطي بأمواله الخاصة أي عجز مالي في الصندوق، وكل نقص حسابي في مستحق يتحمله، ويمكن للخزينة العمومية عند الاقتضاء وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم أن يغطيه بتسبيقات من الأموال اللازمة لتغطية العجز المالي أو نقص الحساب المستحق المشار إليه وكل باقي لا تغطيه أموال المحاسب يقيد على حساب تسبيق لكي يتسنى إعادة التوازن فوراً إلى المحاسبة.

يرسل المحاسب العمومي في هذه الحالة تقريراً مفصلاً إلى الوزير المكلف بالمالية ويبلغ قرار باقي الحساب الذي يتخذه الوزير فوراً إلى المحاسب العمومي المعني عن طريق البريد المسجل مع إشعار بالاستسلام.

2. إقامة مسؤولية المحاسب العمومي عن طريق مجلس المحاسبة:

يمكن لقضاة مجلس المحاسبة بعد التحقيق من حسابات وتسيير المحاسب العمومي أن يصدروا قرار نهائي يقضي ببراءة المحاسب العمومي أو إدانتهم وقد نصت المادة 83 من أمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة على أن : "يمنح مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي إلى

المحاسب الذي لم تسجل على مسؤولية أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه.

يضع مجلس المحاسبة المحاسب العمومي في حالة مدين إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل"
رابعاً: طرق وإجراءات الإعفاء من المسؤولية.

بعد ثبوت قيام المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة فإنه رغم ذلك فبإمكان المحاسب العمومي التبرؤ من مسؤوليته عن طريق إجراءات الإعفاء وهي:

1. الإبراء من المسؤولية نتيجة القوة القاهرة décharge des responsabilités en cas de force majeure

إذا ثبت العجز أو نقص في المحاسبة أو صندوق المحاسب العمومي، فهناك يمكنه أن يتبرأ من هذه المسؤولية إلا إذا أثبت أن التصرف اللاشعري أو العجز الملاحظ يرجع لأسباب تفوق طاقته أي حدثت في ظروف قوة القاهرة.¹

وفي هذا الصدد يمكن لمجلس المحاسبة على الخصوص أن يرفع عبء المسؤولية بصفة كلية على حالات السرقة أو ضياع النقود مثلاً أو الضياع العيني. ويقوم مجلس المحاسبة بتقدير حقيقة القوة القاهرة التي دفعت المحاسب العمومي إلى ارتكاب الخطأ أو في حالة ضياع وسرقة الأموال والقيم فإذا وجد فعلاً أنها تعتبر قوة القاهرة تفوق طاقة المحاسب العمومي ولا يستطيع مقاومتها وأنها غير متوقعة من جهته فإنه يصدر قرار إبراء من المسؤولية لصاحب المحاسب العمومي.

¹ القوة القاهرة هي تلك القوة الخارجية غير المتوقعة والتي لا يستطيع مقاومتها (Force majeure (vol a main armé, incendie....)

أما إذا قدر عكس ذلك واعتبره مجرد وسيلة للهروب من المسؤولية ولا يركز على أي أساس من الصحة، فإنه يصدر قرار إدانته للمحاسب العمومي أو إبرائه من المسؤولية بصفة جزئية.

2. طلب العفو « procédure de remise gracieuse »

إن طلب العفو يأتي في المرحلة الثانية وذلك بعد فشل المحاسب العمومي رفض طلب الإبراء من المسؤولية وهو عبارة عن إرجاء يستعمله المحاسب لإعفائه من المسؤولية المالية والشخصية بصفة كلية أو جزئية وفي هذا الصدد يتم توجيه الطلب إلى جهتين رئيسيين:

- لدى الوزير المكلف بالمالية في حالة صدور قرار الإدانة من طرف السلطات الإدارية التي يمارس الوظيفة الرقابية والتأديبية لدى الوزارة المكلفة بالمالية.

- لدى رئيس الجمهورية وهذا في حالة صدور قرار الإدانة من مجلس المحاسبة وتجدر بنا الإشارة إلى أن طلب العفو ليس حقا من حقوقه بل هو جميل في صالحه ويرجع تقديره إلى الجهة المختصة بذلك وبعد الارتكاز على عدة إعتبارات تخص الموارد المالية للمحاسب العمومي ووضعيته المالية

المبحث الثالث: تنفيذ الميزانية والعمليات المالية ومبدأ الفصل بين الأمر

بين الصرف والمحاسب العمومي

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية من أجل قيام الجهات والهيئات الإدارية المختصة بتنفيذها في الميدان أي الانتقال من

مجال التقدير والتوقع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس وفي وقت حاضر.

وتعد مرحلة تنفيذ الميزانية العامة وهي أهم المراحل وأكثرها خطورة، المرحلة الأخيرة من مراحل الميزانية ويقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ.

وتختص بها السلطة التنفيذية وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة، كما تتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية تحصيل وجباية الإيرادات الواردة والمقدرة في الميزانية كما تتولى الإنفاق على الأوجه المدرجة في الميزانية.

وقسمنا مبحثنا هذا إلى مطلبين رئيسيين، نتناول في المطلب الأول أهم المراحل الأساسية التي تمر بها النفقة العمومية من التزام، تصفية، أمر بالدفع إلى صرف النفقة ، والمطلب الثاني مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وهو مبدأ مهم في المحاسبة العمومية.

المطلب الأول: مراحل تنفيذ النفقات

إن إجازة السلطة التشريعية (البرلمان) لاعتتمادات « les crédits » النفقات لا يعني التزام الدولة بإنفاق كافة مبالغ الاعتمادات ولكنه يعني الإجازة والترخيص للدولة أن تقوم بنفقاتها في حدود هذه المبالغ دون أن يتعدها بأي حال من الأحوال تطبيقاً للمادة 75 من قانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 التي نصت على ما يلي: "لا يجوز صرف أي نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك"

وتحكم صرف النفقات العامة قاعدة "تخصص الاعتمادات" التي تعني أن توزع النفقات على مختلف الوزارات، وبالنسبة لمختلف الأبواب في صورة إعتمادات معينة ومحددة لكل منها، إعمالاً لمبدأ التخصص السالف الذكر.

ويمر صرف النفقة بعدة مراحل أشار إليها قانون المحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990 في مواده من 19 إلى 22.

المراحل الثلاث الأولى يقوم بها الموظفون الإداريون (الأمرون بالصرف) وهي (عقد النفقة أو التزام - تصفية النفقة - الأمر بالصرف والمرحلة الرابعة يقوم بها المحاسبون العموميون وهي مرحلة الصرف الفعلي أو الدفع، وهي المرحلة المحاسبية.

1. المرحلة الأولى: عقد النفقة أو الالتزام « engagement »

هو همزة الوصل الشرعية بين الإدارة بصفتها شخصية معنوية من جهة وبين غيرها من المتعاملين من جهة أخرى، فإذا ما طلبت خدمات أو بضاعة لابد لها من أن تقدم المقابل لهذه الخدمات أو لهذه البضاعة، وأول خطوة لتنفيذ النفقة العمومية بين الإدارة والمورد تكون عن طريق تقديم طلبية إلى المورد تحتوي المعلومات التالية:

- الرقم المرجعي للطلبية.
- بيان الإدارة (الاسم و العنوان ، رقم الهاتف إلخ)
- بيان الموارد
- نوعية البضاعة ومواصفاتها
- الكمية المطلوبة

- المبلغ (التفصيلي والإجمالي)
 - المخصص المالي (الباب والمادة والفقرة المخصصة لطبيعة النفقة)
 - التاريخ الأقصى للإستلام .
 - تاريخ إصدار الطلبية
 - توقيع الأمر بالصرف
- وعلى الأمر بالصرف قبل توقيعه على هذه الطلبية أن يتأكد من:
- توفر المبلغ اللازم لدفع وفق الباب والمادة والفقرة والمخصص في الميزانية
 - التأكد قدر الإمكان من حسن إختيار المورد من حيث نوعية البضاعة وتناسبها مع السعر « l'opportunité »
 - التأكد من الصحة القانونية للنفقة، حتى لا تكون محل رفض من طرف المراقب المالي أو المحاسب العمومي.
- وبعد تسليم الطلبية إلى المورد والذي يضع موافقته عليها بتوقيعه على النسخة الثانية لها والتي تعاد إلى الأمر بالصرف، فإن على هذا الأخير تخصيص المبلغ المحدد في الطلبية، وذلك بواسطة بطاقة الإلتزام « fiche d'engagement¹ حتى لا ينفق المبلغ في نفقات أخرى.
- وحتى تصبح هذه البطاقة نهائية يجب أن تحتوي على تأشيرة المراقب المالي وذلك بعد تحقق وفحص هذا الأخير من شرعية هذه البطاقة طبقا للقوانين والنظم المعمول بها.

و بناء على ما سبق ذكره، فإن الإلتزام لا يمثل الإنفاق بل يعتبر ميلادا للنفقة فقط إذا أن للالتزام جانبيين:

1. الإلتزام القانوني:

عرفته المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية (21/90): "يعد الإلتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين"

وينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاقا من جانب الدولة، مثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف أو القيام بعض أعمال المنفعة العامة مثل إنشاء الطرق والجسور... الخ، ومثل هذا القرار الذي يترتب عليه ضرورة حدوث واقعة الإنفاق لا يكون الغرض منه مجرد زيادة أعباء الدولة ولكن لتحقيق أهداف معينة (اقتصادية أو اجتماعية) تتمثل كما رأينا في الأمثلة السالفة في الاستعانة بموظف جديد أو إنشاء طريق جديد، أي أنها تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة، فالإلتزام هنا يعتبر إرادي.

كما قد ينشأ الإلتزام نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ ما، مثال ذلك أن تتسبب سيارة حكومية في إصابة مواطن، مما تضطر الدولة على دفع مبلغ تعويض فالواقعة هنا مادية وغير إرادية.

2. الإلتزام المحاسبي:

وهو التعبير عددي للإلتزام القانوني بمعنى آخر هو ترجمة العقد أو الإلتزام القانوني إلى أرقام وحسابات وبالتالي تخليص قسم من الاعتمادات المالية المرخص بها قصد تسديد النفقة ناتجة عن الإلتزام القانوني ويسمح الإلتزام للمراقب المالي سواء على المستوى المركزي أو المحلي من ممارسة تحقيقاته على

شرعية وقانونية الالتزام كما يسمح له معرفة الرصيد اللازم للعملية والرصيد الباقي.

II. المرحلة الثانية: التصفية: « Liquidation »

وتبدأ مباشرة عند استلام البضاعة موضوع الطلبية وتتم عن طريق عملية المقارنة بين العناصر الثلاثة التالية:

النسخة الثالثة من الطلبية والفاتورة والبضاعة المستلمة للتأكد من مدى إحترام المورد محتوى الطلبية، وذلك من خلال معاينة البضاعة من طرف الأمر بالصرف (أو الشخص المفوض بالقيام بهذه العملية) لمعرفة مدى تطابق كميتها ومواصفاتها مع ما هو مسجل على الطلبية وكذلك الفاتورة، وهذه الأخيرة لا بد أن تحتوي على المعلومات التالية:

- الرقم المرجعي
- بيان المورد (الاسم، العنوان...الخ)
- رقم السجل التجاري ورقم الإحصاء الجبائي.
- بيان الزبون (الإدارة)
- بيان البضاعة (نوعيتها وكميتها)
- الرقم المرجعي للطلبية
- السعر التفصيلي والإجمالي منه وجوب كتابة هذا الأخير بلسان القلم
- طريقة التسديد مع ذكر رقم الحساب ومكان فتحه.
- تاريخ تحرير الفاتورة
- إمضاء المورد أو ممثليه.

فإذا كانت المقارنة إيجابية يوقع الأمر بالصرف وصل الاستلام البضاعة للمورد كما يتم وضع عبارة: "أنا الأمر بالصرف الممضى أسفله أشهد أن اللوازم والخدمات موضوع الفاتورة المقدمة تم إنجازها" **« la mention service fait »**

مع توقيع الأمر بالصرف ذلك على ظهر الفاتورة «verso de la facture» والتصفية هو الفعل الذي يضمن أن تكون الخدمة قد أنجزت فعلا من جهة وتحديد مبلغ النفقة من جهة أخرى ويجب أن يركز في ذلك على وثائق ثبوتية لذلك ويقوم بها عادة أعوان التنفيذ حيث يطبق قاعدة العمل المنجز فالدفع لا يمكن تنفيذه إلا بعد تأدية الخدمة وتنص قوانين المحاسب العمومي على أن التصفية تتم من طرف الأمرين بالصرف وبالتالي يتحملون مسؤوليته وقد نصت المادة 20 من قانون 21/90: "تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية"

III. المرحلة الثالثة: الأمر بالصرف أو تحرير الحوالة

«ordonnancement ou Mandatement»

ويتمثل في تحرير الحوالة وهو إذن¹ الإجراء الذي يأمر بموجبه mandat « de paiement الأمر بالصرف دفع النفقات العمومية والتي أقرته المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية: "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية" وهو بتعبير أوضح إستدعاء مكتوب ومبرر من الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي كي ينفذ النفقة ومن شروط الأمر بالصرف الشكلية أن يحرر باسم الدائن (المورد). شخصيا وإن يحتوي على البيانات التالية:

- تعيين السنة المالية
 - تعيين الفصل والمادة والسطر الميزاني عند الاقتضاء
 - تعيين الوثائق المرفقة والمبررة لوجود النفقة على جدول إرسال الحوالات
 - تعيين المبلغ الصحيح للنفقة
 - تعيين رقم الحساب البنكي ومكانه « numéro de compte bancaire et domiciliation »
 - توقيع الأمر بالصرف على الحوالة المعتمد لدى المحاسب
- كل ما تم ذكره سابقا يعتبر مراحل إدارية لتنفيذ النفقة أما المرحلة المحاسبية فتتمثل في عملية الدفع
- الأمر بالصرف بالنسبة للأمر بالصرف الرئيسي « ordonnancement de paiement »**
- تحرير الحوالة بالنسبة للأمر بالصرف الثانوي « mandat de paiement »**

IV. المرحلة الرابعة: الدفع « paiement »

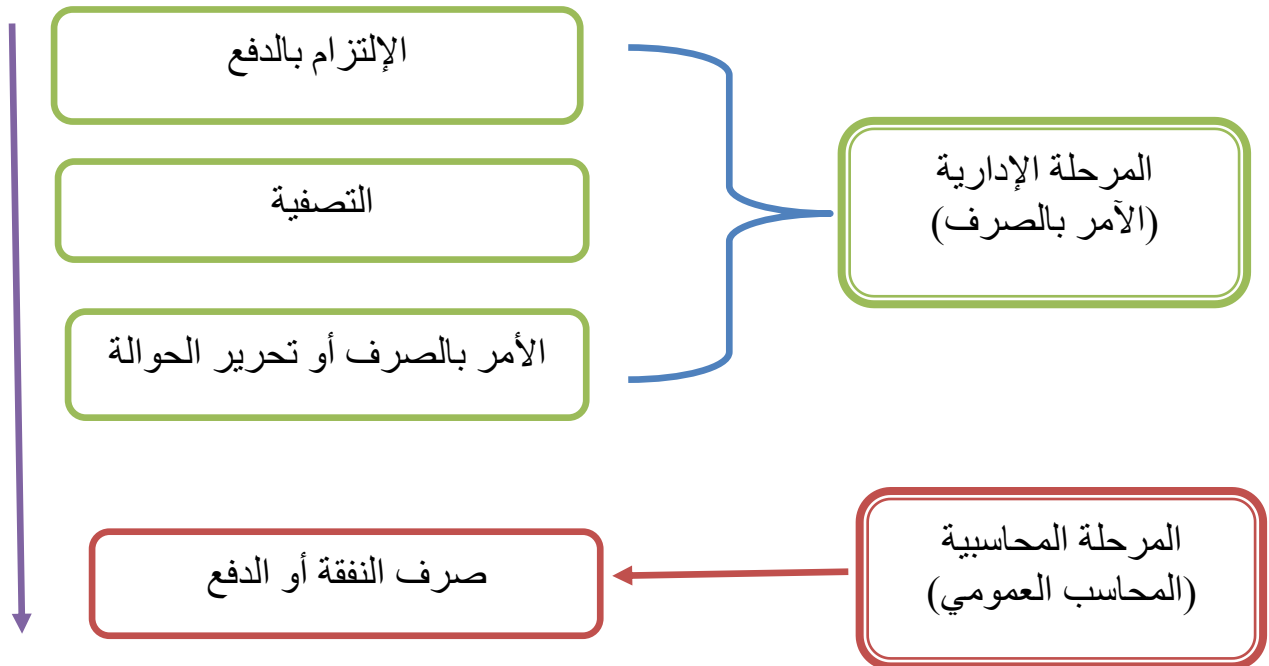
إن الأمر بالصرف بعد أن يوقع حوالات الدفع يرسلها مرفوقة بأوراقها الثبوتية إلى المحاسب العمومي المختص بدفعها وبناء على المادة 36 من القانون 90-21 التي نصت على مايلي: "يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق ما يلي:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له

- شرعية عملية تصفية النفقات
- توفر الاعتمادات
- إن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة
- الطابع الإبرائي للدفع
- تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها

وإذا تبين بعد التدقيق والمراقبة أن مختلف العمليات الإدارية من التزام وتصفية وصرف قد تمت طبقا للقانون المعمول به أشر المحاسب العمومي على الحوالة التي تصبح عندئذ صالحة للدفع والعكس إذا تبين بعد التدقيق والمراقبة أن هناك مخالفات قانونية رفض المحاسب التأشيرة على الحوالة

الشكل رقم 01: مراحل تنفيذ النفقة العمومية



المصدر: إعداد الطالب إستانادا لقانون 21/90 سالف الذكر

المطلب الثاني: تنفيذ ميزانية التجهيز والاستثمار:

إن تنفيذ ميزانية التسيير محكوم بقاعدة سنوية الميزانية (مبدأ من مبادئ الميزانية) أي فتح الاعتمادات في بداية السنة و قفلها في نهايتها معنى هذا ان الاعتمادات المخصصة في أي بند من الميزانية إن لم تستهلك أو الباقي منها عند قفل السنة المحاسبية (في نهاية السنة) سوف يتم تحويله أوتوماتيكيا كالإيرادات الميزانية، أما بالنسبة لميزانية التجهيز والاستثمار فنفقاتها تسجل علي شكل رخص برامج (autorisation de programme) وتتفد باعتمادات الدفع¹ . وتمثل رخص البرامج الحد الاعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة وتبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغائها، وتعتبر إعتمادات الدفع (crédit de paiement) التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المبرمة. وبالتالي لا نقيّد بمبدأ السنوية فيما يخص رخص البرامج بل يتم العمل بما يعرف بالأعمال أو الخدمات المنجزة أي ما يتم تحقيقه فعلا من البرامج.

المطلب الثالث: تنفيذ الإيرادات

تختلف القواعد التي تحكم عمليات تنفيذ الإيرادات عن تلك التي تخضع لها عمليات تنفيذ النفقات وهذا راجع لأسباب عديدة نذكر منها: أن السلطة التنفيذية ملزمة بجباية جميع الإيرادات في حين غير مجبرة علي صرف كافة النفقات المرخصة هذا من جهة أخرى أن احتمالات تبذير واختلاس المال العام أقل حدوثا عند تحصيل الإيرادات، ومن تم فان التنظيم الموجود بالنسبة للإيرادات يرمي

قانون 21/90 سالف الذكر المادة 06¹

بالخصوص إلي التحقق من أن جميع الإيرادات المسجلة في الميزانية قد تم تحصيلها فعلاً.¹

كما تجدر الإشارة من أن الموارد العمومية متنوعة ومتعددة: ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة، حاصل أملاك الدولة... الخ وعلى هذا أساس وضعت إجراءات وفرضت معدلات مختلفة لعملية التحصيل تختلف باختلاف نوع الإيراد. ونظراً لتعدد هذه الجباية وتنوع طرق تحصيلها نكتفي بدراسة نوع واحد من هذه الضرائب المباشرة.

تنفيذ الضرائب المباشرة يمر هو الآخر بمرحلتين المرحلة الإدارية تشمل مرحلة الاثبات والتصفية والمرحلة المحاسبية والتي نصت عليها المادة 15 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

1. المرحلة الأولى: الاثبات (تحديد وعاء الضريبة)

وهي المرحلة التي من خلالها يتم إضفاء الصفة القانونية للإيرادات وذلك بتحديد النصوص التشريعية التي تبرر العملية وبالتالي فهو إجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، وهذا عرفته المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية لسنة 1990 سالف الذكر. ومعناه تحديد المادة الخاضعة للضريبة (دخل، رقم الأعمال، النتيجة علي الأرباح) ثم تقييمها.

2. المرحلة الثانية: التصفية: la liquidation

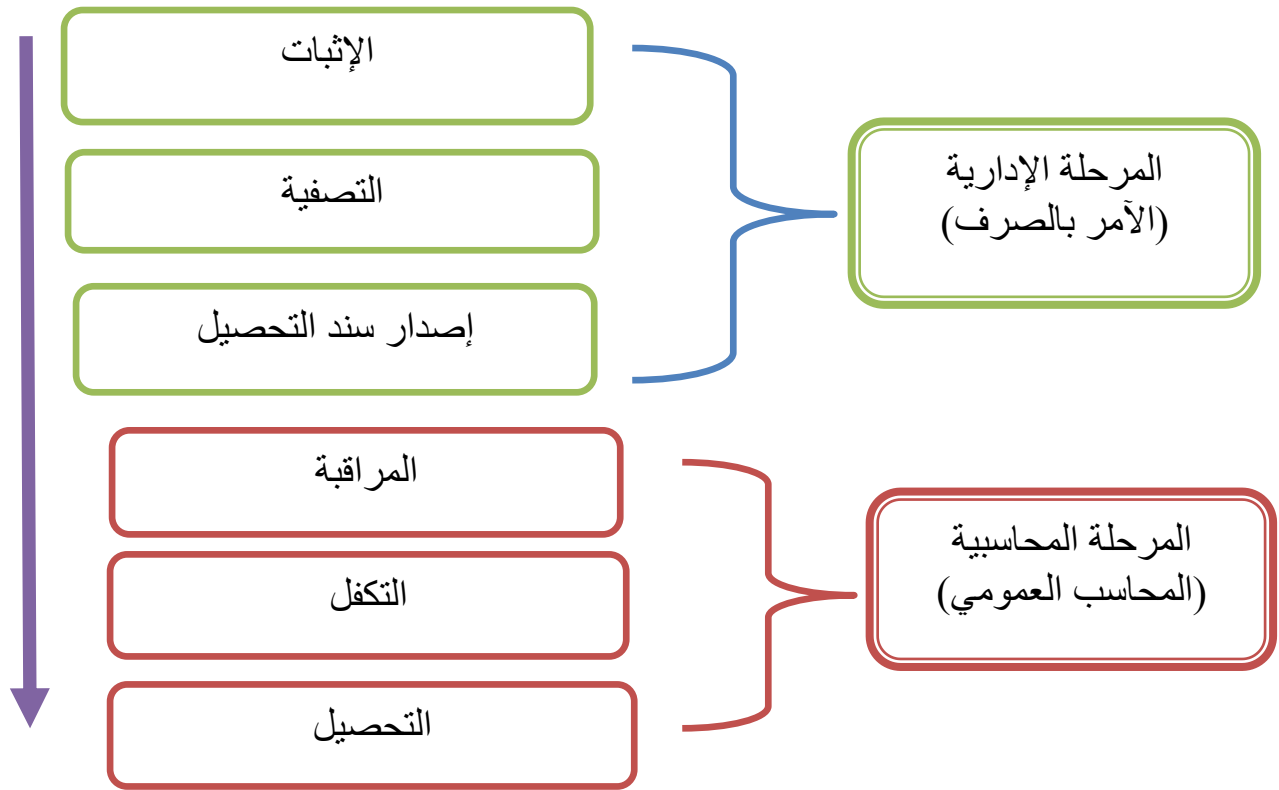
بعد تحديد المادة الخاضعة للضريبة و تقييمها تأتي مرحلة احتساب مبلغ الضريبة بتطبيق السعر أو المعدل الذي حدده المشرع على الوعاء.

3. المرحلة الثالثة: التحصيل le recouvrement

أيلس . المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص.209¹

الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.

الشكل رقم 02: مراحل تنفيذ الإيرادات العمومية



المصدر: إعداد الطالب إستانادا لقانون 21/90 سالف الذكر

المطلب الرابع: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

تتكون عملية تنفيذ النفقات في مرحلتين أساسيتين هذا يعني أن هناك تقسيم

المهام والوظائف بين عونين من الدولة.

الأول: اتخاذ قرار التنفيذ (شراء أجهزة- إبرام صفقة مع مقاولين...الخ)

الثانية: التنفيذ المحاسبي وهو صرف النفقة فعليا وقد ميز الفقه الفرنسي بين

الموظفين الإداريين « les ordonnateurs » والموظفين المحاسبين « les

comptables publics » ورسخ هذا المبدأ في تشريعه الوضعي حيث يقوم

الموظف الإداري باتخاذ القرار المالي الذي يترتب التزاما على الدولة أو حقوقها لصالحها وهو عادة أعلى سلطة في الوزارة والجماعات المحلية أو المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، فبالنسبة لتنفيذ النفقات العامة يلتزم الموظف الإداري النفقة ويخلق دينا في ذمة الدولة متقيدا في ذلك بالقوانين والنظم المعمول بها ثم يحدد حقوق صاحب الاستحقاق بتصفية النفقة ويأمر في الأخير بصرف المبلغ المترتب على الدولة « pouvoir de décision »¹

ثم يأتي بعد ذلك عمل الموظف المحاسبي « le comptable public » لتكملة عمل الموظف الإداري ولكنه لا يعد خاضعا في تسلسله الإداري لهذا الأخير فهو يأخذ على مسؤوليته أوامر تنفيذ الإيرادات وصرف النفقات بعد التأكد من الأوراق الثبوتية التي رافقت عملية الصرف ومن قانونية وشرعية هذه العملية.

فنستنتج أن عمل المحاسب العمومي عمل مزدوج يقوم بالمراقبة ثم عملية التنفيذ الفعلي وكذلك يحق له رفض تنفيذ الأوامر الصادرة إليه عند عدم مطابقتها مع القوانين والتنظيم المعمول بها وهذا ما يمنح المحاسب العمومي إستقلال في عمله عن الموظفين الإداريين وأن وزير المالية هو الذي يعين المحاسب العمومي في مختلف وزارات الدولة ومؤسساتها لهذا فهو يستمد سلطته من وزير المالية وهذا ما أقرته المادة 34 من قانون المحاسبة العمومية حيث نصت على: "يتم تعيين المحاسب العمومي من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته"

وقد أكد قانون المحاسبة العمومية الجزائري مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية ، ففي المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية الصادر في 15 أوت 1990 تنص على هذا المبدأ فيما يلي: "تتألف وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"

¹ Loi philip, finance publique, 5 eme édition, CUJAS, Paris, 1995, P.227.

وإن مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسب العمومي يستند إلى الميزات (مبررات) التالية:

أولاً : تقسيم المهام

إن عملية تنفيذ الإيرادات والنفقات تحتوي على نوعين الأولى إدارية يقوم بها الأمر بالصرف والثانية محاسبية يكلف بها المحاسب العمومي ثم إن المرحلة الإدارية تتطلب تقدير الملاءمة « opportunité » وبالتالي ففيها تكمن السلطة التقديرية للمسير وفيها تبرز قدرته الإدارية ذلك أنها تصرفات إدارية موضوعية، حيث نجد أن المرحلة المحاسبية تركز على تقدير الشرعية « régularité » ودقة الحسابات ومن تم فهي تستند إلى الشكلية وحتى يؤدي كل موظف مهامه بإتقان تطلب الأمر تخصيصه في إحدى المهمتين دون الأخرى وهكذا ينجز الأمر بالصرف المرحلة الإدارية من الالتزام والتصفية والأمر بالصرف ويتكلف المحاسب العمومي بالمرحلة المحاسبية أي التسديد والصرف.

ثانياً : الرقابة على حسن التنفيذ

بمأن الأمر بالصرف ملزم بمسك الحسابات الإدارية « les comptes administratifs » تخص الالتزام والأمر بالصرف¹ في حين يمسك المحاسب العمومي حسابات التسيير « les comptes de gestion »² أي حسابات دخول وخروج الأموال والأرصدة يسهل عمل مجلس المحاسبة في مجال المراقبة بحيث يمكنه إستخراج المخالفات والأخطاء بمجرد مقارنة بسيطة بين النوعين من الحسابات كما أنها تمكن من تأسيس رقابة للمحاسب العمومي على الأمر بالصرف إضافة إلى ذلك فإن مبدأ الفصل بين الوظيفة الإدارية والمحاسبية يمنع

¹ المادة 14 من قانون 213/91 المتعلق بإجراءات وطرق ومحتوى الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.
² المادة 29 من قانون 213/91 المتعلق بإجراءات وطرق ومحتوى الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

التزوير حيث يشكل كل واحد من الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية مراقبة للآخر فتقل فرص التواطؤ والاختلاس عما يمكن حدوثه لو كلف عون واحد بالمهمتين المحاسبية والإدارية.

ثالثاً: وحدة الصندوق « unité de caisse »

بموجب هذا المبدأ فإن وزير المالية يشرف وحده وبواسطة محاسبه على جميع الأموال التي تدخل خزينة الدولة أو تخرج منها وهذا ما يجعل سهلاً لوزير المالية من التعرف على الوضعية المالية للخزينة إذا كان هناك عجز أو فائض...الخ.

المطلب الخامس: الإستثناءات الواردة على مبدأ الفصل بين السلطات.¹

أوردت المادة 153 من قانون 1993 بعض الإستثناءات على مبدأ الفصل بين السلطات الأمر بالصرف والمحاسبي العمومي وهي صنفان:

-**النفقات التي تدفع بدون أمر بالصرف مسبق**: في هذا النوع من الإستثناء نجد الدفعات التي تمت عن طريق التسيقات (وكالات النفقات)، والدين الأصلي والفوائد الواجبة الدفع بعنوان ديون الدولة وأيضاً خسائر الصرف على رأس المال الأصلي، والنفقات ذات الطابع النهائي التي نفدت بعنوان عمليات التجهيز العمومي التي إستفادت من تمويلات خارجية.

• وكالات النفقات² les régies d'avances

حسب المادة 18 من مرسوم التنفيذي 93-108: "تتكفل الوكالة بالنفقات المذكورة أدناه فقط إلا حالة استثنائية يمنحها الوزير المكلف بالمالية:
-نفقات صغيرة تخص الأدوات والتسيير،

¹ Guide pratique, reglementation de la comptabilité publique, direction général de la comptabilité 2007

² الإيرادات و النفقات و تنظمها و سيرها المرسوم التنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 05 ماي 1993 يحدد كليات إنشاء وكالات

-أجور الموظفين العاملين بالساعة أو باليوم،

-تسيبقات عن مصاريف المهام،

- الأشغال المنجزة في الوكالات.

-النفقات بدون أمر بالصرف: معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد

المدفوعة من ميزانية الدولة، و المرتبات المدفوعات لأعضاء القيادة السياسية وأعضاء الحكومة، والمصاريف الخاصة.

المبحث الرابع: الخزينة العمومية ومهامها

يمكن إعطاء عدة مفاهيم للخزينة العمومية منه:

1- الخزينة تتميز بشخصية مستقلة عن الدولة و ليس لها وجود من الجانب القانوني أي أنها هيئة لا تتمتع بالشخصية المعنوية و هي مكلفة بمراقبة تنفيذ الميزانية عن طريق دفع النفقات و تحصيل الإيرادات و العمليات المالية من جهة و من جهة أخرى ضمان و حراسة المال العام.

2- تعتبر الخزينة العمومية مصرف الدولة فهي تقوم بتحصيل الإيرادات، دفع أو صرف النفقات، إقتراض، تسدد وتساهم في عملية تنظيم السيولة.

3- تجسد الدولة إستراتيجياتها وخططها التنموية عن طريق الخزينة العمومية.

الخزينة العمومية هي مؤسسة مالية تضمن الحفاظ على التوازن المالي و النقدي بموجب عمليات الصندوق و البنك كما تقوم بممارسة النشاط الوصائي و مع توسيع وظائف الدولة أصبحت تستخدم الخزينة كمول للإقتصاد.

المطلب الأول: المهام أو الوظائف الأساسية للخزينة العمومية:

1. الخزينة بنك الدولة: إن أهم الخدمات التي تقوم بها الخزينة العمومية هي خلق

الاموال و السهر على تطبيق الميداني للمخطط المالي و في هذا الصدد يقوم

قانون المالية بالتحويل من إجراءات قانونية إلى نفقة مالية حقيقية مصنفة في المالية العامة إلى نفقة تسير أو تجهيز. أي أن الخزينة العمومية هي تقوم بتحويل النفقات و الإيرادات العامة إلى أموال حقيقية عن طريق شبكة المحاسبين العموميين الموزعين على التراب الوطني.

2. الخزينة العمومية أمين الصندوق (caissier): يتمثل الدور الرئيسي للخزينة العمومية في تحصيل الموارد وصرف النفقات التي ترخصها سنويا قوانين المالية.

- عمليات التحصيل: تتشكل موارد الميزانية أساسا من حاصل الجباية بمختلف أنواعها وحاصل املاك الدولة. و تحصل هذه الموارد عن طريق شبكة محاسبي الخزينة. و يتم التركيز هذه الأموال على مستوى الخزينة الولائية و الخزينة الرئيسية للجزائر العاصمة ثم تحول إلى حساب الخزينة المفتوح على مستوى البنك المركزي.

- عمليات الإنفاق: عندما يقوم الأمر بالصرف بالالتزام بالنفقة و تصفيتها يوجه للمحاسب العمومي وهو أمين الخزينة أمرا بدفعها، و متى كان هذا الأمر صحيحا من الوجهة القانونية يجب على المحاسب تنفيذه ، أي صرف النفقة.

- كما تتكلف الخزينة العمومية بتنفيذ العمليات الخرجة عن الميزانية مثل الحسابات الخاصة للخزينة والضمانات للخزينة للمقترضين.

- الخزينة العمومية هي مجموع المصالح المالية (المركزية، الخارجية) التابعة للدولة و الخاضعة لسلطة وزير المالية ، الموزعة على إقليم الدولة وفق نمط هرمي تربطها من الناحية المالية وحدة الصندوق و من الناحية الإدارية سلطة وزير المالية.

3. الوظيفة النقدية:

حتى تتمكن الخزينة العمومية من دفع النفقات العمومية بانتظام و إستمرار تتولى على الدوام بمهمة توفير للمحاسبين في كل وقت و في كل مكان من الإقليم الوطني السيولة المالية الكافية للوفاء بالتزاماتها في حينها. وهو ما يعبر عنه مشكلة ضمان الأموال في المكان و في الزمان.

- حركة الأموال في المكان.

إن قبض الموارد لا يتم بصفة متساوية و متكافئة عبر جميع مناطق البلاد. ففي الوقت الذي يعرف فيه محاسبون فائضا ماليا بالقياس مع النفقات المطالبين بها، تكون موارد بعض المحاسبين الآخرين غير الكافية لتغطية كافة النفقات. و سبب ذلك أن بعض النفقات المطالب تنفيذها في منطقة معينة لا يقابلها دخل يتحقق في نفس المنطقة.

ولضبط هذه المسألة ، تضطلع الخزينة بمهمة تمويل ، و بصفة متواصلة، صناديق كل لتمكينهم من دفع النفقات في كل وقت و في كل مكان. والوسيلة الأنجح لبلوغ ذلك تكمن في الأخذ بمبدأ وحدة الصندوق و هو عبارة عن ميكانزم تركز بموجبه الأموال على مستوى صندوق واحد يمكن الخزينة من تسيير و توزيع الأموال العامة على المحاسبين بشكل يتناسب مع إحتياجاتهم رغم إنتشارهم عبر مختلف مناطق البلاد.

و يتجسد مبدأ وحدة الصندوق من الناحية العملية في وجود حساب واحد للخزينة مفتوح على مستوى بنك الجزائر و هو حساب واحد يشتغل في كل وكالات البنك يمكن للمحاسبين من إيداع فائض الصندوق و سحب منه الأموال للوفاء بالنفقات الواجبة الأداء.

- **حركة الأموال من حيث الزمان:** للتصدي للنفقات العمومية، تقوم الخزينة العمومية بتحصيل الموارد المرخصة بموجب قانون المالية، إلا الوقت الذي تحقق فيه هذه الموارد لا يتطابق مع الموعد الذي تصبح فيه النفقة واجبة الدفع. إذا كانت النفقة العمومية تدفع يوميا و بانتظام، إلا أن الموارد الجبائية على الخصوص لا تحصل إلا عند تواريخ محددة (موارد موسمية، السنة، الفصل أو الشهر).

و تبقى هذه المشكلة قائمة حتى و لو تم التصديق على الميزانية على أساس التوازن، و حتى و لو تحقق التوازن بعد التنفيذ، لأن عمليات قبض الموارد و صرف النفقات لا تتطابق حتما من حيث الزمان ، و لأن النفقات لا تدفع حسب و في حدود الموارد المحققة. وبالتالي ، لا يمكن إنتظار إكمال عملية التحصيل للقيام بالدفع دون أن يترتب عن ذلك مساس بمصدقية الدولة. لا يمكن للدولة ، عند حلول مواعيد دفع النفقة، أن تمتنع عن الوفاء بها بحجة أن الموارد المقررة لم تقبض بعد. و هذا تكمن أهمية دور الخزينة العمومية في العمل على ضبط الموارد مع النفقات من حيث الزمان بتعبئة موارد خاصة كاحتياطات مراسلي الخزينة و سندات الخزينة والقروض و تسبيقات البنك.

4. **الوظيفة المصرفية للخزينة العمومية:** تلعب الخزينة العمومية دورا آخر إتجاه جمهور متنوع يتشكل من المؤسسات الإقتصادية العمومية أو الخاصة وبعض القطاعات المدعمة كالزراعة والسكن.... وأن أهم الوسائل التي تستخدمها الخزينة العمومية لهذا الغرض هي القروض و الضمانات و المساهمات في رأس المال.

المطلب الثاني: موارد الخزينة العمومية.

تتشكل موارد الخزينة على الخصوص من ودائع مراسلي الخزينة الإجباريين، وسندات الخزينة وتسبيقات البنك.

1. ودائع مراسلي الخزينة (les correspondants de trésor) .

مراسلو الخزينة هم المؤسسات و الهيئات التي يلزمها القانون إيداع جميع أموالها لدى الخزينة العمومية. لقد أعطى المشرع في البداية مفهوما واسعا لمراسل الخزينة بموجب مرسوم 14 أكتوبر 1963 الذي ألزم جميع الهيئات العمومية وشبه العمومية إيداع أموالها لدى الخزينة العمومية و هي كآالي: الدواوين والمؤسسات العمومية سواء كانت ذات طابع إداري أو إقتصادي، والمؤسسات الموائمة، والشركات ذات الإقتصاد المختلط، و المنظمات الوطنية، و هيئات الضمان الإجتماعي و التقاعد و المنح العائلية و الجمعيات، والجماعات المحلية، ودواوين التسيير العقاري، والخدمات الإجتماعية والخيرية، والموثقون ، وبصفة عامة جميع الهيئات ذات الصلة العامة.

و هكذا تشكل أموال مراسلي الخزينة الإجباريين صنفا من موارد الخزينة. لكن لا تشكل هذه الأموال بكاملها موارد صافية لأنه يبقى في إستطاعة أصحابها سحبها في أي وقت لسد إحتياجاتهم، وأن ما يشكل موارد هو الفارق الإيجابي بين المبالغ المودعة لدى الخزينة و المبالغ المسحوبة.

2. سندات الخزينة: les bons de trésor تعتبر سندات الخزينة قيم

قصيرة الأجل تصدرها الخزينة بغرض تحقيق هدفين:

-تمويل خلال السنة المالية النفقات في إنتظار دخول موارد الميزانية.

-إمتصاص الكتلة النقدية الزائدة.

3. تسبيقات بنك الجزائر: les avances

بنك الجزائر هم مؤسسة عمومية ذات طابع تجاري و صناعي ترجع نشأته إلى القانون المؤرخ في 13 ديسمبر 1962¹. عندما يتبين للخزينة العمومية أن موجداتها غير كافية لتغطية نفقاتها، يكون بإمكانها للجوء إلى البنك المركزي الجزائري لتحصل على تسبيقات نقدية. و الجدير بالذكر أن البنك المركزي الجزائري يمارس وحده و بتفويض من الدولة صلاحية إصدار الأوراق البنك.

المطلب الثالث: تنظيم وصلاحيات الخزينة الولائية: أنشئت الخزينة الولائية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-129 المعدل والمكمل والمتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها ثم جاء القرار المؤرخ في 2005/09/07 ليعيد تعديل تنظيم صلاحيات الخزائن الولائية.

يساعد أمين الخزينة الولائية في مهامه وكيلين مفوضين يمكنهم أن يؤهلاهما للإمضاء فرديا أو جماعيا على وثائق تسير المركز المحاسبي. وتتكون من ثمانية (08) مكاتب وكل مكتب يضم عدة أقسام فرعية حسب الآتي:

1- مكتب النفقات العمومية: يكلف هذا المكتب بما يلي:

- إستلام حوالات الدفع الصادرة من طرف الآمرون بالصرف من حساب ميزانيات الدولة و ميزانيات الولاية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (تسير وتجهيز) والحسابات الخاصة للخزينة لآجل التكفل بها وقبولها كنفقات.
- القيام بالتحقيق المنصوص عليه في المادة 36 من قانون 90-21 المؤرخ في 1990/08/15 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.
- القيام بتنفيذ عمليات الدفع الموقت المأمور بدفعها في إطار التنظيم المعمول به والسهر على تنفيذها.

¹ الجريدة الرسمية العدد: 10، 1962

- إعداد الاحصائيات الخاصة بإصدار ورفض حوالات الدفع.
- السهر على تطبيق التنظيم الذي يسري على نفقات التجهيز المتعلقة بالعقود المبرمة في إطار الصفقات العمومية.
- السهر على مسك بطاقات الصفقات العمومية.
- السهر مسك الملفات الخاصة بعمليات التجهيز العمومي.
- مراقبة الملفات المتعلقة بدفع النفقات التي تتم في إطار التدخلات الاقتصادية المباشرة وضمان تسويتها.

و لهذا الغرض ، يتكون مكتب النفقات العمومية من ثلاثة (03) أقسام فرعية:

- القسم الفرعي لميزانيات التجهيز.
- القسم الفرعي لميزانية الولاية والمؤسسات ذات الطابع الاداري.

2-مكتب المحاسبة والحافطة:

يكلف هذا المكتب بما يلي:

- ضمان مسك حسابات الأموال الخاصة وحسابات أموال الهيئات العمومية، والموثقين وكتاب الضبط وتسييرها.
- ضمان مسك المحاسبة الخاصة بالصكوك والقيم والسندات.
- ضمان تسيير الاقتراضات (إكتتاب سندات التجهيز وتسوية الفوائد والسندات المستهلكة).

- تنفيذ عمليات الايداع الإدارية والقضائية.
- تنفيذ مقررات العدالة وقرارات التحكيم على الصعيد المالي.
- ضمان تسيير ملف المنح.
- ضمان عمليات الإيداع والصرف والحفاظ على الأموال ومسك محاسبة

بذلك.

- ضمان مسك الدفاتر اللازمة المفتوحة لتقييد العمليات المذكورة أعلاه.
- متابعة برنامج تطبيق الاعلام الآلي المضبوط بعنوان الخزينة وتنسيقه وتقييم تنفيذه.
- ضمان مسك المحاسبة العامة، و بهذه الصفة يقوم بما يأتي :
- ✓محاسبة ومتابعة عمليات الحسابات المتاحة وحساب التحويل والحسابات المتعلقة بالعمليات الواجب تصنيفها وترتيبها.
- ✓-مركزة العمليات المحاسبية للخزينة وكذا القيود المحاسبية المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي ينجزها قابضوا الإدارات المالية.
- ✓إعداد وإرسال الوثائق والكشوف المحاسبية الدورية في الآجال المحددة إلى العون المحاسبي المركزي وإلى المصالح المعنية وكذا حساب التسيير الذي يرسل إلى مجلس المحاسبة.

ولهذا الغرض يتكون مكتب الحافظة والمحاسبة من اربعة (04) أقسام فرعية:

- القسم الفرعي للمحاسبة العامة.
- القسم الفرعي للحافظة.
- القسم الفرعي لحساب التسيير والارشيف.
- القسم الفرعي للمنح.

03- مكتب التسديد والتحويل: يكلف هذا المكتب بمايلي:

- ضمان مركزة جميع أوامر وحوالات الدفع المصدرة والمقبولة كنفقات من ميزانية الدولة والولايات والمؤسسات ذات الطابع الإداري التي يكون أمين خزينتها عوناً محاسبياً وكذا الحسابات الخاصة للخزينة من أجل تسويتها.
- ضمان مسك محاسبة الاعتمادات لميزانية الدولة والحسابات الخاصة للخزينة.

- ضمان التكفل بالمعارضات الادارية والقضائية.
- ضمان مسك محاسبة قروض ميزانية الولاية والمؤسسات ذات الطابع الاداري التي يكون محاسبها المؤهل ومتابعة وضعية الخزائن.
- التحقق قبل تسديد أي حوالة، من توفر الاعتمادات والاموال وكذا المبالغ القصوى للتخصيصات المرخص بها.
- تحرير صكوك التحويل وتأشير سندات الدفع المباشرة.
- ضمان تقيد المبالغ المعاد تخصيصها ضمن الحسابات وتسويتها وتصفياتها.
- ضمان مسك الدفاتر الضرورية المفتوحة لتقيد كل عملية من العمليات المذكورة اعلاه.
- إعداد كشوف وحالات تطور أرصدة الحسابات التي تشمل العمليات المذكورة اعلاه.
- ضمان تحصيل اعتمادات الدولة والجماعات العمومية التي يكون أمين الخزينة محاسبها المؤهل.
- ضمان التكفل بأوامر الايرادات وقرارات إقفال الحسابات الدائنة وتصفياتها.
- ضمان متابعة ومحاسبة الاموال والقيم الخاصة بالولاية والمؤسسات ذات الطابع الاداري التي يكون أمين خزينتها محاسبها المؤهل.
- إعداد كشوف وحالات المبالغ المتبقية الواجب تحصيلها.
- ضمان مسك الدفاتر لأجل تقيد عمليات التكفل وتحصيل المبالغ المتبقية الواجب تحصيلها وتصفية أوامر الإيرادات.
- ولهذا الغرض، يتكون مكتب التحصيل من خمسة (05) أقسام فرعية:
 - القسم الفرعي للمعارضات.
 - القسم الفرعي للقروض والأموال المتوفرة.

- القسم الفرعي للتسديد.
- القسم الفرعي لمحاسبة التسديد.
- القسم الفرعي للحصول.

4-مكتب المراقبة والتحقيق:

يكلف هذا المكتب بما يلي:

-إعداد وتنفيذ البرنامج السنوي للتحقيق.

-ضمان التحقق حسب الوثائق وفي عين المكان للتسيير المالي والمحاسبي للمؤسسات ذات الطابع الإداري و مؤسسات التربية و التعليم المتواجدة على مستوى الولاية.

-ضمان مسك محاسبة الإيرادات وتصديق الأوراق النقدية المكلف بها.

-إعداد تقارير التحقق ومذكرات تلخيصية وكذا تقرير السنوي لتنفيذ برنامج التفتيش.

-ضمان فحص مشروعية النفقات والطابع الإبرائي لها.

و لهذا الغرض يتكون مكتب المراقبة و التحقق من القسم الفرعي للمراقبة والتحقق ومن أربعة (04) إلى ست (06) فرق تفتيش، توضع كل واحدة منها تحت سلطة رئيس فرقة.

5-مكتب إدارة الوسائل و حفظ الأرشيف:

يكلف مكتب إدارة الوسائل وحفظ الأرشيف بالاتصال مع الهياكل المختصة المعنية بما يأتي:

-دراسة كل التدابير والإجراءات المتعلقة بأمن المركز المحاسبي وإقترحها.

-ضمان تسيير وصيانة أملاك المنقولة و العقارية للخزينة.

-السهر على حفظ الارشيف.

- القيام بتنظيم سير العمل على مستوى الخزينة.
 - متابعة أنظمة الإعلام الآلي وإستغلالها وصيانتها.
 - مسك محاسبة الوسائل و جردها.
 - متابعة التسيير الإداري للمستخدمين.
- ولهذا الغرض يتكون مكتب إدارة الوسائل و حفظ الارشيف من قسمين (02) فرعين:

- القسم الفرعي للموظفين و الوثائق و التكوين.
 - القسم الفرعي للوسائل و الصيانة و الأمن و حفظ الأرشيف.
- 6- مكتب تصفية عمليات الخزائن البلديات و القطاعات الصحية و مراكز الإستشفائية الجامعية:**

- بكلف هذا المكتب بمايلي:
- مراقبة التكفل بأوامر الإيرادات الخارجة عن الضرائب وأملاك الدولة و التي يوكل قانونا تحصيلها إلى خزائن البلديات و القطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية.
 - مركزة المعطيات الإحصائية التي تعدها خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الإستشفائية.
 - مراقبة المحاضر والوضعيات المالية والمحاسبية التي يعدها أمناء خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية و خزائن المراكز الإستشفائية.
 - مراقبة الحسابات وتأشيرها عند تغير المحاسبين والسهر على إنجاز العمليات المرتبطة بها.

-مراقبة وضعية الإيرادات المحصلة من طرف امناء الخزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الإستشفائية وتحديد النقائص أو التأخيرات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتداركها و إزالتها.

-السهر على حماية مصالح الخزينة خلال الصفقات التي تسجلها مكاتب التوثيق والسهر على التنفيذ السريع للإشعارات الغير مبلغة للأشخاص المعنيين بهذه الصفقة

-السهر على تصفية حسابات التسيير للبلديات و القطاعات الصحية والمراكز الإستشفائية الجامعية و المؤسسات العمومية المحلية التي يقدمها أمناء الخزائن المسيرون

ولهذا الغرض يتكون مكتب تصفية عمليات الخزائن البلديات والقطاعات الصحية ومراكز الإستشفائية الجامعية من قسمين فرعيين:

• القسم الفرعي لمتابعة المراقبة

• القسم الفرعي لتصفية الحسابات

7- مكتب مراقبة ميزانيات البلديات والقطاعات الصحية ومراكز الإستشفائية

الجامعية:

يكلف هذا المكتب بما يلي:

-مراقبة الميزانيات الابتدائية والإضافية و رخص فتح الاعتمادات للبلديات والمؤسسات العمومية المحلية التي تضمن تسييرها المالي الخزائن الموزعة عبر الولايات.

-مراقبة تنفيذ الإيرادات المتوقعة ضمن ميزانيات هذه البلديات والقطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية والمؤسسات المحلية.

-مراقبة مشروعية النفقات ومدى مطابقتها لترخيص الميزانية.

-التقييم الدوري لوضعية التحصيل لكل إيراد قابل لذلك على مستوى كل خزينة ، و تحليل النقائص في التصفية والتأخيرات الملاحظة في تنفيذ الإجراءات الإلزامية وتحديد أسبابها وإقتراح الإجراءات التي تهدف إلى تقويم الوضعية.

و لهذا الغرض، يتكون مكتب مراقبة ميزانيات البلديات والقطاعات الصحية ومراكز الاستشفائية الجامعية من :

- القسم الفرعي لمتابعة عمليات الميزانية.
- القسم الفرعي لمتابعة التحصيل
- فرقة(01) إلى فرقتين (02) للتحقق توضع كل واحدة منها تحت سلطة رئيس فرقة.

8- مكتب الإعلام الآلي:

يكلف هذا المكتب بما يأتي:

- تجسيد العمليات التي تبادر بها المصالح المركزية.
- ضمان أمن المعطيات والتجهيزات.
- تبليغ المعطيات المحاسبية.
- السهر على حسن سير النظام.
- توفير المعلومات الخاصة بتشغيل النظام.
- ولهذا الغرض، يتكون مكتب الإعلام الآلي من قسمين (02) فرعيين:
- القسم الفرعي لمتابعة التطبيقات.
- القسم الفرعي لمتابعة التجهيزات.

خاتمة الفصل:

إذا كان المكلف بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية هو الأمر بالصرف والمحاسب العمومي باعتبارهما الشخصان الوحيدان المؤهلان قانوناً لذلك، لهذا حدد المشرع لكل منهما مسؤوليته ومهامه بدقة ، فالأول (الأمر بالصرف) يقوم بتنفيذ المرحلة الإدارية (الالتزام - التصفية وأمر بالدفع أو تحرير الحوالة) والثاني (المحاسب العمومي) يقوم بالمرحلة المحاسبية وهي دفع النفقة.

أما عن الخطوات الثلاثة الأولى المتخذة في صرف النفقة العامة تتعلق بالاختصاص الإداري، والخطوة الأخيرة فإنها تتعلق بالاختصاص المحاسبي وهذا الفصل في الاختصاص هو مبدأ أساسي ترتكز عليه المحاسبة العمومية ومن مميزاته أن يقسم المهام بينا الأعوان المكلفين بتنفيذ الميزانية حتى تكون هناك رقابة متبادلة بين الطرفين لها تأثير إيجابي في نجاعة لإنفاق العمومي فظلاً عن ذلك تفادياً لاختلاس وتبديد المال العام.

الفصل الثالث

الرقابة على تنفيذ النفقات العامة

تمهيد:

يعد إجراء الرقابة المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة، وتسمى مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية وتمارس كل من الهيئات الأربعة (وزارة المالية- المجلس الشعبي الوطني- مجلس المحاسبة، اللجان الصفقات العمومية) مهام واختصاصات في إطار قوانين المالية، وتهدف إلى تحقيق هدفين أساسيين، هدف سياسي وهدف مالي، فالهدف السياسي يرمي إلى تحقيق شرعية الاعتمادات وعدم تجاوزها وهدف مالي يرمي إلى حماية الأموال العامة من التبديد وإنفاقها في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها والمحافظة على التوازنات المالية زيادة على الهدفين المذكورين أنفاً هناك هدف إجتماعي وإقتصادي وإداري فالهدف الاجتماعي يرمي إلى المحافظة على القدرة الشرائية للفرد أما بالنسبة للهدف الاقتصادي دفع وتيرة النمو وتوجيه الاقتصاد والهدف الإداري يرمي إلى إدخال ميكانيزمات جديدة لتحسين الأداء الإداري (le nouveau management publique) .

وفي الجزائر تتم عملية مراقبة تنفيذ النفقات عن طريق الأجهزة التالية: المراقب المالي، المحاسب العمومي، المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة ولجان الصفقات العمومية بكل أنواعها.

وتأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة عدة صور مختلفة، وهي الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية والرقابة المستقلة.

وسندرس تلك الصور وبتفصيل في المباحث الآتية:

- المبحث الأول: ماهية الرقابة أهدافها ودورها.
- المبحث الثاني: الرقابة الإدارية في الجزائر.
- المبحث الثالث: الرقابة القضائية.
- المبحث الرابع: الرقابة البرلمانية (التشريعية).
- المبحث الخامس: مراقبة الصفقات العمومية ولجانها.

المبحث الأول: ماهية الرقابة أهدافها ودورها

نتطرق في هذا المبحث إلى نشأة ومفاهيم الرقابة مع الدور الذي تلعبه في الحفاظ على المال العام من تبديد وإختلاسات وكذا دورها في توجيه السياسات المالية. وإزداد الإهتمام بالجهاز الرقابي خاصة في الآونة الأخيرة التي زاد فيها إختلاسات وتمير صفقات مشبوهة ومخالفة للقوانين المعمول بها حيث أبدت الكثير من الحكومات إهتماماً واسعاً في تطوير أجهزتها الرقابية .

المطلب الأول: نشأة الرقابة

المتخصصون والممارسون في المالية العامة إتفقوا على أن أي نظام إداري لا تتوفر فيه أجهزة رقابة ذات كفاءة وفعالية يعتبر نظاما ناقصا ومعرض لهزات الفساد. وتطور الجهاز الرقابي هو راجع لتطورات الاختلاسات التي كانت سائدة عبر المجتمعات نتيجة لتجاوزات الحاكم أو المسؤول لسلطاته وبالتالي نتج عنه مبدأ الفصل بين السلطات من سلطة تشريعية وأخرى تنفيذية وثالثة قضائية (مونتسكيو) وذلك لتعزيز إستقلالية الجهاز الرقابي. ويمثل المال العام العمود الفقري لنشأة الدول وهو جوهر الصراعات البشرية وعلى هذا الأساس حرصت الشرائع القديمة على حمايته من

التبديد. ففرضت قواعد بين الأعوان المكلفون بتحصيله وإنفاقه وسجلات محاسبية للمتابعة والرقابة.

1. في العراق:

ظهر فكرة المحاسبة في جنوب العراق قبل ثلاثة آلاف سنة قبل الميلاد حيث وجدت وظائف الكاتب الذي يكتب الرسائل والوثائق القانونية وعقود البيع والشراء والاقتراض إضافة إلى كونه يعمل محاسب لتدوين الغنائم ففكرة وجود محاسبة تعني هناك رقابة في حد ذاتها.

2. في مصر:

ظهر فكرة الرقابة عند الفراعنة قبل حوالي ألف سنة قبل الميلاد. فكان هناك تشريع "حور محب" الذي تضمن في مادته الأولى إجراءات لمنع إغتصاب السفن التي تستعمل في تسليم الضرائب كما تضمن إجراءات الرشوة.

3. في عصور الحضارة الإسلامية:

لقد مارس العرب الرقابة منذ النشأة الأولى للحضارة الإسلامية وقد أنشئ لغايات إدارة المال العام ما يسمى بـ "بيت المال" وهذا في المراحل الأولى لنشوء الدواوين الإسلامية.

4. في العصور الأوروبية:

عرفت الرقابة المالية في أوروبا منذ نشوء مجتمعاتها وتنازع سلطاتها التشريعية والتنفيذية وبرزت هذه الرقابة في سنة 1256.

التي تمثلت في سلطة الرقابة وغرفة 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 1789 ليصبح حق مكتب ممثلي

الشعب لمناقشة النفقات العامة ونتيجة لتطورات السياسية والإقتصادية والإجتماعية في العالم تطور مفهوم الرقابة وسلطاتها واختصاصها.

المطلب الثاني: أهمية الرقابة المالية العامة.

الواقع أن الرقابة المالية العامة والتي هي لب موضوعنا تعتبر جزءاً أساسياً من هرم وزارة المالية والتي تتضمن مجموعة من الإجراءات المحاسبية والتدقيقية التي من شأنها المحافظة على الأداء وتطوير الإجراءات والقوانين والقرارات الإدارية المتعلقة بالرقابة إلى التأكد أن النتائج الفعلية تتماشى وتتسجم مع النتائج المرجوة، المخطط لها. والرقابة المالية هي العملية التي تستطيع الإدارة بواسطتها إكتشاف أية إنحرافات عن الخطط الموضوعة تمهيدا لتحديد المسؤولية واتخاذ التدابير الضرورية لتصحيحها وتجنب الأخطاء مستقبلاً.

تؤدي الرقابة المالية دوراً هاماً في تحقيق الأهداف الإقتصادية والاجتماعية للدولة بما تقدمه من خدمات ومعلومات وتقارير سنوية وتوجيهات وذلك على النحو التالي:

- تقوم على عملية متابعة تنفيذ الخطط التنموية التي سطرتها الدولة وتحليل وتقييم الوقائع والنتائج الفعلية بالمقارنة مع النتائج الفعلية مع الخطط المبرمجة.
- تهدف الرقابة إلى التأكد من أن تنفيذ الميزانية العامة يسير وفقاً للإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية بغية المحافظة على الأموال العامة.
- تضمن الرقابة إستقامة ونزاهة الموظفين والعاملين والتأكد من أدائهم لمهامهم وواجباتهم بكل أمانة وإستقامة.
- تضمن حماية المال العام من كل تبدير أو سوء إستعمال سواء في مجال الإنفاق أو تحصيل الإيرادات.
- تهدف الرقابة إلى تحديد المسؤوليات في عملية تنفيذ الميزانية العامة والعمليات المالية في حالة وجود هناك أخطاء أو إنحرافات.

المطلب الثالث: أهداف الرقابة

أولاً: الأهداف السياسية

تتمثل في التأكد من إحترام رغبة البرلمان وعدم تجاوز الأوليات والإعتمادات المرخص بها في قانون المالية التي أجازها في تنفيذ المشاريع. حيث أن رغبة البرلمان مقرونة برغبة الافراد التي يتول البرلمان تمثيلها وبتالي إحترام إرادة العامة للشعب وتجسيد مبدأ الشفافية ومبدأ المسألة الذي هو ركيزة من ركائز الحكم الرشيد والتسيير العقلاني لللانفاق.

ثانياً: الأهداف الاقتصادية

تتمثل في الحرص في إستعمال الاعتمادات المرخصة بها في أفضل أوجه لتحقيق المنفعة العامة. و مدي تطابق البرامج المجسدة على أرض الواقع مع البرامج المسطرة وتحليل وتقييم الانحرافات إن وجدت في عملية التنفيذ.

ثالثاً: الأهداف القانونية:

التأكد من مدي مطابقة القوانين والقرارات المعمول بها والسارية المفعول في عملية التنفيذ الميزانية و العمليات المالية بمعنى مشروعية عملية التنفيذ مع القوانين. وتركز الرقابة القانونية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصاً على سلامة العمليات المالية ومعاينة المسؤولين على أي إنحراف أو مخلفات من شأنها الإخلال بحسن إجراءات المالية العامة.

رابعاً: أهداف إدارية تنظيمية

تحتوي علي مجموعة من الإجراءات من شأنها الحفاظ على المال العام واستعماله بكفاءة وفعالية.

و تتمثل الأهداف الإدارية والتنظيمية في ما يلي:

- تساهم الرقابة على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلته ذلك عن طريق إنشاء خلية الاستشراف والتخطيط.
- تعمل الرقابة علي تصحيح الانحرافات ومنع من تفاقمها وإتخاذ القرارات التصحيحية.

-تساعد المسؤولين والساسة في إتخاذ القرارات السليمة في سياسات التنمية عن طريق توفير المعلومات الدقيقة والصحيحة.

-تساعد علي تقييم الوضع اللاقتصادي والمالي عن طريق تقارير سنوية.

المطلب الرابع : الأنواع الرئيسية للرقابة

أولاً: من حيث السلطة التي تمارس الرقابة: تتنوع الرقابة من حيث السلطة التي تمارس الرقابة حيث توجد رقابة تشريعية (برلمانية) ورقابة تنفيذية (إدارية) وفي الأخير رقابة قضائية.

1. السلطة التشريعية: لها سلطة مالية واسعة تهدف لتمكين ممثلي الشعب

من مراقبة الأداء المالي للحكومة وضمان حماية الاموال العامة من

ضياح أو سوء الاستعمال. ومن خلال المناقشة قانون المالية والمصادقة

عليه تستطيع السلطة التشريعية مراقبة مايلي:

- توجيه الأولويات العامة.
- ضبط النفقات وإيرادات.
- المشاركة الفعالة في مختلف القرارات المالية.

-تستطيع السلطة التشريعية مساءلة الأجهزة التنفيذية عن المشاريع التنموية. وأيضاً تستطيع السلطة التشريعية مراقبة الأجهزة التنفيذية عن طريق مناقشة قانون ضبط الميزانية واستخراج انحرافات إن وجدت وتقييمها ومناقشة الأجهزة عنها.

2. أما الرقابة التنفيذية: تقوم بها أجهزة الحكومة علي نفسها وهي تتناول

كيفية تنفيذ الميزانية والعماليات الخزينة وكيفية تسير الاموال العمومية وتتأكد الرقابة من خلال السلطة الرئاسية والتسلسل الهرمي للادارة الحكومية من خلال وزارة المالية وأجهزة المتخصصة كلجان الصفقات العمومية أو فرقة المراقبة والتدقيق الموجودة بأخزائن الولاية.

3. وفي أخير الرقابة القضائية: تحتل مكانة هامة في مجال الرقابة وهي

أجهزة مستقلة وعادة ما تتبع إلي رئيس الجمهورية حتي تتمتع باستقلالية وحصانة تامة إتجاه الوزارات المختلفة وتكون عن منئ عن كل الضغوطات الادارية. وتقوم هذه الهيئة فضلا عن مراقبة تنفيذ الميزانية العامة والعمليات المالية تقديم التقارير السنوية للرئيس تكشف فيه عن المخلفات والتجاوزات تدون فيه التوصيات لتفادي أي أخطأ مستقبلية.

ثانيا: من حيث الأثر: تقسم الرقابة من حيث معالجتها للأخطاء إلي قسمين:

1. الرقابة الوقائية: القصد منها تجنب أو منع الانحرافات قبل حدوثها وهي

تقي العون المنفذ من الوقوع في الأخطاء وبتالي تحميه من كل التصرفات المخالفة للقوانين وتنظيمات المعمول بها.

2. الرقابة العلاجية (الكاشفة): تركز علي إكتشاف الانحرافات والاطحاء

وإتخاذ التدابير التصحيحية لمواجهتها و تجنب حصولها مستقبلا والحد من تفاقمها عند إكتشافها.

ثالثاً: الرقابة من حيث المعيار الزمني: وبناء على هذا المعيار توجد ثلاثة أنواع من الرقابة وهي الرقابة السابقة والآنية واللاحقة (البعدية).

1. الرقابة السابقة (القبلية): تكون سابقة لعملية تنفيذ الميزانية أي تكون قبل

صرف النفقة (مثال: المراقب المالي - المحاسب العمومي - اللجان الصفقات العمومية) حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات وتؤكد على مطابقة صرف النفقة مع القوانين والتنظيمات المعمول بها وتعتبر في نفس الوقت رقابة وقائية من حيث الأثر.

2. الرقابة الآنية: هي رقابة مستمرة ودائمة و تتزامن مع مختلف مراحل تنفيذ الميزانية والعمليات الخزينة وقد يكون الجهاز المكلف جزء من الاعوان المكلفين بالتنفيذ (المراقب المالي - المحاسب العمومي) و الهدف منها الوقاية من حدوث الوقوع في الأخطاء.

3. الرقابة اللاحقة: تأتي بعد تنفيذ الميزانية وتتم من طرف هيئات قد تكون تابعة للجهاز التنفيذي أو هيئات مستقلة وترمي إلى إكتشاف الانحرافات وتحديد أسبابها وطرق علاجها.

المطلب الخامس: الخصائص الرئيسية لنظام الرقابي الفعال

- إستقلالية أجهزة الرقابة المالية عن السلطة التنفيذية.
- قدرة وكفاءة أعوان الجهاز الرقابي من الناحية الفنية والتقنية وإدارية والسلوكية.
- تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات التنفيذية، التشريعية والقضائية وذلك لعدم تداخل الصلاحيات.

- تعزيز وترسيخ مبدأ الشفافية والمساءلة في عملية مناقشة لقانون المالية لأنهما ركيزتان من ركائز الحكم الراشد، المنصوص عليهم من طرف الهيئات العالمية.
- تقليل من إجراءات الرقابة القبلية لأنها نوعا ما تثقل من مراحل تنفيذ الميزانية وتعزيز ودعم الرقابة القبلية.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية في الجزائر

الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العامة على بعضها البعض فهي إذن رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية مما يجعلها داخلية وذاتية كما تكون سابقة ولاحقة، وتتولى وزارة المالية الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية حيث يقوم الرؤساء من موظفي الحكومة بمراقبة مرؤوسيههم وكذلك مراقبة موظفي وزارة المالية عن طريق المراقبين الماليين على عمليات المصروفات التي يأمر بدفعها المختصون أو من ينوبون عنهم وسنتناول الرقابة الإدارية في ثلاث مطالب :

➤ **المطلب الأول:** الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها أو رقابة المراقب المالي.

➤ **المطلب الثاني:** الرقابة الآتية لعملية تنفيذ الميزانية أو رقابة المحاسب

العمومي على الأمر بالصرف

➤ **المطلب الثالث :** رقابة المفتشية العامة للمالية

المطلب الأول: رقابة المراقب المالي

إن الرقابة على الالتزام بالنفقات تعتبر رقابة سابقة أي أنها تمارس قبل خروج الأموال من الخزينة العمومية ولا يجوز تنفيذ النفقات قبل الحصول على الموافقة من الجهة المختصة بالرقابة السابقة والملاحظ أن هذا النوع من الرقابة يمنع إرتكاب المخالفات المالية لذلك يطلق عليه إسم الرقابة الوقائية « le contrôle préventif »

تتكفل بهذه المهمة مصلحة من مصالح الوزارة المكلفة بالمالية تسمى المراقب المالي بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين يعينهم جميعا الوزير المكلف بالمالية

أولاً: تنظيم الرقابة السابقة للأموال العمومية

1. نشأة المراقب المالي:

ورثت الجزائر نظام الرقابة السابقة على فرنسا حتى صدور المرسوم رقم 57/64 المؤرخ في 10 فبراير 1964 المعدل والمتمم لاختصاص المراقب المالي للدولة المحدد لمهام المراقب المالي فقد وسع في مهامه لتشمل بالإضافة إلى نفقات التسيير والتجهيز نفقات المستخدمين، ثم جاءت التعليمات رقم 01/وزارة المالية/ المديرية العامة للميزانية (D.G.B) المؤرخة في 1 جوان 1983 المتعلقة بالرقابة على النفقات الملتمز بها وبعدها جاء المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها حيث يحدد كفاءات القيام بالرقابة السابقة والمسؤولية الناتجة عن ذلك وآجال تنفيذ الرقابة السابقة.

II. تنظيم الرقابة السابقة للنفقات الملتمز بها (مركزية ولا مركزية)

1. تنظيم المراقب المالي على المستوى المركزي:

الرقابة السابقة للنفقات على المستوى المركزي هي مهمة جدا على هذا المستوى لأن الأخطاء المرتكبة من طرف الوزراء وهم الأمرون بالصرف الرئيسيون تكون جسيمة لكون الاعتمادات المخصصة لهم ضخمة المبلغ، لكن الرقابة على مستوى المركزي تعتبر صعبة لأن قرارات الالتزامات بالنفقات والأمر بصرفها تصدر من طرف الوزراء الذين هم في قمة السلم الإداري بينما المراقب المالي في سلم أدنى مرتبة منهم

2. تنظيم المراقب المالي على المستوى المحلي

الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها على المستوى المحلي ثم تأسيسها من طرف المشرع الفرنسي طبقاً للنص القانوني المؤرخ في 13 نوفمبر 1970 المعدل والمتمم بمرسوم المؤرخ في 16/07/1996 : أسس المراقبين الماليين اللامركزية على المستوى المحلي¹ وقد أخذ به المشرع الجزائري من باب لا مركزية الإدارة فتوجد على مستوى كل ولاية مصلحة الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها من طرف الأمرين بالصرف الثانويين وفي حالة تعذر مراقب مالي على مستوى الولاية يكلف أمين الخزينة الولائية بهذه المهمة.

3. مجال تدخل الرقابة المالية:

تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة وعلى الحسابات الخاصة للخزينة وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:

حيث تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 على أن:

تخضع القرارات المنظمة التزاماً بالنفقات والمبينة فيما يلي مسبقاً وقبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي:

-قرارات التعيين والثبت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.

-الجداول الاسمية التي تعد عند قفل السنة المالية.

-الجداول الأصلية الأولية، التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.

¹ André Barilar, les contrôles financiers comptables, administratif et juridictionnels des finances publique, L.G.D.J, Paris, 2003, P.30.

كذلك نصت المادة 6 من نفس المرسوم على أن: "تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضا الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار"

ونصت المادة 7 من نفس المرسوم على أن: "يخضع فضلا عن ذلك لتأشيرة المراقب المالي:

- كل التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية

- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل اعتمادات .

- كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقه والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والمثبتة بفاتورات نهائية.

ويجب على الأمر بالصرف إعداد إستمارة الالتزام حسب الشكل الذي يحدده الوزير المكلف بالميزانية مع إرفاقها بجميع الأوراق والمستندات المثبتة للنفقات والتي عن طريقها يستطيع المراقب المالي ممارسة تحقيقاته عليها وفحصه لشرعية النفقات لتقاضي الأخطاء والمخالفات.

كما يرسل المراقب المالي في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض وإلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، تقريراً يستعرض فيه شروط التنفيذ والصعوبات التي لقيها إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، وكذا كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية¹.

¹ المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 سالف الذكر

مما سبق ذكره أن للمراقب المالي ثلاثة أدوار رئيسية، مراقب ومحاسب وفي نفس الوقت مستشار وإعلامي للأمر بالصرف¹.

ثانياً: تأشيرة المراقب المالي

إن مهمة المراقب المالي سواء على مستوى المركزي أو المحلي تعتبر مراقبة شرعية للنفقات الملتزم بها من طرف الآمرين الأمرين بالصرف، وتنتهي رقابة الملتزم بها بتأشيرة (visa) توضع على إستمارة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية²، وبهذه التأشيرة تصبح بطاقة الالتزام نهائية.

1- مفهوم تأشيرة المراقب المالي:

إن عمل المراقب المالي ينصب على التحقق من مختلف الملفات والتي يتم دراستها بصفة معمقة فبطاقة الالتزام التي تحتوي مبلغ النفقة وتخصيصها « imputation » في الميزانية والرصيد القديم والرصيد الجديد تم إمضاء الأمر بالصرف يجب أن تكون مرفوعة بمستندات مثبتة فاتورة شكلية أو سند طلبية وبعد الفحص والتدقيق وإن كانت هذه النفقة موافقة للقوانين وأحكام المنصوص عليها يضع المراقب المالي تأشيرته على بطاقة الالتزام وذلك بتعيين تاريخ ورقم التأشيرة وكذلك الإمضاء.

2- شروط منح التأشيرة:

لكي يمنح المراقب المالي تأشيرة يجب عليه من مراعاة الشروط التالية والتي نصت عليها المادة 09 من المرسوم التنفيذي 414/92:

- صفة الأمر بالصرف
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية

¹ Loi philip, finance public, CUJAS, 5 eme édition, 1995, Paris, P.330
- Art 58 de la loi 90/21 du 15/08/1990.

² المادة 10 من المرسوم التنفيذي 414/92 سالف الذكر

- التخصيص القانوني للنفقة
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبنية في الوثيقة المرفقة
- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض قد نص عليها التنظيم الجاري به.

ثالثاً: نتائج رقابة المراقب المالي

بعد فحص دقيق لبطاقة الالتزام والأوراق الثبوتية المرفقة معها وفي الآجال المحدد قانوناً بعشرة أيام يقوم المراقب المالي باتخاذ قراره إما بقبول الالتزام ووضع تأشيرة أو رفض التزام سواء كان مؤقتاً أو نهائياً من خلال ما تقدم نجد بأن أي عملية إنفاق تتطلب إحترام بعض الإجراءات القانونية والشكلية في نفس الوقت، غير أنه ما يتفق عليه الجميع وهو أن الجهاز أصبح محل نقد من طرف الإداريين وأصبح يعرف بالبيروقراطي والمعرقل لمصالح الإدارات أكثر مما هو مرسوم ومخطط له كجهاز حيادي وفعال فيمكن لعملية الإنفاق بسيطة أن تصل مدة دراستها إلى أكثر من الوقت المحدد قانوناً بين الرفض المؤقت والرفض النهائي لإعطاء التأشيرة.

وسنتناول حالات قبول أو رفض تأشيرة كل على حدا.

1. حالة قبول التأشيرة:

إذا إستوفت النفقات الملتزم بها للقوانين والأنظمة المعمول بها والمتمثلة في صفة الأمر بالصرف، توفر الاعتمادات... المادة 09 من قانون رقم 414/92 كانت محل قبول إيجابي من طرف المراقب المالي وذلك بوضع تأشيرته على بطاقة الالتزام وعند الاقتضاء على الأوراق الثبوتية.

II. حالة رفض التأشيرة:

إذا وجد المراقب المالي خلل في بطاقة الالتزام يتنافى والقوانين سارية المفعول تكون محل رفض مؤقت أو نهائي حسب كل حالة.

1. حالة الرفض المؤقت:

نصت المادة 11 من القانون رقم 414/92 سالف الذكر أن الرفض المؤقت لمشاريع الالتزام يكون في الحالات التالية:

- إقتراح، إلتزام مشوب بمخالفات التنظيم قابلة للتصحيح
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة
- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة

ويوجه المراقب المالي مذكرة رفض للأمر بالصرف تحتوي على المخالفات المكتشفة مع ذكر النصوص التي أسندت عليها لرفض الالتزام مؤقتا وهذه المذكرة تسمح للأمر بالصرف من تعديل وإتمام الملف حتى يمكن التأشير عليه.

2. حالة الرفض النهائي:

يعلل الرفض النهائي حسب ما نصت عليه المادة 12 من نفس المرسوم على ما يلي:

- عدم مطابقة الاقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- عدم إحترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

في هذه الحالة يرفض المراقب المالي وضع التأشيرة وبالتالي يرفض بطاقة الالتزام رفضاً نهائياً دون أن يطلب من الأمر بالصرف تصحيح الملف ويجب أن يبلغ الرفض النهائي كتابياً للأمر بالصرف.

وعملياً فإن أغلب أنواع الرفض يكون مؤقتاً وهذا راجع لعدم كفاءة المسيرين عند تقديم ملفاتهم للمراقب المالي وأنواع الرفض هي أقل أهمية، وهذا راجع للدور الذي يلعبه المراقب المالي كمستشار من أجل تجنب الأخطاء لأن عادة آراء المراقبين الماليين تؤخذ بعين الاعتبار.

3- حالة التغاضي: « le passer-outré »

في حالة رفض نهائي من طرف المراقب المالي للالتزام بالنفقات المنصوص عليها ، في هذه الظروف يمكن أن يؤدي إلى تقديم طعن من طرف الأمر بالصرف لدى وزير المالية، إذ قبل الطعن يمكن أن يقوم الأمر بالصرف بالتغاضي وتحت مسؤوليته عند الرفض النهائي للمراقب المالي بواسطة قرار معلل يعلم به الوزير المكلف بالمالية، وحسب المادة 19 من المرسوم رقم 414/92 لا يمكن حصول التغاضي في حالة رفض نهائي يعلن عنه بالنظر لما يلي:

- صفة الأمر بالصرف
- عدم توفر الاعتمادات أو إنعدامها
- إنعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول

به

- إنعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام
- التخصيص غير القانوني للالتزام يهدف إلى إخفاء إما تجاوزات للاعتمادات وإما تعديلاتها أو تجاوز لمساعدات مالية في الميزانية.

ويرسل الالتزام مرفقا بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة مع الأخذ بعين الاعتبار رقم التغاضي وتاريخه، ثم يرسل المراقب المالي نسخة من ملف الالتزام الذي كان موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام. والملاحظ أن حالة تغاضي هو إجراء إستثنائي موجه لحل بعض الصعوبات أو الحالات الحرجة وهو أحد الوسائل للحصول على تسيير كفاء خاصة إذا كان سير المصالح العمومية سيعاق في حالة عدم القيام بهذا الإجراء.

المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي على الأمر بالصرف (رقابة قبلية)

يعتبر هذا النوع من الرقابة خلاصة تطبيق مبدأ الفصل بين طبيعة مهمة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي الذي تطرقنا إلى هذا المبدأ بالتفصيل في الفصل الثاني. بالإضافة إلى الرقابة التي يمارسها المراقب المالي وإعطائه للتأشيرة يقوم كذلك المحاسب بمراجعة تطابق عمل الأمر بالصرف بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك قبل خروج الأموال العمومية لأصحابها (قبل صرف النفقة). تنفيذ العمليات المالية (صرف النفقة) تستند إلى مبدأ أساسي ومهم في المحاسبة العمومية يكمن في الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي الذي يهدف إلى تحقيق ضمانات أمنية وتنظيم العمل.

ويقصد من خلال هذا المبدأ بأن تنفيذ الميزانية تسند إلى صنفين من الأعوان هم: الأمر بالصرف مكلف بالمرحلة الإدارية (الالتزام-تصفية، تحرير الحوالة) والمرحلة المحاسبية (دفع النفقة) مكلف بها المحاسب العمومي الذين ينجزون مهام مختلفة ومتكاملة في نفس الوقت.¹

¹ المبارك محمد، رقابة الأموال العمومية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير، جامعة وهران، 2001.

أولاً: أساليب الرقابة

يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي:¹

1- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له:

يجب على المحاسب العمومي أن يتحقق من أن الممضي على الحوالة هو الإداري المؤهل الذي له سلطة الإمضاء أي يجب أن تكون له صفة الأمر بالصرف أو المفوض له وهذا إستناداً للقرار (arrêté) رقم 01 المؤرخ في 06 جانفي 1991 من طرف وزير المالية.

المادة 01 :

- إعتداد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي المخصص (assignataire) تكون عن طريق مراسلة الأمر بالصرف مرفوقاً بمحضر التنصيب وقرار التفويض وكذلك مقرر تعيين زيادة على ذلك نموذج الإمضاء (spécimen de signature)
- يصبح هذا الاعتماد باطلاً بانتهاء مهام الأمر بالصرف

2- شرعية عمليات تصفية النفقات: المادة 20 من قانون 21/90

التحقق من دقة الحسابات على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية.

3- توفر الاعتمادات:

يتحقق المحاسب العمومي من أن الاعتمادات كافية لتسديد النفقة وهذا عن طريق وجود مصلحة في الخزينة تسمى مصلحة القرض (service crédit) دورها الأساسي تتبع كل النفقات التي صرفت فعلاً من أول السنة المالية إلى آخر فصل السنة والرصيد الباقي، زيادة على ذلك تأشيرة المراقب المالي تبرر ذلك فهي تسهل

¹ قانون 21/90 سالف الذكر، المادة 36.

من مهمة المحاسب العمومي كما يجب التأكد من أن الدين لم تسقط آجالها أي لم تتقضي عليه أربع سنوات (le déchéance quadriennale) ابتداء من أول يوم من السنة المالية التي أصبح فيها مستحقا ما لم تنص أحكام قانون المالية صراحة على خلاف ذلك.¹

4- التحقق من أن الديون ليست محل معارضة:

يجب على المحاسب العمومي التحقق من عدم وجود معارضة على الدفع أي بالنظر إلى التسوية المادية للدائن أمام الأجهزة العمومية للدولة (بنوك-مصالح الضرائب...الخ) كما يجب التحقق من أن المبلغ المدفوع هو لصالح الدائن الحقيقي أو ممثله الشرعي.

5- تأشير عملية المراقبة (visa des contrôleurs financiers) التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.

ثانياً: نتائج رقابة المحاسب العمومي

1- قبول التسديد:

يجب على المحاسب العمومي بعد إيفائه للالتزام المذكورة سابقاً أن يقوم بدفع النفقات وذلك ضمن الآجال المحددة في المرسوم التنفيذي رقم 46/93 المؤرخ في 06 فبراير سنة 1993 الذي يحدد آجال دفع النفقات .

2- رفض القيام بالتسديد:

إذا إكتشف المحاسب العمومي خطأ يمس بشرعية النفقة العمومية فعليه أن يوقف عملية دفع النفقة ويعلم الأمر بالصرف عن طريق مذكرة كتابية محددا فيها أسباب

¹ قانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، المادة 16.

الرفض مرتكزا بذلك على قوانين وتنظيمات السارية فيقوم الأمر بالصرف بالتسوية المشار عليها في المذكرة.

ويمكن للأمر بالصرف في حالة رفض نهائي للنفقة أن يستعمل إجراء آخر ولكن تحت مسؤوليته بتنفيذ النفقة وهو ما يسمى بالتسخير¹ « réquisition » ويجب أن يتضمن الأمر بالتسخير زيادة على الأسباب المبررة لذلك عبارة "يطلب من المحاسب أن يدفع في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها"²

إذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية وعليه أن يرسل حينئذ تقريراً إلى الوزير المكلف بالمالية خلال خمسة عشر (15) يوماً مع ذكر الأسباب الداعية إلى الرفض.

غير أنه يجب على المحاسب أن يرفض الامتثال للتسخير إذا كان الرفض معللاً بما يأتي: المادة 48 من قانون 21/90:

- عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة.
- عدم توفر أموال الخزينة.
- انعدام إثبات أداء الخدمة.
- طابع النفقة غير الإبرائي
- انعدام تأشير مراقبة النفقات الموظفة أو تأشير لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوصاً عليه في التنظيم المعمول به.

المطلب الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية I.G.F

تمارس المفتشية مهمتها وفقاً للمرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 الذي يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 314/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 بإجراءات تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.
² مرسوم تنفيذي رقم 314/91 سالف الذكر ، المادة 02.

فقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 78/92 صلاحيات المفتشية كهيئة تحت سلطة وزير المالية مباشرة حيث تمارس الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية والهيئات التالية: (المادة 28 من المرسوم 78/92)

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
- المؤسسات الاشتراكية ووحداتها وفروعها والخدمات الاجتماعية التي تكون تابعة لها.
- صناديق الضمان الاجتماعي والمنح العائلية والتقاعد والتأمينات والتعاون وبصفة عامة كل الهيئات العمومية ذات الطابع الاجتماعي
- ويمكن أن تطبق على أي شخص معنوي يحصل على مساعدة مالية من الدولة، أو من جماعة محلية أو هيئة عمومية.

أولاً: صلاحيات المفتشية العامة للمالية

توسع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية زيادة على تدخلاتها التي حددها المرسوم رقم 53/80 شمل تدخل آخر ليشمل التقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية بواسطة مرسوم رقم 79/92 المؤرخ في 22 فبراير 1992 الذي يخول المفتشية العامة للمالية سلطة مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتمارس المفتشية العامة للمالية ثلاث أنواع من المهام:

1- مهمة الرقابة:

تعتبر هذه المهمة أساسية والغرض الذي أنشأت من أجله هذه الهيئة، وتهدف المفتشية العامة للمالية من خلال مراقبة توضيح الرؤى وإعلام الوزارة المكلفة بالمالية بظروف تطبيق القوانين والتعليمات وشروط تنفيذ النفقات من خلال مهمة الرقابة التي

تقع على مختلف العمليات المالية والمحاسبية تحاول المفتشية العامة إكتشاف الفروقات وكشف الأخطاء والتجاوزات المرتكبة على الأموال العمومية.

في إطار هذه المهمة تستطيع المفتشية إعطاء اقتراحات لتسيير الحسن للمال العام كما تشير إلى إيجابيات التسيير بصفة عامة يجب أن يكون تقرير المفتشية حيادي وشفاف وموضوعي قدر المستطاع.

فالمفتشية العامة للمالية تتدخل بالرقابة اللاحقة للتحقق من الأعمال المنجزة ومهام المفتشية محددة قانونا وتنصب على التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية (المحلية)

ثم توسع هذا المجال (رقابة) لتشمل المؤسسات العمومية الاقتصادية أي المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، المستثمرات الفلاحية العمومية، صناديق الضمان الاجتماعي وكل المنظمات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي مستفيدة من مساعدة الدولة.

2- مهمة الدراسة والخبرات القضائية:

بإضافة إلى مهمة الرقابة أسندت إلى المفتشية العامة للمالية الدراسات والخبرات القضائية التي نص عليها كل مرسوم تنفيذي رقم 78/92 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية، وكان هذا الأخير أكثر وضوحا في هذا الجانب حيث نصت مادته الثانية: "المفتشية العامة للمالية يمكن كذلك ان تكلف بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني" ويمكنها في هذا المجال اللجوء إلى مساعدة التقنيين المؤهلين لمصالح عمومية أخرى فمهمة الدراسة والخبرة هي مساعدة لدراسة الملفات وهي تمثل مساهمة لتحضير إصلاحات معينة، ومنه فالمفتشية تستدعي في كل قضية مالية هامة من طرف هيئات الدولة وهذا للتحقيق في كيفية صرف المؤسسات العمومية وتوجيهها للأغراض والأهداف

المحددة لكن عمليا مهمة الدراسة والخبرة تبقى مهمة ثانوية بالمقارنة مع مهمة الرقابة التي تبقى المهمة الأساسية للمفتشية العامة للمالية.

3- مهمة التقييم الاقتصادي والمالي:

المفتشية العامة للمالية مكلفة بمهمة التقييم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المادة الثالثة التي تنص على ما يلي: "يمكن أن تطبق تدخلات المفتشية العامة للمالية كذلك على التقييم الاقتصادي والمالي في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي بناء على طلب السلطات والهيئات المؤهلة" وبهذه الصفة تتولى على الخصوص ما يأتي:

- تقوم بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.
- تقوم بدراسات مقارنة في الزمان والمكان لمختلف أصناف ومعايير التسيير.
- تقوم بتحليل هيكلية مقارنة لنوعية التسيير في مجموعات قطاعية.

من خلال هذا إتضح لنا أن المفتشية تعززت صلاحياتها ، فلم تعد فقط تراقب الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بل كذلك تقوم بتقييم نشاطها وتوجيهها نحو تسيير أفضل الشيء الذي لم يكن موجود من قبل وبظهور المرسوم رقم 78/92 المؤرخ في 22 فبراير 1992 والذي يؤهل المفتشية العامة للتقييم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وبالتالي يجعلها الهيئة الوحيدة المؤهلة لذلك، وخاصة بعد منح المؤسسات العمومية الاستقلالية في التسيير بواسطة قانون 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 والمتعلق بقانون توجيه المؤسسات العمومية المستقلة ومنه كان من الضروري إصلاح نظام الرقابة إتجاه هذا القطاع بتحويل المفتشية العامة للمالية صلاحية التقييم الاقتصادي.

ثانياً: طرق رقابة المفتشية العامة للمالية

يقوم وزير المالية في بداية كل سنة بتحديد برنامج للعمل تراعي في هذا البرنامج طلبات أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني أي أن الرقابة في المفتشية العامة تجري على أساس المعلومات المتوفرة وفي هذا الإطار تنص المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 78/92 على ما يلي: "تحدد عمليات المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي، ويضبط هذا البرنامج، الوزير المكلف بالمالية بقرار حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات المؤهلة"

إن مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والمؤسسات الخاضعة للرقابة المعهودة للمفتشية العامة للمالية تكون عن طريق فرق التفتيش والبعثات التفتيشية (brigades) وذلك على أساس الوثائق من حسابات ومستندات الإثبات كما تجري المعاينات والتحقيقات بصورة فجائية كما حددت المادة الخامسة من المرسوم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتعلق بإنشاء المفتشية العامة للمالية: "تتم المراقبة التي تجريها المفتشية العامة للمالية بناء على الوثائق وفي عين المكان."

تجري المراجعات والتحقيقات بصورة فجائية

أما المهام المتعلقة بالدراسات أو الخبرات المحتملة تكون موضوع تبليغ مسبق" والملاحظ أن الصورة الفجائية للرقابة هدفها هو أن يتجنب المحاسبون العموميون وكذا الآمرون بالصرف كل صور الإهمال والتباطؤ في أداء مهامهم.

فالإدارة المقرر مراقبتها لا يجب أن تخبر أو تعلم مسبقا في أي حال من الأحوال حتى يكون للرقابة وزنها وأثرها الإيجابي في التنمية من خلال الحرص على التسيير الحسن للأموال العمومية ، وعلى المفتش أن يحقق في جميع الوثائق والسجلات المقدمة له وأن يطرح الأسئلة التي يراها أساسية على العون المحقق له بصفة تمكنه من معرفة مختلف المشاكل والعراقيل التي تقف أما التسيير الحسن للمصلحة وبالتالي فدور المفتش يجب أن يكون مرنا ولا يكون إجتماعيا إلى درجة تفقد الرقابة معناها وأن لا يكون قاسيا في إتخاذ القرارات لدرجة لا يستطيع التعامل مع الأعوان وبالتالي لا يستطيع جلب منه المعلومات الضرورية ، يجب على المفتش أن يكون موضوعي إلى أقصى حد أثناء أداء عمله ، كما لا يستطيع المفتش المحقق أن يعطي الأوامر إليهم أو يتدخل في الشؤون تسيير المصلحة لأن هذا ليس من صلاحيته.¹

كما يجب على المفتش الحفاظ على السر المهني مهما تكن الظروف²

وبعد انتهاء كل مهمة رقابة يلتزم مفتشو المالية بإيداع تقرير كتابي في الآجال التي يتم تحديدها مسبقا يبلغ هذا التقرير إلى مسيري المصالح والهيئات التي تمت مراقبتها وعليهم أن يجيبوا في أجل أقصاه شهرين على الملاحظات والمعاينات الواردة في التقرير.³

إن مجموع التقارير التي يعدها المفتشون الماليون من خلال تحقيقاتهم ، يتم جمعها من طرف رئيس الفرقة الذي يقوم بدوره بإعداد تقرير خاص على ضوء هذه التقارير التي تحتوي على جميع ملاحظاته وإقتراحاته لجميع التقارير ثم بعد ذلك تحلل التقارير ثم يعد التقرير النهائي الذي يرسل إلى السلطة السلمية والوصية وكذلك إلى رئيس مجلس المحاسبة.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 78/92 سالف الذكر، المادة 11.

² المرسوم التنفيذي رقم 78/92 سالف الذكر، المادة 11.

³ المرسوم التنفيذي رقم 78/92 سالف الذكر، المادة 18.

وفي الأخير فإن المفتشية العامة للمالية تقوم بإعداد تقريراً سنوياً عن حصيلة عملها وتلخيصها لمعايبتها والاقتراحات ذات المغزى العام التي نراها ، قصد تكييف التشريع والتنظيم المطبق في مجال تدخلها أو تحسينها على الخصوص.

ويقدم هذا التقرير للوزير المكلف بالمالية في غضون الفصل الأول من السنة المالية للسنة التي أعد التقرير في شأنها.

ثالثاً: عوائق رقابة المفتشية العامة للمالية

تتمثل الصعوبات التي تواجهها المفتشية في العوائق القانونية والتنظيمية بالإضافة إلى عوائق تخص الوسائل:

1. عوائق قانونية وتنظيمية:

تنقسم إلى قسمين: صعوبات تخص التفتيش وأخرى خاصة بسلطة القرار واتخاذ العقوبات.

1. الصعوبات الخاصة بالتفتيش:

تتمثل الصعوبات الخاصة بالتفتيش في أنه يمنع المفتش من التدخل في التسيير وهذه الصعوبات تحد من صلاحياته وهذا تطبيقاً للمادة 11 من المرسوم رقم 78/92 التي تنص على: " يجب إجتنب أي تدخل في التسيير والحفاظ على السر المهني مهما تكن الظروف والقيام بمهامهم بكل موضوعية وعليه لا يمكن أن تعطى أوامر أو توجيهات أو إلغاء أو منع تنفيذ النفقات التي تحمل في طياتها مخالفات"

2. يمنع المفتش المالي من مراجعة الحسابات المحقق فيها:

إن الحسابات المحقق فيها من طرف مجلس المحاسبة لا تدخل ضمن المجالات المحقق فيها من طرف المفتشية العامة للمالية وهذا طبقاً للمادة 10 من المرسوم

78/92 المحدد لاختصاصات المفتشية التي تنص: "يمارس المفتشون حق مراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات"

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

II. العوائق الخاصة بمجال إتخاذ القرار وتسليط العقوبات:

ليست لهذه الهيئة صلاحيات تسليط العقوبات على المخطئين:

1. عوائق في مجال تسليط العقوبات:

المفتشية العامة ليست لها صلاحيات تسليط العقوبات، فالمفتش يقوم بكشف الأخطاء المرتكبة ثم يخطر الوزير المكلف بالمالية، والأمر لا يتعلق فقط بكشف الأخطاء لكن يجب تسليط العقوبات بشدة من هذه العقوبات تستمد الرقابة على الأموال العمومية كل قوتها وفعاليتها.

2. عوائق على مستوى إتخاذ القرارات:

المفتشية العامة ليست لها سلطة إتخاذ القرارات بخصوص ملاحظات ونتائج التحقيق الذي يقوم به المفتشون الماليون، كما أن سلطة إتخاذ القرارات على الملاحظات من سلطة وزير المالية حيث يتمتع بصلاحيات واسعة وبهذه الصفة عدم إتخاذ أي تدابير بخصوص الملاحظات ونتائج الرقابة على الأموال العمومية وحتى تتمتع المفتشية بكل صلاحياتها ولا تكون مراقبتها شكلية يجب أن تشارك في إتخاذ القرار التي من شأنها تحسين عمل الهيئات والمؤسسات الاقتصادية العمومية.

III. عوائق أخرى:

1. العوائق الناتجة عن قلة الوسائل:

وهي الوسائل المادية والبشرية ، حيث أن كثرة المهام يقابلها نقص كبير على مستوى الإطارات البشرية مما يؤثر وبصفة سلبية على عمل المفتشية وفعاليتها، حيث يصعب القيام بمهمة الرقابة بعدد قليل من الموظفين خاصة بعد أن توسع مجال الرقابة فأصبح يمس حتى المؤسسات العمومية الاقتصادية.

2. كثرة المصالح الخاضعة للرقابة:

إن كثرة المصالح والهيئات الخاضعة للرقابة تقف عائقا في أداء عمل المفتشية العامة وإن كان مجال الرقابة يشمل الولايات ، البلديات والمؤسسات ذات الطابع إداري فقد أضافوا إليها المؤسسات العمومية الاقتصادية وهو ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 79/92 المؤرخ في 22 فبراير 1992 والذي يسمح للمفتشية القيام بالتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

المبحث الثالث: الرقابة القضائية (مجلس المحاسبة)

إن المبادئ التي تحكم الدولة الحديثة تقتضي أن يكون ضمن أجهزة هذه الدولة جهاز أعلى للرقابة مستقل عن بقية أجهزة الدولة التنفيذية وتختلف هذه الهيئة أو الجهاز الذي يقوم بالرقابة المستقلة من دولة لأخرى، ففي فرنسا مثلا تتولى الرقابة على تنفيذ الميزانية هيئة قضائية هي محكمة الحسابات « la cour des comptes » وهي محكمة إدارية منظمة تنظيميا قضائيا وتتولى مهمة الحكم على كافة الحسابات العامة ما عدا الحسابات التي يعطي المشرع إختصاص النظر فيها إلى جهات أخرى، أما في الجزائر فيكون عمل مجلس المحاسبة وفق النظام الفرنكوفوني حيث تمارس رقابة بعدية وهذا ما جسده المادة 190 بواسطة دستور 1976 والتي تنص على: «إنشاء مجلس المحاسبة مختص بالرقابة البعدية»

وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث بالتفصيل.

المطلب الأول: مدخل لرقابة مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة مستقلة وقضائية حتى تمارس رقابتها ومهامها دون أية ضغوطات من الهيئة الأخرى، إذا فمتى نشأت هذه الهيئة وما هي صلاحياتها؟

أولاً: نشأة وتطور مجلس المحاسبة

من المعلوم أن أكثرية الدول نصت في دساتيرها وقوانينها على ضرورة استقلال جهاز الرقابة على الأجهزة التنفيذية الخاضعة لرقابته وفي هذا الشأن لقد نص دستور سنة 1976 الذي أعلن عن إحداث مجلس المحاسبة مستقل عن الأجهزة التنفيذية وتكليفه بمراقبة مالية الدولة، الجماعات المحلية، الهيئات العمومية والمؤسسات الاقتصادية العمومية بكل أنواعها فيما يخص مراقبة شرعية الحسابات وفعاليات التسيير والتقويم الاقتصادي.

وبعد أن واجهت الجزائر الكثير من المشاكل من بينها نقص الوسائل البشرية وغياب تجربة لضمان سير حسن وفعال للأموال العمومية بالإضافة إلى ذلك الفراغ القانوني، كل هذه الأسباب دفعت بالجزائر إلى إعداد نصوص قانونية حتى يتم تنظيم الرقابة وإصلاحها بصفة معمقة وهذا ما يتم فعليا بتحضير ونشر القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة.

وبهذا حظيت الجزائر بمجلس المحاسبة أوكلت له مهمة الرقابة البعدية للأموال العمومية بعد أن تم منحه صلاحيات قضائية وإدارية واسعة مع إستقلالية كاملة عن الإدارة ووضعه تحت سلطة الرئيس حتى تمكنه من الابتعاد على هيمنة الهيئات التنفيذية ، وكان ينتج عن رقابته عقوبات مباشرة ونافذة للمحاسبين العموميين والأميرين بالصرف.

مع نهاية عشرية الثمانينات عرفت الجزائر عدة تحولات سياسية وإقتصادية كان لها تأثير مباشر على مجلس المحاسبة، إذ أن دستور 1989 أعطى تقييما جديدا للسلطات مكرسا بذلك مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة (السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية) كل هذه التأثيرات أدت بالمشروع إلى إلغاء القانون السابق باعتباره لا يتماشى والتحولات الجديدة فصدر قانون 32/90 المؤرخ في 4 ديسمبر سنة 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، وبعد ذلك صدر الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 بمثابة رد الاعتبار لمجلس المحاسبة الذي أعاد له الصفة القضائية ومنح له صلاحيات أكثر مما كانت عليه في ظل قانون 05/80 تم تلاه الأمر 23/95 المؤرخ في 26 أوت 1995 المحدد للقانون الأساسي الخاص بقضاة مجلس المحاسبة فأصبح بذلك مؤهلا لمراقبة الأموال العمومية التي تسيروها مصالح الدولة والجماعات المحلية إضافة إلى المؤسسات الاقتصادية العمومية.

ثانياً: التشكيل والتنظيم العام لمجلس المحاسبة وسيره

يتشكل مجلس المحاسبة من قضاة وقد حدد قانونهم الأساسي بواسطة الأمر 23/95 المؤرخ في 26/08/1995 المحدد للقانون الأساسي الخاص بالقضاة في مجلس المحاسبة وهم:

1. تشكيل مجلس المحاسبة:

1. رئيس مجلس المحاسبة¹ :

يتولى رئيس مجلس المحاسبة إدارة المؤسسة ويقوم بالتنظيم العام لأشغالها وبهذه الصفة يقوم بما يأتي:

- يمثل المؤسسة على الصعيد الرسمي وأمام القضاء.

¹ الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المادة 41.

- يتولى علاقات مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية ورئيس الهيئة التشريعية ورئيس الحكومة وأعضاء الحكومة.
- يسهر على إنسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي ويتخذ كل التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس وفعاليته.
- يوافق على برامج النشاط السنوية وكذا الكشف التقديري لنفقات المجلس.
- يوزع رؤساء الغرف ورؤساء الفروع وقضاة مجلس المحاسبة الآخرين على مناصبهم بإضافة يمكنه أن يرأس جلسات الغرف ويسير المسار المهني لمجموع قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه.

2. نائب رئيس مجلس المحاسبة

- يعين نائب رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم يصدره رئيس الحكومة يساعد نائب رئيس مجلس المحاسبة في مهمته كما يساعده على الخصوص في تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها وتقييم فعاليتها.
- يمكنه في حالة مانع أو غياب رئيسا من رؤساء الأقسام أن يرأس القسم وذلك ما نصت عليه المادة 34 من قانون 32/90.

3. رؤساء الغرف

- يتولى رؤساء الغرف تنسيق الأشغال داخل تشكيلتهم ويسهر على حسن تأديتها تحقيقا للأهداف المسطرة في إطار البرامج الموافق عليها.
- يحدد رؤساء الغرف القضايا الواجب دراستها في الغرف وفي الفروع ويرأس الجلسات ويديرون مداولات الغرف ويمكنهم أن يرأسوا جلسات الفروع.

ومع العلم أن هناك ثمان (08) غرف ذات اختصاص وطني مقرها في مجلس المحاسبة وتسعة (09) غرف الإقليمية تتكلف بالرقابة اللاحقة لمالية الجماعات الإقليمية والهيئات العمومية التابعة لاختصاصه.¹

4. رؤساء الفروع:

يتابع رؤساء الفروع الأشغال المسندة إلى فروعهم ويسهرون على حسن تأديتها ويشرفون على مهام التحقيق والتدقيق التي يكلفون بها. يرأسون الجلسات ويديرون مداولات الفروع.

5. المستشارون والمحاسبون:

يقوم المستشارون والمحاسبون بأشغال التدقيق أو التحقيق أو الدراسة المسندة إليهم في الآجال المقررة.

يشارك المستشارون والمحاسبون في جلسات التشكيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال المحاسبة.

من جهة أخرى نجد:

الناظر العام والنظار المساعدون

يقوم الناظر العام لدى مجلس المحاسبة بمهمة المراقبة العامة بشروط تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها ويتولى أيضا متابعة سير أشغال ولهذا الغرض يقوم بما يلي:

- السهر على التقديم المنتظم للحسابات وفي حالة التأخر أو الرفض أو التعطيل يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية بخصوص الانضباط في مجال تسيير الميزانية.

¹ القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1992، المادة 23.

- يتولى العلاقات بين المجلس والجهات القضائية ويتابع النتائج الخاصة بكل ملف كان موضوع إرسال لها.

ويساعده في مهامه هاته نظار مساعدون كما يشمل مجلس المحاسبة أيضا على مستخدمين ضروريين لعمل كتابة الضبط والأقسام التنفيذية وكذلك المدققين الماليين. « vérificateurs financiers »

ثالثاً: مجال إختصاص الرقابة لمجلس المحاسبة

المقصود بمجال الاختصاص هو الحدود المرسومة التي لا يمكن تجاوزها أو مجموع الصلاحيات والأعمال المخولة قانوناً مع تحديد الإطار التي لا يجوز الخروج عنه وتخضع لرقابة مجلس المحاسبة ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر (أمر رقم 20/95 سالف الذكر) مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية إضافة إلى ذلك تخضع لرقابة المجلس الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بتسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعية .

من خلال ما سبق إن التعديلات الجديدة التي جاء بها الأمر رقم 20/95 جعلت مجال إختصاص مجلس المحاسبة الرقابي واسعاً يشمل حتى المؤسسات الاقتصادية العمومية فقد فسح المشرع المجال واسعاً من أجل رقابة الأموال العمومية المسيرة من طرف هذه الهيئات، فالرقابة إذا تتمثل في الرقابة الإدارية وذلك بصور مذكورة تقييمية أو توصيات، فالمذكرة التقييمية تحدد في حالة النظر في فعالية التسيير بإضافة إلى الرقابة القضائية المتمثلة في مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف وتصفية الحسابات المحاسبين ومعاقتهم في حالة مخالفتهم لقوانين المحاسبة العمومية.

إلى جانب مراقبة الأجهزة والهيئات المذكورة سابقاً يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة وتسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني.

المطلب الثاني: كفاءات المراقبة التي يمارسها المجلس

تتم عمليات الفحص والمعاينة اللاحقة التي يقوم بها أعضاء مجلس المحاسبة إلا بعد إتخاذ القرارات النهائية وتنفيذ العمليات المالية فهي لا تعيق أعمال الإدارة فالتحقيقات والفحوص التي يقوم بها مجلس المحاسبة لا تباشر إلا بعد التنفيذ النهائي لعمليات صرف النفقات وتحصيل الإيرادات كما يمكن أن تمتد الرقابة لتشتمل أعمال عشرة سنوات سابقة من حيث المدة.¹

والرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة تهدف إلى تشجيع الاستعمال الفعال والعقلاني للأموال العمومية كما أن الهدف من تقديم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها في مجال تنفيذ الميزانية تترتب عنها جزاءات وعقوبات قضائية وقد تم توسيع مجال إختصاص المجلس وإعادة الصفة القضائية بموجب الأمر رقم 20/95 سالف الذكر حيث أنه نظم طبيعة رقابته مجلس المحاسبة.

أولاً: الإطلاع على الوثائق والحسابات

يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الإطلاع على الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته.

لمجلس المحاسبة سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته ويستفيد مجلس المحاسبة لممارسة مهمته حق الإطلاع وسلطة التحري التي يمنحها القانون للمصالح المالية للدولة.

¹ المادة 90 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة.

يمكن مجلس المحاسبة إشراك أعوان القطاع العام المؤهلين لمساعدته في أعماله المادية وتحت مسؤوليته بعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها.

وكذلك يمكن المجلس إستشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنهم إفادته أو مساعدته في أشغاله إذا كانت العمليات الواجب مراقبتها أو أعمال التسيير الواجب تقييمها أو الوقائع المطلوب الحكم فيها تقتضي ذلك.¹

ويتعين على الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطاتها مالياً، تجارياً أو صناعياً أن ترسل إلى مجلس المحاسبة بطلب منه وفي الآجال الذي يحدده لها الحسابات والوثائق الضرورية لممارسة المهام المخولة له ويختص مجلس المحاسبة بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين بمعنى أنه يراقب الحسابات وليس المحاسبين فيقوم بمراجعة الحسابات ويدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.

في هذا الإطار وبصفة عامة فإن هذا النوع من الرقابة المتمثل في شرعية الحسابات المحاسبين العموميين ودقتها يعتبر قديماً وكلاسيكياً إذ نجده مطبقاً في جميع الأنظمة القانونية لسبب بديهي يتمثل في ضرورة ضبط أعمال المسيرين ضمن إطار قانوني محدد مسبقاً.

ثانياً: رقابة نوعية التسيير

يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية وبهذه الصفة يقيم شروط إستعمال هذه الهيئات والمصالح والموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.

¹ المادة 58 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة.

ويقوم مجلس المحاسبة قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته ويتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة ويقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية.

كما يراقب مجلس المحاسبة شروط منح وإستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته. تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة إستعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها.

ويتأكد مجلس المحاسبة عند الاقتضاء من مدى إتخاذ الهيئات المستفيدة على مستوى تسييرها الترتيبات الملائمة قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات والوفاء بالالتزامات المحتملة إزاء الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية التي منحتها هذه المساعدات وتجنب إستعمال الضمانات التي تكون قد منحتها.

يترتب على الأشغال التقييمية التي يقوم بها مجلس إعداد تقارير تحتوي على المعايينات والملاحظات والتقييمات وترسل هذه التقارير إلى مستوى المصالح وعند الحاجة إلى سلطاتهم الوصية لتسمح لهم بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الآجال المحددة لهم من طرف المجلس.

وفي الأخير يضبط المجلس بعد ذلك تقرير النهائي ويصدر كل التوصيات، الاقتراحات قصد تحسين فعالية ومرودية تسيير المصالح والهيئات المراقبة ويرسلها إلى مسؤوليها وكذا الوزراء والسلطات الإدارية.

وفي إطار مراقبة التسيير لا يتعرض مسؤولوا الهيئات الخاضعة لرقابة إلى العقوبات مالية أو تأديبية، فلا يمارس مجلس المحاسبة في هذا الإطار الصلاحيات القضائية.

ثالثاً: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط

يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاماً بشأنها وفي مجال مراجعة حسابات التسيير يدقق مجلس المحاسبة في صحة العمليات المادية ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها ويصدر إجراءً والحكم على حسابات المحاسبين وهو إجراء كتابي وحضوري ويقوم المقرر « le rapporteur » بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين بالتدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها.

ويدرس المقرر في تقرير كتابي عند نهاية التدقيقات معانياته وملاحظاته والاقتراحات.

يرسل رئيس الغرفة هذا التقرير بعد إتمام التدقيق الإضافي المحتمل عند الاقتضاء إلى الناظر العام لتقديم إستنتاجاته ثم يعرض كل الملف على التشكيلة المدوالة للنظر والبت فيه بقرار نهائي إذا لم تسجل مخالفة وبقرار مؤقت في الحالات الأخرى.

وتعتبر مخالفات قواعد الانضباط في مجال التسيير الميزانية والمالية الأخطاء والمخالفات الآتي ذكرها عندما تكون خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على إستعمال الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتخلق ضرراً بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.

يمكن المجلس في هذا الإطار أن يعاقب على:¹

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.

¹ المادة 88 من الأمر رقم 20/95 سالف الذكر.

- إستعمال الاعتمادات التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية (مرسوم تنفيذي رقم 414/92 : المراقبة المسبقة للنفقات الملتمزم بها)
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوزات ما في الاعتمادات وإما تغييرا للتخصص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية
- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأثيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
- عدم إحترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كان موضوع إقتطاع من المصدر في الآجال ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.

- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.
- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية (مرسوم رئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام)
- عدم إحترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

المطلب الثالث: نتائج رقابة مجلس المحاسبة

فبعد التحقيق والمداولات يتم إعداد تقارير ترسل إلى المؤسسات والهيئات التي تمت مراقبتها وعند الحاجة إلى سلطاتهم السلمية لتسمح لهم بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الآجال الذي يحدد لهم مجلس المحاسبة من جهة أخرى يصدر مجلس المحاسبة إجراء كتابي وحضوري في مجال مراجعة حسابات التسيير.

مما سبق ذكره نستنتج أن التقارير التقييمية والقرارات التي تصدرها في حق مرتكبي الأخطاء والمخالفات تعتبر نتيجة من نتائج الرقابة الإدارية والقضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة.

أولاً: نتائج الرقابة الإدارية

إن مجلس المحاسبة يصدر قرارات قضائية حينما يمارس صلاحيات قضائية أما حينما يمارس صلاحيات إدارية لا تنتهي بعقوبات أو أحكام خاصة التي تعتبر إمتداد للرقابة القانونية وتظهر نتائجها على شكل مذكرة تقييمية تقرير سنوي وتقارير أخرى ترسل إلى الجهات المعنية لإبلاغهم بحالة وكيفية تسيير هذه المصالح التي كانت محل مراقبة وخلافا للرقابة القانونية أو القضائية فإن الرقابة

الإدارية الممارسة من مجلس المحاسبة والتي تنتهي بهذه التقارير لا تحمل أي طابع إلزامي بل أنها تترك الحرية للسلطات التي تم تبليغها لاتخاذ القرارات والإجراءات التي نراها مناسبة وتتمثل هذه التقارير في:

1- المذكرة التقييمية:

فالمذكرة التقييمية تحدد في حالة النظر في فعالية التسيير على مستوى المحاسبين والمسيرين لتقييم النتائج المحققة في الميدان الاقتصادي والتسيير وتتضمن هذه المذكرة توصيات إلى تلك الهيئات المراقبة ورغم أن هذه التوصيات غير ملزمة بقرار الذي يصدره المجلس فإنها ذات سلطة معنوية يصعب على المحاسب أو المسير تجاهلها أو عدم الأخذ بها.

2- التقرير السنوي:

يقوم مجلس المحاسبة كل سنة بإعداد تقرير يرسله إلى رئيس الجمهورية يحتوي على ملخص الأعمال الرقابية وما نتج عنها.

ويتم تحضير التقرير السنوي إنطلاقاً من المذكرات التقييمية التي أعدها المجلس وبناءً على ملاحظاته وانتقاداته الموجهة للهيئات والأجهزة التي قام بمراقبتها.

وهو ما يسمح بإعطاء نظرة شاملة وعامة على مجمل نشاطات مصالح وهيئات الدولة ويتم نشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية ويرسل المجلس نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية¹، والهدف من نشر هذا التقرير تحسيس الرأي العام.

3- الاستشارة:

¹ المادة 16 من الأمر رقم 20/95.

يمكن رئيس الجمهورية أن يخطر مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق إختصاص مجلس المحاسبة.

يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بالتفصيل اللازم عن كل ذلك.

وكذلك يمكن رئيس الهيئة التشريعية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق إختصاصه يمكن أيضا إستشارة المجلس في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية.

4- التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية:

يقوم مجلس المحاسبة بإعداد التقارير التقييمية للمشاريع التمهيديّة لقانون ضبط الميزانية على ضوء البيانات والوثائق التي يتلقاها من كل وزارة.

إذ أن من بين المهام التي تتكفل بها لجنة البرامج والتقرير المحدثّة على مستوى مجلس المحاسبة في هذا الإطار هي ضبط تقارير المجلس الخاصة بمشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية والمصادقة عليها.

ونقصد بقانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة.

ثانياً: نتائج الرقابة القضائية

مما يميز هذا الجهاز عن الأجهزة الأخرى للرقابة أنه تصدر منه جزاءات ردعية وعقوبات على مستوى الأعوان الخاضعين للرقابة وهذا ما يجعل رقابته فعالة وناجعة.

فبعدما كانت صلاحيات المجلس محدودة ولا تنتهي بالرقابة القضائية تم توسيعها بموجب الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، فمثلا يمنح مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي إلى المحاسب الذي لم تسجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية ويضع مجلس المحاسبة

المحاسب العمومي في حالة مدين (débit d'office) إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أوصرف نفقة غير قانونية.

1. القرارات الصادرة عن المجلس:

لإجراء التحريات والتدقيقات يعين رئيس الغرفة مقررا « le rapporteur » لهذا الغرض يقوم رئيس الغرفة بإرسال التقرير إلى الناظر العام لتقديم إستنتاجاته ثم يعرض الملف بكامله على التشكيلة المداولة للبت فيه بقرار نهائي « arrêt définitif »

في حالة عدم إثبات أي مخالفة أو بقرار مؤقت في الحالة العكسية.

يتمتع القرار النهائي بالصيغة التنفيذية كما هو الشأن بالنسبة لقرارات الجهات القضائية غير أن هذه القرارات تكون قابلة للمراجعة، للاستئناف وللنقض في حالات معينة.

2. الجزاء المترتبة عن المخالفات والأخطاء:

1. الغرامات المالية:

إن القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة تنتهي في بعض الأحيان بغرامات مالية وهذا ما نصت عليه المادة 68 من الأمر 20/95 سالف الذكر أن "كل رفض تقديم أو إرسال الحسابات أو المستندات أو الوثائق إلى مجلس المحاسبة عند إجراء التدقيقات والتحقيقات يعرض مرتكبه لغرامة مالية تتراوح بين 1.000 دج إلى 10.000 دج".

2. متابعات جزائية:

إن عرقلة سير مجلس المحاسبة تعتبر شبيهة بتلك التي تعيق وتعرض سير العدالة ويتعرض المتسبب فيها للعقوبات المنصوص عليها في القانون الخاص بالإجراءات الجزائية .

وحتى لا تكون قرارات مجلس المحاسبة تعسفية فقد فتح مجال للأعوان وكل الذين صدرت في حقهم قرارات جزائية أو غرامات مالية برفع طعون سواء بغرض المراجعة أو الاستئناف أو النقص.

ثالثاً: آثار رقابة مجلس المحاسبة

إن إتساع مجال إختصاص مجلس المحاسبة يمكن أن يجعل منه التغطية الحساسة والإيجابية في مجال المراقبة المالية والذي يسمح له بحماية الأموال العمومية في حدود الصلاحيات المخولة له، وفي حالة ممارسة المجلس صلاحياته القضائية التي تنتهي غالباً بعقوبات أو جزاءات قد يراها العون الذي تمت مراقبته مجحفة في حقه، وبالتالي يمكنه أن يستعمل عدة قوانين للطعن في قرارات مجلس المحاسبة وهذه الوسائل هي:

1. طلب المراجعة:

يمكن تقديم طلب المراجعة من المتقاضي المعني أو السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها أو كان يخضع لها وقت وقوع العمليات موضوع القرار أو من الناظر العام في الحالات الآتية:

- بسبب أخطاء.
- الإغفال أو التزوير.
- الاستعمال المزدوج.
- عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك.

يشترط لقبول طلب المراجعة أن يشتمل على عرض الوقائع والوسائل التي إستند إليها صاحب الطلب مرفقا بالمستندات والوثائق الثبوتية ولا يتجاوز سنة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن.

بعد دراسة طلب المراجعة يكون البث في صحة هذا الطلب بواسطة جلسة يحضرها الأطراف.

2. طلب الاستئناف:

إذا لجأ المتقاضي إلى الاستئناف في أحكام مجلس المحاسبة يتوجب عليه أولاً أن يقدم عريضة إستئناف التي تكون كتابية وموقعة من صاحب الطلب أو ممثله القانوني وترفق هذه العريضة بسرد دقيق ومفصل للوقائع، وثانياً أن يكون ذلك في آجال أقصاه شهراً واحداً من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، وللاستئناف أثر موقوف لتنفيذ موضوع الطعن يدرس مجلس المحاسبة للاستئناف وبعدها يحدد رئيس مجلس المحاسبة تاريخ الجلسة مع تبليغ المستأنف وتتخذ القرارات بأغلبية الأصوات.

3. الطعن بالنقض:

• الإبراء من المسؤولية نتيجة القوة القاهرة:

إذا أثبت العجز أو النقص في محاسبة أو صندوق المحاسب العمومي فهذا لا يمكنه أن يتبرأ من هذه المسؤولية إلا إذا أثبت أن التصرف التشريعي أو العجز الملاحظ يرجع لأسباب تفوق طاقته أي حدثت في ظروف قوة القاهرة « force majeure »

• طلب العفو « remise gracieuse »

إن طلب العفو يأتي في المرحلة الثانية وذلك بعد فشل المحاسب العمومي ورفض طلب الإبراء من المسؤولية وفي هذا الصدد يتم توجيه الطلب إلى جهتين رئيسيين:

- لدى الوزير المكلف بالمالية في حالة صدور قرار الإدانة من طرف السلطات الإدارية التي تمارس الوظيفة الرقابية والتأديبية لدى الوزارة المكلفة بالمالية.

- لدى رئيس الجمهورية وفي هذه الحالة صدور قرار الإدانة من طرف مجلس المحاسبة.

و يجدر بنا الإشارة إلى أن طلب العفو ليس حقا من حقوقه بل هو جميل في صالحه ويرجع تقديره إلى الجهات المختصة بذلك بعد الارتكاز على عدة إعتبارات تخص الموارد المالية للمحاسب العمومي ووضعيته المالية.

المبحث الرابع: الرقابة التشريعية « contrôle législatif »

تتولى المجالس النيابية مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة للدول فإذا كانت تلك المجالس هي التي تقوم باعتماد ميزانية الدولة فإنه من الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة على تنفيذها للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي إعتمدتها وإجازتها له.

وتتمثل تلك الرقابة التي يطلق عليها بالرقابة السياسية في مطالبة المجالس النيابية (البرلمان) للحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى الاستجوابات، كذلك من حق اللجان المالية التابعة للمجالس

النيابية أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية عند الضرورة، للاستماع إليهم فيما يخص مالية الدولة العامة أو ماليتهم الخاصة، كما قد تتمثل الرقابة التشريعية عن طريق مناقشة قانون ضبط المالية للسنة المالية السابقة، وهذه الأخيرة أقرتها المادة 160 من دستور 1996 التي تنص على: "تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان" ونصت المادة 99 من نفس الدستور كذلك على أن: "تضطلع المجالس المنتجة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي"

وعلى هذا فإن الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية تتمثل في مرحلتين: مرحلة الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية وهو المطلب الأول والمرحلة اللاحقة على تنفيذ الميزانية وهو المطلب الثاني.

المطلب الأول: الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية

تهدف رقابة المجلس الشعبي إلى:

- السهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة وإختلاسها وكذلك المساس بالثروة الاقتصادية للأمة.
- محاربة البيروقراطية وكل أنواع التباطؤ الإداري.
- السهر على تفادي النقائص ومظاهر الإهمال والانحراف.
- التأكد من التسيير السليم للاقتصاد الوطني وبصفة عامة من صيانة والتنمية الثروة الوطنية في جو يسوده الوضوح والمنطق.
- سلامة العمليات المالية والحسابية وشرعيتها.
- شروط إبرام وتنفيذ الصفقات والعقود والمعاملات التجارية.

وتتم هذه المراقبة بواسطة الآليات الأساسية التالية:

أ. الأسئلة المكتوبة والشفوية:

نص الدستور الجزائري لسنة 1976 على هذا الإجراء ولكن إستعماله محدودا في توجيه الأسئلة الكتابية فقط.

في حين وسع دستور 23 فبراير 1989 ودستور 1996 الإجراء بحيث أعطى للنواب إمكانية طرح أي سؤال سواء كان كتابي أو شفوي على أي عضو في الحكومة، وهذا تجسيدا لمبدأ الشفافية والمساءلة اللذان هما ركن من أركان الحكم الرشيد. حيث نصت المادة 134 من الدستور على ما يلي: "يمكن لأعضاء البرلمان أن يسألوا أي وزير كتابيا أو شفويا عن أي موضوع أو قضية ومنها القضايا المتعلقة بتنفيذ الميزانية طبقا للأحكام النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان"

أ. الاستجواب والاستماع:

طبقا للمادة 133 من الدستور يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أو مجلسيه أن تستمع إلى أي وزير (عضو الحكومة) كما يمكن لأعضاء أي مجلس إستجواب الحكومة برمتها.

وتبين هذه المادة أن الاستجواب لا يوجه إلى الوزير بعينه بل إلى كافة الحكومة عكس ما هو معمول به في الأسئلة المكتوبة والشفوية ، وبالتالي تطالب الحكومة بكافة أعضائها لتقديم توضيحات حول القضية حيث تعين ممثل ينوب عنها في الإجابة على الاستجواب وتؤدي القضايا الخاصة إلى تدخل اللجان الدائمة حيث يمكنها طلب عون الخبراء الذين يمدونهم بمعلومات هامة تساعد على إتخاذ القرارات اللازمة.

أ. لجان التحقيق والمراقبة:

بموجب المادة 161 من الدستور يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار إختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. إن إنشاء لجنة التحقيق أو لجنة مراقبة من طرف المجلس الشعبي الوطني يأتي نتيجة للتصويت على إقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف عشرة (10) نواب على الأقل.

يمكن أيضا إنشاء لجان تحقيق أو مراقبة:

- باقتراح لائحة من مكتب المجلس الشعبي الوطني .
- باقتراح لائحة من اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني.

وينبغي أن يحدد اقتراح اللائحة بالتدقيق الوقائع التي تستوجب التحقيق في المؤسسة أو المؤسسات التي هي محل المراقبة.

ويمكن سحب إقتراح اللائحة تتضمن إنشاء لجنة التحقيق أو مراقبة في أي وقت كان من قبل مودعيها.

كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني إنشاء لجنة التحقيق أو مراقبة مباشرة من رئيس الجمهورية، الأمين العام للحزب¹ ونفرق بين لجان التحقيق والمراقبة من حيث المهام كما يلي: فمهمة لجان التحقيق هي جمع المعلومات حول وقائع معينة وتبلغ خلاصتها إلى المجلس الشعبي الوطني، أما مهمة لجان المراقبة فتتمثل في فحص التسيير الإداري ، المالي والتقني للمرافق العمومي أو المؤسسات الوطنية.²

وتهدف التحريات إلى الوصول إلى المعلومات اللازمة للوقوف على حقيقة القضية وتتم بطريقتين : تبليغ الوثائق والمعلومات للجنة من قبل الهيئات محل التحقيق والمراقبة والاستماع إلى الأشخاص.

¹ المادة 12 من قانون 04-80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

² F.J.Fabie, Le contrôle des finances publiques, Paris, PUF, 1968

1. تبليغ الوثائق:

يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة أن تطلب من الهيئة محل تحرياتها وكذا من الإدارات والأجهزة المختصة تسليم أية وثيقة وأن تطلب كل المعلومات وأن تطلع على كل المستندات الثبوتية الضرورية لأداء مهمتها.

وعلاوة على ذلك يمكن أن تجري تحريات لجنة التحقيق والمراقبة من خلال المستندات أو في عين المكان.

2. الاستماع إلى الأشخاص:

يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة الاستماع إلى أي شخص ترى الاستماع إليه ضروريا لمعالجة القضية أو تنفيذ المراقبة التي إستوجبت إنشائها.¹

يتعين على كل شخص ترى لجنة التحقيق أو المراقبة فائدة في الاستماع إليه الامتنثال للاستدعاء الذي يرسل إليه من قبل رئيس اللجنة.

وفي نفس الوقت تطلع السلطة السلمية الوصية على هذا الاستدعاء.

إن هدف هذه الأرصدة من المواد المذكورة هو ضمان السير الحسن لعمل لجنة التحقيق وكذلك حماية الأشخاص من الضغوطات أو الإجراءات التأديبية بسبب مساهمتهم في أعمال اللجنة التحقق والمراقبة.

وبعد أن تقوم لجنة التحقيق بإعداد التقرير ترسله إلى السلطة الوصية للهيئة محل المراقبة لتقديم ملاحظاتها في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوم .

وتعتبر السلطة السلمية أو الوصية التي لا تجيب في الآجال المنصوص عليه أعلاه أن ليس لها ما تلاحظه على نتائج التحقيق أو مضمون تقرير المراقبة.

¹ المادة 20 من المرسوم 04/80 المؤرخ في 01 مارس 1984 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

ويكون رد السلطة السلمية أو السلطة الوصية أو عدم الرد في الأجل المنصوص عليه والمثبت قانوناً من قبل اللجنة جزءاً لا يتجزأ من نتائج لجنة التحقيق أو المراقبة أو من تقريرها.

تسلم لجنة التحقيق أو المراقبة تقريرها إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني في الأجل المحدد لها عند إنشاءها ولا يمكن أن يتجاوز هذا الأمر ستة أشهر.

يتضمن تقرير لجنة التحقيق أو المراقبة على الخصوص:

- جميع المعايينات والملاحظات التي تتعلق بالغرض من المراقبة أو التحقيق.
- بيان الوقائع التي تستدعي إتخاذ الإجراءات الخاصة.
- الاقتراحات الكفيلة لتفادي تكرار النقائص ومظاهر الإهمال والانحرافات التي تمت ملاحظاتها
- يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة إعطاء تقييم عام حول فعالية الإطار القانوني أو التنظيمي وحول ضرورة تكيفه أو إعادة النظر فيه.

وفي الأخير يبيث المجلس الشعبي في نتائج أعمال لجنة التحقيق أو المراقبة على إثر مناقشة في جلسة مغلقة ويبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني تقرير اللجنة التحقيق والمراقبة إلى رئيس الجمهورية أما فيما يخص النشر الكلي أو الجزئي فيبيث فيه المجلس الشعبي الوطني مع إستشارة الحكومة مسبق حول ملأمة هذا النشر.

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة (البعيدة)

تتعلق تلك المرحلة بعرض الحساب الختامي¹ عن السنة المالية المنتهية لمناقشة وإعتماده ثم إصداره إما في شكل قانوني أو في شكل قرار من رئيس الدولة أما في الجزائر تنص المادة 160 من دستور 28 فبراير 1996 على أنه: "تقدم

¹ الحساب الختامي ، هو الوثيقة التي تبين مبالغ النفقات ومبالغ الإيرادات التي أنفقت فعلاً بعد انتهاء السنة المالية.

الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"

وفي نفس السياق كانت قد ذهبت المادة 05 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية حينما نصت على ما يلي:

"يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية"

فالبرلمان يقوم باعتماد الميزانية بعد تنفيذها مما يستتج ذلك منطقيا أن تعرض عليه نفس الميزانية بعد تنفيذها للتأكد من تطبيقها على نحو إعتمادها، فتقوم بالاطلاع على نتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن السنة المالية لهذه الميزانية ومدى مطابقتها للميزانية في الصورة التي اعتمدها سواء بالنسبة للنفقات المعتمدة أو حصيلة الإيرادات، إذا فموضوعه محصور في تقرير حالة واقعية خلافا لقانون المالية للسنة الذي تتميز بالتنبؤ والتقدير المستقبلي وبالتالي فهو أحد أشكال الرقابة على كيفية إنجاز الحكومة لتراخيص الممنوحة من طرف المجلس الشعبي الوطني.

ويقرر قانون ضبط الميزانية « la loi de règlement » حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:¹

1. الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

2. النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للميزانية

3. نتائج تسيير عمليات الخزينة

¹ المادة 77 من قانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية.

ويجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية مرفوقا بما يلي:¹

1. تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة.
2. جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.

بالإضافة إلى ما ذكر سابقا يتدعم مشروع قانون ضبط الميزانية بتقرير مجلس المحاسبة عمليا فلم يكن لرقابة المجلس الشعبي بواسطة ضبط الميزانية أية فعالة وهذا راجع إلى:

1. التصويت يتخذ طابعا شكليا محضيا، يرجع ذلك إلى التأخر الذي يحصل في إيداعه لدى المجلس، إذ أنه من غير المعقول أن تقوم مناقشة بشأن ميزانيات نفذت منذ وقت طويل أي بعد تبدل الحكومة والوزراء عادة فمثلا قانون ضبط الميزانية لسنة 1979 تم التصويت عليه سنة 1982.²

ومن أجل تفادي التأخر الملحوظ في تقديم قانون ضبط الميزانية، تدارك المشرع الجزائري هذا الأمر مؤخرا بتحديد أجل إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية بعد إنقضاء السنة المعنية به هذا الأجل سوف يكون له دور كبير في إعطاء فعالية أكثر لقانون ضبط الميزانية وفي نفس الوقت تدارك الأخطاء والانحرافات وبالتالي يسهل معالجتها لأن مدة سنتين تعتبر مهلة متوسطة ومعقولة.

2. أن نواب المجلس الشعبي الوطني يعطون أهمية كبيرة لمناقشة قانون المالية الأولى أكثر منه في قانون ضبط الميزانية هذا ما يضعف تأثيره ويقلل من جدواه وفعاليتها وبالتالي يجعل هذا العمل شكليا فقط.

¹ المادة 76 من قانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية.

² DENDENI Yahia, « La pratique du système budgétaire de l'état en Algérie, OPU, 2002, P.367.

المبحث الخامس: مراقبة الصفقات العمومية ولجانها

المطلب الأول: الرقابة القبلية الداخلية:

تمارس الرقابة القبلية الداخلية من قبل لجان فتح الأظرفة أو العروض و لجان التقييم و التقييط و هي لجان دائمة تختارها المصالح المتعاقدة من بين عناصرها المؤهلة لذلك و تعد مسألة فتح العروض و التقييم من أكثر المسائل التي تعرض إليها المشرع الجزائري عبر مختلف مراحل تنظيم الصفقات العمومية و سوف نتطرق إلى هذه اللجان فيمايلي:

أولاً: لجنة فتح الأظرفة: comission d'ouverture des plis

تحدث في إطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة لفتح الأظرفة لدى كل مصلحة متعاقدة.

يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر، تشكيلة اللجنة المذكورة في إطار الإجراءات القانونية و التنظيمية المعمول بها.¹ و نصت المادة 160: تحدث المصلحة المتعاقدة، في إطار الرقابة الداخلية ، لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة و تحليل العروض و البدائل و الأسعار الاختيارية عند الإقتضاء، تدعى في صلب النص "لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض"².

1. تشكيل لجنة فتح الأظرفة:

يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر، تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض و قواعد تنظيمها و سيرها و نصابها، في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها.

المادة 121 من مرسوم رئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر سنة 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية¹

المادة 160 من مرسوم رئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام²

غير أن إجتماعات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في حصة فتح الأظرفة، تصح مهما يكن عدد أعضائها الحاضرين. ويجب أن، تسهر المصلحة المتعاقدة على أن يسمح عدد الأعضاء الحاضرين بضمان شفافية الإجراء.

حيث سمح التنظيم للمتافسين العارضين حضور الجلسات العلنية مع أعضاء اللجنة، و سمح التنظيم أيضا بإدراج ضمن قائمة أعضاء اللجنة أو مقرر التشكيل إضافة أعضاء آخرين يمثلون هيئات أخرى من غير ممثلي المصلحة المتعاقدة و هذا إضفاء لمبدأ الشفافية و النزاهة و المصادقية.

2. مهام فتح لجنة الأظرفة:

تتمثل مهام لجنة فتح الأظرفة حسب المادة 122 من المرسوم الرئاسي 12-23 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 فيمايلي:¹

-تثبت صحة تسجيل العروض على سجل خاص.

- تعد قائمة المتعهدين حسب تاريخ وصول أظرفة عروضهم مع توضيح محتوى مبالغ المقترحات و التخفيضات المحتملة.

-تعد وصفا مفصلا للوثائق التي يتكون منها كل عرض.

-توقع بالحروف الأولى على كل وثائق الأظرفة المفتوحة و نلاحظ أن هذه

الفقرة أضيفت في المرسوم رقم 12-23 المعدل للمرسوم 10-36.

-تحرر محضر أثناء إنعقاد الجلسة الذي يوقعه جميع أعضاء اللجنة

الحاضرين، و الذي يجب أن يتضمن التحفظات المحتملة المقدمة من قبل أعضاء اللجنة.

المادة 122 من مرسوم رئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 18 جانفي 2012 يعدل و يتم مرسوم رئاسي رقم 10-236 يتضمن تنظيم الصفقات ¹

-دعوة المتعهدين عند الإقتضاء كتابيا إلى إستكمال عروضهم التقنية بالوثائق الناقصة المطلوبة بإستثناء التصريح بالإكتتاب و كفالة التعهد في أجل أقصاه 10 أيام تحت طائلة رفض عروضهم من قبل لجنة تقييم العروض.

-تحرر لجنة فتح الأظرفة، عند الإقتضاء ، محضرا بعدم جدوى العملية يوقعه الأعضاء الحاضرون، عندما يتم إستلام عرض واحد أو في حالة عدم إستلام أي عرض.

ثانياً: لجنة تقييم العروض: *commision d'evaluation des offres*

إن لجنة تقييم العروض هي الشق الثاني من تارقابة الإدارية القائمة داخل المصالح المتعاقدة كونها تنصب على المرحلة الإجرائية لإبرام الصفقات العمومية المالية لإختتام فترة تقييم العروض و هذه اللجنة نصت عليها التشريعات و القوانين الخاصة بالصفقات العمومية، فالمرشع الجزائري إستحدثها بموجب المادة 125¹ حيث جاء فيها تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة لجنة دائمة لتقييم العروض.

1. تشكيل لجنة تقييم العروض:

لقد نص المشرع في المادة 125 من مرسوم الرئاسي 10-236 على كيفية تشكيل أعضاء هذه اللجنة و ذلك في الفقرة الأولى منه حيث جاء فيها".... التي يعين أعضاؤها بمقرر من مسؤول المصلحة المتعاقدة، و التي تتكون من أعضاء مؤهلين يختارون نظرا لكفائهم....." و هي لجنة دائمة و لقد أشار المشرع إلى أنه تتنافى العضوية في لجنة تقييم العروض مع العضوية في لجنة فتح الأظرفة.

2. مهام لجنة تقييم العروض:

المادة 125 من مرسوم رئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية¹

تقوم هذه اللجنة بمهام متعددة حيث تعمل على مراحل الهدف منها إقصاء العروض الغير مطابقة لموضوع الصفقة للوصول إلى أحسن عرض و الأقل سعرا حسب دفتر الشروط لكل مناقصة و هذه المراحل هي:

- **مرحلة التأهيل التقني:** حيث جاء في المادة 125 المعدلة للفقرة الخامسة و السادسة منها مايلي "تقوم اللجنة بتحليل العروض الباقية في مرحلتين على أساس المعايير و المنهجية المنصوص عليها في دفتر الشروط" و يقصد من ورائها:

-التأكد من أن العرض وردت فعلا من العارضين الذين وجه لهم الإعلان عن المناقصة و الشروط الواجب توفرها من حيث درجة التأهيل و المراجع و الوثائق الجبائية.....إلخ.

-التأكد من أن العروض وردت من مؤسسات أو مقاولات قامت فعلا بسحب دفاتر الشروط من المصالح المتعاقدة حيث تقوم هذه اللجنة بترتيب العروض المقبولة من الناحية التقنية و إقصاء كل عرض لم يحصل على حد أدنى من العلامة المنصوص عليها في دفتر الشروط السادسة من المادة 125.

- **مرحلة فحص العروض التقنية:**

تهدف مرحلة الفحص التأكد من أن العروض وردت كاملة و مشتملة على كل الإمضاءات المطلوبة و لا تشكل إنحراف مما جاء في دفتر الشروط حيث تلخص العملية إلى إقصاء العروض الغير مطابقة لموضوع الصفقة.

- **مرحلة تحليل العروض و إستخراج العرض الملائم(المقبول):**

يتم في هذه المرحلة تحليل العروض الباقية على أساس المعايير المنهجية المنصوص عليها في دفتر الشروط و ذلك عبر :

- طلب الخبرة المسموح بها عند الضرورة.
- القيام بالترتيب التقني للعروض.
- إستبعاد العروض التي لم تصل العلامة التقنية.
- دراسة العروض المالية للمتعهدين الذين تم إنتقائهم الأولى تقنيا مع مراعات التحفظات المحتملة في عروضهم.
- عرض الإقتراحات على المصالح المتعاقدة.
- و مهما يكن فإن إختيار المتعامل المتعاقد يجب أن يستجيب إلى الأهداف التي حددها التنظيم و أن يراعي في إختيار المتعامل المتعاقد مايلي:
- المؤهلات التي يحوزها العارض .
- القدرات البشرية و التقنية.
- أجال الإنجاز و التنفيذ.
- المبالغ المتعلقة بالصفقة.
- طرق التسديد.
- ضمانات التنفيذ.
- نوعية السلعة.

المطلب الثاني: الرقابة القبلية الخارجية *contrôle préalable externe*

لتفعيل و تدعيم الرقابة الإدارية (الجان الصفقات الهيئة المتعاقدة) كان لزاما فرض رقابة خارجية و عدم الإكتفاء بالرقابة الداخلية كونها تتم داخل المصالح المتعاقدة من طرف موظفين يعينهم مسؤول المصلحة المتعاقدة حيث تتم الرقابة الخارجية من طرف أشخاص لا علاقة لهم بالمصالح المتعاقدة و نجد أن المشرع

الجزائري نص على الرقابة الخارجية في المرسوم 236/10 و المرسوم 23/12 وكذلك أدخل تعديلات جديدة في المرسوم 03/13 على الرقابة الخارجية القبلية.

ولقد نصت المادة 116 من المرسوم الرئاسي 236/10 "على إخضاع الصفقات التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ و قبل تنفيذها و بعده". ونصت أيضا في المادة 165 من المرسوم الرئاسي 247/15 على أن "تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة مذكورة في المادة 6 من هذا المرسوم، لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية في حدود مستويات الإختصاص المحددة في المادتين 173 و 184 من هذا المرسوم". و المشرع الجزائري صنف لجان الرقابة القبلية الخارجية إلى عدة أصناف.

أولاً: رقابة اللجان البلدية للصفقات العمومية:

نشير في البداية أن قانون البلدية 11-10 المتضمن قانون البلدية الجديد نص بوضوح في المادة 189 منه "يتم إبرام صفقات الأشغال و إقتناء اللوازم أو تقديم الخدمات التي تقوم بها البلدية و المؤسسات البلدية ذات الطابع الإداري طبقا للتنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية أي أن الإحالة يقصد بها تنظيم الصفقات العمومية 15-247.

1. تشكيل اللجان البلدية:

تتشكل اللجنة البلدية للصفقات من مجموعة من الأعضاء تتولى مهمة الرقابة على الصفقات المتعلقة بمشاريع البلدية و ذلك حسب المادة 191 من قانون البلدية رقم 11-10 و لقد أشارت المادة 137 من المرسوم الرئاسي 10-236 المعدل و المتمم بالمرسوم 12-23 و المرسوم 13-03 و المادة 174 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 أيضا إلى هذه اللجنة حيث تتشكل من :

-رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا.

-ممثل عن المصلحة المتعاقدة.

-منتخبين إثنين (2) يمثلان المجلس الشعبي البلدي.

-ممثلين إثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية و مصلحة المحاسبة).

-ممثل عن المصلحة التقنية المعنية المعنية بالخدمة للولاية، حسب موضوع الصفقة(بناء،أشغال عمومية،ري) عند الإقتضاء.

و حسب المادة 139 من مرسوم 10-236 يتم تعيين أعضاء لجان الصفقات و مستخلفوهم، بإستثناء من عين بحكم وظيفته، من قبل إدارتهم م بإسمائهم بهذه الصفة لمدة ثلاث (03) سنوات قابلة للتجديد.

2.إختصاص اللجنة البلدية للصفقات

طبقا للمادة 174 من المرسوم الرئاسي 15-247 تختص اللجنة البلدية للصفقات بدراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات و الملاحق الخاصة بالبلدية ضمن حدود المستويات المنصوص عليها حسب الحالة في. المادتين 139 و 137 من هذا المرسوم.و يتوج عمل اللجنة بمنح التأشيرة الذي يعد ترخيصا لتنفيذ الصفقة.

وتنفذ الصفقة بمجرد موافقة لسلطة المختصة عليها و بعد رفع التحفظات المرافقة للتأشيرة.

يجب تنفيذ الصفقة الحاملة لتأشيرة اللجنة خلال 03 أشهر على الأقصى الموالية لتاريخ تسليم التأشيرة.¹و في حالة إنقضاء هذه المهلة دون تنفيذ وجب على المصلحة المتعاقدة تقديم الصفقة من جديد من أجل دراستها.

¹أيلس شاوش بشير، المرجع سالف الذكر، ص.268

و تتولى هذه اللجنة ممارسة الرقابة القبلية على مشروع الصفقة بمنح التأشيرة أو رفضها خلال 20 يوما إبتداءا من تاريخ إيداع الملف الكامل لدى كتابة هذه اللجنة و هذا ما نصت عليه المادة 141 من المرسوم 10-236.

كما تتولى اللجنة البلدية دراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقت خلال 10 أيام من نشر الإعلان في النشرة الرسمية و هذا ما نصت عليه المادة 141 من نفس المرسوم.

ثانياً: رقابة اللجنة الولائية للصفقات العمومية:

1. تشكيل اللجنة الولائية للصفقات:

حسب المادة 135 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 تتشكل لجنة الصفقات العمومية من :

-الوالي أو ممثله رئيساً.

-ممثلين إثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية(مصلحة الميزانية و مصلحة المحاسبة).

-ثلاثة(03) ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي.

-مدير التخطيط و تهيئة الإقليم للولاية.

-مدير الري للولاية.

-مدير الأشغال العمومية للولاية.

-مدير التجارة.

-مدير السكن والتجهيزات العمومية للولاية.

-مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية.

2. إختصاص اللجنة الولائية للصفقات العمومية:

تختص اللجنة الولائية للصفقات العمومية بدراسة جملة من المشاريع التي تبرمها الولاية و المصالح غير الممركزة التابعة للدولة والتي حددت حصريا ويمكن إجمالها فيما يلي:

- صفقة الأشغال التي يقل مبلغها أويساوي مليار دينار.
- صفقة اللوازم التي يقل مبلغها أو يساوي ثلاثمائة مليون دينار.
- صفقة الخدمات التي يقل مبلغها أو يساوي مائتي مليون دينار.
- صفقة الدراسات التي يقل مبلغها أو يساوي ستون مليون دينار.

كما يدخل أيضا في إختصاص هذه اللجنة ماييلي:

- كل مشروع (avenant) يدخل في إطار الصفقات السالفة الذكر يحتوي على بند يمكنه رفع المبلغ الأصلي إلى ما يقل أو يساوي المبالغ السابقة.

ثالثاً: رقابة اللجنة القطاعية للصفقات :

تتكون اللجنة الوزارية و التي تختص بالبت في الصفقات التي تقل مبالغها عن الأسقف المالية المحددة للجنة الوطنية.

1. تشكيل اللجنة القطاعية للصفقات:

لقد أعلنت عن تشكيلة هذه اللجنة المادة 185 من المرسوم الرئاسي رقم 15-

247 التي جاء فيها ماييلي:

- الوزير المعني أو ممثله، رئيسا.
- ممثل الوزير المعني، نائب رئيس.
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- ممثلان (2) عن القطاع المعني.

-ممثلين إثنين(02) عن الوزير المكلف بالمالية (المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة)

-ممثل الوزير المكلف بالتجارة.

2. صلاحيات اللجنة القطاعية للصفقات :

تتمثل صلاحيات اللجنة القطاعية للصفقات العمومية حسب المادة 180 من المرسوم الرئيسي رقم 15-247 بما يلي:

- مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات.
- مساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقات العمومية و إتمام تراتيبيها.
- المساهمة في تحسين ظروف مراقبة صحة إجراءات الصفقات العمومية.

3. إختصاص اللجنة القطاعية للصفقات:

تختص اللجنة القطاعية للصفقات العمومية و طبقا للمواد 181-182-183-184 من المرسوم 15-247 بمايلي:

-دراسة الملفات التابعة لقطاع آخر، عندما تتصرف الدائرة الوزارية المعنية في إطار صلاحياتها،لحساب دائرة وزارية أخرى.

-في مجال الرقابة تقوم اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات و الملاحق و الطعون المنصوص عليها في المادة 82 من هذا المرسوم المتعلقة بكل المصالح المتعاقدة التابعة للقطاع المعني.

-في مجال التنظيم تقترح أي تدابير من شأنه تحسين ظروف مراقبة صحة إبرام الصفقات العمومية و كذلك تقوم اللجنة بإقتراح نظام داخلي نموذجي الذي يحكم عما اللجان الصفقات ، المذكور في المادتين 177و 190 من هذا المرسوم.

كما تتولي اللجنة القطاعية ممارسة الرقابة القبلية ، في كل مشروع:

-دفتر الشروط أو صفقة اشغال يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة، مليار دينار (1.000.000.000دج). و كذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة، في حدود المستوى المبين في المادة 139 من هذا المرسوم.

-دفتر شروط أو صفقة لوازم يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة، ثلاثمائة مليون دينار (300.000.000دج) و كذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة، في حدود المستوى المبين في المادة 139 من هذا المرسوم.

-دفتر شروط أو صفقة خدمات يفوق مبلغ التقديري الإداري للحاجات أو الصفقة، مائتي مليون دينار (200.000.000دج) و كذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة، في حدود المستوى المبين في المادة 139 من هذا المرسوم.

-دفتر شروط أو صفقة دراسات يفوق مبلغ التقديري الإداري للحاجات أو الصفقة، مائة مليون دينار (100.000.000دج) و كذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة، في حدود المستوى المبين في المادة 139 من هذا المرسوم.

-دفتر شروط أو صفقة أشغال أو لوازم للإدارة المركزية يفوق مبلغ التقديري الإداري للحاجات أو الصفقة، إثني عشر مليون دينار (12.000.000دج) و كذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة، في حدود المستوى المبين في المادة 139 من هذا المرسوم.

-دفتر شروط أو صفقة دراسات أو خدمات للإدارة المركزية يفوق مبلغ التقديري الإداري للحاجات أو الصفقة، ستة ملايين دينار (6.000.000دج) و كذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة، في حدود المستوى المبين في المادة 139 من هذا المرسوم.

- صفقة تحتوي على البند المنصوص عليه في المادة 139 من هذا المرسوم يمكن أن يرفع تطبيقه الأصلي إلى مقدار المبالغ المحددة أعلاه، أو أكثر من ذلك.

-ملحق يرفع المبلغ الأصلي للصفقة إلى المستويات المحددة أعلاه، أو أكثر من ذلك في حدود المستويات المبينة في المادة 139 من هذا المرسوم.

المطلب الثالث: الرقابة التقنية على الصفقات العمومية: contrôle

technique des marché publics

إن عملية الرقابة بمختلف أنواعها لا تكتفي بمدى احترام البنود الموجودة في الصفقة وكذلك مطابقة عملية الإنفاق مع القوانين و التنظيمات المعمول بها وإنما تتعدى إلى توجيه أعمال الرقابة التقنية للصفقة وسوف نبين فيما يلي آليات الرقابة التقنية وأساسها القانوني وغيرها من الإجراءات المتعلقة بها.

أولاً: الأساس القانوني للرقابة التقنية:

إن مجال الصفقات العمومية هو المجال الخصب لتطبيقات الرقابة التقنية في مجال الصفقات العمومية فإن المصلحة المتعاقدة (الإدارة) تجد ركيزتها القانونية في القرار الوزاري المؤرخ في 2001/07/04 المعدل للقرار الوزاري المؤرخ في 15 ماي 1988 و المتضمن كفايات ممارسة تنفيذ الأشغال في ميدان البناء و أجر ذلك و كذلك المرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 18 ماي 1991 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري.

ثانياً: آليات وأنواع الرقابة التقنية على الصفقات:

1. آليات الرقابة التقنية: control technique

لقد تطرق القرار الوزاري المشترك رقم 02 المؤرخ في 2001/07/04 السابق الذكر عن كفايات ممارسة هذه الرقابة بالنسبة لأهم صفقة و هي صفقة الأشغال، و بذلك أن توكل هذه الرقابة لمهندسين إستشاريين بموجب عقد إستشارة فنية أو بالممارسة

فنية المباشرة من طرف مهندسين المصلحة المتعاقدة و قد أوضحت المادة 10 من نفس القرار تحديد آليات الرقابة فيما يلي:

- فرض إحترام المقاول لبنود الصفقة.
- ضمان المتابعة المستمرة لتنفيذ الأشغال و تنسيق كل التدخلات طبقا للمخطط التنفيذي العام.
- برمجة إجتماعات دورية في الورشة و تنشيطها مع إعداد محاضر عند إقتراح تكيفات المشروع على الضرورة و إرسالها إلى المتعامل المتعاقد بعد موافقة المصلحة المتعاقدة عليه.
- تذليل الصعوبات التي تعترض التنفيذ في الورشة و المشاكل التي يطرحها المقاول و التي هي من إختصاص المستشار الفني(مكتب الدراسات).
- تحرير أوامر الخدمة و إرسالها إلى المقاول بعد مصادقة المصلحة المتعاقدة مع توقيعها.
- إعداد جدول التسديدات بحضور المقاول وإعلام صاحب المشروع كتابيا.
- مساعدة المصلحة المتعاقدة عند إستلام المؤقت مع الإدلال بالتحقيقات الواجب الإشارة إليها و إدراجها في محضر لهذا الغرض و عادة التحفظات تتعلق بعيوب في العمل و عدم الإتقان وكل نقص آخر ملاحظ وكذلك عدم تنفيذ الخدمات المنصوص عليها في الصفقة.
- السهر على رفع التحفظات و إقتراح الإستلام النهائي على المصلحة المتعاقدة على أن يتم ذلك بموجب محضر يوقع المقاول والمستشار الفني (مكتب الدراسات) والمصلحة المتعاقدة.
- إقتراح رفع اليد علي الكفالة على المصلحة المتعاقدة والتي تساوي مقتطعات الضمان لصالح المقاول.

- القيام بإعداد مخططات الكشف بالإتصال بالمقاول و تسليم مجموعة كاملة من المخططات الممكن إعادة نسخها مرفوقة بثلاث مجموعات من المخططات المصورة كالمصاحبة المتعاقدة عند الإستلام المؤقت.
- إعداد وضعيات الإنتقال على أساس ملفات تعاقدية و جداول تسديدات والمصادقة على التوقيع مع تأشيرة المقاول وتقديمها إلى المصلحة المتعاقدة بغرض الدفع.
- دراسة الإحتياجات التي يمكن أن يقدمها المقاول في إطار تنفيذ الصفقة وتقديمها إلى المصلحة المتعاقدة.

2. أنواع الرقابة التقنية على الصفقات العمومية:

يوجد هناك نوعين أساسيين من الرقابة التقنية هي:

- **الرقابة التقنية القانونية:** تستمد من القانون و تباشرها الإدارة بقرارت إدارية عادية صادرة عن المصلحة المتعاقدة.
- **الرقابة التقنية التعاقدية:**

ويعتبر العقد أساسها حيث يتم الاتفاق على كيفية ممارسة الإدارة لهذا النوع من الرقابة ضمن بنود العلاقة التعاقدية التي تربط بينها و بين المتعامل المتعاقد.

المطلب الرابع: الرقابة الوصائية البعدية *contrôle posteriori de tutelle* :

أولاً: أدوات الرقابة الوصائية البعدية:

تأتي هذه الرقابة البعدية الداخلية عند انتهاء الرقابة السابقة للصفقة و هي أداة بين أيدي المكلفين به. لتقييم نجاعة العملية، و كذا تقييم أساليب أدائها ، حيث نصت المادة 164 من المرسوم الرئاسي 15-247 علي مايلي: "تتمثل غاية رقابة الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية، في مفهوم هذا المرسوم، في التحقق من مطابقة

الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية و الإقتصاد. و التأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج و الأسبقيات المرسومة للقطاع.

و تعد المصلحة المتعاقدة ، عند الاستلام النهائي للمشروع ، تقريراً تقييماً عن ظروف إنجازه و كلفته الإجمالية مقارنة بالهدف المسطر أصلاً. و يرسل هذا التقرير، حسب طبيعة النفقة الملتزم بها، إلى مسؤول الهيئة العمومية أو الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعنى و كذلك إلى هيئة الرقابة الخارجية المختصة. و ترسل نسخة من هذا التقرير إلى سلطة الضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المنشأة بموجب أحكام المادة 213 من هذا المرسوم.

ثانياً: أهداف الرقابة الوصائية: و تمكن أهداف الرقابة الوصائية البعدية من تقييم الجدوى الفعلية حيث تكمن السلطة الوطنية من الإطلاع على ظروف الإنجاز للمشاريع وإحترام الأجل و العقوبات التي إعتضت المشاريع المنجزة وكذا إحترام إعمادات المفتوحة للمشروع.

خاتمة الفصل :

الرقابة للنفقات العمومية عادة تتم عن طريق وزارة المالية حيث تخصص لهذا الغرض موظفين تحت سلطتها . وعليه فتوكل مهام الرقابة إلى المراقب المالي التي تنصب رقابته على النفقات التي يلتزم بها وهي رقابة قبلية وكذلك رقابة المحاسب العمومي التي تكون أنية أي أثناء التنفيذ النهائي للنفقة العمومية، و كذلك توجد رقابة اللجان الصفقات العمومية وهناك رقابة بعدية تتمثل في المفتشية العامة للمالية .

أما بالنسبة للرقابة القضائية فهي من صلاحيات مجلس المحاسبة كجهاز مستقل عن باقي هيئات الدولة وعمله يكمن في الحكم على صحة الحسابات والأرصدة

ومعاقبة كل من المحاسب العمومي والأمر بالصرف عن الأخطاء المرتكبة، بالإضافة فهو يمثل مستشار سواء للجهاز التنفيذي أو حتى بالنسبة للرئيس .

وفيما يخص الرقابة البرلمانية هي من أهم أنواع الرقابة وتكون أكثر فعالية إذا ما تمكنت السلطة التشريعية من مناقشة الحساب الختامي مبكرا وبعد انتهاء السنة المالية مباشرة.

إستناداً إلى كافة أنواع الرقابة السالفة الذكر، الإدارية، التشريعية والقضائية يمكن القول بأن وزارة المالية هي التي تقوم عادة بالرقابة السابقة على تنفيذ النفقة بينما يقوم مجلس المحاسبة بالرقابة اللاحقة وكلاهما مهم من الناحية الواقعية إلا أن لكل منهما مزاياه وعيوبه .

الفصل الرابع:

الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

تمهيد:

إن مرور الموازنة في مراحل وإتجاهات متعددة في ظل أنظمة متطورة، لا يعني أنها إنتقلت من مفهوم في مرحلة إلى مفهوم آخر يلغي صلته بأساسيات الموازنة أو إستخداماتها، وإنما يعني أن وظائفها وإستخداماتها قد تطورت وتعددت في إتجاهات فكرية حديثة إستلزمته نواح مختلفة من تطورات إدارية وإقتصادية و في بعض الأحيان ساسية. حيث أصبح الحكومات تبحث عن كيفية تحسين مردودية و فعالية الخدمة العمومية و قبل أن أشير في هذا الفصل إلى تطورات الحديثة لاتجاهات الموازنة في ظل نظامها للبرامج و أداء و كذا أليات الحديثة للرقابة، أجد أن البحث يتطلب أن أشير إلى أساسيات الموازنة التقليدية.و تطرق إلى مطلب مهم ألا وهو

LA LOLF الذى أتى بتغيرات جذرية ومفاهيم جديدة فيما يخص المالية العامة.

المبحث الأول:المفهوم الحديث للرقابة

نظرا لقصور الرقابة التقليدية و المتمثلة عن أداء دورها الفعال في مراقبة النفقات العامة و نظرا لتشعب مهام الدولة، و ضغوطات الممارسة من طرف المجتمع المدني و المواطن أصبحت الرقابة التقليدية عاجزة عن مواكبة تلك التطورات و التي تركز في معظم الأحيان على رقابة مستندية معنى هذا ما مدى مطابقة النفقات التى تم صرفها مع القوانين و الأنظمة السارية المفعول على هذا أساس تم إنتقال إلى نوع جديد من الرقابة المتمثل في رقابة الفعلية و رقابة الأداء.

المطلب الأول: رقابة الفاعلية.

تتعلق رقابة الفاعلية بفحص و تقييم مدى تحقيق برامج و أنشطة الوحدات الحكومية للأهداف المقررة لها، متضمنة الآثار المرجوة منها.¹ و يعنى ذلك أن رقابة الفاعلية تركز على مدى تحقيق الأهداف، و هذا ما يميزها عن رقابة الإقتصاد ورقابة الكفاية فرقابة الإقتصاد تهتم أساسا بالظروف التي يتم من خلالها توظيف عوامل الإنتاج بالنوعية والكمية الملائمة، وعند أدنى تكلفة ممكنة، بينما تشير رقابة الكفاية بصفة خاصة إلى العلاقة بين السلع والخدمات المنتجة من ناحية، والموارد المستخدمة في إنتاجها من ناحية أخرى.

و جدير بالذكر أن أنواع الرقابة الثلاثة السابقة يكمل كل منها الآخر لتهيئة و جهة نظر متكاملة لعملية رقابة الأداء، و إمكانية إصدار حكم عام على برامج و أنشطة الوحدات الحكومية محل الرقابة من ناحية الإقتصادية والكفاية والفاعلية كما أنه في إطار أسلوب الجديد للرقابة الشاملة يتم ممارسة الرقابة المالية و رقابة الأجراء بجوانبها الثلاثة،و التقرير عنها، و إصدار الأحكام العامة على برامج و أنشطة الحكومة في إطار شامل ، و نركز فيما يلي على الجوانب المتعلقة برقابة الفعالية فنبين منهجها وأهدافها ثم أركانها على النحو الآتى:

أولاً: منهج رقابة الفاعلية.

ويتكون منهج رقابة الفاعلية من ثلاث مراحل أساسية، تتعلق أولها بالتخطيط، و ترتبط ثانيها بالتنفيذ ، و تختص ثالثها بإعداد التقرير.

أ. مرحلة التخطيط:

تهدف هذه المرحلة إلى إعداد لرقابة الفاعلية في ضوء التفهم الكامل للوحدات محل الرقابة، و للأساليب التي تتبعها في قياس فاعلية ما تضطلع به من برامج وأنشطة. و تشمل أهم الموضوعات التي يجب دراستها في هذه المرحلة ما يلي:

¹ عوف محمود الكفراوي، تطور الرقابة المالية تبعاً للنظام المالي، مؤسسة الثقافة الجامعية، 2010 ، ص.121

- 1) تحديد أهداف عملية الرقابة و الإمكانيات المتاحة للقيام بها.
 - 2) التعرف الكامل على الوحدات الحكومية محل الرقابة من حيث طبيعة البرامج والأنشطة التي تضطلع بها، ونظم قياس الفاعلية لهذه البرامج والأنشطة وإستكشاف ما قد يثار من مشاكل.
 - 3) تحديد أهداف و برامج و أنشطة الوحدات الحكومية محل الرقابة و التحقق من صحتها، والتعرف على أساليب قياس الفاعلية لهذه الأهداف والوقوف على مصادر جميع البيانات المتاحة.
- و يتضمن برنامج الرقابة الذي يعتبر دليل عمل للقائمين بعملية الرقابة مايلي:
- 1) ملخص بالمعلومات الأولية للبرنامج و أنشطة الوحدات الحكومية وبيان الحلول التي تتم الموافقة عليها مسبقا بشأن ما قد يحدث من مشاكل.
 - 2) شرح لسياسة الرقابة الواجبة الإتباع، وتحديد أساليب جمع البيانات.
 - 3) تحديد الهدف من إعداد التقرير والعناصر الرئيسية التي يتضمنها وبيان الجدول الزمني للوقت المستهدف لإنجاز عملية الرقابة والإنتهاء من إعداد التقرير.

II. مرحلة التنفيذ:

تبدأ هذه المرحلة بالفحص وجمع البيانات وإستخلاص ، القائم بعملية الرقابة، لمجموعة من النتائج المرتبطة بجانبين رئيسيين:

يرتبط الجانب الأول ببيانات الإنجاز من حيث صحة و كفاية وحيدة و سلامة جمع و تصنيف هذه البيانات م تمثيلها للفترة الزمنية الكلية الخاضعة للرقابة ، فضلا عن التحقق من موضوعية و صحة و كفاية مقاييس الفاعلية لأهداف و برامج و أنشطة الوحدات الحكومية محل الرقابة.

و يختص الجانب الثانى بنتائج تنفيذ برامج و أنشطة الوحدات الحكومية محل الرقابة من حيث تحقيقها للنتائج المستهدفة منها فى إطار التكاليف المقررة لها، والنتائج السلبية

والإيجابية غير المتوقعة، وإستكشاف ما قد يوجد من تداخل وإزدواج لنتائج برامج وأنشطة الوحدات الحكومية محل الرقابة مع برامج وأنشطة وحدات حكومية أخرى. والخطوة الثانية في مرحلة التنفيذ هي تحليل النتائج المستخلصة بردها إلى أسبابها وبيان ما ينتج عنها من آثار.

وتختتم مرحلة التنفيذ بتقييم النتائج وإقتراح رسائل العلاج-أي الإجراءات التصحيحية واجبة الإتباع- فضلا عن إقتراح جوانب التطوير المناسبة.

III. مرحلة التقرير:

يهدف تقرير رقابة الفاعلية إلى تقديم كل الحقائق الهامة التي أسفرت عنها أعمال الرقابة على برامج و أنشطة الوحدات الحكومية إلى الجهات المختصة لمساعدتها فى ترشيد قراراتها.

و قد إستقر العرف الرقابى فيما يتعلق بإعداد التقرير على أن يكون مختصراً ما أمكن وسهل الفهم. وأن يتسم بالموضوعية والتوازن والشمول، وأن يقدم فى الوقت المناسب. ومن المفيد أن يركز تقرير رقابة الفاعلية على برامج وأنشطة الوحدة الحكومية على العناصر التالية:

- 1) مدى كفاءة قياس الفاعلية فى الوحدات الحومية محل الرقابة.
- 2) تحديد مستوى الفاعلية، والأساليب التى تحول دون تحقيق المستوى المستهدف، و التوصيات التصحيحية المناسبة و كذلك ما قد يوجد من مقترحات بديلة ببرامج بديلة أكثر فاعلية فى تحقيق الأهداف المقررة.
- 3) الظواهر الإيجابية الهامة، وكذلك نقاط الضعف التى تتطلب دراسات خاصة.

ثانياً: أهداف رقابة الفاعلية :

تستهدف رقابة الفاعلية مايلى:

- 1) الوقوف على الانحرافات بين الإنجازات المحققة و معايير الإنجاز المحددة

مسبقاً.

- (2) إستخلاص تشخيص الأسباب التى حالت دون تحقيق الوحدات الحكومية لمستوى مرضى من الفاعلية لما تظطلع به من برامج و أنشطة.
- (3) إبراز الإجراءات التصحيحية و مجالات التحسين الممكنة فى برامج وأنشطة الوحدات الحكومية، والتغيرات فى الظروف ووجهات النظر التى تؤدى إلى تعديل الأهداف والأدوات المستخدمة فى قياسها.
- و بذلك تتمكن السلطة التشريعية من ممارسة دورها التشريعي والرقابى على الأموال العامة على نحو أفضل، فضلا عن مساعدة الوحدات الحكومية محل الرقابة فى صياغة أهداف برامجها و تحسين فاعلية عملياتها.

ثالثاً: أركان رقابة الفاعلية:

يقوم نظام رقابة الفاعلية على أركان ثلاثة أساسية يجب توافرها، حتى يمكن ممارسة هذا النوع من الرقابة بما يحقق الغرض منها، ويتعلق الركن الأول بتحديد أهداف برامج و أنشطة الوحدات الحكومية ، ويختص الثانى بوضع مجموعة من مقاييس الفاعلية لهذه الأهداف، ويرتبط الثالث بترجمة مقاييس الفاعلية إلى معايير إنجاز محددة مسبقاً.

1. الأهداف: يمثل تحديد الأهداف بصورة واضحة البداية لوضع نظام الرقابة الفاعلية وهذه الأهداف إما أن تكون معروفة مقدماً أو يتم التعرف عليها وإستقرائها بالاتصال بالوحدات الحكومية محل الرقابة. ولا شك فى أهمية الوصف الدقيق لهذه الأهداف و الذي يحكم عملية إعداد مقاييس الفاعلية المرتبطة بها.

و تشمل أهم الإعتبارات التى تحكم عملية تحديد الأهداف مايلى:

- (1) التدرج فى تحديد الأهداف، حيث يتم أولاً تحديد الأهداف الإستراتيجية، ثم الأهداف الرئيسية ثم الأهداف الفرعية.
- (2) إختيار الأهداف الإستراتيجية طبقاً للرؤية طويلة المدى التى تعد على ضوءها خطط التنمية الإقتصادية الإجتماعية.

(3) مراجعة قائمة الأهداف الرئيسية من وقت لآخر، و تحديثها حتى تساير قيم المجتمع الإقتصادية و الإجتماعية.

(4) أن تتضمن عملية صياغة أهداف برامج وأنشطة الوحدات الحكومية نبذة عما يحاول البرنامج إنجازه، و كيفية التوافق بين هذه المنجزات وما تؤديه الوحدات الأخرى فى نفس المجال، و المجموعة المستفيدة من منجزات البرامج والأنشطة، ذلك كله يحول دون حدوث إزدواج أو تداخل بين الأهداف.

(5) ألا يتم صياغة أهداف برامج وأنشطة الوحدات الحكومية بشكل واسع مغالى فيه ، الأمر الذى يجعل فائدتها العملية محدودة.

(6) أن يتم إختيار الأهداف الفرعية بحيث تكون شاملة للأبعاد المختلفة التى تؤدى إلى تحقيق الهدف الرئيسى.

(7) أن يتم تحديد الأهداف الفرعية بأسلوب قابل للقياس الكمى.

II. مقياس الفاعلية:

تعكس مقاييس الفاعلية أهداف برامج و أنشطة الوحدات الحكومية و تعتبر أدوات لقياس مدى تحقيق هذه الأهداف ، و على سبيل المثال إذا كان من برنامج الصحة هو الحد من الأمراض، فإن ، معدلات الوفيات السنوية بالنسبة لمجموع السكان لمرض معين، يعتبر أحد مقاييس الفاعلية للحكم على هذا الهدف.

و تشمل أهم الإعتبارات التى تحكم عملية إعداد هذه المقاييس مايلى:

(1) وضع مقاييس للفعالية بمستويات مختلفة تعكس التدرج فى مستوى الأهداف من أهداف رئيسية إلى أهداف فرعية.

(2) تعبر مقاييس الفاعلية بدقة عن أهداف برامج وأنشطة الوحدات الحكومية.

(3) تعدد وتنوع مقاييس الفاعلية بما يغطى الجوانب المختلفة المتصلة ،فعلى سبيل المثال فى مجال الصحة إذا كان الهدف الرئيسى للبرنامج هوتهيئة مناسب للصحة العضوية و النفسية للمواطنين، و كانت الجوانب الرئيسية لهذا الهدف

تتمثل فى أهداف فرعية مثال، الحد من الأمراض، و علاج المريض عند وقوع المرض متضمنا تخفيض الفترة الزمنية التى يستغرقها، وتخفيض الآثار المختلفة بعد العلاج، و تهيئة الرعاية الصحية للمحتاجين، فإن المقاييس التالية يعكس كل منها جانب من جوانب تحقيق هذا الهدف، وإن كان هذا لا يمنع من وجود مقاييس أخرى لكل جانب وهذه المقاييس هى:

- (1) حالات المرض، متضمنة العجز، وإنتشارها (عدداً ومعدلات).
- (2) متوسط عدد أيام الراحة والتزام الفراش والعناية الطبية لكل مريض سنوياً.
- (3) عدد أو نسبة الأفراد الذين يعانون من آثار للمرض بدرجات مختلفة بعد العلاج.
- (4) عدد أو نسبة الأفراد الذين يكونون بحاجة إلى رعاية صحية مناسبة لكنهم لا يستطيعون تحمل تكاليفها،و ذلك قبل أو بعد تقديم المساعدات الحكومية.
- (5) التحديد والتعريف الكامل لمقاييس الفاعلية بحيث يتم توضيح نطاق المقاييس وحدوده ومفهوم النبذة الوصفية المستخدمة فى صياغته، وذلك لتتلاقى التفسيرات المتباينة لهذه المقاييس، فعلى سبيل المثال إذا كان الهدف هو تهيئة الفؤص لضرورف معيشية مرضية ومريحة، ووضع مقياس عدد ونسبة الوحدات السكنية دون المستوى كأحد مقاييس الفاعلية لهذا الهدف، فلا بد من التعريف الكامل لمصطلح دون المستوى، والذي قد يثار بشأنه أكثر من تعريف مثل: دون المستوى تعنى تشطيب معين للوحدات السكنية وقد تتعلق بالبيئة الصحية غير المرضية، أو بظروف بيئية غير ملائمة مثل الإزدحام أو عدم وجود مناطق للترويج الخلوي.....إلخ.

III. معايير الإنجاز:

تحول معايير الإنجاز مقاييس الفاعلية إلى قيم رقمية تعبر عن مستوى الإنجاز المستهدفة تحقيقه.و معنى ذلك أمها تشير إلى مجموع المخرجات التى يجب أن تحققها

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

برامج و أنشطة الوحدات الحكومية، و التى على أساسها يتم قياس مدى التقدم فى تحقيق الهدف.

و تعتبر عملية إقرار هذه المعايير من أكثر الموضوعات صعوبة عند تصميم نظام رقابة فعال، و تتمثل أهم الإعتبارات التى تحكم وضع لمعايير فيمايلي:

(1) إمكانية التطبيق العملى لمعايير الإنجاز الموضوعة فى ضوء الإمكانيات البشرية و الفنية المتاحة.

(2) أن يؤدى تحقيق معايير الإنجاز المستهدفة إلى تحقيق أهداف خطة التنمية الإقتصادية و الإجتماعية على مستويات مختلفة.

(3) أن تحدد معايير الإنجاز فى ضوء الأداء الماضى، و الظروف الحالية وما هو متوقع مستقبلا، مع الإسترشاد بما قد يوجد من مؤشرات دولية فى نفس المجال.

(4) ضمان درجة كبيرة من الثقة فى مصادر البيانات التى تعد على أساسها هذه المعايير.

المطلب الثانى: الرقابة التقييمية

تجدر الإشارة هنا إلى أنه مع إزدياد دور الدولة فى النشاط الإقتصادى والتزايد المستمر فى حجم نفاقتها العامة، الذى إنتهى بتزايد الضرائب العامة بكافة انواعها لتأمين حصول الدولة على الإيرادات اللازمة لما تقوم به من إنفاق، و كذلك ما هو ملاحظ من نمو مستمر فى حجم القطاع العام فى دول كثيرة، وهو ما يترجم بزيادة الإنفاق العام على الأغراض الإنتاجية(كمشروعات، العامة الصناعية و التجارية)، فقد أصبحت الأساليب السابقة للرقابة،و هي ما تقوم أساسا و بغض النظر عن الشكل الذى تبدو فيه، على أسس محاسبية بحتة، غير كافية لمواجهة هذه التطورات وبتالى فقد برز إتجاه ينادي بضرورة الأخذ "بالرقابة التقييمية" و هي رقابة لا تقتصر على التأكد من صحة الدفاتر والمستندات

الحسابية وسلامة تطبيق القوانين واللوائح المالية فحسب، لكنها تتعدى كل ذلك إلى محاولة تقييم نشاط الدولة المالي نفسه.

أولاً: المبررات أو دوافع الرقابة التقييمية

يمكن تبرير ضرورة الأخذ بهذه الرقابة التقييمية علاوة على ما تقدم بأمرين أساسين¹:

أ. أن زيادة نشاط الدولة الإنتاجي بفعل ما حل بها من تطورات الإقتصادية و إن

إقتضى زيادة الإنفاق فى مجالات الإنتاج (وعلى الأخص السلعي) فإن الإنتاج

ينبغي أن يكون منتجا وهذا ما لا يتسنى القول به إلا بممارسة هذه الرقابة.

أ. أنه مع زيادة الأعباء العامة لتمويل الإنفاق العام المتزايد، فإنه يصبح من حق

المكلفين بهذه الأعباء معرفة أن ما فرض عليهم من فرائض لم يكن أزيد من

الحاجات الفعلية، وأن الموارد الإقتصادية التي حيل بينهم و بينها نتيجة لفرض

الضرائب عليهم قد إستغلت أفضل إستغلال ممكن، وإن كفاءة الإقتصاد العام

فى إدارة الأموال مرتفعة، وإن نواحي الإسراف نقل و تتضاءل عاما بعد آخر.

و لا شك أن هذه الأمور لا يمكن أن تتال هى الأخرى إلا بتطبيق الرقابة

التقييمية.

و من هنا بدأت المحاولات لوضع الرقابة التقييمية موضع التنفيذ. و مع إعتناق كثير

من الدول فى العالم لأساليب التخطيط الإقتصادى. إزدادت الحاجة إلى الرقابة كأسلوب

أساسي لمتابعة تنفيذ الخطة الجارية و رسم الخطط الإقتصادية للسنوات القادمة.

و يتلخص الهدف الأساسى للرقابة التقييمية فى البحث عن مدى تحقيق الأهداف

الإقتصادية من وراء قيام الدولة بانشطها المالي فى مختلف وحدات الإقتصاد العام.

و فى سبيل ذلك تقوم الهيئة (أو الجهة) المكلفة بإجراء هذه الرقابة بدراسة التكاليف

النمطية لكل وجه من أوجه النشاط العام. ثم تتابع ما تم تنفيذه و تكلفة إنجاز كل عمل

¹ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 316-317

أو برنامج أو مشروع حكومي و مقارنة ذلك بالتكاليف النمطية المتوصل إليها للكشف عما صاحب التنفيذ من إسراف أو سوء إستخدام للموارد الإقتصادية التي إتاحت لإقتصاد العام. كما تقوم هذه الهيئة بالكشف عن مدى كفاءة وحدات هذا الإقتصاد، وتضع المقترحات التي تراها ضرورة لإرتفاع بهذه الكفاءة و بالتالي خفض تكاليف الإنجاز أو تحسين مستوى الخدمة أو السلعة المنتجة أو المقدمة في إطار ما تقوم به الدولة من نشاط في دائرة الإقتصاد المشار إليه. و لا تقتصر مهمة الرقابة التقييمية عند هذا الحد، بل تتعداه إلى قياس المنافع التي عادت أفراد المجتمع وعلى الإقتصاد القومي من قيام الدولة بهذه البرامج و المشروعات محاولة بذلك وضع التكلفة والعائد في مقارنة موضوعية يمكن عن طريقها تقييم إنتاجية و وحدات الإقتصاد العام (الداخلة في القطاع العام بمفهومه التقليدي و الإقتصادي).

هذا ومن الأمور التي ينبغي أن نشير إليها هنا إن مضع أسلوب الرقابة التقييمية موضع التطبيق يقتضي ضرورة الإخذ بطريقة ميزانية الأداء و البرامج للقيام بهذه المهمة. وبصفة عامة، فإنه يمكننا القول تعليقا على ما تقدم من طرق و أساليب متعددة للرقابة على تنفيذ الميزانية ابتداء من الرقابة الإدارية أو التقليدية إلى أحدث هذه الأساليب و هو الرقابة التقييمية، أن كل أسلوب من الأساليب السابقة له فائدته وإستخداماته التي تساعد على إحكام الرقابة على جانب أو آخر من الجوانب المرتبطة بالرقابة على تنفيذ الميزانية، كما أنه من الناحية العملية يمكن لكل دولة و هي بصدد الرقابة على تنفيذ موازنتها العامة في جانبي النفقات و الإيرادات ، أن تجمع بين أكثر من أسلوب أو طريقة للرقابة بصور وأشكال شتى على النحو الذي يكفل لها تحقيق الهدف من إيجادها، و بما يناسب مع أحوالها وظروفها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية.

المبحث الثاني: موازنة البرامج و الأداء:

المطلب الأول : الموازنة التقليدية:

لقد إتضح لنا من أن الموازنة التقليدية أو ما يطلق عليها موازنة البنود ، هي تلك التي تأخذ بتقسيم نفقاتها على أساس الوحدات الإدارية للدولة ، ثم يتم توزيع هذه النفقات على هذه الوحدات في فصول أو أبواب. و هذا التوزيع يعتمد على تخصيص الإعتمادات على الأغراض المرصودة من أجلها هذه الإعتمادات في الموازنة ، أي أن النفقات تخصص وفقا لأغراض صرفها.

و هذا الوضع الذي ساد في تصنيف الموازنة و تبويباتها يفى بأغراض تحقيق وسائل الرقابة على تنفيذ المالي و المحاسبي ، و هو الطابع الذي يميز هذا النوع من الموازنة (أي الطابع الإتجاه الرقابي). و يأخذ البعض على موازنة البنود بأن مساوئها تزيد على فوائدها و ذلك للأسباب التالية:

(1) أن الموازنة تعمل في إطار زمني محدد هو سنة واحدة ، دون النظر إلى التخطيط طويل الأمد، مما يبعد الموازنة عن الإهتمام بالفعليات والمشروعات طويلة المدى.

(2) تعتمد إعداد موازنة البنود على الموازنة السابقة عادة كمقياس للموازنة القادمة، وعدم الإهتمام بالتحليل الخاص لمؤشرات المستقبلية في مجال الإنفاق أو الإيراد إلا بشكل مبسط ، خاصة أن الموازنة تنتظر إلي متطلبات السنوية، وتتجنب عادة حاجات البرامج المستقبلية التي لا يمكن النظر إليها من خلال مدة السنة الواحدة.

(3) يشجع نظام موازنة البنود عادة الإدارات على المنافسة في طلبات الإعتمادات بشكل متزايد، دون النظر إلى أوليات الحاجات على المستوى الحكومي ككل، كما يؤدي هذا النظام إلى نوع من إنفرادية كل إدارة بعملها دون تنسيق أو إرتباط مع الإدارات الأخرى مما يسفر عن ذلك ، وفي بعض الأحيان، إزدواجية

في الأعمال الحكومية نتيجة لفقدان النظرة الشمولية لتخطيط الأعمال وبرمجتها.

المطلب الثاني: مفاهيم حول موازنة البرامج و الأداء:

نتيجة لعيوب موازنة البنود والإتمادات بجانب العديد من العوامل الأخرى بل الحاجة أمّلت على الدول تحديث أساليب إعداد الموازنة ، ذلك لأن زيادة الدخل وزيادة حجم وأشكال الإنفاق إستوجبت هذا التطوير، من شكل موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، و من أهم هذه العوامل:¹

(1) تزايد حجم الإنفاق العام وأصبح يمثل نسبة كبيرة من الدخل القومي، فأصبحت الحاجة ملحة لمعرفة تكلفة مشاريع الدولة و الخدمات المؤداة ومنافعها لحسن إستخدام الأموال العامة م يقتضي الأمر و جود معايير ومؤشرات حتى يمكن توزيع النفقات العامة لتحقيق أكبر نفع ممكن بأقل تكلفة ممكنة.

(2) إدخال أساليب الإدارة العلمية في المجال الحكومي.

(3) الاهتمام بنوعية الخدمة العمومية و الارتقاء بها.

(4) ساعد تطور الأنظمة المحاسبية و الإرتقاء بمستوى العاملين بالجهاز الإداري للدولة إلى تخفيف دور الموازنة في الرقابة كما أن التزايد المستمر يجعل من المعتذر على الأجهزة الحكومية و الرقابية القيام بدورها الرقابي على كل بند من بنود الموازنة مما دفع إلى ضرورة التحول إلى مراقبة أنشطة و برامج وقياس الأعمال التي تم تنفيذها.

(5) دفعت المصالح المتعارضة إلى إهتمام المتزايد بموازنة البرامج والأداء فالحكومة تأخذ حسن الأداء وإظهار فاعلية النفقات العامة كأحد الأسباب الهامة لفرض الضرائب و الرسوم أما المتعاملين الإقتصاديين (الممولين) فأنهم يأملون من موازنة البرامج و الأداء وترشيد الإنفاق بما يخفض الضرائب والرسوم.

¹ عوف محمد الكفراوي، تطور الرقابة المالية، مؤسسة الثقافية الجامعية، 2010، ص.108.

أولاً: تعريف موازنة البرامج و الأداء:

تعرف موازنة البرامج و الأداء بأنها: مجموعة الأهداف المقررة و التي على أجهزة الحكومة و وحداتها المختلفة تحقيقها خلال فترة زمنية مقبلة بعد تفصيلها تبعاً للبرامج و الأنشطة اللازمة لهذا ، مع تحديد التكلفة المقدرة لتنفيذ كل برنامج أو نشاط ، وتحديد معايير الإنجاز وقياس الكفاءة.

ويتضح من هذا التعريف أن نظام موازنة البرامج والأداء يركز إهتمامه بالحكم على كفاءة العمل في الإدارات التنفيذية من خلال تقسيم الموازنة في إطار وظيفي (التقسيم الوظيفي) و بنفس الوقت يتطلب هذا النظام توفير مقاييس وحدات تكلفة العمل التي يستند عليها في حساب التكاليف وإنجاز الأنشطة المحددة و قياس فعاليتها.¹ و من خلال تكامل مفهوم الأداء و مفهوم البرامج يتم تحقيق ترشيد إتخاذ القرارات في مختلف العملية التخطيطية و ذلك وفقاً لتسلسلها المنطقي كالآتي:

المستوى الأولي: إمكانية المقاربة بين الأهداف المختلفة للحكومة وإختيار البدائل.
المستوى الثاني: التركيز على الموارد المتاحة لتحقيق أوليات الأهداف وترشيد الإنفاق في القطاعات العريضة الإقتصادية والاجتماعية (كصحة والثقافة والزراعة والصناعة والسياحة....الخ).

المستوى الثالث: ترشيد الإنفاق بين برامج القطاع الواحد.

المستوى الرابع: ترشيد الإنفاق للمشروعات داخل البرنامج الواحد.

ثانياً: هيكل تبويب موازنة البرامج و الأداء:

يمثل هيكل تبويب موازنة البرامج و الأداء واحداً من المقومات الأساسية للإدارة الحكومية الحديثة ، ذلك لأن التبويب في هذا النظام يوفر القاعدة التي يتم على أساسها إتخاذ القرارات في إطار عملية الموازنة. كما يعمل هذا التبويب على الربط بين الموازنة و بين الأهداف الأساسية التي تتولى الحكومة القيام بها ، ويوفر سبل الرقابة الإدارية

د. فهمي محمود شكري. الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 1990، ص.160¹

عن مدى تحقيق الموازنة لأهدافها . كما يسعى هذا التبويب أيضا إلى توجيه الإهتمام بتوثيق العلاقة بين الخطط الطويلة و القصيرة الأمد و ذلك من خلال خطط عمليات الموازنة السنوية. و يتضح من أن هيكل تبويب هذا النمط من الموازنة يعتمد على أسلوب برمجة الموازنة مما يجعل الموازنة أداة تخطيطية ، وأن هيكل التبويبي يتضمن تحديد و تحليل الأهداف الأساسية التي تتولى الحكومة تنفيذها ، كما يتضمن أسلوب هذا البحص عن البدائل المتاحة للبرنامج و المشروعات وأوليات فاعلياتها وقدراتها على تحقيق أهداف الحكومة بأقل كلفة مالية و يشرية وزمنية. ويتضح مما تقدم أن هيكل تبويب موازنة البرامج و الأداء يخضع أساسا إلى مبدأ البرمجة ، وذلك على أسس مقومات التخطيط لأعمال الحكومة ، ويعتمد مبدأ البرمجة على أساس التسلسل المنطقي لمستويات الأهداف و البرامج والمشروعات، فالأنشطة ثم الأعمال الفرعية التي تؤدي إلى ضمان إنجاز هذه المستويات المتتالية. فالبرمجة تستهدف وضع هيكل متكامل للبرامج ، وكل برنامج في هذا الهيكل يوضح سير العمل الواجب القيام به لتحقيق الأهداف النهائية المطلوب الوصول إليها. ومن أوليات أسس التبويب أيضا هو الربط ما بين العمليات التي تتولى الإدارات الحكومية القيام بها، وبين الإنجازات العريضة التي تتبغى الحكومة القيام بها. وعلى هذا أساس يحتوي هيكل موازنة البرامج والأداء على مستويات التبويبية التالية:

المستوى الأول: التبويب الوظيفي

يستند هيكل موازنة البرامج و الأداء أول ما يستند في تبويباته على أساس الوظائف الرئيسية التي تتولى الحكومة القيام بها ، حيث يشر هذا التبويب إلى الخدمات أو الإنجازات العريضة التي تقوم بها الحكومة من خلال تنفيذ موازنتها السنوية . و تمثل كل وظيفة قسما رئيسيا من العمل أو الجهد لتحقيق واجب من واجبات الحكومة التي تقابلها النفقات التي ترصد في العديد من أبواب و فصول الموازنة لتنفيذ هذا الواجب أو الخدمة العامة ذات الطبيعة المستقلة و المتميزة بذاتها. و هكذا فإن التبويب الوظيفي

يعرض جانب النفقات في الموازنة على أساس مجموعات رئيسية من النفقات ، كل مجموعة منها تمثل وظيفة رئيسية من وظائف أو واجبات الحكومة التي تضطلع بها ، كواجب الدفاع والأمن ، وواجب التعليم وواجب الرعاية الصحية العامة...إلخ. و في إطار كل وظيفة يتم تجميع البرامج و المشروعات و الأنشطة التي تعمل في مجال طبيعة هذه الوظيفة وتحقيق ناتجها وفقا لما هو مخصص من نفقات لكل من هذا التجميع. وذلك بغض النظر عن الإدارات العامة القائمة بالإنفاق. أي أن التبويب الوظيفي يتجه إلى عرض النفقات المخصصة للوظائف العامة للدولة ، وليس عرضها على أساس الإدارات العامة المخصصة للوظائف العامة للدولة ، وليس عرضها على أساس الإدارات العامة المخصصة لها هذه النفقات، مما يجعل الموازنة تتسم ببيانات يتمثل فيها الكثير من التوجه و الإعلامية لجماهير المواطنين بما تعرضه من أهداف على المستويات العليا في الحكومة وعلى السلطة التشريعية.

المستوى الثاني: البرامج

تحتوي كل وظيفة من الوظائف الرئيسية للدولة على مجموعة من البرامج التي يتوفر كل منها تحقيق غاية من الإنجازات ذات ناتج نهائي. و تشكل مجموعة هذه النتائج الوظيفية الرئيسية من وظائف الحكومة في خطط عملها. و لهذا فإن البرنامج الواحد يعتبر تقسيما فرعيا رئيسيا و هاما من الوظيفة الرئيسية للدولة و أحد مكوناتها ، و بالتالي فهو جزء جوهري من خطط العمل السنوي في المجال الوظيفي السنوي للحكومة. فبرنامج التعليم الابتدائي، وبرنامج التعليم الإعدادي و برنامج التعليم الثانوي و غيرها ، يمثل كل برنامج منها جزءا من الوظيفة العامة و هي التعليم . ويعتبر البرنامج أعلى مستوى من التبيويب لأعمال الإدارة، ويعكس بشكل عام مسؤوليات الوحدة التنظيمية المسؤولة عن تنفيذ البرنامج ، كما يؤدي هذا التبيويب إلى عرض الإطار اللازم لإعداد موازنة الوحدة الإدارية و خططها التنفيذية ، و تقدير احتياجاتها و طريقة سير العمل بالمقارنة بالخطط المعتمدة لتحقيق الغاية التي صمم من أجلها البرنامج.

و يستخدم لفظ البرنامج للدلالة على ذلك الجهد من العمل، الذي يفضي إلى تحقيق ناتج نهائي أو خدمة معينة صمم من أجلها البرنامج، وهو بهذا الوصف يعكس، بشكل عام ، المسؤوليات التي يقع على الوحدات التنظيمية تنفيذها و تحقيق أهدافها، ويمثل البرنامج جميعا لأنشطة الهامة. كما يستهدف كل برنامج غرضين رئيسيين أحدهما تحقيق نمط معين لعرض بيانات الموازنة ، أما الثاني: فيعتبر الإطار الذي يتم بموجبه تخصيص الموارد لتحقيق العمل الذي صمم البرنامج من أجله.

و ليست هناك قواعد محددة و موحدة لتحديد تجمعات الأعمال التي تمثل نشاطات أو تجمعات النشاطات التي تعتبر بمثابة برامج ، إلا أن التبويب يجب أن يعكس أفكار الإدارة العامة المنفذة ، بشأن تقسيم العمل الكلي الذي تبذله هذه الإدارة ، كما يجب أم يعكس نمط الإدارة و الرقابة الذي يمارس من خلال البيان التنظيمي للإدارة العامة ، كما يجب أن يوفر تبويب البرامج وضوح الرؤية للعمليات التي تقوم بها. و في بعض الحالات تكون أهداف عمل بعض الإدارة العامة. و مجال عملياتها محدودة و ضيقة مما يتحدد عملها بتصميم برنامج واحد يفي بأغراض عمليات هذه الوحدة ، و يمثل ناتجا نهائيا واحدا يتطابق مع ما يتطلب من الإدارة تحقيقه، كالإدارة ذات طبيعة الإشراف و الضبط و الرقابة أو التفقيش، حيث ينعكس ذلك في الموازنة باعتماد برنامج واحد. و هناك إدارة عامة تتولى تنفيذ برامج متعددة بسبب طبيعة واجباتها ومسؤوليتها وطبيعة العمل المؤدي لتحقيق مختلف الأغراض، ومنها يتطلب عرض موازنتها بعدد من البرامج كل منها يمثل ناتجا نهائيا يتفق مع غرض من أغراض الواجبات المسؤولة عن تحقيقها.

المستوى الثالث: البرنامج الفرعي

قد يتم تفريع البرنامج الواحد إلى برامج فرعية عند الضرورة، و ذلك عندما يكون حجم و طبيعة البرنامج و طريقة إدارته و تتطلب تفصيلا واضحا، و إن كل فرع من البرنامج يمكن أن يكون في مستوى التبويب المستقبل. و في بعض تطبيقات هذا التبويب قد يعتبر المشروع الواحد فرعا من برنامج، عندما يكون هذا المشروع أحد مكونات البرنامج و يساهم

في تحقيق الناتج النهائي له، و يقرر مخطط الموازنة أهمية مثل هذا التفريع في إطار معطيات أداء إنتاجية العمل و تحديده. فقد يكون للبرنامج الواحد الخاص بالتعليم المهني فروع متعددة نتيجة إستقلالية وطبيعة كل فرع، وأهمية عرضها بيانات و اذحة، كالتعليم الحرفي ، و الصناعي، و التجاري، و المنزلي، وهكذا . كما قد يستخدم مثل هذا التبويب في البرامج الخاصة بالتنمية الإقتصادية التي تتولى الحكومة تنفيذها في إطار الموازنة العامة للدولة.

المستوى الرابع: النشاط

يتفرع من كل برنامج أو من كل فرع من فروع عدد من أنشطة، التي يمثل كل نشاط منها مجهودا من العمل المبذول في إطار مكونات البرنامج أو أحد فروع. و يتسم النشاط الواحد بتجانس نوعية العمل المبذول فيه وبوحدة أداء ناتجه، والتي تتولى تنفيذه غالبا وحدة (قسم) إدارية من وحدات الإدارة العامة. وعلى هذا الأساس يمكن تقسيم جميع البرامج سواء أكانت برامج رأسمالية أو إستثمارية أو جارية إلى أنشطة معينة كل منها يتضمن عددا من العمليات أو الفعليات المفروض أدائها لتحقيق النشاط الواحد، ومن الموصفات النشاط إمكانية قياس عبء العمل الذي يتضمنه وفقا لمعايير قياسية تخص النشاط نفسه، إذا ليس هناك معيار نمطي لقياس مختلف الأنشطة في نظام موازنة البرامج والأداء. ومن المتطلبات الأساسية في تحديد فئات الأنشطة وجوب المحافظة على الحد الأدنى للعمل الذي تنطبق عليه موصفات النشاط وبما يتفق و الحاجة إلى التقييم الواضح و السليم لمسيرة تنفيذه، دون الحاجة إلى تجزئة البرنامج إلى العديد من الأنشطة في الحالة التي يترتب ذلك تعقيد عملية عملية الأداء وقياس الإنجاز بالنسبة للنشاط الواحد. كما وتظهر الحاجة في تبويب الأنشطة إلى توافقها مع الهيكل التنظيمي للإدارة العامة وفي حالة تعذر توائم الأنشطة مع التنسيق التنظيمي القائم، يمكن إعادة تبويب الأنشطة و تطويعها مع هذا التنظيم، وإذا تعذر ذلك فإن يتطلب تطوير الهيكل

التنظيمي للإدارة ليفي بأغراض إستيعاب توزيع الأنشطة المحددة على الوحدات الإدارية في الهيكل التنظيمي المتطور.

ثالثاً: مزايا تطبيق موازنة البرامج والأداء¹

من مزايا تطبيق هذا الأسلوب أنه يساعد على:

- (1) إعطاء صورة دقيقة عن حجم الإنفاق الحكومي من خلال تحديد علمي مسبق لكلفة ما سيتم تنفذه من أعمال.
- (2) توسيع صلاحيات مديري الدوائر في مجال التخطيط و الرقابة الذاتية وبالمقابل تؤدي إلى تحميلهم مسؤولية عدم الكفاءة التي تحصل في الأداء.
- (3) رفع كفاءة أداء أجهزة الرقابة المالية والإدارية من خلال إضافة مؤشرات جديدة للتقويم و الرقابة.
- (4) تنسيق البرامج ولأنشطة الحكومية ومنع الإزدواج فيها.
- (5) مرونة توزيع المخصصات على المهام والأنشطة وفقاً لأهميتها النسبية بما يؤدي إلى الاستخدام الأمثل للموارد.
- (6) رفع كفاءة النظام المحاسبي وزيادة الاعتماد على بيانات التكاليف الأداء الحكومي وزيادة موثوقية التقارير المالية.
- (7) إيجاد ترابط أفضل بين الخطط قصيرة الأجل و المتوسطة و طويلة الأجل.
- (8) إنشاء قاعدة البيانات موثقة و علمية عن مجالات الأداء الحكومي الحالي و الماضي.
- (9) رفع كفاءة الوحدات الحكومية في إدارة و تنفيذ البرامج و المشروعات الحكومية.
- (10) إيجاد مبررات منطقية للإنفاق بمستواه وشكله الحالي والمستقبلي.
- (11) ترجمة سياسة الدولة العامة وأهدافها إلى برامج تعالج المشاكل الأساسية وذلك في صورة واضحة ومبسطة.

¹ إسماعيل حسين أمرو، المحاسبة العمومية من التقليد إلى الحداثة، دار المسيرة، عمان، 2003، ص. 112-113

المطلب الثالث: L.O.L.F أحد الآليات الجديدة الرائدة القائمة على فكرة موازنة البرامج والأداء.

إن تسيير الميزانية بالنسبة للمواطن و الدولة يعني إتخاذ قرارات مهمة وسليمة تخص المستقبل. وكذلك أن فكرة التسيير الموازنة أصبحت لا تعتمد فقط على فكرة الوسائل بل الهدف أساسي هو النتيجة المرجوة من الإعتمادات المخصصة لهذا الغرض. لهذا تمت إصلاحات جذرية تتادي باعادة النظر في الموازنة.

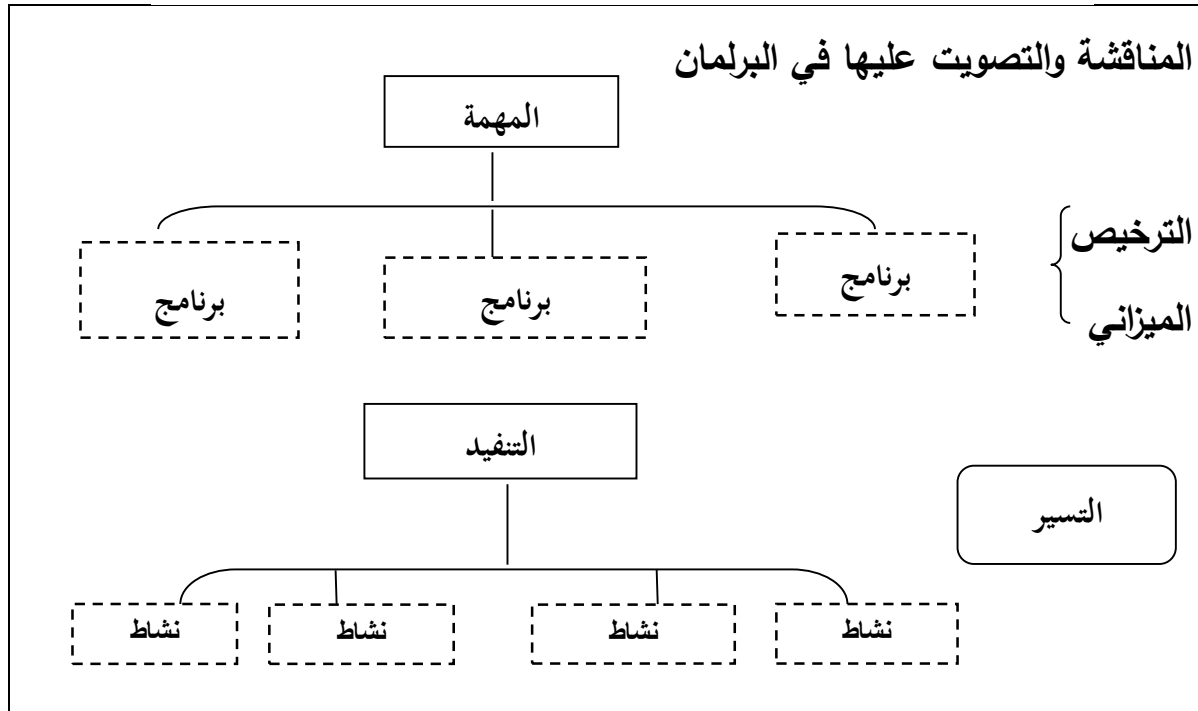
و فلسفة النتيجة لا يمكن تحقيقها إذا إتبعنا فلسفة الميزانية التقليدية أي ميزانية التبويب المرتكزة على فكرة الوسائل التي كانت مجسدة في الأمر 1959 على هذا أساس باشرت الحكومة الفرنسية بما فيها البرلمان والمجتمع المدني والمتخصصين في المجال المالي بإصلاحات جذرية تتمثل في إعتماد قانون المالية (L.O.L.F) خلفا لأمر 59 والذي يعد الدستور المالي للدولة الفرنسية حيث تم إقراره في أول أوت 2001 وتم دخوله حيز التنفيذ في فرنسا لأول مرة في سنة 2006. ويعتمد L.O.L.F في منطقته على فكرة النتيجة وعصرنة التسيير العمومي المرتبط بالفعالية في الأداء.¹

أولاً: المستويات الحديثة للميزانية العامة حسب القانون العضوي الجديد L.O.L.F

وهي ثلاثة كمايلي المهام ، البرامج والنشاطات حيث أضحت الميزانية لا تقدم عن طريق طبيعة النفقات (المستخدمين، إستثمار، تدخل..) وإنما أصبحت تقدم في إطار سياسة إقتصادية عامة (الأمن، الصحة، التعليم، العدالة، الثقافة..... إلخ) ويطلق على هذه السياسات العامة بالمهام. وكل مهمة تتكون من عدة برامج و كل برنامج هو أيضاً يتكون من نشاطات.

¹ Professeur ,christophe sinnassamy, finance publique, edition, BREAL,2012,p.69

الجدول رقم 08: هندسة جديدة للميزانية العامة للدولة الفرنسية



المصدر: دليل عملي 2007

(1) **المهمة:** هي تنشأ من مبادرة الحكومة أو الوزارة و تحتوي هذه المهمة على عدة

برامج ويتم المصادقة عليها من طرف النواب و هذا الأخير يستطيع إعادة تعديل

توزيع الإعتمادات ما بين البرامج و في نفس المهمة.

(2) **البرنامج:** هو عبارة عن وحدة الترخيص البرلمان و يحتوي على غلاف مالي

محدود من إعتمادات، يصدر من وزارة واحدة و يتكون من عدة نشاطات متجانسة

و يتم توكيله لأحد المسؤولين تعينه الوزارة المعنية.

يمكن المسؤول عن البرنامج تعديل توزيع الإعتمادات حسب نوع النشاط وحسب

الطبيعة هذا ما يطلق عليه بمبدأ "الإستبدال".

(3) **النشاط:** هو عبارة عن توضيح تفصيلي للبرنامج، النشاط يعطي بدقة الوجهة

المتوقعة للإعتمادات.

ثانياً: إصلاح إطار التسيير العمومي وتطوير فكرة التوجه نحو النتيجة:

1- تعزيز المسؤولية للمسيرين: إعطاء نوع من الحرية للمسيرين للتصرف في الإعتمادات والبرامج التي هي تحت مسؤولياتهم أو التي يشرفون عليها و بالتالي يتمكن المسير من الوصول الى أهداف المسطرة من طرف البرلمان.

2- مؤشرات جديدة للفعالية: إعطاء صلاحيات للمسيرين في تنفيذ البرنامج مقابل تقديم تقري سنوي مفصل عن النتائج المتوصل إليها و تقيم هذه النتائج عن طريق مؤشرات ملموسة و موضوعية علمية، على سبيل الميثال تحسين مستوى التعليم، رفع المستوى المعيشي للفرد.

3- فعالية المحاسبة العمومية: فمن خلال الإصلاح الموازنتي أصبحت المحاسبة العمومية المرءة الحقيقية تعكس النشاط العمومي فهي مستوحات من محاسبة الشركات. و هكذا، فهي لا تعرض فقط النفقات و الإيرادات (محاسبة الصندوق)، بل تأخذ بعين الاعتبار ذمة الدولة ، ما هو تحت حيازتها و ما هو عليها.

كما تسمح المحاسبة العمومية الجديدة بتحليل تكلفة مختلف نشاطات الإدارة.¹ إذ توجد هناك ثلاثة محاسبات وهي:²

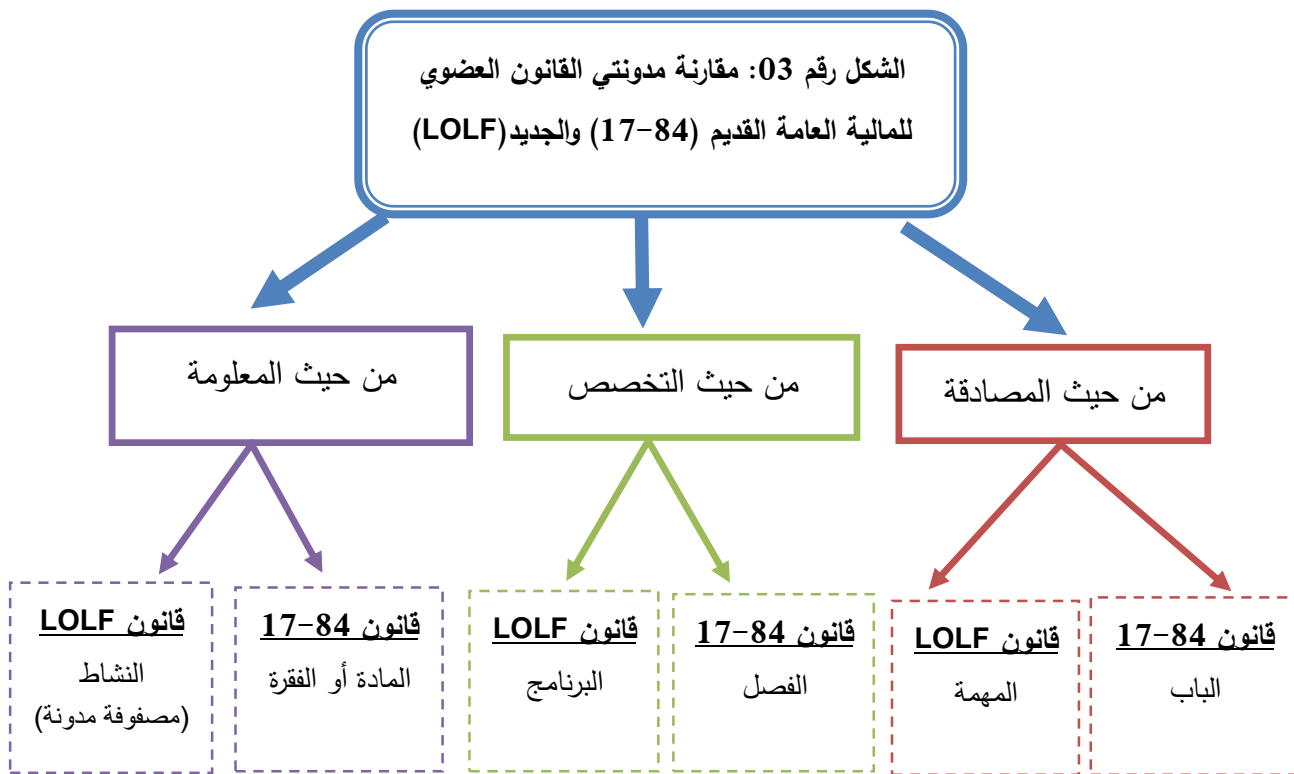
- **محاسبة الصندوق:** تقيد عملية تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات.
- **المحاسبة العامة:** تقوم بتقيد كل ماتملكه الدولة (من أراضي، عقارات.... إلخ) وكل ما عليها من (قروض، ديون.. إلخ) و ذلك خلال سنة مالية.
- **محاسبة التكاليف:** وهي لست محاسبة تحليلية كما هو الحال في المؤسسات الإقتصادية وإنما هي عبارة عن تكميلة للمحاسبة الصندوق حيث أنها تزود البرلمان بالمعلومات حول الوسائل والإعتمادات المخصصة لتحقيق نشاط المقرر في نفس البرنامج. كذلك تسمح المحاسبة التحليلية بقياس فاعلية الإدارات.

¹ GUIDE PRATIQUE LA LOLF 2007.

² مجلة فرنسية للمالية العمومية، رقم 82 ، جوان 2003.

ثالثاً: تدعيم شفافية المعلومات وتعزيز الدور الرقابي للبرلمان: بهذا أصبح البرلمان يتمتع بحاصنة كبيرة بأنه له الحق في تعديل قوانين المالية و له الحق في رقابة النفقات العامة بشكل فعال زد على ذلك أن له القدرة للوصول إلى المعلومة.

ويبين الشكل رقم 03 الموالي مقارنة بين مدونات القانون العضوي للمالية العامة 84-17 والقانون العضوي الجديد المتعلق بالمالية العامة L.O.L.F كمايلي:



المصدر: Guide de la LOLF, 2007

المبحث الثالث: تحليل تطور الإنفاق العام في الجزائر

نحاول في هذا المبحث تسليط الضوء على تطور الإنفاق العمومي وتزامنها مع مؤشرات وضعية المالية العامة في الجزائر للفترة 1970-2015 من خلال تحليل كل الخصائص الإحصائية كمايلي:

المطلب الأول: متغيرات سياسة الميزانية (الموازنة العامة)

وهي متغيرات السياسة المالية أو سياسة الميزانية من إنفاق حكومي DEP والإيرادات العامة RECETTE وقد تم إستعمالها بالقيم الحقيقية (بالمليار دينار جزائري)، بالاعتماد

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

على معطيات الديوان الوطني للإحصائيات ONS، والموقع الرسمي لوزارة المالية كما هي مبينة في الجداول الآتي:

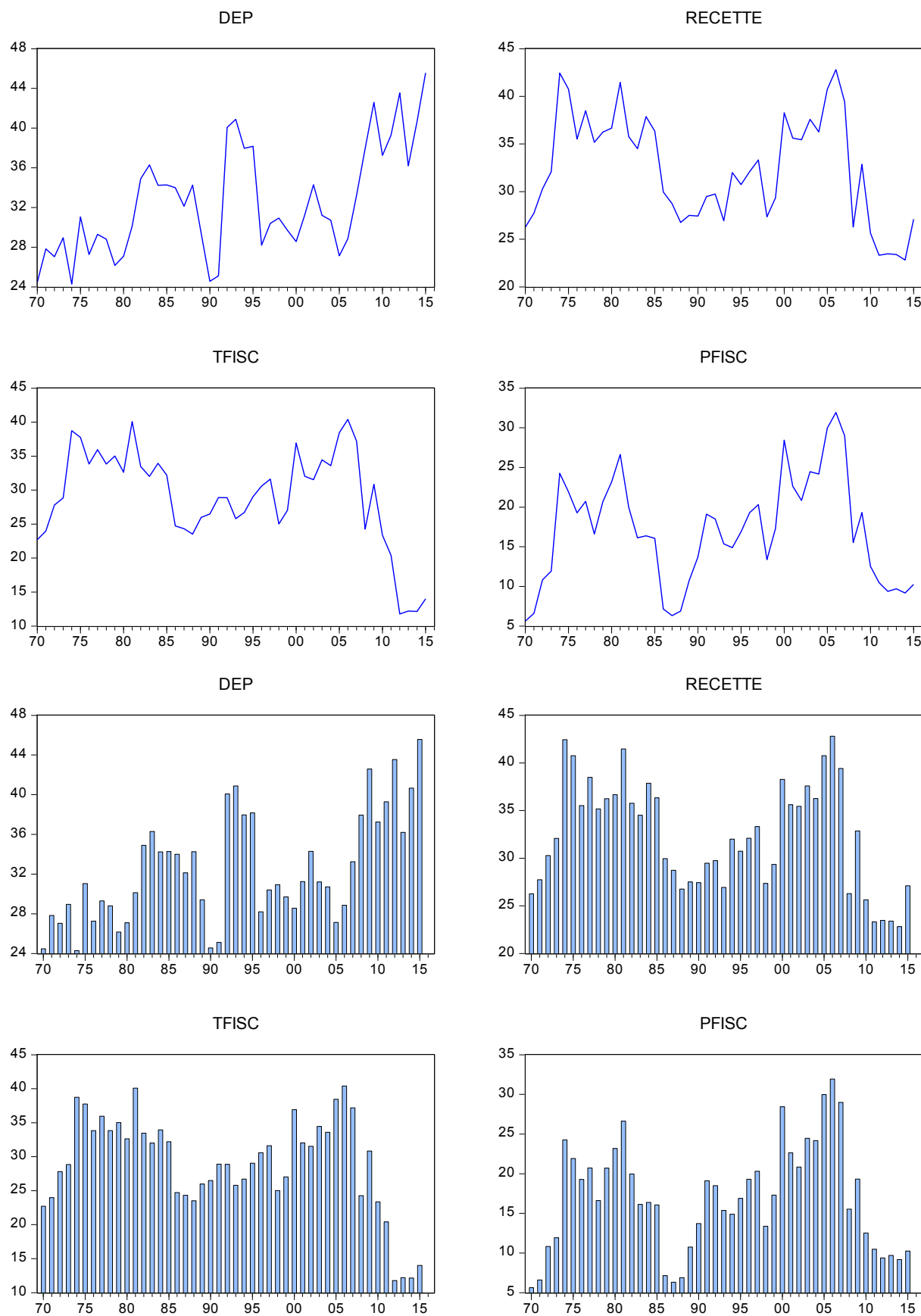
الجدول رقم 09: النفقات العامة والإيرادات العامة والإيرادات الجبائية البترولية والعادية (نسبة

من الناتج الداخلي الخام) للجزائر للفترة (1970-2015)

السنوات	النفقات العامة	الإيرادات العامة	الجبائية الكلية	الجبائية البترولية	الجبائية العادية
1970	24.4716	26.26239	22.72242	5.622300	17.10012
1971	27.8282	27.73995	23.98329	6.607233	17.37606
1972	27.0363	30.27195	27.81800	10.81188	17.00612
1973	28.9496	32.07375	28.85392	11.92296	16.93095
1974	24.2779	42.43926	38.74723	24.26161	14.48562
1975	31.0329	40.77175	37.74951	21.90920	15.84031
1976	27.2538	35.51336	33.83489	19.28681	14.54808
1977	29.2907	38.49653	35.96681	20.71952	15.24729
1978	28.7933	35.17825	33.83642	16.60786	17.22856
1979	26.1638	36.24522	35.00788	20.69996	14.30792
1980	27.0868	36.67323	32.62769	23.17415	9.453538
1981	30.1228	41.47544	40.08046	26.62173	13.45873
1982	34.8964	35.76397	33.45279	19.97014	13.48266
1983	36.2965	34.50749	32.02910	16.13650	15.89260
1984	34.2294	37.87930	33.93460	16.38303	17.55157
1985	34.2743	36.33711	32.19293	16.06110	16.13182
1986	33.9957	29.94658	24.73956	7.158263	17.58130
1987	32.1214	28.72536	24.31078	6.326537	17.98424
1988	34.2489	26.75250	23.51931	6.895565	16.62375
1989	29.4118	27.49823	25.98630	10.74888	15.23742
1990	24.5592	27.43793	26.50234	13.70997	12.79237
1991	25.1155	29.47306	28.91652	19.12374	9.792777
1992	40.0812	29.75234	28.87464	18.48884	10.38580
1993	40.8771	26.92530	25.78791	15.37033	10.41758
1994	37.9704	31.99336	26.70801	14.89614	11.81187
1995	38.1602	30.73099	29.04350	16.88677	12.15674
1996	28.1949	32.10728	30.60700	19.29949	11.30751
1997	30.4005	33.33098	31.60845	20.31383	11.29462
1998	30.9394	27.36304	25.02681	13.37417	11.65264
1999	29.6980	29.35260	27.01773	17.29729	9.720431
2000	28.5709	38.27237	36.92831	28.45246	8.475858
2001	31.2513	35.61591	32.04615	22.62511	9.421040
2002	34.2853	35.44701	31.52491	20.84792	10.67699
2003	31.2103	37.59226	34.45905	24.46490	9.994153
2004	30.7187	36.26373	33.60011	24.16118	9.438933
2005	27.1362	40.76745	38.45959	29.98996	8.469629
2006	28.8534	42.81441	40.40262	31.92327	8.479356
2007	33.2375	39.43061	37.19280	28.99479	8.198004
2008	37.9497	26.28147	24.27346	15.53283	8.740628
2009	42.5996	32.85868	30.83471	19.33181	11.50290
2010	37.2507	25.64006	23.34678	12.52297	10.82381
2011	39.2871	23.32728	20.41534	10.48358	9.931760
2012	43.5456	23.46907	11.77501	9.371758	2.403253
2013	36.1944	23.40395	12.20283	9.708701	2.494131
2014	40.6610	22.82897	12.15602	9.170126	2.985893
2015	45.5755	27.09973	14.01642	10.25608	3.760343

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

ويمثل الشكل البياني الآتي تطور متغيرات المالية العامة كمايلي:



الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

كما نلاحظ إرتباط كبير في حدود 61,7 % بين تطور النفقات العمومية DEP وإيرادات الجباية البترولية وهو ما يوضحه الشكل البياني لدالة الإرتباط الذاتي ودالة الإرتباط الذاتي الجزئي كمايلي:

الشكل رقم 04: دالة الإرتباط الذاتي ودالة الإرتباط الذاتي الجزئي للنفقات العامة والإيرادات البترولية

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob	
		1	0.617	0.617	18.680	0.000
		2	0.363	-0.028	25.297	0.000
		3	0.238	0.041	28.206	0.000
		4	0.101	-0.090	28.742	0.000
		5	0.087	0.093	29.151	0.000
		6	0.124	0.078	30.002	0.000
		7	0.049	-0.106	30.140	0.000
		8	-0.028	-0.072	30.185	0.000
		9	0.010	0.102	30.191	0.000
		10	0.023	0.021	30.225	0.001
		11	-0.072	-0.176	30.554	0.001
		12	-0.170	-0.159	32.440	0.001
		13	-0.163	0.078	34.212	0.001
		14	-0.084	0.143	34.700	0.002
		15	-0.009	-0.004	34.705	0.003
		16	0.056	-0.016	34.934	0.004
		17	0.108	0.130	35.825	0.005
		18	-0.027	-0.170	35.881	0.007
		19	0.029	0.143	35.952	0.011
		20	0.115	0.049	37.082	0.011

المصدر: من إعداد الطالب إستناداً لمخرجات Eviews10

أولاً: الإنفاق الحكومي "DEP"

تعتبر النفقات العامة أهم أداة للدولة لتحقيق أهدافها المنشودة و تبرز مدى تدخلها في الاقتصاد، لذلك تعتبر أهم أداة للدولة الجزائرية للتحكم في الاقتصاد و تحقيق الاستقرار، وقد مر الإنفاق الحكومي بمراحل و تطورات كبيرة خلال فترة الدراسة نوضحها من خلال التحليل الإحصائي والاقتصادي لسلسلة القيم الحقيقية بالمليار دينار جزائري للإنفاق الحكومي الجزائري خلال الفترة 1970-2015. وقد تم إعتداد الديوان الوطني للإحصائيات كمصدر لهذه المعطيات أما الفترة ما بين 2012-2015 تم إعتمادها من معطيات وزارة المالية¹.

¹ www.mf.gov.dz/article/48/Zoom-sur-les-Chiffres-/143/Solde-global-du-Tr%C3%A9sor.html

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

الجدول رقم 10: الخصائص الإحصائية لمؤشرات المالية العامة للفترة 1970-2015

	DEP	RECETTE	TFISC	PFISC
Mean	32.524	32.394	29.024	17.054
Median	31.1216	32.0905	29.825	16.747
Maximum	45.5755	42.814	40.402	31.923
Minimum	24.2779	22.828	11.775	5.622
Std. Dev.	5.473	5.618	7.2005	6.777
Skewness	0.519	0.0806	-0.734	0.1997
Kurtosis	2.411	1.9413	3.2284	2.323
Jarque-Bera	2.734	2.1979	4.231	1.18332
Probability	0.254	0.3332	0.12055	0.5534
Sum	1496.1057	1490.13146	1335.12091	784.523
Sum Sq. Dev.	1348.022	1420.288	2333.1421	2066.938
Observations	46	46	46	46

المصدر: إعداد الطالب إستانداً لمخرجات برنامج Eviews10

المطلب الثاني: وضعية النفقات العامة في الجزائر

نلاحظ من خلال الجدول رقم 10 أن الإنفاق الحكومي في الجزائر خلال فترة الدراسة إنحصر بين 5.88 مليار دينار سنة 1970 و 7660 مليار دينار سنة 2015 وبمتوسط 1490 مليار دينار وإنحراف معياري قدره 2190 مليار دينار مع وسيط يقدر بـ 448 مليار دينار.

كما نلاحظ من خلال الشكل رقم 04 أن الإنفاق الحكومي الجزائري في إرتفاع مستمر خلال كل المراحل الاقتصادية:

أولاً: فترة التخطيط (1970-1990): تطور حجم الإنفاق العام في هذه الفترة من 5,88 مليار دينار سنة 1970 إلى 99,8 مليار دينار سنة 1985 وقد سيطرت نفقات التسيير عليها بأكثر من 50%، فقد انتقلت النفقات العامة من 24% من الناتج المحلي الخام إلى 34% كما نلاحظ في الجدول رقم 1 في الملحق الإحصائي، هذا التوسع مولته الإيرادات العامة لارتفاعها في تلك الفترة وهذا راجع للزيادة الحاصلة في مداخيل الجباية البترولية التي تمثل أكثر من 50% من الإيرادات العامة لارتفاع أسعار النفط من 1,67 دولار سنة 1970 إلى أكثر من 31 دولار سنة 1980، بالإضافة إلى البرامج الاستثمارية

الضخمة التي تضمنتها البرامج التخطيطية مما حول السياسة المالية التوسعية خلال هذه الفترة.

لكن كان لازمة البترولية سنة 1986 وقع كبير على الإيرادات العامة لانخفاض المداخل البترولية إمتد من 1986 إلى 1989 حيث تراجعت معدلات الإنفاق العام لتراجع الإيرادات حيث بلغ العجز الموازي هذه الفترة 14,29 مليار دينار.

ثانياً: الفترة الانتقالية (1991-1998): مع أن حجم الإنفاق الحكومي عرف تزايد في هذه الفترة حيث ارتفع من 137 مليار دينار سنة 1990 إلى 212 مليار سنة 1991 إلا انه عرف انخفاض من 34 % سنة 1988 إلى 25 % سنة 1991 هذا نتيجة للسياسة الإنفاقية الانكماشية المتبعة نظراً للإصلاحات الهيكلية التي قامت بها الدولة استعداداً للانتقال إلى اقتصاد السوق وتخليها التدريجي عن التدخل في الاقتصاد، غير أن سنتي 1992 و 1993 عرفتا ارتفاعاً في الإنفاق نظراً لرفع الأجور والنفقات الاجتماعية و نفقات التطهير المالي للمؤسسات العمومية.

إبتداءً من سنة 1993 مع توقيع اتفاقية الاستعداد الائتماني الثالث وتطبيق التعديل الهيكلي بدأت الدولة باتباع ترشيد الإنفاق العام من خلال رفع الدعم المقدم من طرف الدولة، لكن رغم ذلك استمر إرتفاع الانفاق خلال الفترة 1994-1998 من 566 مليار إلى 876 مليار لكن إذا أخذنا النسب من الناتج الداخلي الخام فقد انخفضت النفقات من 38 % سنة 94 إلى 27 % سنة 98 وقد تدنت نفقات التجهيز في نهاية هذه الفترة لأدنى مستوياتها لإرغام الكثير من البرامج الاستثمارية واستمرار إرتفاع نفقات التشغيل لتسيير الدولة المنتظم للإدارة العمومية المركزية والمحلية، التعليم، الصحة... الخ.

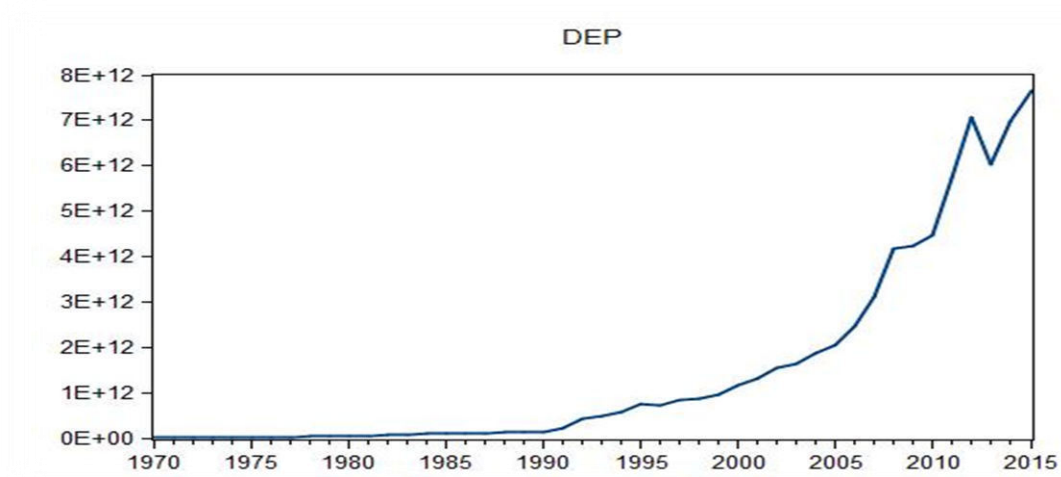
ثالثاً: فترة الإنعاش الاقتصادي (1999-2015): إن عودة أسعار البترول للارتفاع مع نهاية 1999 أضفى نوعاً من الراحة المالية على هذه الفترة تم إستغلالها لتشجيع النشاط الاقتصادي من خلال سياسة مالية تنموية عبر عنها ارتفاع حجم الإنفاق العام

ضمن ما سمي مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي لزيادة الطلب الكلي بين 2000 و2004 حيث ارتفعت نسبتها من 28% إلى 34% من الناتج المحلي.

انطلاقاً من 2005 وبعد تحسن الوضعية المالية أكثر تضاعفت النفقات العامة أكثر حيث انتقلت من 2450 مليار دينار سنة 2006 إلى 4190 مليار سنة 2008 واستمر الارتفاع على الرغم من بدأ انخفاض أسعار النفط مرة أخرى، وقد بلغت أقصاها سنة 2015 بسبب السياسة التوسعية المتبعة.

الشكل 05: منحى تطور الإنفاق الحكومي الجزائري خلال الفترة "1970-2015" بالقيم

الحقيقية



كما يبين الجدول الموالي رقم 11 نسب نفقات التشغيل والتجهيز من النفقات العامة في الجزائر للفترة 1970-2015 بالمليار دينار جزائري الحقيقي ، وتدل على أن نفقات التجهيز كانت تقارب من نصف النفقات في فترات الرخاء المالي للخزينة العمومية إثر إرتفاع أسعار المحروقات في أواخر السبعينات من 1975-1980 وبدايات القرن الجديد 2005-2009 وهي التي صادفت إرتفاع سعر البرميل إلى مستويات قياسية. أما باقي السنوات فتستند سياسية الإنفاق في الجزائر على الإعتماد المكثف على نفقات التشغيل خاصة القطاعات الخدمية والتي تنتج خدمات غير مسوقة كالدفاع والتربية والتعليم والتكوين بمستوياته المختلفة، إضافة إلى قطاعات الصحة والعدالة.

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

الجدول رقم 11: النفقات العامة (بالقيم الحقيقية/مليار دينار جزائري) ونسب نفقات التسيير والتجهيز من الانفاق الحكومي للجزائر للفترة (1970-2015)

	الانفاق العام	نفقات التسيير %	نفقات التجهيز %
1970	5.88E+09	72.37917	27.62083
1971	6.94E+09	67.52629	32.47371
1972	8.20E+09	65.45077	34.54923
1973	9.99E+09	62.76905	37.23095
1974	1.34E+10	70.15215	29.84785
1975	1.91E+10	71.61737	28.38263
1976	2.01E+10	65.46376	34.53624
1977	2.55E+10	59.99293	40.00707
1978	3.01E+10	58.37707	41.62293
1979	3.35E+10	59.94331	40.05669
1980	4.40E+10	60.86196	39.13804
1981	5.77E+10	59.32703	40.67297
1982	7.24E+10	52.44806	47.55194
1983	8.48E+10	52.33245	47.66755
1984	9.16E+10	54.88329	45.11671
1985	9.98E+10	54.74705	45.25295
1986	1.02E+11	60.06266	39.93734
1987	1.04E+11	61.32222	38.67778
1988	1.20E+11	63.65915	36.34085
1989	1.25E+11	64.41767	35.58233
1990	1.37E+11	65.05495	34.94505
1991	2.12E+11	72.51297	27.48703
1992	4.20E+11	65.72498	34.27502
1993	4.77E+11	61.14152	38.85848
1994	5.66E+11	58.34118	41.65882
1995	7.60E+11	62.35958	37.64042
1996	7.25E+11	75.98526	24.01474
1997	8.45E+11	76.14269	23.85731
1998	8.76E+11	75.80512	24.19488
1999	9.62E+11	80.55625	19.44375
2000	1.18E+12	72.67439	27.32561
2001	1.32E+12	72.94569	27.05431
2002	1.55E+12	70.79088	29.20912
2003	1.64E+12	68.49173	31.50827
2004	1.89E+12	66.22236	33.77764
2005	2.05E+12	60.67785	39.32215
2006	2.45E+12	58.61646	41.38354
2007	3.11E+12	53.85041	46.14959
2008	4.19E+12	52.91689	47.08311
2009	4.25E+12	54.16491	45.83509
2010	4.47E+12	59.52795	40.47205
2011	5.73E+12	66.25340	33.74660
2012	7.06E+12	67.76023	32.23977
2013	6.02E+12	68.58310	31.41690
2014	7.00E+12	64.22921	35.77079
2015	7.66E+12	54.42566	45.57434

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

المطلب الثالث: وضعية الإيرادات العامة في الجزائر

يبين الجدول الموالي تطور الإيرادات الحكومية وحجمها تناسبا مع الجباية البترولية والإيرادات الجبائية وغير الجبائية .

الجدول رقم 12: الإيرادات العامة (بالقيم الحقيقية/مليار دينار جزائري)، الإيرادات الجبائية وغير

الجبائية، الجباية البترولية نسبة للإيرادات العامة للفترة (1970-2015)

	الإيرادات العامة	الإيرادات الجبائية	الجباية البترولية	الإيرادات غير الجبائية
1970	6.31E+09	86.52077	21.40818	13.47923
1971	6.92E+09	86.45758	23.81847	13.54242
1972	9.18E+09	91.89366	35.71584	8.106341
1973	1.11E+10	89.96115	37.17358	10.03885
1974	2.34E+10	91.30045	57.16785	8.699548
1975	2.51E+10	92.58742	53.73623	7.412582
1976	2.62E+10	95.27370	54.30860	4.726302
1977	3.35E+10	93.42872	53.82180	6.571283
1978	3.68E+10	96.18563	47.21059	3.814366
1979	4.64E+10	96.58619	57.11086	3.413815
1980	5.96E+10	88.96869	63.19093	11.03131
1981	7.94E+10	96.63660	64.18674	3.363398
1982	7.42E+10	93.53770	55.83870	6.462301
1983	8.06E+10	92.81782	46.76231	7.182183
1984	1.01E+11	89.58615	43.25063	10.41385
1985	1.06E+11	88.59518	44.20028	11.40482
1986	8.97E+10	82.61233	23.90345	17.38767
1987	9.30E+10	84.63176	22.02422	15.36824
1988	9.35E+10	87.91444	25.77540	12.08556
1989	1.16E+11	94.50172	39.08935	5.498282
1990	1.53E+11	96.59016	49.96721	3.409836
1991	2.49E+11	98.11169	64.88550	1.888309
1992	3.12E+11	97.05000	62.14247	2.950004
1993	3.14E+11	95.77575	57.08507	4.224253
1994	4.77E+11	83.47985	46.56011	16.52015
1995	6.12E+11	94.50886	54.95030	5.491139
1996	8.25E+11	95.32731	60.10941	4.672687
1997	9.27E+11	94.83202	60.94578	5.167978
1998	7.75E+11	91.46210	48.87678	8.537903
1999	9.50E+11	92.04542	58.92934	7.954584
2000	1.58E+12	96.48819	74.34203	3.511809
2001	1.51E+12	89.97705	63.52528	10.02295
2002	1.60E+12	88.93530	58.81431	11.06470
2003	1.97E+12	91.66529	65.07962	8.334709
2004	2.23E+12	92.65487	66.62629	7.345131
2005	3.08E+12	94.33896	73.56349	5.661036
2006	3.64E+12	94.36689	74.56198	5.633111
2007	3.69E+12	94.32468	73.53372	5.675317
2008	2.90E+12	92.35959	59.10183	7.640413
2009	3.28E+12	93.84038	58.83319	6.159624
2010	3.07E+12	91.05588	48.84143	8.944125
2011	3.40E+12	87.51700	44.94127	12.48300
2012	3.80E+12	50.17247	39.93239	49.82753
2013	3.90E+12	52.14005	41.48317	47.85995

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

2014	3.93E+12	53.24822	40.16882	46.75178
2015	4.55E+12	51.72161	37.84567	48.27839

تعتبر الإيرادات العامة من أهم متغيرات الموازنة العامة والسياسة المالية لأنها أساس تحديد النفقات العامة، كما أنها تجمع أداتي الجباية العادية والدين العام من السياسة المالية وبالتالي فهي متغير شامل لهما. وقد مر الإيراد الحكومي بمراحل وتطورات كبيرة خلال فترة الدراسة نوضحها من خلال التحليل الإحصائي والاقتصادي لسلسلة القيم الحقيقية بالمليار دينار جزائري للإيراد الحكومي الجزائري خلال الفترة 1970-2015 وقد تم إعتماد الديوان الوطني للإحصائيات كمصدر لهذه المعطيات (www.banquemonddiale.org/fr/country/algeria) أما الفترة

ما بين 2012-2015 تم إعتمادها من معطيات وزارة المالية الرسمية

(www.mf.gov.dz/article/48/Zoom-sur-les-Chiffres-/143/Solde-global-du-

[Tr%C3%A9sor.html](http://www.mf.gov.dz/article/48/Zoom-sur-les-Chiffres-/143/Solde-global-du-)).

جدول 13: الجدول الإحصائي للإيرادات العامة 1970-2015

	RECETTE
Mean	1.19E+12
Median	3.13E+11
Maximum	4.55E+12
Minimum	6.31E+09
Std. Dev.	1.47E+12
Skewness	0.939943
Kurtosis	2.307111

نلاحظ من خلال الجدول السابق أن :

الإيرادات العامة في الجزائر خلال فترة الدراسة انحصرت بين 6.31 مليار دينار سنة 1970 و 4550 مليار دينار سنة 2015 وبمتوسط 1190 مليار دينار وانحراف معياري قدره 1470 مليار دينار مع وسيط يقدر ب 313 مليار دينار.

عن الإيرادات الحكومية في الجزائر مبنية على الجباية البترولية التي تمثل أكثر من 50% من إجمالي الإيرادات لذلك فتطور الإيرادات العامة مرهون بتقلبات أسعار النفط وحسب الشكل 05 والجدولين رقم 11 و 12 يمكننا تحليل تطور الإيرادات خلال المراحل الاقتصادية كمايلي:

1- فترة التخطيط (1970-1990): عرفت الإيرادات العامة في هذه المرحلة إرتفاعاً من 6,30 مليار دينار سنة 1970 إلى 79 مليار دينار سنة 1981 لإرتفاع أسعار البترول بالتالي ارتفاع مستوى الجباية البترولية مع إنخفاض الجباية العادية. غير أن الأزمة البترولية سنة 1986 أدت إلى انخفاض الإيرادات العامة من 36% سنة 1985 إلى 29% سنة 1986 و 26% سنة 1988 وحتى سنة 1990 نسبة من الناتج المحلي الخام.

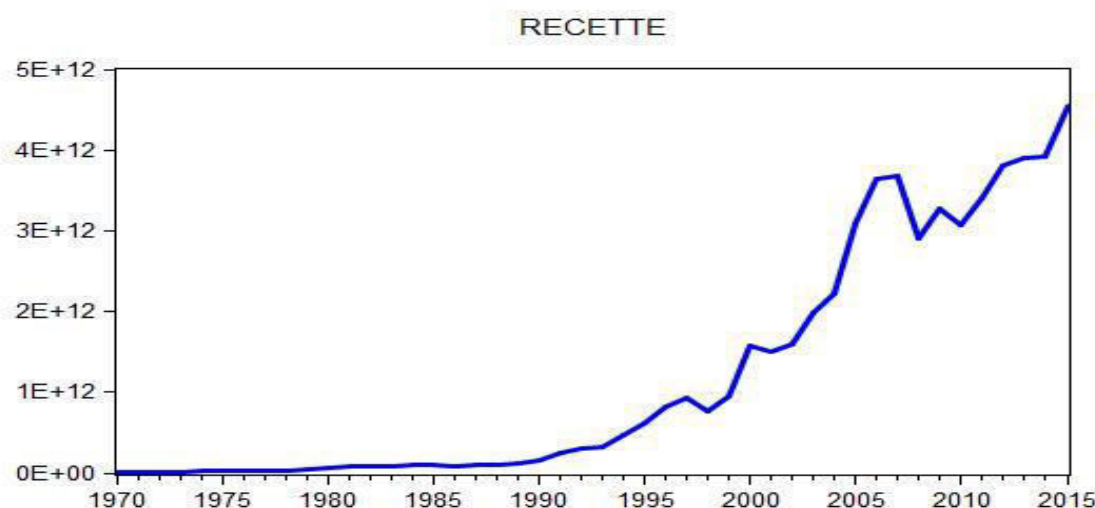
2- الفترة الانتقالية (1991-1998): في هذه المرحلة تم تبني قانون الإصلاح الضريبي سنة 1992 بما يتلاءم واقتصاد السوق وهدفه تقليص تبعية الإيرادات العامة للعوائد النفطية، بالرغم من ذلك ظلت الجباية البترولية المصدر الأساسي للإيرادات العامة وحافظت على نسبتها منها التي تفوق 50% مما أثبت عدم فاعلية الإصلاحات حيث إرتفعت الإيرادات العامة من 153 مليار إلى 249 مليار بين 1990 و 1991 نتيجة لإرتفاع أسعار البترول بسبب حرب الخليج وخفض قيمة الدينار الجزائري سنة 1991 لتستمر في الارتفاع إلى غاية 1998 مع حفاظ الجباية العادية على النسبة الأقل منها لا تتعدى 40% رغم الإصلاح الضريبي وذلك لكون الهيكل الضريبي الجزائري يعتمد على الضرائب الغير مباشرة مع كثرة الإعفاءات الرامية لتشجيع الاستثمار وكذلك التهرب الضريبي.

3- فترة الإنعاش الاقتصادي (1999-2015): في إطار الإصلاحات دائما تم إنشاء صندوق ضبط الإيرادات سنة 2000 لاستغلال الفارق بين السعر الحقيقي و المرجعي للنفط لغرض مواجهة انعكاسات تذبذب الإيرادات البترولية للدولة. ونلاحظ عموما ارتفاعا قياسيا للإيرادات مقارنة بالفترة السابقة لارتفاع الجباية البترولية لسنة 2001 التي شهدت انخفاضا في الجباية البترولية لانخفاض أسعار الغاز. وقد شهدت سنة 2005 تطورا كبيرا في حجم الإيرادات مقارنة بالسنة السابقة أما سنة 2007 لم تعرف زيادة كبيرة وهذا راجع للركود النسبي في

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

إيرادات المحروقات التي تراجعت تراجعا طفيفا رغم ارتفاع أسعار المحروقات ذلك نتيجة لارتفاع سعر صرف الدينار بـ 4,5% مقابل الدولار. كما شهدت المرحلة إرتفاعا في الجباية العادية مع استقرار نسبتها من مجموع الإيرادات في حدود 20%. وتزامنا مع انخفاض أسعار النفط والكميات المصدرة شهدت الجباية البترولية انخفاضا مقابل ارتفاع العادية خلال الفترة 2009-2015 لكن مجموع الإيرادات إستمر في الارتفاع حتى بعد 2014 بعد إنفجار أزمة النفط الحالية.

الشكل 06: منحنى تطور الإيرادات العامة الجزائرية خلال الفترة "1970-2015" بالقيم الحقيقية



الجدول رقم 14: الجباية (بالقيم الحقيقية/مليار دينار جزائري) ونسب الجباية العادية والبترولية من الجباية العامة للجزائر للفترة (1970-2015)

	الجبابة العامة	الجبابة العادية %	الجبابة البترولية %
1970	5.46E+09	75.25660	24.74340
1971	5.98E+09	72.45069	27.54931
1972	8.43E+09	61.13351	38.86649
1973	9.96E+09	58.67818	41.32182
1974	2.14E+10	37.38492	62.61508
1975	2.32E+10	41.96163	58.03837
1976	2.50E+10	42.99728	57.00272
1977	3.13E+10	42.39266	57.60734
1978	3.54E+10	50.91721	49.08279
1979	4.48E+10	40.87057	59.12943
1980	5.30E+10	28.97397	71.02603
1981	7.67E+10	33.57927	66.42073
1982	6.94E+10	40.30354	59.69646
1983	7.49E+10	49.61925	50.38075

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

1984	9.08E+10	51.72175	48.27825
1985	9.38E+10	50.10983	49.89017
1986	7.41E+10	71.06552	28.93448
1987	7.87E+10	73.97641	26.02359
1988	8.22E+10	70.68127	29.31873
1989	1.10E+11	58.63636	41.36364
1990	1.47E+11	48.26884	51.73116
1991	2.44E+11	33.86568	66.13432
1992	3.03E+11	35.96860	64.03140
1993	3.01E+11	40.39716	59.60284
1994	3.98E+11	44.22593	55.77407
1995	5.78E+11	41.85699	58.14301
1996	7.87E+11	36.94419	63.05581
1997	8.79E+11	35.73292	64.26708
1998	7.08E+11	46.56062	53.43938
1999	8.75E+11	35.97798	64.02202
2000	1.52E+12	22.95219	77.04781
2001	1.35E+12	29.39835	70.60165
2002	1.43E+12	33.86842	66.13158
2003	1.81E+12	29.00298	70.99702
2004	2.07E+12	28.09197	71.90803
2005	2.91E+12	22.02215	77.97785
2006	3.43E+12	20.98714	79.01286
2007	3.48E+12	22.04191	77.95809
2008	2.68E+12	36.00899	63.99101
2009	3.07E+12	37.30503	62.69497
2010	2.80E+12	46.36104	53.63896
2011	2.98E+12	48.64852	51.35148
2012	1.91E+12	20.40977	79.59023
2013	2.03E+12	20.43895	79.56105
2014	2.09E+12	24.56308	75.43692
2015	2.35E+12	26.82813	73.17187

المبحث الرابع: الدراسة الإحصائية والقياسية

يعد هذا الشق من هذه الرسالة محاولة لدراسة ظاهرتين إقتصاديتين ملازمتين في الفكر الاقتصادي والمالية العامة الحديثة منذ قيام الدولة وتزايد مسؤوليتها اتجاه المجتمع مع تزايد الحاجات وتعدد وسائل وطرق البحث عن الإيرادات التي تسد وتواجه تلك النفقات ، بالإضافة إلى تزايد الطلب على ضرورة ترشيد النفقات العمومية وتحديد أهدافها مع ضرورات المجتمعات. لقد اختلفت طرق دراسة ظاهرة التبادل في التأثير بين حجم النفقات العامة وإيرادات الدولة لتغطيتها وكيفيات معالجة عجز الميزانية وإختلف التفسير بدرجة العلاقة ايهما اسبق في التأثير ولحين تتحقق اسباب كل منها . الدراسة محاولة لتحديد الأثر القياسي والإحصائي لهذه العلاقة

في الإقتصاد الجزائري والذي يمتلك إمكانات كبيرة غير مستغلة خلقت له جملة من المشكلات الاقتصادية والمالية خاصة إختلالات مؤشرات الميزانية العامة .

لذا فهاته الدراسة هدفها تبيان العلاقة بينهما مع دراسة واقع الظاهرتين وأسبابهما وتفسير العلاقة التبادلية بينهما وبيان حقيقة التأثير وشدته بينهما ، من خلال اعتماد الاسلوب القياسي لبيان العلاقة التبادلية بين الظاهرتين بعد إجراء تحليل للسلاسل الزمنية ثم اختبار التكامل المشترك لنأتي في الأخير لإختبارات السببية Causality Tests وفق سببية Granger وإختبارات الأجلين القصير والطويل لسببية Toda&Yamamoto وشروط الاعتماد عليهما وفق مبادئ الإقتصاد القياسي و برنامج Eviews10.

ثم تحليل النتائج النهائية المتوصل إليها وتبيان واقعتها وعلاقتها بالإقتصاد الوطني وماليته العمومية.

المطلب الأول: إستقرارية أو سكون السلسلتين الزمنية للدراسة

أولاً: ماهية سكون أو إستقرارية السلسلة الزمنية:

السلسلة الزمنية المستقرة هي تلك السلسلة التي لا تتغير عبر الزمن أي لا يتغير المستوى المتوسط فيها وذلك خلال فترة زمنية طويلة لا بالزيادة ولا بالنقصان¹ و تكون السلسلة مستقرة إذا توفرت فيها الخصائص التالية² :

- ثبات متوسط القيم عبر الزمن .
 - ثبات التباين عبر الزمن .
 - أن يكون التباين بين أي قيمتين لنفس المتغير معتمدا على الفجوة الزمنية بين القيمتين و ليس على القيمة الفعلية للزمن الذي يحسب عنده التباين .
- من ملاحظة المنحنيات أدناه الممثلة للسلاسل الزمنية المستعملة يتبين أن اتجاهها تصاعدي مما يعني أنها غير مستقرة

¹ شرابي عبد العزيز، طرق إحصائية للتوقع الاقتصادي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 30 .

² عبد القادر محمد عبد القادر عطية، الحديث عن الإقتصاد القياسي بين النظرية والتطبيق، الدار الجامعية الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2009، ص 648 .

و للتأكد من ذلك نستعمل إختباري : "ديكي فولر الموسع ADF" و "فيليب بيرون PP" :

1-إختبار ديكي فولر الموسع ADF:

يعتبر اختبار DFA النسخة المطورة من اختبار DF لأنه يأخذ في الحسبان عدم ترابط الأخطاء ويرتكز هذا الاختبار على الفرضية البديلة: $|\phi| < 1$ ، و يتم تقدير النماذج التالية باستخدام طريقة المربعات الصغرى العادية

$$\Delta Y_t = \lambda Y_{t-1} + \sum_{i=2}^p \beta_i Y_{t-i+1} + \varepsilon_t$$

$$\Delta Y_t = \rho_0 + \lambda Y_{t-1} + \sum_{i=2}^p \beta_i Y_{t-i+1} + \varepsilon_t$$

$$\Delta Y_t = \rho_0 + \rho_1 t + \lambda Y_{t-1} + \sum_{i=2}^p \beta_i Y_{t-i+1} + \varepsilon_t$$

عند تطبيق اختبار ADF نكون بحاجة إلى تحديد عدد التأخيرات الأمثل (إدراج تأخيرات كافية لإزالة الارتباط الذاتي للأخطاء) ولتحقيق هذا الغرض يمكن الاستعانة ببعض الأدوات الإحصائية مثل معايير المعلومات: Akaike or SWARTZ أو استخدام إحصائيتي Pierce-Box أو Ljung-Box لاختبار الارتباط الذاتي بعد كل تأخير مضاف، حيث نتوقف عند أول تأخير نقبل لأجله لفرضية العدم التي تفرض غياب الارتباط الذاتي للأخطاء¹.

2-إختبار فليب بيرون-Phillips-Perron Test :

اختبار فليب بيرون 1988 ، يرتكز هذا الاختبار على تصحيح الارتباط الذاتي بين بواقي معادلة جذر الوحدة باستخدام طريقة لاملعية لتباين النموذج ، لكي يأخذ بعن الاعتبار وجود الارتباط الذاتي و يعكس الطبيعة الديناميكية للسلسلة و يسمح هذا الاختبار بتجاوز مشكلتي الارتباط الذاتي للبواقي و عدم ثبات التباين للخطأ العشوائي التي يعاني منها اختبار ديكي فولر العادي².

و يتم اختبار فيليب بيرون وفق المراحل التالية :

¹Régis bourbonnais économétrie cours et exercices corrigés 9 ° édition DONOD Paris 2015 p 249

² Régi bourbonnais op.cit p 250

أ- تقدير النماذج الثلاث للاختبار بطريقة المربعات الصغرى العادية و حساب الإحصائية المشتركة مثل e_t سلسلة البواقي .

ب- تقدير الانحراف في المدى القصير $\sigma^2 = \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n e_t^2$ حيث e_t تمثل البواقي المقدرة .

ت-تقدير المعامل المصحح S_t^2 (التباين في المدى الطويل) و يحسب انطلاقا من تباينات البواقي للنماذج المقدرة

$$S_t^2 = \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n e_t^2 + 2 \sum_{i=1}^l \left(1 - \frac{i}{l+1}\right) \frac{1}{n} \sum_{t=i+1}^n e_t e_{t-i}$$

من جل تقدير هذا التباين الطويل الأجل من الضروري وجود قيمة التأخير L مقدرة بدلالة عدد المشاهدات .

ث- حساب إحصائية PP

$$t_{\hat{\phi}_1}^* = \sqrt{k} \cdot \frac{(\hat{\phi}_1 - 1)}{\hat{\sigma}_{\hat{\phi}_1}} + \frac{n(k-1) \hat{\sigma}_{\hat{\phi}_1}}{\sqrt{k}}$$

مع $k = \frac{\sigma^2}{S_t^2}$ الذي يساوي الواحد في الحالة التقاربية -إذا كان e_t يمثل تشويشا ابيض

و من تم يتم مقارنة هذه الإحصائية مع القيم الجدولية المستخرجة من جدول Mackinnon. واختبار فيليبس بيرون له قدرة إختبارية أفضل و أدق من اختبار test ADF و في حالة تناقض نتيجة الإختبارين ، فإنه من الأحسن الإعتماد على نتيجة إختبار testPP، و يمثل الجدول الموالي (جدول 4) تطبيق إختباري ديكي فولر الموسع و فيليب بيرون على سلاسل المتغيرات المستعملة عند المستوى و عند الفرق الأول، في المحسوبة t-Statistic الحالات الثلاث: بقاطع، بقاطع و إتجاه زمني، وبدونهما. ويحوي الجدول قيم إحصائية المحسوبة لإختبار فيليب بيرون بالإضافة الى إحتمال إحصائية ستودنت المعدلة Adj. t-Stat (المتضمنة بين قوسين) بالنسبة لإختبار ديكي فولر الموسع وكل إحصائية الموضوعية بين قوسين () و التي على أساسها يتخذ قرار الإستقرارية بقبول إحدى الفرضيتين الأتيتين:

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

$$\left. \begin{array}{l} H_0: \text{السلسلة الزمنية تعاني جذر وحدة (غير مستقرة)} \\ H_1: \text{السلسلة الزمنية لاتعاني جذر وحدة (مستقرة)} \end{array} \right\}$$

ويتم قبول ورفض الفرضيات بمقارنة الإحتمالية بالمستويات المعنوية: 1%، 5%، 10% فإذا كانت الإحتمالية للإحصائية المحسوبة أصغر من المستويات المعنوية فإن القيمة المحسوبة أكبر من القيمة الجدولية للإحصائية و بهذا نختار الفرض البديل الذي يفضي الى أن السلسلة الزمنية مستقرة.و العكس إذا كانت الإحتمالية أصغر من المستويات المعنوية.

جدول 15¹: استقرارية السلاسل الزمنية الأصلية حسب اختباري "ديكي فولر الموسع" و"فيليب بيرون"

قرار التكامل	PP test			ADF test			الاختبارات	
	none	Intercept and Trend	Intercept	none	Intercept and Trend	intercept		
	-4.436234 (0.0000)	-4.364033 (0.0062)	-4.428358 (0.0009)	-4.453916 (0.0000)	-4.378176 (0.0059)	-4.440858 (0.0009)	1 st difference	
I(1)	7.220873 (1.0000)	1.749954 (1.0000)	5.502597 (1.0000)	-0.768486 (0.3779)	-1.105517 (0.9170)	-0.775868 (0.8164)	Level	الانفاق الحكومي DEP
	5.660813 - (0.0000)	8.413089 - (0.0000)	6.358130 - (0.0000)	0.687877 (0.0000)	-1.540969 (0.0000)	-6.726850 (0.0000)	1 st difference	
I(1)	3.238680 (0.9995)	-0.795318 (0.9586)	2.069867 (0.9999)	2.927271 (0.9989)	-1.046998 (0.9266)	1.576377 (0.9993)	Level	الايادات العامة REC
	-4.861762 (0.0000)	-6.438959 (0.0000)	7612-5.54 (0.0000)	-4.847773 (0.0000)	-6.180559 (0.0000)	-5.548372 (0.0000)	1 st difference	

المصدر: إعداد الطالب إستناداً لمخرجات برنامج Eviews10

نلاحظ من خلال الجدول السابق رقم 15 أن السلاسل الأصلية كلها غير مستقرة في المستوى حسب الاختبارين لكنها تستقر بعد الفرق الأول. لكن نحتاج أيضاً للتأكد من نتائج الاختبارين على السلاسل ذات اللوغاريتم التي سنستعملها وهو ما يوضحه الجدول الموالي. (جدول 16) - نلاحظ من خلال الجدول 16 أن لوغاريتمات السلاسل الزمنية للمتغيرات ليست مستقرة في المستوى، وتستقر بعد اخذ الفرق الأول.

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

بما أن السلاسل تستقر بعد أخذ الفرق الأول يجب استعمال الفروق الأولى في النمذجة والمتمثلة في:

$D_1 DEP$: الفرق الأول للوغاريتم الإنفاق العام بالقيم الحقيقية

$D_1 REC$: الفرق الأول للوغاريتم الإيرادات العامة بالقيم الحقيقية

والجدول الموالي يبين ذلك:

جدول 16: إستقرارية لوغاريتمات السلاسل الزمنية حسب اختباري "ADF & PP"

قرار التكامل	PP test			ADF test			الاختبارات	
	none	Intercept and Trend	Intercept	none	Intercept and Trend	intercept		
I(1)	6.449699 (1.0000)	-2.023142 (0.5731)	-1.518791 (0.5151)	7.535603 (1.0000)	-2.404275 (0.3724)	-1.597227 (0.4757)	Level	الإنفاق الحكومي
	-2.924206 (0.0044)	-5.525632 (0.0002)	-5.373498 (0.0001)	-3.013451 (0.0034)	-5.525632 (0.0002)	-5.361930 (0.0001)	1 st difference	LDEP
I(1)	4.759806 (1.0000)	-1.528035 (0.8049)	-1.999992 (0.2859)	5.074880 (1.0000)	-1.528035 (0.8049)	-1.932730 (0.3148)	Level	الإيرادات العامة
	-4.021572 (0.0002)	-6.253846 (0.0000)	-5.891044 (0.0000)	-4.031065 (0.0002)	-6.252061 (0.0000)	-5.891044 (0.0000)	1 st difference	LREC

بعد اشتقاق المتغيرات نتأكد من إستقراريتها في المستوى باستعمال نفس الاختبارين السابقين كما هو مبين في الجدول 16.

المطلب الثاني : إختبار إتجاه سببية Granger في إطار نموذج VAR

أولاً: ماهية سببية Granger في إطار نموذج VAR

قام Granger سنة 1969 بوضع مصطلح السببية، بحيث تكون X_2 مسبب (دافع) لـ X_1 إذا تحسنت القيمة التنبؤية عند إضافة معلومات عن X_2 خلال التحليل.

ليكن لدينا النموذج VAR(1) بحيث يقسم الشعاع X_t إلى قسمين:

$$\begin{pmatrix} X_{1t} \\ X_{2t} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} a_0 \\ b_0 \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} a_1^1 & b_1^1 \\ b_1^2 & b_1^2 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} X_{1t-1} \\ X_{2t-1} \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} a_2^1 & b_2^1 \\ b_2^2 & b_2^2 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} X_{1t-2} \\ X_{2t-2} \end{pmatrix} \\ + \dots + \begin{pmatrix} a_p^1 & b_p^1 \\ b_p^2 & b_p^2 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} X_{1t-p} \\ X_{2t-p} \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} \mu_{1t} \\ \mu_{2t} \end{pmatrix}$$

تعتبر مجموعة المتغيرات $(X_{2t-1}, X_{2t-2}, \dots, X_{2t-p})$ خارجية بالنسبة لمجموعة المتغيرات $(X_{1t-1}, X_{1t-2}, \dots, X_{1t-p})$ ، إذا كانت إضافة المجموعة X_{2t} لا تحسن بطريقة معتبرة تحديد قيم X_{1t}

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

وهذا يكمن في إجراء اختبار فرضيات، وذلك بوضع قيود على معاملات المتغيرة X_{2t} لنموذج VAR، ويسمى حينئذ النموذج بـ VAR المقيد ويرمز له بـ RVAR أي Restrictated VAR، وتحدد درجة التأخير باستعمال VAR. ويكون لدينا:

$$H_0 : b_1^1 = b_2^1 = \dots = b_p^1 = 0 \quad \checkmark \text{ لا تسبب } X_{1t} \text{ إذا كانت الفرضية التالية مقبولة:}$$

$$H_0 : a_1^2 = a_2^2 = \dots = a_p^2 = 0 \quad \checkmark \text{ لا تسبب } X_{2t} \text{ إذا تحققت الفرضية:}$$

إذا تم قبول الفرضيتين التاليتين: X_{1t} تسبب X_{2t} ، و X_{2t} تسبب X_{1t} ، إذن نحن في حالة حلقة ذات مفعول ارتجاعي Feedback effect.

ولاختبار هذه الفرضيات يستعمل إختبار فيشر Fisher المتعلق بانعدام المعاملات لمعادلة تلوى الأخرى، أو مباشرة بالمقارنة بين VAR غير مقيد UVAR والنموذج المقيد VAR : نحسب نسبة أعظم احتمال L^* :

$$L^* = (n - c) \times \left(\ln \left| \sum_{RVAR} \right| - \ln \left| \sum_{UVAR} \right| \right)$$

L^* تتبع قانون χ^2 (khi-deux) ذو درجة حرية P2 بحيث:

$\sum_{RVAR}$: هي مصفوفة التباينات والتباينات المشتركة للنموذج المقيد.

$\sum_{UVAR}$: هي مصفوفة التباينات والتباينات المشتركة للنموذج غير المقيد.

c: عدد المعالم المقدرة في كل معادلة للنموذج غير المقيد.

إذا كانت $\chi_Z^2 > L^*$ (بحيث χ_Z^2 هي القيمة المجدولة) فإننا نرفض فرضية وجود القيد (أي رفض H_0)

ثانياً: نتائج تقدير سببية غرانجر: من نتائج الجدول الموالي يتبين لنا مايلي

الجدول رقم 17: نتائج تقدير سببية غرانجر

Pairwise Granger Causality Tests			
Sample: 1970 2016		Lags: 2	
Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
DEP does not Granger Cause RECETTE	44	2.8954	0.0672
RECETTE does not Granger Cause DEP		0.09459	0.9099

المصدر: مخرجات برنامج Eviews

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

من هذه النتائج ، فإن فإنه يمكننا رفض فرض عدم الذي ينص على أن النفقات لا تسبب الإيرادات بناء على إحتمال إحصائية Fisher الأقل من مستوى معنوية 10% مما يعني ان النفقات هي التي تسبب الإيرادات.

وفيما يخص إختبار الفرضية الثانية " الإيرادات لا تسبب النفقات " ، فإن احتمال إحصائية Fisher يدفعنا لقبول فرض عدم.

وبالنتيجة، فإن إختبار سببية غرانجر يشير إلى أن هناك سببية أحادية الإتجاه من النفقات إلى الإيرادات. وهذه النتيجة تتفق مع واقع السياسة المالية في الجزائر .

ولتأكيد هذه النتيجة ، نقوم بإجراء إختبار السببية في إطار نموذج متجه الإنحدار الذاتي : VAR

ثالثا : نتائج سببية غرانجر في إطار نموذج VAR :

المعادلة التالية، تبين نتائج تقدير نموذج VAR :

VAR Model:

$$DEP = 0.7339*DEP(-1) + 0.1743*DEP(-2) + 0.0130*REC(-1) + 0.23931*REC(-2) - 4.1171$$

$$REC = - 0.2374*DEP(-1) - 0.0288*DEP(-2) + 0.4833*REC(-1) + 0.0122*REC(-2) + 24.277$$

جدول رقم 18: نتائج تقدير نموذج VAR

	DEP	REC
DEP(-1)	0.733916	-0.237471
	(0.16289)	(0.13892)
	[4.50569]	[-1.70940]
DEP(-2)	0.174309	-0.028891
	(0.17181)	(0.14653)
	[1.01455]	[-0.19717]
REC(-1)	0.013087	0.483314
	(0.19305)	(0.16465)
	[0.06779]	[2.93546]
REC(-2)	0.239312	0.012248
	(0.17710)	(0.15104)
	[1.35128]	[0.08109]
C	-4.117144	24.27717
	(8.00241)	(6.82499)
	[-0.51449]	[3.55710]

المصدر: من إعداد الطالب إستناداً لمخرجات Eviews

الفصل الرابع: الإتجاهات الحديثة للموازنة والأساليب المعاصرة للرقابة

تشير نتائج التقدير المبينة في الجدول رقم 18 أن :

المعادلة الأولى : النفقات الحالية تتأثر إيجابيا بنفقات الفترتين السابقتين إلا أن أثر نفقات الفترة المبطة بفترة واحدة لها أثر معنوي على نفقات الفترة الحالية في حين أن نفقات الفترة المبطة بفترتين ليس لها أثر معنوي. وهذا يمكن تفسيره بأن الميزانية التقديرية تحدد على أساس ماتم إنفاقه في الفترة السابقة أي أن تقديرات الميزانية تكون بناء على ماضي النفقات.

أما فيما يخص أثر الإيرادات المبطة على النفقات، فإن أثرها غير معنوي. ويمكن تفسير هذا على أن أثر الإيرادات على النفقات يأخذ فترة زمنية أطول من فترتين.

المعادلة الثانية : يبدو من نتائج تقدير المعادلة الثانية ، أن النفقات لها أثر سلبي على الإيرادات إلا أن أثر النفقات المبطة بفترتين أثرها غير معنوي على الإيرادات. كما أن إيرادات الفترة الحالية تتأثر معنويا بإيرادات الفترة السابقة بشكل معنوي.

جدول 19: نتائج سببية غرانجفي إطار نموذج VAR

VAR Granger Causality/Block Exogeneity Wald Tests			
Date: 03/28/18 Time: 19:16			
Sample: 1970 2015			
Included observations: 44			
Dependent variable: DEP			
Excluded	Chi-sq	Df	Prob.
REC	3.147323	2	0.2073
All	3.147323	2	0.2073
Dependent variable: PGF			
Excluded	Chi-sq	Df	Prob.
DEP	6.945208	2	0.0310
All	6.945208	2	0.0310

المصدر : من إعداد الطالب بناء على مخرجات برنامج Eviews

النتائج المبينة في الجدول رقم 19 تؤكد النتائج المتحصل في الجدول رقم 17 ، حيث أن هناك سببية أحادية الإتجاه من النفقات إلى الإيرادات. ويمكن تفسير هذه النتيجة على أن سياسة الإنفاق التوسعية تؤدي إلى ارتفاع حجم المداخل بفعل أثر المضاعف وهو ما يؤدي إلى زيادة حجم الضرائب وبالتالي زيادة الإيرادات الحكومية.

خاتمة الفصل:

من خلال ما تم استعراضه من نتائج وتحليل للعلاقة التبادلية فأن هذه الدراسة توصلت الى جملة من النتائج أهمها وجود علاقة سببية أحادية الإتجاه من النفقات إلى الإيرادات الحكومية، هذه العلاقة يمكن تفسيرها على أن سياسة الإنفاق التوسعية تؤدي إلى ارتفاع حجم المداخيل بفعل أثر المضاعف وهو ما يؤدي إلى زيادة حجم الضرائب وبالتالي زيادة الإيرادات الحكومية. ويمكن تفسيرها أيضا على أن زيادة حجم الانفاق العام يؤدي الى زيادة مقدار عجز الموازنة جراء إنخفاض إيرادات الميزانية الحكومية المرتبطة بالإيرادات النفطية مما سبب تذبذب العلاقة لعدم تناغم هاتين الظاهرتين في الأجلين المتوسط والطويل.

لقد مكنا هذا البحث من اكتشاف مختلف تقنيات الرقابة سواء كانت سابقة أو لاحقة ومعرفة مدى الضغوطات والمشاكل التي يتعرضون إليها الأعوان أثناء قيامهم بالمراقبة، وسنحاول إن نلخص كل منها على النحو التالي:

بالنسبة للرقابة السابقة للنفقات العمومية الملتزم بها المشكل الذي يعاني منه المراقب المالي هو نقص الربط والتنسيق بين المراقب المالي من جهة والأمر بالصرف من جهة أخرى لأن هذا الأخير يعتبر الرقابة السابقة عائق يكبح عمله وبالتالي تجميد مصالحه الإدارية. ويكتفي المراقب المالي عادة بمراقبة شرعية ونظامية النفقات بينما يعتبر أساساً كمستشار للأمر بالصرف يساعده ويوجهه للقيام بمهامه، معنى هذا يجب أن يكون هناك تناسق وتشاور

بين الأعوان لضمان فعالية وسرعة التنفيذ.

أما بالنسبة للمحاسب العمومي التي تنصب رقابته أثناء تنفيذ النفقة العامة أي قبل خروج النفقة لأصحابها ونرى هذه المرحلة مجسدة في مبدأ أساسي من مبادئ المحاسبة العمومية وهو مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف الذي يحدد لكل من الأعوان الأمر بالصرف والمحاسب العمومي صلاحياتهم ومهامهم فالأمر بالصرف تكمن مهامهم في المراحل الإدارية (الالتزام -التصفية - تحرير حوالة).

أما المرحلة المحاسبية التي هي من صلاحيات المحاسب العمومي وهي مرحلة جد حساسة لذا عليه أن يتوخى الحيطة والحذر في صرف النفقة لأنه مسؤولاً شخصياً ومالياً، ورغم أنه يمكن للأمر بالصرف أن يقوم بتسخير المحاسب العمومي لسرف النفقة التي رفض تنفيذها من قبل فعليه هنا أن يعلم وزير المالية بذلك.

وخصت المفتشية العامة للمالية بصلاحيات من خلال المرسوم التنفيذي رقم 78-92 المتعلق بصلاحيات المفتشية والرسوم التنفيذي رقم 79-92 الذي يكلف المفتشية العامة للمالية بمهمة التقييم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ورغم كونها أداة هامة لضمان حماية الأموال التي هي عرضة للنهب وسوء التسيير، فإن هناك عدة نقائص تواجه عمل الرقابة على الأموال العمومية وعليه تبقى المفتشية بعيدة عن تحقيق الأهداف المنوطة لها.

كل أجهزة الرقابة التي سبق ذكرها (المراقبة المالية ، المحاسب العمومي، المفتشية العامة للمالية)، إلا انه يوجد هناك جهاز قضائي مستقل تنصب رقابته بعد التنفيذ النهائي للنفقة أي رقابة لاحقة هذا الجهاز هو مجلس المحاسبة ويصدر أحكام قضائية وغرامات مالية ضد كل عون يرتكب خطأ في تنفيذ النفقة العامة كعدم مطابقة النفقة للقوانين و التنظيمات المعمول بها أو إن وجد هناك نقص في الصندوق ومع كل هذه الصلاحيات التي منحت للمجلس بمقتضى الأمر الرئاسي رقم 20-95 إلا أن مجال الرقابة ما زال يعاني نقص وعدم الفعالية وذلك للضغوطات و الإغراءات التي يتعرض لها أعضاء هذا المجلس .

فيما يخص الرقابة البرلمانية ونظرا للصلاحيات التي يتمتع بها هذا الأخير بغرفته تجعل منه الهيئة الأكثر أهمية في هرم الرقابة على العمل الإداري والأموال العمومية. بحيث يجب أن تقوم بحوصلة لعمل أجهزة الرقابة وتقييم عملها إضافة إلى التكفل بالقضايا الأكثر أهمية لكن نقص الكفاءة والعراقيل الإجرائية وغيرها من باقي العراقيل تجعل الرقابة البرلمانية بعيدة عن الأهداف المنشودة منها.

ونستنتج مما سبق ومع وجود أرمدة من القوانين والتنظيمات التي تنظم الرقابة وأجهزتها مازال هذا الجهاز يعاني النقص ولا يلبي الأهداف المرجوة منه،

وهذا راجع إلى إنعدام الإرادة وروح الإصلاح لدى الطبقات السياسية والحاكمة في هرم السلطة وسنحاول تلخيص بعض التوصيات والاقتراحات التي نراها ملازمة:

أن يتم صرف النفقات الواردة في الميزانية في أوقاتها المحددة (en temps opportun) و لا يقوم المسئولون (الآمرون بالصرف) بترك صرف النفقة إلى نهاية السنة المالية خوفا من نفاذ الاعتماد وينتج عن ذلك تبذير الأموال العمومية. أن تحرص الدولة في إعادة النظر في بعض القوانين التي تتضمن تنفيذ النفقات العامة والتي لا تتلاءم مع تطورات العصر والإدارة الحديثة حيث أصبحت هذه القوانين تعرقل السير الحسن للعمل وبطئه.

عقد ملتقيات وطنية دورية تحت إشراف وزارة المالية تجمع فيها الأخصائيين والباحثين الجامعيين لدراسة المستجدات التي طرأت على قوانين المالية العامة وتشجيع الدراسات في مجال الرقابة على الأموال العمومية بغية الوصول إلى تطوير أكثر للرقابة وتقنياتها وضمان الاستعمال الجيد والفعال للأموال العمومية.

إعادة تأهيل أعوان المراقبة (المحاسب العمومي، مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية) عن طريق دورات تكوين مستمرة وتربصات في الخارج للاستفادة من تجارب الدول الأخرى بغية تطوير خبراتهم وقدراتهم في ميدان المراقبة.

توفير الحماية والحرية وكذلك الاستقلالية لعمل أعوان المراقبة وإزالة كل الضغوط التي يتعرضون لها حتى يتمكنوا من القيام بمهامهم على أكمل وجه مع نشر التقارير التي يقومون بإعدادها كلما أمكن ذلك.

إعطاء أهمية للمراقبة البرلمانية بتمكين هذا الأخير من الاطلاع على الحساب الختامي للميزانية والمصادقة عليه والتعرف على أسباب الانحرافات وعدم تنفيذ الميزانية وفق البرنامج المصادق عليه.

التقليص من مدة إعداد الحساب الختامي وقانون ضبط الميزانية وجعلها على الأقل سنتين حتى يتسنى تصحيح الأخطاء والانحرافات الناتجة عن تنفيذ الميزانيات السابقة وبذلك تكون عملية الرقابة فعلة ومجدية.

تجسيد مبادئ الحكم الراشد في إعداد الميزانية العامة خاصة على مستوى البلديات وذلك بمشاركة المجتمع المدني المتمثل في الجمعيات السكنية لأنها أقرب من المواطن وبالتالي تكون أدرى بإنشغالاته.

إنشاء لجان نزيهة وذات كفاءة خاصة لجان الصفقات العمومية.

تأطير أو إعادة النظر في الإعانات التي تمنح في إطار تقليص الفوارق الإجتماعية.

تدعيم مبدأ الاستقلالية الهيئات الرقابة حتى تكون هناك مصداقية وموضوعية في عملها.

تكريس مبدأ المساءلة والشفافية والولوج للمعلومة من طرف السلطة التشريعية.

تكريس الوازع الديني للموظفين.

وضع ميثاق الموظف.

التوصيات:

إرادة سياسية في إسراع في عملية إصلاحات النظام الموازناتي الذي أصبح عاجزا عن الحد من ظاهرة الفساد المالي وتبني النظام الجديد الموازناتي ((MSB والذي هو مستلهم من النظام الفرنسي LA LOLF هذا الاخير يحدد المسؤوليات الاعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية بدقة ويحد من تداخل في الصلاحيات وبالتالي يعزز نظام المراقبة.

-إعطاء الحرية للمسيرين (الأمرين بالصرف) في التصرف في غلاف المالي الممنوح في إطار البرنامج وذلك فيما يخص إجراءات إستبدال الإعتمادات من الباب إلى الباب الآخر (la fongilité des credits).

من بين الدواعي الذي أدت إلى إصلاحات هو: النظام القديم أصبح يعاني من نقائص كثيرة ولا يتماشى مع متطلبات الحكم الراشد ومن بين النقائص نذكر ما يلي:

1. الموازنة مركزة على الوسائل (همها الوحيد هو استلاء الاعتمادات) وليس مركزة على النتائج.

2. الرقابة القبلية تركز على ما مدى تطابق تنفيذ العمليات المالية مع القوانين السارية المفعول وتهمل جانب الفعالية ونجاعة الانفاق.

3. الرقابة البعدية ليس لها أي أثر أو فعالية في تحسين التسيير الداخلي.

4. عدم وضوح الوثائق الموازناية.

نتائج الدراسة القياسية:

توصلت الى جملة من النتائج أهمها وجود علاقة سببية أحادية الإتجاه من النفقات إلى الإيرادات الحكومية، هذه العلاقة يمكن تفسيرها على أن سياسة الإنفاق التوسعية تؤدي إلى ارتفاع حجم المداخل بفعل أثر المضاعف وهو ما يؤدي إلى زيادة حجم الضرائب وبالتالي زيادة الإيرادات الحكومية. ويمكن تفسيرها أيضا على أن زيادة حجم الانفاق العام يؤدي الى زيادة مقدار عجز الموازنة جراء إنخفاض إيرادات الميزانية الحكومية المرتبطة بالإيرادات النفطية مما سبب تذبذب العلاقة لعدم تناغم هاتين الظاهرتين في الأجلين المتوسط والطويل.

قائمة الجداول

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
01	توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التشغيل لسنة 2007 حسب كل دائرة وزارية	50-49
02	توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التشغيل لسنة 1999 حسب كل دائرة وزارية	56-55
03	الاعتمادات المخصصة لوزارة الصحة والسكان لسنة 1999 من ميزانية التشغيل والموزعة بالترتيب في كل باب.	61-60
04	توزيع النفقات ذات الطابع النهائي في المخطط الوطني لسنة 1999 حسب القطاعات	64-63
05	مدونة ميزانية وزارة الصحة والسكان لسنة 1999	81-79
06	مختلف الأمرين بالصرف الرئيسيون والثانويون	94
07	مختلف المحاسبون العموميون الرئيسيون والثانويون	99
08	هندسة جديدة للميزانية العامة للدولة الفرنسية	233
09	النفقات العامة والإيرادات العامة والإيرادات الجبائية البترولية والعادية (نسبة من الـ PIB) للجزائر للفترة (1970-2015).	236
10	الخصائص الإحصائية لمؤشرات المالية العامة للفترة 1970-2015	239
11	النفقات العامة (بالقيم الحقيقية/مليار دينار جزائري) ونسب نفقات التشغيل والتجهيز من الانفاق الحكومي للجزائر للفترة (1970-2015)	242
12	الإيرادات العامة (بالقيم الحقيقية/مليار دينار جزائري)، الإيرادات الجبائية وغير الجبائية، الجبائية البترولية نسبة للإيرادات العامة للفترة (1970-2015)	243
13	الجدول الإحصائي للإيرادات العامة 1970-2015	244
14	الجبائية (بالقيم الحقيقية/مليار دينار جزائري) ونسب الجبائية العادية والبترولية من الجبائية العامة للجزائر للفترة (1970-2015)	246-247

15	استقرارية السلاسل الزمنية الأصلية حسب اختباري "ديكي فولر الموسع" و"فيليب بيرون"	251
16	إستقرارية لوغاريتمات السلاسل الزمنية حسب اختباري "ADF & PP"	252
17	نتائج تقدير سببية غرانجر	253
18	نتائج تقدير نموذج VAR	254
19	نتائج سببية غرانجر في إطار نموذج VAR	255

قائمة الأشكال

الرقم	عنوان الشكل	الصفحة
01	مراحل تنفيذ النفقة العمومية	125
02	مراحل تنفيذ الإيرادات العمومية	128
03	مقارنة مدونتي القانون العضوي للمالية العامة القديم (84-17) والجديد (LOLF).	235
04	دالة الارتباط الذاتي ودالة الارتباط الذاتي الجزئي للنفقات العامة والإيرادات البترولية.	238
05	منحنى تطور الإنفاق الحكومي الجزائري خلال الفترة "1970-2015" بالقيم الحقيقية.	241
06	منحنى تطور الإيرادات العامة الجزائرية خلال الفترة "1970-2015" بالقيم الحقيقية	246

قائمة المراجع :

الكتب باللغة العربية:

- أعرم يحيو، مساهمة في دراسة المالية، النظرية العامة وفق التطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2003.
- حسن الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، الطبعة الثانية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001.
- حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود، بيروت، 1995.
- محمد الصغير بعلي وياسر ابو العلا، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003.
- محمد عباس محرز، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- فهمي محمود الشكري، الموازنة العامة، ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1990.
- سوزي عدلي ناشد، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- صالح الرويلي، إقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- عوف محمود الكفراوي، تطور الرقابة المالية تبعا للنظام المالي، مؤسسة الثقافة الجامعية الاسكندرية، 2010.
- محمد طاقة وهدي العزاوي، إقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، عمان، 2010.
- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة للنشر، الاسكندرية، 2006.
- محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة، عمان، 2010.
- خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، دار وائل للنشر، عمان، 2008.
- سعيد عبد العزيز عتمان، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 2008.
- عبد المطلب عبد الوحيد، إقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005.
- محمد إبراهيم عبد اللاوي، المالية العامة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2017.
- فيحي أحمد ذياب عواد، إقتصاديات المالية العامة، دار الرضوان للنشر و التوزيع، عمان، 2013.
- يلس شاوش بشير، المادء العامة و تطبيقها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، 2007.
- إسماعيل حسين أحمر، المحاسبة العمومية من التقليد إلى الحداثة، دار المسيرة، عمان.
- دليل شفافية المالية العامة، صندوق النقد الدولي، 2007.

الرسائل الجامعية:

- المبارك محمد ، رقابة الاموال العمومية ، رسالة ماجستير مخصص تسيبي، جامعة وهران، 2001.
- الصادق الاسود ، المحاسبة العمومية كاداة تسيير ومراقبة، رسالة ماجستير تخصص علوم إقتصادية، جامعة الجزائر، 1993 .

دساتير:

- دستور 28 نوفمبر 1996 .
- دستور 23 نوفمبر 1989 .
- دستور 22 ديسمبر 1976

قوانين:

- قانون 04-80 المؤرخ في 01 مارس سنة 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.
- قانون 05-80 المؤرخ في 01 مارس سنة 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة.
- قانون 17-84 المؤرخ في 7 جويلية سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية العامة، الجريدة الرسمية رقم 28
- قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان سنة 2011 ، الجريدة الرسمية رقم 37
- قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 07 أفريل سنة 1990، الجريدة الرسمية رقم 12
- قانون 21-90 المؤرخ في 15 أوت سنة 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 .
- قانون 32-90 المؤرخ في 04 ديسمبر سنة 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره.

الأوامر:

- الأمر رقم 95- 20 المؤرخ في 17 جويلية سنة 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- الأمر رقم 95- 23 المؤرخ في 26 أوت سنة 1995 المحدد للقانون الخاص بمجلس المحاسبة.

مراسيم رئاسية:

- مرسوم رئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر سنة 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 58
- مرسوم رئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية رقم 58.
- مرسوم رئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 07 أكتوبر سنة 2010 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 04.

مراسيم تنفيذية:

- مرسوم تنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية.
- مرسوم تنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية سنة 1998، يتعلق بالنفقات للتجهيز، الجريدة الرسمية رقم 51
- مرسوم تنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون .
- مرسوم تنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991 المتعلق بإجراءات تسخير الأمرون بالصرف للمحاسبون العموميون
- مرسوم تنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري سنة 1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية .
- مرسوم تنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري سنة 1992 يأهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية .
- مرسوم تشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 18 ماي 1994 يتعلق بشروط الإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري، الجريدة الرسمية رقم 32
- مرسوم تنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق المحدد بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.
- مرسوم تنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 6 فيفري سنة 1993 المحدد لأجال دفع النفقات.
- مرسوم تنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 جويلية سنة 1997 المحدد لإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمر بالصرف، الجريدة الرسمية 48
- مرسوم تنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 05 ماي 1993 يحدد كفيات إحداث وكالات النفقات والإيرادات و تنظيمها وسيرها.
- مرسوم تنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991 يتعلق بتعين المحاسبين العموميين و إعتمادهم، الجريدة الرسمية رقم 43.

قرارات:

- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 04 جويلية 2001، يعدل القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1 والمتضمن كفيات ممارسة تنفيذ الأشغال في ميدان البناء أجردلك، الجريدة الرسمية رقم 45
- قرار مؤرخ في 07 سبتمبر سنة 2005 يتضمن تنظيم الخزينة المركزية والخزينة الرئيسية و صلاحياتها، الجريدة الرسمية رقم 33
- قرار مؤرخ في 07 سبتمبر سنة 2005 يتضمن تنظيم المديرية الجهوية للخزينة و صلاحياتها، الجريدة الرسمية رقم 33
- قرار مؤرخ في 07 سبتمبر سنة 2005 يتضمن تنظيم خزينة الولاية وصلاحياتها، الجريدة رقم 33

- قرار مؤرخ في 07 سبتمبر سنة 2005 يحدد تنظيم خزائن البلديات و خزائن القطاعات الصحية و خزائن المراكز الإستشفائية الجامعية و صلاحياتها، الجريدة الرسمية رقم 33. التعليمات:
- التعليم رقم 01 المؤرخة في 06 جانفي 1991 المتعلقة باعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي.
- التعليم رقم 02 المؤرخة في 06 جانفي سنة 1991 المتعلقة بتعيين المحاسب العمومي.

Ouvrages en Français:

- André Barilari, Les controles financiers comptables , administratifs et juridictionnels des finances publiques,L.G.D.J.,Paris,2003.
- Denideni Yahia,La pratique dusysteme budgetaire de l'etat en Algérie,OPU,Alger,2002.
- Frédéric Teulon,Vocabulaire economique,edition Boucheme,Paris , 1991.
- Fabre F.j.,Le contrôle du finance publique, PUF, Paris ,1968.
- Loic Philip, Finance publique,Cujas ,Paris, 1995.
- Maurice Duverger ,Institution s financiers,PUF,1975.
- Pierre Lalumiere , les Finances publiques ,Armand colin,Paris ,1983.
- Remli Mouloud ,Approche comparative des cours des comptes Francaise et Algerienne,OPU,Alger,1987.
- Christophe Sinnassamy,BREAL,France 2012.
- Revue française de finances publiques,n°82 de juin 2003.
- Stéphanie Damarey,l'essentiel des finances publiques, Gualino,France,2015 publiques,Gualino,paris,2015.
- Manuel , reglementation de la comptabilité publique,minister des finances,2007
- jean-luc mathieu,la maitrise des finances publiques,dominos,France,1997.
- christophe Sinnassamy,finance publique,lexifac droit,France ,2012.
- Stéphanie Dmarey,exécution et contrôle des finances publiques,Gualino,paris 2007.
- ahmed Kadi,technique et procedure aplliquée a la reglementation des marches publics,edition dahleb,alger,2005.
- m.sabri,k.aoudia et m.lallem,guide de gestion des marches publics,edition du sahel,alger 2000.

Stephanie damarey,l'essentiel des finances publiques,Gualino,3
edition,2015.

-charles Waline,pascal Desrousseaux et Bertrand pellé,contrôle et
evaluation des finances publiques, la documentation française,2009.

-michel bouvier,Reforme des finances publiques,democratie et bonne
gouvernance,LGDJ,2004.

ملخص:

نحاول من خلال هذه الدراسة توضيح دور الجهاز الرقابي على نجاعة الإنفاق العمومي وتحقيق هذه النجاعة التي هي الشغل الشاغل للحكومات والمسرين، يجب الإسراع في عملية الإصلاحات الموازناتي الذي يطلق عليها بعصرنة الجهاز الموازناتي (MSB) الذي هو بدوره مستلهم من ويرتكز هذا الأخير على الأهداف التالية:

- التخلي عن الإيديولوجية المبنية على فكرة الوسائل والتوجه نحو فكرة الناتجة و النجاعة والفعالية.
- تعزيز الشفافية في المعلومات عن طريق وضوح الوثائق المرفقة بقوانين المالية.
- تعزيز النقاش حول كيفية إختيار الإستراتيجية فيما يخص الموازنة بمعنى دمج المجتمع المدني في القرارات الإقتصادية والإجتماعية.

Reumé: nous essayon, dans notre etude donner des eclaircissements concernat le role du contrôle sur la permforance des dépenses publiques. Cette performance toujours été un objet primordial des responsables politiques et des gestionnaires, pour ce faire il faut départir de la culure administrative centré sur la conformité servile, la non reprise de risque et des procedure et regle rigides, pour embrasser un nouveau system budjétaire appelé **(MSB :modernisation du system budgétaire)** qui est inspiré de la loi organique relative aux loi finance(**LOLF**) mise en ouvre en 2006 par le gouvernement francais et parmi ces objectifs on cite ainsi :

- instaurer une culture de résultat en orientant le budget vers la performance.
- accroitre la transparence des informations en ameliorant la presentation des documnts y afferents.
- favoriser le débat sur le choix stratégiques en matiere budgétaire.