



التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة ابن خلدون - تيارت-



كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير

قسم: علوم التسيير

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

في شعبة: علوم مالية ومحاسبة تخصص: محاسبة وجباية معمقة

مساهمة الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة في ترشيد النفقات العمومية  
- دراسة تحليلية 2017/2000 -

إعداد الطالبة:

- مشومة أصالة سعدية.

تحت إشراف:

- الدكتورة ساجي فاطمة

#### لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة	الصفة
د. بن الحاج جلول ياسين	أستاذ محاضر - أ-	رئيسا
د. ساجي فاطيمة	أستاذ محاضر - أ-	مشرفا ومقررا
د. عزيزو رشدة	أستاذة محاضر - أ-	مناقشا
د. بالعجين خالدية	أستاذة محاضر - أ-	مناقشا

نوقشت وأجيزت علنا بتاريخ: .....

السنة الجامعية: 2021 - 2022.





التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ابن خلدون - تيارت -



كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير

قسم: علوم التسيير

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

في شعبة: علوم مالية ومحاسبة تخصص: محاسبة وجباية معمقة

مساهمة الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة في ترشيد النفقات العمومية

- دراسة تحليلية 2017/2000 -

إعداد الطالبة:

- مشومة أصالة سعدية.

تحت إشراف:

- الدكتورة ساجي فاطمة

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة	الصفة
د. بن الحاج جلول ياسين	أستاذ محاضر - أ-	رئيسا
د. ساجي فاطيمة	أستاذ محاضر - أ-	مشرفا ومقررا
د. عزيزو رشدة	أستاذة محاضر - أ-	مناقشا
د. بالعجين خالدية	أستاذة محاضر - أ-	مناقشا

نوقشت وأجيزت علنا بتاريخ: .....

السنة الجامعية: 2021 - 2022.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# كلمة شكر

الحمد لله كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه

أتقدم بخالص شكري وامتناني إلى:

الأستاذة الفاضلة دكتورة ساجي فاطيمة على توجيهاتها ونصائحها

القيمة

أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم المناقشة

جميع أساتذة كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير

جامعة ابن خلدون تيارت

الفه رسي

## فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
أ. هـ	<p style="text-align: right;">الشكر الإهداء الملخص فهرس المحتويات فهرس الأشكال والجداول مقدمة</p>
	<p><u>الفصل الأول: النفقات العمومية وآليات ترشيدها</u></p>
7	تمهيد
08	المبحث الأول: الإطار النظري للنفقات العامة.
08	المطلب الأول: ماهية النفقات العامة
13	المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العامة
20	المبحث الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العامة وآثارها.
20	المطلب الأول: أسباب تزايد النفقات العامة
24	المطلب الثاني: آثار النفقات العامة
29	المبحث الثالث: أساسيات ترشيد النفقات العامة.
29	المطلب الأول: ماهية ترشيد النفقات العامة
33	المطلب الثاني: عوامل ترشيد النفقات العامة
38	خلاصة
	<p><u>الفصل الثاني: الرقابة المالية على النفقات العمومية في الجزائر</u></p>
40	تمهيد
41	المبحث الأول: الإطار النظري للرقابة المالية
41	المطلب الأول: ماهية الرقابة المالية
44	المطلب الثاني: أهداف المراقبة المالية
46	المبحث الثاني: أنواع ومراحل الرقابة المالية

46	المطلب الأول: أنواع الرقابة المالية
49	المطلب الثاني: مراحل الرقابة المالية
52	المبحث الثالث: أنواع الرقابة المالية في الجزائر
52	المطلب الأول: الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية
60	المطلب الثاني: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة
62	خلاصة
<b><u>الفصل الثالث: أثر الرقابة القضائية على تطور النفقات العمومية</u></b>	
64	تمهيد
65	المبحث الأول: نتائج الرقابة القضائية وفعاليتها
65	المطلب الأول: تشكيل مجلس المحاسبة واختصاصه
71	المطلب الثاني: نتائج رقابة مجلس المحاسبة
73	المبحث الثاني: تقييم الرقابة القضائية
73	المطلب الأول: تقدير رقابة مجلس المحاسبة
73	المطلب الثاني: الصعوبات والتحديات التي تواجه رقابة مجلس المحاسبة
75	المبحث الثالث: دراسة تحليلية لتطور النفقات العامة
75	المطلب الأول: تحليل تطور النفقات العامة خلال الفترة 2000 إلى 2017
77	المطلب الثاني: أسباب عدم ترشيد النفقات العامة في الجزائر
80	خلاصة
82	<b><u>خاتمة</u></b>
92	<b><u>قائمة المراجع</u></b>

## فهرس الأشكال:

الصفحة	اسم الشكل	رقم الشكل
48	أنواع الرقابة المالية.	2.1

## فهرس الجداول

الصفحة	اسم الجدول	رقم الجدول
66	الغرف الوطنية لمجلس الحاسبة.	3.1
67	الغرف الإقليمية	3.2
76	تطور النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة 2000 . 2017	3.3

حققت حقا

لقد صاحب تقدم المجتمعات وكبر حجمها تطور الحكومات وأدوارها المنوطة بها في معالجة المشكلات الاجتماعية والإقتصادية والمالية التي تواجهها مجتمعاتنا، وكانت الأسباب التي دعمت تطور الحكومات الحديثة متعددة فقد تغيرت وظائف الدولة فيها من دولة حارسة وظيفتها الدفاع والأمن وحفظ النظام وجباية الضرائب إلى دول المتدخلة ثم إلى دول الرخاء والرفاهية والخدمات. وواجهت المسؤولين في هذه الدول مسؤوليات جمة لتلبية حاجات المواطن المتزايدة والإيفاء بالوعود التي قطعتها القيادات الحكومية على نفسها بتحقيق معدلات عالية من النمو الإقتصادي وتوفير قسط الكبير من العدالة والرفاه الإجتماعي، ولما كانت ندرة الموارد الإقتصادية والمالية تعتبر من أهم المشكلات التي واجهت وال تزال تواجه الدول النامية والمتقدمة على حد سواء كان البد من التعامل مع تلك المشكلات عن طريق إحكام الرقابة على إستخدام هذه الموارد والإمكانات حتى يتسنى الحصول عليها من مصادرنا المختلفة وتخصيصها وتوزيعها توزيعاً يحقق التوازن الإقتصادي والإجتماعي المطلوب. ولما كان للرقابة على أموال الدولة الدور البارز والأساسي في هذا التوازن الإقتصادي والإجتماعي باتت الدول باختلاف أنظمتها تحرص كل الحرص على إيجاد آليات وكيفيات متعددة لإعمال هذه الرقابة المالية على أتم أوجهها، وأصبحت هذه الرقابة المالية من أهم مقومات الدولة، فهي ضرورة ملحة لحماية المال العام كما أن تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من أثر فعال على سلوك الأفراد والجماعات وما يعكسه ذلك من آثار على الإقتصاد الوطني بوجه عام.

كما تعود أهمية دراسة النفقات العمومية نظراً لزيادة تدخل الدولة وتوسع سلطتها في الحياة الإقتصادية، وترجع أهمية هاته النفقات إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الإقتصادية في تحقيق أهدافها التي تسعى إليها، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها. ونظراً لأهمية البالغة للنفقات العمومية وما تمثله من مبالغ ضخمة باتت من الضروري وجود أجهزة وانظمة فعالة وناجعة للرقابة المالية عليها، تضمن الحماية وكذا التحصيل والصرف القانوني لتلك المبالغ، كما تحول دون العبث بها وتحويلها لغير وجهتها الحقيقية.

### ✓ الإشكالية الرئيسية:

من خلال ما سبق وبغية الإلمام والإحاطة أكثر بمختلف الجوانب التي تمس الموضوع وذلك من خلال الإجابة على الشكل التالي:

كيف يمكن للرقابة القضائية أن تساهم بطريقة فعالة في ترشيد النفقات العمومية ؟

وللإجابة على هذا التساؤل الأساسي، والإحاطة بجوانب الموضوع يتطلب منا البحث والإجابة على عدد من التساؤلات الجزئية التالية:

- ماهية الرقابة المالية؟
- ماذا يقصد برقابة مجلس المحاسبة؟ وماهي صلاحيته؟ ،
- هل يحقق مجلس المحاسبة هدفه في ترشيد النفقات العامة؟

### ✓ فرضيات البحث:

للإجابة على الإشكالية والتساؤلات الفرعية ثم الإنطلاق من الفرضيات التالية:

1- تعتبر الآثار السلبية التي يتسبب فيها سوء التسيير والتنظيم وتبديد الأموال العمومية سببا لوجود الرقابة المالية.

2- يستحسن وجود رقابة مالية وذلك الإكتشاف وتحليل الأخطاء والمخالفات سواء قبل أو أثناء أو بعد التنفيذ، للمحافظة على المال العام من عمليات الإختلاس أو الإهدار أو سوء الإستعمال.

3- رقابة مجلس المحاسبة يساهم بشكل كبير في ترشيد النفقات العمومية وذلك بفحص وتقوم فعالية مصالح الرقابة التابعة لها.

### ✓ المنهج المستخدم:

للإجابة على الإشكالية الرئيسية واختبار صحة الفرضيات اعتمدنا على مزيج من المنهج الوصفي والمنهج التحليلي من خلال التطرق إلى مختلف المفاهيم المتعلقة بالنفقات العمومية والترشيد والرقابة المالية، وتحليل تطور النفقات العامة في الجزائر.

### ✓ أدوات الدراسة:

و تماشيا مع هذا المنهج اعتمدنا في هذه الدراسة على بعض الأساليب التالية:

✓ أسلوب البحث الأكاديمي: الذي يعتمد على المراجع المختلفة مثل الكتب والدوريات والمقالات والملتقيات والمجلات والدراسات المقدمة في هذا الموضوع.

✓ أسلوب البحث المعلوماتي عن طريق شبكة الانترنت.

✓ القوانين والتشريعات ذات الصلة بموضوع بحثنا.

### ✓ أهمية الموضوع:

تتبع أهمية الموضوع من كونه يلقي الضوء على دور رقابة مجلس المحاسبة كإحدى أنواع الرقابة على صرف النفقات العمومية، وتزداد أهمية الموضوع من خلال الوقوف على مدى

مساهمة رقابة مجلس المحاسبة ومدى تأثيره على التنمية الإقتصادية في الجزائر وذلك بمساعدة الدولة على إنتهاج سياسة النفقات تتسم بالعقلانية للحفاظ على موارد الدولة واستغلالها لأغراض تنموية.

### ✓ أهداف البحث

- إبراز الدور الذي تلعبه رقابة مجلس المحاسبة في ترشيد النفقات العمومية.
  - الوقوف على مدى مساهمة مجلس المحاسبة في مكافحة اهدار الأموال العامة.
  - الحاجة للتعرف على بعض النفقات العمومية وتجسيد الرقابة عليها.
- ✓ أسباب اختيار الموضوع: يعود سبب اختيارنا لهذا الموضوع لسببين احدهما موضوعي والأخر ذاتي:

### ✓ فبالنسبة للسبب الموضوعي:

- الرغبة في الإطلاع أكثر على الإجراءات الرقابة على النفقات العمومية.
- هناك ارتفاع غير طبيعي في النفاق العمومي دون التماس تنمية حقيقية على أرض الواقع.

• الحاجة للتعرف على أحد الأجهزة الرقابية المتمثل في مجلس المحاسبة.

• الحاجة هذا الموضوع إلى المزيد من البحث والتفصيل.

✓ أما السبب الذاتي فيعود إلى ارتباط هذا الموضوع بمجال تخصصنا.

### ✓ حدود الدراسة:

- مكانية: كانت الدراسة مقتصرة على تطور النفقات العامة في الجزائر.
- زمانية: شملت الفترة 2000-2017. التي شهدت فيها تطور كبير للنفقات العامة من خلال برامج التي باشرت بها الحكومة خلال هذه الفترة.
- الحدود الموضوعية: تناولت دراستنا أنواع الرقابة المالية وكيف تساهم الرقابة

القضائية لمجلس المحاسبة في ترشيد النفقات العامة

### ✓ صعوبات البحث:

- من المصاعب التي اعترضت هذا البحث نذكر منها:
- قلة المراجع التي تتناول الإقتصاد خلال الفترة الدراسة ما أدى إلى التركيز على الشبكة الأنترنت في عملية البحث عن المعطيات.
  - صعوبة الحصول على المعلومات والبيانات المتعلقة بفترة الدراسة.

- التضارب في الإحصائيات بين مختلف المصادر الرسمية وهذا راجع إلى أن الجزائر لا تتوفر على قاعدة البيانات الإحصائية الكترونية تسمح بالحصول على كل الأرقام في وقت واحد، ما يؤدي إلى تقديم أرقام خاطئة.

### ✓ الدراسات السابقة:

يعتبر هذا البحث بمثابة تكملة وتعميق لبعض الدراسات التي سبقته، ومن بين هذه الدراسات التي تناولت جوانب متعلقة بالموضوع نذكر:

➤ ساجي فاطمة " **الإتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد الإنفاق العام** "، أطروحة لنيل متطلبات شهادة الدكتوراة في العلوم الإقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان 2015-2016. حاولت الباحثة الإجابة على الإشكالية التالية: كيف يمكن للرقابة المالية أن تساهم بطريقة فعالة في ترشيد النفقات العامة، ومن ثم المساهمة في تحسين أداء المالية العامة؟ ومن بين النتائج المتوصل إليها أن الرقابة المالية بإختلاف أنواعها تساعد على ترشيد النفقات العامة في الجزائر يتميز بالتبذير وسوء الإستغلال "اللارشادة في تسيير الأموال العمومية" وهذا راجع بمجموعة من الأسباب كإعتمادها على التسيير التقليدي للأموال العمومية، وعدم ضبط تكلفة المشاريع العمومية ومدتها بدقة مما يؤدي إلى الإختلاسات، عدم فعالية الرقابة المالية أو إنعدامها في حالات كثيرة، البجوحة المالية التي عاشتها الجزائر والتي شجعت على الإسراف والتبذير، وإنعدام المشاركة الجماهيرية في تسيير الأموال العمومية.

➤ بن عزة محمد " **ترشيد الإنفاق العام بإتباع المنهج الإنضباط بالأهداف -دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009** "، رسالة مقدمة لنيل متطلبات شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العمومية أبي بكر بلقايد، تلمسان 2009-2010.

ولقد تم التركيز في هذه الدراسة على الإشكالية التالية ما مدى رشادة سياسة الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الإقتصادية والإجتماعية في الجزائر؟ وتم الوصول إلى نتائج نظرية أهمها تعتبر النفقات العامة وسيلة مهمة تستعملها الدولة للقيام بوظائفها على أحسن حال وتحقيق أهدافها، ومن خلالها يتم التأثير على متغيرات النشاط الإقتصادي، ظاهرة الإزدياد النفقات العامة تعتبر إحدى السمات المميزة للمالية العامة في الدول المتقدمة والنامية في حد سواء، وإن كانت في هذه الزيادة تختلف شدة وطأتها من دولة الأخرى، وتعود أسبابها حقيقية وأخرى ظاهرية.

## ✓ عرض خطة البحث:

للإجابة على الإشكالية الرئيسية وإختيار صحة الفرضيات إرتأينا تقسيم بحثنا إلى ثلاث فصول تسبقها المقدمة وتليها الخاتمة تحتوي على النتائج العامة للبحث والتوصيات.

● **الفصل الأول: " النفقات العمومية وآليات ترشيدها":** خصص هذا الفصل لدراسة الجانب النظري للنفقات العامة حيث تطرق البحث الأول الإطار النظري للنفقات العمومية، والمبحث الثاني ظاهرة تزايد النفقات العامة وأثارها ، أما البحث الثالث أساسيات ترشيد النفقات العامة.

● **الفصل الثاني: " الرقابة المالية على النفقات العمومية في الجزائر:** تناولنا في هذا الفصل ثلاث مباحث كالتالي: المبحث الأول المدخل العام للرقابة المالية، أما البحث الثاني أنواع الرقابة المالية، أما المبحث الثالث المقومات الأساسية لنظام الرقابة المالية والأعوان المكلفون بالرقابة.

● **الفصل الثالث: "أثر الرقابة القضائية على تطور النفقات العمومية "**، تطرق هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، المبحث الأول نتائج الرقابة القضائية وفعاليتها، المبحث الثاني تقييم الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة، المبحث الثالث: دراسة تحليلية لتطور النفقات العامة في الجزائر.

## الفصل الأول

### النفقات العمومية و آليات ترشيدها

- المبحث الأول: الإطار النظري للنفقات العامة.
- المبحث الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العامة وآثارها.
- المبحث الثالث: أساسيات ترشيد النفقات العامة.

### تمهيد الفصل:

تعتبر النفقة العامة من أهم الأدوات التي تلجأ إليها الدولة في نوعية مساراتها ومجالاتها الاقتصادية منها والاجتماعية، مما جعلها تخضع إلى مجموعة من الضوابط والمحددات والتقسيمات لضمان مدى تحقيق الأهداف المسطرة والحاجات العامة مع تطور الزمن، بالإضافة إلى تأثيرها بعدة عوامل تؤدي إلى زيادتها زيادة ظاهرية وزيادة حقيقية.

ازدادت النفقات العامة وتطور مع تطور دور الدولة في الفكر الاقتصادي التي خرجت من دورها الحيادي لتصبح مسؤولة على التوازن الاقتصادي والاجتماعي، مما جعل النفقات العامة أحد أهم الأدوات السياسية المالية في الوقت الراهن وأداة مهمة في يد الدولة للقيام بوظائفها في أحسن الظروف لتحقيق أهدافها المسطرة والمحافظة وضمان أكبر فعالية لأدائها الاقتصادي.

إن سياسة ترشيد النفقات العامة وسيلة هامة لتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد والعمل على تحقيق أهم الأهداف الاقتصادية وأداة لتجنب التقلبات الاقتصادية في ظل الأزمات التي يمكن أن تواجهها الدولة وهناك العديد من الدواعي والمبررات التي تجعل الحكومات تفكر في ترشيد إنفاقها وتتخذ في سبيل ذلك الإجراءات اللازمة منها: محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر والأشكال سوء استعمال السلطة، المال العام والاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.

وعلى هذا الأساس سيتم التطرق إلى هذا الفصل للمحاور التالية.

**المبحث الأول:** الإطار النظري للنفقات العامة.

**المبحث الثاني:** ظاهرة تزايد النفقات العامة وآثارها.

**المبحث الثالث:** أساسيات ترشيد النفقات العامة.

## المبحث الأول: الإطار النظري للنفقات العامة

لكي تتحقق الدولة أهداف المجتمع وإشباع حاجاته العامة تلجأ إلى الإنفاق العام والذي يعتبر الأداة المالية الرئيسية للدولة ، فأول عمل تقوم به الدولة هو تحقيق نفقاتها العامة بعد ذلك تقوم بتحديد مجموع إيراداتها في الإنفاق العام يعكس فعالية الحكومة و مدى تأثيرها على النشاط لإقتصادي.

### المطلب الأول: ماهية النفقات العامة

تعددت التعاريف النفقات العامة مع تزايد إتساع نطاق تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية، كونها تلعب دورا إيجابيا في تحديد أهداف الدولة، إذ لم يختلف الإقتصاديون في إعطاء مفهوم محدد للنفقة العامة بقدر ما اختلفوا في تأثيرها على النشاط الإقتصادي.

#### 1-تعريف النفقة العامة:

لا يوجد تعريف محدد للنفقات العامة و قد تطور تعريف النفقات العامة مع التطور دور الدولة ومن التعريفات الشائعة للنفقات العامة ما يلي:

- هي مبلغ من المال ( إقتصادي أو نقدي ) يصدر عن الدولة أو عن أي شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة العامة.<sup>1</sup>
- مبلغ نقدي يقوم بدفعة شخص عام من أجل إشباع حاجات عامة.
- هي تلك النفقة التي تقوم بإنفاقها جهة عامة، والجهة العامة يقصد بها أحد أشخاص القانون العام و الذي قد يكون الدولة أو إحدى هيئاتها والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة.<sup>2</sup>
- كم قابل للتقويم النقدي، يأمر بأنفاقها شخص من أشخاص القانون العام إشباعا لحاجة عامة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - خالد شحادة الخطيب ، أحمد زهير الشامية ، أسس المالية العامة ، الطبعة الثانية ، دار وائل للنشر و التوزيع ، عمان ، 2005 ، ص 53 .

<sup>2</sup> - محمد حصاونة ، المالية العامة ، الطبعة الأولى ، دار المناهج للنشر و التوزيع ، عمان ، 2014 ، ص 57

<sup>3</sup> - عمر يجاوي ، مساهمة في دراسة المالية العامة ، دار هومة للنشر و التوزيع ، القاهرة ، 2010 ، ص 52

2 - ضوابط وحدود النفقات العامة:

يخضع تحديد النفقات العامة للدولة لمجموعة من الأسس وضوابط التي يجب مراعاتها وعدم تجاوزها في سبيل الهدف المرجو منها وهو إشباع الحاجة العامة، بالإضافة إلى حدود تساهم في تحديد حجم الإنفاق المراد صرفه في الفترة المقبلة، ومن هذا المنطق سوف نتطرق إلى أهم ضوابط النفقات العامة وحدودها.

2-1- ضوابط النفقات العامة:

إن قيام الدولة ومختلف هيئاتها بصرف النفقات العامة يستدعي منها إحترام والتزام بعض الضوابط حتى يكون هذا الإنفاق محققا لإثارة المرجوة من إشباع الحاجات العامة، و هذه الضوابط يمكن إجمالها في ضرورة أن تستهدف هذه النفقات، مع إحكام الرقابة أثناء الإنفاق.

2-1-1- ضابط المنفعة:

يقصد بضابط المنفعة أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائما في ذهن القائمين به، تحقيق أكبر منفعة ممكنة، إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها، و بذلك فإن تدخل الدولة بالإنفاق العام في مجال معين دون منفعة تعود على الأفراد من هذه النفقة يعني أن هذا الإنفاق لا مبرر له.<sup>1</sup>

و هناك اتجاهات متعددة اهتمت بقياس المنفعة في النفقات العامة نورد منها ما يلي:<sup>2</sup>

أ. **الاتجاه الشخصي:** من خلال هذا الاتجاه يتم قياس المنفعة التي يدرها النفقات العامة من خلال إجراء عملية مقارنة بين الناتج الاجتماعي المتولد عن ممارسة الحكومة والناتج عندما يترك هذه النفقات في يد الخواص، و لكن يلاقي هذا الاتجاه بعض الصعوبات في إجراء هذه المقارنة.

ب. **الاتجاه الموضوعي:** وفق هذا الاتجاه الذي يقوم على أساس ملاحظة نسبة النمو في الدخل القومي ومقارنتها مع نسبة تزايد النفقات العامة، فإذا كان هناك تزايد في نسبة مساير لتزايد نسبة النفقات العامة، فإن هذا الإنفاق يعتبر ذو منفعة، و العكس إذا كان تزايد النفقات العامة ليس له أثر على نمو الاقتصادي فهذا يعتبر إنفاق في غير موضعه وليس له نفع على المجتمع.

<sup>1</sup> - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة للجدية للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 51.

<sup>2</sup> - نواز عبد الرحمان، المنجد عبد اللطيف الخنشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، عمان، 2005، ص 40.

## 2-2- ضابط الاقتصاد في النفقات العامة:

يعد ضابط الاقتصاد في النفقة العامة شرطاً ضرورياً لا بد منه ويقصد به التزام القائمين على عملية الإنفاق ( الدولة ومختلف هيئاتها ) بتجنب التبذير والإسراف حفاظاً على عدم ضياع المال العام، ويتوقف ذلك على فعالية الرقابة على كل بند من بنود النفقات العامة ويقف وراءها رأي العام بقظ الساهر على مصلحته العامة إلى جانب جهاز إداري كفاء وعند المسؤولية.

و في عبارة موجزة يعني هذا الضابط استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة، غير أن الاقتصاد في النفقات العامة لا يعني الحد أو التقليل منها، ولكنه يقصد به حسن التدبير وعدم الإسراف والتبذير، والسعي إلى تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة، في الدول المختلفة، مما يؤدي إلى ضياع الأموال العمومية، في أوجه غير مجدية، وهذا المتفشي خاصة في الدول المختلفة، مما يؤدي إلى ضعف ثقة المواطنين في الحكومة وبالتالي يؤدي بهم إلى التهرب من دفع الضرائب.

## 2-3- ضمانات التحقق من استمرار المنفعة والاقتصاد في الإنفاق العام ( تقنين النشاط والإنفاق للدولة وإحكام الرقابة على النفقات العامة ):

حتى يمكن التحقق من حصول ضابط المنفعة والاقتصاد في النفقات العامة يتوجب وضوح الجانب القانوني لإجراء النفقات العامة في كامل مراحلها، وتحديد صلاحيات كل السلطة في هذا المجال، كما يجب أن تكون النفقات العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في القوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.

هذا من جهة أما من جهة أخرى، يجب إحكام الرقابة على تنفيذ هذه النفقات العامة وعادة ما نأخذ ثلاثة أشكال وهي:<sup>1</sup>

أ. الرقابة الإدارية: تتم هذه الرقابة من طرف الرؤساء على رؤوسهم وكذلك من طرف وزارة المالية أو إحدى تنظيماته من خلال إجراء عمليات رقابية لكل الجهات التي تستعمل المال العام وتكون هذه الرقابة سابقة لتنفيذ النفقات.

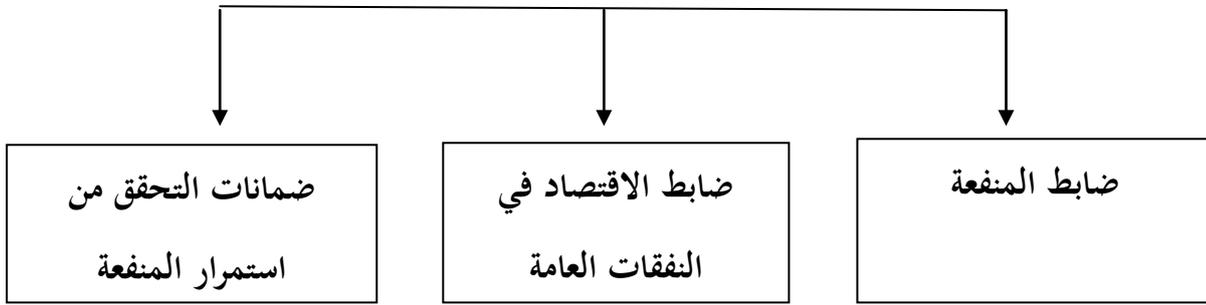
ب. الرقابة التشريعية (البرلمانية): والتي يتولاها البرلمان من خلال متابعة تنفيذ الإعتمادات المقررة في الميزانية العامة، وإيفاد لجان للمراقبة على أرض الواقع، كما له الحق في استجواب الوزراء على عملية الإنجاز.

<sup>1</sup> - عادل أحمد حشيش، "أساسيات المالية العامة - مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام -"، دار النهضة العربية للطباعة والنشر لبنان، 1992، ص 85.

ت. المراقبة المحاسبية (المستقلة): تتولى هذه الرقابة من جهات مستقلة غير خاضعة لأي جهة ومتخصصة وذات الصلاحيات واسعة في التدقيق والرقابة على تنفيذ النفقات العامة وفق ما تنص عليه القوانين المعتمدة للعملية المالية في الدولة والتأكد على ضرورة الاحترام قواعد التنفيذ، ويعتبر هذا النوع من الرقابة اللاحقة أكثر فعالية بحيث تقدم تقرير السنوي حول الوضعية ويوجه للجهات المختصة لتطبيق القوانين على جهات المخالفة.

**الشكل ( 1.1 ضوابط النفقات العامة**

ضوابط الانفاق العام



المصدر: من إعداد الطالبة بالاعتماد على ما سبق

### 3- حدود النفقات العامة:

تعود أهمية النفقات العامة باعتبارها الوسيلة الأساسية ضمن السياسة المالية التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في الميادين المختلفة، أي أن النفقات العامة ترسم حدود نشاط الدولة الاقتصادي والاجتماعي، لذلك فهي تتسع عندما يزداد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتضيق عندما ينحصر هذا الدور وتمثل فيما يلي:

**3-1- الفلسفة السياسية للنظام الاقتصادي:** إن فلسفة السياسة للمجتمع والدولة هي التي تحدد النظام الاقتصادي وعلى الرغم من أن هناك عدة أنماط لإدارة الاقتصاد الوطني إلا أن جميع هذه الأنماط تندرج ضمن الأشكال الرئيسية للدولة ( الدولة الحارسة، الدولة المتدخلية، الدولة المنتجة ).

**3-2- مستوى النشاط الاقتصادي:** تتميز كثير من الدراسات التطبيقية منذ بداية القرن العشرين خصوصا في الدول الرأسمالية المتقدمة إلى وجود علاقة ارتباط بين مستوى النشاط الاقتصادي وحجم النفقات العامة، وهكذا أصبح المسلم به الفكر المالي الحديث اتجاه الإنفاق العام نحو تزايد بشكل مطرد مع التطور الاقتصادي للمجتمع إلا أنه من السهل تبين أسباب هذه العلاقة من خلال انعكاس المتغيرات الاقتصادية الأساسية على مستوى النفقات العامة، ذلك أنه كلما تحسن مستوى النشاط الاقتصادي وارتفع مستوى الدخل زادت قدرة الدولة على تحصيل الضرائب وهي مصدر الإنفاق العام الرئيسي مما يتيح الفرصة لمزيد من النفقات كلما زاد الدخل القومي، كذلك فإن تقدم الاقتصاد يحمل في طابعه المزيد من الحاجات الخاصة والعامة التي يجب توفيرها وإشباعها.<sup>1</sup>

**3-3- المقدرة المالية للدولة:** وتعتبر المقدرة المالية للدولة العنصر المهم في تحديد مقدار الإنفاق الواجب صرفه، فهي بمثابة السيولة المالية المتاحة التي تحدد مبلغ الإعتمادات المالية الواجب تخصيصه لعملية الإنفاق العام خلال الفترة المقبلة.

❖ **المقدرة التكاليفية:** يقصد بالمقدرة التكاليفية للاقتصاد القومي قدرة الاقتصاد على تحمل الأعباء الضريبية دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو المقدرة الإنتاجية القومية ( المستوى الكلي)، ويتوقف على مستوى الدخل وطرق استخدامه.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - محمد البناء، " اقتصاديات المالية العامة "، دار الجامعية، الجزائر، 2009، ص 275.

<sup>2</sup> - ناصر مراد، " فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق "، دار هومة للنشر، 2003، ص 27.

❖ **المقدرة الإقتراضية:** وتتعلق بمدى قدرة الدولة على اللجوء إلى الإقراض العام، وهذا يرتبط بالقدرة التسديدية والسمعة على مستوى الأسواق المالية، وعموما فإن قدرة الدولة على الاقتراض تزداد كلما استطاعت تعبئة الادخار وعلى مدى الدوافع للاستثمار.

### المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العامة

تتخذ النفقات العامة صور متعددة ومتنوعة، ويزداد هذا التنوع بتزايد وظائف الدولة وتزايد مظاهر تدخلها في الحياة العامة للمجتمع، وبما أن الأنواع المتعددة للنفقات العامة تختلف فيما بينها سواء من ناحية مضمونها أو من ناحية أثارها الاقتصادية ونتائجها المالية، فقد وضع علماء المالية العامة تقسيمات متعددة للنفقات العامة نذكر أهمها:

#### **1- التقسيمات العلمية للنفقات العامة:**

إن التقسيم العلمي للنفقات العامة ضرورة أساسية لكل من يهتم بمالية الدولة وصولاً لمعرفة التفاصيل الجزئية، ويعتمد هذا التقسيم على التكرار، فيمكن تقسيم النفقات إلى:

1-1 **تقسم النفقات حسب انتظامه:** نميز وفق هذا التقسيم بين نفقات عامة عادية، ونفقات عامة غير عادية.

✓ **النفقات العامة العادية:** وهي تلك النفقات التي تنفق بشكل دوري ومنتظم سنويا دون أن يعني هذا الانتظام والتكرار ثبات مقدار النفقة أو تكرارها بالحجم ذاته، ومثالها الرواتب والأجور.<sup>1</sup>

✓ **النفقات العامة الغير العادية:** وهي تلك النفقات التي لا تجدد بصورة دورية بل يغلب عليها الطابع العرضي وغير المتوقع أي أنها تلك النفقات التي تظهر الحاجة إليها في اللحظات الغير المتوقعة وبالتالي لا يمكن توقع حجمها كالنفقات الحربية ونفقات الكوارث الطبيعية.<sup>2</sup>

1-2 **تقسم النفقات حسب نطاق سريانها:** تقسم النفقات حسب نطاق سريانها إلى نفقات محلية وأخرى مركزية.<sup>3</sup>

● **النفقات المحلية:** فهي التي تخص مدينة أو منطقة معينة مثل تقديم الخدمات للبلدية وتبليط الشوارع ومد شبكات الماء والكهرباء ويتولى أمر إنفاقها السلطة المحلية.

<sup>1</sup> - محمد حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، "مبادئ المالية العامة"، الطبعة الأولى، دار مسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الأردن، 2007، ص 137.

<sup>2</sup> - عادل فليح العلي، "المالية العامة للقانون المالي والضريبي"، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2009، ص 74.

<sup>3</sup> - سعيد محمد العبيدي، "اقتصاديات المالية العامة"، دار دجلة ناشرون وموزعون، عمان - الأردن، الطبعة الأولى، 2011، ص 13.

● **النفقات المركزية:** وهي التي تخص كيان الدولة وجميع أقاليمها مثل نفقات الدفاع والأمن وإنجاز المشاريع الاقتصادية والإستراتيجية ويتولى أمر إنفاقها السلطة المركزية.

**1-3- تقسيم النفقات تبعاً لأثارها في الاقتصاد القومي:** تقسم النفقات تبعاً لأثاره في الاقتصاد القومي إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية<sup>1</sup>.

❖ **النفقات الحقيقية:** وتشمل جميع النفقات التي تؤدي بصفة مباشرة إلى زيادة الناتج القومي، وهي نفقات تتميز بأنها تتم بمقابل يتمثل في السلع والخدمات، نجد منها رواتب وأجور موظفي الدولة، النفقات التعليمية والصحية والنفقات المشروعات الإنتاجية، ويمكن أثرها على الدخل القومي في كون هذه النفقات تخلق زيادة في الطلب الفعال من جانب الدولة تؤثر على حجم الناتج من حيث الكم والنوع.

❖ **النفقات التحويلية:** وهي النفقات التي من شأنها نقل القوى الشرائية من فئة اجتماعية لأخرى دون أن تزيد في الدخل القومي، وتتم عادة دون أي مقابل والهدف الأساسي منها هو إعادة توزيع الدخل وتقليل التفاوت الاجتماعي.

يوجد معايير للتفريق بين النفقات التحويلية والنفقات الحقيقية وهي:<sup>2</sup>

● **معيار المقابل المباشر:** ويقصد بالمقابل المباشر ما تحصل عليه الدولة سواء من أموال مادية أو خدمات إلقاء إنفاقها العام، وبناء على ذلك تعتبر كل نفقة عامة نفقة حقيقية إذا كان لها مقابل مباشر تحصل عليه الدولة، وتكون نفقة تحويلية إذا تمت بدون مقابل وعلي هذا الأساس لا يمكن اعتبار الخدمات التعليمية والصحية نفقات تحويلية، بل هي نفقات حقيقية بغض النظر عن كونها ممنوحة مجاناً ولم تقدم بدون مقابل، بل إن المقابل كان عبارة عن خدمات موردين، ومقاولين الذين قاموا بعمليات إنشاء المرافق الصحية والتعليمية، وكذا خدمات القائمين على هذه المرافق من معلمين وأطباء وأخصائيين.

● **معيار الزيادة المباشرة في الناتج القومي:** تعتبر النفقات العامة حقيقية إذا ساهمت في توليد ناتج جديد ودخول إضافية في المجتمع بصورة مباشرة كنفقات الاستثمارات العممة مثلاً، أما النفقات التحويلية فهي النفقات التي لا يستخدم فيها جزء من موارد الاقتصاد وتقتصر على إعانات المرضى والبطالة والتقاعد وبالتالي لا تؤدي إلى زيادة مباشرة في الدخل القومي.

<sup>1</sup> . نوزاد عبد الرحمان الهبتي، منجد عبد اللطيف الخنشالي، " المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 37.

<sup>2</sup> . محمد حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، " المبادئ المالية العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 142.

● معيار يعتمد على من يقوم باستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع: حسب هذا المعيار فإن النفقات الحقيقية تتولى الدولة كشخص عام استهلاكها بصفة مباشرة سواء باستهلاك المواد العينية أو باستخدام عوامل الإنتاج وتقديم مقابل لها في شكل أجور ورواتب وفوائد، أما النفقات التحويلية هي التي تؤدي إلى الاستهلاك الغير المباشر للمواد العينية وموارد الإنتاج من طرف الأفراد المستخدمين لها وليس من طرف الدولة.

1-4- تقسيم النفقات حسب أغراضها ووظائفها: هذا التصنيف من أحدث تقسيمات النفقات العامة وقد أستعمل لأول مرة في الولايات المتحدة ثم انتشر إلى بقية العالم، و يميز هذا التصنيف بين الوظائف المختلفة للدولة المعاصرة بواسطة نفقاتها العامة حيث تصنف النفقات العامة على أساس مجموعة من الوظائف الأساسية في شكل مصالح تابعة للدولة، ولهذا التصنيف مزايا متعددة حيث تسمح عملية التقييم إلى مجموعات متجانسة تهدف إلى غرض واحد وذلك بالإطلاع على أهداف النشاط المالي من طرف الجهات المعنية بالأمر سواء كانت هيئة التشريعية أو بقية الهيئات الأخرى.

إن عملية تقسيم النفقات العامة على أساس وظيفي تظهر أهميتها باعتبارها تسهل عملية المقارنة بين المتوقع والحقيقي لمختلف النشاطات لأن هذا التقسيم يستعمل الإعتمادات المالية قبل البدء في تنفيذ الميزانية ثم بعد التنفيذ في الحساب الختامي.

تختلف وظائف الدولة من دول لأخرى حسب النظام الاقتصادي المتبع رأسمالي كان أو اشتراكي ودرجة النمو الاقتصادي أو مدى تطور الدولة، ومن الوظائف الرئيسية للدولة ما يلي:

● **الوظيفة الاقتصادية:** وتشمل كل النفقات التي تهدف إلى التدخل في المجال الاقتصادي أو لها تأثير في الحياة الاقتصادية للدولة كالنفقات التي تهدف الاستثمارية في الميدان الصناعي أو الزراعي... إلخ.

● **الوظيفة الاجتماعية:** وهي التي تتعلق بالنفقات الصحية والضمان الاجتماعي والتعليم وغيرها ويغلب على هذه الوظائف النفقات التحويلية التي تمكن الدولة من مساعدة بعض الفئات الاجتماعية المحرومة.

● **الوظيفة الإدارية:** وهي أقدم الوظائف التي تظهر المهام التي تقوم بها الدولة في تشكيل وحدات إدارية وتضم هذه النفقات المخصصة للأمن الداخلي والخارجي والعدل والإدارة العامة... إلخ

كذلك يمكن الإشارة إلى تصنيف آخر وهو تصنيف ("R.MUSGRAVE") التقسيم الوظيفي للنفقات العامة بالنسبة للدولة حيث قسم وظائف السلطات العامة في قيامها بالنشاط المالي إلى ثلاث وظائف أساسية وهي:

- ✓ وظيفة تخصيص الموارد؛
- ✓ وظيفة تنظيم النشاط واستقراره؛
- ✓ وظيفة التوزيع العقلاني للدخول والثروات.

### 2- التقسيمات العلمية التطبيقية "للفقات العامة":

تختلف الدول في تقسيم نفقاتها تبعا لفلسفة الدولة من ناحية أو لظروفها التاريخية والإدارية من ناحية أخرى، ولقد أوردت أدبيات علم المالية العامة أصناف مختلفة لهذه التقسيمات طبقا لما جرى عليه العمل في الكثير من الدول، في هذه التقسيمات ما يلي:<sup>1</sup>

**1-2- التقسيمات الإدارية:** تعتبر الجهة الحكومية في هذا التقسيم المعيار في تصنيف وتبويب النفقات العامة وهو انعكاس للهيكل الإدارة للدولة، ويستهدف هذا التقسيم تبويب النفقات العامة إلى أجزاء مستقلة كل جزء خاص بوزارة معينة، أي تخصيص باب لكل وزارة، ثم يتم تقسيم هذه الأبواب إلى أقسام ويختلف عدد الأقسام من وزارة إلى أخرى تبعا لاختلاف الهيكل التنظيمي.

**2-2- التقسيم الوظيفي:** يقوم هذا التقسيم على أساس نوع الخدمة أو الوظيفة التي تؤديها الدولة، والتي ينفق المال العالم لأجلها، بصرف النظر عن جهة الإدارة التي تقوم به، وعلى هذا الأساس يتم تصنيف جميع النفقات العامة، وتبويبها في مجموعات متجانسة طبقا للخدمة العامة المتعلقة بوظائف الدولة، وفي هذا الاتجاه يمكن تقسيم النفقات العامة على وظائف الشؤون الخارجية والثقافية والتعليمية والشؤون الاجتماعية والشؤون الاقتصادية وهكذا.

**2-3- التقسيم الاقتصادي:** ويعتمد تقسيم النفقات تبعا لهذا النوع على طبيعة النفقة العامة الاقتصادية وأثارها في البنى المختلفة للاقتصاد القومي، وتقسم النفقات حسب علاقتها بالثورة القومية إلى النفقات رأسمالية ونفقات الجارية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> . ساجي فاطمة، "الاتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيده الإنفاق العام"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية،

تخصص "تسيير المالية العامة"، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص. ص: 51 - 52

<sup>2</sup> . سعيد محمد العبيدي، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص 63.

- **النفقات الرأسمالية:** هي النفقات الدولة المخصصة للحصول على المعدلات الرأسمالية والمصانع والمشاريع الإنتاجية وبناء السدود والمدارس والمستشفيات، هذه النفقات تساهم في زيادة رؤوس الأموال وزيادة الإنتاج القومي.
- **النفقات الجارية:** هي النفقات اللازمة لسير الجهاز الإداري للدولة وبقية المرافق العامة، مثل الرواتب والأجور هذه النفقات لا تساهم في تكوين رأسمال بل هي نفقات استهلاكية.

### 3- تقسيم النفقات العامة وفق المشروع الجزائري:

استنادا إلى القوانين رقم 17/84 / المؤرخ في 1984/07/07، المتعلق بقوانين المالية، يمكن تقسيم النفقات العامة إلى التسيير ونفقات التجهيز.<sup>1</sup>

**3-1- نفقات التسيير:** يقصد بالنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية والمكونة أساسا من أجور الموظفين، مصاريف صيانة البيانات الحكومية، معدات مكتب.. إلخ، ومنه لا يمكننا ملاحظة أي قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات للاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بعملية إنتاج أي سلعة حقيقية، وهذا النوع من النفقات موجهة أساسا لإهداء هياكل الدولة بما تحتاجه من أموال لتمكين من تسيير دواليب المجتمع على مختلف أوجهه، حيث توزع حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة وهي تتطابق إلى حد كبير مع دور الدولة المحايدة مادام أنها لا تهدف إلى تأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية كل تحدته من أثر غير مباشر لذلك تسمى أيضا بالنفقات الاستهلاكية.

تتقسم النفقات التسيير للميزانية العامة في الجزائر إلى أربعة أبواب وعناوين، تجمع هذه الأبواب في قسمين:

الأول يتمثل في ميزانية الأعباء المشتركة التي تحتوي على الباب الأول والثاني البابين الثالث والرابع، أما القسم الثاني فهو ميزانية الحكومة الموزعة أو الوزارية المتكونة من الباب الثالث والرابع أي أن الباب الثالث والرابع يتواجدان في نفقات كل الوزارات.

وتظهر نفقات التسيير في الميزانية الدولة في الجدول (ب) الملحق بقانون المالية لكل سنة، ويحتوي الجدول على:

◀ نفقات موزعة حسب الدوائر الوزارية؛

◀ نفقات غير موزعة "أعباء مشتركة".

<sup>1</sup>. محمد عباس محرز، "اقتصاديات المالية العامة"، ديون المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص. ص: 66 - 67.

و تندرج تحت هاذين القسمين أبواب الأربعة وهي:<sup>1</sup>

- ◀ أعباء الدين العمومي
- ◀ مخصصات السلطات العمومية.
- ◀ النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- ◀ التدخلات العمومية.

**3-2-2- نفقات التجهيز:** وهي النفقات تتعلق بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى الاقتصادية، الإدارية والاجتماعية، تهدف الدولة من خلالها إلى تكوين رؤوس الأموال بقصد تسمية الثروة الوطنية، توزع حسب المخطط الإنمائي السنوي، وتجد عدة تصنيفات لنفقات التجهيز منها:<sup>2</sup>

**3-2-1- التصنيف الاقتصادي:** وتصنف فيه نفقات التجهيز إلى ثلاثة أبواب وهي:<sup>3</sup>

- ◀ الاستثمارات الممنوحة من طرف الدولة.
- ◀ إعانات الاستثمار الممنوحة من طرف الدولة.
- ◀ النفقات الأخرى برأس المال.

على أساس هذا التصنيف ترد نفقات التجهيز العمومي للدولة في جدول ( ج ) من ميزانية الدولة لكل سنة ضمن قسمين، نفقات الاستثمار و نفقات رأس المال، حيث تكون موزعة حسب مختلف القطاعات الاقتصادية وتسجل على شكل وخص برنامج وتنفذ بإعتمادات الدفع.

● **النفقات الاستثمار:** تتكون من مختلف المشاريع التي تتولى الدولة تحويلها والتي تتحد من خلال برنامج الحكومة، تأتي هاته المشاريع في شكل برامج إنمائية توزع حسب جدول ( ج ) من قانون المالية على عشر (10) قطاعات ( الصناعية التحويلية، الطاقة والمناجم، الفلاحة والري، الخدمات المنتجة، منشآت الأساسية الاقتصادية والإدارية، التربية والتكوين، المنشآت الأساسية والاجتماعية والثقافية، السكن، مواضيع مختلفة، المخططات البلدية للتنمية).

● **العمليات برأس المال:** وتمثل في:

✓ تخفيض نسب الفوائد؛

<sup>1</sup> - المادة 24 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بالقوانين المالية.

<sup>2</sup> - ساجي فاطمة، "الإتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد الإنفاق العام"، مرجع سبق ذكره ص. 53-55.

<sup>3</sup> - المادة 35 من القانون رقم 17/84 ..

- ✓ الإعانات وتبعات التهيئة العمرانية ؛
- ✓ التخصيصات لمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومراكز البحث والتنمية؛
- ✓ الاحتياطات المخصصة للمناطق الواجب ترقيتها؛
- ✓ نفقات برأسمال؛
- ✓ احتياطي لنفقات غير متوقعة؛
- ✓ صندوق دعم الاستثمار.

### 3-2-2- تصنيف نفقات التجهيز حسب تسييرها: يمكن تصنيف نفقات التجهيز

العمومي إلى (03) أصناف حسب الجهة المكلفة بتسييرها.

➤ **البرامج القطاعية الممركزة:** تتعلق بالعمليات المسجلة باسم الإدارات المركزية "الوزارات" أو المؤسسات العمومية تحت وصايتهم وكذا المؤسسات التي تتمتع باستغلال المالي والإدارات المتخصصة

➤ **البرامج المركزية غير ممركزة:** تتعلق بالبرامج التجهيز المسجلة باسم الوالي.

➤ **مخططات البلدية للتنمية:** بالنسبة للعمليات التي تخضع في تسييرها للبلديات، حيث يكون موضوع هذه البرامج الأعمال ذات الأولوية في التنمية ومنها على الخصوص التزويد بالماء الصالح للشرب والتطهير والطرق.

## المبحث الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العامة وآثارها.

ظاهرة التزايد النفقات العامة مع زيادة الدخل القومي من أهم الظواهر الاقتصادية التي جلبت اهتمام الاقتصاديين وأول من انتبه لهذه الظاهرة الاقتصادي الألماني WAGNER والذي قام بدراسة تطور النفقات العامة وتطور حجم الإنفاق القومي في العديد من الدول.<sup>1</sup>

### المطلب الأول: أسباب تزايد النفقات العامة.

لقد تزايد حجم النفقات العامة في الكثير من الدول وأدى إلى زيادة الأعباء المالية للأفراد كالضرائب والرسوم، لتغطية النفقات المتزايدة، هذا ولظاهرة ازدياد النفقات أسباب ظاهرية وأسباب حقيقية.

#### 1- الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة:

إن زيادة حجم النفقات العامة لا تعني بالضرورة زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة وهذا ما يعرف بالزيادة الظاهرية للنفقات العامة التي يترتب عليها زيادة في المنفعة بل تكون زيادة رقمية فقط لا تعكس أي زيادة في حجم الخدمات العامة وتحسين مستواها و يمكن حصر أسباب هذه الزيادة فيما يلي:

1-1- **تدهور قيمة النقود:** إن تدهور قيمة النقود أي انخفاض قدرتها الشرائية يؤدي إلى نقص كمية السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بواسطة عدد معين من الوحدات النقدية مقارنة بالكمية التي يمكن الحصول عليها قبل هذا التدهور، ويترجم تدهور قيمة النقود في ارتفاع المستوى العام للأسعار وفي الواقع أن مختلف العملات النقدية تعرضت إلى تدهور في قيمتها خلال التطور التاريخي وإن كانت نسبة هذا التدهور تختلف من عملية إلى أخرى.

ويعني تدهور قيمة النقود أن زيادة النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها، أي لا ينتج عنها زيادة في النفقات الحقيقية للنفق المحقق من هذه النفقات أو بمعنى آخر أن زيادة في النفقات العامة قد تعود إلى ارتفاع الأسعار لا إلى زيادة في كمية السلع والخدمات التي تشتريها أو أنتجتها النفقات العامة، ويعد تدهور قيمة النقود السبب الرئيسي في الزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث.<sup>2</sup>

1-2- **التغيير في القواعد المالية:** أي اختلاف الطرق المحاسبية المتبعة في تسجيل النفقات العامة في الميزانية فقديمًا كان مبدأ الإيرادات الصافية هو مبدأ السائد بمعنى أن يخصم من حصيله

<sup>1</sup> - محمد حسين الوادي - زكريا أحمد " مبادئ المالية العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 123.

<sup>2</sup> - قدي عبد المجيد، " مدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية "، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 186.

الإيرادات الضرائب تكاليف جبايتها، فلا يظهر في هذه الميزانية إلا الإيراد الصافي للضرائب، وفي ذلك تسجيل النفقات العامة بأقل ما أنفق في الواقع، أما العصر الحديث فتظهر الميزانية كافة أنواع المصروفات وكافة الإيرادات، والزيادة هنا زيادة ظاهرية وليست حقيقية وترجع إلى اختلاف في قيد النفقات العامة في الميزانية.<sup>1</sup>

1-3- اتساع إقليم الدولة وزيادة عدد السكان: وقد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة زيادة مساحة إقليم الدولة وعدد سكانها، ومثال على ذلك قيام الدولة باحتلال دولة أخرى أو إستراد جزء من إقليمها، ويترتب على هذه الزيادة بطبيعة الحال الزيادة في حجم الإنفاق العام إلا أنها زيادة ظاهرية نظرا لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على السكان دون مقابل فعلي.

ومن واضح أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة في هذه الحالات إذا تأثر بالزيادة فإنها تكون حقيقية، أما إذا تزايد الإنفاق تحت تأثير التوسع الكامل في مساحة الدولة أو زيادة عدد السكان دون أن يمس السكان الأصليين ففي هذه الحالة تكون زيادة في النفقات العامة مجرد زيادة ظاهرية.

## 2- الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

الأسباب الحقيقية هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة المنفعة الفعلية التي تحصل عليها الدولة من حجم البضائع والخدمات من أجل تحقيق لأهدافها وزيادة كمية الخدمات والبضائع التي تؤدي بالتالي إلى ارتفاع متوسط نصيب الفرد في هذه الخدمات. وهناك عدة أسباب تؤدي إلى الزيادة الحقيقية في النفقات العامة منها:

1-2- الأسباب السياسية: نظرا للتطور الفكري السياسي وتشعبه وما صاحب ذلك من ضرورة مواكبة هذا الاتجاه بزيادة الإعتمادات المالية للتكفل بالسير الحسن للمصالح السياسية ومن أهم هذه الأسباب ما يلي:<sup>2</sup>

➤ النمو الوعي السياسي: لقد أدى نمو الوعي السياسي وزيادة عدد الأحزاب رغبة في تلبية رغبات الشعوب في المجالس السياسية والدعوة للمشاركة الشعبية في صناعة القرار السياسي والاجتماعي.

<sup>1</sup> . عبد الكريم صادق بركات، الاقتصاد المالي، الدار الجامعية الإسكندرية - مصر 1987، ص 260.

<sup>2</sup> - بن عزة محمد، " ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف"، دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال فترة 1990-2009" رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان 2009 . ص 45، 2010.

➤ **زيادة العمل الدبلوماسي:** نظرا لتطور العلاقات الدولية ذات المصالح الاقتصادية والسياسية والرغبة في توسيع الدور وزادت أهمية التمثيل الدبلوماسي بالإضافة إلى طلبات العضوية، وفي المنظمات الدولية كل هذا كان وراء تخصيص جزء من النفقات العامة في إطار الميزانية العامة للتكفل بهذه الاحتياجات وشهد هذا النوع من النفقات العامة تنامي ملحوظ مع زيادة درجة انفتاح الدولة على الخارج.

➤ **التعاون والتضامن الدولي:** بسبب توطد العلاقات سياسية والدولية التي كانت وراء ضرورة التعاون والتضامن بين الدول في حال الكوارث والأزمات من خلال تقديم الإعانات والمساعدات، فكان لزاما تخصيص جزء من النفقات لهذا الغرض مما كان وراء تزايد النفقات العامة.

2-2- الأسباب الاقتصادية: أهم العوامل الاقتصادية التي تؤدي إلى زيادة النفقات العامة يمكن توضيحها فيما يلي:<sup>1</sup>

➤ **زيادة الدخل القومي:** إن زيادة الدخل القومي يمكن الدولة من زيادة ما تقتطعه من هذا الدخل في صورة تكاليف وأعباء في صورة تكاليف وأعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها بغض النظر عن تزايد وتنوع الضرائب المفروضة أو ارتفاع معدلاتها وما يجب الإشارة إليه أن زيادة الإيرادات العامة للدولة على زيادة حجم النفقات العامة في الأوجه المختلفة.

➤ **التوسع في إنجاز المشاريع الاقتصادية:** إن التوسع في إنجاز المشاريع العامة الاقتصادية يؤدي إلى زيادة النفقات العامة والهدف من تلك المشاريع إما الحصول على الموارد للخرينة العمومية أو تحقيقي التنمية الاقتصادية ومكافحة سياسات الاحتكار وبصفة عامة توجيه الشأن الاقتصادي وجهة محددة حسب الإيديولوجية السائدة في الدولة.

➤ **الكساد:** يعتبر الكساد بكل آثاره السلبية العامل الاقتصادي الذي يلزم الدولة بتقرير زيارة في حجم النفقات العامة وهذا للرفع من مستوى الطلب الكلي الفعلي إلى المستوى الذي يسمح بتحقيق التشغيل الكامل لليد العاملة بالتناسب مع حجم الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.

➤ **زيادة المنافسة الاقتصادية الدولية:** إن المنافسة الاقتصادية الدولية مهما كانت أسبابها تؤدي إلى الزيادة في النفقات العامة إما في صورة إعانات اقتصادية للمشاريع الوطنية لتشجيعها

<sup>1</sup> - سعيد محمد العبيدي "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سبق ذكره ص 82.

على التصدير لتمكين المشاريع الوطنية من المواجهة والصمود من ناحية الجودة في وجه المنافسة الأجنبية داخل الأسواق الوطنية.<sup>1</sup>

2-3- الأسباب الاجتماعية: إن عوامل الاجتماعية أيضا من أسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة، حيث أن تطور الحاصل في العلوم المعرفة والاتصالات بين أفراد المجتمع أدى إلى زيادة الوعي الثقافي، الاجتماعي والوعي السياسي لدى المجتمع ككل.

إن وعي أفراد المجتمع باحتياجهم اللازمة التي على الدولة إشباعها لتحقيق العدالة الاجتماعية في النفقات العامة، إشباع الحاجات وإنشاء المصالح العامة لتقديم الخدمات وتوفير السلع الأساسية كدعم للدخول وإعادة التوزيع الدخل والثروة لإزالة الطبقة الاجتماعية زاد من مطالبهم وتوفير هذه المطالب زاد في حجم النفقات العامة للدولة.

على غرار النمو الاجتماعي وأثره في زيادة حجم النفقات العامة، كانت زيادة عدد السكان واتساع المدن أسباب اجتماعية أخرى أدت إلى توسع في حجم الحاجات الجماعية الأساسية اللازمة للدولة وإشباعها كتوصيل خدمة الكهرباء، الماء، الاتصالات وفتح طرق والجسور والمواصلات والتي ساهمت بدورها في توسيع وزيادة حجم النفقات العامة.<sup>2</sup>

2-4- الأسباب الإدارية: يؤدي إشباع نشاطات الدولة وتعدد ووظائفها، نتيجة لتطور سياسة الدولة في المجالات الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية لإنشاء العديد من الوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية للقيام بالخدمات المطلوبة، ويسبب ذلك زيادة في عدد الوظائف والموظفين في جهاز، ويؤدي إلى زيادة كبيرة في النفقات العامة.<sup>3</sup>

2-5- الأسباب المالية: وتتركز أهم الأسباب المالية في عنصرين رئيسين هما:

- **سهولة الاقتراض داخليا:** تلجأ الدولة على المستوى الداخلي إلى إصدار سندات للاكتتاب للأفراد والمؤسسات مقابل امتيازات محددة مما يسمح لها بتجميع المدخرات وتوفير التمويل المناسب لتوسيع نفقاتها.

- **سهولة الاقتراض خارجيا:** فمع وجود مؤسسات دولية كصندوق النقد الدولي والبنك العالمي يسمح للدولة بطلب القروض تكون في الغالب موجهة لتمويل الخطط ومشاريع التنمية لصالح الاقتصاد المحلي.

<sup>1</sup> - محمد عباس محرز "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سبق ذكره ص 94.

<sup>2</sup> - سمير صلاح الدين حمدي، "المالية العامة"، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان 2015 - ص 73

<sup>3</sup> - محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع، عمان - الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص 324

2-6- الأسباب العسكرية: نمو النفقات العسكرية يشكل عاملا رئيسيا لازدياد النفقات لعامة في العصر الحديث، فقد أصبح الإنفاق العسكري يشكل حدود 10-15% في الدول المتقدمة ويتجاوز 30% من الناتج القومي أن يتصاعد هذا النوع من النفقات العامة وقد أدى هذا إصدارات صندوق النقد العربي حيث تشير إلى نسبة تخصيصات النفقات العامة لأغراض الأمن والدفاع تصل إلى 25% من إجمالي النفقات العامة للدولة العربية لعام 2001 والبالغة حوالي 209 مليار دولار.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: آثار النفقات العامة.

تحدث النفقات العامة آثار متعددة في مختلف الميادين والمجالات وعلية يكون أثر النفقات العامة في بداية أولي وآني في تأثيره على المتغيرات الاقتصادية في مراحله الأولى وهذا ما يمكن أن يصنف بالآثار المباشر للنفقات العامة وبعد فترة زمنية معينة تتفاعل هذه الآثار لتولد تأثير غير مباشر بفعل تفاعل الأثر المضاعف والأثر المعجل للإنفاق الاستثماري.

#### 1- الآثار المباشرة للنفقات العامة:

هي تلك الآثار التي تحدثها النفقات العامة بصورة فورية وأولية، وتتوقف الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على عوامل عدة تتمثل في طبيعة هذه النفقات والهدف الذي ترمي إلى تحقيقه علاوة على الحالة الاقتصادية السائدة.<sup>2</sup>

و لتوضيح الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة سوف نتطرق للنقاط التالية:

1-1- أثر النفقات العامة على الناتج الوطني: الإنتاج الوطني هو مجموع السلع والخدمات المنتجة في فترة زمنية تقدر بنسبة في دولة ما، ولزيادة هذا الإنتاج يتخذ الإنفاق عدة أشكال مثال نفقات التعليم، الصحة، مساعدة المستثمرين بمنحهم امتيازات مختلفة إذا كان هذا الإنفاق الاستثماري يرفع من الإنتاج الوطني، فإن هذا لا يعني أن النفقات الجارية عديمة الجدوى الاقتصادية، لأنه دون هذه النفقات لا يمكن النهوض بالاقتصاد فأثر نفقات الدفاع والأمن يظهر في توفير الأمن الضروري لممارسة الأنشطة الاقتصادية، ويمكن للنفقات الدفاع أن تكون منتجة وذلك من خلال استخدام التكنولوجيا العسكرية في الأغراض السلمية.

1-2- أثر النفقات العامة على توزيع الدخل الوطني: تحقيقا لمبدأ العدالة الاجتماعية تقوم الدولة بواسطة النفقات العامة، بتوزيع المداخيل على كافة الأفراد سواء في إطار النفقات الحقيقية

<sup>1</sup> - نوزاد عبد الرحمان الهيتي، منجد عبد اللطيف الحنشالي، " المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص 60.

<sup>2</sup> - بلس شاش بشير، " المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، 2007، ص 69.

أو التحويلية، فالدولة تنفق الأموال على الطبقة العاملة من خلال الأجور والرواتب لكن هذا غير كاف لذلك تظهر النفقات التحويلية الاجتماعية لتحقيق الفوارق بين أفراد خاصة الطبقة الفقيرة.

غير أن توزيع المداخيل يتوقف على الثراء الوطني، فإن كان اقتصاد الدولة قويا تزداد الضريبة ومداخيل الأملاك الوطنية، وفي حالة الركود الاقتصادي والافتقار إلى الموارد الطبيعية تقل الإيرادات الدولة مما ينعكس سلبا على دخل الأفراد.

**1-3- أثر النفقات العامة على الاستهلاك:** تؤثر النفقات العامة بصورة مباشرة فيما يتعلق بنفقات الاستهلاك الحكومي أو من خلال ما توزعه الدولة على الأفراد في صورة مرتبات أو جور، ففي الحالة الأولى تشتري الدولة هذه السلع وتقدمها للمجتمع مثل وجبات الطلبة، والتوسع في الخدمات الصحية والتعليمية، أما في الحالة الثانية فيتحدد حجم الاستهلاك بما تدفعه الدولة من أجور ومرتبات لعمالها، وبطبيعة الحال الجزء الأكبر من هذه الدخول ينفق لإشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من سلع وخدمات غير أن طريقة توزيع النفقات العامة على مختلف القطاعات لها أثر هام على الاستهلاك فتخصيص مبالغ ضخمة لمرفق الدفاع أو الإنفاق في حالات الخارجية يقلل من حجم الاستهلاك لأن الأموال لا تؤدي بطبيعة الحال إلى خلق مناصب الشغل وزيادة إنتاج بصورة عامة مما يؤثر سلبا على مداخيل الأفراد و بالتالي على إقبالهم على السلع والخدمات.<sup>1</sup>

**1-4- أثر النفقات العامة على الأسعار:** لم يعد تحديد الأسعار مقتصرًا على السوق بفعل قوى العرض والطلب، حيث أصبحت للدولة مخيرة بين تدخلها التلقائي أو المطالب به في القطاعات معينة لتحديد المستوى العام للأسعار.<sup>2</sup>

إذا يتم ذلك مباشرة من خلال تدخل الدولة باستعمال الوسائل المتوفرة لديها في إطار برامجها الإنفاقية بواسطة رفع المنح والإعانات أو الإشراف المباشر على الإنتاج وكذا تطبيق السياسة الضريبية، النقدية والائتمانية بالإضافة إلى السياسة الأجرية، كما يمكنها التأثير على العوامل المحددة للأسعار أي العرض والطلب كتوجيه المستهلك والمنتج بواسطة الحملات الإعلانية.

<sup>1</sup> - أعمار بجايوي، "مساهمة في دراسة المالية العامة، النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2003، ص 85

<sup>2</sup> - عبد الكريم صادق بركات، "الاقتصاد المالي"، جامعة دمشق، سوريا، 1993، ص. ص: 334 . 335.

سعيها منها المحافظة على استقرار وفق وضعية الاقتصادية بتطبيق سياسة تهدف إلى حد من ارتفاع الأسعار في حالة التضخم، أو خفضها في حالة الانكماش والكساد.

1-5- أثر النفقات العامة على التشغيل: مما لا شك النفقات العامة دور رئيسي في تحقيق العمالة وزيادة التشغيل سواء بدعم القطاع الخاص، إقحامه في الحياة الاقتصادية وتطويره قصد امتصاص البطالة أو اللجوء إلى المشروعات العامة لنفس الغرض.<sup>1</sup>

"إن الإنفاق الحكومي على الاستثمار، الاستهلاك وصافي ما في حوزة الأفراد من أصول هي من أهم أنواع النفقات تأثير على حجم التوظيف، إذا أن العلاقة بين النفقات العامة وحجم التوظيف طردية، هذا ويؤثر الإنفاق الحكومي في التوظيف عن طريق زيادة أو نقص الطلب الفعال على السلع والخدمات مما يزيد في حجم التوظيف.<sup>2</sup>

لأنه في حالة الأخيرة عند استخدام الدولة للأفراد في مشروعاتها لا يعني أنها تخلق وظائف بل تعمل على تحويل الموارد وخاصة البشرية منها القطاع الخاص إلى القطاع العام نتيجة إغرائهم بالتحفيز الذي تمنحه.

### 2- الآثار غير المباشرة للنفقات العامة:

تنجلى الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك والإنتاج من خلال أثري المضاعف والمعجل أو ما يعرف على التوالي بالاستهلاك المولد والاستثمار المولد، زيادة على تأثيرها في إعادة توزيع الدخل الوطني.<sup>3</sup>

إذا تثر النفقات العامة بشكل مباشر وبشكل غير مباشر على الإنتاج بفعل اثر المضاعف، غير أنها تؤثر بشكل مباشر على الإنتاج وغير مباشر على الاستهلاك بفعل المعجل.

1-2- أثر النفقات العامة من خلال الأثر المضاعف: يعتبر كينز أول من أشار لمبدأ المضاعف إذا تعرف العلاقة بين الزيادة في الدخل الوطني والزيادة في استثمار بمضاعف الاستثمار، غير أن فكرة المضاعف وتحليل أثره حصريا بالاستثمار في الفكر الاقتصادي الحديث بل يمكن أن تتعداه إلى ظواهر اقتصادية أخرى كالاستهلاك أو النفقات العامة.<sup>4</sup>

1 - حمدي أحمد العناني "اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق -دراسة في اتجاهات الإصلاح المالي والاقتصادي الإطار النظري"، ص 186

2 - عبد المنعم فوزي، "المالية العامة والسياسة المالية"، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 1990، ص 59.

3 - باهر محمد عليم، "اقتصاديات المالية العامة"، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، 1998 ص 76.

4 - رفعت محبوب، "الطلب الفعلي"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 103، ص 106.

حيث عمد كينز لتحليل أثر الاستثمار على الاقتصاد الوطني ومن ثم الاستهلاك على اعتبار أن الزيادة في الإنفاق الاستثماري تؤدي في الدخل الوطني لا بمقدار الزيادة الأولية في الاستثمار بل بكميات مضاعفة تضاف إلى تلك الزيادة في الاستثمار، ما ينجر عنه زيادة النفقات الاستهلاكية.<sup>1</sup>

وتستمر الحلقة من خلال ما يعرف بدورة الدخل.

الإنتاج ← الدخل ← الاستهلاك ← الإنتاج

إن المضاعف بين النسبة الزيادة الإجمالية في الدخل والزيادة الأولية في النفقات يعطي بالعلاقة التالية:

$$M = \Delta Y / \Delta G = 1 / (1 - MPC)$$

حيث M تمثل مضاعف الاستثمار.

MPC : تمثل الميل الحدي للاستهلاك لدالة الاستهلاك الكلية

G : تمثل الإنفاق الحكومي

من ملاحظ أن المضاعف يرتبط طرديا بالميل الحدي للاستهلاك وعكسيا بالميل الحدي للادخار لأنه من الناحية النظرية<sup>2</sup> = الميل الحدي للاستهلاك + الميل الحدي للادخار = 1 وعليه الميل الحدي للادخار = 1 - الميل الحدي للاستهلاك فيصبح المضاعف كالتالي:

$$M = \Delta Y / \Delta G = 1 / MPC$$

حيث أن MPC : تمثل الميل الحدي للادخار لدالة الادخار الكلية.

**2-2- أثر النفقات العامة من خلال الأثر المعجل:** إذا كان اهتمام كينز قد أنصب على دراسة المبدأ المضاعف الذي يقيس عدد مرات تضاعف الدخل الوطني نتيجة الزيادة في الإنفاق الاستثماري فإن اهتمام كل من كلارك روبرنسون وهارود قد اتجه نحو مبدأ المعجل الذي يقيس عدد مرات تضاعف الاستثمار نتيجة زيادة الدخل الوطني.<sup>3</sup> يمكن شرح أثر المعجل انطلاقاً من المعادلة التالية:

$$K_t = V * Y_t$$

حيث أن:

<sup>1</sup> - رفعت محبوب، "الطلب الفعلي"، المرجع السابق ذكره، ص 108.

<sup>2</sup> - عبد الكريم صادق بركات، "الاقتصاد المالي"، مرجع سبق ذكره، ص 314.

<sup>3</sup> - مايكل ابد جان، "الاقتصاد الكلي بين النظرية والسياسة"، ترجمة والترجمة والتعريب - محمد إبراهيم المنصور، دار مريخ للنشر، الرياض، 1988، ص. ص: 462-457.

$K_t$ : مخزون رأس المال الضروري للحصول على مستوى معين من الإنتاج في الفترة  $t$

$Y_t$ : الناتج في الفترة  $t$

$V$ : المعجل وهو الكمية الثابتة، أي نسبة رأس المال إلى الناتج.

بغرض أن مستوى الناتج يرتفع في الفترة الموالية ( $t+1$ )، فإن مخزون رأس المال سيرتفع

كذلك وفق العلاقة التالية:

$$K_t = V * Y_{t-1}$$

وبالتالي التغيير في المخزون في رأس المال يعطي بالعلاقة التالية:

$$\Delta K = K_t - K_{t-1} = V * Y_t - V * Y_{t-1} = V * (Y_t - Y_{t-1}) = V * \Delta Y$$

وبما أن الاستثمار الصافي ماهو إلا التغيير في المخزون رأس المال فإن:

$$I_t = \Delta K_t = V * \Delta Y_t$$

فالزيادة في النفقات العامة تؤدي لارتفاع الدخل الوطني ومن ثم الزيادة الاستثمار قصد

استجابة للاستهلاك الإضافي.

غير أن الأثر المعجل يرتبط بتقديرات منتجي السلع الاستهلاكية اتجاه الطلب المتوقع

حيث ديمومته، أم أنه طلب مؤقت لا يقنعهم إلى زيادة حجم استثماراتهم، كما أنه يتوقف على

الأسلوب الفني للعملية الإنتاجية واختلافه من القطاع لأخر بالإضافة إلى مستوى القدرات

الإنتاجية ومدى توفرها، فضلا عن مخزون السلع الاستهلاكية فإذا توفر هذا المخزون حد من أثر

المعجل.

## المبحث الثالث: أساسيات ترشيد النفقات العامة

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى ماهية ترشيد النفقات العامة من خلال معالجة تعريفه، وسائله وأهدافه في المطلب الأول، بالإضافة إلى إبراز مختلف أدواته والمبادئ التي تساعد على تحقيقه في المطلب الثاني.

### المطلب الأول: ماهية ترشيد النفقات العامة

#### 1. مفهوم ترشيد الإنفاق العام

يقصد بترشيد النفقات العامة " العمل على زيادة النفقات العامة بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزامات الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبذير والإسراف إلى أدنى حد ممكن، لذا فإن النفقات العامة لا تقصد بالضغط ولكن تقصد بالحصول على إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من النفقات والإسراف يمكن تحديد نطاقها إذا زادت النفقات على مستوى أعلى بكثير عن موارد الدولة وانخفاض إنتاجية النفقات العامة إلى أدنى حد ممكن.<sup>1</sup>

- المقصود بترشيد النفقات العامة هو أن يتم توجيه النفقات توجيهها سليماً لتحقيق أهدافها على أحسن وجه ممكن والحيلولة دون إساءة استعمالها وتبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة.<sup>2</sup>
- يعرف ترشيد النفقات العامة على أنها التزام فعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع.

- و يقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تنفق مع تفضيلات أفراد المجتمع فالفعالية تتصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، وترتيب هذه الأفراد وفقاً لأهميتها النسبية بما ينفق، والمرحلة التي يمر بها المجتمع وبما يمكن الدولة تخصيص الموارد في اتجاه تحقيق هذه الأهداف، أما " الكفاءة " فيقصد بها تقنين العلاقة بين المدخلات والمخرجات وكفاءة البعدين هما:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - محمد عبد المنعم غفور، أحمد فريد مصطفى، " الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق "، مؤسسة شباب مصر 1999 ص 72

<sup>2</sup> - سمير صلاح الدين حمدي، " المالية العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 81.

<sup>3</sup> - حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان وآخرون، " مبادئ المالية العامة "، الدار الجامعة للنشر والتوزيع الإسكندرية 2003، ص. ص : 338 . 339.

◀ **الأول: كفاءة المخرجات:** وتعني تحقيق قدر أكبر من المخرجات بنفس القدر من المدخلات، وعلى هذا فهي تقاس بنسبة المخرجات الفعلية والمخرجات المتوقعة عند قدر معين من المدخلات.

◀ **الثاني: كفاءة المدخلات:** وتعني قدر معين من المخرجات بقدر أقل من المدخلات، ومن ثم فهي تقاس بنسبة المدخلات الفعلية والمدخلات المتوقعة عند قدر معين من المخرجات، ويعتمد على " كفاءة المخرجات "، عندما تكون مخرجات النفقات العامة قابلة للقياس الكمي، أما إذا كانت تلك المخرجات ذات طابع صناعي اجتماعي، أو إنها ذات أبعاد متعددة ومتداخلة بحيث يمكن قياسها بدقة، فإنه يمكن الاعتماد على مقاييس وسيطة للمخرجات.

وعلى هذا فإن النفقات العامة يعني، في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع وارتباط تزايد النفقات العامة بعوامل يصعب تجنبها، العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة، استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص social plance، والالتزام بفاعلية تخصيص الموارد داخل القطاعات الدولة بما يضمن تعظيم رفاهية من خلال إشباع ما يفضلونه من السلع والخدمات.

### 2. أهداف ترشيد النفقات العامة:

يهدف ترشيد النفقات العامة أساساً إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية في تخصيص الموارد العامة بين الاستخدامات المختلفة بين الاستخدام الحاضر والاستخدام في المستقبل بين المناطق الجغرافية المختلفة، والكفاءة الإنتاجية في استخدام تلك الموارد بما يعظم الإنتاج لكل وحدة من مدخلات العمل، رأس المال، الموارد الطبيعية، والبشرية. .. إلخ وبالطبع فإن تحقيق الكفاءة بنوعيتها الاقتصادية والاجتماعية يعظم رفاهية أفراد المجتمع، مستويات المعيشة أعلى ومعدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي.<sup>1</sup>

كما يهدف ترشيد النفقات العامة إلى تحقيق الأهداف التالية:

✓ رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانيات المتاحة على نحو يزيد في الكمية والنوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو أعلى نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات

<sup>1</sup> - حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر حماد أبو دوح، " مبادئ المالية العامة "، أليكس لتكنولوجيا المعلومات الإسكندرية، مصر، 2007 ص

✓ تحسين طرق الإنتاج الحالية وتطوير نظم الإدارة والرقابة، وإدخال الأساليب التقنية، ودراسة دوافع والاتجاهات.

✓ خفض عجز الميزانية وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية، والمساهمة في تدعيم وإحلال وبتحديدي المشروعات الأساسية.

✓ مراجعة هيكلية المصروفات، عن طريق تقليص النوعية وحجم المصروفات التي تحقق مردودية كبيرة.

✓ دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها.

✓ محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.

✓ الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.

✓ المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة

✓ تجنب مخاطر المديونية الحالية وأثارها خصوصا وأن كثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من محتمل أنها أسرفت في الماضي.<sup>1</sup>

**3 - وسائل ترشيد النفقات العمومية:** يمكن تقسيم الوسائل والإجراءات التي تتخذها

الدولة لترشيد النفقات العامة ولمواجهة حالة الانخفاض في الإيرادات إلى قسمين:

◀ **الإجراءات والوسائل قصيرة الأجل:** تعتمد هذه الإجراءات وتنفذ بشكل فوري عن

الحصول الانخفاض الطارئ في الإيرادات العامة خلال السنة المالية، وعند توقع حدوث عجز كبير في الميزانية العامة، وتأخذ هذه الإجراءات أشكالا مختلفة منها:<sup>2</sup>

✓ إيقاف تعبئة الوظائف الشاغرة.

✓ تخفيض بنود المكافآت والمصاريف المغربية والمزايا المالية الأخرى للموظفين ( بنسبة 25% )

(مثلا)

✓ إيقاف شراء السيارات والمعدات والأجهزة والأثاث.

<sup>1</sup> - ساجي فاطمة، "الاتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد الإنفاق العام"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة في العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، مرجع سبق ذكره 2015، ص. ص 146، 147

<sup>2</sup> - محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، مرجع سبق ذكره، ص 368.

- ✓ تخفيض بنود النفقات التشغيلية ( المصروفات العامة ) التي تحمل التخفيض مثلا بنود الحفلات والصيانات والموارد والمستلزمات، والهاتف والفاكس والكهرباء والماء.
  - ✓ تخفيض نفقات عقود التشغيل والصيانة للأجهزة الحكومية
  - ✓ إيقاف المشاريع الجديدة وعدم طرحها في المنافسات.
  - ✓ تأجيل طرح المستحقات المقاولين للمشاريع تحت التنفيذ، وكذلك مستحقات موردي اللوازم والأجهزة لمدة من الزمن ( المستحقات التي تتجاوز 10 ملايين مثلا ).
  - ✓ التحكم في الإعتمادات المخصصة في الميزانية العامة للوزارات والمصالح الحكومية وتوزيعها على أساس شهري بنسبة 12/1 من الميزانية العامة أو على أساس ربع السنوي 4/1 من الميزانية كل أشهر، ويؤكد على وجوب تقييد الوزارات بعدم تجاوز الإعتمادات المسموح بصرفها خلال المدة المحددة بشهر أو بثلاثة أشهر.
  - ✓ فرض تخفيض تأمل بنسبة معينة ( 25% مثلا ) على جميع أبواب وبنود الميزانية العامة وعلى جميع الوزارات والمصالح الحكومية.
  - ✓ حصر صلاحية الموافقة على إجراء المناقلات بين بنود الميزانية العامة بوزير المالية.
  - ✓ تشكيل لجان في الوزارات والمصالح الحكومية لدراسة بنود الإنفاق فيها وتحديد البنود التي يمكن تخفيضها واقترح ما يلزم لترشيد النفقات العامة من سياسات وإجراءات في تلك الأجهزة.
- ◀ **الإجراءات والوسائل طويلة الأجل:** يتم تنفيذ الإجراءات خلال عدة سنوات برنامج ترشيد النفقات الذي تعتمده الحكومة وتأخذ الإجراءات والوسائل طويلة الأجل أشكالا متنوعة، وتشمل عدة جوانب وهي الجانب المالي والجانب الإداري القانوني والجانب الإعلامي، وفيما يلي توضيحا لها:<sup>1</sup>
- أولا - الجانب المالي:** ويتضمن الإجراءات المالية التي تعتمدها الحكومة لإحكام الرقابة على النفقات وتشمل جميع وجوه النفقات في الميزانية العامة، كما تشمل جميع أبواب الميزانية.
- ثانيا - الجانب الإداري:** ويتضمن الإصلاحات الإدارية اللازمة لتطوير الجهاز الإداري، رفع مستوى كفاءته إذا أن الجهاز الإداري الكفاء يساعده في ترشيد النفقات (يعمل على استغلال الموارد المتاحة باستغلال الأمثل ) ويشمل الجانب الإداري ما يلي:
- ✓ تطوير وتنمية العاملين في الأجهزة الحكومية.

<sup>1</sup> - محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، مرجع سبق ذكره، ص 369.

✓ تطوير الهياكل التنظيمية للأجهزة الحكومية.

✓ تطوير إجراءات ونماذج الأجهزة العمل.

✓ وضع أدلة إدارية ( تنظيمية وإجرائية ) للأجهزة الحكومية.

**ثالثا - الجانب القانوني:** ويشمل إدخال التعديلات على القوانين والأنظمة والتعليمات

وتطويرها لتلاءم ظروف البلاد، ولتساهم في ترشيد النفقات ويتضمن الجانب القانوني ما يلي:

✓ تطوير أنظمة وتعليمات الميزانية العامة والحسابات الحكومية

✓ تطوير الأنظمة والتعليمات الشراء والتخزين الحكومي

✓ تطوير أنظمة شؤون الموظفين بشكل خاص وشؤون الإدارية بشكل عام

**رابعا - الجانب إعلامي:** يتضمن استخدام وسائل الإعلام المختلفة لتنبيه المواطن من

الإسراف والتبذير في النفقات العامة وما ينطوي عليه التبذير من خسائر وأضرار بالاقتصاد

الوطني، وحث الموظفين بشكل خاص والمواطنين بشكل عام على ترشيد النفقات العامة.

### المطلب الثاني: عوامل ترشيد النفقات العامة

يتوقف نجاح عملية ترشيد النفقات العامة على عوامل عدة نوضح فيما يلي: <sup>1</sup>

**1- تحديد الأهداف بدقة:** إن طبيعة الأهداف تحدد حجم وطبيعة الوظيفة أو الوظائف

المتعددة التي يتم تنفيذها من أجل تحقيق الأهداف سواء تلك المتعلقة بالوحدات التنظيمية أو

بالمجتمع ومن الضروري عدم تعارض أهداف الوحدات التنظيمية مع أهداف المجتمع المحددة في

خطط التنمية متوسطة وطويلة الأجل

يرى البعض أن عملية تقرير وتحديد الأهداف الدقيقة والواضحة للبرامج الحكومية من

أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية وفقا لمتطلبات الإدارة، الأمر الذي يستدعي القيام

بالمراجعة الشاملة لاختصاصات وحدات الجهاز الإداري لتجنب وجود أهداف غامضة وغير

دقيقة من جهة ومن جهة أخرى يرى بعض الآخرون صعوبة تحديد الأهداف الرئيسية تنعكس

على صعوبة تحديد الأهداف الفرعية بدقة والتي تقررها الوحدات الحكومية لأن تحديد الأهداف

يؤثر على صياغة البرامج.

**2- تحديد الأولويات:** تعتبر هذه العملية من أهم العمليات الفرعية في منظومة

التخطيط، إذا أن احترام هذا المبدأ ضرورة لحفظ الأموال العمومية من ضياع وتعظيم منافع

<sup>1</sup> - بلعطل عياش، نوي سميحة، " آليات ترشيد الإنفاق العام من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر 2001-2014 "، ص،

استعمالها وتحديد الأولوية يعني تحديد درجة أهمية المشروع المراد تنفيذه من طرف الهيئات العمومية وكذا مدى قدرته ومساهمته في إشباع الحاجات السكانية المتزايدة في ظل قلة المواد المتاحة وبالتالي تحقيق الأهداف المحددة مسبقا.

● من أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها عملية تحديد الأولويات ما يلي:

✓ مدى خطورة المشكلة التنموية القائمة وانعكاساتها السلبية على أفراد المجتمع وجوانب الحياة المختلفة فيها.

✓ عامل الزمن، فالزمن مطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دورا كبيرا في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع حيث كلما كان الوقت المطلوب لإنجاز مشروع معين أقصر، كلما ذلك مبررا مقنعا لاختيار المشروع.

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

✓ عامل الخبرة، فكلما كانت الحلول المطروحة لحل المشكلة المعينة مجربة ومضمونة النجاح، كلما كان ذلك دافعا لمنحها في الإنجاز.

### 3- القياس الدوري لأداء برامج النفقات العامة:

يقصد بها تقييم مدى وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ البرامج والخدمات الموكلة إليها، وذلك أن الوحدات الحكومية يجب أن تخضع للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات والبرامج للمواطنين.

وإن الحكم على فعالية وكفاءة أي برنامج عمومي يأتي بعد الدراسة لآثارها الحقيقية والواقعية بالنظر إلى الأهداف المحددة سابقا، وعليه فإن تقييم الأداء يتركز على:

✓ الفعالية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك ما يسمح بثمين النتائج المتوصل إليها وأثرها على المحيط الاقتصادي والاجتماعي، وذلك من خلال تقييم مدى رضا المواطنين، أي تقييم مدى ملائمة السياسة المنتهجة

✓ فعالية تسيير المرافق العامة والتي تقود إلى الاستغلال الأمثل للموارد.

✓ نوعية الخدمات المتقدمة أو بمعنى آخر وجهة نظر المستفيدين وذلك من خلال تحسين الخدمة العمومية المقدمة والموازنة بين التكلفة والتنوعية.<sup>1</sup>

### 4- عدالة النفقات العامة ومدى تأثيرها لمصلحة الفئات الأضعف:

<sup>1</sup> - محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، مرجع سبق ذكره، ص 301.

تهدف هذه الدراسة إلى تباين مدى ملائمة النفقات العامة لحاجات الفئات الأكثر فقرا في المجتمع ومراعاة حصة كل فئة من النفقات العامة ومدى استخدامه للخدمة العمومية، وبالتالي يتوجب على الدولة مراعاة العدالة وتوزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة، فلا يجب التمييز بين الطبقة أو فئة من فئات المجتمع على حساب طبقات أو الفئات الأخرى، ولا يقصد من ذلك التساوي في نصيب كل فئات لكون طبقات الفقراء هي في حاجة ماسة لخدمات الدولة يستوجب زيادة النفقات عليها لأجل نهوض بها.

إن دراسة النفقات العامة على الفئات الاجتماعية لا تقتصر على الجانب المالي فقط بل تتعداه إلى تمكين هذه الفئات الفقيرة من استفادة من الخدمات العامة بصورة مجانية كالتعليم والصحة.

### 5- تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة:

ضرورة توافر النظام الرقابي الفعال يضمن توافق تنفيذ ما سبق من التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، ولكي تكون الرقابة على برامج النفقات العامة مجدية يجب أن تكون منطلقاتها ووسائلها منسجمة، تؤدي إلى تسهيل مهمة هذه البرامج في تحقيق الأهداف والنتائج المراد الوصول إليها، وضمان حمايتها من الانحراف.<sup>1</sup>

تعتمد الدولة على مجموعة من الأدوات حتى تتمكن من ترشيد نفقاتها، كما تخضع لمجموعة من المبادئ تساعد على تحقيق الرشد في توظيف الأموال العمومية وهي:

◀ **الحرية السياسية والديمقراطية:** ذلك الحرية السياسية شرطا ضروري لتوفير الحرية الاقتصادية لتوفر عنصر الثقة، وما لم تتوفر الحرية السياسية وتوفر معها استقلال سلطات الأمة الثلاث التنفيذية، التشريعية، والقضائية فلن تتوفر الحرية الاقتصادية ذلك أن القضاة والمشرعون لن يكونوا في مأمن من المحاربة والعقاب، إذا اكتشفوا انحرافات مسؤولي السلطة التنفيذية وحينئذ لن تفلح محاولات محاربة الفساد أو تحقيق الرقابة المالية الفاعلة.

◀ **الرقابة المالية على جانب النفقات الميزانية العامة:** تتم الرقابة المالية قبل وأثناء وبعد التنفيذ النفقات العامة، وبما أن الرقابة المالية تأخذ شكل الرقابة المستندية بدأ الفكر المالي ومن أجل ترشيد النفقات العامة يقترح أشكالا جديدة من الميزانيات العامة غيرت طبيعة الرقابة المالية لتصبح رقابة التقييمية مستندية بدلا من الرقابة مستندية فقط.

<sup>1</sup> - محمد عمر أبو دوح، " ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة "، دار الجامعية الإسكندرية، مصر، 2006، ص 105.

◀ تحقيق أمثلية باريتو في الإنتاج والاستهلاك: وتتحقق هذه الأمثلية عندما يكون من الممكن تحسين أو زيادة الإنتاج من إحدى السلع أو زيادة المنافع لبعض المستهلكين دون أن يكون ذلك على حساب إنتاج السلع الأخرى، أو على حساب مستهلكين آخرين، وعند تحقيق التوازن العام تتحقق كل من الكفاءة الاقتصادية والكفاءة الإنتاجية وعندها يحقق المجتمع ما يسمى بالرأفاهية القصوى، ويطلق على هذا المبدأ " الرشد الاقتصادي"، أي تحقيق أكبر مصلحة اقتصادية من حجم محدد من النفقات العامة أو تلبية حجم النفقات العامة اللازمة لتحقيق نتائج معينة يترتب على ذلك ضرورة دراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية لبرامج النفقات العامة والميزانية العامة والإدارة الكفء للديون العامة كما يتطلب الأمر إصلاح النظام السياسي.

### 1 . مبادئ الأساسية لترشيده النفقات العامة:

لقد حاول بعض الكتاب وضع معايير يمكن على أساسها تحديد الحجم الأمثل لنفقات وأمام الاختلاف حول هذه المعايير فإنه من الأفضل الاستناد إلى مجموعة من المبادئ العامة والأساسية التي لا غنى عنه لأي جهاز إداري عن إشباعها والتقيدها وهي كالاتي:

#### 1-1 تحقيق المنفعة العامة:

إذا كانت النفقة العامة تهدف إلى إشباع حاجة عامة وبالتالي تحقيق مصلحة العامة فإنها لا يمكن أن تكون مبررة إلا بمقدار ما تحققه من نفع للمجتمع وهذا لما يقتضي عدم صرفها لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد، أو المجموعات أو فئات المجتمع، دون البعض الآخر لأسباب سياسية أو إجتماعية، ذلك أن إلتزام الإدارات المكلفة بالنفقات بتحقيق المصلحة العامة، يعتبر وليد تضحيات قدمت في سبيله، فالصراع التاريخي الذي شهدته إنجلترا وفي فترة لاحقة فرنسا والذي أدى إلى ظهور ما يعرف الآن بالميزانية العامة كان قصد منه إلتزام المكلف بالنفقات بتحقيق المصلحة العامة.

وبالتالي فلا معنى للميزانية العامة ولا للإجراءات التي تمر بها إذا لم يتم الإلتزام أصلا بالهدف والغاية التي وجدت من أجلها وهي تحقيق المنفعة العامة.

لذا ينبغي الحرص أشد ما ينبغي على الإلتزام بتحقيق المنفعة العامة والمنفعة العامة القصوى وهذا ما يقتضي مراعاة المبدأين التاليين.

1-2 الاقتصاد في التكلفة: يرتبط هذا المبدأ بالمبدأ الأول ارتباطا عضويا، وبحيث أنه كلما انخفضت تكلفة النفقة العامة إلا وتحقق النفع العام بكيفية أكثر، ولكن ذلك لا يعني التقليل إلى

حد التقشف بل يعني حسن التبذير والابتعاد عن تبذير وإسراف الأموال العامة في مجالات غير مفيدة وهو ما يقتضي تحديد أولويات وذلك لتحقيق النمو الاقتصادي.

3-1 **الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية:** إن الحرص على جودة السلع والخدمات يمكن من تجنب المصاريف الإضافية الكثيرة التي تثقل كاهل الدولة، وتغني عن الأعمال الترميم المتكررة والمتتابة وعن تكاليفها، وبالإضافة إلى ذلك فإن المردودية الاجتماعية للنفقة العامة تنطوي على تحويل النفقات العامة الاجتماعية قصد محاربة الظاهرة، الفقر، البطالة... إلخ، فكل مصلحة ينبغي أن تبحث على أعلى درجة من الفعالية مقابل أقل تكلفة ممكنة فما دمنا لا نستطيع الإنفاق أكثرنا فينبغي الإنفاق بشكل أفضل.

### خلاصة الفصل:

من خلال دراستنا لمختلف جوانب النفقات العامة تبين لنا أنه وسيلة تستخدمها الدول لتحقيق أهدافها وتسعى بواسطته من خلال أنواعه وتقسيماته لتحقيق النفع العامة.

كما نرى أن النظرية النفقات العامة قد شهدت تطورا ساير التطور الذي لحق بدور الدولة في التدخل لإتباع الحاجات العامة بصفة دائمة ومستمرة من حيث مفهومها سعيا لتحقيق أقصى نفع جماعي ممكن، هذا ما أدى لازدياد حجم النفقات العامة التي تعتبر إحدى السمات المميزة في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء وإن كانت هذه الزيادة تختلف شدتها من الدولة إلى أخرى وهذا راجع لأسباب حقيقية وأخرى ظاهرية.

هذا تسعى الدولة لترشيد النفقات العامة وذلك بتخصيص الأمثل للموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع وتجنب للإسراف والتبذير تشديد الرقابة، كما تحدث النفقات العامة آثار مباشرة على التغيرات الاقتصادية من خلال تأثيرها على الإنتاج القومي والاستهلاك وأثار غير مباشرة تتيح من خلال ما يعرف بدورة الدخل " المضاعف " الذي يبين أثر الإنفاق الاستثماري الإضافي على مستوى الدخل عن طريق النفقات الاستهلاكية، والمعجل الذي يبحث أثر التغير على الاستثمارات نتيجة التغير في الطلب الاستهلاكي.

## الفصل الثاني

# الرقابة المالية على النفقات العمومية في الجزائر

المبحث الأول: الإطار النظري للرقابة المالية

المبحث الثاني: أنواع ومراحل الرقابة المالية.

المبحث الثالث: أنواع الرقابة المالية في الجزائر

تمهيد الفصل:

لا شك أن الموضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة أهمية بالغة لماله من أثر بالغ ومساهمة فاعلة ورئيسية لمكافحة الفساد المالي، فعلاقة الرقابة المالية بالفساد المالي علاقة عكسية فكلما زادت فاعلية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة للدول قل الفساد في البلد، لذلك شكل الرقابة المالية أحد المرتكزات الأساسية في بناء أي مؤسسة وعنصرا جوهريا في بناء أنشطتها الاقتصادية، و ذلك من أجل الحفاظ على الأموال العامة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والمالية وحمايتها من كل أشكال الانحراف والغش والتلاعب ويبقى ذلك بفضل استخدام الأساليب والوسائل الرقابية المثلى، ولكي تكون الرقابة المالية فعالة في تحقيق أهدافها وتجسيد مبادئها يستوجب عليها وضع أسس ومبادئ ترتكز عليها، وبالتالي بذل كافة الطاقات والإمكانات في سبيل مكافحة الفساد المالي وتقليله.

لهذا قمنا بتقسيم الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: الإطار النظري للرقابة المالية.

المبحث الثاني: أنواع ومراحل الرقابة المالية.

المبحث الثالث: أنواع الرقابة المالية في الجزائر.

## المبحث الأول: الإطار النظري للرقابة المالية.

إن الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة غايته ونظرا لأهميتها سنتطرق في هذا المبحث إلى المطالب التالية:

### المطلب الأول: ماهية الرقابة المالية.

تعتبر الرقابة من أقدم المهن في التاريخ وقد ارتبطت منذ القدم بالحاسبة ارتباطا وثيقا جعلهما يكادان لا ينفكان عن بعضهما البعض، إلا أنه مع التقدم حصل على جميع الأصعدة اختلفت مهنة الرقابة على الحاسبة وانفردت عنها بمجموعة من المهام تميزت بها وأصبحت مستقلة.

1 - مفهوم الرقابة المالية: هي قياس الأداء الحالي ومقارنته بالمعايير المتوقعة لأداء السابق تحديدها ومن واقع هذه المقارنة، يصبح بإمكاننا تحديد ما إذا كان الأمر يحتاج إجراءات تصحيحية لإعادة المستوى الأداء إلى المستوى المخطط والمعبر عنها بالمعايير السابق تحديدها.<sup>1</sup> وتعرف أيضا: بأنها مجموعة الضمانات والتأكيدات التي تساهم في التحكم الجيد في المؤسسة وتهدف إلى ضمانات الحماية لكافة الممتلكات وجودة المعلومات وإلى تطبيق تعليمات الإدارة وتشجيع تحسين الأداء، ويتعين على الإدارة توضيح الطرق والإجراءات لكل نشاط المؤسسة للحفاظ على إستمراريتها.<sup>2</sup> ومنه فإنها تبين:

✓ مدى التزام المؤسسة بالقوانين والأنظمة المالية النافذة.  
✓ مدى قيام المؤسسة باستخدام الموارد ( البشرية، المادية، ...) وإدارتها بكفاءة وبطريقة اقتصادية.

✓ مدى التزام بالتشريعات وأسباب التصرفات غير الاقتصادية.  
✓ مدى تطابق النتائج المسطرة بالفعالية.  
حيث تميزت الرقابة بثلاث اتجاهات:

✓ الاتجاه الأول يهتم بالجانب الوظيفي ويركز على الأهداف.  
✓ الاتجاه الثاني يهتم بالإجراءات ويركز على الخطوات العملية.  
✓ الاتجاه الثالث يهتم بالأجهزة التي تقوم بالرقابة.

<sup>1</sup> - جواد شوقي، " إدارة الأعمال منظور الكلي"، دار حامد للنشر، الأردن، 2000، ص 385.

<sup>2</sup> - Jacques renard " théorie et pratique de l'audit interne ", 4<sup>eme</sup> édition , 2002 , P 118.

### 1.1 التعريف الوظيفي للرقابة:

ويهتم بالجانب الوظيفي للرقابة ويركز على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، ويتضمن تحديد الأهداف المطلوبة للوصول إليها فهو يهتم بوجود عمليات معينة يلزم توافرها لإمكان تحقيق الأهداف المعنية تسعى الوحدة إلى إنجازها بينما يعتقد الفريق آخر أن أساس الرقابة هو تحديد العمل المطلوب أداء من كل فرد داخلها إذا هذا الضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة، إلا أن تحديد الأعمال في حد ذاته لا يكفي لوجود الرقابة إذا لا بد أن يشعر كل فرد بمدى مسؤوليته عن تحقيق المهام الموضوعة.<sup>1</sup>

وتعرف على أنها: وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفي وقت محدد لها.

فهي العملية التي تكشف ما إذا كان كل شيء يسير حسب الخطط الموضوعة وذلك بغرض لكشف عما يوجد هناك من نقاط الضعف والأخطاء وعلاجها وتفادي تكرارها وقد جعل الرقابة أحد عناصر أو وظائف الإدارة التي هي ضرورية، ولازمة ليست فقط للخدمات العادية والمشروعات بل أيضا لكل جهد جماعي مهما كان غرضه.

فالرقابة استنادا إلى أهدافها هي عبارة عن مجموعة عمليات التفتيش والفحص والمراجعة الغرض منها الوقوف على أن كل مشروع من المشروعات الاقتصادية العامة يعمل في الحدود التي تؤكد أنه يحقق الغرض الذي أنشئ من أجله ولاقتراح الحلول المناسبة التي تقنين على الأسباب التي تعوق هذا الغرض وتحديد المسؤول في حالة الخطأ والتلاعب وإحالة إلى السلطة المختصة، فالإطار العام للرقابة يجب أن يهدف إلى المحافظة على الأموال العامة وتحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية، والتحقق من تحقيق الأهداف لمختلف الوحدات والتعرف على فرص تحسين المعدلات الموضوعة وما يتبع ذلك من إمكانية تغيير الخطة على مختلف المستويات واعتماد على ذلك تقسم الرقابة إلى نوعين رئيسيين هما:

✓ **الرقابة المالية:** وغرضها المحافظة على الأموال الخاصة من سوء التصرف ذلك عن طريق التأكد من إتباع الإجراءات وقواعد العمل المحددة من قبل، وكذلك من سلامة تحديد نتائج أعمال الوحدات ومراكزها المالية، وتعرف الرقابة المالية بأنها: " الرقابة التي تستهدف من حسن استعمال المال العام، بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري "

<sup>1</sup> - عوف محمد الكفراوي، " الرقابة المالية . النظرية والتطبيق . "، دار الانتصار الإسكندرية، 2002، ص 16.

✓ الرقابة الاقتصادية: وهدفها التأكد من تحقيق الأهداف وعدم الانحراف عن معدلات الأداء المنصوص عليها.

### 1 . 2 التعريف العملي للرقابة:

ويهتم بالرقابة من حيث كونها إجراءات ويركز على الخطوات التي يتعين إجراؤها للقيام بعملية الرقابة، فالإتمام عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاطات المختلفة كشرط أساسي للقيام بالرقابة على أن تعد بشكل يمكن الاستفادة منها في متابعة النشاط ومواجهة نتائج الأعمال وفحصها.

وفي هذا المجال اتضح لنا بأن الرقابة فيما يتعلق بمتابعة الأهداف تتضمن العمليات

التالية:

✓ وضع الخطة، شرحها والتعرف عليها.

✓ المقارنة بين المستويات التنفيذية الموضوعة والمحققة وتحديد الانحرافات.

✓ وضع معايير التنفيذ.

✓ وضع التقارير الخاصة بذلك.

✓ القيام بالإجراءات التصحيحية.

✓ الاختيار المناسب للقرارات الملائمة وفي الوقت الملائم.

وتعرف الرقابة على أنها هي التي تراعي توقيت عملية المقارنة والتقاط التي تلزم هذه المقارنة عندها على النحو لا يعوق التنفيذ الفعلي ويجعل عملية الرقابة اقتصادية.

كما عرفت على أنها: " مجموعة العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطة والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على أنه انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال".

### 1 . 3 التعريف المتعلق بأجهزة الرقابة:

هو يهتم بالأجهزة التي تقوم بالرقابة وتتولى المراجعة، الفحص، المتابعة، جمع البيانات، تحديد المعلومات وتحليل النتائج فالرقابة تعني هذا أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الوحدات لأهدافها بكفاية مع إعطاء لهذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة.

يحدد فريق من الكتاب مفهوم الرقابة على أساس ما تسعى إلى تحقيقه من أهداف، وفي نظر فريق آخر تعني الرقابة تلك المجموعات من إجراءات والعمليات، وعند فريق ثالث تعني

الأجهزة التي تقوم بعملية الرقابة والتي تدور حول محورين الوسيلة والهدف، وقد أدى هذا الأسلوب إلى أن يكون النظر إلى مفهوم الرقابة من واقع تطبيقاتها وهذا أبعد الباحثين عن الملكية العامة للأموال التي عهدت بها إدارة الشعب للدولة لتقوم نيابة عنه باستخدامها استخداما حسنا بواسطة أجهزتها المختلفة فأصبح من حق الشعب فرص الرقابة التي يراها مناسبة للتأكد من حسن استخدام هذه الأموال، كما أن الدولة تعد مسؤولة عن تنفيذ ما أسند إليها عن طريق أجهزتها لمعرفة مدى قيامها بتحقيق الإنجازات المطلوبة.

وخلاصة القول أن الرقابة المالية هي الإشراف، الفحص، المراجعة، من جانب سلطة لها الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل المؤسسة والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن الموارد تحصل طبقا للقوانين واللوائح التعليمات المعمول بها والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين المعدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها سواء في ذلك الوحدات الخدمية أو الاقتصادية.

### المطلب الثاني: أهداف المراقبة المالية:

لم تعد المراقبة المالية في الوقت الحالي مجرد أداة للتحقق من سلامة التصرفات المالية والتأكد من شرعيتها ومدى مطابقتها للقوانين واللوائح، بل ذهبت لأبعد من ذلك حيث أصبحت المراقبة تشمل فحص وتقييم عناصر الكفاءة والفاعلية لمختلف أنشطة الوحدات والأجهزة الإدارية، والسبب وراء هذا التطور يرجع إلى أن المراقبة الحديثة أصبحت تهتم بالأهداف والنتائج المحققة من وراء إنفاق الاعتمادات المالية بنفس الاهتمام بسلامة وقانونية إنفاق هذه الاعتمادات. وعموما يمكننا تقسيم أهداف المراقبة المالية إلى أهداف عامة وأهداف خاصة كما يلي:<sup>1</sup>

#### **2 - 1 الأهداف العامة للمراقبة المالية: توجز الأهداف العامة التي تشهدها المراقبة**

المالية فيما يلي:

- ◀ ضمان شرعية تصرفات الإدارة؛
- ◀ ضمان عدم وقوع اعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم؛
- ◀ التحقق من سلامة الإنفاق وفقا للخطط الموضوعة؛
- ◀ التحقق من تحصيل الموارد وفقا لما هو مقرر.

<sup>1</sup> - ساجي فاطيمة، "الاتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد الإنفاق العام"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص تسيير مالية العامة، علوم اقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2015. 2016، ص. ص: 76. 78.

2 - 2 الأهداف الخاصة للمراقبة المالية: وتتمثل في ما يلي:

- ◀ المراقبة على مدى الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة ومدى كفاية وفعالية النفقة؛
- ◀ المراقبة على مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية المخصصة لها بالسياسات والأهداف العامة للدولة من عدمه؛

- ◀ اكتشاف الأخطاء وتصحيحها بتوجيه المسؤولين إلى مواطن الخلل وكيفية التغلب عليها، فليست المراقبة تصيد للأخطاء بل من أهدافها التوجيه والإرشاد.

2 - 3 الأهداف الإستراتيجية للمراقبة المالية: وتتمثل في:

- ◀ الحفاظ على الممتلكات والموجودات بما يضمن حماية المال العام والحفاظ على حقوق الأطراف ذات العلاقة بالوحدة محل الرقابة؛

- ◀ زيادة الفعالية بما يمكن من تحسين الأداء وزيادة الإنتاجية واقتراح أفضل السبل لتحقيق الأهداف التي ترمي إليها الخطط والسياسات الاقتصادية الموضوعية؛
- ◀ تزويد السلطة التشريعية بالبيانات والمعلومات الأكيدة.

- أي أن هدف الرقابة المالية لم يعد ينحصر في اكتشاف الأخطاء والغش والاحتلاس وإنما تعداه إلى:

- ◀ مراقبة الخطط المالية ومتابعة تنفيذها والتعرف على ما تم تحقيقه من الأهداف، وما لم يتم تحقيقه وأسباب ذلك؛

- ◀ تقييم أداء الوحدات الإدارية التي تتكفل بالأمر المالية ومقارنة أدائها الفعلي بالأداء المقارن وحصر الانحرافات وأسباب وقوعها وإمكانية معالجتها؛

- ◀ تحقيق الكفاءة والفعالية في انجاز النشاطات للوحدات الإدارية؛

- ◀ المساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

## المبحث الثاني: أنواع ومراحل الرقابة المالية

الرقابة المالية لها أنواع متعددة حسب استعمالاتها، كما تمر بمجموعة من المراحل يمكن توضيحها من خلال هذا المبحث.

### المطلب الأول: أنواع الرقابة المالية

لقد تعددت التقسيمات والتصنيفات للرقابة وذلك على اختلاف استعمالاتها وسوف نذكر أهم أنواعها وهي كالتالي:<sup>1</sup>

#### 2. 1 من حيث جهة الرقابة: ونجد هنا نوعين من الرقابة:

◀ **الرقابة الداخلية:** ويقصد بها تلك الخطة التنظيمية ومختلف الإجراءات والتنظيمات والوسائل المستعملة داخل المؤسسة لتحقيق الكفاية ومثال ذلك الإحصاءات، تقارير، الأداء، برنامج الجودة والنوعية.

◀ **الرقابة الخارجية:** تتمثل في العمليات الخارجية التي تقوم بها الأجهزة متخصصة ومستقلة عن السلطة التنفيذية وهدفها هو مراجعة العمليات المالية والحسابات وحتى تتحقق من صحة شرعيتها ودقتها وهي رقابة بعدية ولاحقة لعمليات التنفيذ على الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة.

#### 2. 2 من حيث التوقيت الزمني لإجراء الرقابة:

◀ **الرقابة السابقة:** وهي المتمثلة في موافقة الجهة المختصة قانونا على عملية الالتزام بالنفقة وذلك بالتحقق من توافر الإعتمادات في الميزانية وصحة العمليات من حيث الإسناد وكذا من حيث سلامة الوثائق المرفقة وهي تعتبر رقابة مانعة ووقائية من وقوع أخطاء واختلاسات ومثالها الرقابة التي يمارسها المراقب المالي قبل إجراء صرف النفقة.

◀ **الرقابة أثناء التنفيذ:** وتقوم بهذه الرقابة الهيئات والإدارات حتى تتأكد من سلامة ما يجري بداخلها ومن التنفيذ لعمليات النفقات العامة من كونه يسير وفقا للقوانين والتنظيمات والتوجيهات الجاري بها العمل وهي رقابة تمتاز بالشمول والاستمرار وهي رقابة ذاتية أو الإدارة ذاتها.

◀ **الرقابة البعدية أو اللاحقة:** وهي تتم بعد عملية صرف النفقات وتتمثل في تدخل الجهات المختصة قانونا بالمراجعة والمراقبة للعمليات المالية استنادا للوثائق المثبتة عن ذلك.

<sup>1</sup> - بن داوود ابراهيم، " الرقابة المالية على النفقات العمومية "، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ص. ص: 18 . 19.

2. 3 من حيث نوعية أو طبيعة الرقابة: وهنا نجد:

◀ **الرقابة الحسابية أو المستندية:** ويقصد بها العمليات والإجراءات الهادفة إلى مراجعة المستندات والدفاتر المحاسبية المتعلقة بعمليات تخص الصرف والتحصيل وذلك لأجل التأكد والتحقيق من مدى صحة البيانات المالية الواردة في الدفاتر المحاسبية والسجلات ومطابقتها مع قواعد المحاسبية العمومية إضافة إلى التأكد من احترام الإطار القانوني للإعتمادات المرخص بها وكذلك التأكد من أن كل العمليات الالتزام قد خضعت لموافقة الجهات المختصة كتأشيرة كالمراقب المالي مثلا.

◀ **الرقابة الاقتصادية رقابة الكفاية:** هي الرقابة الهادفة إلى مراجعة ما تم تحقيقه من نتائج تحقيقا فعليا ومقارنته بالأهداف المسطرة والمحددة في البرامج الإنمائية والخطط، و قد عرفها الدكتور "طارق الساطي" في كتابه بأنها: " العملية التي تهتم بالتحقيق مما إذا كان التنفيذ الفعلي للخطة المالية الأساسية قد تم ضمن الأهداف الاقتصادية المؤطرة".

◀ **رقابة المشروعات:** والمقصود بها أن تكون عملية الرقابة في حد ذاتها مشروعة أي أنها مطابقة للتشريع الجاري به العمل.

2 4 من حيث السلطة المخولة للرقابة: وهي تقسم إلى نوعين:<sup>1</sup>

◀ **الرقابة الإدارية:** وهي رقابة تكشف الانحرافات دون توقيع الجزاء وهذا ما يجد من فعاليتها وهي تبين على مراجعة وفحص البيانات المحاسبية والمالية لأجل التحقق من صحتها وسلامتها ومن احترام الإدارة للتعليمات واللوائح التي تصدرها الجهات المؤهلة بذلك قانونا ومثالها رقابة المفتشية العامة للمالية.

◀ **الرقابة القضائية:** تقوم بهذه الرقابة هيئة قضائية معينة تتولى فحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة ويعهد إلى هذه الهيئة محاكمة المسؤولين أو إحالتهم الجزئي، و من أمثلة هذه الرقابة القضائية محكمة المحاسبة في كل من فرنسا وبلجيكا وإيطاليا وديوان المحاسبة في لبنان.

2 5 من حيث دور الحكومة والعمل الرقابي: ونجدها عدة أنواع هي كالتالي:<sup>2</sup>

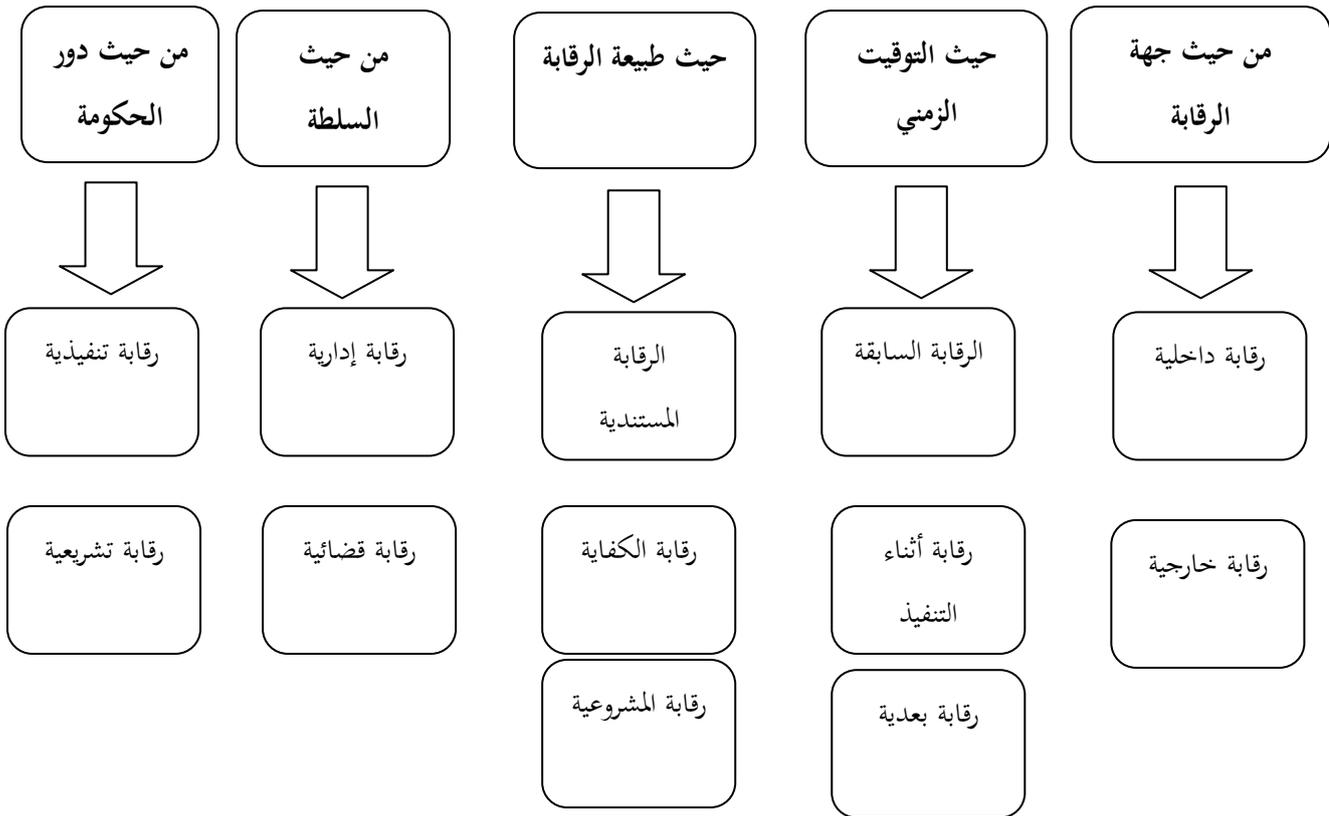
<sup>1</sup> - سمير الشاعر، " المالية العامة والنظام المالي الإسلامي - الاقتصاد العام، البيت المالي"، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، طبعة 2011، ص. ص: 235. 236.

<sup>2</sup> - بن داوود إبراهيم، " الرقابة المالية على النفقات العمومية"، مرجع سبق ذكره، ص. ص: 20. 21.

◀ **الرقابة التنفيذية:** وهي التي بها أجهزة التابعة للحكومة قصد التحقق من الاستعمال الحسن للأموال العامة إن كان يعاب عليها أنها مرتبطة دائما بسياسة الحكومة وأهدافها التي قد لا تعطي الأولوية للصالح العام.

◀ **الرقابة التشريعية:** والتي تسمى البعض بالرقابة وهي التي تقوم بها البرلمان بغرفتيه لماله من سلطة في الرقابة المالية قبل أو أثناء وبعد عملية تنفيذ النفقات العامة وذلك بماله من آليات رقابية متعددة والتي منها الأسئلة الكتابية والشفوية التي يوجهها أعضاء البرلمان للحكومة وكذا عن طريق الاستجواب وكذا تقديم الحكومة لبيانها عن السياسة العامة، وللجنة الاقتصادية والمالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني دورها في ذلك نظرا لما تضمنه من أعضاء لهم دراية بالجوانب المالية والاقتصادية.

### الشكل 1. 2: أنواع الرقبة المالية.



المصدر: من إعداد الطالبة بالاعتماد على ما سبق

المطلب الثاني: مراحل الرقابة المالية.

إن مراحل وخطوات العملية الرقابية تندرج إلى مجموعة من التدابير التي من خلالها تتعرف على الأداء ومدى سلامته وإمكانية دفع التيار التصحيحي إن احتاج إلى ذلك وتبرز مراحل الرقابة فيما يلي:<sup>1</sup>

◀ **تحديد أو وضع المعايير:** يقصد بالمعايير المستويات الأداء التي تحدد وفق أسس محددة بطريقة مسبقة وتشتق معايير الأداء من الأهداف التي تحدها في مجالاتها المختلفة.

إن الخطط هي الأساس الذي يشق منه أي نظام للرقابة ومن ثم فمن المنطقي أن تكون أول خطوة في العملية الرقابية هي وضع خطط المجالات الوظيفية المختلفة، ولكن من الناحية الأخرى نجد أن هذه العملية الرقابية للخطط تختلف فيما بينها في درجة التفاصيل اللازمة ودرجة تعقدها بما لا يمكن المديرين من ملاحظة كل شيء في الخطة وبالتالي تصبح الحاجة إلى تحديد معايير محددة للأداء أمراً ضرورياً، وتعتبر هذه المعايير بمثابة نقاط أو أوجه تركيز معينة يتم اختيارها للتدليل على إنجاز البرامج أو الخطة المعنية بحيث أن قياس الأداء عن طريقها تعطي للمديرين دلائل محددة عن مدى الرقي من الأداء، وهناك أنواع مختلفة من معايير الأداء يمكن استخدامها وطالما أن النتائج النهائية المسؤول عن تحقيقها الأفراد تعتبر من أفضل المقاييس لمعرفة مدى كفاءة الإنجاز فإن المعايير المرتبطة بأهداف معينة تعتبر من أفضل المعايير التي يتم استخدامها.

ويمكن التعبير عن المعايير بوحدات المالية (أوزان، أمتار،...) أو بوحدات نقدية (إيرادات، مصروفات، أرباح،...) أو بوحدات زمنية (أيام، ساعات،...) كما يمكن أن تكون بعض المعايير نوعية (وليست كمية) إلا أنه يفضل أن تكون كمية، وإلا صار تطبيقها صعباً، كما أن المعايير تعكس إستراتيجية المؤسسة.

وتختلف معايير الأداء باختلاف المستويات التنظيمية، حيث أن مستوى تنظيمي هدفاً معيناً يساهم في تحقيقه، وينبثق في نفس الوقت من الأهداف العامة للمؤسسة، ولهذا يمكن القول أن المعايير العملية الرقابية يجب أن تخدم المستويات التنظيمية المختلفة بما يحقق أهدافها، فهناك معايير تقيس الأداء على مستوى المؤسسة ككل وتعتبره بمثابة مؤشر لمدى نجاح أو فشل المؤسسة في تحقيق أهدافها، كما نجد معايير للأداء على مستوى الإدارات الوظيفية ثم تتفرع المعايير على مستوى الأقسام، بالإضافة إلى توجد هناك معايير للأداء على مستوى الأفراد العاملين داخل المؤسسة.

<sup>1</sup> - أحمد ماهر، "الإدارة والمبادئ والمهارات"، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2003 - 2004، ص 247.

◀ **قياس الأداء والتقويم:** إن الخطوة الثانية في العملية الرقابية هي قياس الأداء على ضوء المعايير الموضوعة سلفا، وفي الواقع العملي تظهر الكثير من الاختلافات في تنفيذ المهام عما كان مخططا لها سواء أداء الأفراد أو الإدارات المختلفة ومهمة القياس في هذه الحالة هي التأكد من قيام الأفراد والإدارات المختلفة ومهمة القياس في هذه الحالة هي التأكد من قيام الأفراد والإدارات بيفذ المخطط والمهام المطلوبة، وتعتمد سهولة أو صعوبة قياس الأداء على مدى الكفاءة في وضع معايير يمكن تنفيذها بسهولة، فكلما كانت معايير الأداء مناسبة وكانت الوسائل متاحة لتحديد ماذا يفعل الأفراد كلما سهلت عملية القياس ولكن في الواقع ولكن في الواقع العملي هناك العديد من الأنشطة التي يصعب معها وضع معايير مناسبة وبالتالي يصعب قياسها.<sup>1</sup>

◀ **تصحيح الانحرافات:** لا تكتمل العملية الرقابة إلا إذا تم اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح الانحرافات، فمقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط يمكن من رصد الانحرافات وبالتالي محاولة تصحيحها، وعادة يتم التفكير في الانحرافات على أنها انحرافات سلبية أي عدم القدرة على الوصول إلى المعايير الموضوعة سلفا وبالتالي تصحيح الأداء المعين ولكن يمكن أن تكون الانحرافات في بعض الأحيان إيجابية بمعنى أن الأداء الفعلي قد يكون أعلى من الأداء المخطط، وهذه الحالة تستحق أيضا من الإدارة دراستها لتحديد ما إذا كان الانحراف الموجب نتيجة لعدم الدفعة في وضع المعايير أساسا أو الأداء العالي للأفراد ويمكن التفرقة بين نوعين من الانحرافات:

❖ **الانحرافات الطبيعية:** وتتميز بأنها تتصف بوحدة أو أكثر من الصفات التالية:

✓ فرق في الانحراف البسيط بين الخطة والتنفيذ.

✓ الانحرافات خارجة عن سيطرة القائمين بالتنفيذ.

✓ انحرافات راجعة لظروف طارئة.

❖ **الانحرافات غير الطبيعية:** فهي تتصف بوحدة أو أكثر من الصفات التالية:

✓ انحرافات جسمية.

✓ انحرافات راجعة لقصور في المنفذين.

✓ انحرافات راجعة إلى ظروف معروفة كان يمكن السيطرة عليها.

✓ انحرافات متكررة.

<sup>1</sup> - محمد فريد صحن وآخرون، " مبادئ الإدارة "، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر، 2002، ص. ص: 351 - 353.

يلبي تحديد الانحرافات ورصدها قيام مديرين باتخاذ الإجراءات التصحيحية لعلاج هذه الانحرافات غير طبيعية إلى علاج حاسم وسريع، ويمكن القول بأن عملية تصحيح الانحرافات هي الخطوة التي تلتقي فيها الرقابة لباقي الوظائف الإدارية الأخرى، فعن طريق العملية الرقابية يمكن أن يتم تغيير الخطط وإعادة توضيح وتعريف الأفراد بالمهام والواجبات المنقوطة بهم، وقد تتم العملية الرقابية عن طريق تعيين أم إضافيين ووضع نظام أفضل الاختيار والتدريب.

و يمكن التفريق بين نوعين من الإجراءات التصحيحية وهما: الإجراءات العلاجية القصيرة الأجل، الإجراءات طويلة الأجل، وبشكل عام فإن الانحرافات التي تشكلها الرقابة المالية يمكن أن ترجع إلى ثلاثة أسباب:

✓ **عدم دقة التخطيط:** ويرجع سبب هذا الانحراف إلى عدم توحي الدقة الكافية في رسم الخطط المالية أو في حصر الظروف المحيطة أو عدم القدرة على التكيف مع هذه الظروف

✓ **عدم كفاءة التنفيذ:** ويظهر هذا الانحراف سبب عدم كفاءة جهاز التنفيذ المسؤول عن تنفيذ الخطط الموضوعة لأوجه النشاط أو الذي نشأ عن أسباب عديدة منها ضعف القرارات المتخذة أو ضعف كفاءة الأشخاص المسؤولين عنها أو عدم الأخذ بمرونة الخطة بشكل يمكن من مواجهة التغيرات.

وتلجأ الإدارة للمعالجة بشأن تصحيح الانحرافات عند حدوثها إلى أحد الشكلين:<sup>1</sup>

○ تعديل الخطة المالية أو الأصلية في ضوء تغيير المعايير الموضوعية المحددة أو تعديل نوعية الأهداف.

○ القيام بالإجراءات العلاجية لإعادة الأداء الفعلي الطريق السليم حتى يمكن تحقيق الأهداف الموضوعة مقدما.

<sup>1</sup> - حمزة محمود الزبيدي، "الإدارة المالية المتقدمة"، مؤسسة وراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص. ص: 82. 83.

### المبحث الثالث: أنواع الرقابة المالية.

تعددت واختلفت أنواع الرقابة المطبقة على تسيير المالية العمومية في الجزائر وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال هذا المبحث.

#### المطلب الأول: الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية.

**1 - الرقابة الإدارية:** يقصد بالرقابة الإدارية مختلف الأنواع الرقابة التي تمارس من قبل إدارات الهيئات العمومية نفسها أو من قبل إدارات أخرى، لا سيما تلك التابعة لوزارة المالية، وبواسطة موظفين متخصصين أو موظفين آخرين، تكون من بين صلاحياتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية.<sup>1</sup>

وعلى رغم من تعدد أنواع الرقابة الإدارية حسب طبيعة نشاط مختلف الهيئات العمومية وخصوصيات مهامها وتنظيمها وتسييرها، فإنه يمكن حصر أهمها في الرقابة المالية القبلية ورقابة المفتشية العامة للمالية.

◀ **الرقابة المالية القبلية:** تعتبر المرحلة الأهم في الرقابة المالية، وتعني قيام هيئات الرقابة بمراقبة الأعمال والتصرفات المالية للهيئات الإدارية قبل وقوعها، سواء كانت متعلقة بالنفقات أو التعاقدات والتصرفات المالية على أكبر قدر من الدقة والصحة، أي قبل أن يدخل التصرف المالي حيز التنفيذ، أي قبل أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع نافذا، إذا تواكب عملية التنفيذ وتكون قبل التأشير وإعطاء الإذن بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات وتتمارس من طرف المحاسب العمومي والمراقب المالي.

✓ **الرقابة على النفقات الملتزم بها:** تمارس الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها من طرف المراقبين الماليين، ورغم اختيارها من أنواع الرقابة السابقة إلا أنها تباشر عمليا عند البدء في تنفيذ الميزانية، والقيام بمختلف التصرفات المالية وأثناء مرحلة الالتزام تحديدا، وتعتبر رقابة خاصة بالنفقات، فهي تهدف إلى احترام شرعية النفقات الملتزم بها، وبذلك تستبعد جميع الإيرادات من مجال تطبيق هذه الرقابة، خلافا لرقابة المحاسب العمومي.<sup>2</sup>

اقتصرت الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها في بداية تطبيقها على ميزانية الدولة والمؤسسات العمومية والولايات دون البلديات حيث استبعدت من مجال تطبيق هذه الرقابة، هذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة

<sup>1</sup> - محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، دار هدى للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2003، ص 134.

<sup>2</sup> - محمد عباس محرز، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 4، 2010، ص 382.

للفنقات الملتزم بها إلا أنه وبصدر المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في تاريخ 2009/11/16 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 السابق ذكره فقد أصبحت ميزانية البلديات هي كذلك مشمولة بهذه الرقابة، وهذا وفق لما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم رقم 09-374 على أنه يتم وفقا لنفس المادة تنفيذ إجراء توسيع الرقابة المسبقة على البلديات تدريجيا وفقا لبرنامجا تحدد من طرف كل من الوزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية، وتطبيقا لذلك صدر القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 2010/05/09، يحدد الرقابة تنفيذ الرقابة للنفقات التي يلتزم على ميزانيات البلديات حيث حددت المادة الثانية منه خضوع ميزانيات البلديات للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها بصفة تدريجية

◀ **الرقابة المفتشية العامة للمالية:** تعرف المفتشية العامة للمالية بأنها هيئة مكلفة قانونا بالرقابة المنصبة أساسا على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية وكل الأجهزة الخاضعة لقواعد الرقابة وأحكام المحاسبة العامة.

✓ **نشأة المفتشية العامة للمالية وتنظيمها:** أنشأت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1980/03/01 والذي كان المحدد لتنظيمها وسيرها وصلاحياتها، قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20 جانفي 1992 والمتضمن تنظيم هيكلها المركزية والمرسوم التنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 20 جانفي 1992، والمحدد لتنظيم مصالحها الخارجية وصلاحياتها، والمرسوم رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 والمحدد لصلاحياتها وفي نفس الوقت لإحكام المرسوم رقم 80-53، باستثناء مادته الأولى المتعلقة بإحداث المفتشية والتي تنص على أنها توضح تحت السلطة المباشرة لوزير المالية<sup>1</sup>.

وهذا يعني أن أعضاءها لا يخضعون لنفس التسلسل الإداري المطبق على الموظفين وزارة المالية الآخرين، وهو ما يضمن لهم نوعا من الاستقلالية في أداء مهامهم.

تمارس مختلف مهام المفتشية العامة للمالية من طرف مفتشين ينظمون في شكل الوحدات متنقلة تسيير من قبل رؤساء بعثات الفرق، ويكون هؤلاء المفتشين تابعين إما لهيكل المفتشية المركزية، أو لمصالحها المتمثلة في المديرية الجهوية.

✓ **صلاحياتها:** تمارس المفتشية الرقابة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وتمتد رقابتها إلى المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهيئات الضمان الاجتماعي والثقافي التي تستفيد

<sup>1</sup> - محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سبق ذكره، ص 142.

من المساعدات الدولة والهيئات العمومية، كما تراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات والجمعيات في شكل هبة.

تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة خصوصا، ما يلي:<sup>1</sup>

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

◀ **كيفية المراقبة:** تتم المراقبة على أساس الوثائق من حسابات ومستندات الإثبات حيث ينتقل المفتش أو بعثة المفتشين إلى عين المكان إلى مقر الهيئة بصورة فجائية فتتولى البعثة فحص ومراجعة مستندات الإثبات ومعاينتها عين المكان والتحقق مع الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين والمسيرين، غير أن المهام المتعلقة بالدراسات والخبرات تكون تبليغ مسبق حيث يتولى المفتشون مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات ومختلف الموارد التي تكون في حيازة المسيرين والمحاسبين والإطلاع على وثائق الإثبات لدى مناصب المحاسبة ومرووسيههم أو مندوبيهم أي المحاسبين الرئيسيين والثانويين، وكل شخص يتولى إدارة أموال عمومية وكل عون مكلف بمسك محاسبة النوعية أو يسير مخزونات، وعلى المسؤولين والموظفين الآخرين أن يقدموا للمفتشية الأموال التي يجوزونها والوثائق المرتبطة بها.

◀ **نتائج الرقابة المفتشية العامة:** يحرر المفتشون في نهاية رقابتهم تقريرا مفصلا يتضمن ملاحظاتهم وتقييماتهم حول فعالية وكفاية تسيير المصلحة أو الهيئة المراقبة، أو الخاضعة للتقويم الاقتصادي والمالي وكذا اقتراح التدابير التي من شأنها تحسين ذلك التسيير ونتائجه، كما يمكن أن يتضمن التقرير أي اقتراح يسمح بتدارك النقائص الملاحظة على الأحكام التشريعية

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 08. 272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، احدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

والتنظيمية المطبقة على هيئات والمصالح المعنية وتعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يرفع إلى الوزير المكلف بالمالية.<sup>1</sup>

**2 - الرقابة التشريعية:** تتولى البرلمان في الدول الديمقراطية مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، فإذا كانت المجالس هي التي تقوم باعتماد الميزانية فإنه من الطبيعي أن يمنح لها حق الرقابة على تنفيذها للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي أعتمدها وأجازتها به ومن بين الأهداف الأساسية لعملية الرقابة البرلمانية أمها تحرص على التطبيق السليم والشرعي للقوانين المالية المصادق عليها.

◀ **الرقابة البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني:** يتمتع المجلس الشعبي الوطني بصلاحيات دستورية تمكنه ضمن الرقابة على ميزانية الدولة وهذا عن طريق مناقشة قانون المالية والتصويت عليه مراقبة النشاط الحكومة أثناء التنفيذ الميزانية والتصويت على قانون ضبط الميزانية بعد انتهاء تنفيذ الميزانية.

✓ **الرقابة السابقة:** الملاحظ أن كلا من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لم يتطرقا لهذه الرقابة ولا للتصويت على قانون المالية للسنة، غير أننا نجد القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم الغرفتين والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة قد نص في مادته 44 " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا للأحكام المادة 120 من الدستور ويصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاه 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت خلال أجا أقصاه 20 يوما وفي حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة الأعضاء 08 أيام للبحث بشأنه، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له بقوة القانون"

- بعد كل هذا وبعد أن يودع قانون المالية للسنة بمكتب المجلس الشعبي الوطني يحال على لجنة المالية والميزانية التي تتولى دراسة ومناقشة.<sup>2</sup>

✓ **الدور الرقابي للجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني:** يتشكل المجلس الشعبي الوطني من عدة لجان متخصصة حسب المادة 19 من نظامه الداخلي

<sup>1</sup> - محمد مسعي، " المحاسبة العمومية "، مرجع سبق ذكره، ص. ص: 144 . 145.

<sup>2</sup> - القانون العضوي 99 . 02 المؤرخ ف 8 مارس 1999

ومن بين هذه اللجان الدائمة والمتخصصة بحد المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية والقانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية.

وتعتبر هذه اللجنة أكبر اللجان عضوية حيث تشكل من 30 إلى 50 عضواً ولهذه اللجنة مكانتها البارزة على مستوى الجهاز التشريعي وهي شبيهة بمكانة الوزير المالية على مستوى الحكومة وذلك لأنها تحظى بعناية واهتمام خاصين، وعلى الأخص في الجانب القانوني والعلمي فهي:<sup>1</sup>

- ✓ من الجانب القانوني تتمتع بصفة الدائمة وتجتمع حتى خارج الدورات العادية للمجلس ولها الأولوية فحص ودراسة مشروع قانون المالية كما أنها:
- ✓ تمثل الطرف المقابل للحكومة في عملية التفاوض مع وزير المالية عند تحضير الميزانية.
- ✓ تكاد تحتكر حق التعديلات على القوانين.
- ✓ تنظر في مدى نجاعة وفائدة التعديلات المقترحة من الحكومة والنواب على حد سواء، كما أنها هي التي تتولى طبع تقرير المشروع التمهيدي لقانون المالية وتوزيعه على النواب لإعطاء رأيهم فيه.
- ✓ من الجانب العملي فالجنة مختصة في المجالين المالي والضريبي وجانب القروض وكل ما له صلة بالاقتصاد والمالية مما يجعلها تتحكم بسهولة في المعطيات المالية والضريبية.
- ✓ في مجال التدخلات فلجنة حق الاستماع لأعضاء الحكومة كما أن لها الحق الاستعانة بالخبراء والمختصين بغرض الحصول على معلومات تساعد في أداء مهامها.
- ✓ ويتوج عمل هذه اللجنة بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من قبل مقرها أو أحد نوابه والظاهر أن العمل التشريعي في المجال المالي يكاد ينحصر في عمل هذه اللجنة خاصة أمام حضور الضعيف للنواب مقابل حضور الطرف القوي أي الحكومة وهذا ما قد يثر على هذه اللجنة في تأدية مهامها.

◀ **المناقشة العامة لمشروع قانون المالية والميزانية:** يقوم المجلس الشعبي الوطني باقتراح المناقشة فيعطي الكلمة المقررة للجنة المالية والميزانية لقراءة التقرير الخاص السنوي بمشروع قانون الميزانية مبينا سياسة الحكومة المالية والأسباب التي حملتها على وضع مشروع قانون المالية وفق الإستراتيجية المبرزة وكذا مشروع ميزانية التسيير والمخطط السنوي وأهم ملاحظاتهم

<sup>1</sup> - بن داوود إبراهيم، " الرقابة المالية على النفقات العامة "، مرجع سبق ذكره، ص. ص: 179 . 180.

وتحليلاتهم، وهنا يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بتحديد ما إذا كانت المناقشة عامة أو المادة بمادة وهذا ما تم النص عليه في المادة 32 من القانون العضوي 02/99 ثم يشرع في مناقشة القانون باستماع إلى الممثل الحكومة ممثلا في الوزير المالية أو الوزير المنتدب للمالية وإلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق وتعتبر التعديلات واحدة من بين أهم الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التشريعية ممثلة في نوابها حيث أن التعديل في حد ذاته يعد إجراء جديدا يضاف إلى مشروع قانون المالية، غير أنه اشترط لتحقيق ذلك أن لا ينصب مضمون طلب إلا إذا كان ذلك مساندا على لتدابير من شأنها الزيادة في الإيرادات أو توفير مبالغ مالية لتغطية زيادة النفقات المقترحة، فإذا جاءت التعديلات مخالفة لهذه الإجراءات كان لرئيس مجلس حق في رفض إيداعها.

◀ **التصويت على مشروع قانون المالية والميزانية:** تقوم الجلسة العلانية المخصصة للتصويت على مشروع قانون المالية والميزانية لدراسة تقرير العام المقدم من لجنة الميزانية والمالية والمتضمن المعطيات الخاصة لتحليل الوضع الاقتصادي والمالي السائد في هذه البلاد. وتتضمن المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإنه يصوت لاقتراع السري والاقتراع العام برفع اليد أو الاقتراع العام الاسمي ثم يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة واستنادا للمادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإنه يناقش النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بنفس الطريقة. وكآخر إجراء يقوم رئيس مجلس الأمة بإرسال النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة.

◀ **الرقابة التنفيذية ( الرقابة البرلمانية الآتية ):** يمكن للبرلمان (المجلس الشعبي الوطني) أن يراقب النشاط، و الأداء الحكومي (الوزارات) في مختلف المجالات ومنها المجال المالي بواسطة الآليات الأساسية التالية:

✓ **الاستماع والاستجواب:** طبقا للمادة 133 من الدستور يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أن تستمع إلى وزير (عضو الحكومة)، كما يمكن لأعضاء أي مجلس إستجواب الحكومة برمتها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - المادة 121 من دستور 1996.

✓ **السؤال:** يمكن لأعضاء البرلمان وفقا للمادة 134 من الدستور أن يسألوا أي وزير كتابيا أو شفويا عن أي موضوع أو قضية ومنها القضايا المتعلقة بتنفيذ الميزانية، طبقا لأحكام النظام الداخلي لكل من مجلس البرلمان.

✓ **مناقشة بيان السياسة العامة:** طبقا للمادة 84 من الدستور تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة بيانا عن السياسة العامة تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة، لمعرفة مدى تنفيذ البرنامج الحكومي الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها.

✓ **لجان التحقيق:** إضافة إلى اللجان الدائمة يمكن لكل غرفتي البرلمان أن تنشئ لجان للتحقيق والمراقبة في أي وقت لأجل التحقيق في قضية ما ومن بينها القضايا الخاصة بمجال من مجالات الرقابة المالية على وجه الإنفاق كما يمكن للجان التحقيق الاستماع إلى أي شخص ومعاينة أي مكان بغرض الإطلاع على معلومات أو وثائق تفيدها في موضوع التحقيق الذي تقوم به كما لها إجراء معائنات أو زيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعضائها لأجل القيام بالمراقبة الميدانية.

ويمكن لهذه اللجان أن تطلب من الرئيس إحدى الغرفتين حسب الحالة طلب الاستماع إلى أحد أعضاء الحكومة ويمكن أيضا للجنة التحقيق وفقا للمجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة تبليغ هذا التقرير لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة كما يوزع حسب الحالة على نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة.

◀ **الرقابة البرلمانية البعدية ( الرقابة اللاحقة):** وتتجسد هذه الرقابة اللاحقة في العديد من الآليات الموضوعية لدى البرلمان بغرفتيه وتمثل هذه الآليات فيما يلي:

✓ **قانون ضبط الميزانية:** بعد يتم إقفال السنة المالية وبعد تنفيذ الميزانية وتنفيذ النفقات العامة والإيرادات العامة مباشرة رقابته البعدية وفق القانون ضبط الميزانية وهذا ما أكدته المادة 160 من تعديل الدستوري لسنة 1996 بنصها " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة مالية، وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون المالية يتضمن سنوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان.<sup>1</sup>

وبهذا نرى أن بعد المصادقة على قانون المالية تعمل الحكومة والإدارات التابعة لها وباقي الهيئات الإدارية بتنفيذ عملياتها المالية، بعد كل هذا تلخص هذه العمليات في نص وتعرض على

<sup>1</sup> - علي زغدود، " المالية العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 156.

البرلمان حتى يصوت عليه وهذا ما يسمى بقانون ضبط الميزانية وقد ألزم القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية في نص مادته 68 الحكومة بتقديم قانون ضبط الميزانية مرفقا بقانون الميزانية للسنة. وبهذا يعد قانون ضبط الميزانية خلاصة لتجربة يجب الاستفادة منها في وضع قانون المالية.

✓ **التقارير السنوية:** يتلقى المجلس الشعبي الوطني العديد من التقارير في إطار الرقابة التي يمارسها، وتمثل هذه التقارير فيما يلي:<sup>1</sup>

- ❖ التقرير السنوي لتنفيذ المخطط الوطني للتنمية.
- ❖ التقرير السنوي للجنة المركزية للصفقات العمومية.
- ❖ التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية.
- ❖ تقارير المجالس الشعبية الولائية والبلدية المتعلقة بالرقابة.
- ❖ التقارير السنوية على نشاطات المؤسسة العمومية.
- ❖ تقارير مجال عمل المؤسسات العمومية المتعلقة بالرقابة.
- ❖ التقرير السنوي لمجلس المحاسبة.

✓ **بيان السياسة العامة:** إن بيان السياسة العامة طبقا للنص المادة 84 من الدستور هو حصيلة عمل الحكومة، يتم تقديمه إلى البرلمان بغرفتيه وذلك حتى يتسنى مناقشة وتنتهي هذه المناقشة إما بالتصويت بالثقة أو بملتمس رقابة.

✓ **ملتمس الرقابة:** يمكن للمجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة لبيان السياسة العامة للحكومة أن يصوت على ملتمس الرقابة بنصب على مسؤولية الحكومة ويجب أن يوقع ملتمس الرقابة يكون مقبولا بسبع عدد النواب على الأقل.<sup>2</sup>

الموافقة على ملتمس الرقابة بأغلبية النواب 3/2 ولا يتم التصويت بعد 03 أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة وإن صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم رئيس الحكومة إستقالة حكومته.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 84 من دستور 1996.

<sup>2</sup> - المادة 135 من دستور 1996.

<sup>3</sup> - المادة 61 من القانون العضوي 99 .02.

### ◀ رقابة المجالس الشعبية المحلية:

يقوم كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي بعملية المراقبة على تسيير الأموال العمومية وفقا ما سنتطرق له.

✓ **رقابة المجالس الشعبية البلدية:** تتجسد هذه الرقابة من خلال سلطة المجلس الشعبي البلدي في تكوين لجان تكتسي الطابع الدائم والمؤقت، توكل له مهمة التدقيق والتحقيق في أي مسألة ذات أهمية خاصة، ما يتعلق بالمجال الاقتصادي والمالي.

ويكلف رئيس مجلس الشعبي البلدي وتحت مراقبة المجلس بجمع الأموال التي تكفل ضمان الحماية الأموال العامة على رأسها الإذن بالإنفاق ويختص المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على ميزانية البلدية ومادة للوقوف على أوجه الإنفاق المحدد قانونا.<sup>1</sup>

✓ **رقابة المجالس الشعبية الولائية:** تمتاز جلسات المجالس الشعبية الولائية بالعلنية ويمكن لأي مواطن الإطلاع على المداولات وحتى أخذ نسخة من محاضرها، ولتفعيل الدور الرقابي لهذه المجالس منحت لها السلطة إنشاء لجان دائمة خاصة في مجال اقتصاد والمالية بل ولها أن تنشئ لجان مؤقتة تتولى دراسة القضايا التي تهم الولاية، والتي يحق لها أن تستعين بخبرات الخبراء والمختصين في أداءها ولمهامها بالإضافة إلى اللجان العامة تخول للمجلس الشعبي الولائي أن ينشأ لجانا مختصة لتحقيق والرقابة وتسخر لها كل السلطات لأداء ووظائفها وعن ميزانية الولاية نجد المجلس الولائي هو من يتولى تصويت عليها ويتولى ضبطها على أساس التوازن ويتخذ كل التدابير اللازمة لمعالجة الحالات العجز الطارئة.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة.

يوجد ضمن المؤسساتي لمعظم الدول المعاصرة جهاز أعلى للرقابة المالية وبغض النظر عن اختلاف تسميته وتنظيمه وصلاحيته من بلد لآخر، فإن ما يميز هذا الجهاز عن غيره من هيئات الرقابة في الدولة هو تمتعه بالاستقلال الضروري وتزويده بالهيئات والصلاحيات الواسعة للقيام برقابة بعدية فعالة على تسيير الأموال العمومية.

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة قضائية مستقلة مهامها القضائية دون أي ضغوطات من هيئة أخرى، أنشأ سنة 1980 بموجب القانون 80-05 المؤرخ في 1980/03/31 المتعلق لممارسة

<sup>1</sup> - المواد 24 . 60 من القانون 90 . 08 المؤرخ في 17 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية

<sup>2</sup> - المواد 21 . 193 من القانون 90 . 09 المؤرخ في 17 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية

وظيفة المراقبة من طرف بمجلس المحاسبة وذلك بعد تأسيسه القانوني بمقتضى المادة 190 من الدستور

وقد تم وصفه في ظل هذا القانون تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وزود باختصاصات قضائية وإدارية وأعطيت له صلاحيات واسعة لمراقبة استعمال وتسير الأموال العمومية من قبل الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المرافق والمؤسسات العمومية مهما كانت طبيعة نشاطها.<sup>1</sup>

✦ اختصاصات مجلس المحاسبة: يختص مجلس المحاسبة برقابة مجموعة من المصالح والهيئات العمومية وهي:<sup>2</sup>

✓ مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها المحاسبة العمومية.

✓ المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات التي تمارس نشاطا صناعيا وتجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طابع عمومي.

✓ تسير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية مهما كانتا وضعيتها القانونية على أن يكون للدولة فيها قسط من رأس المال.

✓ الهيئات التي تسير النظم الإجبارية للتأمين وحماية الاجتماعيين.

✓ مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية أو من أي هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية.

✓ مراقبة الاستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية.

<sup>1</sup> - محمد مسعي، " المحاسبة العمومية "، مرجع سبق ذكره، ص. ص: 145 . 146.

<sup>2</sup> - المادة 12 . 07 من الأمر 20 . 95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيده.

### خلاصة الفصل:

تحتل الرقابة المالية مكانة مهمة في عملية تنفيذ النفقات العامة هدفها الأساسي التحقق من استخدام المبالغ المالية وفق خطة الدولة المرسومة وكشف اختلاسات أي مراقبة ترشيد في النفقات، حيث يجب أن تكون الهيئة المراقبة ذات كفاءة واستقلالية لازمة لكشف الأخطاء والمخالفات وتكون ملتزمة بالتدقيق في عمليات الفحص والتقييم فالرقابة المالية تتمثل المساءلة المالية للمتصرفين في المال العام، كما أن الرقابة المالية تتحد وتحدد المعايير والمقاييس التي تحكمها، فيمكن تقسيم الرقابة المالية إلى رقابة داخلية وخارجية وهذا تبعاً لمعيار الجهة التي تقوم بالمراقبة والرقابة السابقة ورقابة آنية والرقابة اللاحقة وهذا تبعاً للمعيار الزمني وإلى الرقابة علاجية تبعاً لآثارها، ورقابة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وهذا تبعاً للسلطة القائمة بالرقابة، فالرقابة المالية تهدف بصفة عامة إلى المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من كل ما قد يؤدي إلى إسرافها أو العبث بها.

## الفصل الثالث

# أثر الرقابة القضائية على تطور النفقات العمومية

- المبحث الأول: نتائج الرقابة القضائية وفعاليتها.
- المبحث الثاني: تقييم الرقابة القضائية.
- المبحث الثالث: دراسة تحليلية لتطور النفقات العامة في الجزائر.

تمهيد الفصل:

الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة من أهم أنواع الرقابة المالية، كونها تمارس من أعلى الهيئات والمستويات التنظيمية للرقابة المالية، متوجة أعمالها بتقارير عن الوضعية المالية ترفع إلى السلطة التشريعية أو إلى الرئيس الأعلى للجهاز التنفيذي في الدولة في شقها الإداري، كما تتولى إصدار القرارات القضائية والحكم على المحاسبين العموميين أو على مخالفات الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية فيما يتعلق بمجال التسيير المالي للآمرين بالصرف في المؤسسات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية.

قامت الجزائر بإنشاء جهازا أعلى للرقابة المالية العليا اللاحقة هو مجلس المحاسبة، رغم أن ذلك جاء متأخرا نوعا ما قياسا مع باقي المؤسسات الدستورية في الدولة، حيث لم يظهر بصفة فعلية حتى سنة 1980 أين صدر القانون رقم 80-05 المتعلق بمجلس المحاسبة ثم صدر بعده القانون 90-32 الذي لم يعمر طويلا، ليتم استبداله بنص جديد هو الأمر 95-20 الذي أعاد تنظيم مجلس المحاسبة وتحديد صلاحياته ومهامه كجهاز أعلى للرقابة المالية المستقلة في الجزائر، خاصة بعد التعديل الذي مسه في سنة 2010 بموجب الأمر 10-03، وهو القانون الساري به العمل إلى حد الساعة. الهدف من إنشاء هذه الهيئة الرقابية هو تحقيق الفعالية والكفاءة في تخصيص الموارد مما يضمن ترشيد النفقات العمومية.

مما سبق قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

**المبحث الأول:** نتائج الرقابة القضائية وفعاليتها.

**المبحث الثاني:** تقييم الرقابة القضائية

**المبحث الثالث:** دراسة تحليلية لتطور النفقات العامة في الجزائر

### المبحث الأول: نتائج الرقابة القضائية وفعاليتها.

يعد مجلس المحاسبة مؤسسة للرقابة المالية اللاحقة عرف منذ نشأته العديد من التعديلات والتغيرات وهو ما بين الأهمية الكبيرة التي تحظى بها والدور الهام الذي يقوم به في مجال حماية المال العام.

### المطلب الأول: تشكيل مجلس المحاسبة واختصاصاته.

سنتطرق في هذا المطلب إلى تشكيل مجلس المحاسبة ومختلف اختصاصاته.

#### 1 - تشكيل مجلس المحاسبة: يتشكل مجلس المحاسبة من تشكيل إداري وتشكيل

بشري (قضاة مجلس المحاسبة).<sup>1</sup>

#### ◀ التشكيل الإداري: يتمتع مجلس المحاسبة أساسا بصلاحيات قضائية ولذلك

ينظم في غرفة ذات اختصاص وطني وأخرى ذات اختصاص إقليمي تنقسم إلى فروع وغرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية تمارس الغرف ذات الاختصاص الوطني وغرفة الانضباط الصلاحية القضائية، أما الغرف ذات الاختصاص المحلي فإنها تتولى الرقابة البعدية على مالية المصالح العمومية التابعة لاختصاصها، ويفهم من هذا التمييز أن الغرفة المحلية ليست لها صلاحيات قضائية.

#### ✓ الغرف الوطنية: يتشكل مجلس المحاسبة من ثماني غرف وطنية تنقسم كل واحدة

منها إلى فرعين وتمارس اختصاصاتها حسب التوزيع المبين في الجدول الموالي:

<sup>1</sup> - يلس شاوش، " المالية العامة، مبادئ عامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري "، مرجع سبق ذكره، ص 304.

الجدول 1. 3: الغرف الوطنية لمجلس الحاسبة.

الغرفة الوطنية	الفرع الأول	الفرع الثاني
1. المالية	- الوزارة المكلفة بالمالية ( باستثناء محاسبي الدولة ).	- محاسبو الدولة ماعدا البريد والمواصلات ).
2. السلطة العمومية والمؤسسات العمومية.	- رئاسة الحكومة. - مصالح رئيس الحكومة. - الوزارتان المكلفتان بالدفاع الوطني والداخلية. - المؤسسات الوطنية.	- الوزارات المكلفة بالشؤون الخارجية والعدل.
3. الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية.	- الوزارات المكلفة بالصحة والعمل والشؤون الاجتماعية والتكوين المهني والمجاهدين.	- الوزارات المكلفة بالاتصال والشبيبة والرياضة.
4. التعليم والتكوين	- الوزارتان مكلفتان بالتربية الوطنية والشؤون الدينية.	- الوزارتان المكلفتان بالتعليم العالي والبحث العلمي.
5. الفلاحة والري.	- الوزارتان مكلفتان بالفلاحة والغابات.	- الوزارتان المكلفتان بالري والصيد البحري.
6. المنشآت القاعدية	- الوزارات المكلفة بالأشغال العمومية والتعمير والبناء والسكن والتهيئة العمرانية.	- الوزارة مكلفة بالنقل.
7. التجارة والبنوك والتأمينات.	- الوزارة مكلفة بالتجارة.	- البنوك والمؤسسات المالية ومؤسسات التأمين والشركات القابضة العمومية.
8. الصناعات والمواصلات.	- الوزارات المكلفة بالصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والسياحة والصناعة التقليدية.	- الوزارتان المكلفتان بالطاقة والبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

المصدر: يلس شاوش بشير " المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في التشريع الجزائري " مرجع سبق ذكره ص 305.

## الفصل الثالث

### أثر الرقابة القضائية على تطور النفقات العمومية

✓ **الغرف الإقليمية:** يبلغ عدد الغرف الإقليمية تسع غرف تضم كل واحدة منها فرعين وتمارس مهامها حسب التوزيع الإقليمي التالي:<sup>1</sup>

#### جدول 2. 3: الغرف الإقليمية.

الغرفة الإقليمية	الفرع الأول	الفرع الثاني
	الولاية	الولاية
عنابة	عنابة، سكيكدة، الطارف.	قلمة، سوق أهراس، تبسة، أم البواقي.
قسنطينة	قسنطينة، ميله، جيجل	باتنة، بسكرة، سطيف، خنشلة.
تيزي وزو	تيزي وزو، بجاية، بومرداس	برج بوعريج، المسيلة، البويرة.
البليدة	بليدة، عين الدفلى، مدية.	الشلف، الخلفة، تيسمسيلت.
الجزائر	الجزائر	تيازة.
وهران	وهران، مستغانم	غليزان، معسكر، سعيدة.
تلمسان	تلمسان، سيدي بلعباس	عين تموشنت، تيارت، نعامة.
ورقلة	ورقلة، غرداية، الأغواط	إليزي، الوادي، تامنراست.
بشار	بشار، تندوف	أدرار، البيض.

المصدر: يلس شاوش بشير، " المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في التشريع الجزائري "، مرجع سبق ذكره ص 306.

يراقب كل فرع من الغرفة الإقليمية الجماعات الإقليمية الداخلة ضمن اختصاصه والمرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها وكذا المؤسسات العمومية المحلية، كما يمكن أن يكلفها رئيس المجلس بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها.

◀ **التشكيل البشري ( قضاة مجلس المحاسبة ):** يتكون المجلس من قضاة وهم

على التوالي:

✓ **قضاة الحكم:** وهم رئيس المجلس ونائبه ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع

والمستشارون والمحاسبون.

✓ **قضاة المتابعة:** الناظر العام والنظار المساعدون الذين يقومون بدور النيابة العامة.

<sup>1</sup> - نفس المرجع السابق، ص. ص : 306 307.

2 . اختصاصات مجلس المحاسبة: تشمل اختصاصات مجلس المحاسبة ما يلي:<sup>1</sup>

- ✓ مراقبة الحسابات وتسيير مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية؛
- ✓ مراقبة تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات الطبيعة العمومية؛
- ✓ مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو شركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني والتي تمتلك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية العمومية الأخرى جزءا من رأسمالها.

✓ مراقبة تسيير الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بها بتسيير النظم الإجبارية للتأمين وحماية الاجتماعية.

✓ مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة لاسيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم أو شبه جبائية مهما يمكن الاستفادة منها وتقييمها.

✓ مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية والتي تلجأ إلى العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية على خصوص وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.

3 . الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة: لمجلس المحاسبة صلاحيات يمكن توضيحها فيما يلي:

- ◀ حق الاطلاع وسلطة التحري: وهنا يمكن لمجلس المحاسبة الاطلاع والتحري على ما يلي<sup>2</sup>:
- ✓ يحق له الاطلاع على كل الوثائق والمستندات والدفاتر التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية وكذا لتقييم مدى سلامة التسيير للهيئات والمصالح الموضوعة تحت رقبته؛

✓ له سلطة التحري بغية الاطلاع على أعمال الإدارات ومؤسسات القطاع العام؛

✓ كما يحق لقضاة مجلس المحاسبة الدخول والمعينة لكل محلات الإدارات والمؤسسات

الخاضعة لرقبته؛

<sup>1</sup> - محمد مسعي، " المحاسبة العمومية "، الطبعة الثانية منقحة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين ميلة، 2003، ص. ص: 149 . 150.

<sup>2</sup> - بن داوود إبراهيم، " الرقابة المالية على النفقات العامة "، مرجع سبق ذكره، ص 158.

✓ له سلطة الاستماع إلى أي عون في الهيئات والإدارات العمومية؛

✓ له سلطة الاطلاع على النصوص المرسله إليه ذات الطابع التنظيمي الصادرة عن

إدارات الدولة والتي تتعلق بالتنظيم المحاسبي والمالي والإجرائي في تسيير الموال العمومية؛

✓ له حق الاستعانة بخبراء ومختصين لأجل دعم مهامه ومساعدته في أشغاله إن اقتضى

الأمر ذلك وحتى يتمكن المجلس من تحقيق هذه العناصر فلا يلتزم اتجاهه بالسر المهني أو الطريق السلمي، ومن أجل ضمان الطابع السري المرتبط بوثائق أو معلومات تمس الدفاع أو الاقتصاد الوطنيين يستوجب على المجلس اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة.

**رقابة نوعية التسيير:** يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية

الخاضعة لرقابته، وبهذه الصفة يقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة. يقيم المحاسب قواعد التنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته، ويتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة ويقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية.

كما يقوم مجلس المحاسبة بمراقبة شروط منح واستعمال 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 استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها.

يتأكد مجلس المحاسبة عند الاقتضاء من مدى اتخاذ الهيئات المستفيدة على مستوى

تسييرها، الترتيب الملائمة قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات والوفاء بالتزاماتها المحتملة

إزاء الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية التي منحتها هذه المساعدات وتجنب استعمال

الضمانات التي تكون قد منحتها.<sup>1</sup>

◀ **مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:** يراجع مجلس المحاسبة حسابات

المحاسبين العموميين ويصدر أحكاماً بشأنها<sup>2</sup>. وتتم كما يلي:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المواد 69 - 70 من القانون 95 - 20.

<sup>2</sup> - المادة 74 من القانون 95 - 20.

<sup>3</sup> - المواد 82 - 83 من القانون 95 - 20.

- ✓ يقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن المحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته؛
- ✓ يمكنه عند الاقتضاء أن يحمل المسؤولية الشخصية والمالية للوكلاء أو الأعوان الموضوعين تحت سلطة أو رقابة المحاسب العمومي المعني طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما؛
- ✓ كما يمنح مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي إلى المحاسب الذي لم تسجل على مسؤوليته أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه؛
- ✓ يضع مجلس المحاسبة المحاسب في حالة مدين اذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل.
- ◀ **رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:** يمكن لمجلس المحاسبة في هذا الإطار أن يعاقب على: <sup>1</sup>
- ✓ خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات؛
- ✓ استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية 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 خرقاً للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية؛
- ✓ الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية؛
- ✓ خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوزات ما في الاعتمادات وإما تغييراً للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة؛
- ✓ تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هذه أو مهمة الهيئات العمومية؛
- ✓ الرفض غير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيريات الممنوحة خارج الشروط القانونية؛
- ✓ عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية؛
- ✓ التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة؛

<sup>1</sup> - المادة 88 من القانون 95 - 20.

- ✓ كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع 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؛
- ✓ تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

### المطلب الثاني: نتائج رقابة مجلس المحاسبة

يختص مجلس المحاسبة في مجال عمليات الرقابة التي يقوم بها بوضع مجموعة من التقارير تتمثل في: <sup>1</sup>

- ◀ **مذكرة التقييم:** بعد إجراء عمليات مراقبة التسيير يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقييم نهائي يتضمن كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردودية الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته ويرسلها أيضا إلى مسؤولي هذه الهيئات وإلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية.
- ◀ **الإجراء المستعجل:** والذي من خلاله يخطر رئيس مجلس المحاسبة ويطلع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة معنية إذا ما تطلب الأمر ذلك.
- ◀ **المذكرة المبدئية:** وبموجبها يقوم رئيس مجلس المحاسبة بإطلاع السلطة المعنية بالنقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط استعمال وتسيير وتقدير ومراقبة أموال الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته.
- ◀ **التقرير المفصل:** يسجل فيه كل الوقائع التي يمكن أن توصف بالوصف الجزائي والتي لاحظها مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته، يوجه الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بمحمل الملف.

<sup>1</sup> - ساجي فاطيمة، "الاتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد النفقات العامة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، علوم اقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، ص. ص: 102 . 103.

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

◀ التقرير السنوي: يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا ويرسله إلى رئيس الجمهورية، يبين التقرير السنوي المعاينات والملاحظات والتقييمات الناجمة عن الأشغال والتحريات مجلس المحاسبة مرفقة بآراء وردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية ويتم نشر هذا التقرير السنوي في الجريدة الرسمية. وترسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية وبهذا يتعين في الأخير على السلطات الإدارية وعلى مسؤولي الهيئات التشريعية الخاضعة للرقابة إطلاع مجلس المحاسبة بالنتائج المترتبة عن رقابته.

### المبحث الثاني: تقييم الرقابة القضائية

على الرغم من الأهمية البالغة التي تكتسبها رقابة مجلس المحاسبة باعتباره أعلى جهاز مستقل للرقابة في الجزائر إلا أن فعالية رقابته تبقى محدودة نظرا لافتقارها للطابع الردعي.

#### المطلب الأول: تقدير رقابة مجلس المحاسبة

من خلال التعرض لمجمل اختصاصات مجلس المحاسبة والتطرق لمجالات اختصاصاته تبين لنا أن الرقابة التي يقوم بها هي رقابة مالية تقييمية وإصلاحية فهي تهدف لحماية الأموال العامة بوجه عام وكيفيات الإنفاق العام بوجه الخاص ما يتعلق منها بالقواعد المحاسبية والمالية، وتعد هذه الرقابة الإصلاحية وهذا ما هو ملاحظ من خلال النتائج التي تسفر عنها عمليات التحري والمراقبة وكذا الاقتراحات والتقارير التي يقدمها الهيئات والمصالح العمومية المعنية وذلك بهدف التوصل إلى أحسن السبل في التسيير المالي والمحاسبي وبالتالي ضمان المحافظة على الأموال العامة، وحتى يتسنى لمجلس أن يقوم بدوره الكامل فقد خص بهيكل تنظيمي وبشري وإداري وخص بنظام قانوني يجعل منه هيئة إدارية وقضائية في نفس الوقت فهو يعاين ويراقب بجرية تامة ودون أن يلتزم تجاهه بالسر المهني أو بالسلم الإداري كما له أن يوقع العقوبات التي يراها ملائمة جراء المخالفات والأخطاء المرتكبة، إلا أن الملاحظ في مثل هذه الهيئات العليا للرقابة المالية عدم استقرارها خاصة بعد حملة الإضرابات التي تسنها قضاة المجلس في الفترة الأخيرة والتي قد تنجر عنها تعطيل الكثير من المهام الموكلة إلى مجلس المحاسبة، فمن المفروض أن لا يحدث هذا خاصة في هيئات كهذه.<sup>1</sup>

#### المطلب الثاني: الصعوبات والتحديات التي تواجه رقابة مجلس المحاسبة.

تصادق الجزائر على إجراءات تشريعية وتنظيمية تهدف إلى إضعاف دور مجلس المحاسبة الوطني، الذي يمكن أن يكون أداة فعالة في تشكيل الحجر الأساسي للتشجيع على تسيير مالي جدي، فلا يوجد نظام قانوني واضح لمجلس المحاسبة يكفل تنسيقا أكبر فيما بينه وبين الهيئة التشريعية فعلى الرغم من أن المادة 16 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 1995/07/17 تشير إلى أن مجلس المحاسبة يعد تقريرا سنويا حول أعمال الرقابة التي قام بها ويرسله إلى رئيس الجمهورية، يبين هذا التقرير المعاينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة، مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذلك ردود المسؤولين

<sup>1</sup> - بن داوود إبراهيم، " الرقابة المالية على النفقات العمومية "، مرجع سبق ذكره، ص 167.

والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك. ينشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ويرسل مجلس المحاسبة نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية.

إلا أن الواقع ينبأ بخلاف ذلك إذ لا يتم نشر التقرير ولا تسلم نسخة منه للبرلمان، الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في النظام القانوني لمجلس المحاسبة وجعله تحت إشراف الهيئة التشريعية، كما هو معمول به في الأنظمة الديمقراطية في العالم وللإشارة فقد طالب قضاة مجلس المحاسبة في شهر أفريل 2005 بإعادة الاعتبار للهيئة التي ينتمون إليها وتمكينهم من نشر التقارير التي يعدونها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - ساجي فاطيمة، "الاتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد الإنفاق العام"، مرجع سبق ذكره، ص 117.

### المبحث الثالث: دراسة تحليلية لتطور النفقات العامة في الجزائر

تبنت الجزائر سياسة تنموية واسعة ترجمتها من خلال تبنيها برامج تنموية هدفها دفع عجلة التنمية في جميع الميادين، هذه البرامج أثرت إيجاباً وسلباً على السياسة الإنفاقية للبلاد وحالت دون تحقيق الكفاءة والفعالية في النفقات العامة.

#### المطلب الأول: تحليل تطور النفقات العامة خلال الفترة 2000 إلى 2017

اعتمدت الحكومة الجزائرية منذ سنة 2001 سياسة إنفاقية واسعة لدفع عجلة التنمية في جميع الميادين والقضاء على نتائج الأزمات الاقتصادية والاجتماعية التي سبقت هذه السنة، وسبب توسع الحكومة في السياسة الإنفاقية هو البجوحة المالية التي عرفتها البلاد في تلك الفترة بسبب ارتفاع أسعار المحروقات وتحسن المؤشرات المالية، ما يميز هذه البرامج هو طابعها السياسي، وصياغة هذه البرامج تمت من خلال تأطيرها في قوانين المالية السنوية أو التكميلية وتنفيذها بواسطة حسابات التخصيص الخاص. وتمثلت هذه البرامج في ثلاث برامج تنموية برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001 - 2004 الذي خصص له غلاف مالي قدر ب 525 مليار دج وأعطيت الأولوية في هذا البرنامج للتنمية المحلية وقطاع الأشغال العمومية حيث خصصت لهما مبالغ مالية معتبرة، وبرنامج دعم النمو الاقتصادي 2005 - 2009 خصص له غلاف مالي قدرة 7.4202 مليار دج، وأهم محاوره تحسين الظروف المعيشية للسكان، وتطور عدد المنشآت الأساسية، أما برنامج توطيد النمو الاقتصادي 2010 - 2014 فقد خصص له مبلغ مالي قدر ب 286 مليار دولار وكان هدفه دعم التنمية البشرية ودعم البنية التحتية لتحسين مؤشرات التنمية الاقتصادية.

ويمكننا توضيح تطور النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة 2000 - 2017 من

خلال الجدول التالي:

الجدول رقم 3. 3: تطور النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة 2000 . 2017

السنوات	نفقات التسيير	نسبتها من إجمالي النفقات العامة	نفقات التجهيز	نسبتها من إجمالي النفقات العامة	مجموع النفقات العامة	نسبة تطور النفقات	PIB النفقات العامة/
2000	856.2	72.6	321.9	27.3	1178.1		28.57
2001	963.6	72.6	357.4	27.3	1321	12.1	31
2002	1097.7	69.4	452.9	28.6	1550.6	17.4	34.17
2003	1199.2	67.2	553.6	31	1752.8	13	33.3
2004	1251.1	65.7	640.7	33.7	1891.8	7.9	30.76
2005	1245.1	60.5	806.6	39.2	2052	8.4	27.13
2006	1437.9	57.9	1051.1	40.8	2453	19.5	28.79
2007	1673.9	51.5	1434.6	44.1	3108.5	26.7	33.4
2008	2217.7	51.8	1973.3	46.1	4191	34.8	37.95
2009	2300	52.4	1946.3	44.3	4246.3	1.3	42.6
2010	26590	58.2	1807	39.6	4466.9	5.2	37.25
2011	3879.2	65.1	1974.4	33.1	5853.6	31	40.12
2012	4782.6	67.8	2275.5	32.3	7058.1	20.6	43.55
2013	4131.6	67.7	1892.6	31	6024.2	-14.6	36.19
2014	4486.3	63.7	2493.9	35.4	6980.2	15.9	40/47
2015	4972.3	64	3885.8	36	7656.3	9.4	46.1
2016	4807.4	60	3176.9	39	7983.3	4	
2017	4591.9	66	2291.4	33	6883.3	-0.13	

المصدر: قوانين المالية وتقارير بنك الجزائر لسنوات الدراسة أنظر:

<http://www.bank-of-algeria.dz/html/rapport.htm>

<https://www.mfdgi.gov.dz/index.php/ar/2014-03-24-14-21-50/lois-de-finances/276-2011-2014>

من خلال الجدول يتضح لنا أن النفقات العمومية في الجزائر عرفت خلال الفترة 2000 – 2014 زيادة هائلة وهذا راجع للسياسة الانفاقية التوسعية التي تبنتها الحكومة الجزائرية في تلك الفترة من خلال البرامج التنموية سابقة الذكر، مما جعل الميزانية العامة تسجل عجزا في أغلب سنوات هذه الفترة، وهذه الزيادة راجعة لنفقات التسيير و نفقات التجهيز على حد سواء، فارتفاع نفقات التسيير يرجع إلى زيادة قيمة التحويلات الجارية والمتمثلة أساسا في الإعانات الاجتماعية والتحويلات إلى الأسر، ارتفاع الأجور، أما نفقات التجهيز فيرجع سبب ارتفاعها بالدرجة الأولى إلى انتهاج الحكومة للسياسة تنموية رصدت لها مبالغ طائلة، كما يعتبر الفساد المنتشر في الجزائر من الأسباب الرئيسية لارتفاع النفقات العامة خصوصا في القطاعات الحساسة مثل الأشغال العمومية، المحروقات، قطاع السكن، الصحة وغيرها؛ واستمر تزايد النفقات العامة خلال الفترة 2015 – 2017 وذلك لتبني الجزائر برنامج جديد الهدف منه تحقيق التنمية وذلك رغم انخفاض مداخيل الجباية البترولية.

**المطلب الثاني: أسباب عدم ترشيد النفقات العامة في الجزائر.**

بالرغم من الجهود التي تبذلها الجزائر من أجل تحقيق التنمية المستدامة على جميع الأصعدة، والوصول بالإنفاق العام إلى الأهداف المرجوة منه إلا أنه هناك مجموعة من الصعوبات التي تقف أمام تحقيق الرشادة في تسيير الأموال العمومية حاولنا ضبط أهم هذه العوامل التي تقف كحاجز أمام تحقيق سياسة انفاقية رشيدة.<sup>1</sup>

### **1 - نقائص مدونة الميزانية العامة للدولة في الجزائر:**

تعتبر مدونة الميزانية العامة للدولة في الجزائر مدونة قديمة تستجيب بصعوبة للاحتياجات الجديدة لتسيير الاقتصاد العام:

1 - 1 من خلال المستندات المنشورة تبدو مدونة الميزانية غير متجانسة في تصنيفها، حيث قد يشير الباب الواحد إلى عدة نفقات من طبيعة مختلفة؛

1 - 2 ومن جهتها ميزانية التجهيز تبوب بحسب القطاع الاقتصادي على مستوى القسم، وحتى التقنين الأكثر تفصيلا في القطاع الفرعي والفصل والمادة التي هي دوما متعلقة بالقطاع، الوثائق المقدمة لا تبين تصنيفا بحسب طبيعة النفقة في ميزانية التجهيز، إن قانون المالية لا يقدم نفقات ميزانية التجهيز حسب الوزارات، بينما تنص القوانين السارية المفعول أن الوزير هو الأمر بالصرف لمجمل الميزانية العامة للدولة فيما يتعلق بدائرته الوزارية، إنه يصعب على المحاسبة الوطنية تناول الطبيعة الاقتصادية للنفقات، على مستوى ميزانية التجهيز، بالنظر إلى نقص المعطيات على هذا المستوى؛

1 - 3 إن التقنين الحالي للميزانية العامة للدولة في مجالي التسيير والتجهيز لا يبدو مطابقا للحاجات الضرورية لاستعمال المعلوماتية، ومن أجل التمكن من الحصول على معلومات متعلقة بتكلفة وظيفة بالنظر إلى المبلغ الإجمالي لنفقة حسب طبيعتها، يكون من المناسب استعمال لائحة انتقال تستلزم عملا هاما للحفظ حتى اليوم الجاري، وتستهلك وقت كثير على الآلة، ومجال في الذاكرة على مستوى المعلوماتية، لذلك يكون من المستحسن إعادة النظر في المدونة تبعا لمقتضيات تناسق التصنيفات الإدارية، الاقتصادية، والوظيفية بما يسمح باستعمال سهل للمعلوماتية؛

<sup>1</sup> - ساجي فاطيمة، "الاتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد النفقات العامة"، مرجع سبق ذكره، ص. 257 . 260.

1 - 4 أما بالنسبة لمدونة الإيرادات فإن المشاكل المطروحة للإصلاح تعتبر جد محدودة في الحالة التي يسمح فيها التصنيف المستعمل بمعرفة طبيعة هذه الإيرادات بدون مشكل، ومع ذلك يكون من المناسب تعديل تقنين الإيرادات في إطار المعالجة الآلية للعمليات.

2 - **تفاقم العجز المزمّن الملازم للميزانية العامة:** لقد عرفت الميزانية العامة زيادة بوتيرة متصاعدة، وقد صاحب هذا النمو عجز لازم للميزانية العامة في معظم الوقت، بالنظر لتراكم أسبابه، والتي منها:

2 - 1 صعوبة التحكم في حجم النفقات العامة التي تزداد تضخما سنة بعد أخرى، مما يستلزم عادة النظر في نجاعتها، وذلك أن تسيير الأموال العمومية بصفة عقلانية، يفرض حتما تسييرا أكثر عقلانية، يساهم في تحسين الفعالية، وإضفاء المزيد من الشفافية على النفقات العامة، ولا سيما نفقات التجهيز؛

إن النفقات العامة للميزانية مثل تخصيص الموارد لفائدة القطاعات الاقتصادية أو الفئات الاجتماعية في إطار ميزانية الدولة الاجتماعية تتطلب اتخاذ عدة إجراءات لإعادة التوازن الاقتصادي لصالح القطاعات الواعدة التي تزخر بإمكانيات نمو عالية وكذا لصالح الفئات الاجتماعية المحرومة؛

2 - 2 اعتماد الميزانية العامة على عائدات الجباية البترولية لتمويل العجز، وهي إيرادات غير عادية بالنظر لما يتمتع به هذا المصدر من حساسية عالية للتغير في سعر البترول؛

2 - 3 ضعف حصيلة الجباية العادية، لعدة أسباب تضعف من كفاءة النظام الضريبي؛

2 - 4 ثقل عبء الديون العمومية على الميزانية العامة للدولة، ومما زاد في تفاقمها كون سياسة الميزانية وسياسات القرض في الجزائر تشكلان المصادر الرئيسية لتمويل النشاط الاقتصادي، وينجر عن ذلك حتما اندماج خدمة المديونية بشكل قوي في الميزانية، علما أن الديون العمومية تشكل من إجتماع ثلاث عوامل هي:

✓ تطهير المؤسسات العمومية؛

✓ خسائر الصرف التي تحملتها الخزينة العمومية؛

✓ عملية حشد موارد مالية خارجية من أجل التسيير العادي.

2 - **عدم نجاعة الرقابة المالية على المشاريع الاستثمارية وضبط تكلفتها:** إن ارتفاع

تكاليف إنجاز العديد من المشاريع المبرجة في إطار البرامج التنموية عما خصص لها في البداية، بسبب سوء التسيير والتنفيذ، والفساد الذي كان سمة بعض الصفقات العمومية الكبرى وكذلك

حجم الأغلفة المالية الضخمة التي تخرج من الخزينة العمومية بسبب إعادة تقييم تكلفة المشاريع العمومية نتيجة تسجيل المشاريع من دون إنهاء الدراسات التمهيديّة، هذه الأسباب وأخرى جعلت الجزائر تصنف ضمن الدول الأكثر إسرافاً وهدرًا للإنفاق الحكومي "عدم رشادة الإنفاق".

### 3 - البجوحة المالية التي عاشتها الجزائر في الفترة الأخيرة: ارتفاع أسعار البترول في

الآونة الأخيرة جعل الجزائر تعيش في بجوحة مالية، سهلت للحكومة إقامة مشاريع تنموية ضخمة خلال الفترة 2000 - 2014، ساعد على انتشار الفساد والمبالغة في تكاليف المشاريع الاستثمارية نظراً لانعدام الرقابة وتقييم فعالية هذه البرامج. وهذا أدى إلى إهدار المال العام من خلال تبذيره، والاحتلاس واستغلاله لأغراض شخصية من بعض المسؤولين وأصحاب النفوذ.

### 4 - عدم إشراك المجتمع المدني والهيئات المستقلة: فمؤسسات المجتمع المدني وكذا

المؤسسات المستقلة العاملة في الشفافية ومكافحة الفساد، تكاد تكون في معزل عن جهود مكافحة الفساد في الجزائر، رغم الدور الكبير الذي يمكن أن تلعبه في تعزيز قيم النزاهة والمسائلة والشفافية والتصدي لظاهرة الفساد، من خلال تصدي هذه المؤسسات للفساد في المجتمع عبر أنشطتها التوعوية المناطة بها، ورقابتها التي يمكن فرضها على عمل هيئات ومؤسسات الدولة خاصة تلك التي لها علاقة مباشرة بالمواطنين، بالإضافة لهذا يتعرض فرع منظمة الشفافية الدولية في الجزائر وهو الجمعية الجزائرية لمحاربة الفساد للتضييق والتهميش من طرف السلطة التنفيذية دائماً.

### 5 - عدم فعالية الرقابة على النفقات العمومية: تتعدد أجهزة الرقابة على الأموال

العمومية في الجزائر غير أنها تبقى دائماً غير فعالة وهذا راجع بالأساس على أنها رقابة تنصب في معظمها على الحسابات دون التركيز على العائد من النفقة العامة، الأمر الذي تنعدم معه الكفاءة والفعالية في النفقات العامة "عدم الرشادة في توظيف الأموال العمومية".

### خلاصة الفصل:

تهدف الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وتطوير الشفافية في تسيير المالية العمومية، كما يتمتع بصلاحيات تمكنه من الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث أن مهمته ليست مجرد رقابة بسيطة للحسابات وحسن سيرها بل أصبح أداة هامة في مكافحة جرائم الفساد؛ بالرغم من الوفرة المالية التي عاشتها الجزائر في العشرية السابقة التي شجعتها على تبني برامج تنموية رصدت لها اعتمادات مالية ضخمة، إلا أن تلك البرامج لم تحقق أهدافها، حيث بقي المجتمع الجزائري يعاني من مشاكل متعددة كثل الفقر البطالة، الرعاية الصحية السيئة مشكل السكن إلى غيرها من المشاكل التي كان من أسبابها الرشوة وانتشار الفساد، واختلاس المال العام وسوء تسييره، مما أدى إلى عدم تحقيق الكفاءة من السياسة الانفاقية لهذا يجب تضافر الجهود من أجل العمل على ترشيد الانفاق العام ومحاربة كل أشكال الفساد.

خاتمة

تحتل النفقات العامة مكانة في اقتصاديات المالية العامة، فإلى جانب أنها تضمن تسيير مصالح هياكل الدولة فهي تستخدم أيضا التأثير في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وكون هذه النفقات في ارتفاع دائم وجب إيجاد آلية دقيقة لضمان حسن صرف الأموال وكذا إيجاد طرق وسبل ناجعة لرقابة تنفيذ هذه النفقات.

تساعد الرقابة باختلاف أنواعها على ترشيد النفقات العامة والحفاظ على الأموال العمومية، وتجنب إسرافها وتبذيرها وهو ما يستدعي ضرورة العمل على دعم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على تحقيق ذلك، وقد عرفت الفترة الأخيرة اهتماما أكثر بعملية تعزيز الرقابة على المال العام وبالخصوص الرقابة على النفقات العامة خاصة في ظل انتشار الفساد، ولترشيد النفقات العامة في الجزائر يتوجب عليها إحكام الرقابة في تعزيز شفافية الميزانية العامة، بالإضافة إلى العمل على إشراك منظمات المجتمع المدني في تنفيذ الميزانية والرقابة عليها.

ولقد جاءت هذه الدراسة محاولة منا توضيح مساهمة الرقابة المالية وبالأخص رقابة مجلس المحاسبة في ترشيد النفقات العمومية في الجزائر حيث حاولنا الإجابة على الإشكالية التالية:

**كيف يمكن للرقابة القضائية أن تساهم بطريقة فعالة في ترشيد النفقات العمومية؟**

### **1- اختبار صحة الفرضيات:**

- تعتبر النفقات العامة وسيلة مهمة تستعملها الدول للقيام بوظائفها على أحسن حال، وتحقيق أهدافها، ومن خلالها يتم التأثير على متغيرات النشاط الاقتصادي وتعتبر ظاهرة ازدياد النفقات العامة إحدى السمات المميزة لمالية الدول المتقدمة والنامية في حد السواء، ومن كانت هذه الزيادة تخلف شدة وطأتهما من دولة لأخرى، وتعود أسبابها إلى أسباب حقيقية وأخرى ظاهرية وهذا ما يؤكد صحة الفرضية الأولى.

- الرقابة المالية وسيلة فعالة لضمان النفقات العامة التي تقوم بها الدولة المنصبة على تنفيذ الميزانية لأن الجزائر تخصص سلطات عديدة لذلك، وهو ما يؤكد صحة الفرضية الثانية.

- يلتزم المراقب المالي أثناء ممارسة مهامه حماية الأموال العمومية وحسن إدارتها إلى مجموعة ضوابط ممتثلة أساسا في ضابط الاقتصاد والفعالية والكفاءة، هذه الضوابط تساعد على تحقيق الرشادة في النفقات العامة، وهو ما يؤكد الفرضية الثالثة.

### **2- النتائج:**

تم التوصل من خلال هذه الدراسة إلى جملة من النتائج جاءت كما يلي:

- تطور دور الدولة في الاقتصاد يؤدي بالضرورة إلى تطور حجم النفقات العامة.
- تعتبر النفقات العامة وسيلة مهمة تستعملها الدولة للقيام بوظائفها على أحسن حال وتحقيق أهدافها.
- للنفقات آثار مباشرة وأخرى غير مباشرة فإذا كانت هذه الآثار فورية وأولية وشملت الدخل القومي والاستهلاك القومي وعلى الاستخدام وتوزيع الدخل فهي مباشرة، أما إذا كانت هذه الآثار تحدث على الدخل القومي وفق آليات المضاعفات والمعجل فهي آثار غير مباشرة.
- يعتبر ترشيد النفقات العامة سبيل للخروج من مشكلة الندرة وشح مصادر التمويل باعتبار التزام "الفعالية" في تخصيص الموارد و"الكفاءة" في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع، وتجنب الإسراف والتبذير وضرورة أخذ بعين الاعتبار تحقيق الأهداف كل عملية النفقات
- غياب الرشادة في النفقات العامة، حيث نجد في الغالب أن عدد البرامج والمشاريع التي قامت بها الدولة الجزائرية خلال فترة الدراسة تجاوزت تكاليف ما قد خصص لها في ميزانيتها الأولية، وهذا بسبب ضعف الدراسات التقنية وسوء اختيار البرامج والمشاريع.
- الرقابة المالية تكون إما قبل أو أثناء أو بعد تنفيذ النفقة.
- تساهم الرقابة المالية على النفقات العامة بتحقيق أكبر قدر من العوائق وتوجيه النفقات نحو الأوجه المخصصة لها بما يحقق النفع العام ويعود بالفائدة على الفرد والمجتمع ككل.
- الرقابة القضائية في الجزائر تتسم بعدم الفعالية بسبب أنه نتائجها لا تتميز بالطابع الردعي.

### 3 - التوصيات:

- من خلال النتائج التي تحصلنا عليها في بحثنا نحاول تلخيص بعض التوصيات:
- أن يتم صرف النفقات الواردة في الميزانية في أوقاتها المحددة ولا يقوم المسؤولون " الأمر بالصرف " بترك صرف النفقة إلى نهاية السنة المالية خوفا من نفاذ الاعتمادات وينتج عن ذلك تبذير الأموال العمومية.
- يتعين على الحكومة ضبط وتفعيل الرقابة على تسيير الأموال العمومية وبالأخص الرقابة على النفقات العمومية.

- أن تحرص الدولة في إعادة النظر في بعض القوانين التي تتضمن تنفيذ النفقات العامة والتي لا تتلائم 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 وضمان الاستعمال الجيد والفعال للأموال.
- تكوين الإطار المسؤولة على تسيير الأموال العمومية.
- توفير الحماية والحرية وكذا الاستقلالية لعمل أعوان المراقبة وإزالة كل الضغوطات التي يتعرضون لها.
- تسريع وتيرة إصلاحات النظام الضريبي وقوانين الاستثمار وتحديث إدارة الميزانية قصد التكيف مع التطورات الاقتصادية الدولية.
- الاستمرار في تسطير برامج التصحيح الاقتصادية التي فيها التركيز على زيادة النفقات الاستثمارية على مشاريع البنية التحتية مما يسمح بتطوير المناخ الملائم لنمو القطاع الخاص وتعزيز النمو الاقتصادي.
- ضرورة مواصلة الإصلاحات التي تبنتها الدولة لتصبح مؤسساتها أكثر كفاءة وخضوعا للمساءلة وشفافية باعتبارهما أساسيان في عملية ترشيد النفقات العامة.

#### 4- أفاق البحث:

من مؤكد أن معالجة موضوع ما يأتي كمواصلة لدراسات السابقة من جهة ويفتح مجالاً واسعاً للبحث في مختلف الجوانب ذات الصلة به من جهة أخرى ومن بين المواضيع التي نقترحها لتطوير وإثراء لهذا البحث هي:

- مساهمة إصلاح المالية العمومية في ترشيد النفقات العمومية.
- ميزانية الأداء والبرامج وفعاليتها في ترشيد النفقات العمومية.
- الرقابة المالية على تسيير الأموال العمومية بين الواقع والأفاق.

# قائمة المراجع

### أولاً: الكتب باللغة العربية

1. أحمد ماهر، " الإدارة والمبادئ والمهارات "، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2003 . 2004.
2. أعمر يجياوي، " مساهمة في دراسة المالية العامة، النظرية العامة وفقاً للتطورات الراهنة "، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2003.
3. بن داوود إبراهيم، " الرقابة المالية على النفقات العمومية "، دار الكتاب الحديث، القاهرة.
4. باهر محمد علم، " اقتصاديات المالية العامة "، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، 1998.
5. جواد شوقي، " إدارة الأعمال منظور الكلي "، دار حامد للنشر، الأردن، 2000.
6. حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان وآخرون، " مبادئ المالية العامة "، الدار الجامعية للنشر والتوزيع الإسكندرية 2003.
7. حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر حماد أبو دوح، " مبادئ المالية العامة "، أليكس لتكنولوجيا المعلومات الإسكندرية، مصر، 2007.
8. حمزة محمود الزبيدي، " الإدارة المالية المتقدمة "، مؤسسة وراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.
9. ناصر مراد، " فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق "، دار هومة للنشر، 2003.
10. نواز عبد الرحمان، المنجد عبد اللطيف الخنشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، عمان، ط 1، 2005.
11. محمد البناء، " اقتصاديات المالية العامة "، دار الجامعية، الجزائر، 2009.
12. محمد حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، " مبادئ المالية العامة "، الطبعة الأولى، دار مسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الأردن، 2007.
13. محمد فريد صحن وآخرون، " مبادئ الإدارة "، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر، 2002.
14. محمد عباس محرز، " اقتصاديات المالية العامة "، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 4، 2010.

15. محمد مسعي، " المحاسبة العمومية "، الطبعة الثانية منقحة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين ميله، 2003.
16. محمد عبد المنعم غفور، أحمد فريد مصطفى، " الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق "، مؤسسة شباب مصر 1999.
17. محمد شاكر عصفور، " أصول الموازنة العامة "، دار المسير للنشر والطباعة والتوزيع، عمان، ط1، 2008.
18. مايكل ابد جمان، " الاقتصاد الكلي بين النظرية والسياسية "، ترجمة والترجمة والتعريب—محمد إبراهيم المنصور، دار مريخ للنشر، الرياض، 1988.
19. محمد عمر أبو دوح، " ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة "، دار الجامعية الإسكندرية، مصر، 2006.
20. عادل فليح العلي، " المالية العامة للقانون المالي والضريبي "، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2009.
21. عادل أحمد حشيش، " أساسيات المالية العامة - مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام -"، دار النهضة العربية للطباعة والنشر لبنان، 1992.
22. عبد المنعم فوزي، " المالية العامة والسياسة المالية "، منشأة دار المعارف، الاسكندرية، 1990.
23. عبد الكريم صادق بركات، " الاقتصاد المالي "، جامعة دمشق، سوريا، 1993.
24. عوف محمد الكفراوي، " الرقابة المالية - النظرية والتطبيق -"، دار الانتصار الإسكندرية، 2002.
25. رفعت محجوب، " الطلب الفعلي "، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
26. سعيد محمد العبيدي، " اقتصاديات المالية العامة "،
27. سمير الشاعر، " المالية العامة والنظام المالي الإسلامي - الاقتصاد العام، البيت المالي "، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، طبعة 2011.
28. سمير صلاح الدين حمدي، " المالية العامة "، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان 2015.

29. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة للجديفة للنشر، الإسكندرية، 2000.

30. يلس شاش بشير، " المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري "، رسائل الماجستير والدكتوراه:

1. ساجي فاطمة، " الاتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد الإنفاق العام "، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص " تسيير المالية العامة "، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.

2. بن عزة محمد، " ترشيد الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف "، دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال فترة 1990-2009" رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان 2009. 2010.

3. بلعطال عياش، نوي سميحة، " آليات ترشيد الإنفاق العام من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر 2001-2014 " كتب باللغة الأجنبية

1. Jacques renard " théorie et pratique de l'audit interne " , 4<sup>eme</sup> édition , 2002.

#### القوانين والتشريعات:

1. المرسوم التنفيذي رقم 08 - 272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

2. القانون العضوي 99 . 02 المؤرخ ف 8 مارس 1999

3. دستور 1996.

4. القانون 90 . 08 المؤرخ في 17 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية

5. الأمر 95 . 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة وسييره.

## الملخص:

تعتبر النفقات العامة الوسيلة التي تستخدمها الدولة في تحقيق أهدافها في جميع الميادين، ونظرا لقصور وشح مصادر التمويل أوجب على الدولة ترشيد هذه النفقات، وتعتبر الرقابة المالية أداة فعالة لتحقيق الفعالية في تخصيص الموارد، ويعتبر مجلس المحاسبة هيئة قضائية مستقلة تمارس رقابة اللاحقة على تسيير الأموال العمومية.

**الكلمات المفتاحية:** - الترشيد - المراقبة المالية - النفقات العامة - مجلس المحاسبة.

## Abstract

Public expenditures are the means used by the state to achieve its goals in all fields. Given the shortfall and scarcity of funding sources, the state must rationalize these expenditures. Financial control is an effective tool to achieve efficiency in the allocation of resources. The Court of Accounts is an independent judicial body that exercises subsequent control over the management of public funds.

**Key words:** Rationalization - Financial Control - Public Expenditures - Accounting Council.