

جامعة ابن خلدون - تيارت -
كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم التجارية

مساهمة الرقابة المالية في ترشيد الإنفاق العام

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

تخصص: مالية

الأستاذة المشرفة:
-الدكتورة ساجي فاطمة

إعداد الطالبين:
-شعيب فاطيمة
- بلال ابتسام

نوقشت وأجيزت علنا بتاريخ: / / 2017

السنة الجامعية: 2017/2016



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

كلمة شكر

"اللهم علمنا ما ينفعنا وانفعنا بما علمتنا وزدنا علما"

أحمد الله تعالى ونشكره أن وفقنا لإتمام بحثنا هذا لأنه هو المعين الذي يسهل كل

عسير.

نتقدم بالشكر الخالص إلى الأستاذة المشرفة: " ساجي فاطمة " التي لم تبخل

علنا بتوجيهاتها ونصائحها فكانت بحق مشرفة وسندا لنا فشكرا لك يا أستاذتنا.

ونوجه شكرنا الجزيل إلى جميع أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم لقراءة بحث

وتصويبه من الزلل والأخطاء.

وفي الأخير نتقدم بالشكر إلى كل من ساعدنا سواء من قريب أو من بعيد أو

أعاننا بكتاب مفيد أو برأي سديد أو بمعلومة قيمة من المرحلة الابتدائية إلى الجامعة

وجزا الله كل فاعل خير على خيره

وشكرا

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع:

إلى القلب الرؤوف والإحساس المرهف، إلى النفس التي صنعتني قبل الوجود
وصنعتني بعد الوجود، إلى الينبوع الذي لا يمل العطاء، والبحر الفيض الذي لا تكدر حنانه
دلائل،

فصانتي بدعائها ولو لا ذلك ما وفقنا في مبتغانا... إليك "أمي الغالية".

إلى من سعى وشقى لأنعم بالراحة والهناء، فلم يبخل علي بشئ من أجل دفعي في
طريق النجاح، علمني أن أرتقي سلم الحياة بحكمة وصبر، إلى الصدر الرحب، صاحب الفضل
علي.

وعلمني معنى الصبر وعدم اليأس... إليك "والدي العزيز".

إلى الذين قالوا لي إلى الأمام فبدلو الحرف "لا" فكانت "نعم"، ولولاها ما امتلأت النفس
بالثقة، والقلب بالعزيمة والروح بالطمأنينة"، إلى من حبهم يجري في عروقي ويلهم بذكراهم
فؤادي.

"إخوتي الأعمام"

إلى كل من له صلة بعائلة "شعيب" "شيبيل" "بن عنان"

إلى كل من قالوا لنا لا "فلولاها ما تمهلنا عند الصعب، ولا ارتاحت نفس بعد التعب"

"أصدقائي الأعمام"

إلى كل من ساهم في بناء هذا المستقبل الذي نفخر ونعتز به، إلى كل من حضر في قلبي و
حاج عن قلبي.

فاطيمة

إهداء

لك الحمد ربي على عظيم فضلك و كثير عطائك

إنه ليسعني في هذه اللحظات التي لعنني لا أملك أعلى منها أن اهدي ثمرة هذا العمل

المتواضع إلى:

❖ إلى ضياء قلبي و نور بصري ، محمد صلوات الله و سلامه عليه.

❖ فضاء المحبة و بحر الحنان ، ريحانة الدنيا و بهجتها: أمي الغالية " فاطمة " حفضها

الله.

❖ الذي علمي أن الحياة كفاح و نضال : أبي العزيز " بن عبد الله " حفضه الله.

❖ إلى جدي العزيزة " خيرة " أطال الله في عمرها.

❖ الأعمدة التي أضل أرتكز عليها للسمود أخواتي : (لمياء ، نعيمة و زوجها و ابنيهما

الغاليين أنفال و عبد الرحمان ، فضيلة و زوجها و ابنيهما الغالي فاروق) إلى

إخوتي : (عبد القادر ، الحاج ، ياسين) .

❖ المعادلة التي ترسم منحني حياتي أصدقائي و زملائي في الجامعة

❖ إلى كل الذين عرفتهم من قريب أو بعيد.

❖ إلى من فتح هذه الوريقات و تصفحها من بعدي.

❖ إلى كل من له صلة بعائلة بلال و زروقي

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.

إيتسام

الملخص:

تعتبر النفقات العامة الوسيلة التي تستخدمها الدولة في تحقيق أهدافها في جميع الميادين أي أنها ترسم حدود نشاط الدولة الاقتصادية والاجتماعية، ونظرا لقصور وشح مصادر التمويل أوجب على الدولة ترشيد هذه النفقات من خلال التخصيص الأمثل للموارد و الرفع من فعالية و كفاءة توظيفها مع التقيد التام بتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية التي ترغب فيها كل دولة ، حيث أصبحت الرقابة المالية في الوقت الحالي تحضي بأهمية بالغة في المالية الحديثة باعتبارها أداة فعالة تضمن الاستغلال الأمثل للأموال العمومية و حمايتها من كل أشكال التبذير و الإسراف و في ظل التطورات التي مست كل الدول و شملت كل القطاعات يتعين على الحكومات البحث على سبل لتحديث أنظمتها الرقابية لمسايرة هذه التطورات ، لأن الرقابة المالية تسمح بتحقيق الفعالية في تخصيص الموارد و الكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع ، إضافة إلى إرساء الشفافية و المساءلة.

كما حققت البرامج التنموية التي انتهجتها الجزائر نتائج إيجابية لكنها تبقى ضئيلة مقارنة بالأهداف المسطرة و المبالغ المخصصة لها.

الكلمات المفتاحية:

الإنفاق العام - الترشيد - المراقبة المالية - البرامج التنموية - الكفاءة و الفعالية.

الفهرس

قائمة المحتويات

كلمة الشكر

إهداء

الملخص

فهرس المحتويات

مقدمة أ-و

الفصل الأول: عموميات حول النفقات العامة

8	تمهيد
9	المبحث الأول: أساسيات النفقة العامة
9	المطلب الأول: ماهية النفقات العامة
11	المطلب الثاني: خصائص النفقات العامة
15	المطلب الثالث: أنواع النفقات العامة
19	المبحث الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العامة
19	المطلب الأول: أسباب تزايد النفقات العامة
24	المطلب الثاني: حدود النفقات العامة
26	المطلب الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
32	المبحث الثالث: ترشيد الإنفاق العام
32	المطلب الأول: ماهية ترشيد الإنفاق العام
34	المطلب الثاني: وسائل و متطلبات ترشيد الإنفاق العام
38	المطلب الثالث: العوامل الموضوعية لنجاح عملية ترشيد الإنفاق العام
42	خلاصة الفصل

الفصل الثاني: الرقابة المالية

- 44..... تمهيد الفصل
- 45..... المبحث الأول: مدخل للرقابة
- 45..... المطلب الأول: مفهوم الرقابة و أنواعها
- 48..... المطلب الثاني: مبادئ الرقابة
- 50..... المطلب الثالث: معايير الرقابة
- 53..... المبحث الثاني: ماهية الرقابة المالية
- 53..... المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية و أهميتها
- 55..... المطلب الثاني: قواعد الرقابة المالية و أنواعها
- 60..... المطلب الثالث: أهداف الرقابة المالية
- 63..... المبحث الثالث: خطوات و أساليب الرقابة المالية و خصائص نظام الرقابة الفعال
- 63..... المطلب الأول: خطوات الرقابة المالية و وسائلها
- 64..... المطلب الثاني: خصائص نظام الرقابة الفعال
- 65..... المطلب الثالث: أساليب الرقابة المالية
- 68..... خلاصة الفصل

الفصل الثالث: الرقابة المالية والسياسة الإنفاقية في الجزائر

- 70..... تمهيد الفصل
- 71..... المبحث الأول: أنواع الرقابة المالية في الجزائر
- 71..... المطلب الأول: الرقابة الإدارية
- 74..... المطلب الثاني: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة
- 77..... المطلب الثالث: الرقابة السياسية (البرلمانية)
- 84..... المبحث الثاني: السياسة الإنفاقية في الجزائر خلال الفترة 2001 - 2019
- 84..... المطلب الأول: برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2001 - 2004 و نتائجه

87.....	المطلب الثاني: برنامج دعم النمو الاقتصادي 2005 - 2009 و نتائجه
89.....	المطلب الثالث: برنامج توطيد النمو الاقتصادي و برنامج التنمية والاستثمار
93.....	المبحث الثالث: أسباب انعدام تحقيق الرشادة في توظيف النفقات العامة
93.....	المطلب الأول: انعدام الشفافية في النظام الميزاني
96.....	المطلب الثاني: الفساد المالي و الإداري في الجزائر
97...	المطلب الثالث: عوائق أخرى تقف أمام تحقيق الرشادة في توظيف النفقات العامة
102.....	خلاصة الفصل
104.....	خاتمة
109.....	قائمة المراجع والمصادر

قائمة الجداول و الأشكال

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
85	مضمون مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي	01-03
86	التوزيع القطاعي لمشاريع مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي	02 -03
88	توزيع الحصص لبرنامج دعم النمو الاقتصادي حسب مجالات الاستثمار	03 -03
94	التغير في الشفافية بمرور الوقت	04 -03
95	تطور في توفر وثائق الميزانية	05 -03
97	مستوى الفساد في الجزائر من 2010 -2016	06 -03

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	الرقم
18	أنواع النفقات العامة	01 -01
24	أسباب تزايد النفقات العامة	02 -01
48	أنواع الرقابة	01 -02
60	أنواع الرقابة المالية	02 -02

مقدمة

تعتبر الدولة حسب الفكر الاقتصادي الحديث عون اقتصادي يشارك بفعالية في الدائرة الاقتصادية ولقد تطور دورها في المجتمع وطرق تدخلها في الحياة الاقتصادية وتطور معه مفهوم الإنفاق العام الذي انتقل من الدور الضيق للدولة (النظرية الكلاسيكية)، حيث تم حصر أوجه الإنفاق في أقل الحدود والمتمثلة في المهام التقليدية لها الأمن والعدالة، بينما انتقل هذا المفهوم مع تغير الأفكار والتوجه نحو ضرورة إعطاء دور مؤثر للدولة في الاقتصاد (النظرية الكلاسيكية)، وهذا ما جعل للنفقات العامة دور كبير في الرفع من الطلب الكلي وتحريك العجلة الإنتاجية مما يساهم في التقليل من البطالة والوصول إلى العمالة الكاملة، ويكتسي الإنفاق العام أهمية بالغة في الاقتصاد الوطني لكونه الأداة التي تستعملها الدولة في تحقيق أهدافها إذ أنه يعكس كافة جوانب الأنشطة العامة.

وقد أدى ظهور مشكلة الندرة التي تعاني منها جل دول العالم حاليا وتنامي الطلب على مقومات الحياة الأساسية كخدمات الصحة والتعليم والأمن... الخ، إلى زيادة مسؤولية الدولة في سبيل هذا الطلب وحاجاتها المتزايدة إلى الإنفاق العام (ظاهرة زيادة النفقات العامة)، لكن تسيير المال العام يمكن أن يجيد عن طريق التزاهة والعقلانية، وبالتالي الولوج إلى دوامة اختلاس الأموال ونهبها، وهنا تبرز أهمية الرقابة على تسيير الأموال العمومية حيث تساهم إلى حد كبير في ترشيد استغلالها وبالتالي تحقيق أكبر استفادة ممكنة من إنفاقها.

كما أوضحت 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 الاقتصاد الوطني بوجه عام.

فالرقابة المالية تسمح بالإشراف والمراجعة من قبل جهات مختصة لها حق الإطلاع على سيرورة العمل داخل المصلحة والتأكد من استخدام الوسائل المادية بشفافية والكشف عن الأخطاء وإيجاد حلول لها بغرض المحافظة على الأموال العمومية وتحقيق نتائج ملموسة.

وقد شهدت العقود الأخيرة من القرن الماضي توجها إصلاحيا عالميا واسعا شمل مختلف النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وجاء هذا التوجه متزامنا مع التغيرات المتسارعة التي شهدتها الاقتصاد العالمي في تلك الفترة من جهة وما ترتب عليها من انهيار في الحواجز بين الدول وقد ساهم في

الدعوى لهذا الإصلاح مجموعة من المنظمات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، والجزائر شأنها شأن الكثير من الدول التي استفادة من هذا الإصلاح، حيث شرعت في تنفيذ سياسة اقتصادية جديدة تسمى بسياسة الإنعاش الاقتصادي والتي تهدف أساسا إلى رفع معدل النمو الاقتصادي عن طريق زيادة حجم الإنفاق العام الاستثماري وقد تم تجسيد هذه السياسة من خلال تنفيذ البرامج الاستثمارية العمومية المتمثلة في برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001- 2004)، والبرنامج التكميلي لدعم النمو (2005- 2009)، وبرنامج توظيف النمو من (2010- 2014)، وبرنامج التنمية والاستثمار (2015- 2019)، لكن هذه البرامج لم تعد على الجزائر بنتائج ايجابية بل ساهمت في تفاقم العجز في ميزانيتها وزيادة نفقاتها وسوء إدارتها، وما رافقها من هدر واحتلاسات، الأمر الذي استدعى ضرورة ترشيد نفقاتها ومحاربة الفساد والحد من انتشاره بهدف المحافظة على المال العام واستغلاله بأكثر كفاءة وفعالية، والأمر الملح بوجه خاص هو تحسين الشفافية

1- إشكالية البحث:

بناء على ما سبق فإن الإشكالية التي نسعى إلى بلورتها تتمحور أساسا حول البحث عن مساهمة الرقابة المالية في ترشيد الإنفاق العام ومعرفة طرق ترشيد النفقات العمومية وذلك من خلال تحليل السياسة الإنفاقية والرقابة على المال العام في الجزائر، لذا قمنا بهذه الدراسة محاولة منا الإجابة على التساؤل التالي:

"ما مدى مساهمة الرقابة المالية في ترشيد الإنفاق العام بطريقة فعالة؟".

2- الأسئلة الفرعية:

والإجابة على عدد من التساؤلات الفرعية التالية:

- ✓ ما هي أهم أنواع النفقات العامة، وما هي الأسباب التي تساهم في زيادتها؟
- على أي مستوى تنصب الرقابة المالية حتى تكون أكثر فعالية؟
- ✓ ما هو واقع النفقات العامة في ظل الإصلاحات الاقتصادية؟
- ✓ ما هي العراقيل التي وقفت حاجزا أمام تحقيق الكفاءة والفعالية في النفقات العمومية؟
- ✓ ما هو مستوى الشفافية والفساد في الجزائر، وما مدى الرشادة في توظيف النفقات العامة؟

3- فرضيات البحث:

لكي تتمكن من حل ومناقشة هذه الإشكالية نضع عدد من الفرضيات التي تبقى دائما قابلة للاختبار والمناقشة:

- تزايد حجم النفقات العامة في الكثير من الدول ولهذا الظاهرة أسباب ساهمت في حدوثها فمنها ما هي أسباب حقيقية ومنها ما هي أسباب ظاهرية.
- تعتبر الرقابة المالية وسيلة فعالة لضمان التسيير الجيد للنفقات التي تقوم بها الدولة حيث تنصب هذه الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.
- تتحقق الفعالية والكفاءة في استخدام الموارد العمومية عن طريق إخضاع الإنفاق العام لرقابة فعالة.
- تعتبر الإدارة الجيدة وكفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها وتوفير نظام المحاسبة والمراقبة الفعال وسيلة لضمان نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام.

4- المنهج المتبع:

للإجابة على الإشكالية والأسئلة الفرعية المطروحة واختبار صحة الفرضيات المصاغة اعتمدنا على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، ويظهر المنهج الوصفي من خلال استعراض مختلف المفاهيم الأساسية سواء تلك المتعلقة بالإنفاق العام وترشيده أو تلك الخاصة بالرقابة المالية، وهذا ما يتوافق مع طبيعة البحث، أما المنهج التحليلي فيظهر في توضيح أهم برامج الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 2001 - 2019 وتحليل البيانات التي تتوافر عن مشكلة البحث.

5- أدوات الدراسة:

تماشيا مع هذه المناهج اعتمدنا في هذه الدراسة على بعض الأساليب التالية:

- أسلوب البحث الأكاديمي: الذي يعتمد على المراجع المختلفة مثل الكتب والدوريات والمقالات والملتقيات والمحلات والدراسات المقدمة في هذه المواضيع.
- أسلوب البحث المعلوماتي عن طريق شبكة الانترنت.
- القوانين والتشريعات ذات الصلة بموضوع البحث المتناول.

6- أهداف البحث:

يهدف هذا البحث من خلال المحاور التي جاءت فيه على تحديد معوقات وإمكانيات ومجالات الاستفادة من تطبيق الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية وذلك للمساهمة في حسن استغلال المال العام وترشيد النفقات العامة.

7- أهمية البحث:

- يكتسي البحث في موضوع الرقابة المالية ومساهمتها في ترشيد النفقات العمومية أهمية علمية وأكاديمية بالغة ، ذلك لأن النفقات العمومية تمثل أهم وسائل تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي باعتبارها أهم أدوات السياسة المالية.

- إثراء المكتبة العلمية ببحث جديد يكون في متناول باحثين آخرين في المستقبل لإنجاز دراسات أخرى مكتملة.

- تكمن أهمية البحث في محاولة معالجة موضوع الرقابة المالية وما توفره هذه الأخيرة من أهمية ومزايا وإيجابيات على تسيير الأموال العمومية.

8- أسباب اختيار الموضوع:

يعود سبب اختيارنا لهذا الموضوع لسببين أحدهما موضوعي والآخر ذاتي، فبنسبة للسبب الموضوعي يكمن في أهمية الموضوع فالنفقات العامة تخلق أفاق واسعة لتحريك النشاط الاقتصادي. أما السبب الذاتي يكمن في تعلق موضوع البحث بمجال تخصصنا وكذلك الميل للخوض في المواضيع الحديثة التي تعرف تطورات متلاحقة باعتبار أن ترشيد الإنفاق العام موضوع حساس.

9- حدود الدراسة:

مكانية: كانت الدراسة مقتصرة على برامج التنمية في الجزائر.

زمانية: شملت الفترة الممتدة 2001 – 2019.

موضوعية: تضمنت دراسة برامج الإنفاق العام المتمثلة في مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم النمو وبرنامج توطيد النمو الاقتصادي وبرنامج التنمية والاستثمار وتم التطرق إلى أهداف ومضمون كل برنامج، كما تطرقنا إلى دور المراقبة المالية في ترشيد النفقات العامة.

10- صعوبات الدراسة:

واجهتنا خلال هذه الدراسة العديد من الصعوبات المتمثلة في:

- ✓ نقص الدراسات والمقالات التي تناولت برامج الإنفاق العام في الجزائر.
- ✓ صعوبة الحصول على المعلومات والبيانات المتعلقة بفترة الدراسة بحكم أن ذلك يعتبر أمراً ضرورياً لتقييم مدى نجاح السياسة الإنفاقية.
- ✓ تضارب في البيانات الإحصائية وعدم دقتها.

11- الدراسات السابقة:

- ساجي فاطمة " الاتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد الإنفاق العام " 2015، حاولت الباحثة الإجابة على الإشكالية التالية: كيف يمكن للرقابة المالية أن تساهم بطريقة فعالة في ترشيد النفقات العمومية، ومن ثم المساهمة في تحسين أداء المالية العامة؟، كانت تهدف هذه الدراسة إلى معرفة وتحديد مجالات الاستفادة من تطبيق رقابة مالية صارمة على النفقات العمومية من أجل المساهمة في زيادة فعالية الإنفاق العام وترشيده، بالإضافة إلى محاولة إيجاد طرق وآليات جديدة للرقابة تكون بمثابة ضوابط تحد من سوء استغلال المال العام في الجزائر، ومن بين أهم النتائج التي توصلت إليها أن الرقابة المالية باختلاف أنواعها تساعد على ترشيد الإنفاق العام والحفاظ على الأموال الموجهة له وتجنب إسرافها وتبذيرها، كما تساهم المراقبة على النفقات العمومية بتحقيق أكبر العوائد وتوجيه النفقات نحو الأوجه المناسبة لها.

- بن عزة محمد " ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف " دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990 " (2009- 2010)، تهدف هذه الدراسة إلى معرفة ما مدى رشادة سياسة الإنفاق العام وتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر والسعي إلى إبراز دور عملية ضبط برامج الإنفاق العام بالأهداف في التخصيص الأمثل للموارد.

ومن بين أهم النتائج التي توصل إليها الباحث لترشيد الإنفاق العام ينبغي تدعيم شفافية العمليات المالية في ظل الميزانية العامة والانضباط بالأهداف في إطار الميزانية العامة، وأن عملية توجيه برامج الإنفاق العام إلى مواطن رفع الإنتاجية وتحقيق توازنات اقتصادية كلية في الجزائر تتسم بعدم

الرشادة نظرا لكون أن زيادة الإنفاق العام يسبب متاعب جمة للاقتصاد بدلا من تحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع.

- شعبان فرج " الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر ، دراسة حالة الجزائر من 2000 – 2010 "، 2012، تهدف هذه الدراسة إلى معرفة مدى مساهمة الالتزام بمبادئ الحكم الراشد في إدارة وتوجيه الإنفاق العام بصورة صحيحة. بما يحقق رشادته، وكيف يمكن أن يساعد في التخفيف من حدة الفقر؟، ومن بين أهم النتائج التي توصل إليها عدم فاعلية الرقابة على الإنفاق العام ونقص الشفافية في تسيير الأموال العامة، ومن بين أهم الأسباب التي ساهمت في تنامي ظاهرة الهدر والإسراف في النفقات واستمرار الاختلاسات، وأن ارتفاع النفقات العامة في الجزائر لا يقتصر فقط على التوسع والاستثمار والزيادة في الأجور والتحويلات ولكن سببه استمرار انتشار الفساد.

12- خطة البحث:

اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على خطة مكونة من ثلاثة فصول كل فصل يسبقه تمهيد وتليه خلاصة وذلك كما يلي:

- **الفصل الأول:** والذي جاء بعنوان " عموميات حول النفقات العام "، حيث وضحنا في المبحث الأول أساسيات النفقة العامة وأهم المفاهيم التي تتعلق بها، ثم أبرزنا في المبحث الثاني ظاهرة تزايد النفقات العامة وبعدها أشرنا في المبحث الثالث إلى ترشيد الإنفاق العام.

- **الفصل الثاني:** جاء بعنوان " الرقابة المالية "، وقد أشرنا في المبحث الأول منه إلى مدخل للرقابة وكل ما يتعلق بها من مفاهيم حول ماهية الرقابة المالية وما يتعلق بها من قواعد وأهداف وأنواع، أما في المبحث الثالث فأبرزنا أهم خطوات وأساليب الرقابة المالية ووضحنا خصائص نظام الرقابة الفعال.

- **الفصل الثالث:** تطرقنا في المبحث الأول من هذا الفصل الذي جاء بعنوان " الرقابة المالية والسياسة الإنفاقية في الجزائر"، إلى أنواع الرقابة المالية في الجزائر ثم أشرنا في المبحث الثاني إلى أهم ما جاءت به برامج التنمية في الجزائر من 2001 – 2019 من أهداف ومضمون ونتائج أما في المبحث الثالث فقمننا بدراسة أسباب انعدام الشفافية والرشادة في توظيف النفقات العامة وذكر أهم العوائق الأخرى التي تقف أمام تحقيقها.

الفصل الأول:

مفاهيم حول النفقات

تمهيد

باعتبار أن الدولة تعتمد في تنفيذ برامجها التنموية على أداة مهمة ألا وهي النفقات العامة، فقد عرفت هذه الأخيرة عدة دراسات وتحليل باعتبارها تمثل ركنا أساسيا في الدراسات المالية وكتيجة لتوسع دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية خاصة بعد تداعيات الأزمة الاقتصادية لسنة 1929، وتعود أهمية النفقات العامة إلى كونها إحدى المتغيرات الاقتصادية المهمة والأداة التي تستعملها الدولة في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها، إذ أنها تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة.

ولفهم جيد لدور النفقات العامة في الحياة الاقتصادية وذلك بتتبع أهم آثارها المختلفة على عدة أصعدة بالإضافة إلى تعرضنا إلى أهم المفاهيم والعناصر الأساسية المتعلقة بالنفقات العامة وأهم الصور والأنواع مع توضيح أهم القواعد والتركيز على الآثار التي تحدثها النفقات العامة على المتغيرات الاقتصادية الكلية للاسترشاد بها في تحقيق الأهداف المرجوة، كما تطرقنا إلى كيفية تقدير النفقات العامة وإلى ظاهرة ازديادها بنوع من التحليل والتفصيل والتركيز على أهم الأسباب المؤدية للظاهرة (ظاهرة كانت أم حقيقية) وفي الأخير تطرقنا إلى ترشيد الإنفاق العام الذي يعتبر وسيلة للخروج من المعضلة في ظل قصور وشح مصادر التمويل من خلال تخصيص أمثل للموارد والرفع من فعالية وكفاءة توظيف النفقات العامة فتناولنا مفاهيم عامة لترشيد الإنفاق العام وأهدافه وأهم الوسائل والمتطلبات إضافة إلى أهم العوامل الموضوعية المساعدة على نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام والحد من ظاهرة ازدياد النفقات العامة، وهنا نطرح التساؤل، ما هي أساسيات النفقات العامة وما سبل ترشيد الإنفاق العام؟

ولهذا الغرض قسمنا هذا الفصل إلى المباحث التالية :

المبحث الأول: أساسيات النفقة العامة.

المبحث الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العامة.

المبحث الثالث: ترشيد الإنفاق العام.

المبحث الأول: أساسيات النفقات العامة

تعبّر النفقات العامة على مجموع ما تنفقه الهيئات العمومية لتحقيق النفع العام باستعمال الإيرادات العامة وهي من أهم وسائل تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي باعتبارها أحد أدوات السياسة المالية، حيث يمكن للإنفاق العام أن يلعب دورا هاما في توجيه وتأطير النشاط الاقتصادي وهذا بالنظر إلى حجمه وآثاره خصوصا وأن بإمكانه أن يمس كل الوحدات الاقتصادية.

المطلب الأول: ماهية النفقات العامة.

إن دور الدولة يحدد النفقات العامة لأن القيام بوظائف الدولة هو الذي يستلزم هذه النفقات وبالتالي يمكن فهم تطور النفقات العامة من خلال استعراض بسيط لتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي في مجال الإنفاق العام.

1- مفهوم النفقة العامة :

لا يوجد تعريف محدد للإنفاق العام وقد تطور تعريف الإنفاق العام مع تطور دور الدولة ومن التعريفات الشائعة للإنفاق العام ما يلي :

✓ هي مبلغ من المال (اقتصادي أو نقدي) يصدر عن الدولة أو عن أي شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة¹.

✓ مبلغ نقدي يقوم بدفعه شخص عام من أجل إشباع حاجات عامة.

✓ هي تلك النفقة التي تقوم بإنفاقها جهة عامة، والجهة العامة يقصد بها أحد أشخاص القانون العام والذي قد يكون الدولة أو إحدى هيئاتها والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة.²

✓ كم قابل للتقويم النقدي، يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعا لحاجة عامة.³

¹ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة 2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص: 53.

² - محمد خصاونة، المالية العامة، الطبعة 1، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص: 57.

³ - عمر يجاوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2010، ص: 52.

2- تطور النفقة العامة :

لقد انتقل مفهوم الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي بعدة مراحل وذلك بين الحيادية والتأثير وفيما يلي استعراض لأهم هذه الأفكار.

1-2 النفقات العامة في ظل الدولة الحارسة :

في ظل مفهوم الدولة الحارسة يتحدد دور الدولة بتوفير البيئة الاقتصادية المناسبة للقطاع الخاص بالعمل دون أي مزاحمة من القطاع العام ودون أن يكون للدولة أي تدخل في الحياة الاقتصادية وهي تطبق مبدأ "دعه يعمل دعه يمر"، وبالتالي فإن دور الدولة الحارسة يقتصر على المظاهر السيادية مثل الأمن والدفاع والقضاء دون أي تدخل أو تدخل ضمن أضيق الحدود بالحياة الاقتصادية للمجتمع لأن هذا التدخل من شأنه أن يخلق الأزمات ويؤثر على الحياة الاقتصادية وبالتالي يمكن توضيح فلسفة الدولة الحارسة بأن دور الدولة يكون بأضيق الحدود ويقتصر على المظاهر السيادية للدولة الأمن، الدفاع دون أي تدخل مباشر في الحياة الاقتصادية ومن هذه الفلسفة لدور الدول يتحدد حجم الإنفاق العام، ويلاحظ ما يلي¹:

✓ انخفاض حجم النفقات العامة وكذلك انخفاض نسبتها في الدخل القومي.

✓ قلة أنواع النفقات العامة وذلك لمحدودية دور الدولة نفسها وقلة مشاركتها بالأنشطة الاقتصادية وبالتالي غياب تأثير الإنفاق العام على نسب النمو في الاقتصاد الوطني وعدم تأثيرها على إعادة توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع.

2-2 النفقات العامة في ظل الدولة المتدخلة :

خرجت الدولة عن مفهوم الحراسة والحياد وأصبحت مسؤولة عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي وأثر ذلك على مفهوم النفقة العامة حيث²:

✓ تتنوع النفقات العامة تبعاً لتنوع وظائف الدولة إضافة إلى الوظائف التقليدية أصبحت مسؤولة الدولة تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي لمحاربة البطالة، دعم بعض فروع الإنتاج، إعادة التعمير،

¹ - محمد خصاونه، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 57.

² - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزّام، مبادئ المالية العامة، الطبعة 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص: 122.

إعادة توزيع الدخل القومي بين الطبقات وهذا جعل النفقات العامة أداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية.

✓ازداد حجم النفقات العامة وارتفعت نسبتها إلى الدخل القومي.

ومن خلال ما تقدم اصح الاهتمام في ظل الفكر الاقتصادي الحديث يتركز على دراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية للإنفاق وترتب على ذلك زيادة بدراسة أنواع النفقات حيث أن تأثير كل نوع من أنواع النفقات يختلف عن الآخر بالإضافة إلى أن التزايد المستمر في حجم الإنفاق العام أضفى أهمية خاصة على دراسة كفاءة استخدام الموارد العامة تحت موضوع تقرير النفقات العامة بالإضافة إلى تزايد أهمية النفقات العامة نتيجة ازدياد أهمية الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها معظم الحكومات المعاصرة.

2-3 النفقات العامة في ظل الدولة المنتجة المتدخلة :

هنا لم تعد الدولة مسؤولة فقط عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي كما هو الحال في الدولة المتدخلة، تاركة أمر الإنتاج والتوزيع بصفة أساسية للنشاط الخاص بل أصبحت تقوم أساسا بالإنتاج والتوزيع كما تحددها الخطة العامة الاقتصادية والاجتماعية والتي لها صفة الإلزام، ومن ثم فإن أغراض النظام المالي أصبحت تتمثل بصفة أساسية في تنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية واقتضى الأمر واتفقا مع قيام الخطة الاقتصادية الأخذ بالخطة المالية كما اقتضى أيضا دور الميزانية العامة وطبيعتها لتصبح جزء من الخطة القومية، وبذا أصبحت الكميات المالية التي في حوزة الدولة تتطابق إلى حد كبير من الناتج القومي والدخل القومي والإنفاق الحكومي، وتشكل أدوات سياسة في الخطة المالية والتي تمثل مع الخطة العينية الجانبين المتكاملين للخطة القومية وبهذا أصبحت المالية العامة أساسا مالية تخطيطية.

وتتكون الخطة المالية من ميزانية الدولة وميزانية المشروعات العامة، وخطة الائتمان وخطة السيولة، وتعتبر ميزانية الدولة أهم أجزاء الخطة المالية، فالميزانية العامة تستوعب نسبا من الدخل القومي، والإنفاق القومي، والميزانية القومية ولذا فإن كيفية تخطيطها تحدد كافة الخطط المالية الأخرى.¹

¹ - زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1998، ص : 28

المطلب الثاني: خصائص وقواعد النفقات العامة

إن تعريف النفقة العامة يقف عند حد بيان القواعد التي تخضع لها هذه النفقات أي بيان الضوابط التي تحكم الإنفاق العام وهذا لضمان استخدامه على الوجه الأمثل.

1- خصائص النفقة العامة :

من خلال استعراضنا للتعريف المذكورة سابقا نجد أنه يمكن تحديد الخصائص الأساسية للنفقة وهي:

1-1 النفقة العامة مبلغ نقدي:

يتميز إنفاق الدولة في وقتنا الحاضر بأنه مبلغ نقدي، بعد أن كانت الدولة في الماضي تميل إلى أداء بعض التزاماتها في صورة عينية أي مقابلا عينيا وذلك مقابل حصولها على البضائع والخدمات، أو تقدم للعاملين معها بعض المزايا العينية كمنحهم السكن والمأكل والملبس والخدمات الصحية. ومع التطور أستبعد الأسلوب العيني لعدم ملائمته لمتطلبات العصر لاعتبارات عملي وفنية وإدارية وحسابية فأصبح الإنفاق العام يتم في الغالب في شكل نقدي وهذا لا يحول من لجوء الدولة إلى الحصول على بعض الخدمات والبضائع عينيا وخاصة في حالة الضرورة.¹

1-2 أن يكون الأمر بالنفقة أحد أشخاص القانون العام :

يشترط لكي تعد النفقة من النفقات العامة أن يكون الأمر بها شخص معنوي عام، فالطبيعة القانونية للأمر بالإنفاق عنصر أساسي في تحديد ما إذا كانت هذه النفقة عامة أو خاصة، والمقصود بالشخص المعنوي العام ذلك الشخص الذي ينظم قواعد القانون العام وعلاقاته بغيره من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين.

وعلى ذلك تعد من النفقات العامة تلك النفقات التي تقوم بها الدولة على اختلاف أنظمتها من جمهورية أو ملكية أو رئاسية ومن استبدادية أو ديمقراطية والحكومات على اختلاف أشكالها من اتحادية مركزية، محلية، بما في ذلك الهيئات والشركات والمؤسسات العامة، بينما لا يعد من النفقات العامة تلك النفقات التي تقوم بها أي من الشخصيات الخاصة سوا كانت شخصية طبيعية أو اعتبارية وسواء قصد

¹ - عاد حمود قيس، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة 8، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص : 32.

بها النفقة إشباع حاجة خاصة أو عامة، فالتبرعات التي يقدمها أفراد المجتمع لتمهيد بعض الطرق أو إنشاء المساجد أو المستشفيات والمدارس التي تعد من النفقات العامة، ويلاحظ أن هذا لا يعني أن كل ما تنفقه الشخصيات المعنوية العامة لا بد أن يدخل ضمن النفقات العامة، فقد تأمر بعض الشخصيات العامة المعنوية بإنفاق لا يهدف إلى إشباع حاجة عامة فلا يعد مثل هذه نفقات عامة¹.

1-3 أن يكون الهدف من النفقة العامة تحقيق منفعة عامة :

يعد هذا الركن متمماً لمفهوم النفقة العامة فبدون هذا الشرط لن تكون النفقة عامة حتى لو كانت من صادرة من أحد أشخاص القانون العام، فالهدف من النفقة العامة يجب أن يكون تحقيق النفع العام للمجتمع وتحقيق مصالحه، ويتسع مفهوم النفع العام ليشمل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، فقد يكون الهدف من الإنفاق العام هو تقليل الفجوة في توزيع الدخل بين أفراد المجتمع مثل تقديم المساعدات النقدية للفقراء.

وقد يكون الهدف من الإنفاق العام هو تحقيق الاستقرار الاقتصادي مثل الحد من مشاكل البطالة من خلال إعانات البطالة أو تحفيز النمو الاقتصادي بهدف خلق مشاريع استثمارية، وبالتالي حتى يتحقق مفهوم المنفعة العامة يجب أن يؤدي الإنفاق العام إلى تحقيق منفعة عامة أي أن تستخدم النفقة العامة من أجل إشباع حاجات عامة، وعلى هذا الأساس ولضمان توجيه النفقات العامة لتحقيق النفع العام وضعت ضوابط منها:²

✓ اعتماد بنود النفقات العامة في الميزانية.

✓ الرقابة على الإنفاق العام سواء من قبل أجهزة الرقابة الداخلية في الوحدات الحكومية أو من قبل السلطات التشريعية.

✓ وجود هيئات رقابية مستقلة لمراقبة الإنفاق العام.

2 - قواعد النفقات العامة :

هناك قواعد تحكم الإنفاق العام منها :

¹ - حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ص : 414.

² - محمد خصاونه، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص : 51

2-1 قاعدة المنفعة :

يهدف الإنفاق الحكومي إلى تحقيق أقصى منفعة ممكنة وذلك من أجل إشباع حاجات المجتمع المتعددة، بينما تصرف النفقة الخاصة لتحقيق منفعة فردية لغرض الحصول على مردود معين. وهنا يثار موضوع آخر متعلق بقاعدة المنفعة وهو تحديد أولويات الإنفاق العام وعلى الدولة أن توازن بين المنافع لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية، حيث يقرر في ضوء أهداف الخطة الموازنة بين وجوه الإنفاق المختلفة، بالإضافة إلى الأخذ بعين الاعتبار توزيع النفقات حسب احتياجات النواحي والأقاليم المختلفة وكذلك لمختلف الطبقات الاجتماعية، وتختلف هذه الأولويات من اقتصاد لآخر وتختلف أيضا بالنسبة للاقتصاد الواحد من مرحلة إلى أخرى.

2-2 قاعدة الاقتصاد:

تتضمن تجنب التبذير في النفقات العامة، لأن مبرر النفقة هو ما تحققه من منفعة اجتماعية، ولا تقوم المنفعة عن طريق إنفاق تبذيري، كزيادة عدد الموظفين بشكل يفوق الحاجة لهم أو إجراء تنقلات غير ضرورية بينهم لغير دافع المصلحة العامة، والإنفاق الزائد على المظاهر في الدوائر الحكومية، ويحتاج تجنب التبذير في الإنفاق العام إلى تعاون وتضافر جهود مختلفة ورقابة الرأي العام للكشف عن ذلك إلى جانب الرقابة الإدارية والبرلمانية على أن ذلك لا يعني التقتير، لأن التقتير في الإنفاق العام الذي يؤدي إلى تحقيق منفعة اجتماعية كبيرة غير صحيح بينما الاقتصاد يعني إنفاق المبالغ اللازمة على العناصر الأساسية والجوهرية في الموضوع، فالإنفاق على مشروع اقتصادي ضروري يجب تقديم ما يلزمه من أصول لكن الكماليات والزخارف داخله ليست ضرورية، وبالتالي يمكن تجنبها¹.

2-3 قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية: (الترخيص)

تعني هذه القاعدة أن لا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة، أو أن يحصل الارتباط بصرف، إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة، أي موافقة الجهة المختصة بالتشريع، ضمن حدود اختصاصها الزماني والمكاني، وبخاصة أن النفقات العامة هي مبالغ ضخمة مخصصة لإشباع الحاجة العامة وتحقيق المنفعة العامة.

¹ - محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007، ص: 34-35.

وتظهر أهمية هذه القاعدة، أنها ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين وهما قاعدة المنفعة القصوى وقاعدة الاقتصاد والتبذير والتأكد من استمرار تحققهما من خلال كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة وهو يتمثل في احترام الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند إجراء الإنفاق العام بواسطة مختلف أساليب الرقابة المتعارف عليها.

و تعد هذه القاعدة مظهر آخر من مظاهر الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة التي لا تحتاج إلى إجراءات وموافقة مسبقة بل يكفي أن تصدر الموافقة من يملك حق الإنفاق، فرد أو شركة خاصة¹.

المطلب الثالث: أنواع النفقات العامة.

تنوعت التقسيمات للنفقات العامة، ولأجل التوضيح وعدم الخلط بين أنواعها تقسم النفقات العامة حسب حيثياتها من حيث دوريتها وتكرارها ومن حيث المقابل الذي تحصل عليه الدولة ومن حيث نطاق سريانها.

1 - من حيث دوريتها وتكرارها خلال مدة زمنية معينة: وتنقسم إلى:

1-1 النفقات العادية الدورية: وهي النفقات التي تقوم الدولة بإنفاقها على مدار السنة بشكل اعتيادي كنفقات رواتب موظفي الدولة والمتقاعدين والمتقاعدين منهم والعاملين بالأجر وهي تتكرر في كل موازنة عامة وتخصصات لكل وزارة ومؤسسة أو منشأة مرتبطة بها، وليس بنفس الحجم من الإنفاق وحجم الإنفاق في حالة الزيادة والنقصان حسب التغير الحاصل في الملكات الوظيفية في كل وزارة أو مؤسسة بالتوسع أو التقليل، ويتم تغطية النفقات العادية (الجارية) من الإيرادات العادية مثل الضرائب والرسوم العامة والثلث العام وغيرها من الإيرادات العادية ولا يتم تغطيتها بالإيرادات غير العادية مثل القرض العام والإصدار النقدي الجديد.

2-1 النفقات الغير العادية: وهي النفقات الاستثنائية، حالات الطوارئ التي تكلف الدولة نفقات كثيرة مثل حالات أزمة الكوارث الطبيعية و نفقات الحروب وأن تكون نفقات غير عادية رأسمالية تنموية كنفقات تمويل المشاريع العملاقة التي تكلف الدولة بحيث لا تستطيع تغطيتها بالإيرادات العادية كالضرائب والرسوم ففي حالات النفقات الغير عادية تقوم الدولة بتغطيتها بالإيرادات الغير العادية فتلجأ

¹ - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص : 63 - 64

إلى القرض العام أي الاقتراض من مواطنيها والمقيمين على أراضيها بإصدار سندات القرض العام وبيعها لهم كأداة دين وهي ما يسمى بالقرض العام الداخلي أو تلجأ الدولة إلى قرض عام خارجي وذلك بالاستدانة من مؤسسات نقدية دولية كاللجوء إلى صندوق النقد الدولي، أو البنك الدولي للإنشاء والتعمير أو تلجأ الدولة للإصدار النقدي من الأوراق النقدية المصرفية كالإيرادات الغير عادية، لا تلجأ الدولة إليها إلا في الحالات الاستثنائية النادرة¹.

2- من حيث المقابل الذي تحصل عليه الدولة:

1-2 النفقات الحقيقية: هي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية كالمرتبات وأثمان المواد والتوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة التقليدية والحديثة والنفقات الاستثمارية والرأسمالية.

فالإنفاق الحقيقي يتمثل في استخدام الدولة للقوة الشرائية وينتج عنها حصولها على السلع والخدمات والقوة العاملة، فالإنفاق هنا يمثل المقابل أو ثمن الشراء الذي تدفعه الدولة للحصول عليها. فالدولة هنا تحصل على مقابل للإنفاق كما تؤدي إلى زيادة الدخل القومي زيادة مباشرة في الناتج القومي أي خلق إنتاج جديد.

2-2 النفقات التحويلية: هي تلك التي لا يترتب عليها حصول الدولة على مقابل من السلع والخدمات أو رؤوس الأموال، بل بموجبها تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل القومي من الطبقات الاجتماعية مرتفعة الدخل إلى الطبقات الاجتماعية الأخرى محدودة الدخل.

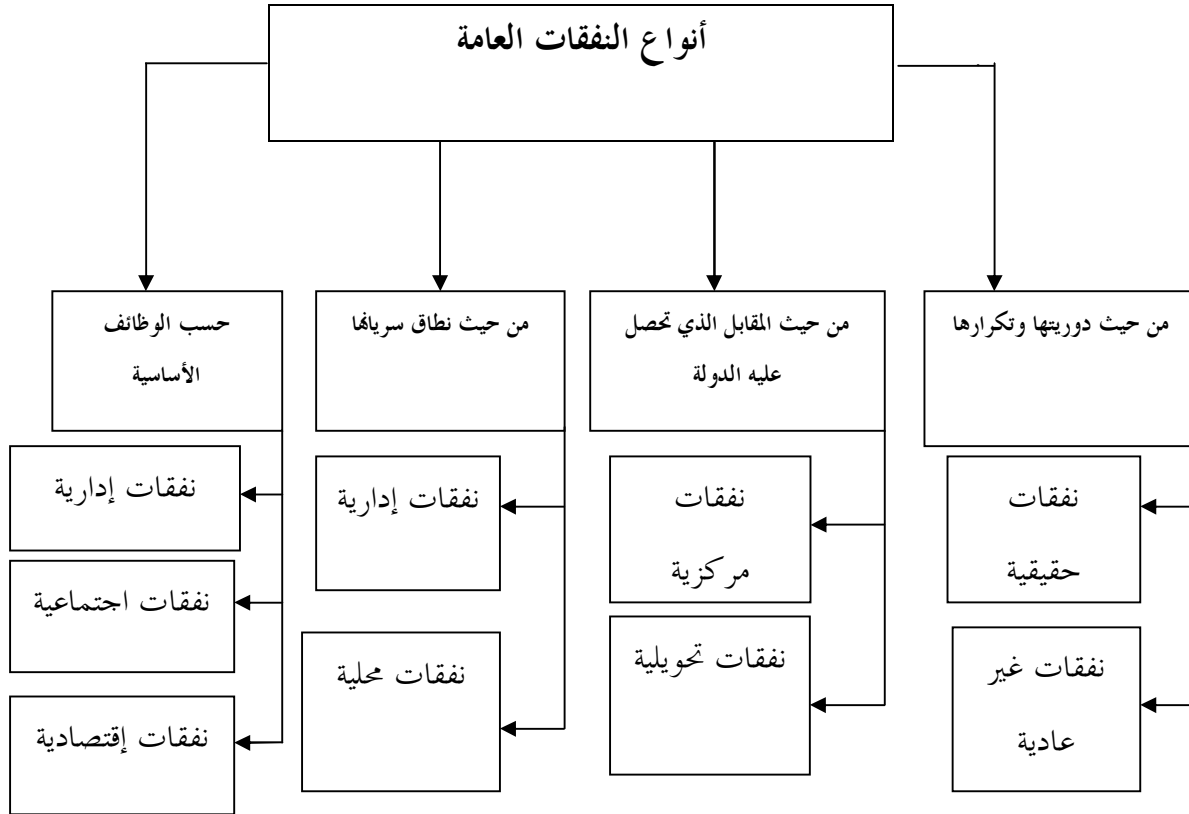
فالإنفاق الناقل يؤدي إلى نقل القوة الشرائية من طائفة إلى أخرى مما يؤدي إلى زيادة القوة الشرائية لبعض الأفراد وبمقتضى ذلك فإن النفقات التحويلية تنفقها الدولة دون اشتراط الحصول على مقابل لها في صور سلع وخدمات من المستنفدين منها، ومن ثم فإنها لا تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر، ومن أمثلتها الإعانات والمساعدات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، التي تمنحها أو تقدمها الدولة للأفراد وأو المشروعات ومساهمة الدولة في نفقات التأمين الاجتماعي والمعاشات².

¹ - سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، الطبعة 1، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، 2015، ص: 63-64.

² - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص: 83-85.

- 3 - من حيث نطاق سريانها: تقسم النفقات حسب نطاق سريانها إلى نفقات مركزية وأخرى محلية.
- 3-1 النفقات المركزية: وهي التي تخص كيان الدولة وجميع أقاليمها مثل نفقات الدفاع والأمن وإنشاء المشاريع الاقتصادية والاستراتيجية، ويتولى أمر إنفاقها السلطة المركزية.
- 3-2 النفقات المحلية: هي النفقات التي تقوم بها الولايات أو ما يسمى بمجالس الحكم المحلي كمجالس الولايات والمدن والقرى، والتي ترد في ميزانيات هذه الهيئات وتخدم بالأساس احتياجات هيئة محلية معينة مثل الإنفاق على توصيل مياه الشرب والكهرباء للإقليم.
- 4 - حسب الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة:
- 4-1 النفقات الإدارية: وهي النفقات المتعلقة بتسيير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة وهي تشمل على نفقات الإدارة والدفاع والأمن والعدالة والتمثيل السياسي وأهم بنود هذا النوع من النفقات هي نفقات الدفاع الوطني.
- 4-2 النفقات الاجتماعية: وهي التي تصرف لتحقيق آثار اجتماعية معينة بين الأفراد عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والرعاية الصحية للأفراد.
- 4-3 النفقات الاقتصادية: هي النفقات التي تتعلق بقيام الدولة بخدمات عامة تحقيقاً للأهداف كالأستثمارات الهادفة إلى تزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية كالنقل والمواصلات ومحطات توليد الطاقة الكهربائية والري، إلى جانب تقديم الإعانات الاقتصادية للمشروعات العامة والخاصة. ويمكن إدراج الشكل لأنواع النفقات العامة:

الشكل رقم (1-1): أنواع النفقات العامة



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على ما سبق

المبحث الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العامة

ظاهرة تزايد 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 العام بحجم الإنفاق القومي في العديد من الدول.

المطلب الأول: أسباب تزايد النفقات العامة

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

1- الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة:

ترجع الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة بهذا المعنى إلى تدهور قيمة النقود وطريقة إعداد الميزانية والحسابات العامة وتغير مساحة إقليم الدولة وزيادة عدد سكانها في بعض الأحيان.

1-1 تدهور قيمة النقود: إن تدهور النقود أي انخفاض قدرتها الشرائية يؤدي إلى انخفاض كمية السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بواسطة عدد معين من الوحدات النقدية مقارنة بالكمية التي كان يمكن الحصول عليها قبل هذا التدهور، ويترجم تدهور قيمة النقود في ارتفاع المستوى العام للأسعار وفي الواقع أن مختلف العملات النقدية قد تعرضت إلى تدهور في قيمتها خلال تطورها التاريخي، وإن كانت نسبة هذا التدهور تختلف من عملية إلى أخرى، ويعني تدهور النقود أن الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها أي لا ينتج عنها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع المحقق من هذه النفقات أو بمعنى آخر أن الزيادة في النفقات العامة قد تعود إلى ارتفاع الأسعار لا إلى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي اشترتها أو أنتجتها النفقات العامة النفقات العامة، ويعد تدهور قيمة النقود هو السبب الرئيسي في الزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث¹.

¹ أحمد عبد السميع علام، المالية العامة (المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيقات)، الطبعة 1، مكتبة الوفاء القانونية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2012، ص: 62.

1-2 اختلاف الفن الإنتاجي: وهو يتعلق بإعداد الميزانية والحسابات العامة، فقد ترجع الزيادة في النفقات العامة إلى الاختلاف في الفن المالي واختلاف طرق الحسابات المالية، فمن المبادئ الفنية المعروفة في إعداد الميزانية العامة للدولة الأخذ بفكرة الميزانية الصافية أو الإجمالية وتقوم فكرة الميزانية الصافية على ظاهرة تخصيص الإيرادات العامة، ومؤدى ذلك أن يسمح لبعض الهيئات والمؤسسات العامة مثلاً تجرى مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها بحيث تكون لها سلطة طرح نفقاتها من إيراداتها التي تقوم بتحصيلها وبالتالي فإنه لا يظهر في الميزانية العامة إلا فائض الإيرادات على النفقات وفكرة الميزانية الصافية كانت تتبع في الماضي أما فكرة الميزانية الإجمالية فهي تقوم على أن كل النفقات التي العامة التي تنفقها المرافق والهيئات العامة تظهر في ميزانية الدولة التي تضم كافة النفقات والإيرادات العامة، وعليه فإن الأخذ بمبدأ الميزانية الإجمالية في سنة معينة حيث تظهر كافة النفقات العامة للدولة إلى وجود قدر من الزيادة في حجم الإنفاق العام في هذه السنة مقارنة بالسنة السابقة وتعتبر هذه الزيادة بالطبع زيادة ظاهرية بسبب تغير القواعد المحاسبية للميزانية لا زيادة حقيقية في النفقات العامة¹.

1-3 اتساع إقليم الدولة : قد ترجع الزيادة الصورية الظاهرية في النفقات العامة إلى اتساع إقليم الدولة المنتجة ووحدها مع دولة أخرى أو منتجة، ضم مساحات أخرى إليها، وبطبيعة الحال فإن الإقليم الجديد يضاف نصيبه من النفقات العامة إلى نفقات إقليم الدولة السابق الأمر الذي تبدو فيه أرقام النفقات العامة وقد ازدادت عما كانت عليه من قبل، وليست هذه الزيادة في الواقع إلا زيادة صورية وكذلك ظاهرية، وكما يترتب على زيادة عدد السكان زيادة ظاهرية في النفقات العامة².

2- الأسباب الحقيقية لزيادة حجم النفقات العامة:

وتعني هذه الأسباب وجود عوامل معينة تؤدي إلى زيادة القيمة الحقيقية للنفقات العامة وبالمقابل تؤدي هذه الزيادة لنمو حجم مستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين وتحسين نوعيتها كما وكيفا، هذا وتنوع الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة لأسباب اقتصادية واجتماعية وإدارية ومالية وسياسية.

¹ - أحمد عبد السميع علام، المالية العامة (المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق)، المرجع السابق ذكره، ص: 62.

² - علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص: 44.

2-1 الأسباب الاقتصادية: أهم هذه الأسباب تلخص فيما يلي:

✓ تتدخل الدول بتوجيه الاقتصاد والتأثير في بنيانه، فتلجأ إلى إنفاق مبالغ نقدية لتشجيع المشاريع الصناعية والزراعية والسياحية..... الخ، وكذلك منح قطاعات اقتصادية معينة إعانات ومساعدات فنية لإنشاء الصناعات التي تشعر بأنها بحاجة إليها أو لفتح أسواق عالمية لمنتجاتها، وهذا يتطلب إنفاق مبالغ كبيرة من المال الذي يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة.

✓ تأخذ الدولة على عاتقها أمر التنمية بشكل عام، فتضع الخطط الاقتصادية والاجتماعية وتقوم أحيانا بتنفيذ المشروعات الصناعية والزراعية واستثمار الثروات الطبيعية لكي تزيد من القدرة الإنتاجية وزيادة الدخل القومي وهذا يحتاج إلى مزيد من النفقات العامة ويؤدي زيادة حجمها وزيادة الدخل القومي إلى زيادة دخول الأشخاص مما يشجع الدولة على زيادة الضرائب والرسوم المفروضة عليهم بالمقابل تتوسع الدولة في تقديم الخدمات العامة للمواطنين أو تعمل على تحسينها وكذلك يؤدي إلى زيادة حقيقية في نفقاتها العامة.

✓ تعمل الدولة على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والقضاء على الآثار السلبية الناجمة عن الدورات الاقتصادية، فتزيد النفقات العامة في فترة الكساد والركود لترفع الطلب العام على السلع والخدمات ولتؤثر على زيادة حجم الاستثمارات وتعيد التوازن لحالته السابقة، وتكمن المشكلة هنا بأنه يصعب على الدولة تخفيض حجم نفقاتها العامة إلى ما كانت عليه، تطبيق هذه السياسة كون عيب الميزانية العامة مستقر لا يخفف كون المستفيدين من هذه النفقات ولو كانت طارئة وبصورة استثنائية لا يرغبون في زوالها فتعود فترة الانتعاش والازدهار وتبقى النفقات العامة باتجاه الارتفاع نظرا لزيادة الإيرادات العامة¹.

2-2 الأسباب الاجتماعية: ومن أهم الأسباب ما يلي:²

✓ تطور مفهوم الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة : فالدولة في الوقت الراهن تقوم بكثير من الخدمات العامة التي لم تكن تقوم بها في الماضي، فقد كان دور الدولة القيام بخدمات الدفاع الخارجي

¹ - جهاد سعيد خصاونه، علم المالية والتشريع الضريبي، الطبعة 1، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص : 40

² - جهاد سعيد خصاونه، علم المالية والتشريع الضريبي، المرجع السابق ذكره، ص : 40.

وحفض الأمن الداخلي وإقامة العدل بين الناس، أصبحت اليوم تقوم بخدمات التعليم والصحة والكهرباء والمياه والصرف الصحي ومشاريع الخدمات الضخمة المتعلقة بالثروة الطبيعية..... الخ، وكل هذا سوف يؤدي إلى زيادة النفقات العامة زيادة حقيقية.

✓ **تطور الوعي الاجتماعي:** نتيجة إلى هذا التطور تكاثرت حاجات المواطنين وتنوعت وما كان يعد في الماضي حاجات كمالية أصبح اليوم من الحاجات الضرورية، لذلك أصبحت المدن والقرى بحاجة ماسة إلى خدمات الكهرباء والمياه والمجاري والشوارع المعبدة والحدايق أو المنتزهات..... الخ، كما وأن انتشار الثقافة والوعي لدى الأفراد جعلهم يطالبون بالحقوق الحالية والمستقبلية على حد سواء والمتمثلة في زيادة دخولهم مع ارتفاع مستوى دخل الفرد وتأمينهم ضد البطالة والمرض والعجز وضمان رواتب تقاعدية لهم ولأفراد أسرهم من بعدهم..... الخ، وكل هذا يتطلب من الدولة أن تنفق المزيد من الأموال العامة لتغطية هذه الحاجات الاجتماعية المستحدثة، وتعتبر هذه الزيادة في النفقات العامة للدولة زيادة حقيقية.

2-3 الأسباب الإدارية : نلاحظ أن زيادة الدور الحكومي في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي قد انعكس على زيادة الإنفاق العام ألازم لقيام الدولة بوظائفها الإدارية الأزمة لتسيير المرافق العامة وإدارة شؤون الاقتصاد القومي ويمكن أن نرجع جزء من الزيادة في الإنفاق العام لا يمكن إغفالها إلى انخفاض الكفاءة الإدارية في مختلف الوحدات الحكومية والتي ترجع بدورها إلى انخفاض فاعلية برامج التدريب وتولي الإدارة من قبل الأفراد لا يتمتعون بأي ميزات علمية أو عملية بل يتمتعون بقدر عال من الثقة والولاء لأنظمة الحكم السائد وزيادة الوظائف الحكومية وملفاتها دون الحاجة إليها، بالإضافة إلى انتشار البيروقراطية الحكومية والرشاوى، جميعها يمكن الاعتماد عليها كعوامل إدارية في تفسير ظاهرة الزيادة في الإنفاق العام.

2-4 الأسباب المالية: تتمثل هذه الأسباب في سهولة الاقتراض من جهة وفي وجود فائض في الإيرادات العامة من جهة أخرى

✓ **سهولة الاقتراض:** كانت القروض تعتبر في الماضي وسيلة استثنائية لتغطية النفقات العامة نظرا لأن الدول كانت تعاني الكثير في سبيل الحصول عليها إذ كانت تضطر غالبا إلى اللجوء لكبار المالىين لإقراضها وكان هؤلاء يفرضون العديد من الشروط القاسية التي كانت تدفع بالحكومات أحيانا لتجنب

عقد القروض، وبطبيعة الحال فقد كان ذلك يجعلها تحد من الإنفاق العام حتى لا تحتاج لعقد القروض أما الآن وقد تقدمت الأساليب الفنية لإصدار القروض العامة فإن الدولة تستطيع بسهولة واطمئنان أن تلجأ لهذا الأسلوب بسداد أي عجز في إيراداتها وقد شجعها ذلك مرارا على التوسع في الإنفاق العام مما تترتب عليه زيادة حجمه.

✓ **وجود فائض في الإيرادات العامة:** يؤدي وجود فائض في الإيرادات العامة غير مخصص لغرض معين لإغراء الحكومة بالتوسع في الإنفاق عن طريق تنمية خدماتها وتحسين مستوياتها وتبدو خطورة هذا الوضع في أنه متى اقتضت الظروف ضغط الإنفاق لاختفاء هذا الفائض فإنه كثيرا ما يتعذر ذلك نظرا لصعوبة تخفيض النفقات العامة سياسيا إذ يؤدي ذلك لتدمير من سبق لهم الانتفاع من هذا الإنفاق الإضافي.¹

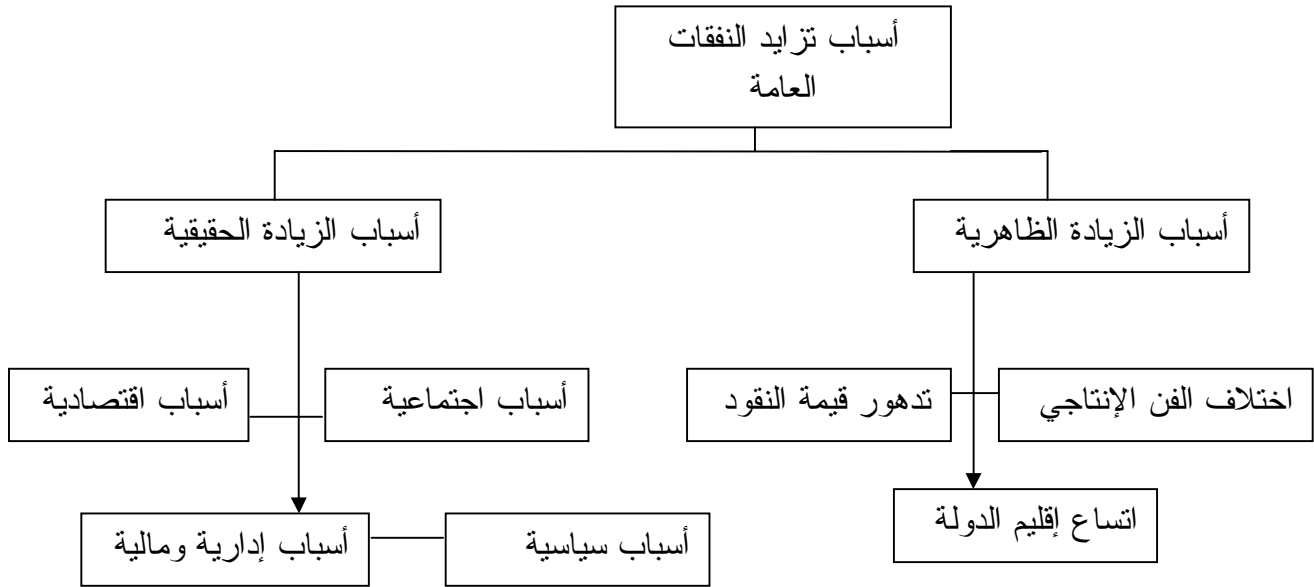
2-5 الأسباب السياسية: حيث تتأثر النفقات العامة بطبيعة الحكم السائد والأفكار السياسية التي يعتنقها بالحكم الذي يتحدد بحدود إقليمية تكون إنفاقاته أقل من الحكم الذي يتعدى حدود إقليمية إلى رحاب القومية الواسعة ويساهم في مساعدة الأقطار الشقيقة النامية، كما الدول التي تحمل رسالة إنسانية وتساهم في حركات التحرر تكون إنفاقاتها العامة أوسع مقارنة بغيرها من الدول التي لا تتبنى هذه المواقف، كما أن انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية ونمو المسؤولية والاهتمام بالفئات الاجتماعية ذات الدخل المنخفضة ومحاوله تقديم الخدمات الضرورية لها، إضافة إلى نظام تعدد الأحزاب السياسية قد دفع الدولة إلى زيادة المشروعات الاجتماعية لكسب رضا الناخبين الذي يترتب عليه زيادة في النفقات العامة.²

و يمكن إدراج الشكل التالي:

¹ - مجدي محمد شهاب، الاقتصاد الدولي المالي، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1999، ص : 69.

² - محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، دار المعتر للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص : 80.

الشكل رقم (1 - 2): أسباب تزايد النفقات العامة



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على ما سبق.

المطلب الثاني: حدود الإنفاق العام.

الواقع أن تحديد حجم الإنفاق العام أو حدوده في دولة ما وفي زمن ما إنما يتوقف على طبيعة دور الدولة في المجتمع من ناحية بالإضافة إلى عدد من الاعتبارات الاقتصادية من ناحية أخرى.

1- دور الدولة:

تعكس النفقات حقيقة النظام الاقتصادي والسياسي، ومن ثم فإن دور الدولة يحدد حجم النفقات العامة لأن قيام الدولة بوظائفها هو الذي يستلزم هذه النفقات ومن هذه الناحية نجد أن النفقات العامة خلال القرن 18 إلى القرن 20 قد مرت في المراحل التالية:

1-1 الدولة الحارسة: اقتصر وظائف الدولة في هذه المرحلة على أعمال الجيش والبوليس والقضاء وقد حددت هذه الأعمال حجم النفقات العامة وأنواعها وذلك كما يلي:

✓ انخفض حجم النفقات العامة نظرا لأن هذه النفقات تعتبر نفقات استهلاكية ومن أجل ذلك فإن خير الضرائب عندهم هي أخفضها سعرا وذلك حتى لا تضر بتكوين رأس المال، كما أن خير الموازنات عندهم هي أقلها حجما.

✓ نظرا لأن النفقات العامة تمول الوظائف التقليدية للدولة، فقد ترتب على ذلك قلة أنواع النفقات العامة بالقياس إلى أنواعها في الوقت الحاضر.

1-2 الدولة الرأسمالية المتدخلة : بدأت الدولة تخرج عن حيادها التقليدي في أوائل القرن العشرين تحت تأثير الأزمات وتحت تأثير الأفكار الاشتراكية، وقد أصبحت الدولة مسؤولة عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي وقد انعكس على النفقات العامة من ناحيتين:

✓ ازدياد حجم النفقات العامة وقد ترتب على هذا تنوع وظائف الدولة.

✓ تنوع النفقات العامة بسبب تنوع وظائف الدولة، وقد اتبع هذا التنوع في النفقات العامة وأغراضها الاقتصادية محاربة البطالة، إعادة التعمير، تحقيق التنمية الاقتصادية العامة والاجتماعية (إعادة توزيع الدخل القومي).

1-3 الدول الاشتراكية : وقد ظهرت الدول الاشتراكية في روسيا عام 1918 وقد أخذت في الانتشار بعد الحرب العالمية الثانية، ونظرا لتملك الدولة الاشتراكية جزءا كبيرا من وسائل الإنتاج وقيامها بالإنتاج، فقد أطلق عليها دور الدولة المنتجة وكان من نتائجها اتساع نطاق النفقات العامة الاقتصادية والاجتماعية بصورة غير مألوفة من قبل¹.

2 - قدرة الدولة على تحقيق الإيرادات العامة:

من المعروف أن قدرة الدولة على تحقيق الإيرادات العامة يتسم بقدرة كبيرة من المرونة فالدولة تتمتع بالقدرة على تحصيل الإيرادات السيادية مثل الضرائب والقروض والإصدار النقدي الجديد، وكل ذلك يتيح للدولة القدرة على تحديد نفقاتها العامة دون التقيد بحدود الإيرادات العامة، إلا أن القدرة في الحصول على هذه الإيرادات قد يخل بمستوى معيشة الفرد ودخله ويحدث نوع من عدم العدالة نتيجة زيادة العبء الضريبي مثلا على بعض أفراد المجتمع².

¹ - محمد سعيد فهود، مبادئ المالية العامة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، 1979، ص ص : 81 - 82 - 83.

² - رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص : 272.

معنى ذلك أن قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات تحدها عوامل معينة وليست قدرة مطلقة كما تخيل البعض لذلك يمكن القول أن الحجم الأمثل للإنفاق العام هو الذي يحقق الاستغلال الأمثل للموارد الإنتاجية ويحقق أعلى معدل نمو في إطار من العدالة في توزيع الأعباء بين أفراد المجتمع.

3 - مستوى النشاط الاقتصادي:

يتأثر الإنفاق العام بمستوى النشاط الاقتصادي فنجد أنه في حالات الكساد والتي ينخفض فيها الطلب ومستوى التشغيل، يجب أن يزداد الإنفاق العام ليزداد الطلب الكلي ويزداد الإنتاج والتشغيل وتخرج الدولة من حالة الكساد، والعكس في حالة التضخم يجب أن ينخفض الإنفاق العام للحد من زيادة الطلب ومن ثم تنخفض الأسعار وتزول حالة التضخم، إلا أنه في الدول المتخلفة والتي تتسم بضعف مرونة جهاز الإنتاج أي عدم قدرة جهاز الإنتاج على الاستجابة لزيادة الطلب فإن زيادة الإنفاق العام في حالات الكساد قد تكون غير مجدية وتؤدي إلى حدوث تضخم وارتفاع في الأسعار لأن الطلب سوف يزداد دون زيادة مماثلة في الإنتاج، أي أن الإنفاق العام زاد دون علاج لمشكلة الكساد وانخفاض مستوى التشغيل¹.

4- المحافظة على قيمة النقود:

يترتب على أن هناك علاقة بين مستوى النفقات العامة ومستوى النشاط الاقتصادي، تسعى هذه النفقات إلى المحافظة على قيمة النقود بمعنى أن لا تدل هذه النفقات على خفض قيمة النقود، وهذا ما يضر بأصحاب الدخول الثابتة وبالذائنين، كما أنه يرفع تكاليف القيام بالتنمية الاقتصادية، وقد يحدث هذا الأمر في كل من البلاد المتقدمة والبلاد المتخلفة².

المطلب الثالث: الآثار الاقتصادية للإنفاق العام.

أصبحت النفقات العامة تعتبر من أهم الأدوات المالية التي تستخدمها الدولة للتأثير في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وذلك لأن النفقات العامة تحدث آثارا اقتصادية في حجم الإنتاج الوطني وفي طريقة توزيعه وفي الاستهلاك والادخار والاستثمار.

¹ - رضا خلاصي، شذرات المالية العامة، المرجع السابق ذكره، ص: 273.

² - محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 87.

1 - الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة:

هي الآثار على النشاط الاقتصادي أو التغيرات التي تطرأ على الحياة الاقتصادية في إطار استخدام اتفاقية عامة لأجل تحقيق التوازن، حيث لم يعد للنظرة الكلاسيكية التي ترى أن الإنفاق العام مبلغ يختفي حالة إنفاقه وليس له آثار اقتصادية واجتماعية وبالتالي فإن تطور الفكر المالي أوضح أن النفقات العامة تشكل أداة مهمة من أدوات التأثير في الأوضاع الاقتصادية ومنها:¹

1-1 أثر النفقات العامة على الإنتاج القومي: تنحصر الآثار المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج القومي فيما تحدته من زيادة أولية، إذ يتوقف حجم الإنتاج القومي على كل من المقدرة الإنتاجية للمجتمع وفقاً لما يتوافر له من عوامل إنتاجية تتمثل في العمل ورأس المال والموارد الطبيعية والقدرات التنظيمية والفنية وحجم الطلب الفعال الذي يسمى بالنتاج القومي الجاري، ويمكن التعرف على آثار النفقات على المقدرة الإنتاجية للمجتمع بفرض ثبات حجم الطلب الفعال بالتميز بين النفقات الاستثمارية والنفقات الاستهلاكية فالنفقات العامة تمثل جانباً هاماً في إطار الدولة المعاصرة للإنفاق الكلي وبالتالي فهي تؤثر على مستوى الناتج القومي الجاري، وقد أدى كل من الأزمات الاقتصادية التي واجهتها الدول الرأسمالية وانتشار الآراء والمذاهب الاشتراكية إلى قيام الدولة بدور إيجابي في النشاط الإنتاجي ولم يعد دورها (وفقاً لمفهوم الدولة المتدخل) قاصراً على مجرد التدخل لمعالجة الأزمات بل التدخل لقيادة النشاط وتوجيهه والإسهام فيه بدور تختلف أبعاده من مجتمع لآخر بحسب الفلسفة السيادية والاقتصادية السائدة، وينعكس ذلك على حجم القطاع وأهميته في كل منها وبالتالي على حجم النفقات العامة الاستثمارية التي تحتل مكانة رئيسية في الإنفاق الكلي للمجتمع على السلع الاستثمارية، أما بالنسبة للنفقات العامة الاستهلاكية فإنها بدورها تؤثر على مستوى الناتج القومي الخارجي على أساس مدى إنتاجيتها، وما من شك أن المفهوم الحديث للنفقة العامة قد أضفى طابعاً إنتاجياً على هذه النفقات بعد أن كانت النظرة السائدة في إطار المفهوم التقليدي للنفقة العامة تستند إلى الطابع الاستهلاكي للنشاط العام والتي تركز على أن يكون لأية نفقة من نفقاتها أي طابع إنتاجي أو أي تأثير على المستوى الإنتاج القومي.

¹ - عبد الكريم صادق بركات، يونس أحمد البطريق وآخرون، المالية العامة، دار الجامعة للنشر والتوزيع، بيروت، 1986، ص : 148.

✓ آثار النفقات العامة على الطلب الكلي: يختلف آثار النفقات العامة على الطلب الفعلي بحسب حجمها من ناحية ونوعها من ناحية أخرى، إذ أن النفقات العامة الحقيقية تمثل طلبا مباشرا على السلع والخدمات وبذلك يلعب الطلب العام دورا ملحوظا في تشكيل الطلب الفعلي على هذه السلع والخدمات بحيث تؤدي إلى رفع أسعارها مع مراعاة مدى مرونة الجهاز الإنتاجي على مقابلة هذه الزيادة في الطلب بزيادة مماثلة في حجم الإنتاج وبالتالي في حجم العرض من السلع والخدمات، أما بالنسبة للنفقات العامة التحويلية (الإعانات) فإن آثارها تتوقف على طريقة استخدام المستفيدين بها وما إذا كانت سوف تخرج من دورة الدخل سواء بتحويلها إلى خارج الدولة أو باكتنازها واحتجازها للمستقبل¹.

✓ آثار الطلب الفعلي على حجم الإنتاج والتشغيل: من ناحية أخرى تؤثر النفقات العامة على الطلب الفعلي الذي يؤثر بدوره على حجم الإنتاج والتشغيل إذا كان ذلك يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي أو مستوى التشغيل بحيث توزع آثار الطلب الفعلي على كل من الإنتاج والأسعار وفقا لظروف المجتمع فبالنسبة للمجتمعات التي حققت درجة عالية من التقدم بحيث وصلت إلى ما يقرب من التشغيل الكامل أو بالنسبة للمجتمعات المتخلفة التي لم تبدأ بالفعل خطة حقيقية للتنمية الاقتصادية، يتميز الجهاز الإنتاجي في مثل هذه المجتمعات بانخفاض المرونة بصورة تقلل من قدرته على مقابلة الطلب الفعلي المتزايد ولذلك يتجه أثر زيادة الطلب الفعلي إلى مستوى الأسعار التي ترتفع بصورة ملحوظة أما بالنسبة للمجتمعات المتقدمة التي يعمل جهازها الإنتاجي بأقصى طاقاته أو تنتشر فيها البطالة فإن أثر زيادة الطلب الفعلي لا تؤثر على مستوى الأسعار فيها بقدر ما تؤثر على حجم الإنتاج الذي يزداد لمقابلة الزيادة في الطلب عليه.

1-2 آثار النفقات العامة على الاستهلاك: يمثل جانب هام من النفقات العامة طلبا مباشرا على السلع والخدمات الاستهلاكية إذ تنطوي النفقات العامة على شراء الخدمات الاستهلاكية (كالخدمات الصحية وخدمات الأمن والدفاع)، وكذلك شراء السلع الاستهلاكية، كما قد تنطوي هذه النفقات على توزيع دخول نقدية تخص للاستهلاك بذلك تتوقف آثار النفقات العامة على الاستهلاك على نوع

¹ - عبد الكريم صادق بركات، يونس أحمد البطريق وآخرون، المالية العامة، المرجع السابق ذكره، ص: 148.

هذه النفقات من ناحية وعلى ظروف الفئة التي تحصل عليها سواء كانت من فئة أصحاب الدخل المرتفعة أو من فئة أصحاب الدخل المنخفضة، كما تتوقف آثارها على مستوى التقدم الاقتصادي للمجتمع، ففي المجتمع المتخلف اقتصاديا الذي يكون جهازه الإنتاجي غير مرن تمثل النفقات العامة طلبا متزايدا على السلع والخدمات مما يؤدي إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار بما ينطوي عليه من اتجاه تضخمي بينما يختلف الأمر بالنسبة للمجتمع المتقدم الذي لم يحقق مستوى للتشغيل الكامل، إذ تلعب النفقات العامة فيه دورا هاما في دفع عجلة الإنتاج نتيجة لما يتصف به جهازه الإنتاجي من مرونة تمكنها من مواجهة كل زيادة في الطلب على الإنتاج من السلع والخدمات، أما في حالة المجتمع المتقدم الذي وصل إلى مرحلة التشغيل الكامل فإن النفقات العامة بما تمثله من طلب على السلع والخدمات تنطوي على اتجاه تضخمي نتيجة لما تؤدي إلى زيادة الطلب مع ثبات العرض إلى دفع مستوى الأسعار إلى الارتفاع.

1-3 أثر النفقات العامة على الادخار القومي: تؤدي النفقات العامة بصفة إجمالية إلى زيادة الادخار القومي فبالنسبة للنفقات العامة الإنتاجية فإنها تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بما تنطوي عليه من زيادة في الإنتاج القومي نتيجة لاتجاه الكثيرين من المستفيدين بهذه النفقات العامة بتوجيه جانب من دخولهم المحققة إلى الادخار أما بالنسبة للنفقات العامة الاستهلاكية أو الإعانات الحكومية (النفقات العامة التحويلية) فإنها تؤدي إلى ارتفاع ميل المستفيدين إلى الادخار سواء اتخذت هذه النفقات صورة خدمات مجانية أو إعانات اقتصادية أو اجتماعية¹.

2 - الآثار الاقتصادية الغير مباشرة للنفقات العامة:

تحدد الآثار الغير مباشرة من خلال مفهوم المضاعف والمعدل وستعرف فيما يلي على مفهوم المضاعف والمعدل.

1-2 أثر المضاعف: يؤدي التوسع في النفقات العامة إلى توزيع دخول جديدة في صورة أجور عمال أو مرتبات موظفين أو أثمان سلع تدفعها الدول للموردين.... الخ، هذه الدخول الجديدة تنفق جزء منها، يتوقف حجمه على درجة الميل الحدي للاستهلاك على زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية، مما يترتب

¹ - عبد الكريم صادق بركات، يونس أحمد البطريق وآخرون، المالية العامة، المرجع السابق ذكره، ص: 150.

عليه التوسع في إنتاج هذه السلع، ويؤدي ذلك بدوره (أي التوسع في الإنتاج) إلى توزيع دخول جديدة أخرى يستعمل جزء منها في زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية.

وهكذا فالإنفاق الأولي يؤدي إلى ظهور حلقات متتالية من الإنفاق يتناقص فيها المبلغ المخصص في كل مرة للاستهلاك حتى يكاد يتلاشى أي أن الإنفاق الأولي لا يقتصر أثره على قيمته أو حجمه بل يتعداها إلى سلسلة من الإنفاقات تكون في مجموعها قيمة مضاعفة، فالمضاعف هو المعامل العددي الذي يوضح لنا مقدار الزيادة في الدخل القومي التي تتولد عن الزيادة في الإنفاق عن طريق ما تراوله هذه الزيادة الأخيرة من تأثير على الإنفاق القومي وعلى الاستهلاك، فهو يمثل النسبة بين الزيادة الإجمالية في الدخل والزيادة

$$\frac{1}{\text{الميل الحدي للاستهلاك}} \text{ أو } \frac{1}{\text{الميل الحدي للاستهلاك}}$$

فالمضاعف يرتبط ارتباطا طرديا بالميل الحدي للاستهلاك وارتباطا عكسيا بالميل الحدي للاستهلاك، فهو يزداد بازدياد الميل الحدي للاستهلاك وينخفض بانخفاضه والعكس فيما يتعلق بعلاقته بالميل الحدي للاستهلاك، وهكذا يمكن الحصول على الزيادة الاجتماعية في الدخل القومي على أثر زيادة الإنفاق العام على الوجه الآتي:

$$\frac{1}{\text{الميل الحدي للاستهلاك}} \times \text{الإنفاق} \times \frac{1}{\text{الميل الحدي للاستهلاك}}$$

ومن هذا يتضح أن كلما كبرت نسبة من الدخول الإضافية التي تنفق على الاستهلاك كان المضاعف كبيرا وكلما كان التسرب الذي يأخذ شكل ادخار إضافي صغيرا في كل موجات الدخل كان المضاعف كبيرا، وواضح مدى تأثير المضاعف بالميل الحدي للاستهلاك، فهو يزداد إذا ما زاد هذا الميل وينخفض بانخفاضه¹.

¹ - زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 77.

فإذا ما لا حضنا أن الميل الحدي للاستهلاك يختلف من قطاع لآخر ومن طبقة لأخرى أمكننا أن نعرف مدى أهمية كل ذلك في تحديد الآثار المترتبة على الإنفاق العام في شتى القطاعات وبالنسبة لمختلف الطبقات.

2-2 أثر المعجل: المعجل يبين أثر التغير في الإنتاج القومي (أي في الطلب الكلي على الاستهلاك والاستثمار)، ويتوقف أثر المعجل على ما يعرف بمعامل رأس المال أي على العلاقة الفنية بين رأس المال والإنتاج، فالمعجل يبين لنا العلاقة بين تغير الطلب على المنتجات سواء في نطاق الاستهلاك أو الاستثمار وتغير النشاط الاستثماري، وفي هذا النطاق نجد أيضا أثرا مضاعفا آخر يسمى بالمعجل تمييزا له عن أثر المضاعف الذي تم ذكره، ولأنه يعجل من آثار هذا الأثر الأخير فزيادة الإنفاق العام تسمح بما تحدثه من زيادة أولية في الإنتاج القومي، والمعجل هو النسبة بين قيمة الاستثمار وقيمة الزيادة في الإنتاج، يختلف المعجل من قطاع لآخر ومن صناعة لأخرى وهكذا يختلف المعجل باختلاف الإنفاق الأولي فإذا وجه الإنفاق الأولي إلى منتجات الفروع الأولى كان المعجل كبيرا وإذا وجه إلى منتجات الفروع الثانية فإنه أقل.

ولا يقتصر أثر الإنفاق الأولي على زيادة الدخل، عن طريق الإنفاق على الاستهلاك فقط وفقا لمبدأ المضاعف وإنما يتعداه كذلك إلى زيادة في الاستثمار المشتق وفقا لمبدأ المعجل، فإذا أريد الأخذ في الاعتبار الآثار الكلية للإنفاق الأولي (الاستثمار الذاتي) سواء فيما يتعلق بالإنفاق على الاستهلاك أو فيما يتعلق بالطلب على الاستثمار لزم مراعاة التفاعل المتبادل بين مبدئي المضاعف أو المعجل، هذا التفاعل المتبادل هو الذي يحدث آثارا تراكمية في النواحي الاقتصادية في كل من الدخل والإنتاج والاستهلاك والاستثمار، كما أنه يحدث آثارا انكماشية تترتب على انخفاض الاستثمار الأولي (الاستثمار الذاتي) عن معدله الطبيعي¹.

¹ - زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، المرجع السابق ذكره، ص: 79.

المبحث الثالث: ترشيد الإنفاق العام.

يعتبر ترشيد الإنفاق العام أداة للحد من ظاهرة تفاقم النفقات العمومية والتبذير في المال العام، حيث سنتطرق في هذا المبحث إلى ترشيد الإنفاق العام وأهدافه إضافة إلى وسائله ومتطلباته والعوامل المساعدة على نجاحه.

المطلب الأول: ماهية ترشيد الإنفاق العام.

لقد تعددت المفاهيم المفسرة والموضحة لترشيد الإنفاق العام وهذا نظرا لتعدد الاتجاهات واختلاف الرؤيا ولإعطاء أكثر توضيح عن هذا المفهوم سوف نتطرق إلى بعضها.

1 - مفهوم ترشيد الإنفاق العام:

✓ يقصد بترشيد الإنفاق العام "العمل على زيادة فاعلية الإنفاق العام بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبذير والإسراف إلى أدنى حد ممكن، "لذا فإن ترشيد الإنفاق العام لا يقصد به ضغطه ولكن يقصد به الحصول على إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق والإسراف يمكن تحديد نطاقه إذا زاد الإنفاق إلى مستوى أعلى بكثير عن موارد الدولة أو انخفاض إنتاجية الإنفاق العام إلى أدنى حد ممكن.¹

✓ المقصود بترشيد الإنفاق العام هو أن يتم توجيه النفقات توجيها سليما لتحقيق أهدافها على أحسن وجه ممكن والحيلولة دون إساءة استعمالها وتبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة.²

✓ يعرف ترشيد الإنفاق العم على أنه التزام " فعالية " في تخصيص الموارد و" الكفاءة " في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع.

ويقصد "بالفعالية " توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيد من المخرجات تتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، وترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها النسبية بما يتفق والمرحلة التي يمر بها المجتمع وبما يمكن الدولة تخصيص الموارد في اتجاه تحقيق هذه الأهداف.

¹- محمد عبد المنعم غفور، أحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1999، ص: 72.

²- سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 81.

أما "الكفاءة" فيقصد بها تقنين العلاقة بين المدخلات والمخرجات، والكفاءة بعدين هما:¹

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

الثاني: كفاءة المدخلات: وتعني تحقيق قدر معين من المخرجات بقدر أقل من المدخلات، ومن ثم فهي تقاس بنسبة المدخلات الفعلية / المدخلات المتوقعة عند قدر معين من المخرجات، ويعتمد على "كفاءة المخرجات"، عندما تكون مخرجات الإنفاق العام 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 ترشيد الإنفاق العام يعني، في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها، العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة، استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص (social plance) والالتزام بفعالية تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، بما يضمن تعظيم رفاهية المجتمع من خلال إشباع ما يفضلونه من السلع والخدمات.

2- أهداف ترشيد الإنفاق العام:

يهدف ترشيد الإنفاق العام 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.... الخ، وبالطبع فإن تحقيق الكفاءة بنوعيتها الاقتصادية والاجتماعية يعظم رفاهية أفراد المجتمع، مستويات المعيشة أعلى ومعدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي.²

كما يهدف ترشيد الإنفاق العام إلى تحقيق الأهداف الآتية:

¹ - حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان وآخرون، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2003، ص ص : 338 339.

² - حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر حماد أبو دوح، مبادئ المالية العامة، أليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، 2007، ص : 265.

- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات.
- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة، وإدخال الأساليب التقنية، ودراسة الدوافع والاتجاهات.
- خفض عجز الميزانية وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية، والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية.
- مراجعة هيكلية للمصروفات، عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.
- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة 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 وآثارها خصوصا وأن كثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت في الماضي.¹

المطلب الثاني: وسائل ومتطلبات ترشيد الإنفاق العام.

بسبب حالة الكساد الاقتصادي التي عمت العديد من الدول والانخفاض الحاد في الإيرادات العامة لتلك الدول، وبسبب حصول عجز كبير في موازنتها العامة، أصبحت هناك حاجة ماسة إلى ترشيد الإنفاق العام وتخفيض النفقات.

3- وسائل ترشيد الإنفاق العام:

يمكن تقسيم الوسائل والإجراءات التي تتخذها الدول لترشيد الإنفاق العام ولمواجهة حالة الانخفاض في الإيرادات إلى قسمين:

¹ - ساجي فاطمة، الاتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد الإنفاق العام، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2015، ص ص : 146 - 147.

- 3-1 الإجراءات والوسائل قصيرة الأجل:** تعتمد هذه الإجراءات وتنفذ بشكل فوري عند حصول انخفاض طارئ في الإيرادات العامة خلال السنة المالية، وعند توقع حدوث عجز كبير في الميزانية العامة، وتأخذ هذه الإجراءات أشكالاً مختلفة منها:¹
- إيقاف تعبئة الوظائف الشاغرة.
 - تخفيض بنود المكافآت والمصاريف المغرية والمزايا المالية الأخرى للموظفين (بنسبة 25 % مثلا).
 - إيقاف شراء السيارات والمعدات والأجهزة والأثاث.
 - تخفيض بنود النفقات التشغيلية (المصروفات العامة) التي تحمل التخفيض مثل بنود الحفلات والضيافات والمواد والمستلزمات، والهاتف والتلكس والكهرباء والماء.
 - تخفيض نفقات عقود التشغيل والصيانة للأجهزة الحكومية.
 - إيقاف المشاريع الجديدة وعدم طرحها في المنافسات.
 - تأجيل طرح مستحقات 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 نسبة 1 / 12 من الميزانية العامة أو على أساس ربع سنوي بنسبة 1/4 من الميزانية كل ثلاثة أشهر، ويؤكد على وجوب تقيد الوزارات بعدم تجاوز الإعتمادات المسموح بصرفها خلال المدة المحددة بشهر أو بثلاثة أشهر.
 - فرض تخفيض شامل 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 واقتراح ما يلزم لترشيد الإنفاق من السياسات والإجراءات في تلك الأجهزة.

¹ - محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سبق ذكره، ص : 368.

4- الإجراءات والوسائل الطويلة الأجل:

يتم تنفيذ هذه الإجراءات خلال عدة سنوات (سنوات برنامج ترشيد الإنفاق الذي تعتمده الحكومة)، وتأخذ الإجراءات والوسائل طويلة الأجل أشكالاً متنوعة، وتشمل عدة جوانب وهي الجانب المالي والجانب الإداري والجانب القانوني والجانب الإعلامي وفيما يلي توضيحاً لها:¹

1-2 الجانب المالي : ويتضمن الإجراءات المالية التي تعتمدها الحكومة لإحكام الرقابة على النفقات وتشمل جميع وجوه الإنفاق في الميزانية العامة، كما تشمل جميع أبواب الميزانية.

2-2 الجانب الإداري : ويتضمن الإصلاحات الإدارية اللازمة لتطوير الجهاز الإداري ورفع مستوى كفاءته إذ أن الجهاز الإداري الكفء يساعد في ترشيد الإنفاق (يعمل على استغلال الموارد المتاحة استغلالاً أمثل)، ويشمل الجانب الإداري ما يلي:

- تطوير وتنمية العاملين في الأجهزة الحكومية.

- تطوير الهياكل التنظيمية للأجهزة الحكومية.

- تطوير إجراءات ونماذج وأجهزة العمل.

- وضع أدلة إدارية (تنظيمية وإجرائية) للأجهزة الحكومية.

3-2 الجانب القانوني : ويشمل إدخال تعديلات على القوانين والأنظمة والتعليمات وتطويرها لتلائم ظروف البلاد، ولتساهم في ترشيد الإنفاق، ويتضمن الجانب القانوني ما يلي:

- تطوير أنظمة وتعليمات الميزانية العامة والحسابات الحكومية.

- تطوير أنظمة وتعليمات الشراء والتخزين الحكومي.

- تطوير أنظمة شؤون الموظفين بشكل خاص والشؤون الإدارية بوجه عام.

4-2 الجانب الإعلامي : يتضمن استخدام وسائل الإعلام المختلفة لتبنيه 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 الإنفاق العام.

¹ - محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، المرجع السابق ذكره، ص : 369.

5- متطلبات ترشيد الإنفاق العام:

تجنباً للمشاكل التي تواجه التطبيق العملي لمنهج (أساليب) تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص وداخل قطاعات الدولة، فإنه يمكن تحديد خطوات ترشيد الإنفاق العام ومتطلباته فيما يلي:¹

تحديد الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها بصورة دقيقة وبصفة مستمرة مع ترتيب هذه الأهداف وفقاً لأهميتها النسبية آخذاً في الاعتبار المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمثل المرحلة التي يمر بها المجتمع.

- حصر وتحديد البرامج البديلة التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف مع التمييز بين البرامج التي يجب أن تضطلع بها الدولة وتلك التي يضطلع بها القطاع الخاص.

- استخدام أساليب التحليل الممكنة لاختيار أفضل البرامج قدرة على تحقيق الأهداف التي تضطلع بها الدولة، مع التمييز بين برامج الإشباع المباشر وبرامج الإشباع الغير مباشر.

- تخصيص الموارد وفقاً لهيكل برامج تحقيق الأهداف، وما يؤدي إليه ذلك مع إعادة تنظيم الهيكل الإداري للدولة، بما يتماشى ومتطلبات الاضطلاع بالبرامج، مع تفصيل البرامج إلى مكوناتها من برامج فرعية وأنشطة ومهام، الأمر الذي يمكن من تحديد مراكز المسؤولية عن إنجازات مكونات البرامج.

- إعادة تقييم برامج الإنفاق على فترات وفقاً لما يطرأ من تغيرات على أولويات الأهداف ودور كل من الدولة والقطاع الخاص في الاضطلاع بها.

- وضع إطار تنفيذي ملزم ودقيق يضمن كفاءة البرامج المختارة مع تحديد مدى زمني للتنفيذ يمكن من الوقوف على مدى التقدم في الإنجاز الأعمال على أن يتم ذلك في إطار لا مركزية باعتبار أن الأهداف ومعايير الإنجاز محددة.

- ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع سبق تخطيطه على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز مع تطوير مفهوم الرقابة المستندة إلى رقابة تقييمية.

- تطوير تقسيمات ميزانية الدولة بما يجعل هذه التقسيمات قادرة على الوفاء بمتطلبات الوظيفة التخطيطية على المستويين (تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص) والجزئي (تخفيض الموارد داخل

¹ - حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان وآخرون، مبادئ المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 399 - 400.

قطاعات الدولة) وقادرة على الوفاء بمتطلبات الرقابة على الأداء (الرقابة التقييمية) والرقابة المستندية بما يضمن فاعلية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد ومن ثم تعظيم دور الحكومة في تحقيق أهداف المجتمع.

المطلب الثالث: العوامل الموضوعية لنجاح عملية ترشيد الإنفاق العام.

هناك عوامل موضوعية من شأنها المساعدة على نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام مما يستدعي تضافر الجهود من كل الجهات والنواحي لتجسيدها على الواقع ويمكن إنجازها فيما يلي:¹

1 - تحديد الأهداف بدقة:

يتم تقرير وتحديد الأهداف طويلة الأجل ومتوسطة الأجل من خلال حصر الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها تطلب الأموال كما أن طبيعة الأهداف تحدد طبيعة وحجم الوظيفة أو الوظائف المتعددة التي يتم تنفيذها من أجل تحقيق الأهداف سواء المتعلقة بالمجتمع ككل أو بالوحدات التنظيمية مع أهداف المجتمع المحددة سلفا في خطط تنمية طويلة ومتوسطة الأجل.

كما يعتقد بعض العلماء أن أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية وفقا لمتطلبات الإدارة هي مشكلة تقرير وتحديد أهداف دقيقة وواضحة للبرامج الحكومية الأمر الذي يستدعي مراجعة شاملة للاختصاصات ووحدات الجهاز الإداري حتى لا تكون الأهداف المحددة غامضة وغير واضحة ومن جهة أخرى يرى البعض أن صعوبة تحديد الأهداف الرئيسية (طويلة الأجل) تنعكس على صعوبة تحديد الأهداف الفرعية (متوسطة الأجل) بدقة والتي تقررها الوحدات الحكومية لأن تحديد الأهداف يؤثر على صياغة البرامج.

2 - تحديد الأولويات:

تعتبر عملية تحديد الأولويات من أهم العمليات الفرعية في منظومة التخطيط، وأن احترام هذا المبدأ ضروري لحفظ المال العام من الضياع وتعظيم منفعة استخدامه وتحديد الأولوية يعني تحديد درجة أهمية البرنامج أو المشروع الذي تريد الهيئة العمومية تنفيذه ومدى قدرته على إشباع حاجات سكانية متزايدة في ظل قلة الموارد المتاحة، يساهم بدور كبير في تحقيق الأهداف المحددة مسبقا.

¹ بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف، دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بالقائد، تلمسان، 2015، ص ص: 74 - 75.

تقوم عملية تحديد الأولويات على مجموعة من المبادئ الأساسية هي:

- مدى خطورة المشكلة التنموية القائمة وانعكاساتها السلبية على أفراد المجتمع وجوانب الحياة المختلفة فيها له دور كبير في عند تحديد الأولويات.
- عامل الزمن فالزمن المطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دورا كبيرا في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع فكلما كان الوقت المطلوب لإنجاز برنامج معين أقصر، كان ذلك مبررا.
- درجة اهتمام المواطنين بالمشكلة القائمة، فكلما زاد الاهتمام الشعبي بالمشكلة زاد التفضيل لها ومنحت الأولوية لحلها قبل غيرها من المشاكل.
- عامل الخبرة، فكلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة مجربة ومضمونة النجاح، كلما كان ذلك دافعا لمنحها الأولوية في الإنجاز.

3 - القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العام:

- يقصد بقياس أداء برامج الإنفاق العام، تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة إليها، وذلك أن الوحدات الحكومية يجب أن تخضع للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات والبرامج للمواطنين.
- و أن الحكم على فعالية وكفاءة أي برنامج أو سياسة أو مهمة ذات طابع عمومي يأتي بعد دراسة حول آثارها الواقعية والحقيقية بالنظر إلى الأهداف المحققة مسبقا.
- و بالتالي تقييم هذا الأداء يرتكز على ثلاث محاور هي:¹
- الفعالية الاقتصادية والاجتماعية (وجهة نظر المواطنين) وذلك ما يسمح بثمين النتائج المتوصل إليها وأثرها على المحيط الاجتماعي والاقتصادي، وذلك من خلال مدى رضا المواطنين، وبالتالي هذا المحور يسمح بتقييم مدى ملائمة السياسة المنتهجة.
 - نوعية الخدمات المقدمة (وجهة نظر المستفيدين) وذلك من خلال تحسين الخدمة العمومية المقدمة والموازنة بين التكلفة والنوعية.
 - فعالية تسيير المرافق العامة (وجهة نظر المكلفين) والتي تقود إلى الاستغلال الأمثل إلى الموارد الموظفة.

¹Stéphanie damarey، finances publiques، gualimo éditeur، paris، 2006، p 425.

فزيادة الإنفاق العام على خدمات التعليم والصحة لا يعتبر مؤشر لتحسين أداء هذه الخدمات الاجتماعية المقدمة للمواطنين، ولكن يجب مراعاة تأثير هذه الزيادة في الإنفاق على تحسين الوضعية التعليمية والصحية للمواطنين.

4 - عدالة الإنفاق العام ومدى تأثيره لمصلحة الفئات الأضعف:

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

وبالتالي يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة، فلا تحايي طبقة أو فئة من طبقات أو فئات المجتمع على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى، ولا يقصد من ذلك أن يتساوى نصيب كل الطبقات بل هناك طبقات الفقراء هي في حاجة ماسة لخدمات الدولة ويستوجب زيادة النفقات عليها لأجل النهوض بها وتظهر الدراسات أن الفئات ذات المداخل الأعلى غالبا ما تتلقى القسم الأكبر من الخدمات العامة وهذا ما يوجب معرفة الوضعية الاجتماعية لفئات المجتمع المختلفة والتي على أساسها يتم إعادة توزيع الدخل، ودراسة عدالة توزيع الإنفاق العام على الفئات الاجتماعية لا تقتصر على الجانب المالي، بل تتعداه إلى تمكين هذه الفئات الفقيرة من الاستفادة من الخدمات العامة بصورة مجانية كالتعليم والخدمات الصحية.

5 - تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة:

ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، مع تطوير مفهوم الرقابة المستندية إلى الرقابة التقييمية. ولكي تكون مثل هذه الرقابة على برامج الإنفاق العام مجدية فإنه لا بد أن تكون مطلقاته ووسائلها منسجمة ومؤدية إلى تسهيل مهمة هذه البرامج لتحقيق الأهداف المطلوبة منها وضمان حمايتها من الانحراف¹.

¹ توهامي عائشة، ترشيد الإنفاق العام ودوره في تحقيق التنمية الاقتصادية، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص مالية، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2012، ص: 44

لذا فإن حدود صلاحية أجهزة الرقابة ووسائل القيام بها يجب أن تكون واضحة، ليس من الناحية القانونية فحسب بل على صعيد الواقع العلمي أيضا وفعالية الرقابة تحقق من خلال إنجازها لأهدافها وقدرتها على توفير الشروط اللازمة وتوجيه المشاريع العامة توجيهها إيجابيا.

خلاصة:

من خلال دراستنا لمختلف جوانب الإنفاق العام تبين لنا أنه وسيلة تستخدمها الدول لتحقيق أهدافها وتسعى بواسطته من خلال أنواعه وتقسيماته لتحقيق النفع العام. كما نرى أن نظرية النفقات العامة قد شهدت تطورا سائر 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 دولة إلى أخرى وهذا راجع لأسباب حقيقية وأخرى ظاهرية.

هذا وتسعى الدولة لترشيد النفقات العامة وذلك بتخصيص أمثل للموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع وتجنب الإسراف والتبذير وتشديد الرقابة، كما تحدث النفقات العامة آثارا مباشرة على التغيرات الاقتصادية من خلال تأثيرها على الإنتاج القومي والاستهلاك وآثار غير مباشرة تتيح من خلالها 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

تمهيد

تعتبر الرقابة إحدى الوظائف الأساسية على تنفيذ الموازنة العامة للتأكد من وجوب تنفيذ الموازنة على الوجه الصادر به إجازة السلطة التشريعية من جهة، و من وجوب تنفيذها على نحو خال من كل إسراف أو تبذير لأموال الدولة من جهة أخرى، لهذا كان لا بد من إيجاد هذه الرقابة للتأكد من تحقيق هذين الاعتبارين.

إن هدف الرقابة المالية الغاية منه هو التأكد من أن ما تم إنفاقه مطابق لما أريد إتمامه وإنجازه كما تستهدف الرقابة التعرف على مواقع الخلل وإصلاحها بما لا يدع مجالاً لتكرار الأخطاء، ولكي تكون الرقابة المالية فعالة في تحقيق أهدافها وتجسيد قواعدها توجب أن تقوم على قواعد وأساليب تركز عليها حيث أن الرقابة المالية في ظل التطورات الحالية تجاوزت الصورة التقليدية إلى أسلوب حديث يهتم بتقييم السياسات العمومية وبرامج الأداء للسماح بتطبيق مبادئ الديمقراطية والشفافية، حيث لم تعد تقتصر الرقابة على مراقبة مشروعية تنفيذ الميزانية وإنما تعداها إلى الرقابة على الكفاية والاقتصاد.

ولتطوير أداء الرقابة المالية نجد عدة هيئات دولية تعمل على وضع آليات تسمح بتحديث الرقابة وتحقيق أهدافها ومن هنا يتبادر لنا التساؤل التالي:

ما هو واقع الرقابة المالية، وكيف تقوم بكشف الأخطاء وإيجاد حلول لها بغرض المحافظة على المال العام؟

ولإجابة عن هذا التساؤل قسمنا هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: مدخل للرقابة

المبحث الثاني: ماهية الرقابة المالية

المبحث الثالث: خطوات وأساليب الرقابة المالية وخصائص نظام الرقابة الفعال

المبحث الأول: مدخل للرقابة

تعتبر الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة غاياته ونظرا لأهمية الرقابة ستطرق في هذا المبحث إلى المطالب التالية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة وأنواعها

باعتبار أن الرقابة تلعب دورا هاما في شتى الميادين وجب علينا توضيح ما تحمله هذه الكلمة من معاني وكذا الأنواع الموجودة في استخدامها.

1 - مفهوم الرقابة:

إنّ الرقابة عملية مستمرة وشاملة ومتدرجة من أدنى المستويات إلى أعلاها، ويتطلب نجاحها إحكام وسائلها، وينبغي على الرقابة أن تكون أكثر فاعلية في الأجهزة الإدارية، ويلزم العمل الدؤوب باتجاه تنمية الكفاءات الإدارية بخاصة المديرين، حتى تكون ممارستهم لوظيفة الرقابة أكثر فاعلية في معرفة الانحرافات وتصحيح الأخطاء¹.

والرقابة عرفت من الناحية القانونية بأنها عبارة عن "حق دستوري يخول صاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة، كما تحمل الرقابة معنى الوصاية من جانب الدولة لفرض حدود وقيود معينة تؤدي إلى أهداف التنظيم الإداري الذي تتطلبه الدولة"، وفي هذا المعنى تتراوح الرقابة بين المراجعة اللاحقة وبين فرض سلطة إدارية تلزم المشروع بأوضاع معينة أو بضرورة الحصول على تصريح ببعض الأعمال وإقرارها².

كما عرفت الرقابة على المشروعات الاقتصادية العامة استنادا إلى أهدافها بأنها مجموعة عمليات التفتيش والفحص والمراجعة يقصد 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 تقضي على الأسباب التي تعوق هذا الغرض وتحديد المسئول في حالة الخطأ والتلاعب وإحالاته إلى السلطة

¹ - سمير الشاعر، المالية العامة والنظام الإسلامي، مرجع سبق ذكره، ص ص: 223-224.

² - إبراهيم خريس، النظام المالي في الإسلام، دار الأبرار للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص 159.

القضائية 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 الموضوعية وما يتبع ذلك من إمكان تغيير الخطة على مختلف المستويات وتأسيساً على ذلك تقسم الرقابة إلى ثلاث صور:

– **الرقابة المالية:** غرضها المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف وذلك عن طريق التأكد من إتباع الإجراءات وقواعد العمل المحددة من قبل الهيئات المختصة وكذلك التأكد من سلامة تحديد نتائج أعمال الوحدات ومراكزها المالية.

– **الرقابة على الأداء:** وهدفها التأكد من تحقيق الأهداف الموضوعية وعدم الانحراف عن معدلات الأداء المنصوص عليها في الخطة.

– **الرقابة على الكفاية:** وغرضها التعرف على فرص تحسين معدلات الأداء المرسومة وما يتبع ذلك من إدخال التعديلات في الخطة¹.

و يمكننا تعريف الرقابة بأنها عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة بكفاية والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن، ومن هذا التعريف نرى أن عملية الرقابة تتضمن أمرين هما:

– التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة بكفاية.

– الكشف عن المعوقات التي قد تقف إزاء تحقيق الأهداف و تذليلها وتقويم ما قد يكون هناك من انحرافات².

2- أنواع الرقابة:

للقابة عدة أنواع تتوزع حسب المعايير وموقعها من الأداء وحسب مصادرها وتتمثل فيما يلي:³

1-2 الرقابة حسب المعايير: وتتضمن الرقابة على أساس الإجراءات ورقابة على أساس النتائج:

¹ - إبراهيم خريس، النظام المالي في الإسلام، مرجع سبق ذكره، ص: 161-162.

² - محمد محمود علاونة، الأصول العلمية والعملية في الرقابة الإدارية، الطبعة 1، دار البداية ناشرون وموزعون، عمان، 2014، ص: 95-96.

³ - محمد محمود علاونة، الأصول العلمية والعملية في الرقابة الإدارية، نفس المرجع السابق ذكره، ص: 99-101.

1-1-2 الرقابة على أساس الإجراءات: تقوم الرقابة على أساس القواعد والإجراءات بقياس التصرفات التي تصدر عن المنظمات العامة، ومطابقتها بمجموعة القوانين والقواعد والضوابط والطرق والإجراءات، ويركز هذا النوع من الرقابة على التصرفات التي تصدر من وحدات الإدارة العامة ومن العاملين فيها، وليس على ما تحققه هذه التصرفات من نتائج نهائية.

2-1-2 الرقابة على أساس النتائج: تقوم الرقابة على أساس النتائج بقياس النتائج النهائية التي تحققها المنظمات العامة، وفق معايير يمكن قياسها موضوعياً، فهذا النوع من الرقابة لا يتابع ولا يقوم التصرفات والنشاطات التي تقوم بها المنظمات العامة، وإنما يركز فقط على النتائج التي تحققها هذه المنظمات.

2-2 الرقابة حسب موقعها من الأداء:

1-2-2 الرقابة السابقة: وتسمى بالرقابة المانعة أو الوقائية، وتهدف إلى ضمان حسم الأداء أو التأكد من الالتزام بنصوص القوانين والتعليمات في إصدار القرارات أو تنفيذ الإجراءات، كما تهدف إلى ترشيد القرارات وتنفيذها بصورة سليمة وفعالة.

2-2-3 الرقابة اللاحقة: وتسمى بالرقابة البعدية أو الرقابة المستندية، وفي هذا النوع من الرقابة لا يتم تقييم تصرفات وقرارات وإجراءات وحدات الإدارة العامة على بعد حدوث التصرفات فعلاً، إن تقييم الأداء بعد أن يكون هذا الأداء قد وقع بالفعل يجعل الرقابة اللاحقة ذات طابع تقويمي أو تصحيحي.

3-2 الرقابة وفقاً لمصادرها:

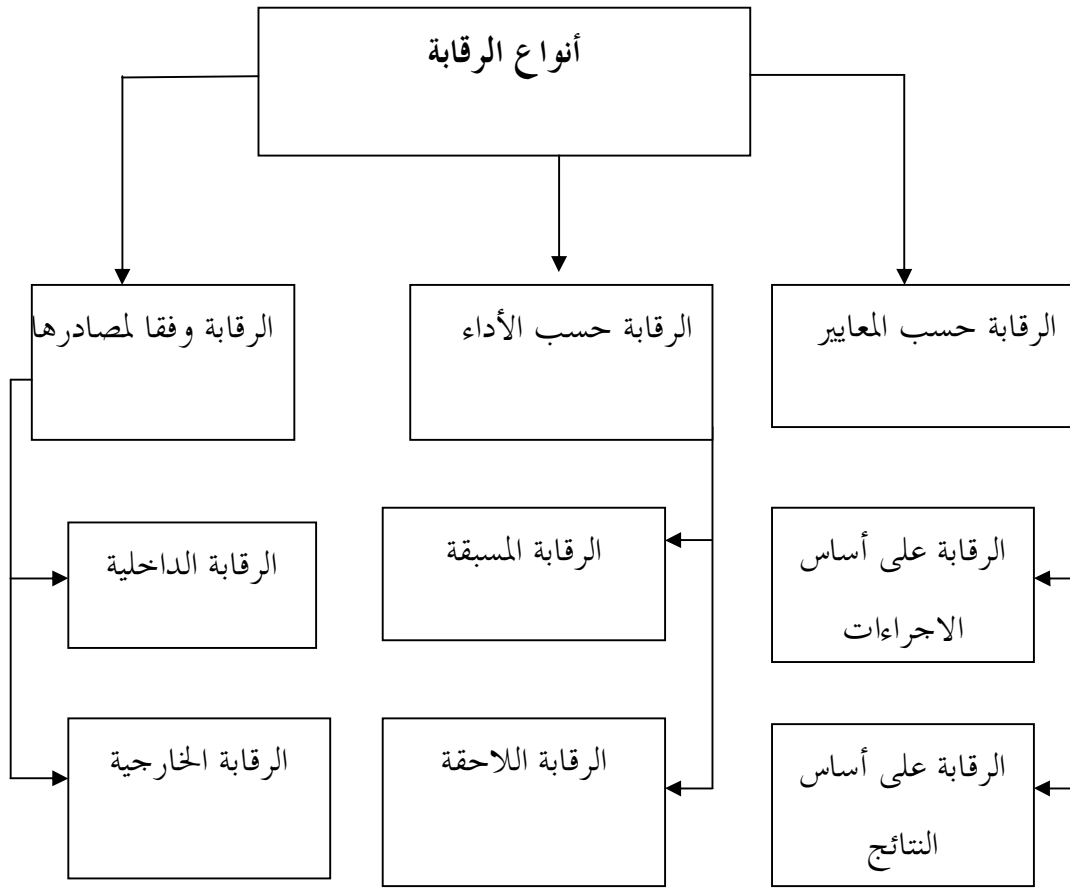
1-3-2 الرقابة الداخلية: يقصد بالرقابة الداخلية أنواع الرقابة التي تمارسها كل منظمة بنفسها على أوجه النشاطات والعمليات التي تؤديها والتي تمتد خلال مستويات التنظيم المختلفة.

2-3-2 الرقابة الخارجية: تعتبر الرقابة الخارجية عملاً متمماً للرقابة الداخلية، ذلك لأنه إذا كانت الرقابة الداخلية على درجة من الإتقان بما يكفل حسن الأداء، فإنه ليس ثمة داع عندئذ إلى رقابة أخرى خارجية، لذلك فإن الرقابة الخارجية في العادة تكون شاملة أي غير تفصيلية كما أنها تمارس بواسطة أجهزة مستقلة متخصصة، ما يكفل الاطمئنان إلى أن الجهاز الإداري للمنظمة أو المنشأة لا يخالف القواعد والإجراءات، وعادة ما يتبع أجهزة الرقابة الإدارية العليا، وهذا يعطينا مكانة مرموقة وقوة دفع

عالية واستقلالاً يمكنها من حرية العمل وبعدها عن تدخل الأجهزة التنفيذية في أعمالها أو محاولة التأثير في اتجاهاتها¹.

ويمكن إدراج أنواع الرقابة في الشكل التالي:

الشكل رقم (2-1): أنواع الرقابة



المصدر: من إعداد الطالبين بالاعتماد على ما سبق.

المطلب الثاني: مبادئ الرقابة

لكي يكون هناك نظام رقابة سليم لا بد أن يتحلى هذا النظام ببعض الصفات أو المبادئ، وتساعد هذه المبادئ الإدارة العليا في وضع أنظمة وإجراءات إدارية لعملية الرقابة وتتمثل هذه المبادئ فيما يلي:²

¹ - محمد محمود علاونة، الأصول العلمية والعملية في الرقابة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 101.

² - أحمد ماهر، الإدارة "المبادئ والمهارات"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص ص: 573-574.

- 1- **التركيز على الأهم:** عملياً لا يمكن الرقابة على كل شيء فحدود الوقت والمكان و التكلفة لا تسمح بتغطية كل شيء يتم تنفيذه للرقابة عليه، بل يجب أن تتم الرقابة على الأشياء الهامة والحرجة، وعلى كل مدير أن يحدد ما هو مهم في عمله لكي يراقب عليه، وأن يحدد أولوياته في الرقابة.
- 2- **توافر المعلومات:** لا بد من توافر المعلومات عن كل من (الخطط- البرامج- وجداول العمل والأرقام التقديرية- وخرائط التخطيط)، وأيضاً عن التنفيذ الفعلي لهذه الخطط، للتعرف على (ما يحدث وما يحدث حالياً- وما قد يحدث مستقبلاً)، حتى يمكن التعرف على الانحرافات وأسبابها.
- 3- **الوقت المناسب:** يتميز النظام الرقابي السليم بأنه يوفر البيانات للمديرين في الوقت المناسب، وفي لحظة الإستخدام والإحتياج لها، فمدير الرقابة على الجودة يحتاج بيانات يومية عن مدى الانحراف عن الجودة ونسبتها، ومدير المخزن يحتاج إلى بيانات شهرية عن كميات المواد والخامات المتاحة، حتى يتعرف على مدى خروج الكميات الكميات الواجب توافرها في المخزن، أما مديري الإدارات العليا فرما يحتاجون إلى بيانات ربع سنوية أو سنوية للرقابة على إدارتهم.
- 4- **التكامل:** يجب أن يتكامل نظام الرقابة مع باقي الأنظمة الإدارية بالشركة على الأخص نظام التخطيط.
- 5- **الموضوعية:** ويعني ذلك عدم أخذ عملية الرقابة واكتشاف الانحرافات على إتهاء عملية شخصية، وإلا أصبحت تتسم بالتحيز، فعلى المديرين توخي الحذر في إستخدام المعلومات والتحقق من دقتها، ومحاولة التوصل إلى معلومات كثيفة وسليمة.
- 6- **الدقة:** قد يميل بعض المديرين إلى عدم الدقة لتجميل إنجازاتهم، وعلى من يقوم بالرقابة أن يتحقق من دقة البيانات.
- 7- **المرونة:** يتم عادة إستخدام معايير الرقابة لكي تناسب ظروف معينة فإن تغيرت هذه الظروف وجب تغيير معايير الرقابة.
- 8- **التحكم الذاتي:** يجب أن يتضمن نظام الرقابة تعليمات إلى الممارسين عما يجب أن يفعلوه لو تم تخطي معايير الرقابة، وبالتالي يكون الممارسون قادرين على التحكم ذاتياً في علاج الانحرافات قبل إستفحالتها.

9- الملائمة: يجب أن يلائم نظام الرقابة ظروف المنظمة، كما يجب أن يتلائم مع ما هو متاح من أنظمة مثل: هيكل التنظيم - عدد المستويات التنظيمية - وتقارير الأداء - وغيرها من الأنظمة.

10- الاتصال: يحتاج من يراقب إلى أن يجمع معلومات عن الخطة ومعايير الرقابة، ومعلومات عن التنفيذ وعن الإنحرافات، وهو يجمع كل هذه المعلومات من آخرين وعليه أن يتصل بهم لكي يجمع هذه المعلومات، ومهارات الاتصال وأنظمتها تساعد كثيراً على جمع المعلومات المطلوبة حتى يتم أداء العمل الرقابي على خير وجه¹.

11- التجاوب: تعتمد عملية الرقابة على التجاوب بين من يقوم بالرقابة وبين من تتم رقابته، وعلى هذين الطرفين أن يعرفا أن تفاهمهما وتجاوبهما يحقق وظائفهما، ويتم هذا التجاوب عن طريق تبادل المعلومات اللازمة لتحقيق الغرض من الرقابة.

12 - اقتصادي: يجب أن يكون النظام الرقابي ذا عائد يفوق تكاليفه، فلا يجب الإهتمام بتصميم نظام رقابي مسهب يحتاج إلى تقارير كثيرة، وربما لا تكون الفائدة من كل هذا النظام الرقابي تبرر ما سيتم تكبده من تكاليف.

المطلب الثالث: معايير الرقابة

تعتبر معايير الرقابة عن مجموع القواعد والأسس التي ينبغي توفرها خلال سير التدقيق ومجموع الصفات والمزايا التي يفترض توفرها في المدقق نفسه، وبصفة عامة يمكن تقسيم هذه المعايير إلى:²

1-المعايير العامة:

تبين مدى التدقيق وهي تخص شخص المدقق وتتعلق بتأهيله ونوعية عمله وهي:

1-1 الإعداد المهني: يجب أن يتم التدقيق من قبل الموظفين لديهم التأهيل والتدريب المهني المطلوب والكفاءة اللازمة في تدقيق الحسابات، وكلما كان الشخص مؤهلاً أكثر في باقي المجالات فإنه سيتمكن

¹ أحمد ماهر، الإدارة "المبادئ والمهارات"، مرجع سبق ذكره، ص ص: 575-576.

² بوسنة يقوت، الرقابة المالية على النفقات العمومية في الجزائر، مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، جامعة ابن خلدون - تيارت - 2012، ص ص: 59-60.

من التحكم في سير العمليات، وكشف الأخطاء و المخالفات، وهذا ما يشترط تكويننا مستمراً في حقل الإختصاص لمواكبة التطور.

1-2 الإستقلالية في العمل: يتطلب التدقيق الفعال أن يكون المدقق على درجة عالية من الإستقلالية سواء من الناحية الذهنية أو الفعلية.

إنّ الإستقلالية هي العمود الفقري لممارسة مهنة التدقيق، ويجب أن يمارس المدقق عمله بكرامة وموضوعية واستقلالية تامة، ولهذا يتعين عليه أن يحرص على ما يلي:

✓ يجب أن لا يكون للمدقق أي علاقة مالية مباشرة أو غير مباشرة مع الهيئة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يتطلب تجنب الحصول على أي منافع أو قروض أو امتيازات منها.

✓ مراعاة المدة الزمنية التي يقضيها المدقق لدى هيئة معينة في منطقة معينة يمكن أن يؤثر على استقلاليته.

✓ مراعاة العلاقات العائلية و النشاطات السياسية التي يمكن أن تؤثر على استقلالية المدققين.

1-3 العناية المبذولة في العمل: يتعين على المدقق أن يبذل العناية المهنية القصوى أثناء إجراءات التدقيق وخلال تحضير التقرير وهذا يتطلب دراسات انتقادية لجميع مستويات العمل الذي تم إنجازه.

إنّ هذا المعيار يتطلب من أي شخص أن يقوم بعرض خدماته وتقديم التقارير إلى المسؤولين في الآجال القانونية وأن يبين فيها الأسباب والنتائج ويقترح فيها التحسينات المستقبلية.

2- قواعد التدقيق المهني:

تسمى أيضا قواعد الفحص والتقييم، وهي المتعلقة بتنفيذ عمليات التدقيق والإجراءات المرتبطة به، بما في ذلك دراسة الأنظمة والإطارات القانونية والإدارات، وتشمل أساساً:

✓ التخطيط المسبق والكافي لعملية التدقيق بما فيه كيفية الحصول على معلومات.

✓ ضرورة فهم ودراسة وتقييم نظام الرقابة الداخلية ليكون أساساً لتخطيط عملية الرقابة وتقدير طبيعة وقت ومدة الفحص.

✓ ضرورة الحصول على أدلة مادية كافية وملائمة، وهذا من خلال الفحص، الملاحظة، الإستفسار، وباقي الإجراءات المعمول بها.

كل هذا بهدف توفير أسس معقولة للرأي المحايد الذي سيتم تقديمه حول البيانات المالية.

3- قواعد التقييم:

تفصل مسؤوليات تقييم النتائج ومحتوى ومميزات التقارير التي تتضمن نتائج التدقيق إضافة إلى ما يلي:

✓ يجب أن يتضمن التقرير إشارة إلى البيانات المالية والمحاسبية حسب المبادئ المتعارف عليها.

✓ ضرورة الإشارة إلى الظروف التي لم تحترم فيها القواعد المالية والمحاسبية المعمول بها.

✓ أخذ الملحقات التي تتضمن إيضاحات ومعلومات مالية إضافية بعين الاعتبار.

✓ يجب أن يتضمن التقرير تعليق حول جميع البيانات المالية والمحاسبية، ويفترض ذكر الإنجازات التي

تستحق الوقوف عندها.¹

هذا بالإضافة إلى القواعد الآلية التي تدخل في شكل تقرير كوضوحه وبساطته وتقديمه بشكل منظم

على شكل خطة.

وقد تأسست في جوان 1973م، لجنة المبادئ المحاسبية الدولية التي نتج عنها توقيع اتفاق ودستور

معدلين في نوفمبر 1982م، يتضمنان 35 بند على أن القاعدة تبقى الأولوية للمعايير التالية:

● الرقابة على النوعية مما يتطلب إعطاء معايير واضحة للجودة.

● ضرورة تمكين المدقق من إعطاء رأيه حول البيانات المالية والمحاسبية.

● التخطيط حول كيفية إجراء التدقيق وكيفية الحصول على المعلومات.

● تفعيل دور الرقابة الداخلية ودور الإعلام الآلي.

● إعطاء الأهمية اللازمة لأدلة التدقيق للتمكين من إعطاء رأي.

● الاستمرارية في التدقيق والاستفادة من أعمال الآخرين.

● إعطاء نموذج مثالي لتقديم التقرير المتضمن التدقيق.²

¹ -المهادي التميمي، مدخل إلى التدقيق من الناحية النظرية والعلمية، دار وائل للنشر، عمان، 2006، ص 33.

² -المهادي التميمي، مدخل إلى التدقيق من الناحية النظرية والعلمية، المرجع السابق ذكره، ص 34.

المبحث الثاني: ماهية الرقابة المالية

إنّ الرقابة المالية ضرورية لضمان حسن سير الأموال العمومية، من خلال تصحيح الأخطاء والتناقضات وتجنب المخالفات والمناورات التي يرتكبها الأعوان والمسكرون والإداريون خلال أداء عملهم.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية وأهميتها

باعتبار الرقابة المالية تلعب دوراً هاماً في شتى الميادين وجب علينا توضيح ما تحمله هذه الكلمة من معاني وكذا أهمية استخدامها.

1- مفهوم الرقابة المالية:

تحدد مفاهيم الرقابة المالية حسب تعدد علماء الإدارة المالية:

- ✓ هي الوظيفة التي تقوم بها وحدات حكومية أو غير حكومية من أجل تتبع المال العام وحراسته وحفظه، استناداً إلى مرجعية تشريعية¹.
- ✓ هي مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التقدير الفعلي للخطط الموضوعة ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ حتى يمكن علاج نقاط الضعف ومنع تكرارها، وهي التي تتم من قبل جهة مستقلة وتستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والمحاسبية والإدارية والتأكد من مشروعية النفقة وإنفاقها مع الأحكام والقوانين النافذة ومتعارفة نتائج التنفيذ بالخطط الموضوعة وقياس مستوى نتائج الأعمال بما كان مستهدف تحقيقه واستنباط معدلات الأداء ودراسة أسباب الانحرافات ومعالجتها².
- ✓ وهي المحافظة على المال العام من سوء التصرف وذلك عن طريق التأكد من إتباع الإجراءات وقواعد العمل المحددة، وكذلك التأكد من سلامة تحديد نتائج أعمال الوحدات ومراكزها المالية³.

¹ - محمد حسين الوادي، تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، الطبعة 1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 169.

² - رضا خلاص، شذارات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 383.

³ - إبراهيم خريس، النظام المالي في الإسلام، مرجع سبق ذكره، ص 162.

✓ الرقابة المالية منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، وتهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة.

وخلصة القول أنّ 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 طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها والتأكد من مدى تحقيق المشروع بكفاية بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها سواء في ذلك الوحدات الخدمية أو الاقتصادية.¹

2- أهمية الرقابة المالية:

تؤدي الرقابة المالية دوراً هاماً في تحقيق أهداف الإدارة العليا لما تقدمه من خدمات ومعلومات وذلك على النحو التالي:²

- هي أحد أركان الإدارة المالية والتي تقوم على عملية متابعة تنفيذ الخطط وقياس وتحليل وتقييم الوقائع والنتائج الفعلية بالمقارنة مع الخطط وما تتضمنه من أهداف وسياسات وإجراءات وبرامج وغيرها.
- تتحدى عملية الرقابة مجرد الكشف عن الانحرافات والمشكلات العملية لتشمل جوانب تتعلق بتقييم الآثار والنتائج وتطوير الأداء الفردي والتنظيمي بشكل حسن سير الأعمال بكفاية وفعالية.
- تهدف الرقابة إلى التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة يسير وفقاً للإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية وأجهزتها بغية المحافظة على الأموال العامة وكفاءة وفعالية استعمالها، كما يحقق المصلحة العامة وحماية هذه الأموال من كل تبذير أو سوء استعمال سواء في مجال الإنفاق أو الإيرادات العامة.

¹ - سمير الشاعر، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، مرجع سبق ذكره، ص 227.

² - محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، الطبعة 1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 172.

- تعتبر الرقابة المالية من أهم المرتكزات والأهداف التي تنطلق منها الموازنات العامة خصوصاً موازنة البنود التي تتصف بعدم المرونة وعدم إمكانية التقدير في البنود والمخصصات المالية لغير الأوجه المحددة في الموازنة التي يقرها البرلمان.
- الرقابة تتضمن إستقامة ونزاهة الموظفين والعاملين والتأكد من أدائهم لمهامهم وواجباتهم بكل أمانة وإستقامة.
- الرقابة المالية صمام أمان للإدارة العليا حيث أن الرقابة تكفل وتضمن إستمرارية العمل بصورة جيدة حسب الخطة المرسومة.
- الرقابة المالية من أهم الوسائل التي تلزم جميع الموظفين والعاملين باختلاف مواقعهم الإدارية على إحترام وتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات كاملة حسب القانون والدستور.
- الرقابة المالية إحدى الأدوات الهامة لاكتشاف أصحاب القدرات المميزة والمتفوقين في مهامهم وذلك من خلال الرقابة ومتابعة التقارير التي تقدم للإدارة العليا، وهذا من أجل تعزيز الأداء وتحفيز المبدعين ومكافأهم وتنمية وتطوير الأداء¹.

المطلب الثاني: قواعد الرقابة المالية وأنواعها

إنّ عملية الرقابة المالية لن تكون فعالة في تحقيق أهدافها وتجسيد مبادئها إلا إذا توفرت على قواعد تقوم عليها، وللرقابة المالية أنواع عديدة سنتطرق إليها في فصلنا هذا.

1- قواعد الرقابة المالية:

إنّ الرقابة المالية لا تقوم بصفة عشوائية دونما حنكة أو دراية فلا بد أن تكون للرقابة بجد ذاتها في أنماطها وهيئتها وأساليبها رقابة أخرى، وهذا لا يتم غلا بقواعد صارمة تجعل من الرقابة ثابتة ومنتزعة وبالتالي تكون لها فعاليتها على المال العام ومن بين هذه القواعد ما يلي:²

1-1 الحياد الاستقلالية: حتى تتجسد الرقابة المالية وتؤدي أدوارها المحددة سلفا لا بد من توفر القدر اللازم من الحياد الذي يجب أن يتحرراه القائمون بالرقابة لذلك تم الاهتمام بوضع شروط خاصة للمراقب

¹ - محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص172.

² - بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث للنشر والتوزيع، القاهرة، 2010، ص ص: 21-22.

فرداً كان أو هيئة بسن شروط حددها الدستور وحددتها القوانين واللوائح المختلفة المتعلقة بواجب التحفظ والحياد والالتزام بواجب السر المهني.

كما أنه يجب أن تكون هيئات الدولة القائمة بالرقابة قائمة على أساس مستقل تماماً عن السلطات الأخرى، ومن بين ما يجسد عنصر الاستقلال والتزاهة في آن واحد هو أن يكون راتب القائم بالرقابة ملبياً لكل ما يحتاجه من متطلبات العيش حتى لا تسول له نفسه بما أتي من سلطة إلى النهب والاختلاس أو إلى التبعية إلى جهة معينة.

1-2 الكفاءة المهنية: إذ يجب على القائمين بالرقابة:

✓ أن يكونوا من ذوي الكفاءة ومن ذوي التخصص والمهارات اللازمة لتدقيق الحسابات ومراجعة العمليات المالية.

✓ لا بد من تحفيز القائمين بالرقابة مما ينمي فيهم روح التّاهيل والتّفاني في العمل وكذا ترفيتهم بعدما أثبتوا جدارتهم ونزاهتهم وكفاءتهم في أعمال الرقابة المالية.

✓ لا بد أن تكون القيادة الإدارية القائمة سليمة وإلا فسدت كل المصالح التي تعمل تحت رقابتها.

✓ لا بد من اعتماد الأساليب العلمية والتقنيات الحديثة مما يسهل عمل القائمين بالرقابة لأداء عملهم وفق ما هو مطلوب ومخطط له.

✓ بذل العناية والحرص اللازمين لأنّ القائم بأمر الرقابة هو المسؤول على أموال الأمة بأكملها.

1-3- نظام الرقابة: وما يجب أيضاً لفعالية الرقابة هو أن يعتمد على نظام رقابي ميسور الفهم ومتطابق

مع ما نعيشه لا أن تقوم بإستراد أنظمة لا يفهمها لا القائم بالرقابة ولا الشخص محل الرقابة إذ بالإمكان اعتماد أنظمة رقابية أصيلة تنمي روح المسؤولية في القائم بالرقابة وتسهل فهم إجراءات الرقابة وتبسط نظامها، كما يجب أن نراعي مبدأ الإقتصاد في تكاليف عملية الرقابة أي أن نوفر في إستخدام الأنظمة الرقابية ما يمكن أن يذهب بميزانية الدولة إلى غير ما يتوقع وذلك يبرأ تضخم هيئات الرقابة لغير الحاجة المطلوبة¹.

¹ - بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، مرجع سبق ذكره، ص 22.

2- أنواع الرقابة المالية:

تختلف أنواع الرقابة المالية بحسب موقع الجهة التي تقوم بهذه الرقابة، ويمكن إجمالها فيما يلي:¹

1-2 من حيث الجهة التي تقوم بالرقابة: يمكن أن نميز بين نوعين من الرقابة:

1-1-2 الرقابة المالية الخارجية: تعتبر الرقابة المالية الخارجية أداة يمكن عن طريقها التأكد من تنفيذ

الدوائر والمؤسسات الحكومية للمهام المنوط بها وفقاً للخطط والبرامج الموضوعة مسبقاً وفي ظل الإمكانيات المادية المتاحة، وقد تحولت عملية الرقابة المالية الخارجية في الوقت الحاضر من كونها عملية تركز على التأكيد على الالتزام المالي والقانوني إلى التدقيق أكثر شمولاً وهو ما يطلق عليه بالتدقيق التشغيلي الذي يركز على إعطاء الرأي المهني الموضوعي بالنسبة للقوائم والتقارير المالية والإجراءات المعنية بحماية الأصول والممتلكات للوحدة موضوع التدقيق وللتحقق بشكل موضوعي من الكفاءة الإدارية والإنتاجية فيما يتعلق بالعمليات التي قامت بتنفيذها ومطابقتها للأهداف المرغوب تحقيقها.

2-1-2 الرقابة المالية الداخلية: نظام الرقابة المالية الداخلي يمثل جزءاً من نظام المراقبة الداخلية بشكل

عام الذي يعنى بتحقيق الغايات المحاسبية للمنظمة الإدارية، فهو يهتم بالعمليات المالية ويتمثل ذلك بالالتزام بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية والمحافظة على موارد وممتلكات المنظمة الإدارية وتحضير التقارير المالية التي تتوافر فيها الدرجة المطلوبة من الثقة.

2-2 من حيث التوقيت الزمني لإجراء الرقابة:

1-2-2 الرقابة السابقة: وهي المتمثلة في موافقة الجهة المختصة قانوناً على عملية الالتزام بالنفقة

وذلك بالتحقق من توافر الإعتمادات في الميزانية وصحة العملية من حيث وصحة العملية من حيث الإعتماد وكذا من حيث سلامة الوثائق المرفقة وهي تعتبر رقابة مانعة ووقائية من وقوع الخطأ والاختلاسات ومثلها التي يمارسها المراقب المالي قبل إجراء صرف النفقة.

¹ -حمدي سليمان القبلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص ص:

2-2-2 الرقابة أثناء التنفيذ: وتقوم بها الهيئات والإدارات حتى تتأكد من سلامة ما يجري بداخلها ومن التنفيذ لعمليات النفقات العامة من كونه يسير وفقاً للقوانين والتنظيمات والتوجيهات الجاري بها العمل وهي رقابة تمتاز بالشمول والاستمرار وهي رقابة ذاتية تقوم بها الهيئة أو الإدارة ذاتها.

2-2-3 الرقابة البعدية أو اللاحقة: وهي تتم بعد عملية صرف النفقات وتمثل في تدخل الجهات المختصة قانوناً بالمراجعة والمراقبة للعمليات المالية استناداً للوثائق المثبتة من ذلك.

2-3 من حيث الأثر: تنقسم الرقابة من حيث الأثر إلى قسمين:

2-3-1 الرقابة الوقائية: القصد منها تجنب أو منع الانحرافات أو المشكلات قبل حدوثها أي أنها تركز على جانب المدخلات للتأكد من إستخداماتها بالشكل الملائم والسليم بحيث توجه لبلوغ الأهداف بفعالية وكفاية، وقاية أولية أو توجيهية على المدخلات من أجل الحصول على المخرجات الصحيحة.

2-3-2 الرقابة العلاجية: تركز على إكتشاف الانحرافات والأخطاء والمشكلات واتخاذ الإجراءات التصحيحية لمواجهتها وتجنب حصولها مستقبلاً وعدم تفاقمها عند إكتشافها¹.

2-4 من حيث جهة أو سلطة الرقابة:

تتنوع الرقابة وفقاً لسلطة الرقابة حيث توجد الرقابة التشريعية و التنفيذية و القضائية.

2-4-1 رقابة السلطة التشريعية: لها سلطات مالية واسعة تهدف لتمكين ممثلي الشعب من مراقبة الأداء المالي للحكومة وتوجيه وتصحيح أية إنحرافات عن الخطط والأهداف والطموحات الشعبية، وضمان حماية الأموال العامة من الضياع أو سوء الاستعمال، تعتبر صلاحية السلطة التشريعية في المصادقة على الموازنة العامة من أهم وسائل الرقابة المالية، حيث من خلال الميزانية العامة تستطيع السلطة التشريعية:

- توجيه الأولويات العامة.

- تخصيص المصادر المالية.

- ضبط النفقات والواردات.

¹ -بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، مرجع سبق ذكره، ص18.

- المشاركة الفعالة في مختلف القرارات المالية الهامة.

- تستطيع السلطة التشريعية عقد التحقيقات والمساءلة والمحاسبة القانونية والإشراف المالي العام

من خلال جهاز رقابي متخصص (ديوان المحاسبة) يزودها بتقارير عن الأداء المالي للحكومة.

2-4-2 رقابة السلطة التنفيذية: فتشمل رقابة الجهات السياسية والإدارية العليا مثل رئيس الدولة

ومجلس الوزراء وكبار الإداريين، وتقوم هذه الجهات برسم السياسة المالية للدولة وتضع المعايير والخطط

والأهداف الأساسية التي يجب إتباعها من كافة أفراد وأجهزة الإدارة المالية والعامة وهنا تتأكد الرقابة

من خلال السلطة الرئاسية والتسلسل الهرمي لإدارة الحكومة ومن خلال وزارة المالية وأجهزتها

المتخصصة.

3-4-2 رقابة السلطة القضائية: تحتل مكانة هامة في مجال الرقابة المالية العامة حيث من خلال

سلطتها الواسعة في مجال التأكد من تطبيق القوانين تستطيع الهيئة القضائية (الإدارية) مراقبة تنفيذ

القوانين المالية واتخاذ الإجراءات لتصحيح أية انحرافات عنها.

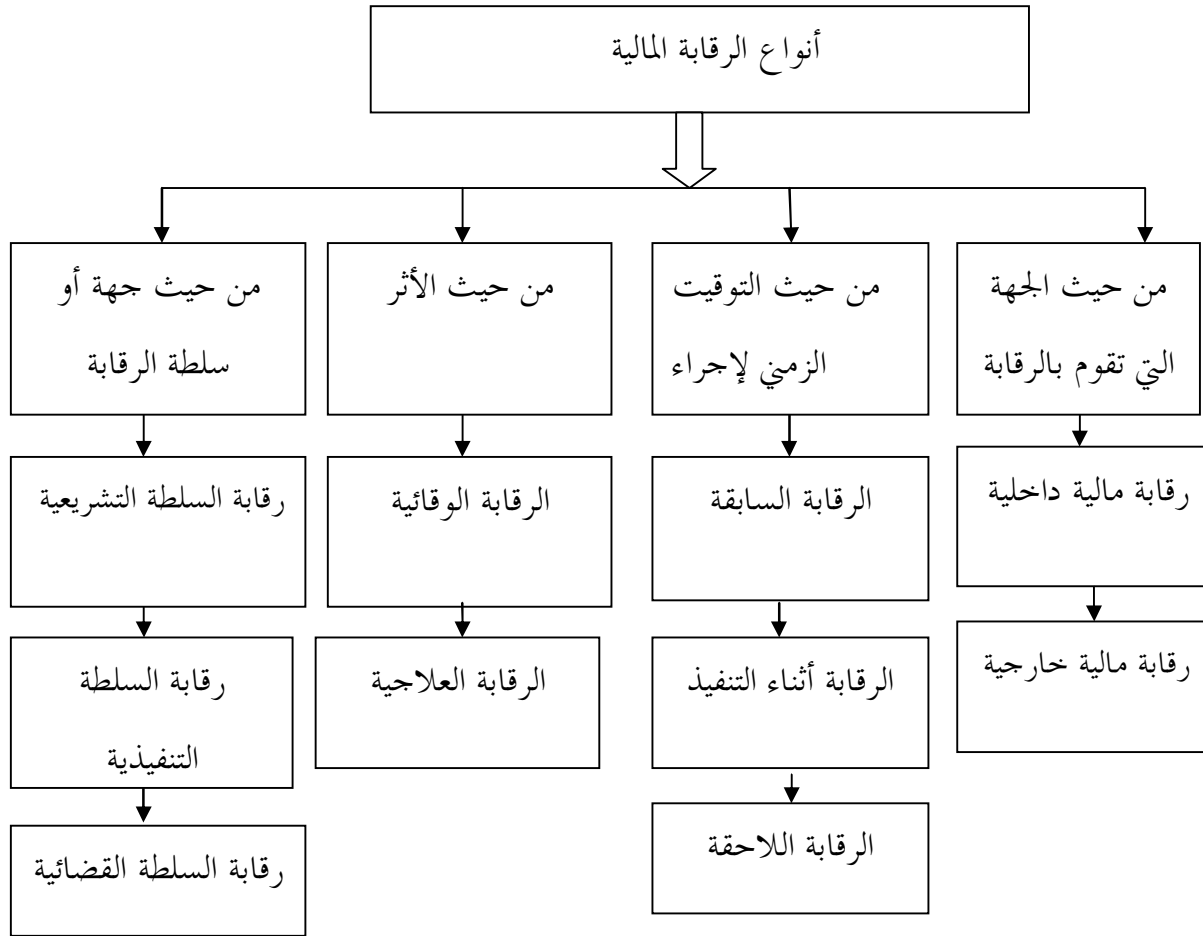
تتولى المحاكم الإدارية النظر في القضايا والمنازعات والمخالفات الإدارية والمالية التي تكون الدولة أو

إحدى مؤسساتها طرف فيها¹.

ويمكن إدراج أنواع الرقابة المالية في الشكل التالي:

¹ -محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص: 176-177.

الشكل (2 - 2) : أنواع الرقابة المالية



المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على ما سبق.

المطلب الثالث: أهداف الرقابة المالية

تهدف الرقابة المالية بصفة عامة إلى المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من العبث وتتلخص هذه

الأهداف في التالي:

- 1- الأهداف السياسية: تتمثل في التأكد من احترام رغبة السلطة التشريعية للبرلمان وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي يصدرها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة، حيث أن رغبة البرلمان في التعبير عن الرغبة الشعبية التي يتولى البرلمان تمثيلها وبالتالي فإن احترام رغبة البرلمان هو مظهر من مظاهر احترام الإدارة العامة للشعب.

2- الأهداف الاقتصادية: تتمثل في كفاية استخدام الأموال العامة والتأكد من استثمارها في أفضل الأوجه إلى تحقق النفع العام وعدم الإسراف في صرفها وإنفاقها ومنع صرفها على غير الأوجه المشروعة والتي تتبع مصلحة عامة محددة.

كذلك المحافظة على الأموال العامة من التلاعب والسرقة والإهمال أو التقصير في تحصيلها وغير ذلك من أوجه سوء الاستعمال أو عدم حمايتها والمحافظة عليها من كل ضياع بأي شكل من الأشكال.

3- الأهداف القانونية: تتمثل في التأكد من مطابقة ومسايرة مختلف التصرفات المالية للقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات والتوجيهات والأصول المالية المتبعة.

ويتضمن ذلك مختلف القرارات والأنشطة وحدود المخصصات والصلاحيات المخولة للمسؤولين الماليين والإداريين وغير ذلك من الجوانب المالية سواء فيما يتعلق بالنفقات أو الإيرادات العامة، وترتكز الرقابة القانونية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصاً على سلامة التصرفات المالية ومعاقبة المسؤولين عن أية إنحرافات أو مخالفات من شأنها الإخلال بحسن سير الأداء المالي عموماً.

4- الأهداف الاجتماعية: تتمثل في منع ومحاربة الفساد الإداري والاجتماعي بمختلف صوره أو أنواعه مثل الرشوة والسرقة والإهمال أو التقصير في أداء الواجبات وتحمل الواجبات اتجاه المجتمع.¹

هذه الأهداف الرقابية تركز على الجوانب السلوكية للأداء وهي أقوى أنواع الرقابة، ويصعب قياسها وضبطها من خلال الأدوات والأساليب الرقابية الخارجية وبالتالي فإن الجوانب السلوكية تتحقق من خلال الحافز الداخلي أو الذاتي للعاملين وهو أمر يمكن تعزيزه من خلال نظام الحوافز والاتصال المباشر بين المسئول وموظفيه.

5- الأهداف الإدارية والتنظيمية: وتحتوي مجموعة كبيرة من الأمور التي من شأنها المحافظة على الأموال العامة واستعمالاتها المشروعة بكفاءة و مرونة و فعالية تؤدي إلى إحداث النتائج المتوقعة والمرغوبة، وتشمل الأهداف الإدارية والتنظيمية الجوانب التالية:

✓ تساعد الرقابة على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلاته، كما تكشف الرقابة عن بعض عيوب التخطيط.

¹ محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، مرجع سبق ذكره، ص: 85-172.

- ✓ الرقابة تساعد على توجيه وتنظيم الجهود لإنجاز الأغراض والأهداف المحددة للمنظمة بفعالية وكفاية، كما تعمل الرقابة على تصحيح الانحرافات البسيطة ومنع تفاقمها واتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل استفحال الأمور.
- ✓ تساعد الرقابة على اتخاذ القرارات المناسبة من خلال المعلومات الراجعة التي تقدمها لمتخذي القرار من خلال تحديد الانحرافات عن الخطط والمعايير ومواجهة المشكلات التي تنجم عن ذلك.
- ✓ تساعد الرقابة على تقييم الوضع العام للمؤسسة وتحديد مركزها المالي والاقتصادي والإداري كما تساعد الرقابة على تقييم أداء العاملين لأغراض الحوافز والتدريب والاختيار.
- كل هذه الأمور التي تكشف من خلال الرقابة المالية والعامّة تسهم بشكل حيوي وكبير في جهود التطوير الفردي والمؤسسي للأداء الإداري والمالي¹.

¹ - محمود حسين الوادي، المرجع السابق ذكره، ص172.

المبحث الثالث: خطوات وأساليب الرقابة المالية وخصائص نظام الرقابة الفعال

حتى تكون المراقبة المالية فعالة في هيئة يجب أن تبني على خطوات وأساليب وأن يكون لها مسار واضح تسير عليه من أجل الوصول إلى الأهداف المتوخاة من وراء هذه المراقبة كما يجب أن يكون نظام الرقابة فعالاً وجيداً من أجل الحفاظ على المال العام وتجنب كل الأخطاء والانحراف التي تؤدي إلى المساس به، وهذا بالاعتماد على عدة وسائل لتحقيق مبتغاهما.

المطلب الأول: خطوات والرقابة المالية ووسائلها

للقابة المالية عدة خطوات ووسائل يمكن الارتكاز عليها لتحقيق أهدافها.

1- خطوات الرقابة المالية:

تمر عملية الرقابة المالية بثلاث مراحل يمكن توضيحها فيما يلي:¹

1-1 التخطيط: تعتبر مرحلة التخطيط عنصر شديد الأهمية في عملية الرقابة بال تعتبر مرحلة التخطيط عنصر شديد الأهمية في عملية الرقابة بالإضافة إلى أنها وسيلة تساعد على توجيه ومراقبة عملية الرقابة وعلى تجميع المعلومات الضرورية للمعلومات الضرورية لاستيعاب مكونات المؤسسة مما يضمن في الأخير إبداء ملاحظات وتوصيات صحيحة، لذلك تشمل مرحلة تخطيط عملية الرقابة تحديد الأهداف والوسائل التي تمكن من إدارة عملية الرقابة بصفة فعالة وناجعة ومقتصدة، كما تحتوي على تحديد مهام الهيئة الخاضعة للرقابة وأهم أنشطتها ونظمها وهياكلها وضبط روابط المسؤولية مما يتطلب تنظيم جلسات عمل مع المسؤولين وكذلك دراسة الوثائق وتحليل المعلومات حتى يتمكن فريق الرقابة من تحديد برنامج الرقابة المعمقة، وأثر الانتهاء من هذه الأعمال يتم ضبط (نطاق الرقابة - أهداف الرقابة لكل مسألة هامة - معايير الرقابة - طريقة الرقابة).

1-2 التنفيذ: تهدف هذه المرحلة إلى إنجاز أهداف الرقابة التي تم تحديدها في مرحلة التخطيط وذلك بتجميع وتحليل المعلومات لمقارنة الأعمال والعمليات في الواقع مع المعايير لتحصيل دلائل إثبات تدعيم الملاحظات والتوصيات، وعند تحديد فوارق هامة، يقوم المراقب بالبحث عن الأسباب والنتائج، ويمكن

¹ -ساجي فاطيمة، الاتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد الإنفاق العام، مرجع سبق ذكره، ص ص: 81-82.

له أن يستعمل خلال هذه المرحلة العديد من التقنيات والطرق نذكر منها المقابلات والفحص والتحليل وأسلوب العينات والاختبارات، وعلى المراقب أن يستعمل الطرق الأكثر نجاعة لتحقيق أهداف الرقابة.

3-1 التقرير: وتتمثل هذه المرحلة في إبلاغ النتائج عن طريق تقرير يتضمن بيان الإخلالات المكتشفة والنتائج والتوصيات إذ اقتضى الأمر ذلك، والتي يرى المراقب من المناسب عرضها على الهيئة الخاضعة للرقابة، ويقوم المراقب عند تحرير التقرير بالتعمق في المسائل التي تم طرحها خلال عملية الرقابة وتحديد الملاحظات والتوصيات ذات الأهمية والتي ستكون موضوع التقرير النهائي.

المطلب الثاني: خصائص نظام المراقبة الفعال

إن تنفيذ عملية المراقبة ترتبط بخصائص تمثل الخطة الملائمة لتنفيذها وهذا ما سنتطرق إليه فيما يلي:¹

1- خاصية الملائمة: ينبغي أن يلائم نظام الرقابة طبيعة نشاط المؤسسة وحجمها، وكلما كبر حجم الإدارة وتعددت وتنوعت وجوه نشاطاتها، وجب استخدام الأدوات والوسائل التي تلائم الحجم وتنوع النشاط.

2- خاصية الإيجابية: لا بد أن يكون نظام الرقابة إيجابياً، ومن شأنه أن يمكن المدراء من اكتشاف الأخطاء حال وقوعها، وتلعب إمكانية التغذية دورها في تحقيق هذه الخاصية. فإذا لم تكن الرقابة إيجابية فلا يؤمل لها أن تحقق غرضها المنشود، وهو توفير الحلول الصائبة لإصلاح الأخطاء حال وقوعها وتلافي أضرارها، ولا تظهر ميزة الإيجابية لنظام الرقابة إذا لم يكن في الإمكان اكتشاف الأخطاء إلا في وقت متأخر.

3- خاصية مناسبة الكلفة الاقتصادية: أي التكاليف المبذولة لتوفير وتطبيق نظام الرقابة بحيث يجب أن تتناسب مع الفوائد التي تعود على المؤسسة، فالمؤسسة الكبيرة بحاجة إلى استخدام وسائل رقابية تفضيلية دقيقة تفوق فائدتها تكاليفها.

4- خاصية الوضوح: لا بد أن تكون الوسائل الرقابية واضحة وصريحة ومفهومة لجميع العاملين لكي تستطيع تحقيق غايتها.

¹ - سمير الشاعر، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، مرجع سبق ذكره، ص 233.

5- خاصية المرونة: لا بد أن تتصف الأدوات الرقابية بالمرونة، بحيث تكون الأدوات ذات طبيعة تلائم التطورات والتغيرات المتوقعة في ظروف وأساليب العمل وطرقه.

6- خاصية الفاعلية: ينبغي أن يحقق نظام الرقابة الغاية المرجوة من استخدام أدواته وهذه الأغراض ليست مقصورة على كشف الأخطاء والانحرافات، وإنما تمتد أيضاً باتجاه توفير إمكانية التوصل إلى السبل لإصلاح الأخطاء وإزالة الانحرافات حال وقوعها، أو قبل ذلك.

المطلب الثالث: أساليب الرقابة المالية

إن تحقيق الرقابة المالية للأهداف المرجوة منها يرتبط بوجود أجهزة رقابية قادرة على القيام بأعمالها وعلى أن تكون هذه الأخيرة مستقلة عن السلطة التنفيذية التي تقوم بمراقبة أعمالها أي أنها لا تتبع الجهات التي تباشر رقابتها عليها، ولا تخضع لها بأي شكل من الأشكال ويجب أن يتوفر في أعضائها شروط معينة، فيكونون من ذوي الكفاءات الممتازة.

ويمكن تلخيص الأساليب التي تتبعها أجهزة الرقابة بصفة عامة فيما يلي:¹

1- الأساليب القانونية والأساليب الفنية:

تمثل الأساليب القانونية في النظم و القواعد المالية التي تحددها القوانين واللوائح والتعليمات المعتمدة، وهي من أهم الأدوات التي تقوم عليها عملية الرقابة حيث يتعين الالتزام بها، ويعتبر الخروج عليها مخالفة مالية يستوجب المساءلة وتوقيع جزاءات فإتباع النظم واللوائح والتعليمات لا يضمن بالضرورة ملائمة الأداة حيث يكون التصرف صحيح من الناحية الشكلية لكنه غير صحيح من الناحية الموضوعية ولا يعني سلامة الإنفاق بالضرورة تحقيق النتائج المستهدفة لذلك فإن الأمر يتطلب لإجراء الرقابة على أساس سليم أن تترابط وتتكامل وسائل وأساليب الرقابة المستخدمة في الوحدات المختلفة حسب طبيعتها وطبقاً لظروف نشاطها.

¹ -وحدى سارة، صايب نورة، المراقبة المالية لميزانية المؤسسات العمومية " دراسة حالة مديرية السكن لولاية تيارت " مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، جامعة ابن خلدون - تيارت -، 2016، ص ص: 51-52.

أما فيما يخص الأساليب الفنية فتتمثل في تحديد المعايير أو المعدلات القياسية مسبقاً، كأساس واضح للرقابة وتقييم الأداة وبيان قدرة الجهاز الرقابي على إدارة المال العمومي، وتقديم المقترحات والتوصيات المناسبة التي تتضمنها التقارير الدورية المعدة من طرف أجهزة الرقابة، كتقارير المفتشية العامة للمالية لتصويب مسار المؤسسات والهيئات المراقبة الذي من شأنه تحسين الأداء العام بحيث يتم استخدام الأموال العمومية بكفاءة وفاعلية واقتصاد وهذا ما يضمن حماية المال العمومي.

2- الأساليب الاقتصادية المحاسبية والأساليب الإدارية:

إنّ جانب الأساليب القانونية والفنية للرقابة المالية يوجد أساليب اقتصادية محاسبية وإدارية. تعد الرقابة الاقتصادية من المفاهيم الحديثة للرقابة التي نشأت نتيجة التداخل بين التنظيمات الإدارية وتشعب نشاطاتها وأعمالها.

ويتجسد الأسلوب الاقتصادي من خلال أسلوب المراجعة والتفتيش الذي يتم بواسطة مدقق فرد أو جهاز لم يشترك في العمليات التنفيذية.

فالمراجعة والتفتيش يكون قبل الصرف وبعد إنتهاء التصرف، فيشترط وجود سجلات ومستندات كافية وبالشكل المطلوب الذي يمكن من مراجعتها وتحليلها وتبيان الانحرافات وإيجاد الحلول لها من خلال تدقيق الجوانب التفصيلية للمعاملات المالية باعتبار من أساليب الرقابة المالية والأسلوب المحاسبي.

ويتجسد الأسلوب الإداري من خلال أسلوب الملاحظة والمشاهدة الذي يكون عن طريق مراقبة الوحدات أثناء قياسها والعمل بغرض تصحيح الأخطاء فور وقوعها ولأجل الوقوف على طريق أداء الأعمال ومراجعة النتائج المحققة كرقابة الرئيس لأعمال رؤوسيه، وهذه الرقابة دائمة ومستمرة ومتاحة لنظم الرقابة الداخلية وهي بطبيعتها غير متاحة للأجهزة الخارجية المتخصصة والتي تتوفر لها عادة إمكانية الرقابة الفورية عن طريق الملاحظة والمشاهدة، وتجنب الإشارة إلى أنه إلى جانب هذه الأساليب يوجد أسلوب جامع لكل ما سبق الإشارة إليه ويتمثل في الأساليب المالية باعتبارها منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية الفنية والاقتصادية المحاسبية والإدارية¹.

¹ -وحددي سارة، صايب نورة، مراقبة المالية لميزانية المؤسسات العمومية، مرجع سبق ذكره، ص 53.

2- وسائل الرقابة المالية:

إنّ تحقيق الرقابة المالية للأهداف المرجوة منها يرتبط بوجود أجهزة رقابية قادرة على القيام بأعمالها على أن تكون هذه الأجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية التي تقوم بمراقبة أعمالها، أي أنها لا تتبع الجهات التي تباشر رقابتها عليها ولا تخضع لها بأي شكل من الأشكال ويجب أن يتوافر في أعضائها شروط معينة فيكونون من ذوي الكفاءات الممتازة، ويمكن تلخيص الأساليب التي تتبعها أجهزة الرقابة بصفة عامة فيما يلي:

1-2 وضع النظم والقواعد المالية التي يلتزم بها والتي تعتبر الخروج عليها مخالفة مالية تستوجب المساءلة وهذه الوسيلة للرقابة غير كافية فإنّ إتباع النظم والقواعد المالية لا يضمن بالضرورة سلامة الأداء بمعنى أن يكون التصرف هذا صحيحاً من الناحية الشكلية ولكنه غير صحيح من الناحية الموضوعية ولا يعني سلامة الإنفاق بالضرورة تحقيق النتائج المستهدفة لذلك فإن الأمر يستوجب إجراء الرقابة بأسلوب سليم بأن يلازم هذه الرقابة تقييم الأداء.

2-2 المراقبة عن طريق الملاحظة والمتابعة للوحدات أثناء قيامها بالعمل بغرض تصحيح ما تقع فيه من أخطاء فور وقوعه أو بعد إتمام التصرفات وهو الأمر المتاح للأجهزة الخارجية المتخصصة والتي لا يتوفر لها فرصة الرقابة الفورية عن طريق الملاحظة¹.

2-3 القيام بالمراجعة والتفتيش ويجب أن يكون ذلك بواسطة أفراد أو أجهزة تشترك في العمليات التنفيذية وقد تتم المراجعة قبل التصرفات المالية كالرقابة قبل الصرف وقد تتم المراجعة والتفتيش بعد إنتهاء التصرفات ويشترط وجود المستندات والبيانات الكافية وبالشكل المطلوب بحيث يمكن مراجعتها وتحليلها للتعرف على سير العمل داخل الوحدة وتحديد الانحرافات إن وجدت والتأكد من سلامة النتائج التي وصلت إليها الوحدة هذا وقد يتبع أسلوب التفتيش المفاجئ على الوحدات للتأكد من سلامة تصرفاتها.

4-2 تحديد المعايير أو المعدلات القياسية مسبقاً كأساس واضح للرقابة وتقييم الأداء¹.

¹ - إبراهيم خريس، النظام المالي في الإسلام، مرجع سبق ذكره، ص: 167-168.

² - سمير الشاعر، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، مرجع سبق ذكره، ص: 230-231.

خلاصة

تحتل الرقابة المالية مكانة مهمة في عملية تنفيذ النفقات العمومية، هدفها الأساسي التحقق من استخدام المبالغ المالية وفق خطة الدولة المرسومة وكشف الاختلاسات أي مراقبة الترشيد في الإنفاق، حيث يجب أن تكون الهيئة المراقبة ذات كفاءة واستقلالية لازمة لكشف الأخطاء والمخالفات، وتكون ملتزمة بالتدقيق في عمليات الفحص والتقييم، فالرقابة المالية تمثل المساءلة المالية للمتصرفين في المال العام، كما أنّ الرقابة المالية تتحدد بتحدد المعايير والمقاييس التي تحكمها، فيمكن تقسيم الرقابة المالية إلى رقابة داخلية وخارجية وهذا تبعاً لمعيار الجهة التي تقوم بالمراقبة، ورقابة سابقة ورقابة آنية ورقابة لاحقة وهذا تبعاً للمعيار الزمني، وإلى رقابة وقائية ورقابة علاجية تبعاً لأثرها، 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:

الرقابة المالية والسياسة

الإنفاقية في الجزائر

تمهيد

إن التطور المتلاحق الذي تشهده الحياة اليوم، دفع الحكومات والمنظمات المهنية والمؤسسات العلمية المهتمة إلى وضع أنظمة رقابية تحكم وتنظم نشاط إدارتها، لهذا توجب على الدول وضع تعليمات وأنظمة رقابية على تسيير الأموال العمومية وذلك لضمان الاستغلال الأمثل للمال العام، حيث أصبحت الرقابة المالية تحتل مكانة هامة في المالية العامة الحديثة.

هذا واعتمدت الحكومة الجزائرية منذ سنة 2001 سياسة انفاقية واسعة لدفع عجلة التنمية في جميع الميادين والقضاء على نتائج الأزمات الاقتصادية والاجتماعية التي سبقت هذه السنة، وسبب توسع الحكومة في السياسة الانفاقية هو البجوحة المالية التي عرفتها البلاد في تلك الفترة بسبب ارتفاع أسعار المحروقات وتحسن المؤشرات المالية.

وبعد أن اتضحت الرؤية الإيجابية لسون النفط العالمي منذ 2001، شرعت الجزائر في انتهاج سياسة مالية توسعية لم يسبق لها مثيل من قبل، وذلك عبر البرامج الاستثمارية العمومية المتمثلة في برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001 – 2004) والبرنامج التكميلي لدعم النمو (2005 – 2009) وبرنامج توطيد النمو الاقتصادي (2010 – 2014) والتي تميزت بزيادات الإنفاق العام خاصة في شقه الاستثماري، وبرنامج التنمية والاستثمار (2015 – 2019).

ولتحقيق الكفاءة والفعالية في الإنفاق العام تسعى الحكومة الجزائرية إلى وضع تشريعات وقواعد وقوانين متصلة بالرقابة والمساءلة والمحاسبة، ومكافحة الفساد، وفي هذا الصدد نجد عدة مؤسسات دولية تعمل على قياس مدى شفافية الميزانية في البلاد وقياس درجة النزاهة في الحكم من هنا تبادر لنا التساؤل التالي :

فيما تتمثل البرامج الاستثمارية العمومية خلال الفترة 2000 – 2019 وما هي المعوقات الأساسية التي تقف أمام تعزيز الرقابة والشفافية المالية للحفاظ على الأموال العامة وترشيد الإنفاق العام؟

وللإجابة على التساؤل قسمنا هذا الفصل إلى المباحث التالية :

المبحث الأول: أنواع الرقابة المالية في الجزائر.

المبحث الثاني: السياسة الانفاقية في الجزائر خلال الفترة 2001 – 2019.

المبحث الثالث: أسباب انعدام الشفافية والرشادة في توظيف النفقات العامة.

المبحث الأول: أنواع الرقابة المالية في الجزائر.

تتبع الجزائر سياسة رقابية متعددة الأوجه ما بين رقابة إدارية ورقابة قضائية ورقابة سياسية، وسنشير بنوع من الاختصار لهذه الأنواع الرقابية.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية.

يقصد بالرقابة الإدارية مختلف أنواع الرقابة التي تمارس من قبل إدارات الهيئات العمومية نفسها أو من قبل إدارات أخرى، لاسيما تلك التابعة لوزارة المالية، وبواسطة موظفين متخصصين أو موظفين آخرين، تكون من بين صلاحياتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية. وعلى الرغم 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 للمالية¹.

1 - 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، إذ تواكب عملية التنفيذ وتكون قبل التأشير وإعطاء الإذن بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات وتمارس من طرف المحاسب العمومي والمراقب المالي.

1 - 1 الرقابة على النفقات الملتزم بها:

تمارس الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها من طرف المراقبين الماليين، ورغم اعتبارها 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 العمومي².

¹ - محمد مسعى، المحاسبة العمومية، الطبعة 2، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص: 134.

² - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة 4، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص: 382.

1 - 2 مجاها:

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 للنفقات الملتزم بها. إلا أنه وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 09 - 374 المؤرخ في 16 / 11 / 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 السالف ذكره فقد أصبحت ميزانية البلديات هي كذلك مشمولة بهذه الرقابة، وهذا وفقا 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 لبرنامج تحد من طرف كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية.

وتطبيقا لذلك صدر القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 09 / 05 / 2010، يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات حيث حددت المادة الثانية منه خضوع ميزانيات البلديات للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها بصفة تدريجية.

2 - رقابة 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.

1-2 نشأة المفتشية العامة للمالية وتنظيمها :

أنشأت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 80 - 53 المؤرخ في 01/03/1980، 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 التنفيذي رقم 92 - 78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 والمحدد لصلاحياتها، واللاخي في نفس الوقت لأحكام

المرسوم رقم 80 53، باستثناء مادته الأولى المتعلقة بإحداث المفتشية والتي تنص على أنها توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية¹.

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

تمارس مختلف مهام المفتشية العامة للمالية من طرف مفتشين ينتظمون في شكل وحدات متنقلة تسير من قبل رؤساء بعثات أو رؤساء فرق، ويكون هؤلاء المفتشين تابعين إما لهياكل المفتشية المركزية، أو لمصالحها الخارجية المتمثلة بالمديريات الجهوية.

2-2-2-2 صلاحياتها :

تمارس المفتشية الرقابة على 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 من مساعدات 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:²

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي.
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك.
- إبرام الصفقات والطلايبات العمومية وتنفيذها.
- دقة المحاسبة وصدقها وانتظامها.
- شروط تعبئة الموارد.
- تسيير اعتمادات الميزانية.
- شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات والتي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية.

¹ - محمد مسعى، المحاسبة العمومية، المرجع السابق ذكره، ص: 142.

² - المرسوم التنفيذي رقم 08 - 272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 6 سبتمبر 2008.

- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية.

2-3 كيفية المراقبة:

تتم المراقبة على أساس الوثائق من حسابات ومستندات الإثبات حيث يتنقل المفتش أو بعثة المفتشين إلى عين المكان أي إلى مقر الهيئة بصورة فجائية فتتولى البعثة فحص ومراجعة مستندات الإثبات ومعاينتها في 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 ومرؤوسيههم أو مندوبيهم أي المحاسبين الرئيسيين والثانويين وكل شخص يتولى إدارة أموال عمومية وكل عون مكلف بمسك محاسبة نوعية أو يسير مخزونات، وعلى المسؤولين والموظفين الآخرين أن يقدموا للمفتشية الأموال والقيم التي يحوزونها والوثائق المرتبطة بها¹.

2-4 نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية :

يجرر 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 الملحوظة على الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة على الهيئات والمصالح المعنية وتعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يرفع إلى الوزير المكلف بالمالية².

المطلب الثاني : الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة

يوجد ضمن البناء 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.

¹ - علي زغدود، المالية العامة مرجع سبق ذكره، ص ص : 144 - 145.

² - محمد مسعى، المحاسبة العمومية، مرجع سبق ذكره، ص ص : 144 - 145.

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة قضائية مستقلة تمارس مهامها القضائية دون أي ضغوطات من هيئة أخرى، أنشأ سنة 1980 بموجب القانون 80 - 05 المؤرخ في 31 / 03 / 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس 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 وتسيير الأموال العمومية من قبل الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المرافق والهيئات والمؤسسات العمومية مهما كانت طبيعة نشاطها¹.

1 - اختصاصات مجلس المحاسبة.

يختص مجلس المحاسبة برقابة مجموعة من المصالح والهيئات وهي:²

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

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

- تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية على أن يكون للدولة فيها قسط من رأس المال.

- الهيئات التي تسيير 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 استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من اجل دعم

القضايا الإنسانية والاجتماعية والإنسانية

¹ - محمد مسعى، المحاسبة العمومية، مرجع سبق ذكره، ص ص: 145-146.

² - المادة 07 - 12 من الأمر 20 / 95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، العدد 39.

2 - نتائج رقابة مجلس المحاسبة :

- يختص مجلس المحاسبة في مجال عمليات الرقابة التي يقوم بها بوضع مجموعة من التقارير تتمثل فيما يلي¹ :
- 2-1 مذكرة التقييم :** بعد إجراء عمليات مراقبة نوعية التسيير يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقييم نهائي يتضمن كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردودية الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته ويرسلها أيضا إلى مسؤلي هذه الهيئات وإلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية وهذا ما نصت عليه المادة 73 من الأمر 20 / 95.
- 2-2 الإجراء المستعجل:** والذي من خلاله يخاطر رئيس مجلس المحاسبة ويطلع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة معنية إذا ما تطلب الأمر ذلك.
- 2-3 المذكرة المبدئية:** بموجبها يقوم رئيس مجلس المحاسبة ويطلع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة معنية إذا ما تطلب الأمر ذلك.
- 2-4 التقرير المفصل :** يسجل فيه كل الوقائع التي يمكن أن توصف بالوصف الجزائي والتي لاحظها مجلس المحاسبة أثناء ممارسته رقابته، يوجه الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بمجمل الملف.
- 2-5 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.
- 2-6 التقرير السنوي :** يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا ويرسله إلى رئيس الجمهورية، يبين التقرير السنوي المعاينات والملاحظات والتقييمات الناجمة أشغال وتحريات مجلس المحاسبة مرفقة بآراء والمقترحات التي يرى من الواجب أن يقدمها وأيضا آراء وردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية ويتم نشر هذا التقرير السنوي في الجريدة الرسمية.
- و ترسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية وبهذا يتعين في الأخير على السلطات الإدارية وعلى مسؤلي الهيئات التشريعية الخاضعة للرقابة إطلاع مجلس المحاسبة بالنتائج المترتبة عن رقابته.

¹ - بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة مرجع سبق ذكره، ص ص : 165 - 166.

المطلب الثالث : الرقابة السياسية (البرلمانية) :

تتولى البرلمانات 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 اعتمدها وأجازتها به، ومن بين الأهداف الأساسية لعملية الرقابة البرلمانية أنها تحرص على التطبيق السليم والشرعي للقوانين المالية المصادق عليها.

1 - الرقابة البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني :

يتمتع المجلس الشعبي الوطني بصلاحيات دستورية تمكنه من الرقابة على ميزانية الدولة وهذا عن طريق مناقشة قانون المالية والتصويت عليه وعن طريق مراقبة نشاط الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية والتصويت على قانون ضبط الميزانية بعد انتهاء تنفيذ الميزانية.

1-1 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 99 / 02 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 لأحكام المادة 120 من الدستور ويصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت خلال أجل أقصاه 20 يوما وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة الأعضاء أجل 08 أيام للبت 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 دراسته ومناقشته¹.

1-1-1 الدور الرقابي للجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني: يتشكل المجلس الشعبي الوطني من عدة لجان متخصصة حسب المادة 19 من نظامه الداخلي ومن بين هذه اللجان

¹ - القانون العضوي رقم 99 / 02 المؤرخ في 08 مارس 1999.

الدائمة والمتخصصة نجد لجنة المالية والميزانية المختصة بالمسائل المتعلقة بالميزانية والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

وتعتبر هذه اللجنة أكبر اللجان عضوية حيث تشكل من 30 إلى 50 عضوا وهذه اللجنة مكانتها البارزة على مستوى الجهاز التشريعي وهي شبيهة بمكانة وزير المالية على مستوى الحكومة وذلك لأنها تحضى بعناية واهتمام خاصين، و على الأخص في الجانب القانوني والعلمي فهي :

❖ من الجانب القانوني تتمتع بالصفة الدائمة وتجتمع حتى خارج الدورات العادية للمجلس، ولها أولوية 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

أما 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 فللجنة حق الاستماع لأعضاء الحكومة كما أن لها حق الاستعانة بالخبراء والمختصين بغرض الحصول على معلومات تساعد في أداء مهامها.

ويتوج عمل هذه اللجنة بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من قبل مقررها أو أحد نوابه والظاهر أن العمل التشريعي في المجال المالي يكاد ينحصر في عمل هذه اللجنة خاصة أمام الحضور الضعيف للنواب مقابل حضور الطرف القوي أي الحكومة وهذا ما قد يؤثر على هذه اللجنة في تأدية مهامها¹.

1-1-2 المناقشة العامة لمشروع قانون المالية والميزانية: يقوم المجلس الشعبي الوطني بافتتاح المناقشة فيعطي الكلمة المقررة للجنة المالية والميزانية لقراءة التقرير الخاص 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 وتحليلاتهم، وهنا يقوم رئيس المجلس الشعبي

¹ - بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص : 179-180.

الوطني بتحديد ما إذا كانت المناقشة عامة أو مادة بمادة وهذا ما تم النص عليه في المادة 32 من القانون العضوي 02/99.

ثم يشرع في مناقشة القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة ممثلاً في وزير 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 إجراءً جديداً يضاف إلى مشروع قانون المالية، غير أنه اشترط لتحقيق ذلك أن لا ينصب مضمون طلب التعديل على الزيادة في النفقات العامة أو تخفيض الإيرادات العامة إلا إذا كان ذلك مستندا على تدابير من شأنها الزيادة في الإيرادات أو توفير مبالغ مالية لتغطية زيادة النفقات المقترحة، فإذا جاءت التعديلات مخالفة لهذه الإجراءات كان لرئيس المجلس الحق في رفض إيداعها.

1-1-3 التصويت على مشروع قانون المالية والميزانية: تقوم الجلسة العلنية المخصصة للتصويت على مشروع قانون المالية والميزانية بدراسة التقرير العام المقدم من لجنة الميزانية والمالية والمتضمن المعطيات الخاصة بتحليل الوضع الاقتصادي والمالي السائد في البلاد.

وتتضمن المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإنه يصوت بالاقتراع السري أو الاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الاسمي ثم يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة واستناداً للمادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإنه يناقش النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بنفس الطريقة.

وكأخر إجراء يقوم رئيس مجلس الأمة بإرسال النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة.

1-2 الرقابة المعاصرة لتنفيذ الميزانية (الرقابة البرلمانية الآنية): يمكن للبرلمان (المجلس الشعبي الوطني) أن يراقب النشاط والأداء الحكومي (الوزارات) في مختلف المجالات ومنها المجال المالي بواسطة الآليات الأساسية التالية:

1-2-1 الاستماع والاستجواب: طبقا للمادة 133 من الدستور يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أن تستمع إلى أي وزير (عضو الحكومة) كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها¹.

1-2-2 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 مجلسي البرلمان.

1-2-3 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 برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها².

1-2-4 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 معاينات أو زيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعضائها لأجل القيام بالمراقبة الميدانية. ويمكن لهذه اللجان أن تطلب من رئيس 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.

1-3 الرقابة البرلمانية البعدية (الرقابة اللاحقة):

وتتجسد هذه الرقابة اللاحقة في العديد من الآليات الموضوعية لدى البرلمان بغرفتيه وتمثل هذه الآليات فيما يلي:

1-3-1 قانون ضبط الميزانية: بعد ما يتم إقفال السنة المالية وبعد تنفيذ الميزانية وتنفيذ النفقات العامة والإيرادات العامة يقوم البرلمان بمباشرة رقابته البعدية وفق قانون ضبط الميزانية وهذا ما أكدته المادة

¹ - المادة 121 من دستور 1996.

² - طبقا للمادة 84 من دستور 1996

160 من التعديل الدستوري لسنة 1996 بنصها "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة مالية وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون المالية يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من برلمان"¹.

و بهذا 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 البرلمان حتى يصوت عليه وهذا ما يسما بقانون ضبط الميزانية وقد أُلزم القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية في نص مادته 68 الحكومة بتقديم قانون ضبط الميزانية مرفقا بقانون الميزانية للسنة.

و بهذا يعد قانون ضبط الميزانية خلاصة لتجربة يجب الاستفادة منها في وضع قانون المالية.

1-3-2 التقارير السنوية: يتلقى المجلس الشعبي الوطني العديد من التقارير في إطار الرقابة التي يمارسها، وتمثل هذه التقارير فيما يلي:²

- 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 عن نشاطات المؤسسة العمومية.
- تقارير مجال عمل المؤسسات العمومية المتعلقة بالرقابة.
- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة

1-3-3 بيان السياسة العامة: إن بيان السياسة العامة طبقا لنص المادة 84 من الدستور هو حصيلة عمل الحكومة، يتم تقديمه إلى البرلمان بغرفتيه وذلك حتى يتسنى مناقشته وتنتهي هذه المناقشة إما بالتصويت بالثقة أو بملمتس رقابة³.

¹ - علي زغدود، المالية العامة، مرجع سبق ذكره ص : 156.

² - علي زغدود، المالية العامة، المرجع السابق ذكره، ص: 18.

³ - المادة 84 من دستور 1996.

1-3-4 ملتسم الرقابة: يمكن للمجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشته لبيان السياسة العامة للحكومة أن يصوت على ملتسم الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة ويجب أن يوقع ملتسم الرقابة ليكون مقبولاً بسبع عدد النواب على الأقل¹.

الموافقة على ملتسم الرقابة بأغلبية النواب $3/2$ ولا يتم التصويت بعد 03 أيام من تاريخ إيداع ملتسم الرقابة وإن صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتسم الرقابة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته².

2- رقابة المجالس الشعبية المحلية:

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

1-2 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.

يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مراقبة المجلس بجمع الأموال التي تكفل ضمان حماية الأموال العامة على رأسها الإذن بالإنفاق ويختص المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على ميزانية البلدية بابا ومادة للوقوف على أوجه الإنفاق المحدد قانوناً³.

2-2 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 سلطة إنشاء لجان دائمة خاصة في مجال الاقتصاد والمالية بل ولها أن تنشئ لجان مؤقتة تتولى دراسة القضايا التي تهم الولاية، والتي يحق لها أن تستعين بخبرات الخبراء والمختصين في أداءها لمهامها بالإضافة إلى اللجان العامة تخول للمجلس الشعبي الولائي أن ينشأ لجاناً مختصة للتحقيق والرقابة وتسخر لها كل

¹ - المادة 135 من دستور 1996 .

² - المادة 61 من القانون العضوي 02 / 99.

³ - المواد 24-60 من القانون 08 / 90 المؤرخ في 17 / 04 / 1990 المتضمن قانون البلدية.

السلطات لأداء وظائفها وعن ميزانية الولاية نجد المجلس الشعبي الولائي هو من يتولى التصويت عليها ويتولى ضبطها على أساس التوازن ويتخذ كل التدابير الأزمة لمعالجة حالات العجز الطارئة¹.

¹ - المواد 21-193 من القانون 90 / 09 المؤرخ في 17 / 04 / 1990 المتضمن قانون المالية.

المبحث الثاني: السياسة الإنفاقية في الجزائر خلال الفترة 2001-2019.

في إطار النهوض بالتنمية في جميع الميادين قامت الجزائر بانتهاج سياسة تنمية تعددت أهدافها ولهذا خصصنا هذا المبحث لمعرفة النقاط الأساسية لكل مخطط وما مدى فعالية نتائجها.

المطلب الأول: برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2001 - 2004 ونتائجه.

وضعت الجزائر بالخصوص منذ مباشرة الإصلاحات الاقتصادية مخططات تنمية تهدف في مجملها إلى إنعاش الاقتصاد الوطني وإعادة وتيرة التنمية والنمو الاقتصادي إلى معدلات مقبولة ومن بين هذه البرامج برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001 - 2004.

1- محتوى البرنامج :

يعتبر هذا البرنامج من منظور متخذ القرار في الجزائر أداة من أدوات السياسة الاقتصادية المعروفة والمتمثلة في سياسة الإنفاق العام، وهو متمثل أساسا في دفع عجلة النمو في الجزائر مركزا على المشاريع القاعدية والداعمة للعمليات الإنتاجية والخدماتية.

كما سطر برنامج الإنعاش أربعة أهداف عملية وثلاثة أهداف نوعية:

الأهداف العملية تنطلق من إعادة تنشيط الطلب الذي يجب أن يسايرها دعم النشاطات الفلاحية ومؤسسات الإنتاج الصغيرة والمتوسطة لاسيما المحلية منها ورد الاعتبار للمنشآت القاعدية خاصة تلك التي تسمح بإعادة انطلاق النشاطات الاقتصادية وتحسين تغطية حاجات السكان في مجال التنمية للموارد البشرية، وترمي هذه الأهداف العملية إلى ثلاث أهداف نوعية هي:

- مكافحة الفقر وإنشاء مناصب الشغل وتحقيق التوازن الجهوي وإنعاش الاقتصاد الجزائري.
- إن برامج التعديل المطبقة من أجل استرجاع التوازنات الاقتصادية الكبرى أدت إلى تقليص معدل مستوى معيشة السكان.

- ومن ثم كان تركيز عمل الحكومة على تكثيف مسار الإصلاح ليشمل جميع الجوانب الاجتماعية و

الاقتصادية وتحرير الاقتصاد الوطني من أجل تمكين المؤسسة الجزائرية من أن تصبح مصدر رئيسي للثروة¹.

كما يتمحور برنامج الإنعاش الاقتصادي الممتد طول الفترة 2001 – 2004 والذي بلغت قيمته الإجمالية حوالي 525 مليار دينار جزائري أي ما يعادل 7 مليار دولار بالأساس حول تدعيم الأنشطة الخاصة بالإنتاج الفلاحي والصيد البحري والبناء والأشغال العمومية ودعم الإصلاحات في مختلف القطاعات وكذا ما يخص التنمية المحلية والبشرية كما يوضحه الجدول التالي :

الجدول رقم (3-1): مضمون مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي 2001-2004.

الوحدة (مليار دينار)

المجموع (النسب)	المجموع (المبالغ)	2004	2003	2002	2001	
40.1	210.5	2.0	37.6	70.2	100.7	أشغال كبرى وهيكل قاعدية
38.8	204,2	6,5	53,1	72,8	71,8	تنمية محلية وبشرية
12,4	65,4	12,0	22,5	20.3	10,6	دعم قطاع الفلاحة والصيد البحري
8,6	45,0	/	/	15.0	30,0	دعم الإصلاحات
100	525,0	20,5	113,9	185,9	205,4	المجموع

المصدر: عبد الكريم بودخدخ، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي، مذكرة ماجستير، جامعة دالي إبراهيم الجزائر، 2009، ص: 194 ,

كما بلغت عدد المشاريع المدرجة في إطار مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي حوالي 15974 مشروعا وزعت على النحو التالي:

1 -صالحى نجية، مبخاش فتية، أثر برامج دعم الإنعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم النمو وبرنامج التنمية الخماسي على النمو الاقتصادي (2001-2014) نحو تحديات آفاق النمو الاقتصادي الفعلي والمستديم، بحث قدم في إطار أبحاث المؤتمر الدولي " تقييم أثر برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة (2001-2014) ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 1، 12/11 مارس 2013، ص: 03.

الجدول رقم 3-2: التوزيع القطاعي لمشاريع مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي 2001 – 2004.

عدد المشاريع	القطاعات
6312	الري، الفلاحة والصيد البحري
4316	التربية، التكوين المهني، التعليم العالي والبحث العالي
1296	هياكل قاعدية، شبابية، ثقافية
623	اتصالات وصناعة
653	صحة، بيئة، نقل
22,3	حماية اجتماعية
20.0	طاقة ودراسات ميدانية

المصدر: عبد الكريم بودخدخ، أثر سياسة الإنفاق على النمو الاقتصادي، مرجع سبق ذكره، ص: 195

من خلال الجدولين السابقين يتجلى لنا أنه من ناحية القيمة فإن قطاع الأشغال الكبرى والهياكل القاعدية استحوذ على النصيب الأكبر من مشاريع مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي بمبلغ 210,5 مليار دج أي ما نسبته 40.1% من القيمة الإجمالية، وعليه جانب التنمية المحلية والبشرية بنفس القيمة تقريبا وصلت إلى 204,2 مليار دج أي ما نسبته 38.8% ثم تأتي كل من قطاع الفلاحة والصيد البحري بمبلغ 65.4 مليار دج أي ما نسبته 12.4%، ثم بعد ذلك جانب دعم الإصلاحات بقيمة 45 مليار دج أي ما نسبته 8.6% من إجمالي القيمة.

وعلى مدار الفترة التي أقر تنفيذ المخطط خلالها جاءت سنة 2001 كصاحبة أكبر المخصصات بما يقارب 205.4 مليار دج ثم سنة 2002 بما يقارب 185.9 مليار دج ثم سنة 2003 و2004 بما يقارب 113.9 و20,5 مليار دج على التوالي¹.

2- نتائج برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001 – 2004.

من بين أهم نتائج برنامج الإنعاش الاقتصادي ما يلي:²

¹ - عبد الكريم بودخدخ، أثر سياسة الإنفاق على النمو الاقتصادي، مرجع سبق ذكره، ص: 195.

² - زرمان كريم، التنمية المستدامة من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001 – 2009، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة العدد السابع، جوان 2010، ص ص: 204 – 205.

- تحقيق معدل نمو اقتصادي قدر ب 3,8% في المتوسط خلال الفترة مع تسجيل معدل نمو سنة 2003 ب 6,8%

- تراجع ملحوظ في معدل البطالة من 29% في بداية الفترة إلى أقل من 24% عند نهاية الفترة.

- إنجاز العديد من المشاريع القاعدية كالسكنات والمدارس والمستشفيات إلى الشروع في تحديث وتوسيع شبكة الطرق.

- تقلص المديونية الداخلية من 1059 مليار دج سنة 1999 إلى 911 مليار دج سنة 2003

المطلب الثاني: برنامج دعم النمو الاقتصادي 2005 - 2009 ونتائجه.

جاء البرنامج التكميلي لدعم النمو في الجزائر في إطار مواصلة وتيرة البرامج والمشاريع التي سبق إقرارها وتنفيذها في إطار مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي.

1 - محتوى برنامج دعم النمو الاقتصادي 2005 - 2009.

ركزت الدولة على مواصلة جهود إنعاش النمو الاقتصادي في جميع القطاعات خصوصا مع استمرار تحسن الوضعية المالية الناتجة عن تراكم احتياطي الصرف الذي سببته أسعار النفط المرتفعة منذ بداية الألفية الثالثة

كما اعتبر هذا البرنامج خطوة غير مسبوقة في تاريخ الاقتصاد الجزائري وذلك من حيث قيمته المرتفعة والتي بلغت ما يقارب 4203 مليار دج أي ما يعادل 55 مليار دولار، وقد كان يهدف إلى:¹

- تحسين المستوى المعيشي للأفراد.

- تحديث وتوسيع الخدمات العامة نظرا لأهميتها في تطوير كلا من الجانب الاقتصادي والاجتماعي.

- رفع معدلات النمو الاقتصادي الذي يعتبر الهدف الرئيسي للبرنامج.

- كما اهتم دعم النمو الاقتصادي على غرار برنامج الإنعاش الاقتصادي بالبطالة وجعلها أولوية مطلقة إضافة إلى الصحة وترقية قطاع الأشغال العمومية وتحديثه كما تم وضع مشروع تأهيل

1 - عثمانى أنيسة، بوحسان لامية، دراسة قياسية لأثر الاستثمارات العامة على النمو الاقتصادي في الجزائر، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات المؤتمر الدولي "تقييم أثر برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة 2001-2014، المنعقد بجامعة سطيف 1، أيام 12/11 مارس 2013، ص: 09،

الطرق عبر كافة التراب الوطني ليتماشى وفق المعايير الدولية، هذا وشملت المخصصات المالية لهذا المشروع خمسة محاور أساسية مبينة في الجدول التالي :

الجدول رقم (03-03) : توزيع الحصص لبرنامج دعم النمو الاقتصادي حسب مجالات الاستثمار خلال الفترة 2005 – 2009

النسبة المئوية	المبلغ (مليار دينار جزائري	مجال الاستثمارات العمومية
45,5	1908,5	تحسين ظروف معيشة السكان
40,5	1703,1	تطوير المنشآت الأساسية
8	337,5	دعم التنمية الاقتصادية
4,8	209,9	تطوير الخدمة العمومية وتحديثها
1.1	50	تطوير تكنولوجيا الاتصال
100	4202,7	المجموع

المصدر : بنك الجزائر، التقرير السنوي للمؤشرات الاقتصادية لجزائر 2005 – 2009.

من خلال هذا الجدول نلاحظ أن البرنامج يشمل خمسة محاور أساسية هي:¹

تحسين ظروف معيشة السكان تطوير المنشآت القاعدية، دعم النمو الاقتصادي، تحديث الخدمة العمومية، ترقية تكنولوجيا الاتصال الجديدة.

كما نلاحظ من الجدول أن 45.5% من المبلغ الإجمالي المخصص لبرنامج دعم النمو كانت موجهة لتحسين ظروف معيشة السكان (السكن، الصحة، الماء، الغاز، الكهرباء)، حيث قامت الدولة في إطار هذا البرنامج بإنجاز مليون وحدة سكنية، إنجاز 1280 محطة للتزويد بالماء الشرب، توزيع الغاز والكهرباء على نطاق واسع في حين أن 40.5% من المبلغ الإجمالي كانت موجهة نحو إنجاز مشاريع كبرى في مجال المنشآت القاعدية مثل الأشغال العمومية وقطاع المياه.

1 -بالرقي ألتيجاني، تقييم آثار البرامج الاستثمارية العامة على منظومة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة للفترة 2001 – 2011، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات المؤتمر الدولي " تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة 2001 – 2014، المنعقد بجامعة سطيف 1، أيام 12/11 مارس 2013، ص: 13 .

2 - نتائج برنامج دعم النمو الاقتصادي 2005-2009

إن تجسيد جميع النشاطات في إطار البرنامج الخماسي 2005-2009 سمح بـ:¹

- إنجاز ما قدره 67.369 كم من أشغال الطرقات موزعة عبر كامل التراب الوطني (شمال، هضاب عليا، جنوب).

- اكتمال الشطر الجزائري من الطريق الصحراوي من خلال تسليم آخر مقطع والرابط بين تمنراست والحدود النيجرية على مسافة 425 كم.

- عصرنه وتحديث المحاور المهيكلة، الطرق الرابطة شمال جنوب خاصة منها (ط.و.1 و.3، ط.و.6، ط.و.50)

- إنجاز 1.250 منشأة فنية (إنجازات جديدة إعادة التأهيل والصيانة)

- إنجاز 87.766 وحدة إشارة عمودية.

- إنجاز 80.810 كم من الإشارات الأفقية.

- إنجاز 2000 كم من المسالك الصحراوية (الجنوب الكبير) معلمة بإشارات مرشدة.

- إنجاز 37 منشأة سفلية (أنفاق حضرية).

المطلب الثالث: برنامج توطيد النمو الاقتصادي وبرنامج التنمية والاستثمار.

جاء برنامج توطيد النمو الاقتصادي وبرنامج التنمية والاستثمار في إطار مواصلة المشاريع التي سبق

إقرارها وتنفيذها في البرامج السابقة.

1 - محتوى برنامج توطيد النمو الاقتصادي 2010-2014.

خصصت الجزائر لهذا البرنامج خلال هذه الفترة غلafa ماليا لم يسبق لبلد سائر في طريق النمو

أن حققه حتى الآن والمقدر بحوالي 286 مليار دولار والذي من شأنه تعزيز الجهود التي شرع فيها منذ

10 سنوات في دعم هندسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

¹-ماصي أسماء، اثر الإنفاق العام على النمو الاقتصادي، دراسة قياسية لحالة الجزائر 1971 - 2011، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص اقتصاد كمي، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، السنة الجامعية 2013-2014، ص 168-169.

1-1 أهداف برنامج توظيف النمو الاقتصادي 2010-2014.

لقد تم تقسيم المبلغ المخصص لهذا البرنامج على برنامجين هما:

- استكمال المشاريع الموجودة قيد الإنجاز بغلاف مالي قيمته 130 مليار دولار (9700 مليار دج).

- تخصيص مبلغ 130 مليار دولار (1534 مليار دج) للمشاريع الجديدة.

- إجمالاً ستوجه أكثر من 40 % من الاستثمارات العمومية لهذا المخطط نحو تحسين الظروف الاجتماعية وبهدف تعزيز التنمية البشرية.

أما عن أهم ما تضمنه البرنامج فهو كالتالي:

- المحور المتعلق بالتنمية البشرية وقد خصص له النصيب الأكبر من قيمة البرنامج ويقدر بـ 1012 مليار دج (أي ما يعادل نصف القيمة الإجمالية) وذلك بهدف تحسين ظروف التعليم بمختلف أطواره والتكفل الطبي وتحسين ظروف السكن وغيرها.

- المحور المتعلق بالمنشآت الأساسية ويتضمن ميزانية شاملة تقدر بـ 6448 مليار دج يوجه أزيد من 3100 مليار دج منها للأشغال العمومية.

- المحور المتعلق بتحسين الخدمة العمومية وقد خصص له مبلغ 1666 مليار دج (حوالي 379 مليار دج لقطاع العدالة).

- المحور المتعلق بمكافحة البطالة وقدرت قيمته بـ 360 مليار دج موجهة لدعم إدماج حاملي شهادات التعليم العالي والتكوين المهني بهدف استحداث مؤسسات مصغرة.

- المحور المتعلق بالبحث العلمي والتكنولوجيا الجديدة للاتصال وقد خصص له مبلغ 26 مليار دج بهدف تطوير البحث العلمي¹.

1-2 نتائج برنامج توظيف النمو الاقتصادي 2010-2014.

من خلال البرنامج تحققت النتائج التالية:

1 - طاوش القندوسي، تأثير النفقات العمومية على النمو الاقتصادي، دراسة حالة الجزائر 1970-2012، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص تسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، 2013 - 2014، ص ص : 67 - 68.

- تراجع مستمر لنسبة البطالة التي انتقلت من 15.3% سنة 2005 إلى 10.2% سنة 2009، ثم إلى 9.7% سنة 2012.

- ازدياد عدد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي وصل عددها إلى 642913 في سنة 2011 مع توفر ما يقارب 1.676.196 منصب عمل.

- ترقية الصادرات خارج قطاع المحروقات رغم المبالغ الضئيلة المخصصة لقطاع التجارة، إذ ارتفع حجم الصادرات خارج المحروقات بنسبة 25.77% حيث بلغت 1.22 مليار دولار سنة 2011 مقابل 0.97 مليار دولار سنة 2010، أما من حيث النسبة فهي ظلت نفسها تتراوح بين 2% إلى أقل من 3% حتى لا تتعدى 5% في أحسن الأحوال على الرغم من التحسن في القيمة، وهذا ما يمكن إرجاعه إلى كون هذا التطور كان مصاحبا بتطور مماثل على صعيد الصادرات الإجمالية كنتيجة لتحسن أسعار النفط.

- ارتفاع في عدد الاستثمارات الأجنبية¹.

2- مضمون برنامج التنمية والاستثمار 2015 - 2019:

سيوجه مخطط التنمية الخماسي 2015 - 2019 الذي أعلن عنه لتعزيز مقاومة الاقتصاد الجزائري لانعكاسات الأزمة المالية العالمية وتطوير اقتصاد تنافسي متنوع، وإذا كان المخطط الجديد سيندرج في سياق مواصلة برامج التنمية والاستثمارات السابقة لكنه سيحدث القطيعة مع النماذج السابقة، وفي إطار هذا البرنامج سيتم الأخذ بعين الاعتبار تجارب الماضي قصد تحسين تنفيذها وفعاليتها. كما أن النموذج الاقتصادي الجديد يركز على مقاومة واضحة ومبنية على الإجماع إلى غاية 2019 وبآفاق 2030، ويتضمن إطار ميزانية على المدى القصير والمتوسط، كما تم تحيينه على ضوء عناصر الوضع الحالي مع الإبقاء على أهداف النمو وبناء اقتصاد ناشئ محدد من طرف القيادة السياسية بالإضافة لكونه موجه نحو قاعدة وطنية إنتاجية عصرية وتنافسية من خلال تحسين مناخ المؤسسات وترقية الإنتاج الوطني ومحاربة كل العوائق وإبعاد البيروقراطيين والمفسدين.

¹- بالرفعي ألتيجاني، تقييم آثار البرامج الاستثمارية العامة على منظومة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة للفترة 2001 - 2011، مرجع سبق

ذكره، ص: 21.

كما أنه لدى إعداد برنامج التنمية والاستثمار 2015 – 2019 تم استخلاص العبر من التجارب السابقة وتحسين انعكاساتها على التنمية المحلية التنمية البشرية وكذا النهوض باقتصاد منتج وتنافسي في كافة القطاعات كما خصص للبرنامج احتياطي صرف قدره 200 مليار دج، وأصول صندوق ضبط الإيرادات تفوق 5.600 مليار دج ومدىونية خارجية شبه منعدمة، وبعد الانخفاض المسجل في أسعار المحروقات فإنه من المتوقع أن يشهد الاقتصاد الجزائري في سنة 2017 حالة من عدم الاستقرار يأتي ذلك وسط إجراءات صارمة اتخذتها الحكومة الجزائرية من أجل كبح وتيرة تآكل احتياطاتها النقدية بالمؤسسات بدءاً من إقرارها سياسة التقشف في الإنفاق الحكومي باتخاذ تدابير جديدة لإعادة ضبط الأوضاع المالية للبلاد بصفة جذرية وذلك من خلال:

- وضع قوانين صارمة في تسيير الميزانية.
- فرض الضرائب والجبايات على المواطنين.
- اللجوء إلى إقرار سياسة تقشفية تعمل على كبح نفقاتها العمومية.
- ترغم التحسن الطفيف في أسعار النفط إلا أن العجز المتوقع في الميزانية سيكون كبيراً خلال 2017 مما يجعل الحكومة ملزمة بالتوجه إلى الاستدانة الخارجية مجدداً وذلك من أجل تغطية العجز المسجل في ميزانها التجاري وكبح نفقاتها العمومية المتفاقمة¹.

1- بوابة الوزير الأول، من الموقع الإلكتروني:

المبحث الثالث: أسباب انعدام تحقيق الرشادة في توظيف النفقات العامة.

بالرغم من الجهود التي تبذلها الجزائر من أجل تحقيق التنمية على جميع الأصعدة والوصول بالإنفاق العام إلى الأهداف المرجوة منه إلا أن هنالك مجموعة من الصعوبات التي تقوم أمام تحقيق الرشادة في تسيير الأموال العمومية لذا حاولنا ضبط أهم هذه العوامل التي تقف كحاجز أمام تحقيق سياسة إنفاقية رشيدة.

المطلب الأول: انعدام الشفافية في النظام الميزاني.

يرتبط ترشيد الإنفاق العام بشكل كبير بمستوى الشفافية في الميزانية ومستوى الفساد لأي بلد نظرا لما يلعبه كلا من المتغيرين في تحقيق الكفاءة والفعالية في الإنفاق العام.

1- واقع شفافية الميزانية في الجزائر:

اعتمادا على المعايير المقبولة دوليا التي وضعتها المنظمات المتعددة، يستخدم مسح الميزانية المفتوحة 109 مؤشرات لقياس شفافية الميزانية، يتم استخدام هذه المؤشرات لتقييم ما إذا كانت الحكومة المركزية قد وفرت للجمهور وثائق الميزانية الرئيسية الثمانية وفي الوقت المناسب وما إذا كانت البيانات التي وردت في هذه الوثائق شاملة ومفيدة أم لا، ويتم منح كل دولة درجة من أصل 100 درجة تحدد ترتيبها في مؤشر الميزانية المفتوحة وهو المقياس الوحيد في العالم الذي يتميز بالاستقلالية والنسبية لشفافية الميزانية.

ولقد وضع التقرير الدولي لسنة 2015 لشفافية الميزانية تشمل 102 دولة في العالم الجزائر في فئة الدول ضعيفة الأداء في شفافية الميزانية وضعف التشريعات والمراقبين على المال العام، وعدم توفر الفرص أو قلتها في مشاركة المواطنين، وكشف التقرير أيضا أن الأنظمة البيئية للمحاسبة على الميزانية تتسم برمتها بالضعف ما يخلق فجوات لانتشار الفساد.

حيث رتبت الجزائر في التقرير الدولي الذي أعدته مشروع شراكة الميزانية المفتوحة الولية بالولايات المتحدة الأمريكية إلى جانب 12 دولة سجلت فشلا ذريعا في شفافية الميزانية وهي: أنغولا وغينيا الاستوائية وفيجي وليبيريا والمغرب وميانمار وقطر والمملكة العربية السعودية والسودان واليمن

والزيمبابوي كل هذه الدول ومعها الجزائر مصنفة في فئة الدول صاحبة الأداء الضعيف حيث حققت نتيجة 40 أو أقل في كل الإجراءات الخاصة بشفافية الميزانية¹.

ويمكن توضيح الدرجات التي حصلت عليها الجزائر منذ سنة 2008 في الجدول التالي:

الجدول (3 - 4): التغير في الشفافية بمرور الوقت.

السنة	2008	2010	2012	2015
العلامة	2	1	13	19

المصدر: www.openbudgetindex.org/files/fullreport-arabic/pdf

هذا وتعد الدرجة التي حصلت عليها الجزائر المقدرة بنحو 19 درجة في مؤشر الميزانية المفتوحة في عام 2015 أعلى من درجتها في عام 2012 التي تحصلت على 13 درجة، كما أننا نلاحظ من خلال الجدول أن ترتيب الجزائر دائما في المراحل الأخيرة ضمن الفئة التي تتميز بقلّة وعدم توفر المعلومات حول الميزانية، وترجع أسباب تدهور هذا المؤشر في الجزائر إلى:²

- عدم وجود إشراف جماهيري على وضع الميزانيات والذي يعود أساسا إلى عدم توفر قانون ينظم حرية الحصول على المعلومات.

- من الصعب على الجمهور وحتى على أعضاء مجلس الشعب تعقب النفقات وطرق ومقدار حجم الإيرادات المجموعة ومقدار الدين العام نظرا لعدم إتاحة هذه المعلومات للإطلاع عليها من طرف المصالح المعنية.

- وقت تقديم مشروع قانون المالية للبرلمان قصير فهو أقل من ستة أسابيع، الأمر الذي لا يعطي أعضاء المجلس الشعبي فرصة كافية للمراجعة والإطلاع الدقيق على فحواه.

- بالنسبة لعقد جلسات الاستماع فالهيئة المكلفة بهذا الأمر في الجزائر هي هيئة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني وهذه الهيئة تبقى غير كافية للاستماع لجميع أعضاء الوزارة ومناقشتهم مناقشة جدية بخصوص توقعاتهم للسنة المالية.

¹ - ساجي فاطمة، الاتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد الإنفاق العام، مرجع سبق ذكره، ص: 251 .

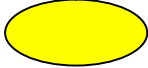
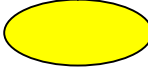
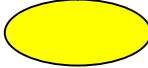
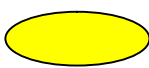

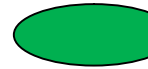
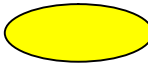
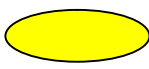









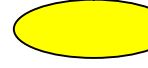










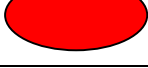



² - شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، مرجع سبق ذكره، ص: 281-282

- بالنسبة للحسابات الختامية فالحكومة الجزائرية غير ملتزمة بتقديمها في الوقت المناسب (أكثر من 24 شهرا) وبالتالي هذا يجد من قدرة البرلمان على الرقابة البعيدة.

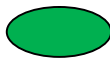
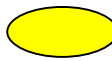
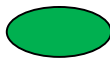
- عدم تمتع مؤسسات الرقابة والتدقيق العليا بالاستغلال أو التمويل الكافي للقيام بمهامها.

الجدول رقم (03- 05) : التطور في توفير وثائق الميزانية

و يمكن توضيح التطور في توفير وثائق الميزانية في الجدول التالي :

2015	2012	2010	2008	
				البيان التمهيدي للميزانية
				تم إخراجها لأغراض داخلية فقط
				الميزانية المقررة
				ميزانية المواطنين
				التقارير السنوية
				المراجعة النصف سنوية
				تقرير نهاية العام
				تقرير المراجعة

المصدر : www.openbudgetindex.org/files/fullReportArabic/pdf

 لم يتم إخراجها / نشرها في وقت متأخر  تم إخراجها لأغراض داخلية فقط 

تم نشره.

بالنسبة لمشاركة الجمهور فقد أصدر مشروع شراكة الميزانية الدولية ما يلي:¹

تشير النتائج إلى أن الشفافية وحدها لا تعد كافية لتحسين الإدارة، وأن مشاركة الجمهور في

إعداد الميزانية يمكن أن يزيد من النتائج الإيجابية المرتبطة بمزيد من شفافية الميزانية.

¹ - ساجي فاطمة، الاتجاهات الحديثة للرقابة و دورها في ترشيد الإنفاق العام، مرجع سبق ذكره، ص : 253.

ولقياس مشاركة الجمهور يقيم مسح الميزانية المفتوحة الدرجة التي تمنح عندها الحكومة الفرصة للجمهور للمشاركة في عمليات وضع الميزانية، ويجب توفير مثل هذه الفرص في كافة مراحل دورة الميزانية من قبل السلطة التنفيذية والهيئة التشريعية وجهاز المراقبة الأعلى، حيث قدرت درجة الجزائر ب 0 من أصل 100 درجة وتشير إلى أنه لم تقدم أي فرص للجمهور للمشاركة في عمليات وضع الميزانية وتعد أقل من متوسط الدرجة العالمي المقدرة بنحو 25 درجة.

ففي الجزائر لا يشارك الجمهور لا مع السلطة التنفيذية ولا السلطة التشريعية ولا مع جهاز المراقبة الأعلى حيث صنفت الجزائر في آخر مرتبة من حيث مشاركة الجمهور في وضع الميزانية.

المطلب الثاني: الفساد المالي والإداري في الجزائر

تزايدت ظاهرة الفساد بشكل كبير في الجزائر في السنوات الأخيرة نتيجة لعديد من الأسباب أهمها غياب الشفافية مما أدى إلى التأثير السلبي على مختلف القطاعات وفي مقدمتها الاقتصاد الوطني.

1- منظمة الشفافية الدولية :

رغم أن الفساد ظاهرة عالمية تعاني منها جميع الدول بما فيها المتقدمة وتسعى جاهدة للوقاية منها ومكافحتها إلا أن الفساد لا يمكن تقديره بدقة في أي بلد نظرا لسرية معاملاته.

والجزائر شأنها شأن باقي الدول خاصة النامية منها التي يعرف فيها الفساد وقضاياها الكبيرة نوعا من التعتيم والغموض والسرية بحيث لا توجد هناك إحصائيات رسمية عن حجمه، ونظرا لنقص المعلومات عن هذه الظاهرة في الجزائر سنحاول أن نتعرض لوقوعها من خلال قراءة لمؤشر مدركات الفساد الصادر عن المنظمة العالمية للشفافية الدولية الذي يصدر عن هذه المنظمة ويرتب الدول حسب مدى وجود فساد مدرك في صفوف موظفي الدولة وهو مؤشر انطباعي يهتم برصد الانطباع العام لدى موظفي ورجال الأعمال بدول العالم المختلفة سواء كانوا مقيمين أو مغتربين، ويعتمد بالأساس على نتائج دراسات مصادر موثوق فيها ومتنوعة في أساليب جمع البيانات (البنك الدولي ،البنك الآسيوي للتنمية، بيت الحرية ،البنك الإفريقي للتصدير.....) مما يعزز فهم المستويات الحقيقية للفساد.

هذا وحلت الجزائر في المرتبة 108 في تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة 2016 الذي يمثل 176 دولة في العالم برصيد 34 نقطة وهو علم مرقم من الصفر (أعلى نسبة فساد) إلى فئة (أدنى نسبة

فساد)، حيث تراجعت الجزائر عن تنقيط عام 2015 عندما حلت في المرتبة 88 وجاءت الجزائر في المرتبة 17 إفريقيا وراء كل من كوتسوانا والوزوتو ومريسوش والعاشره عربيا وراء كل من الإمارات وقطر والأردن، السعودية ، عمان، البحرين والكويت وتونس والمغرب أما على المستوى المغاربي فحلت الجزائر في المرتبة الثالثة وراء كل من المغرب وتونس¹.

الجدول رقم (03 - 06) : مستوى الفساد في الجزائر خلال الفترة 2010 - 2016

والجدول التالي يبين لنا مستوى الفساد في الجزائر في الفترة من 2010 - 2016:

السنة	الترتيب	الدرجة	عدد الدول
2010	105	2.9	178
2011	112	2.9	182
2012	105	3.4	176
2013	88	3.6	107
2014	100	3.6	175
2015	88	3.6	168
2016	108	3.4	176

المصدر : من إعداد الطالبتين بالاعتماد على تقارير منظمة الشفافية الدولية.

من خلال الجدول نلاحظ أن مستوى الفساد في الجزائر في تفاقم باستثناء إلى التراجع النسبي في سنتي 2013 و 2015 من بين 107 و 168 دولة على التوالي إلا أن هذا لم يغير من مستوى الفساد في العام الأخير 2016 حيث سجل ارتفاعا أين حلت الجزائر في المرتبة 108 من بين 176 دولة هذا ما انعكس على وضعية البلاد التنموية.

¹ - <http://www. Elkhbar.com/article-17:00> أطلع عليه يوم 28 / 02 / 2017 على الساعة 17:00

المطلب الثالث: عوائق أخرى تقف أمام تحقيق الرشادة في توظيف النفقات العامة في الجزائر.

بالرغم من الجهود التي تبذلها الجزائر من أجل تحقيق التنمية المستدامة على جميع الأصعدة، إلا أنها تظل دولة مريضة بممارسة المحاباة ومريضة بالحسوبة، والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات مريضة بالامتيازات التي لا رقيب لها ن وبتبذير الموارد العامة ونهبها، إلى جانب عدة مشاكل وصعوبات التي تقف أمام تحقيق الرشادة في تسيير الأموال العمومية ن لذا حاولنا ضبط أهم هذه العوائق التي تقف كحاجز أمام تحقيق سياسة إنفاقية رشيدة.

1- نقائص مدونة الميزانية العامة للدولة في الجزائر :

تعتبر مدونة الميزانية العامة للدولة في الجزائر مدونة قديمة تستجيب للاحتياجات الجديدة لتسيير الاقتصاد العام¹.

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- 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 تفصيلا بحسب طبيعة النفقة في ميزانية التجهيز، إن قانون المالية لا يقدم نفقات ميزانية التجهيز حسب الوزارة، بينما تنص القوانين السارية المفعول أن الوزير هو الأمر بالصرف لحمل الميزانية العامة للدولة فيما يتعلق بدائرتة الوزارة، 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 مجال التسيير والتجهيز لا يبدو مطابقا للحاجات الضرورية لاستعمال المعلوماتية، ومن اجل التمكن من الحصول على معلومات متعلقة بتكلفة وظيفة بالنظر إلى المبلغ الإجمالي للنفقة حسب طبيعتها، يكون من المناسب استعمال لائحة انتقال تستلزم عملا هاما للحفظ حتى اليوم الجاري، وتستهلك وقت كثير على الأدلة، ومجال في الذاكرة على مستوى

¹ - ساجي فاطمة، الاتجاهات الحديثة للرقابة ودورها في ترشيد الإنفاق العام، مرجع سبق ذكره، ص ص : 257-258.

المعلوماتية، لذلك يكون من المستحسن إعادة النظر في المدونة تبعا لمقتضيات تناسق التصنيفات الإدارية الاقتصادية والوظيفية. مما يسمح باستعمال سهل للمعلوماتية

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- **تفانم العجز المزمّن للملازم 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:¹

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 مما يساهم في تحسين الفعالية، وإضفاء من الشفافية على النفقات العامة، ولاسيما نفقات التجهيز.

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 عبئ الديون العمومية على الميزانية العامة للدولة، ومما زاد في تفانمها 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 اجتماع ثلاثة عوامل هي :

- تطهير المؤسسات العمومية

- خسائر الصرف التي تحملتها الخزينة العمومية.

- عملية حشد موارد مالية خارجية من أجل التسيير العادي.

1- بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام يتابع منهج الانضباط بالأهداف دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص ص : 278 - 279.

3 - عدم نجاعة الرقابة المالية على المشاريع الاستثمارية وضبط تكلفتها:

إن ارتفاع تكاليف إنجاز العديد من المشاريع المبرمجة في إطار البرامج التنموية عما خصص لها في البداية، بسبب سوء التسيير والتنفيذ، والفساد الذي كان سمة لبعض 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 وهدراً للإنفاق الحكومي " عدم رشادة الإنفاق "

4 - البجوحة المالية التي عاشتها الجزائر في الفترة الأخيرة :

لارتفاع أسعار البترول في الآونة الأخيرة، عاشت الجزائر في بجوحة مالية، والتي كانت نقمة ونعمة في نفس الوقت، نعمة لأنها سهلت للجزائر إقامة برامج ومشاريع تنمية لم يسبق لها مثيل في تاريخ الدولة الجزائرية تجسدت في برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001 - 2004 والبرنامج التكميلي 2005 - 2009 وأيضاً المخطط الخماسي 2010 - 2014، ونقمة لأنها زادت من حدة الفساد ربما بفعل المشاريع الكبرى التي أصبحت الجزائر تنجزها وتحتاج فيها إلى أكبر عدد من الشركات الأجنبية والوطنية وهو ما يخلق تنافس حول هذه المشاريع، مما يعمل على دفع الرشاوى وزيادة الفساد بصفة عامة، وأيضاً ارتفاع سعر البترول وزيادة المشاريع الاستثمارية في قطاع الطاقة كان له أثر على نمو حجم الفساد تجسد في الفضائح التي عرفها هذا القطاع مؤخراً.

5 - عدم إشراك المجتمع المدني والهيئات المستقلة:

فمنظمات المجتمع المدني وكذا المؤسسات المستقلة العاملة في مكافحة الفساد والشفافية، 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، تصدي هذه المؤسسات للفساد في المجتمع عبر أنشطتها التوعوية المناط 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 جمعية الجزائرية لمحاربة الفساد للتضييق والتهميش من طرف السلطة التنفيذية دائما¹.

6 - نقص الشفافية في الهيئات والمؤسسات العمومية : فالملاحظ أن هيئات ومؤسسات الدولة وحتى الجماعات المحلية تتكلم دائما على المعلومات المتعلقة بالجانب المالي لها، وتكاد لا تنشر أي معلومات متعلقة بهذا الجانب بحجة أنها أسرار الدولة أو المهنة وبالتالي يصعب تطبيق الرقابة عليها أو محاسبتها حتى من طرف هيئات المجتمع المدني.

7 - عدم فعالية الرقابة على النفقات العمومية : تتعدد أجهزة الرقابة على الأموال العمومية في الجزائر غير أنها تبقى دائما 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 "².

1- شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر "2010-2010"، مرجع سبق ذكره، ص : 255- 256

1 - قدمت هذه الإحصائيات من طرف السيد مختار لأحضري بمناسبة يوم إعلامي حول مساهمة المجتمع المدني في تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الموقع الإلكتروني [Http://www.elkhabar.com/ar/politique/265994.htm](http://www.elkhabar.com/ar/politique/265994.htm) أطلع عليه بتاريخ 2017/03/02 .

خلاصة

سمح تحسن الوضعية المالية التي عرفتها الجزائر نتيجة الارتفاع الكبير في الذي سجلته أسعار المحروقات في توسع الإنفاق العام قصد الخروج من التبعيات السلبية للأزمة الاقتصادية التي مرت بها الجزائر والتي نتج عنها تدهور في مستوى النشاط الاقتصادي، و من أجل تحسن الوضعية المالية للجزائر في المستقبل القريب تم إقرار برامج الإنفاق العام التي تقوم على عدة محاور رئيسية، فالبرنامج الأول هو مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي الذي يمتد على طول الفترة 2001 – 2004 والبرنامج التكميلي لدعم النمو 2005 – 2009 إضافة إلى برنامج توطيد النمو الاقتصادي الممتد على طول الفترة 2010 – 2014 وأخيرا برنامج التنمية والاستثمار 2015 – 2019، حققت هذه البرامج جملة من النتائج الإيجابية انعكست بشكل مباشر على مؤشرات التنمية حيث سجل معدل النمو المحقق تحسن واضح. رغم النتائج الإيجابية المحققة لكنها تبقى قليلة مقارنة بالمبالغ المالية المرصودة، والسبب وراء عدم تحقيق البرامج لأهدافها بكفاءة وفعالية ورشادة يرجع لمجموعة من العوامل منها البيروقراطية والتبذير وضعف التسيير ورشادة النظام الميزاني إضافة إلى محدودية الرقابة على هذه البرامج. وهذا ما انعكس سلبا على نتائج الجزائر ضمن مؤشر مشروع شراكة الميزانية من جهة ومؤشر مدركات الفساد من جهة أخرى، وبالتالي هذا يدل على فشل سياسات محاربة الفساد والتهاون في تطبيق القوانين والأنظمة والمراقبة الفعالة لتسيير المصالح العامة. وعلى الرغم من الجهود المبذولة من طرف الحكومة الجزائرية لتحقيق العقلانية في تسيير الأموال العمومية إلا أنها تبقى بعيدة عن هذا المسعى وهذا راجع لمجموعة من الأسباب كعدم ضبط تكاليف المشاريع العمومية ومدتها بدقة مما يؤدي إلى اختلاسات في حالات كثيرة كالبجوحة المالية التي عاشتها الجزائر والتي شجعت على التبذير والاختلاس. كل هذه الأسباب وغيرها تجعل من الضروري على الحكومة الجزائرية العمل على الاستغلال العقلاني لمواردها في ظل التراجع الملحوظ في أسعار البترول والبحث عن موارد جديدة غير المحروقات.

خاتمة

تحتل النفقات العامة مكانة اقتصادية هامة في اقتصاديات، فإلى جانب أنها تضمن تسيير مصالح و هياكل الدولة فهي تستخدم أيضا للتأثير في الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية ، و كون هذه النفقات في ارتفاع دائم وحب إيجاد آلية دقيقة لضمان حسن صرف هذه الأموال و كذا إيجاد طرق و سبل ناجعة لرقابة تنفيذ هذه النفقات.

تساعد الرقابة باختلاف أنواعها على ترشيد الإنفاق العام و الحفاظ على الأموال العمومية ، و تجنب إسرافها و تبذيرها و هو ما يستدعي ضرورة العمل على دعم و تعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على تحقيق ذلك ، و قد عرفت الفترة الأخيرة اهتماما أكثر بعملية تعزيز الرقابة على المال العام و بالخصوص الرقابة على الإنفاق العام خاصة في ظل انتشار الفساد ، و لترشيد النفقات العمومية في الجزائر يتوجب عليها إحكام الرقابة على تسيير المال العام و تعزيز شفافية الميزانية العامة ، بالإضافة إلى العمل على إشراك منظمات المجتمع المدني في تنفيذ الميزانية و الرقابة عليها.

بعد معالجة و توضيح جانب مهم يتعلق بالرقابة المالية و مساهمتها في ترشيد الإنفاق العام و معاينة برامج التنمية المطبقة في الجزائر خلال الفترة 2001 - 2019 تم اختبار صحة الفرضيات الموضوعية مسبقا و التوصل إلى أهم النتائج و التوصيات و في الأخير نأتي و نبرز الآفاق المكتملة لموضوع هذا البحث.

1- اختبار صحة الفرضيات:

- تعتبر النفقات العامة وسيلة مهمة تستعملها الدول للقيام بوظائفها على أحسن حال، و تحقيق أهدافها، و من خلالها يتم التأثير على متغيرات النشاط الاقتصادي و تعتبر ظاهرة ازدياد النفقات العمومية إحدى السمات المميزة لمالية الدول المتقدمة و النامية على حد سواء ، و إن كانت هذه الزيادة تختلف شدة و طأتها من دولة لأخرى ، و تعود أسبابها إلى أسباب حقيقية و أخرى ظاهرية و هذا ما يؤكد صحة الفرضية الأولى.

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

- يلتزم المراقب المالي أثناء ممارسته لمهامه بهدف حمايته للأموال العمومية و حسن إدارتها إلى مجموعة ضوابط متمثلة أساسا في ضابط الاقتصاد و الفعالية و الكفاءة، هذه الضوابط تساعد على تحقيق الرشادة في الإنفاق العام ، وهو ما يؤكد صحة الفرضية الثالثة .
- تساعد كل من الشفافية من خلال التدفق الحر للمعلومات و المساءلة من خلال محاسبة المتصرفين في المال العام و اكتشاف الأخطاء و تصحيحها، وإشراك المجتمع المدني في تسيير الأموال العمومية للقضاء على كل أنواع التبذير و الإسراف و الهدر للمال العام و القضاء على الفساد و الاختلاسات، وهذا ما يؤكد صحة الفرضية الرابعة.

2- النتائج:

- تم التوصل من خلال هذه الدراسة إلى جملة من النتائج جاءت كما يلي:
- تطور دور الدولة في الاقتصاد يؤدي بالضرورة إلى زيادة حجم الإنفاق العام.
- تعتبر النفقات العامة وسيلة مهمة تستعملها الدولة للقيام بوظائفها على أحسن حال و تحقيق أهدافها.
- للنفقات آثار مباشرة و أخرى غير مباشرة فإذا كانت هذه الآثار فورية و أولية و شملت الدخل القومي و الاستهلاك القومي و على الاستخدام و توزيع الدخل فهي مباشرة، أما إذا كانت هذه الآثار تحدث على الدخل القومي وفق آليتي المضاعف و المعجل فهي آثار غير مباشرة.
- يعتبر ترشيد الإنفاق العام سبيل للخروج من مشكلة الندرة و شح مصادر التمويل باعتبار التزام " الفعالية " في تخصيص الموارد و " الكفاءة " في استخدامها. بما يعظم رفاهية المجتمع ، وتجنب الإسراف و التبذير و ضرورة الأخذ بعين الاعتبار تحقيق أهداف كل عملية إنفاق .
- غياب الرشادة في الإنفاق العام ، حيث نجد في الغالب أن عدد البرامج و المشاريع التي قامت بها الدولة الجزائرية خلال فترة الدراسة تجاوزت تكاليف ما قد خصص لها في ميزانيتها الأولية ، وهذا بسبب ضعف الدراسات التقنية و سوء اختيار البرامج و المشاريع .
- الرقابة المالية تكو إما قبل أو أثناء أو بعد تنفيذ النفقة.
- تساهم المراقبة المالية على النفقات العمومية بتحقيق أكبر قدر من العوائق و توجيه النفقات نحو الأوجه المخصصة لها بما يحقق النفع العام و يعود بالفائدة على الفرد و المجتمع ككل.

- تمكنت الجزائر من تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي و ذلك من خلال برامج صندوق النقد الدولي الإصلاحية إلا أنها لم تتمكن من تحقيق الإصلاح الهيكلي للاقتصاد مما يؤدي بنا إلى القول أن برامج الإصلاح الهيكلي هي مؤقتة فقط و تؤدي إلى تأجيل المشاكل الاقتصادية لا إلى حلها .
- إن برامج الإنعاش الاقتصادي التي طبقتها الجزائر منذ 2001 قد أعطت ثمارها بفضل تبني الدولة لسياسات إصلاحية ذاتية كان لها الأثر الواضح في زيادة معدلات النمو و التخفيض من معدل التضخم و البطالة بفضل تشجيع الدولة للمشاريع الاستثمارية ، و إنشاء هيئات دعم الشباب ، و تحقيق رفاهية اقتصادية على المستوى الكلي .

3-التوصيات:

من خلال النتائج التي تحصلنا عليها في بحثنا نحاول تلخيص بعض التوصيات:

- أن يتم صرف النفقات الواردة في الميزانية في أوقاتها المحددة و لا يقوم المسؤولون " الأمر بالصرف " بترك صرف النفقة إلى نهاية السنة المالية خوفا من نفاذ الاعتماد و ينتج عن ذلك تبذير الأموال العمومية.
- يتعين على الحكومة ضبط و تفعيل الرقابة على تسيير الأموال العمومية و بالأخص الرقابة على النفقات العمومية.
- أن تحرص الدولة في إعادة النظر في بعض القوانين التي تتضمن تنفيذ النفقات العامة و التي لا تتلاءم مع تطورات العصر و الإدارة الحديثة حيث أصبحت هذه القوانين تعرقل السير الحسن للعمل و بطئه .
- عقد ملتقيات وطنية دورية تحت إشراف وزارة المالية تجمع فيها الأخصائيين و الباحثين الجامعيين لدراسة المستجدات التي طرأت على قوانين المالية العامة و تشجيع الدراسات في مجال الرقابة و ضمان الاستعمال الجيد و الفعال للأموال .
- تكوين الإطار المستولة على تسيير الأموال العمومية.
- توفير الحماية و الحرية و كذا الاستقلالية لعمل أعوان المراقبة و إزالة كل الضغوطات التي يتعرضون لها.

- تسريع وتيرة إصلاحات النظام الضريبي و قوانين الاستثمار و تحديث إدارة الميزانية قصد التكيف مع التطورات الاقتصادية الدولية .
- الاستمرار في تسطير برامج التصحيح الاقتصادية التي فيها التركيز على زيادة الإنفاق الاستثماري على مشاريع البنية التحتية مما يسمح بتطوير المناخ الملائم لنمو القطاع الخاص و تعزيز النمو الاقتصادي.
- ضرورة مواصلة الإصلاحات التي تبنتها الدولة لتصبح مؤسساتها أكثر كفاءة و خضوعا للمسائلة و الشفافية باعتبارهما أساسيان في عملية ترشيد الإنفاق العام .

4-أفاق البحث:

- من المؤكد أن معالجة موضوع ما يأتي كمواصلة لدراسات سابقة من جهة و يفتح مجالا واسعا للبحث في مختلف الجوانب ذات الصلة به من جهة أخرى و من بين المواضيع التي نقترحها كتطوير و إثراء لهذا البحث هي :
- انطلاقا من ما ذكر سابقا من نتائج تخص كل من مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي و البرنامج التكميلي لدعم النمو و برنامج توطيد النمو الاقتصادي، و كذا الاقتراحات و التوصيات التي تصب في إطار معالجة النقائص و الإختلالات الملاحظة على مستوى البرامج الثلاث، فإنه و لتكملة موضوع هذه الدراسة نقترح الإصلاحات الاقتصادية المطبقة و الجاري تطبيقها تماشيا مع مواصلة الجزائر لسياسة الإنفاق التوسعية في شكل برنامج خماسي 2015 – 2019 ، وذلك قصد تفعيل أثر هذه البرامج على النمو الاقتصادي ، خاصة ما تعلق الأمر منها بتطوير قوانين الاستثمار و آليات التمويل و نظام المؤسسات الصغيرة و المتوسطة.

قائمة المراجع والمصادر

المراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

1. الهادي التميمي، " مدخل إلى التدقيق من الناحية النظرية و العلمية "، دار وائل للنشر ، عمان 2006.
2. أحمد ماهر ، الإدارة " المبادئ، المهارات " ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 2004.
3. أحمد عبد السميع علام، " المالية العامة (المفاهيم و التحليل الاقتصادي و التطبيق)"، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية للنشر و التوزيع، الإسكندرية، 2012 .
4. إبراهيم خريس، " النظام المالي في الإسلام"، دار الأوبرا للنشر و التوزيع، عمان، 2015 .
5. بن داود إبراهيم، " الرقابة المالية على النفقات العامة "، دار الكتاب الحديث للنشر و التوزيع، القاهرة 2010.
6. جهاد سعيد خصاونه، " علم المالية و التشريع الضريبي"، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 2010.
7. زينب حسين عوض الله، " مبادئ المالية العامة "، دار الجامعة للنشر و التوزيع، الإسكندرية، 1998.
8. حامد عبد المجيد دراز، " المالية العامة"، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، بدون ذكر سنة النشر.
9. حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان و آخرون، " مبادئ المالية العامة "، الدار الجامعة للنشر و التوزيع، الإسكندرية، 2003.
10. حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر حماد أبو دوح ، " مبادئ المالية العامة "، أليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، 2007.
11. حمدي سليمان القبلات، " الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية"، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2010.
12. مجدي محمد شهاب، " الاقتصاد الدولي المالي"، دار الجامعة الجديدة للنشر و التوزيع، الإسكندرية، 1999.

13. محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، " مبادئ المالية العامة "، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر و التوزيع، الأردن، 2007.
14. محمود حسين الوادي، " تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي و مكافحة الفساد "، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان، 2010.
15. محمود حسين الوادي، " مبادئ المالية العامة "، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، 2010.
16. محمد طاقة، هدى العزاوي، " اقتصاديات المالية العامة "، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان، 2007.
17. محمد مسعى، " المحاسبة العمومية "، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر 2003.
18. محمد محمود علاونة، " الأصول العلمية و العملية في الرقابة الإدارية "، الطبعة الأولى، دار البداية ناشرون و موزعون، عمان، 2014.
19. محمد سلمان سلامة، " الإدارة المالية العامة "، دار المعزز للنشر و التوزيع، عمان، 2015.
20. محمد سعيد فرهود، " مبادئ المالية العامة "، مديرية الكتب و المطبوعات الجامعية، 1979.
21. محمد عبد المنعم غفور، أحمد فريد مصطفى، " الاقتصاد المالي الوضعي و الإسلامي بين النظرية و التطبيق "، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1999.
22. محمد عباس محززي، " اقتصاديات المالية العامة "، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2015.
23. محمد خصاونة، " المالية العامة "، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر و التوزيع، عمان، 2014.
24. سمير الشاعر، " المالية العامة و النظام الإسلامي "، الطبعة الأولى، دار العربية للعلوم ناشرون، لبنان، 2011.
25. سوزي عدلي ناشد، " الوجيز في المالية العامة "، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.
26. سمير صلاح الدين حمدي، " المالية العامة "، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان.

27. عاد حمود قيس، "المالية العامة و التشريع الضريبي"، الطبعة الثامنة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2011.

28. عبد الكريم صادق بركات، يونس أحمد البطريق و آخرون، "المالية العامة"، دار الجامعة للنشر و التوزيع، بيروت، 1986.

29. علي زغدود، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

30. عمر يحياوي، "مساهمة في دراسة المالية العامة"، دار هرمة للنشر و التوزيع، القاهرة، 2010.

31. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2005.

2. المذكرات و الأطروحات:

32. بوسته ياقوت، "الرقابة المالية على النفقات العمومية في الجزائر"، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم العلوم التجارية، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2011 – 2012.

33. بن عزة محمد، "ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف"، دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق الأهداف السياسية الاقتصادية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015.

34. وجدي سارة، صايب نورة، "المراقبة المالية لميزانية المؤسسات العمومية، دراسة حالة مديرية السكن لولاية تيارت"، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم العلوم التجارية، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2016.

35. طاوش القندوسي، "تأثير النفقات العمومية على النمو الاقتصادي دراسة حالة الجزائر 1970 – 2012"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، تخصص تسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، 2013 – 2014.

36. ماصي أسماء، "أثر الإنفاق العام على النمو الاقتصادي دراسة قياسية لحالة الجزائر (1971 -

2011)"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص اقتصاد كمي، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، 2013 - 2014.

37. ساجي فاطمة، "الاتجاهات الحديثة للرقابة و دورها في ترشيد الإنفاق العام"، رسالة مقدمة لنيل شهادة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015.

38. عبد الكريم بودخدخ ، "أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي دراسة حالة الجزائر 2001 - 2009"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير تخصص نقود و مالية ، جامعة دالي إبراهيم، 2009 - 2010.

39. شعبان فرج، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام و الحد من الفقر دراسة حالة الجزائر 2000 - 2010"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، تخصص نقود مالية ، الجزائر 3 ، 2011 - 2012.

40. توهامي عائشة ، "ترشيد الإنفاق العام و دوره في تحقيق التنمية الاقتصادية"، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر في العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، تخصص مالية، جامعة ابن خلدون، تيارت ، 2012.

3. الملتقيات و الندوات و المؤتمرات:

41. براقى التيجاني، "تقييم آثار البرامج الاستثمارية العامة على منظومة المؤسسات الصغيرة و المتوسطة للفترة 2001 - 2011"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات المؤتمر الدولي "تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة و انعكاساتها على التشغيل و الاستثمار و النمو الاقتصادي خلال الفترة 2001 - 2014"، المنعقدة بجامعة سطيف 1 ، أيام 12/11 مارس 2013 .

42. عثمانى أنيسة، بوحسان لامية، "دراسة مالية لأثر الاستثمارات العامة على النمو الاقتصادي في الجزائر"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات المؤتمر الدولي "تقييم أثر برامج الاستثمارات العامة و انعكاساتها على التشغيل و الاستثمار و النمو الاقتصادي خلال الفترة 2001 - 2014"، المنعقدة بجامعة سطيف 1 ، أيام 12/11 مارس 2013.

43. صالحى نجية ، مخناش فتيحة، "أثر برامج دعم الإنعاش الاقتصادي و البرنامج التكميلي لدعم النمو و برنامج التنمية الخماسي على النمو الاقتصادي 2001 – 2014 نحو تحديات آفاق النمو الاقتصادي الفعليو المستديم"، بحث قدم في إطار أبحاث المؤتمر الدولي "تقييم أثر برامج الاستثمارات العامة و انعكاساتها على التشغيل و الاستثمار و النمو الاقتصادي خلال الفترة 2001 – 2014 ، المنعقدة بجامعة سطيف 1 ، أيام 12/11 مارس.

4. المجالات و الدوريات و التقارير:

44. زرمان كريم ، "التنمية المستدامة من خلال برامج الانعاش الاقتصادي 2001 – 2009"، مجلة الأبحاث الاقتصادية و الإدارية، كلية العلوم الاقتصادي و التجارية و علوم التسيير ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، العدد السابع، جوان 2010 .

45. إحصائيات مقدمة من طرف السيد مختاري الأخصري ، بمناسبة يوم إعلامي حول " مساهمة المجتمع المدني في تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، بتاريخ 23 سبتمبر 2011 ، على الموقع الإلكتروني: www.elkhabar.com/ar/politique/265994/htm تاريخ الاطلاع: 2017/03/02.

5. القوانين و المراسيم التنفيذية و التشريعية:

46. المرسوم التنفيذي رقم 08 / 272 ، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008.

47. الأمر 20/95 ، المؤرخ 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره العدد 39 ، القانون العضوي رقم 02/99 ، المؤرخ في 08 مارس 1999.

48. دستور 1996.

52. قانون 08/90 المؤرخ في 17/04/1990 المتضمن قانون البلدية.

53. قانون 09/90 المؤرخ في 17/04/1990 المتضمن قانون المالية .

6. المراجع باللغة الأجنبية:

Livres:

54. Stéphanie damarey, "finances publiques", gualime éditeur paris, 2006.

مواقع الإنترنت:

55. [www. openbudgetindex.org /files/full report 56 Arabic/pdf](http://www.openbudgetindex.org/files/full%20report%20Arabic/pdf).

56. <http://www.elkabar.com/article>

57. [www.premier.ministre.gov.dz/activits/lepremierministre présente. le nouveau modèle économique.ar.htm](http://www.premier.ministre.gov.dz/activits/lepremierministre%20pr%C3%A9sente.%20le%20nouveau%20mod%C3%A8le%20economique.ar.htm).