

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الجيلالي الياصب سيدي بلعباس
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

آليات ترشيد النفقات العامة في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق
في إطار مدرسة الدكتوراه
تخصص قانون الإدارة العامة

تحت إشراف الدكتور:
سعيد الشيخ

المرشح:
العربي بن علي بوعلام

أعضاء لجنة المناقشة:

جامعة سيدي بلعباس	رئيسا	أ د : قاسم العيد عبد القادر
جامعة سعيدة	مشرفا ومقررا	أ : سعيد الشيخ
جامعة سيدي بلعباس	عضوا مناقشا	أ د : مكلل بوزيان

السنة الجامعية 2016 - 2017

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي:

* إلى أمي الحبيبة بن عتو أم الخير رحمة الله عليها، وجعل هذا العمل المتواضع في ميزان حسناتها.

* إلى زوجتي الغالية وأبنائي فلذات أكبادي، محمد الأمين، إيمان، عبد الرحمان.

* إلى أخي وصديق عمري بلعيرير مصطفى حفظه الله ورعاه.

* إلى كل أساتذتي الكرام الذين أنروا لي طريق العلم.

* إلى كل زملائي وزميلاتي بمدرسة الدكتوراه.

* إلى كل من ساعدني ووقف بجانبني لإتمام هذه المذكرة.

العربي بن علي بوعلام

شكر و عرفان

﴿رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت عليّ وعلمي والهدى وأن أعمل صالحا ترضاه وادخلني برحمتك في عباده الصالحين﴾

سورة النمل الآية 19.

اللهم لك الحمد حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك لا نحصي ثناء عليك، أنت كما أثنيت على نفسك.

الحمد لله الذي أعانني على إنجاز هذه المذكرة، ولا يسعني إلا أن أسجد لله شكرا وحمدا على توفيقه.

أخص بالشكر والامتنان والتقدير للأستاذ المشرف الدكتور سعيد الشيخ على توجيهاته القيمة وكل ما بذله من جهد.

كما أتقدم بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفونا بقبولهم وحضورهم لمناقشة هذه المذكرة.

ولا يفوتني أن أتقدم بعظيم الشكر ووافر الامتنان إلى أفراد عائلتي الذين حفزوني ودعموني بشكل متواصل، كما لا أنسى صديق عمري بلعريز مصطفى الذي لم يبخل علي بدعمه، وتشجيعه، والسؤال، والمساعدة قبل وأثناء إعداد هذا البحث.

.....لكم جميعا تشكراتي الخالصة

مقدمة عامة

يعد الإنفاق العام أداة من أدوات السياسة المالية تستخدمها الدولة من أجل بلوغ أهداف المجتمع(1)، كما تعتبر النفقات العامة وسيلة لدى الحكومة من أجل تنفيذ برامجها التنموية الاقتصادية والاجتماعية في مختلف المجالات. ولقد إزدادت أهمية النفقة العامة وتطورت نتيجة لتطور دور الدولة الذي لم يعد يقتصر على الوظائف الكلاسيكية المتمثلة في المهام الإدارية والعسكرية، بل تعداه ليشمل مختلف مناحي الحياة، وذلك من خلال سعي الدولة الدؤوب لتلبية الحاجات المتزايدة لأفراد المجتمع(2).

لما سبق فإن الإنفاق العام يمثل أهمية قصوى في الاقتصاديات القومية لإعتبره العصب المحرك لعجلة التنمية في مختلف المجالات الاقتصادية والثقافية والسياسية والاجتماعية(3).

مرجع تلك الأهمية المتزايدة إعتبرت عديدة أهمها إرتفاع نسبته مقارنة مع الدخل القومي والنتائج المحلي الإجمالي، وكذلك ضخامة الآثار المترتبة عنه سلبا وإيجابا، ويكفي أنه وراء أزمة التمويل العام التي تعاني منها العديد من الدول. إذ تعيش جل دول العالم المعاصر حاليا مشكل الندرة في الموارد وقصور القدرة التمويلية مقارنة مع تنامي الطلب العام على مقومات الحياة الأساسية كخدمات الصحة والتعليم والأمن...إلخ، مما زاد من مسؤولية الدولة في سبيل تحقيق هذا الطلب من خلال حاجتها المتزايدة إلى الإنفاق العام (ظاهرة زيادة النفقات العامة). هذا ما جعل أغلب دول العالم وخاصة النامية منها تعاني من عجز مستمر ومتزايد في ميزانياتها العامة، بل زادت نسبة تمويل هذا العجز اعتمادا على كل من الإصدار النقدي والقروض الداخلية والخارجية، إلا أن هذه الحلول لم تزد المشكلة إلا تعقيدا وأدت بالحالة الاقتصادية لكثير من الدول إلى الأسوأ(4).

كما أن تنامي ظاهرة الإنفاق العام في الدول النامية مرتبط بعدة متغيرات محلية وعالمية يصعب التحكم فيها أو تجنبها في الأجلين القصير والمتوسط، إذ لا يمكن تخفيض النفقة العامة إلا إذا كانت مرتبطة بعوامل يمكن الإستغناء عنها، كأن تضطلع الدولة ببرامج إنفاقية ليس لها ما يبررها اقتصاديا في الوقت الذي يمكن للقطاع الخاص التكفل بها بفعالية

1 - رشيد بن عياش، تدبير الإنفاق العام، الحوار المتمدن، العدد 2940، بتاريخ 2010/03/10، منشور على الموقع

www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=207099، تاريخ الإطلاع 2015-09-12.

2 - كمامسي محمد الأمين، دراسة وتحليل سياسة الإنفاق العام في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2002، ص 2، غير منشورة.

3- كردودي صبرينة، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2014، ص أ، غير منشورة.

4- كردودي صبرينة، مرجع سابق، ص أ.

وكفاءة أكبر، أو عندما يغيب مفهوم الكفاءة في استخدام الموارد المتاحة للإنفاق العام(1). فالمشكلة التي تواجه الدولة والمجتمع ليست مشكلة الندرة في حد ذاتها بل هي مشكل الإفتقار إلى الحوكمة والعقلانية في تسيير الموارد المالية للمجتمع، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال إتباع منهج الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد النفقات العامة وبإتباع منهج الإنضباط بالأهداف من خلال التحديد الدقيق للأولويات القومية المراد تحقيقها(2).

يعتبر ترشيد الإنفاق العام السبيل الوحيد للخروج من معضلة القصور وشح الموارد التي تعاني منها أغلب دول العالم خاصة النامية منها، والجزائر واحدة من هاته الدول التي تعاني من تناقص طاقتها التمويلية خاصة مع إنخفاض أسعار المواد الطاقوية كالبتترول والغاز. فميزانية الدولة تتزايد عام بعد عام نتيجة للبرامج التنموية المسطرة تلبية للحاجيات المتنامية على مختلف مشاريع البنى التحتية، وكذا المرافق الأساسية كالسكن والتعليم والصحة والأمن. هذا الوضع الاقتصادي والاجتماعي المعقد يُحتم على الدولة التوجه بكل جدية نحو مفهوم ترشيد النفقات العامة كآلية لمعالجة العجز في الميزانية العامة، وتجنب الآثار السلبية المصاحبة لمحاولات علاج عجز الميزانية عن طريق فرض المزيد من الضرائب والرسوم والأثمان العامة، واللجوء إلى الإقتراض العام و الإصدار النقدي، أو من خلال تخفيض الإنفاق العام بإتباع سياسة التقشف، لذا فالجزائر أمام خيار ترشيد النفقات العامة كضرورة مالية لا مفر منها(3).

إشكالية البحث:

على ضوء ما سبق ذكره تبرز معالم الإشكالية الأساسية لموضوع الدراسة والمتمثلة في ماهية الآليات التي تساهم في ترشيد النفقات العامة بصورة صحيحة بما يحقق رشادة الإنفاق العام في الجزائر؟

ولمعالجة وتحليل هذه الإشكالية، تطرح بعض التساؤلات الفرعية:

- فيما تتمثل أهم المفاهيم الأساسية للنفقات العامة ؟
- ما هي الأسباب المؤدية إلى ظاهرة تزايد النفقات العامة ؟
- ما المقصود بترشيد النفقات العامة، وما هي أهميته؟
- هل ترشيد الإنفاق العام يعني تخفيضه؟

1 - كردودي صبرينة، مرجع السابق، ص أ.
2 - بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2010، ص51، غير منشورة.
3 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 52.

- ما هي دواعي ومبررات ترشيد النفقات العامة؟
- ما هي الآليات الواجب إتباعها من أجل ترشيد الإنفاق العام؟
- هل هناك عناصر ومتطلبات يجب توافرها لإنجاح عملية ترشيد النفقات العامة؟
- ما هي الإجراءات المتخذة من قبل السلطات الجزائرية لترشيد الإنفاق العام؟ وهل كانت كافية لذلك؟ أم أن هناك آليات يجب على الحكومة الجزائرية أخذها بعين الاعتبار لترشيد المال العام؟

فرضيات البحث :

من خلال التساؤلات السابقة تم وضع جملة من الفرضيات للإجابة عليها وهي:

- لا يمكن التحكم في الأسباب المؤدية إلى ظاهرة تزايد النفقات العامة؛
- يجب أن تخضع النفقة العامة إلى مبدأ أكبر منفعة بأقل نفقة؛
- يتعلق مفهوم ترشيد الإنفاق العام بالعمل على زيادة فعالية الإنفاق بالقدر الذي يحقق زيادة قدرة الاقتصاد على التمويل ومواجهة الإلتزامات الداخلية والخارجية؛
- لا يمكن الوصول إلى نتائج ملموسة في عملية ترشيد النفقات العامة ما لم تتوفر بيئة مناسبة يسودها مبادئ الحكم الرشيد، وتنتهج فيها أساليب ناجعة في مكافحة الفساد ومظاهر التبذير؛
- يجب مراجعة سياسة الميزانية وذلك بصياغتها على أساس الإنضباط بالأهداف؛
- تسعى الجزائر إلى إتباع جملة من الإصلاحات على مختلف المستويات وفي عدة مجالات سياسية وإدارية واقتصادية، كما تبذل جهود جبارة للقضاء على الفساد والوقاية منه (1)، والحفاظ على المال العام وإستغلاله بأكثر فعالية من أجل تحقيق الأهداف التنموية التي تطمح إليها؛
- يعتبر توفر عنصر الإرادة السياسية القوية بجانب كفاءة الأجهزة الحكومية والإدارية مع توفر نظام محاسبة ورقابة فعال من أهم العناصر الكفيلة بترشيد الإنفاق العام؛
- عدم حرص الدولة الجزائرية على إتباع مبدأ الأولوية في الإنفاق، وضمان الجودة والرفع من المردودية؛
- إشراك القطاع الخاص في عملية التنمية من خلال تشجيع عقود الشراكة يساهم في ترشيد الإنفاق العام.

1 -أنشئت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب قانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

أهمية موضوع البحث:

يعتبر موضوع آليات ترشيد النفقات العامة في الجزائر من أهم المواضيع التي تعنى بالبحث والنقاش، خاصة في ظل المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية. حيث تبين معظم الإحصائيات والتحليل أن الجزائر تعاني من عجز جسيم في ميزانيتها العامة نتيجة لإرتفاع الطلب الكلي على مقومات الحياة مقارنة مع تناقص مواردها المالية المرتبطة بالريع البترولي والغاز (1)، الذي تتحكم فيه عوامل خارجية لا يمكن التنبؤ بها. كما أن هشاشة الاقتصاد الجزائري وتدني مستوى الدخل القومي دفع بالجزائر إلى إتباع جملة من الإجراءات تتمثل في الإقتراض الداخلي وكذا الإصدار النقدي، دون الأخذ في الحسبان الآثار السلبية لهاته الإجراءات على المستوى الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، ولذلك تتعالى الأصوات المنادية بإتباع الآليات الكفيلة بترشيد النفقات العامة.

دوافع إختيار الموضوع:

تم إختيار هذا الموضوع لأسباب عديدة منها:

- يعد ترشيد النفقات العامة في الجزائر حديث الساعة نظرا لعدم قدرة الحكومة على مجابهة مخاطر تهاوي أسعار البترول في السوق الدولية، وبالتالي ضعف قدرتها التمويلية مقارنة مع تنامي الطلب الكلي على مقومات الحياة الأساسية؛
- محاولة تسليط الضوء على أهمية النفقة العامة بإعتبارها أداة من أهم أدوات السياسة المالية التي تملكها الحكومة من أجل الدفع بعجلة التنمية في مختلف المجالات؛
- العجز الجسيم والمتراكم في ميزانية الدولة الجزائرية والتي تعاني منه بإستمرار نظرا لهشاشة الاقتصاد الوطني؛
- الدعوة إلى تجسيد مبدأ الكفاءة والفعالية في الإنفاق الحكومي وتحسين إدارته حفاظا على المال العام؛

أهداف البحث:

- يكمن الهدف الأول من البحث في الإحاطة بمختلف جوانب عملية ترشيد النفقات العامة، وإبراز لعناصر ومتطلبات نجاح ترشيد الإنفاق العام في الجزائر؛

1 - يقصد بالريع البترولي والغاز إعتداد الدولة بشكل أساسي على مداخيل الخزينة العمومية من العملة الصعبة على مصديرين طبيعيين تتحكم فيهما عوامل خارجية لا يمكن التنبؤ بها.

- تسليط الضوء على العلاقة المترابطة بين مبادئ الحكم الراشد وعملية ترشيد الإنفاق العام؛
- إبراز لمختلف الآليات التي تعتمد عليها الدول المتقدمة لمعالجة العجز في ميزانياتها؛
- تبيان المنهج الذي يتعين على الجزائر أن تسير عليه من أجل التخلص من مشكل عجز الميزانية.

حدود الدراسة :

تركز هذه الدراسة على المقاربة التي تظهر مدى أهمية آليات ترشيد النفقات العامة وإرساء ضوابطها على أرض الواقع في حسن إدارة النفقات الحكومية وترشيدها.

الدراسات السابقة :

تناولت بعض الدراسات موضوع ترشيد الإنفاق العام وهي:

- دراسة للباحث بن عزة محمد تتمثل في رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية من جامعة تلمسان سنة 2015، تحت عنوان ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف، دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، حيث تطرق فيها الباحث إلى دراسة تقييميه لسياسة الإنفاق العام في الجزائر، ليتوصل إلى خلاصة مفادها أن ترشيد سياسة الإنفاق العام في الجزائر مرتبط بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف، والذي يعتبر خطوة مهمة نحو تخصيص أمثل للموارد في ظل شح مصادر التمويل، كما تطرق إلى إبراز معالم السياسة الإنفاقية النموذجية التي يتوجب على الدولة إتباعها من أجل تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية المرغوب فيها،

- دراسة للباحثة كردودي صبرينة تتمثل في رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية من جامعة محمد خيضر بسكرة سنة 2014، تحت عنوان ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموارد العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي. حيث تطرقت لمختلف آليات ترشيد الإنفاق العام في الاقتصاد الوضعي ومقارنتها مع تلك المعتمدة في الاقتصاد الإسلامي، مبرزة للأساليب والأدوات المالية الإسلامية ودورها في علاج عجز الميزانية العامة؛

- دراسة للباحث سعد أولاد العيد تتمثل في رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية من جامعة الجزائر 3، مقدمة سنة 2013، تحت عنوان ترشيد سياسة الإنفاق العام، دراسة لظاهرة عجز

الميزانية العامة للدولة، حيث ركز الباحث في كيفية ترشيد الإنفاق العام ووضعه في مكانته من خلال إستهداف الكفاءة والفعالية، وربط سياسة الإنفاق العام بمتغيرات السياسة الاقتصادية، حتى تساهم سياسة الإنفاق العام مع بقية السياسات (النقدية، التجارة الخارجية..) في تحقيق الأهداف الرئيسية للسياسة الاقتصادية.

-دراسة للباحث شعبان فرج تتمثل في رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية من جامعة الجزائر3، مقدمة سنة 2012، تحت عنوان الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، حيث يركز الباحث في دراسته على المقاربة التي تظهر مدى أهمية الحكم الراشد وإرساء مبادئه على أرض الواقع في حسن إدارة النفقات الحكومية وترشيدها؛

أما بخصوص هذه الدراسة، فقد اختلفت عن الدراسات السابقة في كونها تطرقت لمختلف آليات ترشيد النفقات العامة وعناصر ومتطلبات نجاح عملية الترشيد دون التركيز على جانب معين وإهمال جانب آخر عكس الدراسات السابقة.

منهجية البحث :

تم الإعتماد في هذه الدراسة على مجموعة من المناهج بما يتماشى مع طبيعة الموضوع، حيث تم الاعتماد على المنهج الوصفي فيما يتعلق بالفصل الأول وذلك لتوضيح مختلف الجوانب الفنية الخاصة بالنفقة العامة، إلى جانب إستخدام المنهج التحليلي بهدف تحليل مختلف الآليات المعتمدة لترشيد النفقات العامة. أما الفصل الثاني فقد تم الاعتماد على المنهج الإستقرائي لمعرفة مدى تجسيد الآليات من قبل الحكومة الجزائرية، كما إستخدمنا المنهج الإستنباطي لتوصل إلى العوامل المانعة من تجسيد آليات الرشادة للإنفاق العام في الاقتصاد الجزائري.

أقسام البحث :

قسمت هذه الدراسة إلى فصلين، حيث تم التطرق في الفصل الأول إلى مختلف المفاهيم الأساسية والجوانب الفنية المتعلقة بالنفقة العامة وسياسة ترشيدها، وذلك من خلال توضيح المفهوم ومختلف تقسيماتها العلمية والعملية. إلى جانب التعرف على قواعد وأسس النفقة العامة، ضوابطها ومحدداتها، دون نسيان تطور النفقة العامة وظاهرة تزايدها في المجتمع، ثم التطرق إلى أهم المفاهيم الأساسية المتعلقة بترشيد الإنفاق العام، وذكر دواعي ومبررات عملية الترشيد، ثم التركيز على مختلف الآليات المعتمدة لترشيد الإنفاق العام، وكذا أهم العناصر والمتطلبات التي يجب مراعاتها للإنجاح عملية ترشيد النفقات العامة.

أما الفصل الثاني فقد تم تخصيصه لدراسة سياسة الإنفاق العام في الجزائر وآليات ترشيده، وذلك من خلال التطرق إلى دراسة النفقات العامة في إطار الميزانية العامة للدولة، ومدى رشادة توظيف النفقات العامة في الاقتصاد الجزائري، كما تم التطرق لمختلف الآليات المعتمدة من قبل الحكومة الجزائرية من أجل ترشيد الإنفاق العام، ومدى نجاعة تلك الإجراءات في معالجة عجز الميزانية العامة.

الفصل الأول:

الجوانب الفنية للنقطة العامة

وسياسة ترشيدها

لم تحظ دراسة النفقات العامة بإهتمام علماء الاقتصاد التقليدي، فنادرا ما نجد في مؤلفاتهم فصلا مخصصا لدراسة النفقات العامة، وإذا وجد هذا الفصل فإن هدفه البحث في الأحكام القانونية للإنفاق العام، والطرق المقررة لمراقبة هذا الإنفاق دون التطرق لطبيعة النفقة العامة ومشتملاتها وأثارها، ويرجع السبب في ذلك إلى أن النفقات العامة كانت محدودة الأثر نتيجة لإقتصار وظيفة الدولة الحياضية على تسيير شؤون البوليس والقضاء والجيش، ولم يكن لها أثر واضح في الحياة الاقتصادية(1).

لم تتغير هذه النظرة إلى النفقات العامة إلا بعد حدوث أزمات اقتصادية متكررة مطلع القرن العشرين وعجز قوى السوق في إحداث التوازن، بإضافة إلى تطور الفكر الاقتصادي الذي أقر بضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لإستحالة حدوث التوازن دونها(2).

ازدادت أهمية دراسة نظرية الإنفاق العام في الآونة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية(3)، حيث ترجع أهمية النفقات العمومية إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة كافة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد وسعيًا وراء تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة لهم(4).

إذا كانت الدولة بعكس الأفراد تقوم بتحصيل ما يلزم من الإيرادات العامة لتغطية نفقاتها بناء على قاعدة (أولوية النفقات على الإيرادات)، فإن تعدد وظائف الدولة وتزايد حجم الإنفاق العام ومحدودية الموارد، جعل من الضروري الحفاظ على الموارد العامة من التبذير والإسراف، الأمر الذي أضحي معه ترشيد الإنفاق العمومي مطلبًا أساسيًا سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية التي هي أحوج ما تكون إليه لتحقيق الإقلاع المنشود والتنمية الشاملة(5).

1 - محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1962، ص 21.

2 - زكاري محمد، دراسة العلاقة بين النفقات العمومية والنمو الاقتصادي في الجزائر خلال فترة 1970-2012، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة بومرداس، 2014، ص 2، غير منشورة.

3 - طويرات وليد، سياسة الإنفاق العام وأثرها على التنمية الاقتصادية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة، 2015، ص 12، غير منشورة.

4 - محمد خالد المهائني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، 2013، ص 15، منشورة في الموقع الإلكتروني: http://www.ina.edu.sy/tbl_images/file000166.25.3.2014.pdf

تاريخ الإطلاع 20/09/2015.

5 - رشيد بن عياش، مرجع سابق.

في الجزائر أصبحت شعارات العقلنة والترشيد، في مجال تدبير الأموال العمومية يتردد على الألسن سواء من طرف الحكومات المتعاقبة، أو في قبة البرلمان، أو من طرف الأحزاب السياسية، خاصة مع تراجع مداخيل الدولة نتيجة لتراجع أسعار المحروقات في السوق الدولية.

تم تخصيص هذا الفصل من أجل التطرق لمختلف الجوانب الفنية للنفقات العامة ولعملية ترشيد الإنفاق العام، وذلك من خلال تقسيمه إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: الجوانب الفنية للنفقات العامة

المبحث الثاني: مدخل لترشيد النفقات العمومية

المبحث الثالث: ترشيد النفقات العامة في إطار الميزانية العامة

المبحث الرابع: الحكم الراشد وكفاءة إدارة المالية العامة وإصلاح القطاع العام بغرض ترشيد النفقات العامة

المبحث الخامس: الرقابة المالية كآلية لترشيد النفقات العمومية

المبحث الأول: الجوانب الفنية للنفقات العامة:

تكتسي دراسة النفقة العامة جانبا مهما وحيويا في الدراسات المالية، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة للدولة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام وإعتمادات مرصودة في الميزانيات العامة سعيا لتحقيق أقصى نفع جماعي ممكن(1).

المطلب الأول: ماهية النفقة العامة:

يتوضح نشاط الدولة في واقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية من خلال ما تنفذه من إنفاق عام، حيث ومن خلال دراسة هذا الإنفاق يمكن التعرف على طبيعة النشاط وأهميته، وتبدأ أولى الخطوات لبلوغ هذه الغاية بمحاولة بيان ماهية النفقة العامة من خلال التطرق إلى مفهومها وخصائصها.

على أن المقصود بالنفقة العامة للدولة لا يتحقق إلا بتبيان تقسيماتها وما يترتب عنها من آثار في الحياة العملية، ولذا فإن بحث تقسيمات النفقة العامة وأثارها في المطالب الموائية تعتبر دراسة مكتملة للتعريف بها(2).

الفرع الأول: مفهوم النفقة العامة:

لتحديد مفهوم النفقة العامة يتعين البدء بالمفهوم اللغوي ثم المفهوم الإصطلاحي:

أولاً- المفهوم اللغوي: النفقة مشتقة من كلمة نفق، وهي تدل على إنقطاع الشيء وذهابه، ومنه نفقة الدابة أي ماتت، ونفق البيع أي راج، وذلك أنه يمضي فلا يكسد ولا يقف، ونقول أنفق الرجل، أي ذهب ما عنده، ورجل منفاق أي كثير النفقة(3)، ومنه قول الله تعالى: "قل لو كنتم تملكون خزائن رحمة ربي إذا لأمسكنم خشية الإنفاق وكان الإنسان قتورا"(4)، أي لأمسكنم خشية نفاذها فتصبحوا فقراء.

ثانياً- المفهوم الإصطلاحي: النفقات العامة ما تستخدمه الدولة من النقود ثمنا لما تحتاجه من منتجات، سلع وخدمات من أجل تسيير المرافق العامة وثمرنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، ولمنح المساعدات والإعانات

1 - كماسي محمد الأمين، مرجع سابق، ص2.

2 - محمد حلمي مراد، مرجع سابق، ص 23.

3- باسم أحمد عامر، نظرية الإنفاق في ضوء القرآن الكريم، دار الفرائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص 25.

4 - سورة الإسراء أية 100.

المختلفة (اقتصادية، اجتماعية، ثقافية وغيرها) (1).

تُعرف النفقة العامة بأنها مبلغ من المال يخرج من خزينة الدولة بواسطة إدارتها، مؤسساتها، هيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجات عامة (2).

النفقة العامة مبالغ نقدية أُقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية (3).

كما تُعرف بأنها كم قابل للتقويم النقدي يعبر عن حجم التدخل الحكومي والتكفل بالأعباء العمومية سواء من قبل الحكومة المركزية أو حكومة الولايات (4).

- التعريف القانوني: لم يرد في التشريع الجزائري تعريف للنفقات العامة عدا تلك الإشارات التي تناولها في إطار الميزانية العامة للدولة أو ما تعلق بإعتمادها، وهذا ما ورد على وجه الخصوص في المادة 06 من قانون 84-17 (5) التي تنص: "تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"، كما نصت المادة 23 من نفس القانون و في الفصل الثالث المعنون بالنفقات العامة بقولها: "تشتمل الأعباء الدائمة للدولة على ما يلي: نفقات التسيير، نفقات الاستثمار، القرض والتسيقات" (6).

الفرع الثاني: عناصر النفقة العامة (أركانها):

يمكن من التعاريف السابقة استنتاج ثلاثة عناصر أساسية للنفقة العامة وهي:

1 - **النفقة العامة مبلغ نقدي:** لكي تحصل الدولة على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها يجب عليها إنفاق مبالغ نقدية، وبالتالي فإن كل ما تنفقه الدولة سواء من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة، أو شراء السلع الرأسمالية

1 - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2009، ص 25.

2- طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر و التوزيع عمان، الطبعة الأولى 2009، ص 12.

3- علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص 89.

4 - عبد المجيد قدي، مدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، طبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 179.

5 - قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07-07-1984 يتعلق بقوانين المالية للجزائر، عدد 28.

6 - بن داود براهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2003، ص 31، غير منشورة.

اللازمة لعملية الإنتاج، أو منح الإعانات أو المساعدات بمختلف أنواعها، يتعين أن يتخذ الصفة النقدية لكي يعد من قبيل النفقات العامة(1).

لا تعتبر من قبيل النفقات العامة تلك الوسائل غير النقدية التي تتخذها الدولة أو إحدى هيئاتها من أجل الحصول على ما تحتاجه، أو المساعدات العينية التي تمنحها(2).

استنادا إلى ذلك فإن الوسائل غير النقدية التي تتبعها الدولة للحصول على متطلباتها كأن تلجأ إلى الاستيلاء الجبري على الأموال و سلع الخواص دون تعويض، أو إلزام الأفراد بالقيام بأعمال دون أن تدفع لهم الأجر، وما يطلق عليه بالسخرة، أو بدفعها مقابل محدود بجانب منحها بعض المزايا العينية مثل إتاحة السكن المجاني لبعض موظفيها في بعض المباني التابعة لها لا تدخل في إطار النفقات العامة(3).

يعد الإنفاق النقدي أفضل من أية صورة أخرى للإنفاق للأسباب التالية:

- انتقال الاقتصاد من مرحلة اقتصاد المقايضة إلى مرحلة الاقتصاد النقدي مما استوجب أن يكون التعامل بالنقود؛
- يحتاج الإنفاق العام من أجل ضمان تنفيذه وتوجيهه نحو الأهداف التي خصص لها إلى أنواع مختلفة من الرقابة البرلمانية والإدارية، وهذه الرقابة يسهل إجراؤها إذا كان الإنفاق العام في شكل نقدي؛
- يثير الإنفاق العام العيني الكثير من المشاكل منها كيفية تقديره، التهاون وعدم الدقة من قبل السلطات الحكومية وإفساح المجال لهذه السلطات لمحابة بعض الأفراد على حساب البعض الآخر؛
- يؤدي الأخذ بالإنفاق العام العيني للإخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة، ذلك أن الدولة بفرض أنها حققت المساواة بين الأفراد في جباية الضرائب فإنها لا تلبث أن تحابي بعضهم بمنحهم مزايا عينية مما يؤدي إلى تخفيض عبئ الضرائب عنهم(4).

2- **النفقة العامة تصدر عن شخص عام:** العنصر الثاني من الأركان المحددة للنفقة العامة هو

1- أحمد جامع، علم المالية العامة، ج 1، دار النهضة العربية، 1970، ص28.

2 - محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، عنابة، 2003، ص35.

3- بن نوار بومدين، النفقات العامة على التعليم، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2011، ص 15- 16، غير منشورة.

4- مقراني حميد، أثر الإنفاق الحكومي على معدلي البطالة والتضخم في الجزائر (1988-2012)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة بومرداس، 2015، ص 4، غير منشورة.

صدرها من الذمة المالية للدولة أي شخص معنوي عام (يخضع للقانون العام)، سواء كان هيئات عامة قومية أو محلية أو مؤسسات عامة(1).

لا تعد نفقة عامة التي يصرفها الأفراد أو الهيئات أو المؤسسات الخاصة (الخاضعة للقانون الخاص) حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق منفعة عامة، كأن يقوم شخص أو مؤسسة خاصة بتقديم خدمة ذات منفعة عامة، مثل توفير الكهرباء والماء الصالح للشرب أو شق الطرقات(مثل المؤسسات الخيرية)، فبالرغم من كون الهدف هو تحقيق نفع عام إلا أن الإنفاق صدر من شخص خاص والأموال خرجت من الذمة المالية لشخص خاص، وبالتالي لا يعد إنفاق عاما(2).

قد إستند الفكر المالي في تحديد طبيعة هذا الإنفاق معيارين إحداهما قانوني والآخر وظيفي.

المعيار القانوني: طبقا لهذا المعيار، تتحدد طبيعة النفقات على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق وبناء على هذا تعتبر النفقات عامة إذا صدرت عن شخص معنوي عام، وتعتبر خاصة إذا قام بها الأفراد والمؤسسات الخاصة، أي أن هذا المعيار يستند إلى إختلاف طبيعة نشاط أشخاص القانون العام عن طبيعة نشاط القانون الخاص، هذا بالإضافة إلى أن نشاط القانون العام يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ويعتمد على السلطات الآمرة، في حين يهدف نشاط أشخاص القانون الخاص إلى تحقيق المصلحة الخاصة معتمدا في ذلك على التعاقد(3).

المعيار الوظيفي: يستند هذا المعيار أساسا على الطبيعة الوظيفية و الاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق و ليس على الطبيعة القانونية للشخص القائم به، و بناءا على ذلك تعتبر النفقة عامة إذا قامت بها الدولة بموجب سلطتها الآمرة و سيادتها، أما النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة فإنها تعتبر نفقات خاصة، فمثلا إذا قام شخص ببناء مدرسة وتبرع بها إلى الدولة فلا تعتبر نفقة عامة رغم أن الهدف منها تحقيق منفعة عامة لأنها صدرت من شخص خاص، لكن هناك استثناء بالنسبة لهذه القاعدة، فهناك نفقات تصدر عن أشخاص خواص مفضيين من قبل الدولة في استخدام سلطتها، وهنا تعتبر هذه النفقة عامة(4).

3 - الغرض من النفقة العامة تحقيق النفع العام: تهدف النفقة العامة إلى إشباع الحاجات

1- المرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 2002، ص 319.

2 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 14.

3- درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر 1999-2004، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005، ص 162، غير منشورة.

4 - تاتي محمد، أثر سياسة الإنفاق العام على الاستثمار الخاص، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2010، ص 4، غير منشورة.

العامة وتحقيق النفع العام، أي لا تعد نفقات عامة تلك التي لا تشبع حاجات عامة، ولا تحقق نفعاً عاماً للأفراد، ويمكن تبرير ذلك في أنه لما كان الأفراد متساوون في تحمل الأعباء العامة (الضرائب) فإنهم يتساوون في الإنتفاع بالنفقات العامة للدولة في جميع الوجوه(1).

يتسع مفهوم النفع العام ليشمل تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، فالإنفاق العام قد يكون بهدف تقليل الفجوة في توزيع الدخل بين الأغنياء والفقراء من خلال تقديم بعض الإعانات النقدية للفقراء مثل إعانات الغذاء والخدمات الصحية والتعليمية... الخ، كما قد يهدف إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي مثل الحد من البطالة، محاربة التضخم، تحقيق تنمية إقليمية متوازن بين أقاليم الدولة، فجميع هذه الأهداف و أخرى والتي يتقرر في نطاقها الإنفاق العام يتم بها تحقيق منفعة عامة لأفراد المجتمع، وإذا إنتقلت المنفعة العامة من أشخاص القانون العام فإن إنفاقهم لا يعد إنفاقاً عاماً(2).

فإذا إستخدمت الدولة بعض المبالغ النقدية من ذمتها لتحقيق مصالح خاصة ذاتية، فلا يمكن إعتبارها نفقة عامة، وإنما تعتبر الدولة في هذه الحالة أنها أساءت إستعمال مالية الدولة وإنحرفت عن أهدافها، وإتصاف الحاجة بصفة العمومية مسألة سياسية أكثر منها مالية، وتعتبر السلطة التشريعية الممثلة لغالبية الشعب هي صاحبة الكلمة الأخيرة في هذا الشأن بما تملك من سلطة الإذن بالاعتماد المطلوب لتلك النفقة أو رفضه(3).

على أنه كثيراً ما يحدث أن يقرر البرلمان إستعمال أموال عامة في أغراض غير عامة، فيمنح مثلاً بعض الصناعات إعانات خدمة لأصحابها وليس تحقيقاً لأغراض اقتصادية، أو يقرر صرف بعض الأموال في أغراض سياسية، لذلك تحتاط دساتير بعض الدول لتلافي مثل هذه الحالات، فتنص من نصوص تحرم على الهيئة النيابية الإنفاق على أوجه معينة كصرف إعانات لجمعيات أو أحزاب سياسية، أو تشترط الحصول على أغلبية خاصة لإقرار بعض أنواع من النفقات(4).

الفرع الثالث: ضوابط النفقة العامة:

يقصد بضوابط النفقة العامة القواعد التي يتم الإستناد إليها في إقرارها، والتي تحدد

1- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، 1990، ص 19.

2- بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 16.

3 - محمد حلمي مراد، مرجع سابق، ص 25.

4 - محمود رياض عطية، أسباب إزدياد النفقات العامة في مصر، مطبعة دار نشر الثقافة، الاسكندرية، 1948، ص 43.

النوع والحجم الأمثل من النفقات العامة بشكل يدعم ويزيد من مشروعيتها اقتصاديا واجتماعيا، وتتمثل هذه الضوابط في:

1 - ضابط المنفعة العامة: إذا كانت النفقة العامة تهدف إلى إشباع حاجة عامة، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة ، فإنها لا يمكن أن تكون مبررة إلا بمقدار ما تحققه من نفع للمجتمع، وهذا ما يقتضي عدم صرفها لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو المجموعات أو فئات المجتمع دون البعض الأخر، لأسباب سياسية أو اجتماعية كانت(1).

فكرة المنفعة العامة وتحديدها تنطوي على صعوبات كثيرة، بإعتبار أن النفقات لها آثار عديدة اقتصادية واجتماعية، ظاهرة ومخفية، حاضرة ومستقبلية، وفي هذا الصدد نورد اتجاهين رئيسيين حول تحديد وقياس المنفعة العامة(2):

أولاً: الاتجاه الشخصي: يرى أنصار هذا الاتجاه أن قياس المنفعة في الإنفاق يتم من خلال المقارنة ما بين الناتج الاجتماعي على الإنفاق العام والناتج المتولد عن ترك هذا الإنفاق بيد الأفراد، ويأخذ عليه صعوبة تطبيقه واقعياً.

ثانياً: الاتجاه الموضوعي: يرى أنصاره أن المنفعة في الإنفاق العام تقاس من خلال ما تحققه من معدلات النمو الاقتصادي والزيادة المحققة في الدخل القومي، إذ أنه إذا كان هناك زيادة في الدخل القومي مرافقة للزيادة في النفقات العامة فيمكن القول أنها نفقات نافعة، ورغم سهولة تطبيق هذا المعيار إلا أنه يهتم فقط بالمنفعة من جانبها الاقتصادي وعدم الأخذ بعين الاعتبار جانبها الاجتماعي.

مع عدم وجود معيار محدد وقاطع لقياس المنفعة في الإنفاق العام فقد تم الإتفاق على مؤشرات لمظاهر عامة في المجتمع تعكس مقدار المنفعة في الإنفاق العام وهي(3):

- مستوى تفاوت في توزيع دخول الأفراد؛
- المستوى الصحي ومتوسط أعمار السكان؛
- عدد الوحدات السكانية المخصصة للمواطنين؛

1 - رشيد بن عياش، مرجع سابق.

2 - نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، الأردن، 2005، ص 40.

3 - عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، مصر، 996، ص 85.

- مستوى الخدمات الاجتماعية المقدمة للمواطنين.

2 - ضابط الاقتصاد في النفقات العامة: وهي قاعدة قديمة تنص على وجوب الاقتصاد في الإنفاق العام وعدم التبذير، ولا يقصد بالاقتصاد في النفقة التقدير في الإنفاق ولكن يقصد به إنفاق ما يلزم إنفاقه مهما بلغ مقداره على المسائل الجوهرية، وضرورة الابتعاد عن الإنفاق على ما هو خلاف ذلك(1).

يكون الاقتصاد في النفقات العامة بالالتزام بالمبادئ التالية(2):

1 - تحديد حجم أمثل للنفقات العامة، إذ أن وجود سلطة إقرار النفقة العامة بيد الدولة لا يعني تماديها في رفع من حجمها، وإنما يكون بالاستناد لحجم أمثل يسمح بتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة للمجتمع بما هو مخصص لها من موارد مالية؛

2- إعداد دراسات الجدوى للمشروعات بحيث تتضمن دراسة الجدوى لأي مشروع على عديد العناصر منها: التكاليف الاستثمارية، الدراسة التسويقية، خطة التمويل المقترحة، ربحية المشروع، الآثار المحتملة للمشروع على البيئة والاقتصاد والمجتمع، فرص العمالة التي يخلقها المشروع، وتعتبر دراسات الجدوى من أهم الوسائل الممكنة لتطبيق الرشادة لتسيير النفقات العامة خاصة في ظل النفقات الاستثمارية كونها تتمثل في مشاريع عامة يسهل من خلالها تحديد الاحتياجات والتكاليف من جهة، والأرباح و المزايا الناتجة عنها من جهة أخرى.

3 - ضابط الترخيص والتقنين(3): الترخيص هو ما يميز النفقة العامة عن النفقة الخاصة، ويعني ذلك أن أي مبلغ من الأموال لا يصرف إلا إذا سبقت موافقة الجهة المختصة بالتشريع، أما تقنين النشاط الإنفاقي للدولة فالمقصود به أن يتم تنفيذ النفقات العامة وفقا للإجراءات التي حددتها الميزانية وقوانين المالية، ويعد الضامن لتحقيق المنفعة والاقتصاد في النفقة، ويتمثل في درجة إحترام المنفذين لقواعد الإجراءات القانونية التي تتطلبها النصوص التشريعية عند تنفيذ النفقة العامة من خلال أساليب الرقابة بشتى صورها، وتحدد القوانين التي تنظم النشاط المالي للدولة أساليب صرف النفقات وإجراءاتها، حيث تعين السلطة المخولة بالإذن وتوضح مراحل عملية صرفها وهو ما يضمن أن النفقة العامة قد تم صرفها في مكانها بما يضمن تحقيق النفع

1- علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 95.

2- بودخدخ كريم، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي، دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة دالي براهيم، 201، ص 44، غير منشورة.

1 - شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2012، ص 79، غير منشورة.

العام المستهدف.

4 - ضابط المرونة(2): وهو من الضوابط التي بدأت تشغل حيزا كبيرا في مجال النفقات العامة خاصة مع بروز الأزمات بمختلف أشكالها سواء الاقتصادية أو الاجتماعية وحتى السياسية، بحكم أن لها تأثيرا مباشرا وغير مباشر على حجم النفقات العامة، وهو ما يستلزم تمتع هذه الأخيرة بالمرونة الكافية للاستجابة مع هذه المتغيرات.

لكن مرونة النفقات العامة تكون من إطارها الإيجابي وليس السلبي، إضافة إلى كونها خاضعة إلى ضوابط أخرى متكاملة في ما بينها، فالعمل وفق مبدأ المرونة يقتضي الالتزام بما هو محدد من النفقات العامة وبالأوجه المحددة لها، فمرونة النفقات العامة لا تكون في حجمها وإنما أيضا في الأوجه الموجهة لها، والتي قد يحصل تعارض فيها في وقت أزمة أو ما شابه ذلك، عندها يأخذ بمبدأ الأولوية في تحقيق الأهداف والذي يستلزم تمتع النفقات العامة بالمرونة الكافية، أي مرونة الموارد المالية وقدرتها على الانتقال من قطاع لآخر.

5 - ضابط العدالة: وتكون العدالة في النفقات العامة بما يتصل بتحقيقها في توزيع العبء على من يتحملها، حيث تحقق العدالة في توزيع الأعباء التي يتم تحصيلها لتمويل هذه النفقات العامة، وذلك بالشكل الذي يستند إلى القدرة على الدفع لكل فرد مكلف، وكذلك تحقق العدالة في توزيع الخدمات والمنافع العامة بحيث لا توجه لفائدة فئات دون غيرها، ولكن في إطار توجيه هذه النفقات لخدمة كل فئات المجتمع مع التركيز على الفئات الاجتماعية الأقل دخلا بدرجة أكبر، وبالشكل الذي يرفع معه دخول هذه الفئات من خلال الإعانات المقدمة لهم، أو من خلال الخدمات التي تساهم في الرفع من دخولهم الحقيقية، أو من خلال الإنفاق على الخدمات التي تساهم في تطوير قدراتهم التعليمية والصحية، ومن ثم التأثير على إنتاجيتهم في الاقتصاد مما يسمح بتحقيق عدالة أكبر في توزيع الدخل وتقليل التفاوت والطبقية في المجتمع(2).

في الأخير يشار إلى أن ضمان إحترام الضوابط السابقة الذكر، خاصة ضابطي المنفعة والاقتصاد في النفقة العامة، يستوجب أن يتوافر لدى الدولة رقابة مالية حازمة تمكنها من إحكام الرقابة على تنفيذ النفقات العامة.

الفرع الرابع: محددات النفقة العامة:

تمثل النفقات العامة مبالغ من الناتج المحلي الخام تقتطعها الدولة لتقوم بإنفاقها لإشباع

1 - بودخدخ كريم، مرجع سابق، ص 46.

2 - طويرات وليد، مرجع سابق، ص 68.

الحاجات العامة، ومثلما أن الأمر مطروح بخصوص المدى الذي يمكن الوصول إليه في اقتطاع الضرائب، نجد نفس السؤال بخصوص المدى الذي يمكن بلوغه بخصوص الإنفاق العام، وهناك من يعتقد أن نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي الخام يجب أن تتراوح بين 5- 25 بالمئة، إلا أن مثل هذا الرأي لا يمكن إثباته بالقواعد التحليلية ولا بالاختبارات الميدانية، ذلك أن حجم الإنفاق العام يتوقف على مجموعة من العوامل التي لا تبقى ثابتة بالنسبة للدولة الواحدة، وتختلف من دولة إلى أخرى، وأهم هذه العوامل (الخلفية المذهبية للنظام الاقتصادي، المقدر المالية، مستوى النشاط الاقتصادي)(1).

أولاً - الخلفية المذهبية للنظام الاقتصادي:

تعتبر العوامل المذهبية من العوامل التي لها دور كبير في إعطاء صورة العمومية للحاجات وماله علاقة بإختصاص الدولة، فكلما زاد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية زاد حجم إنفاقها العام، فبتغيير الفلسفة الاقتصادية للدولة يتغير حجم الإنفاق جراء تغيير هذه الفلسفة، لذلك لبد من الإشارة إلى حجم الإنفاق في ظل الدولة الحارسة وفي ظل الدولة المتدخلة والمنتجة(2).

ففي ظل الدولة الحارسة تركز إهتمام الاقتصاديين التقليديين أمثال: (أدم سميث، دافيد ريكاردو) على تحديد المبلغ الواجب إنفاقه وكيفية توزيعه بين وظائف الدولة الأساسية، وكانوا يرون تحديد حجم الإنفاق العام بأقل مبلغ ممكن حتى يتم بذلك تخفيف العبء المالي على أفراد المجتمع، وعلى الدولة أن تحافظ على وجود أكبر قدر ممكن من الموارد الاقتصادية بين أفراد المجتمع، حيث أنهم أكفاً من الحكومة في إستخدام مواردهم، ويتضح مما سبق أن النفقات العامة في ظل الدولة الحارسة كانت تقتصر على تمويل الوظائف التقليدية للدولة دون أن يكون لها تأثير في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وقد ترتب على ضوء هذا الدور للدولة النتيجتين التاليين(3):

- قلة أنواع النفقات العامة نتيجة لتحديد الوظائف التي تستطيع الدولة أن تقوم بها،
- إنخفاض حجم النفقات العامة، لأنها نفقات إستهلاكية يجب أن تخفض إلى أدنى الحدود.

أما في ما يتعلق بالدولة المتدخلة فهي تؤمن بضرورة إستعمال السياسات الضرورية من أجل الوصول على التشغيل الكامل والإستقرار والتوازن الاقتصادي، ومنه يزداد التخصيص

1 - مقراني حميد، مرجع سابق، ص 13.

2- عادل أحمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1983، ص 184.

3 - مقراني حميد، مرجع سابق، ص 13.

المالي للنفقات العامة، فتنوعت النفقات العامة وأصبحت لا تقتصر على نفقات الدفاع الخارجي والأمن والعدالة، بل تعدت إلى النفقات ذات الطابع الاجتماعي بمختلف أنواعها، ومن جهة أخرى ظهرت الكثير من النفقات ذات الطابع الاقتصادي نتيجة الأنشطة الاقتصادية التي تقوم بها الدولة سواء في القطاع الزراعي أو الصناعي أو في جانب الخدمات، كل هذه التغييرات أدت إلى إرتفاع حجم الإنفاق العام(1).

في ظل الدولة المنتجة حيث تقوم الدولة بمعظم الأنشطة الاقتصادية، وتملك أدوات الإنتاج، بالإضافة إلى قيامها بدورها التقليدي، فإن حجم النفقات العامة يزيد بشكل كبير وترتفع نسبتها إلى الحد الذي تكاد تتطابق فيه مع الدخل الوطني ذاته، حيث تنتوع هذه النفقات بقدر إحتياجات الأفراد، بالإضافة إلى حاجات الدولة ذاتها، وكانت هذه الفكرة مهيمنة لدى الدول المنتجة ذات النمط الاشتراكي قبل انهياره(2).

ثانيا- تقلبات مستوى النشاط الاقتصادي وحركة الدورة الاقتصادية:

يتعرض الاقتصاد الوطني إلى تقلبات مستمرة ومتواصلة وذلك ما يسمى بالدورة الاقتصادية، وهذه الأخيرة تخضع لنوبات متعاقبة من مستوى النشاط الاقتصادي يختلف الاقتصاديون في تحديد مدتها الزمنية وأسباب حدوثها، إذ توجد علاقة عكسية في الغالب بين مستوى النشاط الاقتصادي و وبين ما يعرف بحساسية النفقات العامة، إذ أنه تختلف تبعاً لتقلبات النشاط الاقتصادي وحركة الدورة الاقتصادية، كما يعتبر عامل التحضر والتمدن في المجتمع مضافاً إليه نصيب الفرد من الدخل القومي عاملاً رئيسياً في تحديد حجم النفقات العامة، بإعتبار أنهما يعبران عن المستوى المحقق من النشاط الاقتصادي، ويعكسان تطورات جديدة سواء من الجوانب الاقتصادية أو الاجتماعية تستدعي إعادة النظر في النفقات العامة كما وحتى نوعاً(3).

ثالثاً - المقدرّة الماليّة للدولة:

إن للدولة سلطة في الحصول على الإيرادات من الضرائب والرسوم وأملاك الدولة والقروض الداخلية والخارجية، إلا أن هذه السلطة مقيدة، أي أن هناك مقدرّة مالية قومية محددة، وأن

1 - مقراني حميد، مرجع سابق ، ص 13.

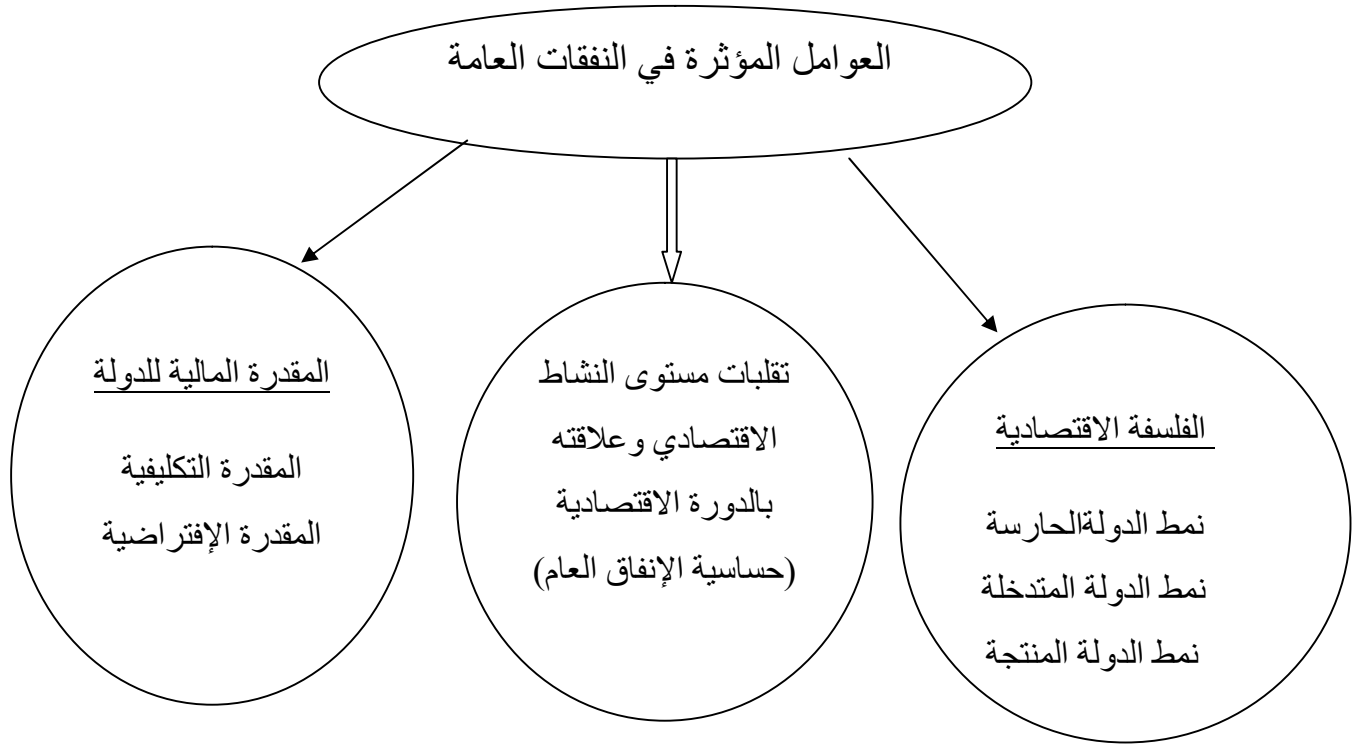
2- لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر تونس، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2014، ص 53، غير منشورة.

3 - محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2005، ص 101.

3 - بوددخ كريم، مرجع سابق، ص 49.

المقدرة المالية القومية يمكن أن تقسم إلى المقدرة التكاليفية والمقدرة الإقراضية القومية، فالمقدرة التكاليفية القومية تقاس بقدرة المجتمع على تحمل العبء الضريبي الأمثل، وهو أقصى مقدار من الضرائب يمكن للدولة أن تقوم بجبايته دون أن تلحق أي ضرر بالمستوى المعيشي لأفراد المجتمع وبالطاقة الإنتاجية، أما المقدرة القومية الإقراضية فتتمثل بمقدرة المجتمع على إدخار جزء من دخله يمكن أن يعد للإقراض العام، وهذا الجزء يتوقف على حجم الادخار القومي ككل وعلى نمط توزيع الدخل وعلى التنافس بين القطاع الخاص والدولة في الحصول على القروض، فكلما زاد حجم الإدخار القومي وابتعد توزيع الدخل عن المساواة، وضعت منافسة القطاع الخاص للقطاع العام في الحصول على القروض، كلما زادت المقدرة الإقراضية القومية والعكس بالعكس، مما سبق يتضح أن محدودية المقدرة المالية القومية تقود إلى محدودية الإيرادات العامة من الضرائب والقروض، وهذه تشكل قيوداً على التوسع في الإنفاق العام، وعليه يمكن القول بأن حجم النفقات العامة يعتمد إلى حد بعيد على المقدرة المالية القومية (1).

الشكل البياني رقم 1(2):



1 - علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، مرجع سابق، ص 120 - 121.

2 - نواز عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سابق، ص 43.

المطلب الثاني: تطور النفقة العامة في الفكر الاقتصادي:

بعد التعرف على أهم المفاهيم المتعلقة بالنفقات العمومية، سيتم إستعراض تطور هاته الأخيرة عبر أهم مذاهب الفكر الاقتصادي، تبعا لتطور المفهوم السياسي والاجتماعي للدولة وقد تدخلها في الحياة الاقتصادية، إذ إنتقلت من الدولة الحارسة خلال القرنين الثامن والتاسع عشر إلى الدولة المتدخلة والمنتجة مع مطلع القرن العشرين، مراعين نظرة كل مدرسة اقتصادية إلى تأثير النفقة العامة بإعتبارها وسيلة تدخل اقتصادي من طرف الدولة(1).

الفرع الأول: النفقة العامة في الفكر الكلاسيكي:

لقد تميز الفكر الكلاسيكي بإعطاء دور ضيق للدولة، حيث تم حصره في أقل الحدود والمتمثلة في المهام التقليدية لها (حماية المجتمع، تحقيق العدالة)، دون التأثير على حرية النشاط الاقتصادي(2).

في ظل هذا الفكر الاقتصادي لم يُعط أي أهمية لدراسة طبيعة وتوزيع محددات الإنفاق العام بين مختلف القطاعات الاقتصادية، ويعتبر آدم سميث من أهم مفكري المدرسة الكلاسيكية، حيث دعى إلى عدم تدخل الدول، والإعتماد على آلية السوق في إعادة التوازن، وكانت نظرتة للإنفاق العام بأنه غير منتج من حيث خلق الثروة(3).

قد أثرت هذه الآراء على الإقتصاديين الذين جاءوا من بعده أمثال ديفيد ريكاردو، الذي كان موافقا لآدم سميث بأن الإنفاق العام يقتصر على الدفاع والعدالة والأشغال العامة، وأنه لا يرفع من النمو الاقتصادي.

يرى (Jean-Baptiste-Say) أن الإنفاق العام لا يختلف من حيث المبدأ عن الاستهلاك الخاص، ففي كلتا الحالتين هناك ضياع للثروة، ودعا إلى تقييد الإنفاق العام وإعتباره عملا ضروريا لتوفير رأس المال وإستخدامه في الصناعة والتجارة، ولعل عبارته الشهيرة (إن أفضل النفقات أقلها حجما، وأن أقل الضرائب أحسنها) خير ما يعبر عن وجهة رأي المدرسة الكلاسيكية إتجاه النفقة العامة(4).

1 - زكاري محمد، مرجع سابق، ص 10.

2 - المرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 2002، ص 291.

3 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص2.

4 - الصديق نصر الشائبي، الإنفاق العام ودور الدولة في الماضي والحاضر، مقال منشور في الموقع التالي:

www.ceolibya.com/inc/print.php?id=3135، تاريخ الإطلاع: 12-10-2015.

على ضوء ما تقدم فإن أهم خصائص الفكر الكلاسيكي حول مفهوم النفقة العامة يمكن تلخيصه في النقاط التالية(1):

- 1- تقييد حجم الإنفاق العام، أي أن يكون في أضيق الحدود ومقتصرا على الوظائف الأساسية للدولة بما يتماشى مع مفهوم الدولة الحارسة؛
- 2- حياد النفقة العامة بمعنى عدم وجود أي تأثير لها في المجال الاقتصادي، لإعتقادهم بأن تدخل الدولة يؤدي إلى إختلال التوازن العام؛
- 3- الإهتمام بالتوازن المحاسبي للميزانية العام (تساوي جانب الإيرادات مع جانب النفقات)، أي عدم قبول أي عجز ولا يسمح بتكوين فائض، وبالتالي أكد الفكر الكلاسيكي على ضرورة توازن الميزانية أنه المبدأ الواجب تحقيقه دون اللجوء إلى الإصدار النقدي أو الإقتراض، لان النفقات العامة موجهة أساسا للاستهلاك.

الفرع الثاني: النفقة العامة في الفكر الكينزي:

مع تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للدولة، برزت أفكار النظرية الكنزوية للاقتصادي الإنجليزي كينز خلال الثلاثينات من القرن الماضي، ولقد جاءت أفكار كينز معاكسة تماما لأفكار المدرسة الكلاسيكية، حيث قامت نظرية كينز على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وإلغاء مفهوم الدولة الحارسة، وبالتالي غيرت النظرة إلى النفقات العامة تغييرا جذريا فقد تزايد الإهتمام بها ليس من ناحية الحجم فقط، وإنما من حيث مكوناتها وأهدافها ومعايير تحديدها ونوعيتها بما يؤدي إلى تحسين مستوى الرفاهية في المجتمع(2).

من هنا يبرز مدى تأثير هذا تحول في الفكر الاقتصادي بالنسبة لدور الدولة في الاقتصاد على مفهوم النفقة العامة كما يلي(3):

- 1 - تنوع النفقات العامة بتنوع الحاجات العامة وتطورها مقارنة بما كانت عليه في الفكر التقليدي، إذ أنه مع إزدياد وظائف الدولة وتطورها من الوظائف التقليدية إلى مسؤوليتها في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي من خلال القيام ببعض المشاريع العامة وإعادة التعمير وإعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع، زاد من المجالات التي تشملها النفقة العامة؛
- 2 - إزدياد حجم النفقات العامة وإرتفاع نسبتها إلى الدخل القومي، بحكم تزايد الحاجات العامة

1 - درواسي مسعود، مرجع سابق، ص 38.

2- بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 4.

3 - بودخدخ كريم، مرجع سابق، ص 16.

والإنتقال من مبدأ الحياد المالي إلى المالية الوظيفية أين يكون هناك أولوية للنفقات على الإيرادات، وعدم وجود مانع من العجز المالي ما دم أنه يساهم في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي؛

3 - تحوّل النفقة العامة من نفقة حيادية إلى نفقة مؤثرة على النشاط الاقتصادي والاجتماعي، إذ أصبحت وسيلة بيد الدولة للخروج من الأزمات الاقتصادية بإعتبارها حسب ما جاء به كينز تؤدي إلى رفع الطلب الكلي الفعال وبالتالي زيادة الإنتاج والعمالة ومستوى الدخل القومي(1).

مما سبق يتضح أن زيادة أهمية دور الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي، زاد من أهمية المالية العامة وبالأخص من خلال النفقات العامة التي إعتبرها الكنزيون المحرك الأساسي لعجلة التنمية والاقتصاد.

الفرع الثالث: النفقة العامة في الفكر الاشتراكي:

حسب الفكر الاشتراكي نجد أن الدولة لم يعد دورها مقتصر على مجرد التدخل للحفاظ على التوازن في السوق وإيجاد الحلول لمختلف الأزمات الاقتصادية، بل أصبح دورها التدخل بصفة ثابتة مستقرة في الحياة الاقتصادية، وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، لدى نجد أن النفقات العامة تزداد أهميتها في الاقتصاد الاشتراكي بشكل كبير كونها تمس الجانب الاقتصادي، بحكم أن الدولة تحل محل قوى السوق فيما يخص عمليات الاستثمار والإنتاج، وكذلك تمس الجانب الاجتماعي أيضا الذي لا تقل أهميته عن الجانب الاقتصادي، وهذا ما يعكس الأهمية والحجم الكبير للنفقات العامة في الدول الاشتراكية(2).

يمكننا إبراز نظرة الاشتراكية للنفقة العامة فيما يلي(3):

- إزدياد حجم النفقات العامة وتطور مفهومها وطبيعتها دورها وكذا تعدد أنواعها، بإعتبارها الشكل الرئيسي الذي يعكس إدارة وتوجيه الدولة للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية؛
- تولي الدولة مسؤولية الإنفاق على توفير مختلف السلع والخدمات العامة من خلال أداء القطاع العام المسيطر على الاقتصاد الوطني، الذي بدوره يعمل على تحقيق مدخرات عامة تتحول إلى إنفاق إستثماري يقود إلى نمو الناتج القومي؛

1 - بودخدخ كريم، مرجع سابق، ص 16.

2 - محمد السعيد بن غنيمه، أثر سياسات الإنفاق العام على قطاع التعليم العالي في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015، ص 52، غير منشورة.

3 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 9.

- تهدف النفقة العامة إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية بالإضافة إلى الأهداف الاجتماعية من تخصيص وتوزيع الموارد وبهدف تحقيق المصلحة العامة؛
- كبر حجم النفقات الاستثمارية وضخامتها وتوظيفها في شكل مخططات تنموية شاملة لكل مناحي الحياة وتهتم بالنواحي الاقتصادية والاجتماعية معا.

من ناحية أخرى ينتقد بعض الاقتصاديين النظام الاشتراكي بأنه لم يفلح في مواجهة التطورات الاقتصادية، وأصبح يضعف أمام التحديات العالمية من خلال عدم إعطاء فرص للقطاع الخاص، وأصبح القطاع العام يتحمل كل هموم الاقتصاد، وهذا ما كان وراء فشله وانهيائه(1).

الفرع الرابع: النفقة العامة في الاقتصاد الإسلامي:

إن للفكر الإسلامي موقفا متباينا من موقف كل من الفكر المالي التقليدي والحديث من حيث نظرتيه لطبيعة النفقة العامة، فهو يعمق ويوسع من الدور الوظيفي للنفقة العامة، ولا يعتبرها أداة تحكيم وإستهلاك للثروة والقيم، ولا يحصر دورها في ناحية الحيادية فقط، بل يتبنى لها دورا واسعا في عملية توزيع الثروة وفي التأثير في مجريات الأمور الاقتصادية والاجتماعية، بل هي أداة للعمران والتقدم(2).

وعليه يمكن حصر طبيعة النفقة العامة في الفكر المالي الإسلامي فيما يلي(3):

- 1- النفقة العامة إخراج جزء من المال من بيت مال المسلمين بقصد إشباع حاجة عامة، وأن يتم هذا الإنفاق في جميع أشكاله وصوره وفقا لمبادئ الشريعة الإسلامية؛
- 2 - ملائمة الإنفاق العام للحالة الاقتصادية للدولة بحيث يكون الإنفاق العام في حدود القدرة المالية، ففي حالة الوفرة ووجود الموارد في بيت المال يجب على ولي الأمر ألا يحرم شعبه من الثروة التي أنعم الله بها على خلقه، تطبيقا لقوله تعالى: "وأثوهم من مال الله الذي آتاكم..."(4)، أما في حالة الكساد فينبغي أن يكون الإنفاق يلائم الحالة الاقتصادية، ويوفر الضروريات فإن وفرت إنتقل إلى الكماليات وهكذا؛

1 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 9.

2 - كردودي صبرينة، مرجع سابق، ص 10.

3 - طويرات وليد، مرجع سابق، ص 27، 28.

4 - سورة النساء الآية رقم 33.

3 - يفرق الفكر الإسلامي بين الإنفاق العام والإنفاق الخاص بالزكاة، حيث أن الإنفاق العام من الإيرادات العامة (الجزية، الخراج، الفية) هو إنفاق عام غير مخصص لوجوه معينة، بل يوجه لجميع أوجه الإنفاق العام التي يتطلبها نشاط الحكومة ومصالح الرعاية بوجه عام، أما الإنفاق العام من الإيرادات الخاصة بالزكاة وخمس الغنائم هو إنفاق بأصناف معينين في القرآن الكريم(1).

المطلب الثالث: تقسيمات النفقة العامة وظاهرة تزايدها:

مع تطور دور الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي تنوعت النفقات العامة، وظهرت الحاجة إلى تقسيمها إلى مجموعات مميزة تحتوي كل منها على النفقات التي تتصف بسميات مشتركة وفقا لمعايير محددة قائمة على أسس واضحة المعالم(2).

كما أن تطور الدولة واتساعها أدى إلى ازدياد حجم النفقات العامة، مما يتعين دراسة ظاهرة تزايد الإنفاق العام والأسباب المؤدية لذلك(3).

الفرع الأول: تقسيمات النفقة العامة:

يتم تقسيم النفقات العامة وتمييزها عن بعضها البعض إستنادا إلى معايير متعددة وكثيرة ستقتصر هذه الدراسة على ذكر أهم التقسيمات دون الخوض كثيرا في التفاصيل الخاصة بمزايا وعيوب كل نوع(4).

أولا: التقسيم العلمي للنفقات العامة: تقسم النفقات العامة من الناحية العلمية إلى أربعة معايير هي:

1 - معيار دورية النفقة العامة: وفقا لهذا المعيار تقسم النفقات العامة إلى نوعين نفقات عادية ونفقات غير عادية.

فالنفقات العادية هي تلك النفقات التي تتفق بشكل دوري ومنظم سنويا، مثل مرتبات

1 - طويرات وليد، مرجع سابق، ص 27، 28.

2 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 43.

3- ضيف أحمد، إنعكاس سياسة الإنفاق العام على النمو والتشغيل في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة شلف، 2005، ص 17، غير منشورة.

4 - كردودي صبرينة، مرجع سابق، ص 13.

الموظفين ونفقات الصيانة وكل النفقات الإدارية اللازمة لتسيير الإدارة العامة، وتسمى أيضا بالنفقات الاعتيادية أو الجارية، لأنها تتكرر بصورة دورية، وتتفق سنويا بفترات منتظمة خلال الفترة السنوية للميزانية، غير أن تكرارها لا يعني تكرار مقدارها ولكن يعني تكرار نوعها في كل ميزانية وفي كل سنة(1).

أما النفقات العامة غير العادية فهي تلك النفقات التي لا تتكرر بصفة دورية، أي قد لا تبرز في كل سنة مالية في الميزانية العامة للدولة، كما قد تظهر في أوقات غير منتظمة (كالكوارث الطبيعية والحروب) مما يصعب التوقع بحجمها ويستوجب رصد أغلفة مالية تكملية لها كلما دعت الضرورة إلى ذلك إذ أنها غالبا ما تمول من إيرادات غير عادية كالاقتراض(2).

لكن ومع مرور الزمن تلاشى الحد الفاصل بين النفقات العامة العادية وغير العادية، إذ أن النفقات التي كانت تعتبر غير عادية من منظور الفكر التقليدي للمالية العامة، أضحت تعد من النفقات العادية وفق المنظور الحديث للمالية العامة، على إعتبار أن البلدان النامية تلجأ للاقتراض حتى تمول مشاريعها التنموية، كما أن النفقات المتعلقة بالأحداث الجديدة تتكرر كل سنة مالية بنوعها لا بذاتها(3).

2- معيار الأثر على الناتج الوطني(4): يرتكز هذا المعيار على تقسيم النفقات العامة حسب تأثيرها على الدخل الوطني والزيادة في الإنتاج، فهي تقسم إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

النفقات الحقيقية هي تلك النفقات التي تتم بمقابل، أي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على السلع والخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، بمعنى آخر هذا النوع من يؤدي إلى خلق إنتاج جديد وزيادة الدخل الوطني بشكل مباشر، مثل النفقات الاستثمارية الرأسمالية، والنفقات المخصصة للمرتبات والأجور، والصيانة، ونفقات المستلزمات التي تحتاجها المرافق العامة.

أما النفقات التحويلية فهي تلك النفقات التي تنفقها الدولة دون الحصول على مقابل، وأمثلة هذا النوع من النفقات الأموال التي تقوم الدولة بصرفها على الضمان الاجتماعي ودعم البطالة.. الخ، أو الإعانات الاقتصادية لبعض المنتجات أو المؤسسات، وبالتالي هذا النوع من النفقات هو عبارة عن تحويل مبالغ نقدية من فئة إلى فئة أخرى في المجتمع، ولا يوجد مقابل

1 - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص48.

2 - حمدي أحمد العناني، اقتصاديات المالية العامة واقتصاد السوق، الدار المصري اللبنانية، القاهرة، 1992، ص 126.

3 - حسن عوض، دراسة مقارنة في الموازنة - النفقات - الواردات العامة، دار النهضة العربية، طبعة أولى، بيروت، 1978، ص 349 .

4- مدي شهاب، أصول الاقتصاد العام المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، 2004، ص213.

مباشر ولا يؤدي إلى زيادة في الإنتاج الوطني، بل يؤدي إلى إعادة توزيعه، فلا ينجم عليها حصول الدولة على مقابل من السلع والخدمات أو رؤوس الأموال، بل تؤدي إلى تحويل جزء من دخل الطبقة الغنية إلى الطبقة ذات الدخل المحدودة(1).

3 - **معيار الوظيفي للنفقة(2):** يمكن تقسيم النفقة العامة تبعا للغرض الذي تؤديه، أي تبعا لأثارها العائدة على المجتمع وخاصة الاقتصادية منها، فوفق هذا المعيار يتم تقسيم النفقات العامة إلى:

- النفقات الإدارية وهي تلك النفقات اللازمة لتسيير الشؤون الإدارية كأجور المستخدمين،
- النفقات الاجتماعية وهي تلك الرامية أساسا لتحقيق التنمية والتكافل الاجتماعيين،
- النفقات الاقتصادية وهي تمثل النفقات الضرورية لتقوية النسيج الصناعي، دفع الاستثمار وتنمين البنى التحتية كالطرق والري.

4 - **معيار الشمولية(3):** يمكن تقسيم النفقات العمومية حسب معيار الشمولية إلى:

- النفقات المركزية أو الوطنية وهي تلك النفقات ذات الطابع الوطني تقوم بها الحكومة المركزية، وتشمل جميع أفراد الدولة الواحدة كنفقات الدفاع، القضاء والأمن،
- النفقات المحلية وهي تلك النفقات ذات الطابع المحلي أو الإقليمي، تتكفل به الجماعات المحلية كالبلديات والولايات.

ثانيا: التقسيم العملي للنفقات العامة (التقسيم الوضعي):

يقصد بالتقسيم العملي للنفقات العامة مختلف الممارسات والتطبيقات العملية التي تعتمد وتلجأ إليها مختلف الدول بشأن تنظيم نفقاتها العامة(4)، كما يختلف تقسيم النفقات العامة من دولة إلى أخرى وذلك باختلاف فلسفة كل دولة من جهة وباختلاف ظروفها التاريخية والإدارية من جهة أخرى، وتختلف التقسيمات العملية على التقسيمات العلمية في أنها تعتمد على تقسيمها للنفقات العامة على إعتبارات تاريخية وسياسية واقتصادية وإدارية، وبالتالي فإن كل دولة تعتمد على التقسيم الذي يتماشى مع ظروفها(5).

1 - مدي شهاب، مرجع سابق، ص 213.

2 - عبد المطلب عبد الحميد، أثر السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي، مجموعة النيل العربي، القاهرة، 2003، ص 58.

3 - محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 92.

4 - ضيف أحمد، مرجع سابق، ص 17.

5- لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 76.

أ- **التقسيم الإداري:** ويستند هذا التقسيم الإداري إلى تقسيمات الإدارات العمومية للدولة، إذ يعهد بالنفقات حسب القطاعات الوزارية في الدولة وحسب هيئاتها الإدارية المستقلة، إذ يضاف إلى إعمادات كل وزارة مخصصات رئاسة الدولة ومخصصات السلطة التشريعية ومخصصات المجلس الدستوري وغيرها من الهيئات المستقلة الأخرى،(1) وبعد إعداد مشروع قانون الميزانية والتصويت عليه من البرلمان تعمد كل وزارة في تنفيذ النفقات التي خصت لها، ليجري التقسيم داخل كل وحدة.

يمكن أن يضاف إلى هذا التقسيم في الميزانية العامة النفقات المرصدة في الميزانية الملحقة والحسابات الخاصة بالخزينة، وتبين هنا النفقات السنوية من النفقات البرمجية التي تتعدى السنة بغرض تطبيق مخططات وبرامج التنمية الاقتصادية(2).

ب- **التقسيم الوظيفي (حسب وظيفة الدولة):** يعتمد هذا التقسيم على تجميع نفقات عدة وزارات في مجموعة واحدة على أساس دور الدولة في تحمل مسؤولياتها وطبيعة نشاطها وتبعاً لتحقيق أهدافها، وذلك إلى أربعة أقسام:

1- النفقات الاقتصادية وتشمل الأموال المخصصة للقيام بخدمات تهدف إلى تحقيق هدف اقتصادي ، كالاستثمار في المشاريع الاقتصادية المتنوعة، والإعانات والمنح الاقتصادية، والنفقات التي تستهدف تزويد الاقتصاد القومي بالخدمات الأساسية كالطاقة والنقل (3)؛

2- النفقات الاجتماعية التي تحتل مكاناً مرموقاً في سلم أولويات الإنفاق العام للدولة، ويزداد ذلك بشكل كبير كلما اتجهت الدولة نحو التقدم الاقتصادي والرفعي الاجتماعي، فالدولة لها أهداف متعددة من النفقات الاجتماعية، فهي تُمنح بغرض إعادة توزيع الدخل إما في شكل نقدي كمنح كبار السن أو العجزة، أو في شكل عيني كالخدمات الطبية والتعليمية المجانية، وتفضل هذه الأخيرة عن الأولى لأن الإعانات النقدية قد لا يصرفها من إستقاد منها على السلع والخدمات المفيدة، بل ينفقونها على سلع وخدمات ضارة كالتدخين والخمر والملاهي ...، وبالتالي لن تتحقق الآثار الإيجابية المستهدفة(4)؛

1 - وقد جاء تقرير لجنة إصلاح هيكل الدولة الصادر في جويلية 2001 مميزاً بين المؤسسات الوطنية المستقلة وهي: المجلس الدستوري، مجلس المحاسبة، المجلس الشعبي الوطني.

والهيئات الإدارية المستقلة وهي: المجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة.

2 - حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 352.

3 - أحمد زهير شامية، خالد شحادة الخطيب، أسس المالية العامة، طبعة الثالثة، دار وائل للنشر، عمان، 2007، ص 113.

4- فاطمة السويسي، المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005، ص 44.

3- النفقات العسكرية وهي نفقات تمثل في الوقت الحاضر جزءا كبيرا من ميزانية الدولة، وسبب ذلك تصاعد توتر الأوضاع الدولية والداخلية، والتقدم التكنولوجي وانعكاسه على إنتاج الأسلحة، والنظرة السائدة لهذه النفقات أنها نفقات استهلاكية غير منتجة، لأنها تجمد مبالغ مالية كان من الممكن استعمالها لصالح الاقتصاد بشكل أكثر إنتاجية، وهذا ليس مطلقا لأن أثارها النهائية تتوقف على كيفية إنفاقها من جهة، ومن دولة إلى أخرى حسب الأوضاع الاقتصادية من جهة أخرى(1)؛

4- النفقات الإدارية وهي النفقات المخصصة لتسيير هيئات الدولة ومؤسساتها وتطوير الجهاز الإداري، حيث أن الإنفاق على التدريب والتأهيل ومواكبة التطور الإداري الحاصل في البلدان المتقدمة يجعل من جهاز الدولة الإداري قادرا على أداء خدمته على الوجه الأكمل، ويندرج ضمن هذه النفقات المخصصة للإنفاق على استمرار تعزيز العلاقات الخارجية مع العالم(2).

ج - **التقسيم الاقتصادي**: يستند تقسيم النفقات إلى طبيعة النفقة العامة وآثارها في مختلف البنى الاقتصادية، حيث يعتمد على المهام والأعمال المتنوعة التي تقوم بها جميع إدارات الدولة، وذلك بتوزيعها حسب القطاعات الاقتصادية، وتظهر فيه وظائف الدولة في قطاعات مختلفة ومتعددة للوظيفة الواحدة، ويرمي هذا التقسيم إلى التفرقة بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية في الوحدة الإدارية، ففي كل إدارة نجد نفقات جارية ونفقات رأسمالية، كما أنه يهدف لتبويب عمليات الدولة المالية بحسب طبيعتها الاقتصادية إلى نفقات جارية، والتي تتكرر بشكل دوري ويكون الهدف منها هو تسيير المرافق العامة، ونفقات رأسمالية والتي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية، والتي يكون الهدف منها تنمية الثروة الوطنية، و عليه فإن هذا التقسيم يتيح لنا معرفة مقدار الإنفاق الرأسمالي من الإنفاق العام، ويظهر لنا درجة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وبشكل عام فكل النفقات العامة المدرجة تحت التقسيم الاقتصادي تخصصها الدولة من أجل تحقيق أهداف اقتصادية بشكل رئيسي، وتعرف بالنفقات الاستثمارية ويكون الهدف الأساسي منها هو زيادة الناتج الوطني وخلق رؤوس أموال جديدة(3).

يُستخلص من خلال عرض مختلف التقسيمات الواردة بشأن النفقات العامة، أن تنوعها وتعددتها إنما هو تبعا لطبيعتها أو الغرض الذي يراد تحقيقه منها، والنمط الذي يفرز معه العديد من التقسيمات للنفقات العامة، والذي من خلاله يتم الوصول إلى الهدف الذي يتم السعي نحو تحقيقه من خلال مختلف تلك التقسيمات.

1 - فاطمة السويسي، مرجع سابق، ص 47.

2 - بن موسى أم كلثوم، إشكالية عقلانية النفقات العمومية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تلمسان، 2010، ص55، غير منشورة.

3 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 47.

الفرع الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العامة:

يشير التاريخ المالي لمعظم دول العالم على إختلاف أنظمتها وطبيعتها هيكلها وظروفها الاقتصادية إلى وجود ظاهرة التزايد المطرد في النفقات العامة(1)، وهي من أهم الظواهر الاقتصادية التي إستدعت إنتباه فقهاء الاقتصاد، بحيث تعتبر من الظواهر العامة التي تمس جميع الدول مهما إختلفت أنظمتها الاقتصادية (رأسمالية أو اشتراكية)، ومهما إختلفت درجة تقدمها (دول متقدمة ودول نامية)(2).

ما يجب الإشارة إليه أن زيادة الإنفاق العام لا ينجم عنه بالضرورة زيادة المنفعة الحقيقية، بل قد تكون زيادة رقمية فحسب دون أن يترتب عنها منفعة حقيقية.

زيادة النفقات العامة هي زيادة مطلقة وتعني إرتفاع حجم النفقات العامة من سنة إلى أخرى، ومنه يمكن القول أن ظاهرة إتجاه النفقات العامة إلى الزيادة والتنوع عاما بعد عام، أصبحت من الظواهر المعروفة بالنسبة لمالية مختلف الدول، وذلك نتيجة تطور دور الدولة وإزدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية(3).

أولا: النظريات المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة:

لقد عجزت نظريات الرفاهية عن تقديم أدوات تحليل سليمة لدراسة تطورات الإنفاق العام، الذي يستند إلى قواعد مخالفة لقواعد الإنفاق الخاص، كما أن نظريات النمو لم تكن أكثر توفيقا في تفسير التطور التاريخي للنفقات العامة، وعلاقته بمكونات الاقتصاد القومي ونموه، ففي معظم نظريات النمو الاقتصادي أهملت الإنفاق العام وأسقطته من حسابه كلية إما بدمجه مع الإنفاق الخاص الاستهلاكي أو بإعتباره متغيرا خارجيا لا يخضع لقواعد التحليل والتفسير الاقتصادي(4).

1 - نظرية تزايد نشاط الدولة أو قانون فاغنر:

فُدم هذا القانون من قبل الاقتصادي الألماني فاغنر سنة 1882، حيث عالج الظاهرة من منظور تاريخي، اقتصادي ومالي، إذ أرجع التزايد في حجم الإنفاق العام إلى التطور

1 - علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، مرجع سابق، ص 121

2 - درواسي مسعود، مرجع سابق، ص 168.

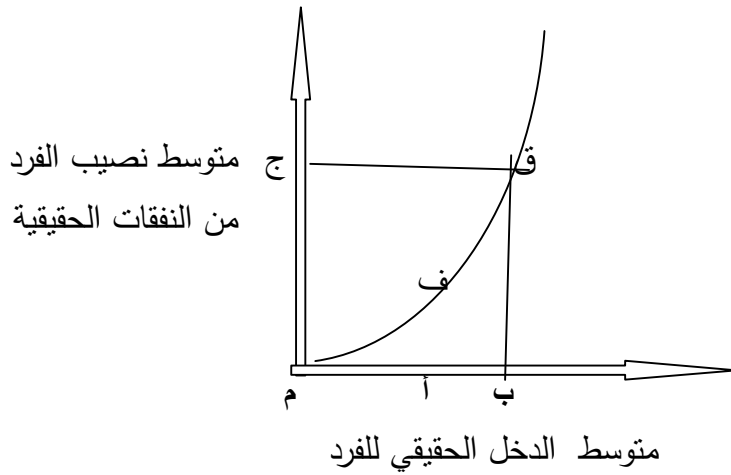
3- بيداري محمود، العوامل المفسرة لنمو الإنفاق الحكومي في الاقتصاد الجزائري (1991-2010)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، 2014، ص 63، غير منشورة.

4 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 34.

الصناعي وما أنجر عنه من تزايد في المتطلبات الاجتماعية لتلك المجتمعات، ويتلخص هذا القانون في أنه كلما حقق مجتمع من المجتمعات معدلاً معيناً من النمو الاقتصادي، فإن ذلك يؤدي إلى إتساع نشاط الدولة وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج القومي، وبعبارة أخرى فإن معدل الزيادة في النفقات العامة تكون أكبر معدل من الزيادة في الناتج الوطني(1).

يمكن الإستعانة بالشكل التالي لتوضيح قانون فاغنر:

الشكل البياني رقم 2: قانون فاغنر لتفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة(2)



النقطة ف في الشكل تمثل العلاقة بين متوسط الدخل الحقيقي للفرد ومتوسط الفرد من النفقات الحقيقية في سنة معينة ولتكن السنة (ن)، بينما تمثل النقطة (ق) هذه العلاقة بعد فترة معينة ولتكن السنة (ن + 4).

يتضح من الشكل أن العلاقة بين المتغيرين كانت م/د/أ، وأصبحت خلال السنة (ن + 4) م/ج/ب، وكما هو واضح للعيان أن المسافة د ج < أ ب، أي متوسط الفرد من النفقات الحقيقية يزيد بنسبة أكبر من نسبة زيادة متوسط الفرد من الدخل الحقيقي.

فرق فاغنر في هذا الخصوص بين ثلاثة وظائف للدولة(3):

أ - الوظيفة التقليدية: والمتمثلة في الدفاع والأمن والعدالة، وقد أرجع تزايد النفقات العامة في ذلك إلى إتجاه الدولة إلى مركزية الإدارة من ناحية، وإلى التوسع في إستخدام الآلات وتعدد

1 - بن نوار بومدين، مرجع سابق، ص 42.

2 - علي لطفي، المالية العامة، دراسة تحليلية، مكتبة عين شمس، مصر، 1995، ص 45.

3 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 38.

الحياة الاقتصادية من ناحية أخرى.

ب - الوظيفة الإنتاجية: فمع تزايد التقدم الفني و إمكانية الأخذ بنظام المؤسسات بدلا من شركات المساهمة، تزايد النفقات العامة نتيجة للوظيفة الإنتاجية.

ج- الوظيفة الاجتماعية: حيث أن تزايد النفقات العامة راجع إلى الرغبة الملحة في القضاء على الاحتكارات التي تؤدي إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وعدم إستفادة كل الفئات من نتائج النمو الاقتصادي.

لقد وجهت لهذا القانون مجموعة من الانتقادات أهمها(1):

1 - إظهار العلاقة السببية الرئيسية بين العوامل الاقتصادية وزيادة النفقات العامة، ولكن هناك عوامل عديدة تؤثر في النفقات العامة منها السياسية والاجتماعية مثلا؛

2 - لقد أوضحت دراسات متأخرة وإن لم تسلم هي الأخرى من الانتقادات، من خلال تحليل لبعض الإحصائيات لدول معينة، أن معدلات الزيادة في النفقات العامة تختلف حسب مرحل النمو التي تمر بها الدولة، وتزداد تلك المعدلات خلال إرتفاع مستوى المعيشة ولكنها تنخفض بعد مستوى معين؛

3 - جاءت بعد ذلك دراسة بيكوك و ويزمان ونفت التزايد المستمر في النفقات العامة، وإنما خلال الأزمات والحروب فقط.

التسليم بصحة قانون فاغنر لا يسقط التوجه الكنزي لسياسات الاقتصاد الكلي، والذي يؤكد على اتجاه العلاقة السببية من الإنفاق الحكومي إلى الناتج القومي بخلاف اتجاه العلاقة السببية لقانون فاغنر، إذ أبرزت عدة دراسات أن علاقة فاغنر وعلاقة كينز يتواجدان ويتفاعلان معا في الاقتصاد، وأن العلاقة السببية الأحادية الإتجاه ما هي إلا إستثناء(2).

2 - فرضية بيكوك و ويزمان (Peacock and Wiseman):

قدمت هذه الفرضية من قبل الأستاذان اللذان اشتغلا كمدرسين في مدرسة لندن للاقتصاد وكان ذلك سنة 1961، حيث قاما بدراسة الإنفاق العام في المملكة المتحدة خلال الفترة 1955 - 1980، وتوصلا إلى نتيجة مفادها أن النفقات العامة في تزايدها تأخذ شكل قفزات(3)، وأن

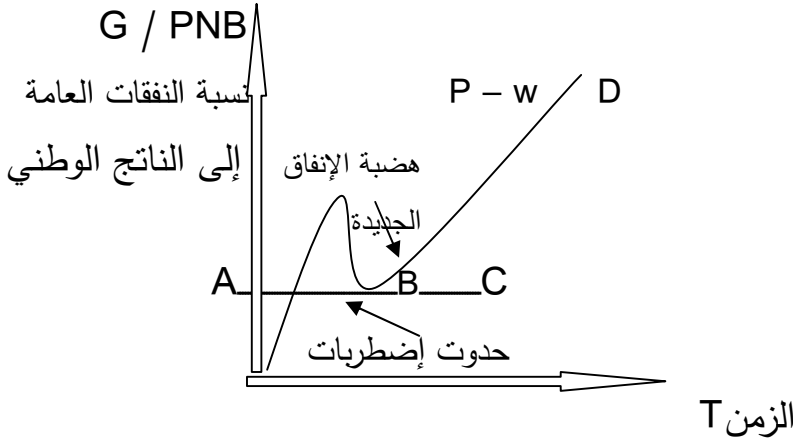
1 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص38.

2 - حمد بن محمد آل الشيخ، العلاقة بين الإنفاق الحكومي والنمو الاقتصادي في قانون فاغنر، شواهد دولية، مجلة جامعة الملك سعود، العدد 14، السعودية، 2002، ص 157.

3 - بودخدخ كريم، مرجع سابق، ص 59.

تطورها عبر الزمن يشبه الهضبة التي تتناوبها الإرتفاعات(1)، إذ يمكن الاستعانة بالشكل البياني التالي لتوضيح فرضية بيكوك و وايزمان :

الشكل البياني رقم 03 : قانون بيكوك و وايزمان لتفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة(2).



يمثل المنحنى (P-W) تطور نسبة النفقات العامة إلى الناتج الوطني عبر الزمن، إذ نلاحظ من خلال الشكل أن الاضطرابات الاجتماعية تؤدي لإرتفاع هذه النسبة إلى غاية النقطة A بفعل أثر الإزاحة، ومن المفترض أن تسير نسبة النفقات العامة إلى الناتج الوطني من النقطة B إلى النقطة C، إلا أن تدخل كل من أثر التركيز والتفتيش حال دون ذلك، فارتفعت تلك النسبة إلى غاية النقطة D.

يرجع كل هذا لثلاث عوامل هي(3):

- 1 - أثر التركيز: وهو الذي يتولد من رغبة السلطات العمومية في التعجيل بعملية التنمية الاقتصادية و تحقيق التوازن الاقتصادي.
- 2 - أثر الإزاحة: والمقصود به إزاحة الإنفاق العام المرتفع والإيرادات الضريبية المرتفعة للإنفاق العام المنخفض والإيرادات الضريبية المنخفضة ، ويحدث هذا نتيجة الاضطرابات الاجتماعية التي تتطلب الزيادة في الإنفاق العام وبالتالي زيادة الإيرادات من الضرائب ، لكن و مع مرور الأزمنة لا تعود تلك النفقات العامة إلى نصابها الأول لأن المجتمع أصبح غير قادرا على تحمل

1- عبد الرزاق فارس، الحكومة والفقراء والإنفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة و أثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، طبعة أولى، بيروت، 1979، ص31.

2 - علي لطفي، مرجع سابق، ص 125.

3 - محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، مرجع سابق، ص 124.

العبء الضريبي أكثر من السابق وبالتالي تمويل النفقات المرتفعة إذن يبقى الإنفاق العام في مستوى أعلى.

3 - أثر التفتيش: وينتج هذا الأثر نتيجة ظهور نشاطات وحاجات جديدة تدفع بالدولة إلى رفع نفقاتها العامة بحكم أنها مجبرة على القبول بالحاجات الجماعية لأفراد المجتمع مهما تزايدت.

ثانيا: أسباب تزايد النفقات العامة:

يمكن التمييز بين نوعين من أشكال تزايد النفقات العامة، التزايد الظاهري ما يعني زيادة النفقات العامة دون زيادة المنفعة المترتبة عنها، والتزايد الحقيقي أي زيادة المنفعة المقابلة لنمو الإنفاق العام، كما أن لكل من هذه الأشكال أسباب تميزه عن الآخر.

1- الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة(1): تشهد الدول في ظل هذا النوع من الزيادة رصد مبالغ مالية ضخمة بغرض إنفاقها دون أن ترافق تلك الزيادة في النفقات خدمات جديدة إضافية، ما يعني ثبات مستوى الخدمات أو تراجعها، كما يعرف الإرتفاع الظاهري للنفقات العامة بأنه تزايد الأرقام المعبرة عن الإنفاق العام دون أن يقابله زيادة في نصيب الفرد من السلع والخدمات لإشباع حاجاته العامة، ومن أهم أسباب الزيادة الظاهرية ما يلي:

أ - إنخفاض قيمة النقود(2): انتشرت هذه الظاهرة بعدما تخلت الدول على نظام التغطية الكامل، فالقوة الشرائية لقيمة العملة تنخفض بشكل كبير عندما ترتفع نسب التضخم، وهو ما يستدعي من الدولة صرف مبالغ إضافية من أجل المحافظة على نفس القدر من السلع والخدمات التي كانت تقدمها للأفراد قبل انخفاض قيمة النقود.

كما لوحظ أن انخفاض القدرة الشرائية سببه هو ارتفاع الأسعار، وذلك ما يجعل الدولة تزيد من إنفاقها على نفس حجم السلع والخدمات كلما انخفضت القيمة الحقيقية للنقود، وهنا يتبين لنا أن الزيادة ليست زيادة حقيقية بل زيادة ظاهرية سببها هو انخفاض وتدهور القيمة الحقيقية للنقود، ومنه يُلاحظ أن انخفاض القوة الشرائية للنقود نتيجة لارتفاع أسعار السلع والخدمات يؤدي إلى زيادة عدد الوحدات النقدية التي تدفعها الدولة للحصول على السلع والخدمات اللازمة لها، حتى ولو اقتصر على تأمين نفس الكميات من الخدمات والسلع التي كانت تشتريها سابقا، ومنه لا تعتبر الزيادة في الإنفاق العام زيادة حقيقية(3).

1- نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد الطيف الخشالي، مرجع سابق، ص 53.

2 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 48.

3 - زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، دار الفتح للنشر، القاهرة، 2003، ص 65.

ب - إتساع إقليم الدول وزيادة عدد السكان: قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردها زيادة مساحة إقليم الدولة، إذ أن إسترجاع الدولة لسيادتها على بعض المناطق يزيد من عدد السكان، مما يتطلب من الدولة الرفع من نفقاتها العامة لتشمل سكان المساحة الإقليمية الجديدة، لكن دون أي زيادة في متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة، كما يعتبر الهيكل السكاني من العوامل المؤدية إلى زيادة النفقات العامة بشكل ظاهري، إذ أن إرتفاع عدد الأطفال في سن التعليم يقود إلى زيادة نفقات التعليم، كما أن إرتفاع عدد كبار السن في المجتمع يزيد من حصة نفقات الرعاية الصحية والاجتماعية، لهذا فإن زيادة عدد السكان وتنوع الهيكل السكاني يمتصان أي زيادة في النفقات العامة بشكل يجعل من زيادة النفقات العامة زيادة ظاهرية(1).

ج - تغيير الطرق المحاسبية: أدى إختلاف طريقة القيد في الحسابات بسبب التغيرات المستمرة إلى زيادة النفقات العامة ظاهرياً، إذ تم الإنتقال من قواعد الميزانية الصافية التي تستند على الحق في إجراء المقاصة بين الإيرادات والنفقات إلى قواعد الميزانية العامة للدولة، كقاعدة الشمولية التي تقتضي تقييد الإيرادات والنفقات الكلية دون إجراء المقاصة بينهما، وهو ما إنعكس على حجم النفقات العامة التي باتت تعرف تزياداً وإرتفاعاً من سنة لأخرى(2).

2: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة فعلية في القيمة الحقيقية للنفقات العامة في بلد معين إذا بقي سكانه ومساحته دون تغيير، وبمعنى آخر زيادة النفقات العامة الناجم عن زيادة السلع والخدمات التي تنفق عليها الدولة في إشباع الحاجات العامة، أي تلك الزيادة التي يمكن أن تنجم عن التوسع في الإنفاق العام لإشباع الحاجات العامة السابقة وإشباع حاجات عامة جديدة أو كليهما(3)، وتكمن أسباب الزيادة الحقيقية في النفقات العامة في ما يلي:

أ - الأسباب الاقتصادية: إن من أهم الأسباب الاقتصادية المفسرة لظاهرة التزايد في النفقات العامة زيادة الدخل القومي، والتوسع في المشروعات العامة، وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي خاصة في حالة الكساد، فزيادة الدخل القومي تسمح للدولة في العصر الحديث من الزيادة في مقدار ما تقتطعه منه في صورة تكاليف أو أعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، وعادة ما تحفز هذه الموارد المتاحة الدولة على زيادة إنفاقها على مختلف الوجوه، كما أن التنافس الاقتصادي الدولي مهما كانت أسبابه يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، سواء في

1 - بودخدخ كريم، مرجع سابق، ص 61.

2 - زكاري محمد، مرجع سابق، ص 34.

3 - مصطفى حسين سلمان، المالية العامة، دار المستقبل للنشر والتوزيع، عمان، 1990، ص 19.

صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير، ومنافسة المشروعات الأجنبية في الأسواق الدولية، أو في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود والوقوف في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية(1).

ب - الأسباب الاجتماعية: تتمثل الأسباب الاجتماعية لنمو الإنفاق العام في النقاط التالية(2):

- تزايد الهجرة للمدن وخلق أحياء فقيرة فيها بحاجة لبرامج مساعدات حكومية،
- زيادة الوعي الاجتماعي أدى إلى الحاجة إلى تطوير الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية،
- أدى تطور دور الدولة إلى تعدد وظائفها، وقيامها بتقديم الخدمات الأساسية بهدف تحقيق التنمية الاجتماعية ورفع معدلات النمو الاقتصادي.

ج - الأسباب السياسية(3): كما يمكن أن يكون السبب الفعال في ظاهرة تزايد الإنفاق العام هو تطور إيديولوجية الدولة وفلسفتها السياسية، خاصة بعد إنتشار مبادئ الحقوق الأساسية والحريات العامة وباقي المبادئ والشعارات الديمقراطية، فأصبحت الدولة تأخذ على كاهلها تلبية مطالب فئات المجتمع، خاصة الفئات المحرومة ومحدودة الدخل، كما عمدت الدولة إلى الدخول في معترك الإستثمارات العامة والإكثار من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية لمسايرة التطورات الحاصلة ولتلبية رغبات مواطنيها.

كما كان الإقرار لمبدأ مسؤولية الدولة عن أعوانها وعن هيئاتها أمام القضاء المحلي والقضاء الدولي الزيادة في الإنفاق العام لمواجهة ما قد يفرض أو يحكم به على الدولة، ضف إلى هذا إتساع البعثات الدبلوماسية وإنتشار المنظمات الدولية والإقليمية، كل هذا أدى إلى الزيادة في حجم النفقات العامة.

تعتبر الحروب خاصة في الآونة الأخيرة مع تكلفة المعدات والأسلحة الإستراتيجية السبب البالغ الأهمية في ظاهرة الزيادة، وأصبح الإنفاق الحكومي خوفا من الحروب أو نتيجة لها أمر لا مناص منه، خاصة أن الرقابة على نفقات الإنفاق العسكري تكاد تكون منعدمة، كما أن نهاية الحروب لا يعني إنخفاض الإنفاق بل هو البداية الحقيقية له لبقاء حالات التوتر وحالات الإستعداد لنشوب الحروب من جديد.

1 - علي سيف علي المزروعى، أثر الإنفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الأول، 2012، ص 618.

2 - مقراني حميد، مرجع سابق، ص 16.

3 - بن داود براهيم، مرجع لسابق، ص 39.

د - الأسباب المالية: تتركز هذه الأسباب في أمرين هامين وهما:

- سهولة الاقتراض في العصر الحديث مما أدى إلى كثرة لجوء الدول إلى القروض العامة للحصول على ما يلزمها لتغطية عجز إيراداتها، مما يترتب عليه زيادة في الإنفاق العام، لأن خدمة الدين تستلزم دفع الأقساط والفوائد المترتبة عنها أيضا(1)؛
- وجود فائض في الإيرادات العامة، مما يؤدي إلى تشجيع الحكومة على إنفاقه، سواء في أوجه إنفاق ضرورية أو غير ضرورية (2).

هـ - الأسباب الإدارية: موازنة مع تطور دور الدولة وتوسعها في خدماتها العامة، فقد زادت عدد الوزارات والهيئات والمصالح الإدارية الحكومية، إضافة إلى التخصص وتقسيم العمل مما يزيد من الموظفين في الجهاز الإدارة الحكومي، كما أن استخدام الأساليب الإدارية الحديثة بهدف رفع كفاءة أداء الإدارات وموظفيها، كل ذلك يزيد من حجم النفقات العامة بشكل عام(3).

المطلب الرابع: آثار النفقات العامة وعلاقتها بالنمو الاقتصادي

للنفقات العامة أثر بارز على جميع مناحي الحياة في الدولة، سواء الاقتصادية، الاجتماعية أو السياسية، ويختلف هذا الأثر من دولة إلى أخرى.

إن الهدف من دراسة هذه الآثار هو معرفة النتائج المترتبة عن تغير حجم الإنفاق العام على المتغيرات الاقتصادية الرئيسية، ومن ثم على مستوى النشاط الاقتصادي ككل. فمعرفة هذه الآثار تعتبر مهمة جدا لوضع السياسة المالية، حيث أنها تمكنه من الاختيار المناسب للأداة اللازمة لعلاج المشكلة التي يواجهها أو لتحقيق هدف معين ومسطر، إذ متى عُرف الأثر الذي تحققه نفقة معينة في ظل ظروف معينة، أمكن إتخاذ هذا الإنفاق كوسيلة لتحقيق الأثر، خاصة إذا ما أُعتبر هذا الأخير هدف من أهداف السياسة الاقتصادية(4).

إن أهم المتغيرات الاقتصادية التي تتأثر بمستوى الإنفاق العام هي الناتج الوطني، مستوى التشغيل، مستوى الأسعار، الاستهلاك الكلي، الادخار الكلي، الاستثمار الكلي وتوزيع الدخل بين أفراد المجتمع(5).

1 - مقراني حميد، مرجع سابق، ص 18.

2 - سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 69.

3 - بودخدخ كريم، مرجع سابق، ص 63.

4 - محمد عباس محرزوي، مرجع سابق، ص 119.

5 - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الطبعة الأولى، 2007، ص 143.

الفرع الأول: أثار النفقات العامة:

للنفقات العامة أثار متعددة في مختلف الميادين، ولتوضيحها يتعين دراسة هاته الآثار في الإسلام وفي الاقتصاد.

أولاً: أثار النفقات العامة في الإسلام:

تتمثل أثار النفقات العامة في الإسلام في ثلاث مستويات:

المستوى الأول: إن الإنفاق العام في الإسلام يهدف إلى إعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع لتوفير الضمان الاجتماعي ومكافحة الفقر، ويتحقق هذا من خلال فريضة الزكاة، حيث أن إنفاق حصيلة الزكاة تؤدي إلى زيادة الناتج والدخل وإتاحة فرص عمل جديدة، ويترتب على ذلك أنه يمكن النظر إلى ضريبة الزكاة من زاويتين الأولى أنها إقتطاع من دخول الأغنياء، والثانية تتعلق بإنفاق هذا الإقتطاع على المستحقين ومنهم الفقراء والمساكين وفي الرقاب والغارمين وابن السبيل(1).

المستوى الثاني: تساهم السياسة الإنفاقية في الإسلام من خلال مسألة الضمان الاجتماعي في زيادة نمو الدخل والإنتاج الكلي، وذلك بأن تساعد الدولة فئة القادرين بدينا وفكريا على العمل من خلال توفير لفرص العمل، مما سوف يمكنهم من المساهمة في العمل والإنتاج، وبالتالي في زيادة الدخل، كما أن مساعدة الدولة لفئة العاجزين عن العمل وضمانها لمعيشتهم من خلال توفير وسائل العيش يساهم أيضا في زيادة الدخل، وبالتالي تحريك الطلب الفعال وتحريك عجلة النشاط الاقتصادي(2).

المستوى الثالث: إن الإسلام في مكافحته للفقر لا يهدف من خلال النفقات التحويلية إلى رفع بعض المصاعب التي تواجه الفقير في حياته اليومية فحسب، وإنما يعمل على توفير وسائل العمل والإنتاج للقادرين على العمل وتحويله إلى عامل منتج مساهم في الناتج الاجتماعي للثروة، وبالتالي القضاء على المشكلة جذريا(3).

كما أن الاقتصاد الإسلامي يعمل على توجيه النفقات العامة وذلك في مجال مكافحة البطالة

1 - محمود حسين الوادي، حسين محمد سمحان، المالية العامة من منظور إسلامي، دار الصفاء، عمان، 2010، ص 158.

2 - ربيع قاسم، جواد كاظم، سياسة الإنفاق العام في الإسلام، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 20، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، العراق، 2008، ص 41.

3 - كردودي صبرينة، مرجع السابق، ص 45.

والفقر، فهو يمتلك أحسن إستراتيجية هدفها تحفيز النشاط الاقتصادي من خلال دعم بعض النشاطات والمشاريع المتعثرة في عملها إيماناً بالفكرة الإسلامية القائلة بأن تعطيل أي مرفق اقتصادي عن العمل هو بمثابة كفران بالنعمة الإلهية(1).

ثانياً: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة:

تشمل آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني والاستهلاك، وكذا على مستوى الأسعار والتشغيل، وسيتم دراسة هذه الآثار كل على حدة.

1 - آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني: يؤثر الإنفاق العام على الناتج الوطني من خلال(2):

- زيادة القدرة الإنتاجية أو الطاقات الإنتاجية في شكل إنفاق استثماري وبالتالي ينعكس بالإيجاب على الإنتاج الوطني؛
- إن النفقات الجارية يمكن أن تكون سبباً لزيادة إنتاج عناصر الإنتاج وذلك عن طريق نفقات الصحة، التعليم، التدريب ... الخ؛
- يؤدي إلى زيادة الطلب الفعال لأنه يؤدي إلى زيادة طلب الدولة على سلع الاستهلاك وعلى سلع الاستثمار مما يؤدي إلى زيادة حجم الإنتاج.

2- آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني(3): هناك العديد من الجوانب التي يؤثر فيها الإنفاق على الاستهلاك فهي تسهم في زيادة الطلب على الاستهلاك، فالنفقات العامة التي توجه إلى طلب السلع الاستهلاكية تؤدي إلى ارتفاع الطلب على الاستهلاك، ومن أهم هذه النفقات تلك النفقات الموجهة لتغطية مصاريف المرافق العمومية، فعندما تقوم الدولة بشراء خدمات استهلاكية (الآلات، الأجهزة، المكتبة، الأدوية، لوازم التعليم... الخ)، فهي تزيد من الاستهلاك الوطني عن طريق زيادة الطلب على الاستهلاك.

من جانب آخر تقوم الدولة بتوزيع الدخل، فتقوم بدفع المرتبات والأجور والمكافآت لعمالها وذلك مقابل ما يقومون به من أعمال، أو تقوم بدفع المنح والمعاشات للمتقاعدين، فالجزء الأكبر من دخول هؤلاء الأفراد يوجه للاستهلاك، وهو ما يرفع من مستواه، و عليه نلاحظ أن هناك نفقات عامة تشكل طلباً مباشراً على السلع والخدمات الاستهلاكية وهو ما يؤثر على الاستهلاك الوطني مثل شراء بعض السلع الاستهلاكية أو شراء الخدمات الاستهلاكية (الخدمات الطبية

1 - كردودي صبرينة، مرجع السابق، ص 45.

2 - درواسي مسعود، مرجع سابق، ص 173.

3 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 54.

والثقافية والصحية..الخ)، أو قد تكون نفقات عامة تقدم كدخول للأفراد توجه جزئيا أو كلياً للاستهلاك(1).

3 - أثار النفقات العامة على المستوى العام للأسعار والتشغيل: تستطيع النفقات العمومية أن تمس بالمستوى العام للأسعار وكذا التشغيل بالطريقة التالية(2):

أ - أثر النفقات العمومية على المستوى العام للأسعار: تتحدد أثار النفقات العامة على مستوى الأسعار من عدة أوجه، فقد تدعم الدولة بعض السلع لتكون في متناول أغلب السكان أو تمنح إمتيازات ضريبية للمنتجين للحد من إرتفاع الأسعار، كذلك للدولة أن تحمي بعض المنتجات الإستراتيجية من إنبهار سعرها.

ب- أثر النفقات العامة على التشغيل: إن إنفاق الدولة في إطار المساهمة الكلية أو الجزئية في رأس مال المؤسسات العامة الاقتصادية يساعد على خلق فرص تشغيلية، كما أن تقديم المساعدات للمنتجين يحول دون تسريح العمال وقد يؤدي إلى خلق مناصب شغل جديدة.

الفرع الثاني: العلاقة بين النفقات العامة والنمو الاقتصادي:

اختلفت نتائج الأبحاث في تحديد تلك العلاقة نتيجة لاختلاف الأسس والفرضيات التي إنطلقت منها، فبعض الدراسات توصلت لوجود علاقة موجبة في حين كشفت أخرى عن العلاقة السالبة بينهما(3).

أولاً: العلاقة الايجابية بين النفقات العامة والنمو الاقتصادي: تطرقت العديد من النظريات والأبحاث إلى دراسة مدى وطبيعة وجود تأثير ايجابي للإنفاق العام على مستويات النمو الاقتصادي، وحدث جدل كبير حول هذا الأمر. فقد أكد الأستاذ بارو Barro على أن الإنفاق العام على البنية التحتية يمكن أن يدخل ضمن العوامل المحفزة للنمو الاقتصادي على المدى الطويل(4)، كما أكد الأستاذ Ram من خلال الدراسة التي أجراها سنة 1986 أن الإنفاق العام له تأثير إيجابي وهام على النمو الاقتصادي. وإستنتج الأستاذ Aschaur سنة 1990 أن الإنفاق العام خاصة من خلال الاستثمار العام ينعكس إيجابا على الناتج الوطني، غير أن

1 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 54.

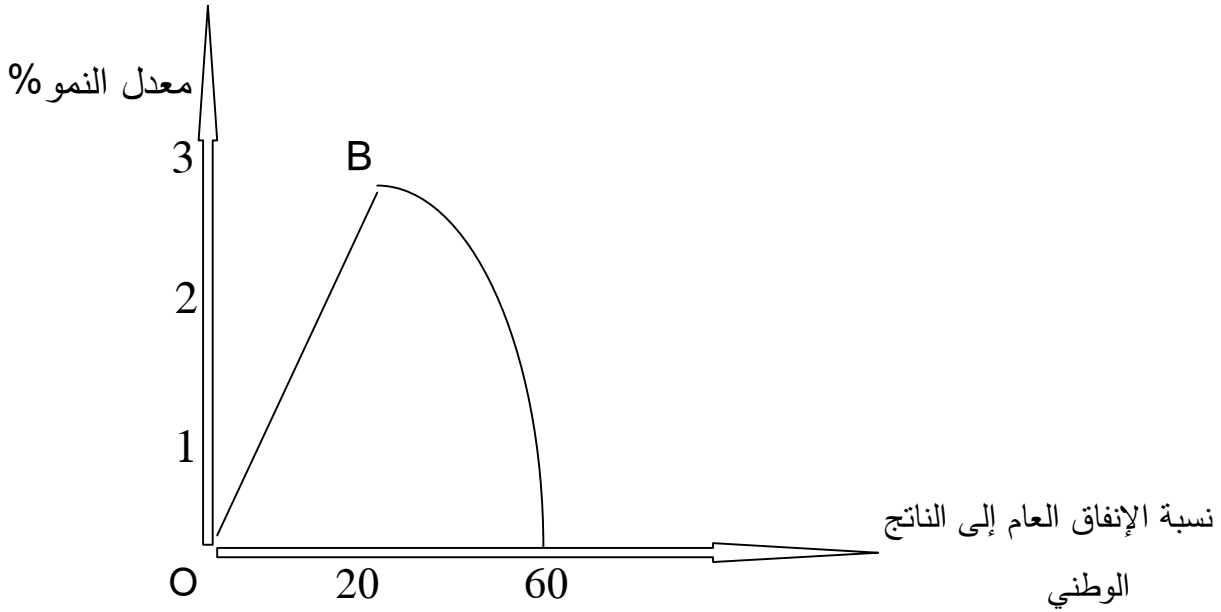
2 - بن نوار بومدين، مرجع سابق، ص 60.

3 - زكاري محمد، مرجع سابق، ص 79.

4 - سعد أولاد العيد، ترشيد سياسة الإنفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الميزانية العامة للدولة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2013، ص 117، غير منشورة.

بعض الاقتصاديين أشاروا إلى محدودية الأثر الإيجابي للنفقات العامة على النمو، حيث لا يستمر مع الزيادة في الإنفاق العام. إذ أوضح الأستاذ Chehy سنة 1993 أن الإنفاق العام يؤثر إيجاباً على النمو الاقتصادي ما لم تتعد نسبته 15% من الناتج الوطني، أما إذا تجاوزت هذه النسبة فإن أثر النفقات العامة سيصبح سلبياً مثلما يبرزه الشكل الموالي(1):

الشكل البياني رقم 4: العلاقة بين النفقة العامة والنمو الاقتصادي.



يبين الشكل أن أي توسع في الإنفاق العام تصاحبه زيادة في معدلات النمو الاقتصادي، بالنظر إلى كون هذا التوسع يؤدي إلى إنشاء بنية تحتية جديدة تسهل حركة عوامل الإنتاج، وإيجاد المناخ الذي يساعد على الاستثمار، ويظهر ذلك من خلال الجزء OB من المنحنى الذي يشير إلى تزايد معدلات النمو الاقتصادي في كل مرة ترتفع فيها نسبة الإنفاق العام، إلى غاية بلوغ الحد الأمثل عند النقطة B والذي يقابل 20% نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، وابتداء من هذه النقطة فإن أي توسع في الإنفاق العام ينتج عنه انخفاضاً في معدل النمو، ويفسر ذلك بكون التدخل الحكومي الزائد تصاحبه أيضاً تعقيدات روتينية، كما يظهر أثر الإزاحة مما يعرقل الإنتاج، كما تستلزم الزيادة في الإنفاق العام زيادة مماثلة في الضرائب مما يقلل من الحافز على العمل ويبطئ من الزيادة في الطلب الكلي ومن ثم إعاقة النمو(2).

1 - زكاري محمد، مرجع سابق، ص 79.

2 - سعد أولاد العيد، مرجع سابق، ص 118.

3 - زكاري محمد، مرجع سابق، ص 80.

ثانيا:العلاقة السلبية بين النفقات العامة والنمو الاقتصادي(3): قام الأستاذ Knob سنة 1990 بدراسة حول الاقتصاد الأمريكي على طول الفترة (1970 -1995)، توصل من خلالها إلى أن زيادة حجم الإنفاق العام له أثر عكسي على النمو الاقتصادي، متوافقا في ذلك مع دراسة للأستاذين Folster و Henrikson سنة 2001، حيث قاما كل منهما بدراسة العلاقة بين النفقات العامة والنمو الاقتصادي بأمريكا خلال فترة (1970 -1995)، كما أشار الأستاذ Guessa أن تزايد الإنفاق العام يؤثر سلبا على النمو، خاصة في الدول ذات النظام الاشتراكي مقارنة بالدول ذات النظام الرأسمالي، مستندا على دراسة أجراها حول 59 دولة من الدول النامية المتوسطة الدخل خلال فترة (1960 - 1985) وترجع أسباب وجود العلاقة العكسية هذه إلى(1):

أ - أثر الإزاحة: يترتب عن التوسع في الإنفاق العام إزاحة القطاع الخاص من النشاط الاقتصادي ما يؤدي إلى تراجع الإنتاج الوطني، لذلك يعتبر أثر الإزاحة أهم أثر سلبي ينجم عن زيادة الإنفاق العمومي.

ب - مشكل التمويل: إن أول هاجس تواجهه الدولة أثناء عزمها زيادة النفقات العامة هو البحث عن مصادر تمويلها، الشيء الذي يطرح أثارا سلبية على الاقتصاد أيا كان مصدر التمويل، فبالجوء إلى الإقتراض ترتفع معدلات الفائدة وبالتالي يزاح القطاع الخاص من الاقتصاد، أما إقتطاع الضرائب فيؤدي إلى الحد من الادخار ومنه انخفاض الاستثمار وتراجع الإنتاجية، كما أن الإصدار النقدي قد يقود إلى إحداث التضخم .

ج - عدم الكفاءة: يعتبر القطاع العام أقل كفاءة من القطاع الخاص في توفير الخدمات، إذ أن القطاع الخاص ورغبة منه في المنافسة والتوسع يسعى لتقديم مختلف الخدمات بكفاءة أكبر وبتكاليف أقل، وعليه ينظر إلى النفقات العامة كالأداة الأقل كفاءة في إستخدام الموارد المتاحة.

د - غياب الإبداع والابتكار: يفتقر القطاع العام سواء في طرق إنتاجه أو نوعية منتجاته لعنصر الإبداع والابتكار، ومرد ذلك هو غياب المنافسة والرغبة في التوسع، مؤديا إلى الجمود الفكري والركود التكنولوجي، ما يؤثر بالسلب على النمو الاقتصادي.

تتأثر عموما العلاقة بين النفقات العامة والنمو الاقتصادي بخصائص البلد محل الدراسة(القدرة على التنظيم ومستوى التقدم التقني).

1 - زكاري محمد، مرجع سابق، ص 80.

المبحث الثاني: مدخل لترشيد النفقات العمومية:

من الأمور المسلم بها أن الموارد المالية المتاحة لأي دولة تظل محدودة بالنسبة لحجم الإنفاق المطلوب، ذلك أن هناك العديد من البرامج التنموية التي تسعى الدولة لإقامتها تتزاحم فيما بينها للحصول على حصة من هذه الموارد، وقد أدت هذه الحقيقة إلى ابتكار مجموعة من الأدوات الهادفة إلى تقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، وإلى تحقيق الاستخدام الأمثل لهذه الموارد المالية، ومن ضمن هذه الأدوات انتهاج سياسة كفاءة في إدارة النفقات العامة أو ما يسمى ترشيد الإنفاق الحكومي، الأمر الذي أصبح يتطلب إرساء مبادئ الشفافية والمساءلة والرقابة والمشاركة في إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة لأجل ترشيد الإنفاق العام(1).

المطلب الأول: ماهية ترشيد النفقات العامة:

يعتبر موضوع ترشيد الإنفاق الحكومي من المواضيع التي لاقى اهتماما كبيرا في السنوات الأخيرة، وذلك بسبب الانخفاض الحاد في الإيرادات العامة لتلك الدول، وبسبب حصول عجز كبير في ميزانياتها العامة، ولذا أصبحت هناك حاجة ماسة إلى ترشيد الإنفاق الحكومي، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك، وأخذ الخبراء الاقتصاديون والماليون يطالبون الحكومات بإتباع سياسات مالية متوازنة، تدعو إلى ضبط الإنفاق وترشيده، ومحاربة التبذير والإقلال منه، والعمل على توزيع الموارد المالية المتاحة، على وجوه الإنفاق المختلفة بشكل يحقق أكبر استفادة ممكنة من تلك الموارد(2).

الفرع الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق العام:

تعددت المفاهيم المفسرة لترشيد الإنفاق العام نظرا لتعدد الاتجاهات والرؤى، ولإعطاء أكثر توضيح يتم عرض مفهومه من خلال ما يلي:

أولاً- المفهوم اللغوي: الترشيح من الرشد والرشاد وهو الطريق الوسط الذي لا إفراط فيه ولا تفريط، وهذا يعني سلوك المنهج الوسط في الإنفاق فلا إسراف وهو التبذير، ولا بخل وهو التقتير(3)، كما يعني الهداية والاعتدال، حيث يقال أرشد أي هدى، كما يقال أرشده أي هداه

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 77.

2 - كردودي صبرينة، مرجع سابق، ص 238.

3 - محمد ناجي عطية، الترشيح بين التبذير والتقتير، مقال منشور في الموقع :

<http://www.y1f3.net/showthread.php?1391> ، تاريخ الإطلاع 15-11-2015 .

ودله، ومنه يمكن القول أن مفهوم الرشد يعني الاهتداء إلى أوجه الصلاح والسداد وحسن التصرف، وضبط السلوك(1).

وعليه فإن مدلول الترشيح اللغوي يشير إلى معنى الاستقامة التي تقتضي الوصول إلى الغايات، والأهداف بالوسائل المناسبة لذلك، ولكن بما يناقض أفعال الغي والضلال، لأنها ليست من الاستقامة في الشيء(2).

ثانياً- مفهوم الترشيح في القرآن الكريم: قد ورد منها عدة مشتقات هي(3):

أ - الرُّشد بمعنى:

- الحق والصواب: كما في قوله تعالى (لا إكراه في الدين قد تبين الرُّشدُ من الغي..)(4).
- الصلاح وحسن التصرف: كما في قوله تعالى: (وابتُلُوا الْيَتَامَىٰ حَتَّىٰ إِذَا بَلَغُوا النِّكَاحَ فَإِنْ آنَسْتُمْ مِنْهُمْ رُشْدًا فَادْفَعُوا إِلَيْهِمْ أَمْوَالَهُمْ ...) (5).

ب - الرشد بمعنى:

- الاهتداء إلى طريق الحق كما في قوله تعالى: (إذ أوى الفتية إلى الكهف فقالوا ربنا أنتنا من لَدُنْكَ رحمةً وهيئْ لنا من أمرنا رشداً) (6).
- الهداية إلى الخير: كما في قوله تعالى: (واذكر ربك إذا نسيت وقل عسى أن يهدينني ربي لأقرب من هذا رشداً) (7).
- الخير والصلاح: كما في قوله تعالى: (وأنا لا ندري أشر أريد بمن في الأرض أم أراد بهم ربهم رشداً) (8).
- الرشاد كما في قوله تعالى: (...قال فرعون ما أريكم إلا ما أرى وما أهديكم إلا سبيل الرشاد) (9).

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 87.

2 - كردودي صبرينة ، مرجع سابق، ص 240.

3 - عمر أبو رزيزة، مفهوم الترشيح (أسباب فشله وعوامل نجاحه)، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، المجلد 14، العدد 11، 2003.

4 - سورة البقرة، الآية رقم 256.

5 - سورة النساء، الآية رقم 06.

6 - سورة الكهف، الآية رقم 10.

7 - سورة الكهف، الآية رقم 24.

8 - سورة الجن، الآية رقم 10.

9 - سورة غافر، الآية رقم 29.

ثالثاً- مفهوم الترشيد في السنة النبوية المطهرة(1):

صيغة الفعل الماضي (أرشد) كقوله صلى الله عليه وسلم فيما رواه أحمد عن أبي هريرة رضي الله عنه " الإمام ضامن، والمؤذن مؤتمن، فأرشد الله الأئمة وغفر للمؤذنين."

صيغة فعل الأمر (أرشد) كقوله صلى الله عليه وسلم فيما رواه الترميذي عن أبي هريرة رضي الله عنه: " الإمام ضامن والمؤذن مؤتمن، اللهم أرشد الأئمة وأغفر للمؤذنين."

صيغة اسم التفضيل (أرشد الأرشد): كقوله صلى الله عليه وسلم فيما رواه الترميذي عن عائشة رضي الله عنها: "ما خير عمار بين أمرين إلا اختار أرشدهما".

رابعاً- مفهومه عند الفقهاء المسلمين(2):

الترشيد من رَشَد (بتشديد الشين)، قياساً على رَشَد (بضم الشين)؛ الذي يعني الاستقامة وحسن التصرف بالمال، وذلك ما بناه الفقهاء على أساس الرشد وعلاقته بالمال، وما يحكم هذه العلاقة من صلاح في الدين والمال، ناهجين بذلك منهج القرآن الكريم بقوله تعالى: "ولا توتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياماً وارزقوهم فيها واكسوهم وقولوا لهم قولا معروفاً، وابتلوا اليتامى حتى إذا بلغوا النكاح فإن أنستم منهم رشداً فادفعوا إليهم أموالهم(3).

قد جاءت أقوالهم لتبين حرص الإسلام على حسن الاستعمال والتصرف في المال من قبل مالكة، لأن المال ابتداء ملك لله تعالى فوض الإنسان بحيازته على سبيل المجاز.

عند الحنفية يحمل معنى الرشد الشرعي على استقامة الفرد في حفظ ماله وإصلاحه، أي تمييزه، وهذا يعني أنه يجب على الفرد المسلم أن يكون مؤهلاً لإدارة المال في الوجوه التي يقرها اشتراط في استقامة الفرد أو صلاح في دينه، وهو أضيق المعاني التي يفسر فيها مفهوم الرشد، ويرى فقهاء الشافعية والحنابلة في الرشد مفهومًا أوسع، إذ يشترطون في استثمار المال وتنميته صلاحاً في الدين إلى جانب كون المال صالحاً ابتداء(4).

هذا يعني أن الرشد في سلوك الأفراد يقتضي التصرف بالأموال في ضوء الضوابط الشرعية

1 - عمر أبو رزينة، مرجع سابق، ص 63.

2 - أحمد عبد الرؤوف، إبراهيم أبو شريعة، أثر الترشيد في الاقتصاد الإسلامي، رسالة ماجستير في الاقتصاد الإسلامي، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة اليرموك، الأردن، 1995، ص 60، غير منشورة.

3 - سورة النساء، الآية رقم 05-06.

4 - كردودي صبرينة، مرجع سابق، ص 243.

بالابتعاد عن المحرمات التي تقدر في عدالة الأشخاص، من جراء سوء استعمال الأموال وعدم استغلالها على الوجه السليم(1).

بالتالي فإن مفهوم الفقهاء ومذاهبهم، يتركز في تحديد مفهوم الرشد، بوجه عام على ثلاثة عناصر(2):

- 1 - استثمار المال وتنميته، وهذا يمثل بعدا اقتصاديا يحصر مدلول السلوك الرشيد، فلا يصح أن يوصف سلوك الإنسان بأنه رشيد إلا إذا كان ذا علاقة بالتصرف في إدارة الأموال وتنميته؛
- 2 - صلاح المال وهذا يشتمل على شرعية حيازة الأموال، أي صحة الأسباب المشروعة للملك، وكذلك شرعية وجوه الإنفاق، كأن يحافظ على الأموال من الضياع بعدم استغلالها، أو تجميدها واكتنازها أو تبذيرها، وأن تصرف على نحو يقتضي التوازن والاستقامة دون إفراط أو تفريط؛
- 3 - صلاح الدين وهذا يمثل الإطار القانوني والرقابة الذاتية على قدرة الأفراد لاستثمار أموالهم وحسن تداولها بما لا يخالف حكم الشارع من جهة التحريم أو عدمه.

كما يرى بعض الباحثين المعاصرين بأن مفهوم الترشيده فكريا يعني الارتكاز إلى العقل والرشد في توخي الاختيارات الأفضل كماً ونوعاً، كما أن الترشيده ممارسة يعني الربط الوثيق والمدروس بين الوسائل والغايات في السلوك الإنساني، وهذا التمييز بين الفكر والممارسة في الترشيده لا يعني بأي حال الفصل بينهما، بل إن الترشيده فكرياً وممارسة هما وجهان لعملة واحدة في السلوك الإنساني(3).

يرى الأستاذ أحمد أبو شريعة بأن الإسلام يتميز عن غيره من النظم، بأنه وضع السلوك الرشيد في مجاله الاقتصادي ضمن إطار عقائدي يوازن بين السبب والنتيجة، أو بين الوسيلة والغاية، وهذا يخالف ما هو واقع فعلاً في الاقتصاد الوضعي، إذ أن السلوك الاقتصادي الرشيد من وجهة نظر الاقتصاد الغربي ليست له علاقة بسلامة الهدف أو صلاح المال والدين، أي أنه يتجرد من محتواه القيمي الذي تقرره فلسفة النظام نفسه، فالسلوك الرشيد في الفكر الاقتصادي الوضعي عبارة عن توافق الوسيلة مع الغاية، بمعنى أن الوسيلة إذا حققت غاية استهدفها أساساً، فهذا يسمى سلوكاً رشيداً بصرف النظر عن مضمون الهدف أو كيفية الوسيلة، فعلى

1 - أحمد عبد الرؤوف، إبراهيم أبو شريعة، مرجع سابق، ص 61.

2- كردودي صبرينة، مرجع سابق، ص 243.

3 - نائل عبد الحافظ العوامله، ترشيده الإنفاق العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد الثاني، 1992، ص 39.

سبيل المثال إتلاف الأموال كإلقائها في البحر للمحافظة على مستويات العرض خوفا من انخفاض الأسعار، وبالتالي يمكن القول أن الترشيح يحتمل معنى التوازن والانسجام بين الوسائل والأهداف، والأسباب والأغراض بما يؤدي إلى نتائج توصف بالاستقامة والسداد(1).

أما أقرب مفهوم للترشيح في الإنفاق العام سواء الخاص أو العام في المالية الإسلامية، فهو مفهوم القوامة في الإنفاق، فقد قال الله تعالى: " والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما "، وقال تعالى: " وآت ذا القربى حقه والمسكين وابن السبيل ولا تبذروا تبريرا " (2)، وقوله تعالى: " ولا تجعل يدك مغلولة إلى عنقك ولا تبسطها كل البسط فتقعد ملوما محسورا " (3)، وكذلك قوله عز وجل: " ولا توتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قوما " (4).

يمكن القول أن مفهوم القوامة كما تكرر في الآيات السابقة يعني الاعتدال بين أمرين مذمومين الأمر الأول الإسراف والتبذير، والأمر الثاني الشح والتقتير، وبالتالي فإن هناك ثلاثة أنماط للإنفاق، اثنان منها خاطئين ضارين وواحد فقط هو الصحيح النافع، الأولان هما الإنفاق التبذيري والتقتيري، والثالث هو الإنفاق الوسط في قوله تعالى: " وكان بين ذلك قواما ".

كذلك تظهر آثار الإنفاق غير السوي جلية في أشبع صورها في قوله تعالى: "فتقعد ملوما محسورا" (5)

خامسا - مفهوم الترشيح اصطلاحا:

يأخذ اصطلاح الترشيح معناه من مصطلح الرشد بمعناه الاقتصادي والذي يعبر عن التصرف بعقلانية وحكمة، وعلى أساس رشيد، وطبقا لما يملئ به العقل، ويتضمن الترشيح إحكام الرقابة والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية والطبيعية المتوفرة(6).

لو اقتصرنا مفهوم الترشيح على الإنفاق العام، فهو يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد، دون إسراف ولا تقتير، فزيادة الإنفاق العام عن موضع الاعتدال يعد سفا وكذا إنقاصه يعتبر تقتيرا ، ويتضمن ترشيح الإنفاق ضبط النفقات وإحكام

1 - أحمد عبد الرؤوف، إبراهيم أبو شريعة، مرجع سابق، ص 27.

2 - سورة الفرقان الآية 67.

3 - سورة الإسراء الآية 26.

4 - سورة النساء الآية 05

5- كردودي صبرينة، مرجع سابق، ص 245 - 246.

6 - محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار الأمة، عمان، 2008، ص 399.

الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، أي بمعنى آخر هو الإدارة الجيدة للإنفاق(1).

كما يعني الاستخدام الأمثل والتوجيه الأنسب للنفقات، نحو أفضل البدائل الإنفاقية التي تعظم الفائدة للإنسان الذي يقوم بالإنفاق، وتقلل الخسارة والتضحية بالفرصة البديلة أمام الإنسان (الفرد العادي، المنظمات الخاصة، الحكومات...)، وأن الإنفاق العام وترشيده هي مسائل ترتبط بمدى إتباع الأجهزة الحكومية لأساليب الرشد والعقلانية في توزيع برامجها الإنفاقية، على نحو يحقق أفضل الاستخدامات مردودا وفعالية وإشباعا للحاجات العامة(2).

أما الدكتور محمد عمر أبو دوح فيرى بأن ترشيد الإنفاق العام يعني التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع(3).

يقول الدكتور ميلاد يونس بأن المقصود بترشيد الإنفاق العام هو أن تحقق النفقات العامة الأهداف المحددة للدولة، وذلك باستخدامها على أحسن وجه ممكن والحيلولة دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة(4).

يرى عبد الغني سعيد بأن ترشيد الإنفاق يعني التصرف بالأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد، وطبقا لما يملئ به العقل(5).

كما ذكر محمد شاكر عصفور بأن ترشيد الإنفاق يتضمن ضبط النفقات العامة، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة.

يُعرف ترشيد الإنفاق العام على أنه تحقيق أكبر نفع للأفراد بواسطة زيادة كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة، والقضاء على جميع أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد المالية للدولة(6).

1- شعبان فرج، مرجع سابق، ص 88.

2 - نائل عبد الحافظ العوامله، مرجع سابق، ص 40 .

3 - محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، أليكس تكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، 2004، ص259.

4 - ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1994، ص 52.

5 - عبد الغني سعيد، الترشيح واقتصاد الوفرة، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، 1966، ص 11 - 12.

6 - حسن عوضة، مرجع سابق، ص 412.

لذا فإن ترشيد الإنفاق لا يعني مجرد تخفيض النفقات، كما توصي بذلك مقترحات صندوق النقد الدولي لعلاج عجز الميزانية، وإنما يعني في المقام الأول تبرير الإنفاق بما يحقق رفاهية المجتمع، وكون الموارد المحدودة قد خصصت في استخداماتها الأكثر إنتاجية، وهو ما يعني التزام الفعالية في تخصيص الموارد ممثلة في الإيرادات العامة، والكفاءة في استخدامها ونعني بها النفقات العامة بما يعظم رفاهية المجتمع؛ وبالتالي يعد تخصيص الموارد لمختلف البرامج التي تضطلع بها الدولة في ميزانيتها دون مراعاة لأهداف المجتمع من ناحية، وبما لا يتناسب والمنافع التي تحققها هذه البرامج من ناحية أخرى، يتعارض مع متطلبات سياسة ترشيد الإنفاق العام(1).

إذن مصطلح ترشيد الإنفاق العام ليس مصطلحا فضفاضاً غير محدد المعنى والأبعاد، إنه لا يعني التقليل بشكل مطلق كما لا يعني الزيادة بشكل مطلق.

الفرع الثاني: مبررات ترشيد النفقات العامة:

مما سبق يمكن استنتاج أن عملية ترشيد الإنفاق العام تعتبر من المبادئ الهامة في اقتصاديات الدولة، وسلوكها المالي في مختلف الأوضاع التي تواجهها الأجهزة الإدارية العامة، هذا وقد ظهرت في الآونة الأخيرة نسياً اهتمامات متزايدة عالمية وإقليمية ووطنية بترشيد الإنفاق العام، سواء على مستوى المصادر أو على مستوى الفكر، وهذا يعني ضرورة تبني الدولة ومختلف أجهزتها العامة، سياسة الترشيد في مختلف تصرفاتها بما في ذلك برامج الإنفاق العام(2).

من أهم مبررات تبني سياسة الترشيد في الإنفاق العام عموماً، يمكن ذكر ما يلي(3):

- 1- التأكيد على المسؤولية العامة للدولة فيما يتعلق باستخدام الأموال العامة بأفضل السبل لإشباع الحاجات العامة، وفقاً لمبدأ الأولويات المرتبطة بالاقتصاد والمجتمع؛
- 2- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة، وإدخال الأساليب التقنية، ودراسة الدوافع والاتجاهات؛
- 3 - خفض عجز الميزانية وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية، والمساهمة في تدعيم وتجديد مشروعات البنية الأساسية؛
- 4-مراجعة هيكلية للمصروفات، بتقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة؛

1 - سعد أولاد العيد، مرجع سابق، ص 102.

2 - نائل عبد الحافظ العوالمه، مرجع سابق، ص 41.

3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 89.

- 5- دفع عجلة التنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة؛
- 6- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة؛
- 7- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية المتغيرة محليا وعالميا؛
- 8- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة؛
- 9 - تجنب مخاطر المديونية الحالية وأثارها خصوصا وان كثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها في الماضي؛
- 10 - المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها؛
- 11- تحقيق الانسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الاجتماعية للمجتمعات العربية والإسلامية من جهة والسلوك الاقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى(1).

الفرع الثالث: مجالات ترشيد النفقات العامة:

هناك العديد من المجالات التي تمسها عملية ترشيد الإنفاق العام نذكرها بإيجاز فيما يلي:

أولا: مجال الرواتب والأجور:

يعتبر بند الرواتب والأجور من البنود التي تأخذ حصة كبيرة من إجمالي النفقات العامة، لذلك فإن عملية ترشيد هذا البند سوف يساهم بصورة كبيرة في تقليص عجز الميزانية العامة للدولة، وترتكز معالجة بند الرواتب والأجور على نقطتين أساسيتين وهما(2):

- 1- مواصلة الدولة إنتهاج سياسة الالتزام بتوظيف خرجي الجامعات، وهو ما يعرف بالتوظيف الاجتماعي بدون وجود حاجة فعلية لذلك، سيؤدي إلى ظهور ظواهر سلبية في الاقتصاد كالبطالة المقنعة وتدني إنتاجية العاملين،
- 2- القيام بتخفيض حجم الرواتب والأجور من خلال تجميد الأجور أو القيام بتسريح الموظفين سيتولد عنه آثار سلبية من الجانب الاجتماعي من خلال زيادة معدلات البطالة، وانخفاض مستوى الطلب الكلي لأن حجم الإنفاق المخصص للرواتب والأجور يمثل مكونا رئيسيا له.

1 - طارق قدوري، مساهمة ترشيد الإنفاق الحكومي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلو مالاقتصادية، جامعة بسكرة، 2016، ص 124-125، غير منشورة.

2 - محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص 401.

يتم ترشيده الإنفاق العام في هذا البند كما يلي(1):

- إلغاء الوظائف الشاغرة خاصة تلك الوظائف الزائدة عن اللزوم؛
- القيام بإعادة توزيع الموظفين والوظائف بين الأجهزة الحكومية والإدارات والأقسام على حسب الحاجة فيها؛
- الاستعانة بالآلات والأجهزة الحديثة والتي من شأنها التقليل من عدد العاملين وتكون بديلة لهم وأكثر كفاءة في العمل؛
- تخفيض أعداد الموظفين في الإدارات الحكومية؛
- تخفيض رواتب وأجور العاملين والموظفين في الإدارات الحكومية.

ثانيا: مجال الخدمات العامة:

يتوقف حجم الخدمات العامة على الفلسفة المذهبية والإيديولوجية السائدة في الدولة، فهناك الدولة التي تتادي بالحرية والدور الريادي للقطاع الخاص، وبالتالي تقل خدماتها، أما الدولة المتدخلية فإن حجم الخدمات متزايدة بصورة ملحوظة، وهناك الدولة حيث الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج والتي تتميز بضخامة الخدمات المقدمة، وبالتالي تحديد أساليب وطرق ترشيده الإنفاق العام في مجال الخدمات العامة يتلخص فيما يلي(2):

- الاقتصاد في نفقة الخدمة العامة ما أمكن دون المساس بأدائها؛
 - تحديد التكلفة الدنيا للخدمات العامة بإجراء مقارنات بين تكلفة الخدمات التي تؤديها الحكومة ومثيلاتها التي يؤديها القطاع الخاص أو إجراء المقارنة بين دولتين تتشابه ظروفها.
- ذلك أن الاقتصاد في النفقة وتحديد التكلفة الدنيا لكل خدمة عامة يسمح بالحكم على سلامة الإنفاق العام في الدولة المعنية، فإذا تبين على ضوء هذه المقارنات أن التكلفة الفعلية لوحدة الخدمة مرتفعة عن المستوى الملائم، فإنه يتعين دراسة أسباب هذا الإرتفاع والبحث عن طرق علاجه، وهذا لا يكون إلا بالوسائل التالية(3):

- إعادة تنظيم مرافق الخدمات العامة وتوزيع الاختصاصات بينها؛
- التنسيق بين أعمالها المختلفة؛

1 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 140.

2 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 62.

3 - بلقاسم رابح، محددات وأبعاد النفقات العامة في النظم الاقتصادية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1999، ص 126، غير منشورة.

- محاربة بعض تصرفات المنحرفة للمسيرين؛
- الضغط على بعض النفقات المظهرية غير الأساسية.

ثالثا: مجال النفقات العامة الإنشائية(1):

تواجه الحكومة عند وضع برنامج لمشروعات الأشغال العامة الإنشائية التي ستنفذها في المستقبل، مشكلة تحديد أكثر هذه المشروعات تعظيما للنفع العام، فهناك مشروعات لإقامة الطرق والسكك الحديدية، ومشروعات لإنشاء السدود وتوصيل شبكة الكهرباء وأخرى لبناء المساكن ومراكز البحث العلمي... الخ، وبالتالي فإن الحكومة تواجه أعداد كبيرة من المشروعات التي تعتقد من الواجب تنفيذها، إلا أن قلة الموارد المالية المتاحة يضطرها للمفاضلة بينها وإختيار البعض منها، وتدخل المفاضلة في نطاق الدراسة الاقتصادية، إذ يتعلق الأمر ببيان كيفية استخدام هذه الموارد لتحقيق أقصى قدر من النفع العام بالإعتماد على قاعدتين أساسيتين هما:

- الإنفاق الأمثل على هذه المشروعات يتحقق بتساوي المنفعة الحدية الاجتماعية في كل وجه من أوجه الإنفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية له(2)؛
- مقارنة التكلفة والمنفعة الحدية لكل مشروع مع التكلفة والمنفعة الحدية لمشروع آخر، ويطلق على هذا الأسلوب تحليل المزايا والتكاليف.

لكن نظرا للصعوبات التي تكتنف تطبيق القاعدة الأولى والمتمثلة في العجز عن قياس كل من المنفعة و التكلفة الحدية الاجتماعية، فإنه من الممكن الاكتفاء بالمفاضلة بين المشروعات البديلة بإستعمال القاعدة الثانية، أي المفاضلة بإستعمال التكلفة والمنفعة الحدية، وذلك بداية بتقدير تكلفة ومنفعة كل مشروع، ثم مقارنة هذه المشروعات مع بعضها البعض وما سيعود من جراء تنفيذها من مزايا إضافية، وعلى ضوء هذه المقارنة يمكن تحديد أكثر المشروعات ملائمة وهو الذي تزيد منفعته الحدية عن تكلفته أكثر من غيره.

تمكن أهمية هذا الأسلوب في أنه يدفع بالمسؤولين عن الإنفاق العام إلى وضع برامج واضحة ومحددة تخضع كل تفاصيلها للمناقشة العلمية، مما يسمح بتجنب الاستخدام السيئ والمبذر لموارد الدولة.

1 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 63.

2 - يقصد بالمنفعة الحدية الاجتماعية للإنفاق العام مقدار ما يعود على مجموع أفراد المجتمع من منافع إضافية نتيجة ممارسة الدولة لنشاطها، أما التكلفة الاجتماعية الحدية فيقصد بها مقدار ما يضحى به الأفراد من نشاط خاص نتيجة قيام الدولة بالنشاط عوض عنهم.

من أهم الإجراءات والتدابير المفتوحة لعملية الترشيد في هذا المجال ما يلي(1):

- القيام بإنجاز المشاريع الرئيسية والهامة جدا وتأجيل إنجاز المشاريع الأقل أهمية؛
- تقديم الأولوية للمشاريع المنخفضة التكاليف التي تدر عائد مالي؛
- القيام بإجراء دراسات دورية للبرامج والمشاريع الحكومية، وإعادة النظر فيها على ضوء نتائج الدراسات وتقييمها، وبعد ذلك يتم تخفيض الإعتمادات المالية للمشاريع التي تكون منخفضة النفع، أو يمكن إلغائها عندما لا يكون العائد متناسب مع التكاليف، أو عندما تكون كفاءتها الإنتاجية غير عالية،
- تعزيز الرقابة المالية على عمليات الصرف خصوصا ما يتعلق بالتكاليف والمشتريات؛
- الدراسة المعمقة للأسباب المؤدية لوقوع المؤسسات العامة في خسائر كبيرة، وانتقال هذه المؤسسات إلى مرحلة الاعتماد على التمويل الذاتي.

ومن أجل تجنب هذا المشكل الذي تقع فيه المؤسسات العمومية يتعين ما يلي:

- إيجاد حلول لمشكلة العمالة الفائضة التي تزيد من أعباء هذه المؤسسات؛
- الاعتماد على اليد العاملة المؤهلة التي تكتسب خبرة عالية؛
- إعادة النظر في سياسة التسعير التي تنتهجها المؤسسات العامة؛
- ترك المجال لهذه المؤسسات بأن تحتفظ بجزء من أرباحها وذلك من أجل القيام بعمليات الإحلال والتجديد والصيانة الضرورية لمواصلة العمل وتطويره.

رابعاً: مجال النفقات التشغيلية(2):

من أهم النقاط الأساسية التي يجب الإعتماد عليها في ترشيد النفقات التشغيلية ما يلي:

- الاستغناء عن المباني المؤجرة للأجهزة الحكومية، والتي تكون ثانوية وغير هامة بالنسبة للأعمال الأساسية للدولة؛
- القيام برفع المدة الزمنية لإستعمال الأجهزة والآلات والأثاث والسيارات لأقصى مدة زمنية ممكنة بواسطة توفير الصيانة اللازمة لها والمحافظة عليها؛
- القيام بتخفيض نفقات إقامة المعارض الدولية والمشاركة فيها؛
- البحث عن كيفية تخفيض إيجارات المباني التي تستأجرها الدولة إلى أقل مستوى، ودراسة إيجاد بدائل أخرى بتكاليف أقل.

1 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 140.

2 - محمد شاکر عصفور، مرجع سابق، ص 401.

الفرع الرابع: أهمية ترشيد النفقات العامة وموقف الإسلام منه:

إن تبيان أهمية ترشيد الإنفاق العام وموقف الإسلام منه يكمن فيما يلي:

أولاً: أهمية ترشيد النفقات العامة:

إن ترشيد الإنفاق العام يعد هدف اقتصادي كبير، ومن أهم أهدافه حماية المال العام من التبذير والهدر، وكفاءة استخدامه في تحقيق الأهداف المسطرة من قبل الدولة، إذ أن إنفاق المال المخصص لأي مشروع ليس في حد ذاته إنجازاً، إنما تحقيق أهداف المشروع هو الإنجاز، أما إذا لم يحقق المشروع أهدافه فيعد هذا هدراً للمال العام، فإذا تعدد الهدر لعدد من المشروعات فهذا حتماً سيؤدي إلى زيادة النفقات، وإذا قابل هذه الزيادة ضعف في الإيراد العام فإنه سيتسبب في عجز الميزانية العامة للدولة(1).

ثم إن الترشيح مطلوب، حيث أن عدم تحققه يترتب مضار عديدة في مختلف المجالات، ويكفي أن نعرف أنه يؤثر سلباً على الإيرادات العامة كما يؤثر على أهداف النظام المالي، بحيث يحول دون تحقيق ما يتطلب منه من عدالة واستقرار ونمو، كذلك فإنه يعرض أمن واستقلال وسيادة البلاد لمخاطر مؤكدة، نتيجة الآثار السلبية الناجمة عن لجوء الدول النامية لتمويل عجز ميزانياتها العامة بطرق تضخمية، أدت إلى إتقال بلدان كثيرة بالقروض الخارجية والتضخم المرتفع، ولم تتمكن الإيرادات العامة من ملاحقة الإنفاق، وأنفقت أموال كبيرة على استثمارات غير حكيمة، ودعم باهظ للتكاليف، وتوسع مفرط في التوظيف العام، بينما أنفقت أموال أقل مما ينبغي في الاستثمارات اللازمة لدعم التنمية(2).

ثانياً: أهمية ترشيد النفقات العامة في الإسلام:

يمكن القول أن العلماء المسلمين لم يتوانوا عن القيام بواجبهم تجاه قضية ترشيد الإنفاق العام، ويمكن تبيان ذلك من خلال الإشارة السريعة إلى هذه الجوانب كما يلي(3):

1 - تقديم كل من أبي يوسف، وأبي عبيد، وابن زنجويه وغيرهم، لكتبهم في الأموال العامة بتحذيرات مطولة مدعمة بالعديد من الآيات والأحاديث والآثار من عدم قيام الحكومة بما عليها

1 - عبد العالي الغسرة، ترشيد الإنفاق العام وحماية المال العام، مقال منشور في الموقع: <http://albiladpress.com/column14261-20051.html> تاريخ الإطلاع: 2016-01-07

2 - كردودي صيرينة، مرجع سابق، ص 248.

3 - شوقي أحمد دنيا، النظام المالي الإسلامي وترشيد الإنفاق العام، مقال منشور في مجلة كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة قطر، 1996، ص 251.

تجاه الرعية وخاصة في المجال المالي؛

2- إصرار العديد من الفقهاء وعلماء المال والسياسة والإدارة العامة أمثال أبي يوسف وقدامه ابن جعفر والنويري وغيرهم، على وجود المزيد من أجهزة الرقابة والمتابعة المالية الفعالة حيال المسائل المالية إيرادا وإنفاقا، بل إن كل ما كتب عن الدواوين هو في حقيقته كتابة في الرقابة والمتابعة والمحاسبة والتنظيمات الإدارية التي تتصرف كلها إلى الحرص الشديد على ضمان سلامة الإنفاق العام وكذلك الإيراد العام(1)؛

3 - لم يترك العلماء مناسبة إلا ويؤكدون على ترشيد الإنفاق العام، ولم يقف بهم الأمر عند العموميات بل قدموا في ذلك العديد من الأدوات التحليلية، مثل إتباع مبدأ الأولويات ومبدأ تحليل العائد والتكلفة ومبدأ تعظيم دالة المصلحة الاجتماعية، وإصرارهم على إقامة دراسات الجدوى من منظور اجتماعي شامل لكل المشروعات التي يراد الإنفاق عليها من قبل الدولة، ثم إنهم تجاوزوا ذلك إلى توضيح شاف للمضار المترتبة على السفه في الإنفاق العام، كما ظهر ذلك جليا لدى ابن خلدون وتلامذته المقريزي والأسدي وغيرهم؛

4 - ثم إن من يقول إنهم أجازوا للحكام فرض الضرائب تغطية للنفقات المتزايدة، وكان الأحرى بهم أن يركزوا على حثهم لهم على ترشيد الإنفاق العام، فالأحرى النظر إلى موقف العز بن عبد السلام من الحاكم عندما أراد فرض الضرائب للجهاد، و كذلك موقف النووي في نفس القضية نرى القوة والشدة والغلظة على الحكام؛ التي لم نرى لها مثيلا ولا قريبا في عصرنا هذا حيال ترشيد الإنفاق العام(2).

تُختم هذه المسألة بذكر كلام أحد الفقهاء لما له من دلالات قوية بالغة، خاصة في موضوعات السياسة والإدارة العامة، إنه الإمام القرافي الذي يقول: "يجب على الوالي بذل الجهد فيما هو أصلح للمسلمين، فإذا فكر في وجوه المصالح ووجد بعد ذلك مصلحة هي أرجح للمسلمين، وجب عليه فعلها وتحتمت عليه ويأثم بتركها، فعليه الاجتهاد وجوبا وبذل الجهد في وجوه المصالح." ، وكذا قولهم أنه يجب عليه في الإنفاق أن ينظر في مصالح المسلمين، فيجب عليه تقديم أهمها فأهمها، ويحرم عليه العدول عن ذلك، ولا خيرة له في ذلك، إذ ليس له أن يتصرف في أموال بيت المال بهواه وشهوته، بل بحسب المصلحة الراجحة والخالصة(3).

المطلب الثاني: تطور آليات ترشيد النفقات العامة بتطور أنماط الميزانية:

لقد ارتبط تطور أساليب ترشيد النفقات العامة بتطور أنماط الميزانية العامة وذلك من خلال

1- كريدودي صبرينة، مرجع سابق، ص 250.

2- شوقي أحمد الدنيا، مرجع سابق، ص 255.

3- شهاب الدين القرافي، الفروق، الجزء الثالث، دار المعرفة، بيروت، 2003، ص 13.

خمسة مراحل هي:

الفرع الأول: مرحلة التوازن المالي والرقابة المحاسبية (الميزانية الكلاسيكية):

إعتمدت هذه المرحلة على ميزانية الاعتمادات والبنود والتي يتم بموجبها تحديد النفقات العامة للدولة اللازمة لقيامها بالمرافق العامة التي تؤدي الحاجة العامة، وتحديد الإيرادات التي ينبغي تحصيلها قصد تغطية هذه النفقات، وفي الواقع تعتبر موازنة البنود والاعتمادات تجسيدا لفكرة حيادية المالية العامة التي يتبناها الفكر التقليدي، ويتاح للسلطة التشريعية، من خلال هذه الموازنة، الرقابة على النشاط المالي للحكومة. ويتم فيها مراعاة التقسيم الإداري بما يتماشى مع طبيعة الهياكل التنظيمية للوحدات الإدارية، باعتبار منوط تنفيذ النشاطات. وهذا النوع من الموازنات من أقدم الموازنات التي شاع استخدامها بدرجة كبيرة نظرا لبساطتها، ومن ثم تفادي التعقيد الذي قد يحول دون القيام بالمهام المطلوبة، كونها توفر إمكانية الرقابة بسهولة ويسر، وتتيح بالتالي قدرا أكبر للمناقشة التفصيلية للنفقات(1).

تبقى رغم ذلك، مساهمة موازنة البنود والاعتمادات في ترشيد الإنفاق العام وتتبع مدى تحقق الأهداف محل تساؤلات عدة، كون تبويبها يتم على أساس إداري وليس على أساس الغرض من النشاط المالي؛ إضافة إلى أن مثل هذا التبويب لا يوضح بدرجة كافية الأهداف الأخرى للموازنة العامة، فهو لا يتضمن تبويبا حسب الأهداف المتوخات، وبالتالي انتفاء إمكانية الربط بين الإنفاق وبين ما يحدث من آثار أو لتحقيق من نتائج أو أهداف، ومن ثم عدم توفر إمكانية الحكم على كفاءة الإنفاق وفعاليته(2).

الفرع الثاني: مرحلة التوازن الاقتصادي 1930 - 1950(3):

حيث ظهر من خلالها التقسيم الاقتصادي من خلال تقسيم الميزانية إلى ميزانية جارية تمول من الضرائب، وميزانية رأسمالية تمول من القروض العامة، وهذا ما يعكس التطور في الدور الوظيفي للإنفاق العام والإعتماد عليه في توجيه الاقتصاد القومي، والسماح بتمويل الإنفاق الاستثماري عن طريق القروض للنهوض بالبنية التحتية، كما أن الدولة التي تسعى إلى علاج الكساد عليها أن تزيد من إنفاقها وخاصة الإنفاق الجاري وتخفيضه في حالة التضخم، كذلك فإن النفقات الجارية التحويلية سوف تزداد في حالة زيادة الأهمية النسبية لهدف عدالة توزيع الدخل.

1 - فليح حسن خلف، المالية العامة، جدارا للكتاب العالمي، عمان، 2008، ص 316.

2 - سعد أولاد العيد، مرجع سابق، ص 109.

3 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 53.

بالتالي يعكس هذا التقسيم تطور في مفهوم ترشيد النفقات العامة، بإعتبار أن درجة ترشيد الإنفاق العام تزداد كلما تزداد مساهمته في إدارة الاقتصاد الوطني وتخليصه من أزماته الانكماشية والتضخمية.

الفرع الثالث: مرحلة الرقابة التقييمية وإبراز الدور الوظيفي للدولة 1950 - 1965(1):

لقد ظهر إتجاه إحكام الرقابة على عمليات الإنفاق العام جراء التزايد الملحوظ للنفقات العامة وما تبعه من تزايد للضرائب، وبالتالي زيادة العبء على المواطنين، وقد تبلور هذا الإتجاه في التوصيات التي تضمنتها لجنة هوفر الأولى، والتي دعت إلى تقسيم الميزانية إلى وظائف ومشروعات مع الإعتماد على ميزانية الاعتمادات والبنود كتقسيم ثانوي.

قد نشأ عن هذا الاتجاه صدور التقسيم الاقتصادي والوظيفي عن الأمم المتحدة في عام 1958، حيث تم تقسيم وظائف الدولة إلى خمسة عشرة وظيفة، تضمنتها خمس مجموعات رئيسية هي الخدمات العامة، الدفاع، الخدمات الاجتماعية، الخدمات الاقتصادية، النفقات غير المُبوية.

تعكس هذه المرحلة تطورا جديدا في مفهوم ترشيد النفقات العامة، حيث لم يعد هناك تركيز على الرقابة المستندية، بقدر ما ظهرت الحاجة إلى التعرف على الدور الوظيفي للدولة كوسيلة لتبرير حصولها على الإعتمادات، وتقييم مدى كفاءتها في الاضطلاع ببرامج الإنفاق العام.

الفرع الرابع: مرحلة ظهور الوظيفة التخطيطية والإدارية للميزانية 1965 - 1980(2):

تميزت هذه المرحلة بظهور ميزانية التخطيط والبرمجة والتي تعد تطورا قياسا بموازنة الأداء، وتم الأخذ بها نتيجة الصعوبات والنقائص التي رافقت تطبيق موازنة الأداء. وكنتيجة لتطور دور الدولة وازدياد تدخلها لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، بحيث لم يعد الأمر يقتصر في التركيز على الانجازات التي تحققت من خلال العمل بموازنة الأداء، بل تعداه إلى إيجاد الوسائل والسبل الكفيلة بترشيد الأداء الحكومي بشكل يؤدي إلى ترشيد السياسات المالية للحكومة في إطار سياستها الاقتصادية العامة، عن طريق التوجه نحو الأهداف على أساس أولوياتها وفي صياغ المفاضلة بين البرامج البديلة، بما يضمن أفضل استخداما للموارد، وبالشكل الذي يحقق الأهداف تبعا لأولوياتها وبأقصى قدر ممكن للأهداف كما وكيفا، وباستعمال أقل قدرا

1 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 54.

2 - سعد أولاد العيد، مرجع سابق، ص 110.

ممكنا من الموارد. ففي موازنة التخطيط والبرمجة يتم اختبار أساليب أكثر تطورا، وبالذات ما يتصل منها بالتحليل الكمي، وخصوصا المرتبط منه بتحليل الكلفة والعائد، وأخذ في الاعتبار كافة الجوانب التي تؤثر على ذلك، وفي إطار عملية التخطيط للنشاط المالي للدولة، بحيث يمكن أن يتضمن الأمر تحديد الأهداف لبدائل مختلف البرامج، وما تتطلبه من موارد، وما يترتب عليها من نفقات، واختيار البديل الأفضل الذي يحقق عائدا أكبر وبأقل نفقة ممكنة.

وعليه تعتبر ميزانية التخطيط والبرمجة طريقة منظمة لربط التخطيط طويل الأجل بالميزانية العامة للدولة، وذلك لأنها تتضمن تحديد الأهداف العامة وإعداد البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف وتنفيذها بأكفا الطرق المتاحة(1).

الفرع الخامس: مرحلة ظهور الإتجاهات العالمية للخصخصة 1980 - حتى الآن:

تتضمن هذه المرحلة إعادة النظر في دور الدولة وفي النشاط الاقتصادي، والهدف من ذلك ليس تقييد دور أدوات السياسة المالية في تحقيق أهداف المجتمع، بل تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في إستخدامها، وخاصة في ظل التزايد المستمر لإنفاق العام مقابل الإنخفاض المستمر في الإيرادات العامة، وإعطاء فرصة للقطاع الخاص في المشاركة في إنتاج وإشباع الحاجات العامة، عن طريق تغيير إتجاهات الإنفاق العام إلى مجالات أكثر تحقيق لأهداف المجتمع(2).

المطلب الثالث: ضوابط ترشيد النفقات العامة:

تتطلب عملية ترشيد الإنفاق العام توافر جملة من الضوابط والدعائم التي تركز عليها، ولعل من أهمها ما يلي:

الفرع الأول: التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل(3):

يعتبر الحجم الأمثل للنفقات هو الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر مستوى من الرفاهية لأكبر عدد من الأفراد، لكن بشرط أن يراعي ما يمكن تحصيله من الموارد المالية للدولة، فليس

1 - محمد عمر أبو دوح، مرجع سابق، ص 132.

2 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 54 - 55.

3 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 139.

من المعقول أن تتجه النفقات العامة للدولة نحو التزايد بلا حدود، ولكن تفرض المصلحة والحاجة بأن تصل النفقات العامة إلى مستوى معين، وهو ما يعرف بالحجم الأمثل للنفقات العامة. كما أن تزايد الإنفاق العام غالباً ما يكون مقصوداً ومتعمداً، خصوصاً في ظل الاتجاهات الحديثة التي تعتمد على آليات السوق، بالاعتماد على السياسة الميزانية الهادفة إلى تحقيق أهداف المجتمع، خصوصاً هدفي التنمية الاقتصادية والعدالة في توزيع الدخل، فترشيد الإنفاق العام هنا قد يؤدي إلى تدهور معدلات التنمية الاقتصادية والتزايد في التفاوت في توزيع الدخل(1)، وعليه يمكن القول أنه لا بد من تحديد حجم أمثل للنفقات العامة يتماشى مع تحقيق أهداف المجتمع إلى حد كبير، وتجنب الزيادة المفرطة في الإنفاق العام والتي لا يقابلها نفع عام.

من أجل الوصول لتحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة يجب أن تتوفر العناصر الآتية(2):

- زيادة الدخل الوطني؛

- طريقة توزيع الدخل الوطني على أفراد المجتمع؛

- الموارد المالية للدولة.

يلاحظ أن الرفاهية في أي مجتمع ترتفع كلما ارتفع متوسط دخل الفرد الحقيقي، وكلما تقلصت درجة التفاوت في توزيع الدخل الوطني بين الأفراد.

الفرع الثاني: توجيه النفقات العامة نحو النفع العام:

يقصد به ضرورة أن تكون النفقة العامة لإشباع حاجات عامة، ولن ندخل في الجدل العلمي الدائر بين علماء المالية حول تحديد طبيعة وماهية الحاجة العامة، والمعايير التي يحتكم إليها، فهذا معروف جيداً في الأدب المالي المعاصر، لكن الذي يستحق التأكيد والتنويه هو أن الفكر المالي المعاصر يعتبر ذلك ركنًا أساسياً من أركان النفقة العامة، ويعتبر الخروج عليه هو خروج عن المبادئ المالية الرشيدة، ويتطلب هذا عدم تخصيص النفقات العامة لتحقيق المصالح الخاصة ببعض الأفراد، أو الفئات لما يتمتعون به من نفوذ خاص، ولذا متى كان الإنفاق يستهدف حاجة خاصة كان هدر للمال العام وخروجاً عن سياسة الترشيدي(3).

1 - محمد عمر أبو دوح، مرجع سابق، ص 09.

2 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 139.

3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 90.

الفرع الثالث: إتباع مبدأ الأولوية:

يوصي الخبراء الماليون بضرورة احترام هذا المبدأ وعدم الخروج عليه، وإلا اتجهت الأموال إلى مجالات ومشروعات أقل أهمية، وحرمت منها مجالات ومشروعات أكثر أهمية، الأمر الذي يؤدي إلى تشويه الاقتصاد الوطني، وعدم تحقيق الإنفاق العام لأثاره المرجوة، فاحترام هذا المبدأ ضرورة لحفظ الأموال من الضياع وتعظيم منفعة استخدامها(1).

قد تعرض الفكر الاقتصادي إلى بعض الأدوات التي تمكن من تطبيق هذا المبدأ، ومن ذلك تحليل التكلفة والعائد، حيث أن المقارنة بين تحليل التكلفة ومستوى العائد تسمح باختيار تلك المشاريع، التي تكون عوائدها أكبر من التكاليف اللازمة لإنشائها، كما أن إعطاء أوزان ترجيحية للأهداف الموجودة، والآثار المباشرة لكل من هذه المشاريع، يسمح بترتيبها والبدء بأفضلها تحقيقاً للمصلحة العامة(2).

الفرع الرابع: الابتعاد عن الإسراف والتبذير:

من الأسباب الرئيسية لتزايد الإنفاق العام هو التبذير والإسراف في عملية الإنفاق العام، ويظهر لنا ذلك عندما لا يتعادل نفع الإنفاق العام مع المبالغ المصروفة عليه، حيث تتنافى هذه الحالة مع قاعدة من القواعد الرئيسية للإنفاق العام، فتتجر عن هذه الحالة العديد من الآثار السلبية وأبرزها إهدار الأموال العمومية للدولة، وبالتالي تبديد جزء من دخل الأفراد والذي تحصلت عليه الدولة عن طريق الضرائب، ومن جانب آخر يؤدي التماذي في الإنفاق العام إلى تفشي ظاهرة التهرب الضريبي، وذلك لأن الممولون والمكلفون بدفع الضرائب تكون لديهم فكرة سلبية حول دفع الضرائب وتوجيهها، ومن أهم الآثار السلبية الأخرى والخطيرة هي إضعاف الثقة في مالية الدولة(3).

هناك الكثير من أوجه التبذير و الإسراف في صرف النفقات العامة في كثير من الدول خصوصا الدول النامية وأهمها(4):

- 1 - شرياق رفيق، ترشيد الإنفاق العام ومعالجة العجز في الموازنة العامة للدولة من وجهة نظر إسلامية، بحث مقدم للمؤتمر الوطني " الحوكمة والترشيد الاقتصادي رهان استراتيجي لتحقيق التنمية في الجزائر، جامعة أدرار، 2016، منشور في الموقع: fsecg.univ-guelma.dz/sites/default/files/4_0.docx تاريخ الإطلاع 26-01-2016..
- 2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 91.
- 3 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 138.
- 4 - إبراهيم أحمد عبد الله، المالية العامة والمالية العامة الإسلامية، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، 1996، ص72.

- 1 - سوء تنظيم الجهاز الحكومي، فنلاحظ تداخل في اختصاصات الوحدات الإدارية وقيام أكثر من جهة واحدة بأداء نفس الخدمات أو خدمات متفاوتة أو متكاملة ، وهو الأمر الذي يترتب عليه ارتفاع تكاليف أداء هذه الخدمات بدون أي مبرر؛
- 2- الزيادة المفرطة في عدد العاملين في الإدارات الحكومية، فهذه الزيادة تنعكس سلباً على الميزانية العامة للدولة، فالعدد الزائد من العاملين في الإدارات العمومية يمثل ثقلًا كبيراً على الموارد المالية للدولة و إهدار الأموال العمومية لها؛
- 3 - الارتفاع الكبير في تكاليف تقديم الخدمات العمومية كالخدمات التعليمية والصحية، بحيث نجد أن هناك مبالغة في تقديم هذه الخدمات يفوق الطاقة المالية للدولة، وفي كثير من الأحيان ما يقوم القائمون على تقديم هذه الخدمات بعدم ترشيد الإنفاق فيها ومثال ذلك شراء الأدوية بكميات كبيرة ثم بعد ذلك تتلف لانتهاء تاريخ صلاحيتها، وهناك الكثير من الأمثلة التي تظهر و تبين مدى الإسراف والتبذير في مثل هذه الخدمات؛
- 4 - غياب التنسيق بين مختلف الإدارات العمومية المكلفة بإنجاز مختلف المشاريع، سواء مشاريع توصيل الماء، أو الكهرباء، أو الغاز، أو تعبيد الطرق، فعدم وجود تنسيق يؤدي إلى الإسراف والتبذير و إهدار الأموال العمومية، فيمكن تعبيد الطريق أكثر من مرة جراء الحفر المتكرر لتوصيل الغاز والكهرباء والماء... إلخ؛
- 5 - الزيادة المفرطة في نفقات التمثيل الخارجي بسبب المبالغة في إنشاء العديد من السفارات والقنصليات والمكاتب الثقافية والتجارية والمالية والسياحية، فيترتب على ذلك نفقات كبيرة تخص الإدارات ومرتببات العاملين فيها ونفقات أخرى(1).

الفرع الخامس: الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية:

ينبغي أن تعكس المردودية النتيجة التي تترتب عن النفقة العامة، أي المردودية الاقتصادية والاجتماعية للنفقة العامة، فينبغي أن تكون المردودية جيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات.

الحرص على جودة الخدمات والسلع، يُمكن من تجنب المصاريف الإضافية الكثيرة التي تتقّل كاهل الدولة، وتغني عن أعمال الترميم المتكررة والمتتالفة وعن تكاليفها، بالإضافة إلى ذلك فإن المردودية الاجتماعية للنفقة تنطوي على تحويل النفقات العامة الاجتماعية قصد محاربة ظاهرة الفقر، فكل مصلحة ينبغي أن تبحث عن أعلى درجة من الفعالية مقابل أقل تكلفة(2).

1 - إبراهيم أحمد عبد الله، مرجع سابق، ص 74.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 91.

الفرع السادس: التحديد الدقيق لمقدار النفقة المطلوبة والتوقيت السليم لها:

هذا العنصر يرتبط مع قضيتين أساسيتين هما(1):

- 1- قضية أن تكون النفقة في حدود الوضع الأمثل لها، أو بعبارة أخرى ضرورة تحري أن تكون النفقة معيارية أو قريبة منها؛
- 2- قضية أن يتم الإنفاق في الوقت المناسب دون تقديم أو تأخير.

لا يخفى ما لهاتين القضيتين من تأثير جوهري في عملية ترشيد الإنفاق العام، فإذا كان الإنفاق لا يشبع أي حاجة فهو إنفاق سفيه، مثل الإضاءة في النهار، والأوراق المهترئة في غير فائدة، أو أن تعطى مرتبات بغير تقديم خدمة حقيقية تفيد المجتمع، أو إعطاء إعانات لغير من يستحقها، كل ذلك يعد إنفاقا في غير حاجة وهو مرفوض، وفي المقابل نجد عدم الإنفاق مع وجود الحاجة لذلك وتوفر المال يعد سلوكا غير رشيد، وكثيرا ما نجد ذلك التشوه الإنفاقي في مجال النفقات الجارية من مرتبات ومكافآت ودعم ومعونات، والشيء الذي لا يُجادل فيه حاليا هو وجود الكثير من الأجور والمرتبات وملحقاتها تعتبر أكبر من الحجم والمقدار الصحيح، وعلى المقابل وجود الكثير منها أقل من المقدار الصحيح، وفي كل ذلك انحراف، ولكل مضاره وسلبياته، فقلة الأجور إضافة إلى ما تحدثه من معاناة ومن آثار غير مباشرة على الكفاءة الإدارية والاقتصادية، فإنها مسببة للخيانة والاختلاسات، الرشاوى، التهاون في العمل، وعدم بذل الجهد الكافي فيه، وزيادة الأجور والمرتبات عن الحد المناسب تمثل هي الأخرى مضار عديدة، فهي مسببة للإسراف والتبذير والتضخم والفساد، والاضطرار إلى المزيد من الضرائب والقروض وما يتبع ذلك من الآثار السلبية الاجتماعية التي تنتشر بين فئات المجتمع.

المبحث الثالث: ترشيد النفقات العامة في إطار الميزانية العامة:

تعكس الميزانية العامة دائما دور وحجم تدخل الدولة، مما يكسبها أهمية كبيرة أدت بدول العام إلى السعي المتواصل وراء تحديث أنظمة الميزانية بما يخدم أهداف الدولة كخطوة تنتقل بها من التسيير القائم على الوسائل إلى التسيير القائم على النتائج في تسيير الأموال العمومية(2).

المطلب الأول: ترشيد النفقات العامة والانضباط بالأهداف:

ظهر إتجاه ينادي بضرورة إدخال منهج الإدارة بالأهداف في القطاع العام، بإعتباره كان

1 - كردودي صيرينة، مرجع سابق، ص 270.

2 - مفتاح فاطمة، مرجع سابق، ص 194.

يقتصر على القطاع الخاص، ثم بعد ذلك في الميزانية العامة، وذلك للقضاء على مظاهر الإسراف والتبذير في عملية الإنفاق، وإستخدام الموارد والعمل على تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى إليها كل الدولة(1).

الفرع الأول: النفقات العامة والإدارة بالأهداف:

تعود الجذور التاريخية لنظرية الإدارة بالأهداف إلى الكاتب الإداري بيتر دراكر في عام 1954، الذي إعتبر أن الإدارة بالأهداف تعد استراتيجية فعالة تتيح المجال لتوظيف كافة الموارد المتوفرة، وتمنح في نفس الوقت توجيهها مشتركاً للجهود نحو رؤية واضحة، وأيضاً خلق روح الفريق ومواءمة أهداف الموظف مع المصلحة المشتركة(2).

يعرف الأستاذان رحي الحسن وزياد الخوري الإدارة بالأهداف بأنها أسلوب إداري يتميز بتركيزه الرئيسي على الغايات أو أهداف التنظيم والنتائج المتوقعة، والتي ينبغي الوصول إليها ضمن جدول زمني معين، وكذلك وضع معايير يمكن بواسطتها تقييم فعالية تحقيق الأهداف(3).

في المجال العمومي ظهر مصطلح الإدارة بالأهداف أو النتائج من خلال الكتابات الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وظهرت نماذج عديدة لهذا النسق الجديد من التسيير في القطاع العمومي أهمها(4):

- 1 - نموذج الكفاءة: ظهر في بداية الثمانينات في الدول الأنجلوسكسونسية، يعمل على جعل المنظمات العمومية أكثر كفاءة من خلال المقارنة مع مثيلاتها في القطاع الخاص؛
- 2 - نموذج (Downsizing) المتعلق باللامركزية والمرونة، وذلك من خلال جعل إصدار القرارات في إطار محلي وأكثر إستجابة لمتطلبات المواطنين.
- 3 - نموذج الجودة والبحث عن الأفضلية: وذلك بالتركيز على ضرورة تقديم أفضل خدمة عمومية للمواطنين؛

1 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 72.

2 - أحمد السيد كردي، نظرية الإدارة بالأهداف، مقال منشور على الموقع:

<http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/528596>، تاريخ الإطلاع: 11-02-2016.

3 - تيسير الدويك، أسس الإدارة التربوية والمدرسية والإشراف التربوي، مقال منشور على الموقع:

http://edu2day.blogspot.com/2013/04/blog-post_656.html، تاريخ الإطلاع: 11-02-2016.

4 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 72-73.

الفرع الثاني: عناصر تطبيق الإدارة بالأهداف في الإنفاق العام:

إن لنظام الإدارة بالأهداف في مجال النفقات العامة أربعة عناصر هي(1):

أولاً: وضع الأهداف: في الواقع يتم ذلك من خلال ثلاث مراحل، الأولى تهتم بتحديد الأنشطة والمشاريع التي تعتبر جوهرية على المدى القريب والمتوسط والبعيد ، ثم الخطوة الثانية والتمثلة في تحديد أساليب قياس الإنجاز في كل جانب من جوانب الميزانية العامة، ثم المرحلة الأخيرة وهي تحديد الأهداف التي يمكن إستخدامها كمقياس يقاس عليها الإنجاز .

ثانياً: تطوير خطة عملية تتعلق بوظيفة التخطيط بالأهداف التي سبق وضعها، وبذلك تكون الخطوة التالية هي تحديد الاستراتيجيات والبرامج اللازمة لتحقيقها.

ثالثاً: القيا بالمراجع الدورية: عندما يتم وضع الأهداف ورسم الخطط، تأتي المرحلة التالية في عملية الإدارة بالأهداف وهي إنشاء نظام للرقابة ، وذلك للتأكد من أن عملية الإنفاق العام تسير وفق النهج المخطط له، والتأكد من أن النفقات العامة سوف تؤدي إلى النتائج والأهداف التي سبق وضعها.

رابعاً: تقييم الإنجاز السنوي: الخطوة الأخيرة لنظام الإدارة بالأهداف هي التقييم السنوي للإنجازات التي تمت ثم الإعداد للعام المقبل، فإذا لم يتم تحقيق الأهداف فإن عل الشخص المسؤول ورئيسه المباشر أن يركزا جهودهما على معرفة الأسباب ليتم تصحيحها في المرات القادمة.

المطلب الثاني: الميزانية العامة على أساس الأهداف لترشيد الإنفاق العام(2):

تعتبر الميزانية العامة عن البرنامج المالي للخطة عن سنة مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقا للسياسة العامة للدولة، وبالتالي لم يعد يُنظر إلى الميزانية العامة على أنها تبويب للإيرادات والنفقات العامة بل تعدى إلى اعتبارها برنامج متكامل لتحقيق الأهداف العامة ورفع مستوى أداء الإدارة العامة في التخصيص الأمثل للموارد.

كما أن الميزانية العامة تناسق أهدافها مع أهداف الخطة القومية تساهم بدور كبير في ترشيد سياسة الإنفاق العام، لذلك وجب تحديث منظومتها وتطوير جوانب الأداء فيها.

1 - أحمد السيد كردي، مرجع سابق.

2 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 74.

الفرع الأول: ضرورة التنسيق بين الميزانية العامة وأهداف الخطة:

يعتبر التخطيط وسيلة لتحقيق مهمة تأمين استخدام الموارد المتاحة إستخداما عقلانيا، وأداة فعالة لحل مشكل التراكم، أي الزيادة في كمية الموارد(1)، كما يمثل جهاز لرسم السياسة العامة، والميزانية العامة هي أداة لهذا الجهاز، حيث يرى الاقتصادي Heikoff أن التخطيط يرسم طريقا لمعالجة مشكلة معينة، ويدرس الكيفية التي بموجبها توزع الموارد الحكومية، وبالرغم من أن التخطيط يسبق إعداد الميزانية العامة إلا أن كليهما يتفاعلا وينسقان في المستويات الإدارية العليا لتحقيق أهداف الحكومة وأغراضها(2).

بالموازاة مع ذلك ظهر مفهوم تخطيط الأموال العمومية، وذلك بالإنقال من الميزانية السنوية إلى الميزانية متعددة السنوات، بحيث تغطي مجموع السنوات التي تعتمد خلالها الخطة(3).

بالتالي يعتبر تطوير أساليب الميزانية من الأمور الملحة حتى تقوم الدولة بالدور المنوط بها بكفاءة وفعالية عاليتين وضمن إستراتيجية الخطة وفق ما يلي(4):

1- الدقة في تنبؤ بالنفقات وتقليص التباين بين الإنفاق التقديري والإنفاق الفعلي، بحيث تعتبر القدرة على تنفيذ الإنفاق العام حسب الميزانية الموافق عليها من طرف السلطة التشريعية، من بين العوامل الهامة في مساندة الحكومة على ضبط إنفاقها وتقديم الخدمات على أحسن وجه، ويجسد هذا المؤشر عن طريق قياس المجموع الفعلي للإنفاق مقارنة بمجموع الإنفاق المحدد أصلا في الميزانية العامة، وتحديد نسبة الإنحراف، فكلما كانت كبيرة فهذا يدل على سوء التقدير، ولكنه يستبعد فئتين من فئات الإنفاق ليس للحكومة سيطرة عليها، وتلك الفئتان هما:

أ - مدفوعات خدمة الديون، التي لا يمكن للحكومة من حيث المبدأ تعديلها في أثناء السنة المعنية بينما قد تتغير نتيجة تقلبات أسعار الفائدة والصرف؛

ب - الإنفاق على المشروعات الذي تموله الجهات المانحة، حيث أن إدارة شؤونه ورفع التقارير عنه يكونان عادة خاضعين إلى حد كبير لسيطرة الجهات المانحة.

2 - التنوع في مصادر تمويل النفقات العامة بحيث يتعين التنوع في مصادر تمويل النفقات

1 - مجيد مسعود، التخطيط للتقدم الاقتصادي والاجتماعي، عالم المعرفة للنشر والتوزيع، الكويت، 1984، ص34.

2 - فيصل فخري مراد، العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 1995، ص51.

3- أحمد النعيمي، الوظيفة الاجتماعية للنفقات في الميزانية العامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2008، ص 62، غير منشورة.

4 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 76.

العامة بين الجباية العادية والبتروولية، والقروض الداخلية والخارجية... الخ، وعدم الإعتماد على نوع محدد من المصادر، خاصة ذات الحساسية الكبيرة للتغيرات المختلفة مثل الجباية البتروولية التي تتأثر بتطورات أسعار البترول، وبالتالي تؤثر على مجالات الإنفاق الممولة لها وما لذلك من عواقب.

الفرع الثاني: تحسين كفاءة وفعالية الميزانية العامة:

من أجل ترشيد النفقات العامة وتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تصبو إليها كل حكومة في ظل الميزانية العامة بإعتبارها الأداة الفعالة في ذلك، يجب الرقي بكفاءة وفعالية هذه الأخيرة، ومن أجل تعميق مستويات التحليل والمقارنة والبحث للنشاط المالي، هناك العديد من الوسائل والأدوات وهي(1):

أولاً- ترشيد الخيارات المالية:

تعرف تقنية ترشيد الخيارات المالية على أنها نظام تخطيط ومراقبة دقيقة تهدف إلى تسهيل وتحسين استخدام النفقات العامة من أجل تحقيق أفضل إنتاجية من خلال التنظيم العقلاني لتوزيع الموارد المالية المتاحة بين المشاريع المتنافسة(2).

كما يمكن تعريفها على أنها منهج متناسق لإعداد وتنفيذ القرارات خلال كل مستوى ذو مسؤولية، وهي عملية متكررة وكل مرحلة من هذه العملية هي مهمة.

قد تعرض الكاتب الفرنسي (Jacques Percebois) لتقنية ترشيد الخيارات المالية في كتابه (Economie des finances publiques) سنة 1991، على أنها مسار أو عملية يتم من خلالها إستعمال تقنيات الحساب التي تمكن الدولة من توضيح البدائل من أجل تحقيقها على الواقع بأقل تكلفة وتحقيق الأهداف المرجوة، فالقطاع العام مثله مثل القطاع الخاص يمكن ترشيد قراراته المالية، وذلك بمقارنة المنافع والتكاليف لكل عملية مطبقة، وبالتالي تطبيق أمثل للموارد المتاحة من المال العام.

اعتبرها (François Deruel) سنة 1991 على أنها وسيلة هامة لإنارة الضوء أمام تجسيد الخيارات المالية بإستعمال الأساليب الحديثة في التحليل والحساب.

1 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 77.

2 - définition de la rationalisation des choix budgétaires, un article publié sur le site :

<http://www.wikifisc.com/Rationalisation-des-choix-budg%C3%A9naires.ashx>

كما يمكن تعريفها على أنها أسلوب بحث ومنهج تطبقه الدولة عن طريق إستخدام كل التقنيات والإحصائيات المتوفرة لديها، وذلك قصد تحليل التقديرات من أجل بلوغ الأهداف المرسومة من طرف الحكومة ويرجع هذا الأسلوب إلى النظام الفرنسي(1).

تمر عملية ترشيد القرارات المالية بخمسة مراحل(2):

1 - **المرحلة الأولى:** تحليل المشكلة : تكون البداية الأولى بصياغة المشكلة والاحتمالات الناتجة عنها، ومن ثم البدء بصياغة الأهداف وحشد الإمكانيات والآليات الممكنة لتحقيقها في شكل برامج عمل مقيدة بتكلفة ومدة زمنية محددة ونتائج منتظرة تحقيقها (عن طريق إستخدام مؤشرات مختلفة).

2 - **المرحلة الثانية:** تقييم البرامج: تركز على تشخيص النتائج الممكنة لكل بديل بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقا، كل بديل يضم مجموعة من البرامج متعددة السنوات ومتكاملة فيما بينها، والإختيار بين هذه البدائل يكون من خلال معايير إختيار المشاريع السالفة الذكر.

3 - **المرحلة الثالثة:** ترجمة القرار بالتنفيذ: التعبير عن القرار على مستويات متعددة يأخذ أشكالا مختلفة من خلال قانون المالية والميزانية العامة والبرامج المعدة لهذا الغرض ، والتي توضح مسؤولية كل طرف في تحقيق الأهداف المحددة مسبقا، والموارد المستعملة في ذلك(موارد مادية وبشرية ومالية)، وبالتالي قرارات البرامج هذه تعهد إلى الهيئة المنفذة للتجسيد على الواقع.

4 - **المرحلة الرابعة:** التنفيذ: من خلال هذه المرحلة وأثناء تنفيذ القرارات المنبثقة عن الميزانية العامة تكون للمسيرين الحرية في إستعمال الموارد مع التقيد بضرورة رفع كفاءة إستخدام الموارد والفعالية أثناء التنفيذ والأخذ بنهج الإدارة بالأهداف (Management By Objectives)، وهي الطريقة التي توضح مسؤوليات كل طرف و أهدافه ومراقبته والنتائج المنتظرة منه، أي أن الكل يعلم ما هو منتظر منه، وهو محاسب حول فعالية عمله بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقا.

5 - **المرحلة الخامسة:** مراقبة النتائج وإعادة التقييم: يتم مراقبة النتائج المحققة بالنظر إلى ما هو مخطط له في البرامج في ضوء المؤشرات المحققة وطريقة التسيير والقرارات المالية المتخذة، وإعداد تقييم شامل لكل المنجزات.

1 - حسين الصغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001، ص 110.

2 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 79.

ب - الإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة وسيلة مهمة لتحقيق الأهداف المرجوة: (1)

يعتبر الإطار متوسط الأجل للإنفاق العام أداة مهمة بفضلها تستطيع الحكومة أن تحدد بوضوح أولوياتها فيما يخص نفقاتها الإستراتيجية في حدود الغلاف المالي المتاح من الموارد الحيوية أو المستدامة للميزانية، وهذا الإطار يستهدف ثلاثة أمور رئيسية:

- 1 - تحسين الأداء الاقتصادي الكلي وبالتحديد سياسة الميزانية؛
- 2 - التوزيع الأمثل للموارد بين القطاعات وداخل القطاعات نفسها؛
- 3 - ترشيد استعمال الموارد العمومية بما يحقق أقصى الأهداف بأقل التكاليف.

إن فكرة الإطار متوسط الأجل للنفقات تعتبر عملية لإعادة هيكلة النفقات العامة بما يحقق من جهة الأهداف المسطرة، وحسن تسيير المال العام وحمايته من الإسراف والتبذير وفق نهج يعتمد على نظم التخطيط والتنفيذ والمتابعة من جهة أخرى، لتمكين الحكومة من التوصل إلى أحسن وسيلة للربط بين الخطة متوسطة الأجل والميزانية العامة.

في هذا الصدد يمكن تقديم تعريفين للإطار متوسط الأجل للنفقات :

1 - يعتبر رصد غلاف مالي شامل لتلبية مجموعة من الخدمات المركزية، مع تقدير التكاليف الحالية خلال أجل متوسط في إطار السياسة العامة، كما يمثل عملية تكييف بين النفقات والموارد المتوفرة؛

2 - يمكن أن نعرف الإطار متوسط الأجل للنفقات العامة باعتباره مجموعة متماسكة من الأهداف الإستراتيجية في إطار برامج الإنفاق العام، الذي يحدد المجال الذي يسمح للوزارات باتخاذ قرارات لتخصيص واستخدام مواردها على أحسن وجه، أي أن هذا الإطار يعتمد على الإدارة على أساس النتائج في إشارة إلى مفهوم التخطيط الاستراتيجي للبرامج وإقامة صلة بين مبالغ الإنفاق العام المرصودة في الميزانية، وتحديد الأهداف ومتابعة الأداء.

المطلب الثالث: مناهج إعداد الميزانية العامة ودورها في ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام:

باعتبار أن الميزانية العامة للدولة تعكس الخطوط العريضة للسياسة الاقتصادية والمالية، فهي كذلك أداة هامة في عملية ترشيد الإنفاق العام وتوجيه الموارد العامة للاستخدام الأمثل من خلال المناهج المختلفة لإعداد الميزانية العامة والتي شهدت تطورا كبيرا(2).

1 - سعيد أولاد العيد، مرجع سابق، ص 108.

2 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 83.

الفرع الأول: المنهج التقليدي في إعداد الميزانية العامة طبقاً لميزانية البنود والإ اعتمادات:

لقد بدأ تطبيق ميزانية البنود والاعتمادات في عام 1921 في الولايات المتحدة الأمريكية لتكوين ميزانية تنفيذية شاملة وبتصنيف وظيفي واقتصادي للتمييز بين النفقات الجارية والرأسمالية، وبموجبها يتم تصنيف النفقة تبعاً لنوعيتها وليس للغرض منها، بمعنى أن يتم حصر النفقات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية بصرف النظر عن الإدارة الحكومية التي تقدمها، ثم بعد ذلك يتم تقسيم النفقات إلى أبواب، وهذه الأخيرة تقسم بدورها إلى تبويبات (التبويب الإداري، التبويب الموضوعي، التبويب الاقتصادي، التبويب المزدوج)(1).

تعتمد ميزانية البنود والاعتمادات أساساً على التصنيفين التاليين(2):

- التصنيف على أساس الوزارات والمصالح الحكومية؛
- التصنيف على أساس نوع النفقات.

في ظل هذا النوع من الميزانيات لا يكون هناك إهتمام بالأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية وإعتبرات الكفاءة في الإنفاق، وغالباً تكون ميزانية البنود والإ اعتمادات غير متصلة بخطة أو برنامج عام للتنمية، ولا تستخدم فيها المقاييس والقواعد العلمية لتحليل التكلفة والعائد، ولا تهتم بالبرمجة الزمنية للأهداف، ومن ثم يمكن القول أن أهداف الإنفاق العام في ظل ميزانية البنود والإ اعتمادات تكون مبهمه وغير محددة، وبالتالي فإن عملية تخصيص الموارد تتم وفقاً لأسس غير موضوعية، فهذه الميزانية توضح ما سوف يتم إنفاقه دون توضيح نتائج هذا الإنفاق، كما يتم تقدير الإ اعتمادات في ظل هذه الميزانية على أساس السنة الماضية ويعتبر الحد الأدنى للإنفاق في العام القادم، إذ في غالب الأحيان يتم زيادة إ اعتمادات معظم البنود علاوة على ما يستجد من بنود جديدة للإنفاق، وبالتالي يلاحظ أن هذا الأسلوب يتعارض بشدة مع ترشيد الإنفاق العام، وذلك نظراً للأسباب التالية(3):

- 1 - عدم الإهتمام بالأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية وإعتبرات الكفاءة للإنفاق، وغالباً ما تكون ميزانية البنود غير متصلة بخطة أو برنامج عام للتنمية؛
- 2 - أعمال الرقابة والمتابعة في ظل ميزانية البنود تركز على الإلتزام بحدود الإ اعتمادات وعدم، دون الإهتمام بالآثار السلبية الناتجة عن قصور إ اعتمادات الإنفاق نحو تحقيق الأهداف؛

1 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 81.

2 - أحمد يونس البطريق، المالية العامة، درا النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان، 1984، ص 256.

3 - طارق نوير، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006، ص 6.

3 - الإهتمام بجانب التكلفة أي الوسائل، ولا تعنى بالنتائج من الإنفاق؛

4- يدفع هذا الأسلوب بالوحدات التنفيذية إلى إنفاق ما تبقى من إعتمادات قبل نهاية السنة المالية ضمانا للحصول على أكبر إعتماد مالي في العام الموالي، وهو ما يفتح الباب أما إنتشار الفساد؛

5 - في ظل هذا النوع من الميزانية تغرق الإدارة في تفاصيل البنود المحاسبية، مما يفقدها الرؤية على تحقيق الأهداف الاستراتيجية للبرنامج، وتعيين البدائل المتاحة وتحليل التكلفة ومقارنتها بالفائدة المرجوة وإختيار أفضل الوسائل(1).

الفرع الثاني: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأداء والبرامج:

تعتبر ميزانية البرامج والأداء تبويب حديث لحسابات الميزانية، تعطي الأهمية والتركيز على البرامج الحكومية وما تقوم به الدولة من برامج وأعمال وليس ما تشتريه من سلع وخدمات، أي أنها تركز على الهدف ذاته وليس على وسائل تحقيقه(2).

أولاً- نشأة ميزانية الأداء والبرامج: في عام 1954م قدم " ديفيد نوفيك " شرحا تفصيليا بيّن فيه كيفية تطبيق ميزانية الأداء والبرامج في وزارة الدفاع الأمريكية، من خلال تقريره حول الاقتصاد والفعالية في الحكومة، وفي عام 1955 قامت لجنة هوفر الثانية بدراسة إقتراح ديفيد، وهذا ما جذب إهتمام الكثير من الدول وكذلك إهتمام هيئة الأمم المتحدة التي أصدرت كتيباً بعنوان موازنة البرامج والأداء سنة 1965، ومن العوامل التي ساعدت على إنتشار هذا النوع من الميزانية(3):

- إزدياد أهمية التحليل الاقتصادي وظهور الرغبة في إدخال أساليب عميلة وحديثة في إتخاذ القرارات؛

- كبر حجم النفقات العامة في الميزانية وزيادة أثارها على الاقتصاد الوطني، مما أدى بالمفكرين إلى المناداة بضرورة الربط بين الخطط الحكومة والميزانيات العامة.

ثانياً- تعريف ميزانية الأداء والبرامج: هناك عدة آراء ساهمت في بلورة مفهوم ميزانية الأداء والبرامج، وإستنادا إليها يمكن صياغة تعريفين شاملين صادرين عن المنظمة العربية للتنمية

1 - طارق نوير، مرجع سابق، ص 06.

2 - سوسن الشمراني، موازنة الأداء والبرامج، المفاهيم والتطبيق، برنامج الماجستير في الإدارة العامة، مادة الميزانية، جامعة الملك سعود، 2010، ص 06.

3- عطية صلاح سلطان، دور ميزانية البرامج والأداء في دعم قرارات إدارة المالية العامة، مجلة ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، منظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، 2005، ص 80.

الإدارية كما يلي(1):

1- تعرف ميزانية الأداء والبرامج على أنها مجموعة من الأساليب التي بواسطتها يتمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤوليتهم بصورة دقيقة ، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت وساعات العامل والموارد المتاحة، وان هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال الميزانية التقليدية، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لإتخاذ القرارات؛

2- ميزانية الأداء والبرامج هي إحدى الأدوات التي تمكن الدولة من حسن إدارة المالية العامة، خاصة فيما يتعلق بالكفاءة والفعالية والتخصيص الأمثل للموارد، والمساءلة والشفافية، فهي تركز أساسا على تحقيق الأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية، وتعتبر طريقة لتنظيم وإدارة البرامج الحكومية، وتشجع على التخطيط والحصول على المعلومات الدقيقة وترشيد الموارد الحكومية، بحيث تقسم النفقات العامة في إطار ميزانية الأداء والبرامج إلى وظائف وبرامج وأنشطة، فتعرف الوظيفة على أنها مجموعة برامج موجهة نحو تحقيق أحد الأهداف الرئيسية للدولة مثل، وظائف الدفاع، التعليم، الصحة .. الخ، مما يسهل عملية توزيع الموارد المتاحة، أما البرامج هو قسم فرعي من الوظيفة يكون أقل عمومية وأكثر تحديدا مثل ذلك، تحليل وظيفة الصحة إلى برامج الصحة العلاجية ، والصحة الوقائية ، أما النشاط هو مجموعة من الأعمال التي تسعى لتحقيق أهداف البرنامج الواحد.

يتطلب تطبيق ميزانية الأداء والبرامج عدد من الخطوات كما يلي(2):

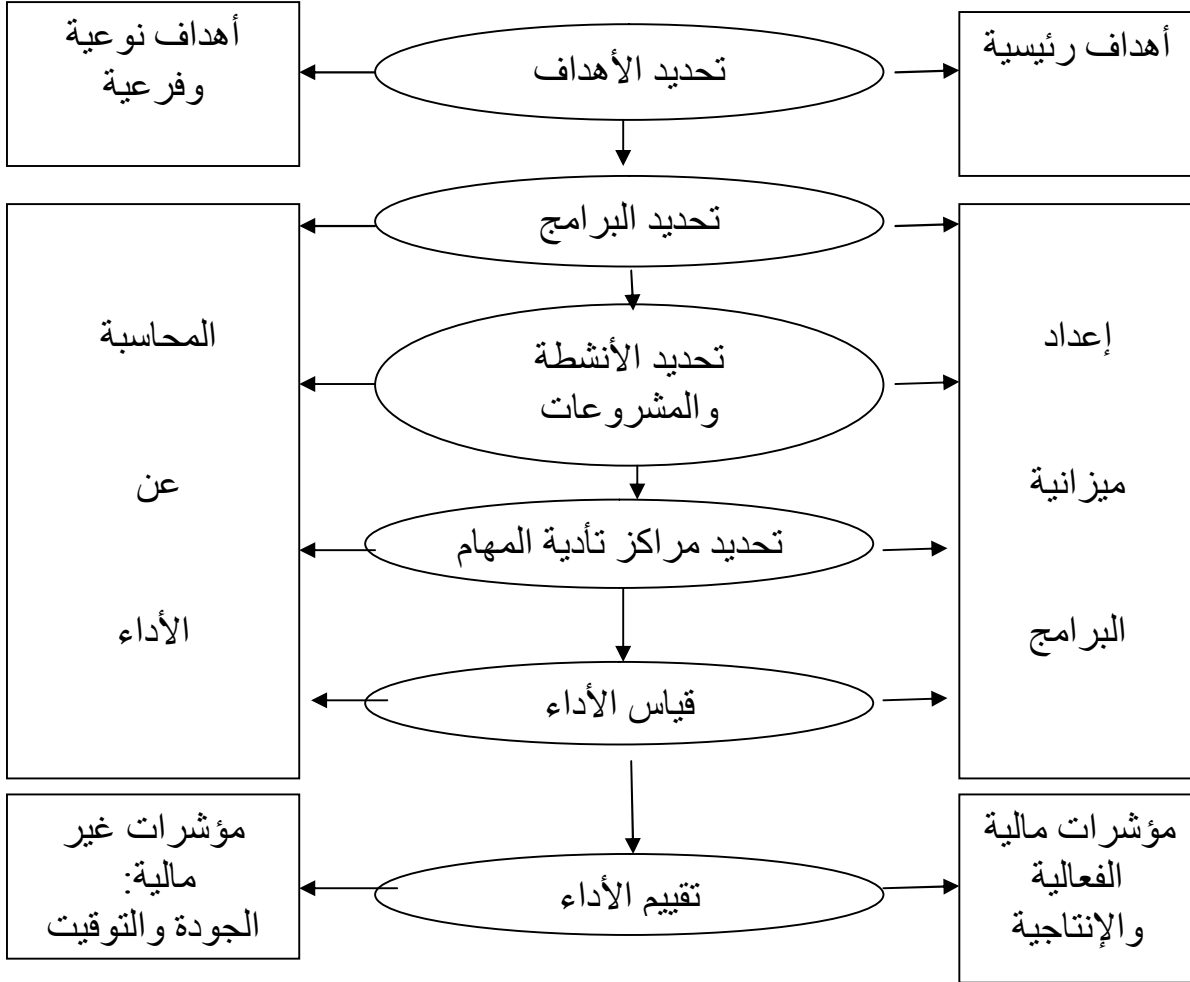
- 1 - تحليل الأهداف الرئيسية والفرعية بالنسبة لمراكز المسؤولية في إعداد البرامج؛
- 2 - تحديد متطلبات تحقيق الأهداف من خلال تصميم البرامج الكفيلة بذلك والجهات المنفذة لها، وتقدير الاعتمادات الخاصة بها والبرمجة الزمنية للأنشطة والمهام؛
- 3 - تحديد معدلات الأداء لقياس مدى التقدم في تحقيق الأهداف، مؤشرات الفعالية، علاقة النتائج المحققة بالأهداف المخططة، إنتاجية النفقات المحققة بالأهداف، إنتاجية النفقات العامة الموظفة، والمتابعة الدورية للنتائج؛
- 4- تقييم برامج الميزانية وإعداد التقارير عن مستويات الإنجاز وتحديد الانحرافات وأسبابها بإقرار مبدأ المساءلة والمسؤولية عن الانجازات وتبني إجراءات التصحيح.

1 - عطية صلاح سلطان، مرجع سابق، ص 80.

2 - جمال البدور، منهجية ومراحل تطبيق ميزانية البرامج والأداء في الجامعات، ملحق ميزانية البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق، 2004، ص 24.

يمكن تلخيص هذه الخطوات في الشكل البياني الموالي:

الشكل البياني رقم 5: خريطة تدفق البرامج والأنشطة الحكومية كمطلب لإعداد ميزانية الأداء والبرامج (1).



مما سبق فإن ميزانية الأداء والبرامج تمثل أسلوب حديث في تقسيم الميزانية، ووسيلة كفيلة بترشيد الإنفاق العام من خلال تحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وذلك من خلال تطوير أساليب الرقابة بحيث تقوم على تحديد الوظائف التي تبرر الحصول على الاعتمادات، وتقسيم الوظائف إلى برامج مع إعداد تقارير إنجازات هذه البرامج، كما أكدت دراسة (Steven) لسنة 2002 أن العمل بهذا النظام يتيح معلومات محاسبية مناسبة لإتخاذ معلومات محاسبية مناسبة لإتخاذ القرارات، ويمكن قياس التكلفة والعائد للأنشطة ليعكس مدى جدواها(2).

1- عطية صلاح سلطان، مرجع سابق، ص 82.

2- بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 88 - 89.

الفرع الثالث: إعداد مالية الدولة طبقا لميزانية التخطيط والبرمجة:

يعرف الأستاذ MUSGRAVE ميزانية التخطيط والبرمجة بأنها منهج لإتخاذ القرارات بشكل يمكن من توضيح نتائج برامج الإنفاق وتكاليفها، بما يؤدي إلى إختيار البدائل الأكثر رشداً.

كما يعرفها الأستاذ Micheal Babunakis على أنها طريقة منظمة لربط التخطيط طويل الأجل بالميزانية، وذلك لأنها تتضمن تحديد الأهداف العامة، وإعداد البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف وتنفيذها بأكفاً الطرق الممكنة.

هذا ويعرف الأستاذ C. Sandford ميزانية التخطيط والبرمجة بأنها مرحلة إنتقالية نحوى تحليل المنافع والتكاليف لبرامج الإنفاق الحكومي، حيث تعتمد أساسا على تحديد وإعادة ترتيب المدخلات من حيث علاقتها بالمرجات، بما يمكن من إتخاذ قرارات أفضل(1).

تقوم ميزانية التخطيط والبرمجة على عدة أسس هي(2):

- تحديد الأهداف الوطنية تحديدا دقيقا، وترتيب أولوياتها؛
- تحليل وتطوير البدائل المحققة للأهداف بأكبر قدر من الفعالية؛
- الحصول على معلومات دقيقة عن التكاليف المحتملة للبرامج والنتائج المتوقعة عن هذه البرامج على مدى سنوات عديدة؛
- رفع مستوى أداء الإدارات الحكومية لضمان الحصول على خدمات توازي النفقات المخصصة لها.

كما يتيح نظام التخطيط والبرمجة تحديد الأهداف الوطنية تحديدا واضحا وترتيبها حسب الأولويات، وترجمتها إلى مشاريع وبرامج قابلة للتنفيذ، وكذا تحسين وترشيد عملية إتخاذ القرارات في الأجهزة الحكومية، وبنائها على أسس موضوعية وذلك بالاعتماد على المعايير وتحليلات علمية، كما يقوم نظام التخطيط والبرمجة بتقوية الترابط بين الخطة والميزانية العامة وبين أجهزة التخطيط وأجهزة الميزانية العامة(3).

كما يؤدي تخطيط الإنفاق العام من خلال الميزانية إلى التغلب على العديد من الآثار السلبية التي تنشأ عن الفصل بين عمليتي التخطيط والميزانية، وهذا ما يمكن من تخطيط البرامج وفق الموارد المتاحة، ومن تم القضاء على قصور الاعتمادات بالميزانية عن تغطية تكاليف هذه البرامج وإهدار الموارد التي تنفق على بعض البرامج دون إكمالها.

1 - محمد عمر أبو دوح، مرجع سابق، ص 131.

2 - يونس أحمد البطريق، مرجع سابق، ص 349.

3 - مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011، ص 38، غير منشورة.

من خلال هذا النموذج المرتكز على ضرورة تحقيق الأهداف وفق برامج إنفاقية متكاملة، يمكن القضاء على المعايير غير الموضوعية في توزيع الاعتمادات وفق ميزانية البنود والاعتمادات، والانتقال من الرقابة المحاسبية التي تركز على قانونية صرف الاعتمادات إلى الرقابة التقييمية التي تركز على تحقيق الأهداف.

خلاصة القول أن ميزانية التخطيط والبرمجة تمكن بدرجة عالية من الرفع من فعالية النفقات العامة وتخصيص الموارد بين الاستخدامات البديلة التي تمكن من تحقيق الأهداف المحددة مسبقا بإستعمال المعايير السالفة الذكر في إختيار أفضل بدائل برامج الإنفاق العام(1).

الفرع الرابع: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأساس الصفري:

تعتبر الميزانية الصفرية الموجة الأخيرة من موجات إصلاح وتطوير الميزانية العامة للدولة، وبصفة عامة جاءت الميزانية الصفرية لتخدم أهداف الحكومة في مجال تحقيق كفاءة وفعالية أكبر في أداء الأنشطة الحكومية وذلك بتحديد الأولويات بين البرامج الحكومية، وإلقاء الضوء على جدوى تلك البرامج ومحاولة إعادة تخصيص الموارد بشكل أفضل. وقد برزت الموازنة الصفرية في السنوات العشر الأخيرة كمحاولة للتغلب على المشاكل والعقبات التطبيقية التي صادفت النظم الأخرى للميزانية(2).

أولاً- تعريف ميزانية الأساس الصفري:

تعددت الاتجاهات في تعريفها، ولعل من أشملها التعريف الذي جاء به شارل ويلسون، حيث يرى بأنها وسيلة إدارية لإختيار أفضل البرامج لتحقيق الأهداف بين البدائل المختلفة، بصرف النظر عن تكاليفها ، والتي تتحقق معها زيادة كفاءة إستخدام الموارد المتاحة بإعتبارها المدخلات اللازمة لتحقيق الأهداف التي تشكل قدر محدود من المخرجات(3).

يعرف عبد المطلب عبد الحميد في كتابه (اقتصاديات المالية العامة) ميزانية الأساس الصفري على أنه أسلوب يقوم على وضع تقديرات الميزانية لأي بند من بنود النفقات إبتداءا من نقطة الصفر، أي لا ينظر إلى تقديرات الإنفاق العام، بل توضع التقديرات وفق ما يجب أن

1 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 90.

2 - حسين مصطفى هلالى، دور الأنظمة المحاسبية الحكومية في تقييم الأداء الحكومي من خلال تنفيذ الموازنات في مجال الإنفاق الحكومي، مقال منشور في الموقع :

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan026505.pdf>، تاريخ الإطلاع 2016-03-17.

3 - يونس احمد البطريق، مرجع سابق، ص 356.

تكون عليه هذه النفقات بعد دراسة حجم النشاط المطلوب، وطريقة إنجازه والتكاليف المتوقعة(1).

كما يعتبر تعريف بيترس سارنت من أفضل التعريفات لهذا النوع من الميزانية، إذ يعرفها على أنها العملية التي تحقق التكامل بين التخطيط والميزانية، والرقابة، فهي تحدد البدائل وأكثر الطرق كفاءة لتعظيم قدر معين من الموارد في تحقيق أهداف معينة، إنها منهج إداري مرن يمكن من إعادة تخصيص الموارد بصورة رشيدة من خلال مراجعة اعتمادات ومستوى أداء البرامج أو الأنشطة القائمة(2).

ثانياً: خصائص الميزانية الصفرية: تتميز خصائص الميزانية الصفرية بما يلي(3):

1 - إعداد الميزانية ابتداء من قاعدة الصفر، أي ليس هناك أولوية للبرامج القديمة على الجديدة فجميع البرامج والمشاريع تعتبر متساوية من هذه الناحية وتتنافس فيما بينها على الاعتمادات المتوفرة، حيث يتم إجراء مراجعة وتقييم لها بشكل شامل؛ وعلى ضوء المراجعة والتقييم فإن البرامج ذات الكفاءة العالية هي التي تحظى بالاعتمادات، حتى ولو كانت برامج جديدة، أما البرامج المنخفضة الكفاءة فتتخضع اعتماداتها أو تلغى.

2 - نقل مسؤولية الدفاع عن البرامج من الإدارة العليا إلى الإدارة الوسطى حيث يقع عبئ تقديم المبررات والبراهين والوثائق لإثبات جدوى وفعالية البرامج على مديري الوحدات الإدارية مستوى الإدارة الوسطى.

3 - تتطلب وضع عدد من مجموعات القرارات، البرامج، المشاريع لكل نشاط من نشاطات المنظمة، كما تتطلب إعداد دراسات تحليلية لكل مجموعة.

4 - تتطلب إجراء تقييم وترتيب لمجموعات القرارات على أساس أهميتها ثم توزيع الاعتمادات على البرامج الهامة، مما يؤدي إلى تحسين عملية توزيع الاعتمادات المالية المتوفرة بين البرامج ويحقق نتائج أفضل من الإمكانيات المالية المتاحة.

ثالثاً: مراحل إعداد ميزانية الأساس الصفري(4):

يعتمد إعداد هذه الميزانية على أسلوب المشاركة، حيث يشترك كل قسم في تحديد ما يحتاج إليه من موارد وما يقوم به من برامج في ضوء الأهداف العامة للمشروع، فمن خلال هذه الميزانية ينظر إلى كافة البرامج والمشروعات الجديدة منها والقديمة على أنها جديدة، حيث

1 - عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2005، ص 165.

2 - محمد عمر أبو دوح، مرجع سابق، ص 145.

3 - كردودي صبرينة، مرجع سابق، ص 288.

4 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 91.

يفترض أنها تبدأ من نقطة الصفر حتى تقاس فعالية كل دينار ينفق، وبذلك تمر عملية إعداد ميزانية الأساس الصفري بثلاث مراحل يمكن إيجازها فيما يلي:

المرحلة الأولى: إعداد وتحديد وحدات القرار: إن عملية تحديد وحدات القرار تتطلب وجود قدر من المعلومات عن الأهداف الرئيسية والفرعية لكل نشاط، وكذلك بيان للموارد المتاحة والمشروعات والأنشطة والبرامج القائمة والجديدة، وذلك بالتعرف على حجم الأعباء الملقاة على القائمين على تأدية الأعمال، وكذلك التعرف على نتائج الدراسات التحليلية للبدائل المتاحة، وإختيار أفضل البدائل وفق أسلوب التكلفة العائد(1).

المرحلة الثانية: إختيار القرارات: بعد اكتمال تحديد البدائل (البرامج) يتم ترتيبها وفق فعاليتها وكفاءتها في التخصيص الأمثل للموارد المتاحة، وتترك في هذا الترتيب للبدائل كل المستويات الإدارية العليا والدنيا المؤهلة لذلك، أما الإختيار بين هذه البدائل فيكون بإستعمال العديد من المعايير المختلفة وحسب الحاجة الماسة لتلك البرامج وحسب توفر الاعتمادات المالية لها.

المرحلة الثالثة: إعداد المشروع النهائي للميزانية: في هذه المرحلة يتم تجميع البرامج المختارة وتعديلها وفق أهداف السياسة العامة التي تود الدولة تحقيقها من خلال إستقراء مفهوم وخطوات تطبيق ميزانية الأساس الصفري، يمكن تحديد مدى دور هذا النوع من الميزانية في تحقيق الترشيح في النفقات العامة وذلك من خلال(2):

- 1 - كل البرامج يتم تقييمها كل سنة؛
- 2 - إختيار البرامج ليس بحسب إنخفاض تكاليفها، بل بحسب أفضاليتها وكفاءتها في تحقيق الأهداف التي يتم تحديدها في إطار عدد معين من المخرجات وما تتطلبه من مدخلات؛
- 3 - تحقيق التكامل بين كل من التخطيط والرقابة، والميزانية عن طريق الربط بين مخرجات التخطيط الطويل الأجل التي يوفرها نظام التخطيط والبرمجة في الميزانية، ومدخلات التخطيط قصير الأجل للوحدات التنفيذية ذات المستوى الأدنى، فإذا كان نظام التخطيط والبرمجة والميزانية يقوم على مركزية القرارات التي تتناول الأهداف الرئيسية للنشاط العام ضمن الأهداف الوطنية، بما تتضمنه هذه القرارات من تخصيص الموارد العامة وتوزيعها بين مختلف قطاعات النشاط الحكومي، فإن أسلوب الميزانية على الأساس الصفري يستكمل المراحل التالية بتجزئة الأهداف الرئيسية للنشاط العام إلى أهداف فرعية ووضع البرامج التنفيذية للوحدات الحكومية

1 - بهاء الدين أحمد العريني، إطار مقترح لتطبيق الأساس الصفري في إعداد موازنة الجامعات والكليات المتوسطة في قطاع غزة، رسالة ماجستير في المحاسبة والتمويل، الجامعة الإسلامية، غزة، 2007، ص42، غير منشورة.

2 - كردودي صبرينة، مرجع سابق، ص 289.

التنفيذية وتخصيص الموارد اللازمة لها، بما يكفل كفاءة إستخدامها ورفع مستوى أداء هذه الوحدات؛

4 - ترشيد إستخدام وتخصيص الموارد في ضوء التقييم المستمر لمستوى أداء البرامج والأنشطة القائمة بما يضمن تحقيق الكفاءة القصوى؛

5 - المشاركة الفعالة بين مختلف المستويات الإدارية في مجال إعداد وتنفيذ الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها، حيث يتطلب أسلوب ميزانية الأساس الصفري تبادل المعلومات فيما بين المستويات العلي والدنيا للسلطات الإدارية في حركة دائرية مستمرة ، ففي خطوة التعرف على وحدات إتخاذ القرار تتدفق المعلومات من الأعلى إلى الأسفل، وفي خطوة تجميع هذه القرارات في حزم تتدفق المعلومات من الأسفل إلى الأعلى في مرحلة إختيار حزم القرارات، الأمر الذي يؤدي إلى واقعية التخطيط وفقا لإمكانيات المالية والإدارية المتاحة في مجال التطبيق(1).

الفرع الخامس: تخطيط ميزانية الدولة طبقا للميزانية التعاقدية:

تعد الميزانية التعاقدية أحدث أسلوب لإعداد الميزانية العامة، حيث ظهرت أول محاولة لتطبيقها في وزارة المالية النيوزلندية عام 1996، حيث عُدت على أنها نظام لعقد صفقات بين الحكومة وجهات منفذة(2).

أولاً: تعريف ميزانية التعاقدية:

هي العلاقة التعاقدية بين الأجهزة التنفيذية للحكومة والقطاع الخاص والعام، يتم بموجبها تنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي، مقابل مبالغ محددة تدفعا الحكومة قبل وأثناء وبعد التنفيذ ما تم التعاقد والاتفاق عليه، وبموجب هذا المفهوم تقوم الحكومة بطرح مشاريعها المستقبلية لغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج وبأقل كلفة ممكنة وفي الوقت المحدد(3).

من مزايا هذه الميزانية ما يلي:

- 1 -تُقدم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي كانت تواجه الإدارات الحكومية؛
- 2 - تعمل على إعادة صياغة طرق إعداد الميزانية العامة بشكل ساعد على ربط الميزانية بالخطط التنموية الخماسية للدولة؛

1 - محمد عمر أبو دوح، مرجع سابق، ص 159.

2 - ياسر حامد، مدى إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية في إعداد الموازنة العامة الاردنية، رسالة ماجستير في المحاسبة، جامعة جدارا، الأردن، 2015، ص 25، غير منشورة.

3 - ستار جابر خلاوي، مازن عباس كاضم المياحي، تأثير تطبيقات الموازنة التعاقدية في رقابة وتقويم الأداء للمشاريع الاستثمارية، المجلة الدولية لأبحاث العلوم الإنسانية، العدد 2، المجلد 1، 2016، ص 05.

- 3 - تساعد في تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة واقتصادية وفعالية؛
4 - تؤدي إلى توصيل المخرجات المتوخاة إلى المواطنين وتُرشد النفقات العامة.

وخلاصة القول فإن تشعب الأمثلة وتعدد النماذج في إعداد الميزانية العامة، لم يكن ليفلح أمام إصرار جل الدول النامية على تطبيق ميزانية البنود والإعتمادات التي لها من العيوب أكثر من الإيجابيات، في الوقت الذي جرت فيه الدول المتقدمة كافة أنواع الميزانيات، أما القول بأن الدول النامية لا تمتلك عناصر النجاح، أو أنها لا تمتلك القدرات والطاقات البشرية القادرة على تطبيق نماذج متطورة، هو قول غير مقبول في زماننا (1).

المبحث الرابع: الحكم الراشد وكفاءة إدارة المالية العامة وإصلاح القطاع العام بغرض ترشيد النفقات العامة:

إن تعزيز شفافية الأداء، وإيجابية المشاركة المجتمعية، مع إلقاء الضوء على أطوار المسألة على كافة مستويات نظم الحكم، يعد إطار مهم لحوكمة الميزانية العامة (2).

المطلب الأول: الحكم الراشد في قطاع المالية العامة:

إن مصطلح "الإدارة الرشيدة للمال العام" أو "حوكمة القطاع المالي العام" أو "حوكمة المالية العامة" شائعة الانتشار في توصيات الباحثين والمنظمات المختلفة، على اعتبار أن الحوكمة المالية تمثل جوهر حوكمة القطاع العام (3).

إن تحقيق الحوكمة الرشيدة في قطاع المالية العامة يتطلب تجسيد أبعاد الحوكمة عن طريق بناء هيكل عمل مؤثر وشامل يتصف بالشفافية والمشاركة، ويكون قابلاً للمساءلة، وإن غياب أو تعثر تحقيق ذلك يؤدي إلى وقوع العديد من المشاكل المؤثرة، ليس فقط في القطاع المالي وحسب إنما أيضاً على باقي القطاعات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى، ومن تكاليف الحوكمة الضعيفة للقطاع المالي هي:

- تشويه التنافس والإبداع واختفاء علامات الثقة المالية في المؤسسات العامة؛

-
- 1 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 94.
2 - أحمد محمد رفعت، دور الحوكمة في تحقيق الاستدامة المالية والاقتصادية للموازنة العامة للدولة في مصر، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة بنها، مصر، 2012، ص 07، غير منشورة.
3 - العمري علي، خبيزة أنفال حدة، العلاقة الترابطية بين الحوكمة والموازنة العامة للدولة، مداخلة ضمن المنتدى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، فيفري 2013، جامعة البويرة، ص 3.

- فشل حوكمة القطاع الخاص أيضا لإعتبار أن حوكمة القطاع العام نموذج قائد في هذا المجال ما لم تخضع المؤسسات المالية المدارة لقواعد السلوك المهني؛
- قلة الشفافية في التفاعلات المالية والإئتمانية في القطاع العام نتيجة انعدام الثقة بها(1).

من أهم الأدوات لتحقيق حوكمة الميزانية العامة ما يلي:

- أ - **ترقية السياسة الاقتصادية التنموية حتى تكون سليمة(2):** فبناء على تشخيص الوضعية الجارية من خلال المؤشرات الاقتصادية الكلية الأساسية (معدل نمو الناتج الداخلي الخام، معدل البطالة، معدل التضخم) تعمل السلطات العمومية على تحديد الأولويات الاقتصادية للحكومة، وبناء على هذه الأولويات يتم إعداد السياسة الاقتصادية الكلية التي ترمي إلى تحقيق أحد الأهداف تحقيق تنمية اقتصادية ومكافحة الآفات الاجتماعية.
- ب - **التسيير الأمثل للأموال العمومية من طرف الدولة:** ويكون من خلال التسيير العقلاني للبرامج الحكومية؛ وترشيد صرف الأموال العمومية، وذلك بالاعتماد على دراسات جادة وتقادي تقييم المشاريع التي عادة ما تكلف الحكومة أغلفة مالية إضافية(3).
- ج - **مكافحة الفساد:** إن حماية المال العام من أثار الفساد، إنما يكمن في محاربة أسباب الفساد الإداري التي ترجع إلى العامل الاجتماعي وكيفية معالجته، والعامل الاقتصادي وكيفية تحسينه، أي تحسي الوضع الاقتصادي والمعاشي، والإهتمام بعامل التدريب والتعليم، لأن هذه العوامل مجتمعة هي التي تنتج مسألة الفساد وضياع المال العام(4).

كما توجد مبادئ لها أولوية عند تطبيق وممارسة عملية الميزانية كمنشأ للحوكمة، ولقد تم تركيز الباحثين على الأبعاد التقليدية الثلاثة للحوكمة وهي: الشفافية، المشاركة، المساءلة، ومدى فاعلية ومساهمة هذه الأبعاد في توظيف وتجسيد نظام الحكم الراشد.

الفرع الأول: الشفافية المالية وترشيد الإنفاق:

تعد الشفافية المالية من متطلبات الإدارة الرشيدة، وأداة لمعرفة أولويات الإنفاق الحكومي،

-
- 1 - العمري علي، خبيزة أنفال حدة، مرجع سابق، ص 3.
 - 2 - غضبان حسام، مقترحات إستراتيجية لتحقيق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ظل سياسة الحكم الراشد، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة للدولة، فيفري 2013، جامعة البويرة، الجزائر، ص 12
 - 3 - غضبان حسام، مرجع سابق، ص 13.
 - 4 - وليد بدر نجم الراشدي، عادل سالم فتحي الحياي، الحماية القانونية للمال العام من أثار الفساد، بحث مقدم ضمن أعمال المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة، 2008، منشور في الموقع: <http://www.nazaha.iq/conf7/conf7-law3.pdf>، ص 03.

كما تعد عامل جد مهم في عملية ترشيد النفقات العامة(1).

أولاً: مفهوم شفافية المالية العامة:

تعني الشفافية المالية توفير المعلومات الموثوقة والآنية المتعلقة بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات التي تتخذها الدولة ومؤسساتها المختلفة وضمان الوصول إليها، ويقصد بشفافية المالية العامة اطلاع الجمهور على هيكل القطاع الحكومي ووظائفه والنوايا التي تستند إليها السياسات المالية وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة(2)، ويتضمن هذا التعريف إتاحة الوصول للمعلومات المطلوبة عن الأنشطة الحكومية سواء التي تتم داخل أو خارج القطاع الحكومي.

تستلزم الشفافية توفر المعلومات الدقيقة في مواقفها بحيث تتصف بالشمول والوضوح والحدثة، وإفصاح المجال أمام الجميع للإطلاع على هذه المعلومات الضرورية والموثوقة، وهو ما يتطلب أن تنتشر بعناية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاصرة الفساد من جهة، والمساعدة على اتخاذ القرارات الصالحة في السياسة العامة من جهة أخرى، ما يمكن المواطنين وأسواق المال من تقييم الوضع المالي الحكومي بدقة، ومن حساب التكلفة والعائد من الأنشطة الحكومية بما يحمله ذلك من مضامين اقتصادية واجتماعية حالية ومستقبلية (3).

ثانياً: أهداف شفافية المالية العامة:

تهدف الشفافية المالية إلى تحقيق ما يلي:

- 1 - توفير المعلومات الشاملة والموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل، كما تسهم في تسليط الضوء على المخاطر المحتملة لأفاق المالية العامة، ما يؤدي إلى استجابة سياسة المالية العامة في وقت مبكر وبسلاسة أكبر للأوضاع الاقتصادية المتغيرة، وبالتالي تقليص احتمال حدوث الأزمات والحد من شدتها؛
- 2- تعمل الشفافية المالية على تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الإنفاق، وتخفيض

1 - كمال البصري، مضر سباهي، شفافية التعامل بالمال العام من مفردات الإدارة والحكم الرشيد، مقال منشور في الموقع:

<http://aynaliraqnews.com/index.php?aa=news&id22=4558>

2 - هذا التعريف لكل من kopits و Craig قدماه سنة 1996 وتبناه دليل الشفافية المالية الصادر في 16 افريل عام 1998، واستندت إليه معظم الأدبيات فيما يخص الشفافية المالية العامة.

3 - عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة، ورقة مقدمة لمؤتمر "دور الدولة في الاقتصاد المختلط"، مركز شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، يومي 12 و 13 أفريل 2008، القاهرة، ص06.

تكاليف المشروعات وحماية المستثمرين وتوفير الثقة في السوق، ومن ثم زيادة كفاءة الاقتصاد ككل، وعلى العكس من ذلك فإن غياب الشفافية يؤدي إلى إهدار الموارد وعدم إستخدامها الاستخدام الأمثل، أي عدم ترشيدها(1)؛

3- شفافية المالية العامة تفيد المواطنين بإعطائهم المعلومات التي يحتاجون إليها لمساءلة حكوماتهم عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات ومن بينها الميزانية العامة؛

4- تسفيد الحكومات الأكثر شفافية من زيادة قدرتها للوصول إلى أسواق رأس المال الدولية، فازدياد رقابة المجتمع المدني والأسواق الدولية يشجع الحكومات على إتباع سياسات اقتصادية سليمة ويحقق لها مزيد من الاستقرار المالي؛

5- تفيد شفافية المالية العامة في إبراز المخاطر المحتملة التي تكتنف آفاق المالية العامة، مما يقود إلى إجراءات مبكرة وسليسة على مستوى المالية العامة لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة ومن ثم الحد من تواتر وقوع الأزمات وتخفيف حدتها(2).

ثالثاً: مبادئ وركائز شفافية المالية العامة:

تتمثل حسبما جاء بها دليل شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي بعد التعديل الأخير لسنة 2007 في ما يلي:

أ - **وضوح الأدوار والمستويات(3):** تشمل ممارستين رئيسيتين فيما يتعلق بالتمييز الواضح بين الأنشطة الحكومية والأنشطة التجارية ووجود إطار قانوني واضح ينظم إدارة المالية العامة، وقد تم توسيع نطاق الممارسات المساندة فيما يتصل بوجود إطار قانوني واضح أو تعزيزها لكي تتعامل بمزيد من الوضوح مع قضايا الشفافية المتعلقة بالأنشطة المرتبطة بالموارد الطبيعية والقضايا المماثلة المتعلقة بالترتيبات التعاقدية بين الحكومة والقائمين على القطاعين العام والخاص، كما نص هذا المبدأ على عدم جواز إنفاق الأموال العامة بدون إتاحة دليل للجمهور على أن السلطة التشريعية وافقت على الاعتماد، وأن يكون تحصيل الإيرادات محكوماً بقوانين

1 - علي الصاوي، ماهية الشفافية والمساءلة ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، بالتعاون مع الجمعية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول المساءلة والشفافية، 21 و 22 مارس 2009، عمان، ص 07.

2- صندوق النقد الدولي، صحيفة وقائع، كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة، مارس، 2011، ص 01، منشور على موقع الانترنت: www.imf.org/external/arabic/np/exr/facts/pdf/fiscal.pdf، تاريخ الإطلاع 2016/04/02

3 - دليل الشفافية المالية الصادر عن اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي في 16 افريل عام 1998، منشور على موقع الانترنت: www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf، تاريخ الإطلاع يوم 2016/04/02.

ولوائح من السهل الاطلاع عليها.

ب- **علانية عمليات الميزانية:** يوضح هذا المبدأ أن الميزانية السنوية هي أداة الحكومة الأساسية لوضع وتنفيذ السياسة المالية العامة، وبالتالي فالمعلومات المقدمة في الميزانية السنوية يجب أن تغطي كافة الأنشطة المالية العامة. ويتناول هذا المبدأ أيضا الممارسات الأساسية المتعلقة بعلانية إعداد الميزانية وتنفيذها ومراقبتها، وقد ركز على ضرورة إتاحة وقت كاف للمشاورات التشريعية(1).

وعموما يؤكد هذا المبدأ على تحقيق مطلبين أساسيين هما(2):

1 - ضرورة أن تتقيد عملية إعداد الميزانية بجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة، وهذا يتطلب ما يلي:

- وضع جدول زمني لإعداد الميزانية والتقيد به، وإتاحة الوقت الكافي للهيئة التشريعية لكي تنظر في مشروع الميزانية؛

- ينبغي أن تكون الميزانية السنوية واقعية، وينبغي إعدادها وعرضها ضمن إطار شامل متوسط الأجل للسياسات الاقتصادية الكلية وسياسة المالية العامة، وينبغي توخي الوضوح في تحديد وتفسير أهداف المالية العامة وأي قواعد متعلقة بها؛

- ينبغي تقديم وصف لأهم الإجراءات على جانبي النفقات والإيرادات ومدى مساهمتها في تحقيق أهداف سياسة الميزانية، وينبغي كذلك تقديم تقديرات لآثارها الحالية والمقبلة على الميزانية وانعكاساتها الاقتصادية على النطاق الأوسع؛

- ينبغي أن تتضمن وثائق الميزانية تقييما لاستمرارية المالية العامة، وينبغي أن تكون الافتراضات الأساسية للتطورات والسياسات الاقتصادية واقعية ومحددة بوضوح، كما ينبغي تقديم تحليل الحساسية؛

- لا بد من وجود آليات واضحة لتنسيق وإدارة الأنشطة داخل الميزانية وخارج الميزانية ضمن الإطار الشامل لسياسة المالية العامة.

2 - ضرورة توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الميزانية ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها، وهو ما يتطلب توفر الشروط التالية:

1 - بلال عوايشة، فاطمة الزهراء ناصر، إصلاح الإدارة المحلية كمدخل لترشيد النفقات العامة للدولة، مذكرة ماستر في علوم التسيير، جامعة تبسة، 2016، ص 54، غير منشورة.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 112.

- ينبغي أن يوفر النظام المحاسبي أساسا موثوقا لمتابعة الإيرادات والالتزامات والمدفوعات والمتأخرات والخصوم والأصول؛
- ينبغي موافاة الهيئة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الميزانية، كما يجب نشر تقارير أخرى أكثر تواترا كل ثلاثة أشهر على الأقل؛
- ينبغي موافاة السلطة التشريعية بمقترحات عن الإيرادات والنفقات التكميلية أثناء السنة المالية على نحو يتسق مع عرض الميزانية الأصلية؛
- ينبغي موافاة السلطة التشريعية بالحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئة التدقيق، بما في ذلك مطابقتها مع الميزانية المعتمدة، ونشرها في غضون سنة (1).

ج - إتاحة المعلومات للاطلاع العام: يؤكد هذا المبدأ على أهمية نشر معلومات شاملة عن المالية العامة، وتتضمن هذه الركيزة قائمة كاملة بالمعلومات المطلوب توافرها، والتي قد تتوفر في وثائق الميزانية أو في تقارير المالية العامة الأخرى (2)، كما ينبغي إحاطة المواطنين بالإقتراحات الرئيسية الجديدة فيما يخص السياسة المالية، أو وجود عملية تسمح بالتشاور مع الجمهور إن أمكن، ويتعين على الحكومة بصفة خاصة الإعلان عن التغييرات التشريعية والتنظيمية المتعلقة ببرامج الإنفاق الرئيسية (3).

د - ضمانات صحة البيانات والمعلومات: يعني ضمان صحة وجودة البيانات المالية، والحاجة إلى التدقيق المستقل للمعلومات المقدمة من الحكومة، كما ينبغي وضع آليات تكفل علانية إرساء المعايير الخاصة بالمحاسبة الحكومية وإبلاغ المعلومات المالية، كما ينبغي أن تقوم الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة بمطابقة توقعات ونتائج المالية العامة وتحليل جميع الفروق الملحوظة وعرض تقريرها على السلطة التشريعية والجمهور بشأن جميع الأمور المتعلقة بسلامة سياسات المالية العامة (4).

يستنتج من خلال مبادئ وركائز شفافية المالية العامة التي جاء بها صندوق النقد الدولي، أنها ركزت على آليات وممارسات تتعلق في مجملها بشفافية الميزانية العامة، باعتبار هذه الأخيرة هي أداة الحكومية الأساسية في تنفيذ السياسة المالية العامة، ومن خلال المبادئ التي

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 113.

2 - بلال عائشة، فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 54.

3 - دليل الشفافية المالية، المرجع السابق، ص 48.

4 - مفهوم الشفافية المساءلة ودور الأجهزة العليا للرقابة، مقال منشور في الموقع:

zaiou.weebly.com/16051601160716081605-1575160415881601

تقوم عليها شفافية الميزانية، سواء تعلق الأمر بإعدادها أو مناقشتها من قبل السلطة التشريعية، أو متابعتها نتائجها، سوف يمكن ذلك بشكل كبير من عملية ترشيد الإنفاق العام باعتباره جزء من الميزانية العامة، فهي تمنح السلطة التشريعية الوقت الكافي لمناقشة مشروع الميزانية وإبداء الرأي فيه(1).

الفرع الثاني: تفعيل آليات المساءلة لضمان كفاءة استخدام المال العام:

استخدمت كلمة المساءلة منذ عقود خلت في أدبيات الإدارة العامة، وكان جوهر معناها يركز على عملية محاسبة الأشخاص بموجب أعمالهم والسلطة الممنوحة لهم، كما يرجع البعض استخدام مفهوم المساءلة في الأدبيات المعاصرة إلى علم المحاسبة وتطبيقاتها، أي أن المساءلة تهتم بالأمر المالي والإجراءات المالية المحاسبية، وضرورة تطبيقها بالشكل الصحيح(2).

تعني المساءلة مجموع آليات الإبلاغ عن استخدام الموارد العامة وعواقب الفشل في تحقيق الأهداف المحددة للأداء، كما عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول بعض المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة(3).

كما اعتبرت المساءلة بأنها التزام الإدارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع الكفاءة والفعالية، وهي منظومة تظم آليات وعناصر لضمان النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد الإداري(4).

أولاً : مستويات المساءلة في الإدارة العامة:

تنتم مساءلة مؤسسات الإدارة العمومية على عدة مستويات تستند في الأساس إلى طبيعة عمل هذه المنظمات من ناحية، وطبيعة علاقتها بالبيئة من ناحية أخرى(5).

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 113.

2 - حنين نعمان علي الشريف، أثر المساءلة على الأداء الوظيفي للعاملين الإداريين في وزارة التربية والتعليم العالي بقطاع غزة، رسالة ماجستير في إدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية، غزة، 2013، ص 08، غير منشورة

3 - حوشين كمال، تسعديت بوسبعين، تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة والميزانية العامة للدولة، مداخلة في الملتقى الدولي الثامن حول دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات، جامعة الشلف، بدون تاريخ.

4 - أفندي عطية حسن، الإدارة العامة، جامعة القاهرة، مصر، 2002، ص 228.

5 - سامح فوزي، الحكم الرشيد، نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2007، ص 38.

المستوى الأول: المساءلة التقليدية:

تهدف إلى التأكد من إمتثال منظمات الإدارة العامة والأفراد العاملين بها، كل في موقعه الوظيفي للقوانين واللوائح المعمول بها، فلا يحق تبعا لذلك اتخاذ قرار مخالف للالتزامات القانونية التي تسنها وتضعها مؤسسات مستقلة خارج نطاق المنظمة الإدارية كالمؤسسات التشريعية والقضائية، كما تستخدم المساءلة التقليدية آليات أهمها التأكد من خضوع المرؤوس للرئيس، والمراجعة المالية الصارمة عن طريق وحدات فنية مختصة داخل المنظمات وخارجها، كما لا تغفل المساءلة التقليدية الاهتمام باعتبارات الكفاءة والترشيد خاصة فيما يتعلق بإنفاق الموارد العامة وتوظيف الموارد البشرية المتاحة(1).

المستوى الثاني: مساءلة البرنامج:

تنص على نتائج الأنشطة الحكومية، حيث يتم من خلال تطبيق البرامج الحكومية ترجمة وتجسيد أهداف السياسات العامة، ووضعها موضع التطبيق، وبذلك يكشف هذا المستوى من المساءلة حجم الأداء الفعلي للمؤسسة الحكومية(2).

هناك جملة من التساؤلات تثار حول تنفيذ البرامج الحكومية يمكن من خلالها تحقيق المساءلة، وتدور هذه التساؤلات حول الأهداف وإنفاق الموارد والنتائج المتحققة، ويمكن بلورة هذه الأسئلة على النحو التالي(3):

- هل يجري تنفيذ البرامج وفق الأهداف المحددة ؟
- هل يجب أن يحدد المسؤولين في مجال المراجعة المالية، ما إذا كانت البرامج الحكومية تنفذ بكفاءة لخدمة الأغراض التي وضعت لأجلها أم لا؟
- هل يجري تنفيذ البرامج الحكومية بكفاءة وفعالية أم لا ؟ وهل هناك انحراف في التطبيق عن القواعد القانونية المقررة واللوائح والتعليمات المعمول بها؟
- هل الموارد المخصصة كافية ؟ وهل يتم الاستفادة منها بكفاءة وفعالية بعيدا عن أي تبذير أو إسراف؟
- هل حققت البرامج الحكومية العوائد المتوقعة ؟

1 - نجلاء فتحي، المساءلة في الإدارة العامة، مقال منشور في الموقع:

<http://kenanaonline.com/users/PLAdminist/posts/239604>، تاريخ الإطلاع: 2016-04-30

2 - بلال عائشة، فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 54.

3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 115.

المستوى الثالث: مساءلة العملية:

تركز مساءلة العملية على جملة العمليات والأنشطة التي يتم خلالها تحويل المدخلات (التي هي محور إهتمام المساءلة التقليدية) إلى مخرجات (محور إهتمام مساءلة البرامج)، وذلك من خلال عدة مؤشرات ومعايير كمية للمستفيدين من برنامج معين ومقارنته بالعدد الكلي للمستهدفين. ولنجاح عملية المساءلة العملية لابد من مشاركة الإدارة والمواطنين في السعي نحو رفع مستوى الخدمات العامة، ولذلك فإن اللامركزية تسهم في تعميق قيمة المساءلة، إذ يسهم نقل السلطات والصلاحيات في التخطيط والغدارة وتخصيص الموارد من المركز إلى الهيئات المحلية في تعزيز قدرة الأفراد على مساءلة القيادات المحلية(1).

المستوى الرابع:المساءلة الاجتماعية:

في العديد من البلدان، لم يعد المواطنين ومنظمات المجتمع المدني يعتمدون على التدابير من أعلى إلى أسفل الرامية إلى تحسين نظام إدارة الحكم، ولكن بدلاً من ذلك أصبحوا يشاركون بنشاط في المطالبة بترسيخ نظام الحكم الرشيد، والمشاركة في عمليات صنع القرارات العامة وتخصيص الموارد، ومراقبة أداء الحكومة. ويشير مصطلح المساءلة الاجتماعية إلى طائفة واسعة من الإجراءات المختلفة من جانب المواطنين ومنظمات المجتمع المدني لمساءلة الدولة، فضلاً عن اتخاذ إجراءات من جانب الحكومة ووسائل الإعلام والجهات الفاعلة المجتمعية الأخرى التي تعزز أو تسهل هذه الجهود. إذ يؤدي عدم المساءلة العامة ليس فقط إلى الفساد والهدر البالغ لموارد التنمية الثمينة، ولكن أيضاً وبشكل خطير إلى تهديد نوعية وفاعلية رسم السياسات العامة والتخطيط وتوفير الخدمات لتلبية الاحتياجات الأساسية. بالإضافة إلى ذلك، فإنه يحرم المواطنين من حقهم الأصيل في التأثير على اتخاذ القرارات التي تؤثر تأثيراً مباشراً في حياتهم، ومساءلة المسؤولين في الدولة عن الموارد العامة التي يعهد بها إليهم(2).

ثانياً: أشكال المساءلة:

يمكن تقسيم أشكال المساءلة إلى قسمين أساسيين هما المساءلة الرسمية والمساءلة غير الرسمية:

1 - نجلاء فتحي، مرجع سابق.

2 -البنك العالمي، المساءلة الاجتماعية، مقال منشور في الموقع:

http://worldbank.mrooms.net/file.php/700/Html/Module01_Topic1.html تاريخ الإطلاع: 01-05-

1 - المساءلة الرسمية:

تشمل هذه المساءلة كافة صور وأشكال المساءلة التي تباشرها سلطات الدولة الثلاث، التنفيذية، التشريعية والقضائية، وهذا دون أن ننسى أن المؤسسات الحكومية هي تابعة للسلطة التنفيذية.

أ- **مساءلة السلطة التنفيذية(1):** تعد مساءلة الإدارة العامة عن طريق ممثلي السلطة التنفيذية (الوزراء مسئولين عن أعمال الوزارات....) ركن أساسي في النظامين البرلماني والرئاسي، ويعد قيام الوزراء (كل في وزارته) بمساءلة ومحاسبة المسؤولين عن تقديم الخدمات المدنية، أمر شديد الأهمية لتجنب حدوث انحرافات في تطبيق السياسات العامة من طرف هؤلاء المسؤولين أو مرؤوسيه، وهذا كله بغية ضمان جودة الأداء و حسن استغلال المال العام وتطبيق السياسات العامة للدولة.

تملك السلطة التنفيذية عدة أدوات للمساءلة ومحاسبة الإدارة العامة، فهي تملك حق التعيين، وحق الفصل لكبار المسؤولين الإداريين عندما يحدث تعارض أو انحراف لهؤلاء المسؤولين مع تطبيق السياسات العامة للدولة، كما تمتلك حق وضع بعض القوانين واللوائح التنظيمية دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، مما يساهم في إرساء أسس المساءلة، كما لها الحق في الرقابة على المعلومات الرسمية وهذا يساعد كثيرا على مساءلة الإدارة العامة.

ب - **مساءلة السلطة التشريعية:** تعد هذه المساءلة من أقدم آليات المساءلة في النظم الديمقراطية، وهي تمثل وظيفة هامة من وظائف البرلمان، حيث يتم من خلالها مراقبة أعمال الحكومة، وتحتها تتم المساءلة والمعارضة لضمان استقامة سير العمل الرسمي، ذلك أن للبرلمان السلطة الأهم لإقرار القوانين، وتأتي أهميتها من كون أن أعضاء الحكومة فرادى أو مجتمعين مسئولين أمام البرلمان الذي يملك كل الحق في مساءلتهم باعتباره ممثلا للشعب، وهو ما يضمن حسن الأداء والوصول للحكم الصالح الرشيد(2).

أما عن أدوات المساءلة التشريعية فهي عديدة نذكر منها المداولة، السؤال، التحقيق، الاستجواب، والسؤال في أغلب الحالات هو عبارة عن طلب إيضاح يوجهه أحد النواب إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس الوزراء بقصد التعرف على معلومات تخص سير قطاعه، لإبراز أوجه القصور في بعض الأحيان للرأي العام، أما الاستجواب فدوره أهم، إذ من الممكن طرح الثقة من

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 116.

2 - أمين مشاقبة، المعتصم بالله علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد، مطبعة السفير، الأردن، 2010، ص 65.

خلاله بالوزير أو الحكومة، ويهدف إلى الكشف عن مخالفات معينة نجمت عن عمل وتصرف ما من قبل الحكومة أو أحد الوزراء، كما يهدف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة(1).

كما قد تكون المساءلة التشريعية عن طريق تشكيل لجان دائمة في البرلمان حسب الاختصاص، تهدف التحقيق في قضية ما وتقصي الحقائق ومساءلة الأجهزة الحكومية، ويحق لها التوجه إلى الدوائر الحكومية وسماع شهادة الشهود وإفادة خبراء إذا لزم الأمر. وتعتبر موازنة الدولة أحد المحاور المهمة للمساءلة، وتعد مناقشة وإقرار الميزانية في البرلمان بمثابة مراجعة للسياسات الحكومية، كما تمتد في بعض الدول مراقبة الميزانية إلى ما بعد التنفيذ، من خلال عرض الحساب الختامي الذي يمكن من الرقابة على عمل السلطة التنفيذية وعلى مساءلتها في حالة ما إذا حصل أي انحراف عن ما تم المصادقة عليه عند إقرار الميزانية، وعموما تشمل المساءلة البرلمانية القيام بما يلي(2):

- متابعة أمور محددة بعمق اكبر، بدلا من محاولة فهم جميع الأمور بالدرجة والمقدار نفسه؛
- متابعة أوجه الإنفاق والنتائج المحققة مع الزمن لفهم التغييرات بصورة أفضل؛
- السؤال عن المعايير المعتمدة في برامج مماثلة في بلدان أخرى، والبحث عن الاختلافات وتشجيع استخدام مقاييس الأداء العالمية والإقليمية للمساعدة على المقابلة بين هذه التجارب؛
- توضيح النتائج من النفقات في كل منطقة، بحيث يساعد المواطنون المحليون المهتمون بعملية الإشراف؛
- استخدام جلسات الاستماع العامة والعلنية لتشجيع المواطنين على النظر في المعلومات المتعلقة بالميزانية، وتبني التزامات الحكومة بصورة أفضل، وتسلط الضوء في جلسات البرلمان على حالات الفساد وهذر المال العام.

ج- **مساءلة السلطة القضائية:** تتمثل مساءلة السلطة القضائية في رقابة القضاء على أعمال الإدارة وضمان مطابقتها للقانون بمفهومه الواسع(3)، ومن المتفق عليه أن هناك صور وحالات للمساءلة القضائية وهي(4):

- في حالة تجاوز الاختصاص حينما يتعدى الموظف في القطاع العام سلطاته ويخرج عن

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 117.

2- بول سالم، دليل البرلمان العربي لضبط الفساد، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، لبنان، ص 82، منشور على الموقع: <http://www.arpacnetwork.org/pictures/dalil.pdf>، تاريخ الإطلاع: 07-05-2016.

3 - ماجد أحمد الزامل، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مقال منشور في الموقع: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=364928>، تاريخ الإطلاع 07-05-2016.

4 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 119.

حدود الاختصاص المقرر له؛

- في حالة التفسير الخاطئ لبعض النصوص القانونية بما قد يترتب عليه تحمل الأفراد أعباء غير منصوص عليها في القانون، وهنا يحق للأفراد مقاضاة الإدارة؛
- في حالة سوء استخدام السلطة وقيام الموظف في القطاع العمومي باستخدامها على نحو يخالف أهدافها المشروعة عندئذ يحق للمتضرر اللجوء إلى القضاء؛
- في حالة سوء تفسير بعض الحقائق أو الوقائع والتوصل إلى استنتاجات خاطئة من شأنها أن تضر بالمواطن؛
- في حالة حدوث خطأ في الجوانب الإجرائية المتعلقة بأداء العمل التنفيذي وتضرر المواطنين من هذا الخطأ، فإن لم يكن لهذا الإجراء سند قانوني فيصبح باطل ويجوز الطعن فيه أمام القضاء(1)؛

على العموم فإن نطاق المساءلة القضائية يتعلق أساساً بضمان مشروعية العمل وتنفيذه، وبوجود دعوى قضائية من طرف ما، ولنجاح المساءلة القضائية يستوجب وجود قضاء مستقل ونزيه.

2 - المساءلة غير الرسمية:

تعني المساءلة الخارجة عن نطاق المساءلة الرسمية السابقة الذكر، وهي تشمل عموماً ثلاث أنواع:

أ - **مساءلة المؤسسات غير الحكومية والمجتمع المدني:** تتمثل دور المؤسسات غير الحكومية والمجتمع المدني في المساءلة في الوقوف على مدى نجاعة السياسات العمومية في قطاع معين وتحقيقها للنتائج التي وضعتها من خلال رسمها للأهداف في البداية، وبالتالي الحفاظ على المال العام من التبذير، كما يعتبر آلية للمحاسبة والرقابة الاجتماعية(2).

ب- **مساءلة الرأي العام(3):** إن الرأي العام هو أهم رقيب على أعمال الحكومة، حيث يمارس رقابة دائمة ومنتظمة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية ومنها الموازنة، وذلك عن طريق وسائل الإعلام المختلفة من صحافة وإذاعة وتلفزيون، حيث يملك الرأي العام، من خلال تلك

1- محمد بن شريف، أي دور للمجتمع المدني في تقييم السياسات العمومية؟، مقال منشور في الموقع:

/أي-دور-للمجتمع-المدني-في-تقييم-السياسات-2-<http://www.tanmia.ma/ar/>، تاريخ الإطلاع: 2016-06-13

2- عدنان محسن ضاهر، دور البرلمان في مراقبة الميزانية، دراسة مقارنة للدول العربية، مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، القاهرة، 2007، ص 08.

الوسائل والأساليب التأثير على أعمال الحكومة، ويمارس من خلالها دوراً رقابياً مهماً عن طريق طرح المشكلات وبيان أوجه القصور والعجز التي تعترض أعمال الحكومة، ومطالبتها بحل تلك المشكلات والصعوبات وتلافي القصور والعجز، وتحسين أداء عمل الإدارات الحكومية. كما تمارس وسائل الإعلام الرقابة على مواطن الخلل والقصور والخطأ، بالإضافة إلى ذلك فإن الأحزاب السياسية والتنظيمات النقابية تمارس رقابة فاعلة على أعمال الحكومة عن طريق صحافتها، ومؤتمراتها، واجتماعاتها الحزبية على المستويين المحلي والوطني.

ج- مساءلة المواطنين: ويتمثل الهدف الرئيسي للمساءلة المالية في إبقاء المواطن على علم بالتقدم المحرز في تعبئة الموارد المالية، واستخدامها لتلبية حاجيات المجتمع، وللمواطنين مجموعة متنوعة من الأدوات المتاحة لجعل المساءلة المالية واقعا، فالمواطنون لديهم القدرة على كشف حالات عدم التطبيق حسب ما أقرته السلطة التشريعية، وما تم تنفيذه فعلا في الواقع، وبإمكانهم اللجوء للقضاء عندما تنفذ السياسات والقرارات بصفة تمييزية، أو يكون لها تأثير سلبي على المجتمع، كما بوسعهم المساهمة في المساءلة عن طريق الرقابة على أعمال الحكومة من خلال الحصول على المعلومات المتاحة في القطاع العمومي(1).

ثالثا: شروط قيام نظام حقيقي للمساءلة:

إذا كان واجب تقديم الحسابات وإبلاغ المعلومات حول النتائج يندرج ضمن خصائص السير الطبيعي للمؤسسات، ويعتبر من مقومات كل نظام تصرف يهدف أساسا إلى الاستعمال الأفضل للموارد، فإنه يستدعي توفر عدة عناصر تشكل في الواقع شروطا لا غنى عنها، وإلا فإن البناء يبقى غير مكتمل ولا يستجيب لمتطلبات نظام مساءلة حقيقي(2).

وتتمثل هذه الشروط فيما يلي(3):

1- إسناد مهام واضحة: إن إسناد مهام واضحة يشكل بدون منازع أحد العناصر الرئيسية التي يتوقف عليها الوفاء بواجب تقديم الحسابات، وتزداد أهمية التحديد الواضح للمهام عندما تساهم عدة أطراف في انجاز عمل مشترك، فحتى يتمكن كل متدخل من التيقن مما هو مطلوب منه، فإنه يتعين ضبط الدور الراجع إليه في انجاز العمل ككل، إذ أن أي خلط أو سوء فهم في هذا

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 120.

2 - عبد اللطيف الخراط، المساءلة وتحقيق الاستعمال الأمثل للمال العام، مجلة الرقابة المالية، العدد 50، المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، جوان، تونس، 2007.

3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 120.

المضمار من شأنه أن يشكل عائقا كبيرا يحول دون بلوغ الغرض المراد تحقيقه، وأن يؤدي حتما إلى تشتت المسؤوليات، ونفس الشيء بالنسبة للأشخاص، إذ يتعين أن تحدد لكل موقع عمل واجبات مضبوطة حتى يكون شاغل الخطة ممن تتوفر لديهم المؤهلات المطلوبة ومسؤولاً عن أدائه لتلك الواجبات.

2- التلاؤم بين المهام والوسائل المرصودة لانجازها: من طبيعة الأمور أنه لا يمكن مساءلة أية جهة كانت عن مهمة أقرت لها إلا بالنظر إلى ما تم وضعه على ذمتها من إمكانات مالية ومادية وبشرية. ويتعلق الأمر كذلك بالسلطة وغيرها من الوسائل التي يمكن استخدامها من انجاز المهمة المسندة. وتبرز العديد من المشاكل في الحالات التي يتم فيها إحداث هياكل دون تمكينها من السلطة الكافية لانجاز ما هو مطلوب منها، كأن تفقر تلك الهياكل مثلا إلى الوسائل القانونية التي تخول لها وضع التدابير التي أقرتها موضع التنفيذ لتحقيق أهدافها، وفي مثل هذه الحالات لا يمكن منطقيًا مساءلة تلك الهياكل عن النتائج المسجلة، ويكون الشأن كذلك أيضا إذا كانت الموارد الموظفة لانجاز المهمة قليلة من حيث الكم أو الكيف بالنظر إلى الاحتياجات الحقيقية(1).

3- تقدير النتائج: إن اضطلاع المتصرفين دوريا بواجب تقديم الحسابات يدعهم إلى تقدير نتائج أنشطتهم، بما من شأنه أن يمكنهم من تقديم كل المعلومات الضرورية إلى الجهات التي يرجع إليها تقويم أعمالهم. ويتطلب هذا الأمر أولا من المتصرفين حصر الاحتياجات مرورا بترتيب الأولويات من تحديد أهداف قابلة لانجاز تأخذ بعين الاعتبار الموارد التي يمكن تخصيصها من أجل ذلك، وينبغي أن يكون الاختيار وثيق الصلة بالأغراض المراد تحقيقها. أي أن يتعلق بأعمال أو ببرامج تكون الأكثر استجابة للغايات المنشودة وبأقل تكلفة ممكنة، لذلك فإن التخطيط المحكم للأنشطة والبرامج يشكل منطلقا لا غنى عنه يتوقف عليه التوظيف الأمثل للموارد، ومن جهة ثانية فإن تقدير النتائج يجب أن لا يقف عند حد احتساب المصاريف المنجزة أو مجرد وصف الأساليب المتبعة أو بيان الأعمال المنفذة. بل يجب أن يتجاوز ذلك ليشمل إعطاء المعلومات الإضافية عن الأثر الفعلي والتحسين النوعي الذي أسفر عنه تطبيق البرنامج أو النشاط، لذلك فإن تقديم المعلومات الصحيحة والكاملة عن انجاز المهمة المخولة يتطلب من المتصرفين أن يتولوا دوريا استقصاء نتائج البرامج التي يشرفون عليها حتى يتمكنوا من الحكم جيدا على مدى ملاءمتها للغايات التي أقرت من أجلها وعلى درجة المردودية التي تسجلها تلك البرامج في تحقيق أهدافها(2).

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 121.

2 - بلال عائشة، فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 55.

4- المتابعة: تكمن المتابعة في عملية المراجعة المتمثلة في التأكد من تطابق العمليات والأحداث الاقتصادية محل الدراسة وتقييمها من طرف المراجع مع المعايير الموضوعية، وضرورة وجود هذه المعايير حتى يتمكن المراجع من إبداء الرأي وإصدار حكم موضوعي حول البيانات والمعلومات التي يقوم بدراستها، وتوصيل نتائج هذا التقييم إلى الأطراف المعنية(1).

في الأخير يمكن القول أنه في ظل التحديات الكبيرة التي تواجه الدول والتي على رأسها ندرة الموارد وتزايد احتياجات المواطنين، أصبحت المساءلة ضرورية نظرا لصلتها الوثيقة بتحسين المردودية وبالاستعمال الأفضل للموارد، وضمانها للأداء الجيد للحكومة ومؤسساتها في الإدارة العامة، وتجنب عدم انحرافها في استخدام السلطة أو النفوذ، ما يمكن في النهاية من حسن استغلال المال العام بما يحقق ترشيد الإنفاق الحكومي(2).

الفرع الثالث: تعزيز المشاركة كآلية لترشيد النفقات العمومية:

يتوقف نجاح السياسة الاقتصادية عموما، والمالية منها على وجه الخصوص، في تحقيق أهدافها التنموية على عاملين أساسيين هما الموارد المتاحة للمجتمع، والكيفية التي يتم بها استخدام هذه الموارد، وتضمن المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع تحقيق المساءلة في مؤسسات الميزانية، ما يجعلها تعمل على تحقيق أفضل استخدام للموارد المتاحة(3).

هناك عدة أشكال للمشاركة تساهم في الحفاظ على موارد الدولة وحسن استغلالها نلخصها فيما يلي:

أولاً: مشاركة البرلمان: إضافة إلى الوظيفة التشريعية التي يختص بها البرلمان، تعد مشاركة البرلمان في إعداد الميزانية العامة والرقابة عليها مسألة مهمة لهذا الجهاز(4)، فبعد مناقشة مشروع قانون المالية في مجلس الحكومة، يفسح المجال أمام البرلمان لمناقشته، حيث يحال مشروع قانون الميزانية على مجلس النواب، وذلك بعرض مشروع القانون من قبل وزير

1 - بلال عائشة، فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 56.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 121.

3 - عمر علي عبد الصمد، دور المراجعة الداخلية في تطبيق حوكمة المؤسسات، مذكرة ماجستير في علوم التسير، جامعة المدينة، 2009، ص 42، غير منشورة.

4 - لبي محمد، الرقابة السياسية للمال العام، مقال منشور على الموقع:

<http://www.marocdroit.com/a5124.html>-الرقابة-السياسية-للمال-العام-الدستور-بين-الجديد-و-الإصلاح

تاريخ الأطلاع: 2016-05-17.

المالية، لتليه مباشرة إحالته على اللجنة النيابية للمالية للشروع في دراسته دراسة تفصيلية قبل إحالته إلى الجلسة العامة لمناقشته وتعديله والتصويت عليه. وللتذكير فإن الحكومة تنفرد بصياغة مشروع قانون المالية ويبقى للبرلمان صلاحية تقديم التعديلات والتصويت عليه، مما يجعل من البرلمان مجرد غرفة للتسجيل مقيد الصلاحيات في المجال المالي، علماً أن نجاعة لتدبير السياسات العمومية يتطلب الشفافية وتعزيز دور البرلمان في المجال المالي(1).

تجدر الإشارة إلى أنه من ضمن الأسباب التي تحد من المشاركة الفعالة للبرلمانات في الميزانية تمتع السلطة التنفيذية بأكثرية منضبطة في البرلمان، وكذلك إذا كانت الأطر القانونية غير مواتية لمشاركة البرلمان، وإذا عانى نظام اللجان من ضعف ووهن يحولان دون المساهمة في نقاشات الميزانية مساهمة فعالة، ومتى افتقر إلى الوقت أو القدرة على التحليل لتقييم الموازنات تقييماً صحيحاً(2).

ثانياً: اللامركزية والحكم المحلي كأداة للمشاركة:

اللامركزية والحكم المحلي نظام يعتمد على توسيع نطاق مشاركة المواطنين في عملية إدارة شؤونهم، وتقليص دور الدولة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسساته لصالح المؤسسات اللامركزية، ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر في عملية التنمية، وتعزيز المساءلة والشفافية لتقوية نظام الإدارة المحلية، والإعتماد على الجماعات المحلية التي تمكن من تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة(3).

فالتحول نحو اللامركزية يمكن أن يساهم بشكل فعال في تعزيز المشاركة في إعداد وتنفيذ والرقابة على الميزانية الحكومية، ومن ثمة يساعد في تحقيق الإدارة الجيدة للإنفاق العام بما يعمل في النهاية على توزيعه بشكل عادل يضمن استفادة جميع المواطنين خاصة الفقراء منهم، ويتحقق ذلك عن طريق ما يلي(4):

1- للامركزية دوراً هاماً في تأمين الكفاءة، خصوصاً في المسائل المالية، وتعد الكفاءة أداة هامة

1 - السلطة المالية للبرلمان، مقال منشور في الموقع:

/السلطة-المالية-للبرلمان/http://www.barlamane.com/، تاريخ الإطلاع: 17-05-2016.

2 - عدنان محسن ضاهر، عدنان محسن ضاهر، دور البرلمان في مراقبة الميزانية، دراسة مقارنة للدول العربية، مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، القاهرة، 2007، ص 23.

3 - كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص 06، غير منشورة.

4 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 123.

للغاية بالنسبة للنمو وزيادة الرفاه القومي، وذلك راجع لكون أن الجماعات المحلية أقرب إلى الشعب مما يمكنها من تحديد الأولويات المحلية، ووضع ميزانيات تتناسب مع الإيرادات المتاحة والأولويات المطلوبة بعيدا عن أي تبذير أو هذر للمال العام، بالإضافة إلى ذلك فإن اللامركزية تخفض تكاليف الإعلام، الأمر الذي يتيح تقديم الخدمات إلى الناس بسرعة وبكفاءة ووفقا لحاجياتهم؛

2- تعمل اللامركزية على زيادة مستويات المساءلة الشعبية والمحاسبة، وكذا الرقابة على تصرفات المسؤولين المحليين خاصة فيما يخص الإنفاق، حيث تكون أعين المواطنين قريبة منها، مما يضمن قيام السلطات المحلية بتقديم خدمات تتسم بالعدالة إلى حد ما، وإنفاق الأموال بما يحقق التنمية المحلية وفي جو يتسم بالمزيد من الشفافية، مما يخلق ثقة بين الحكم المحلي والمواطنين، ويتعزز هذا خاصة في ظل وجود منظمات للمجتمع المدني ذات كفاءة ومصداقية عالية، وكذا وجود حرية للإعلام والصحافة؛

3- تعمل اللامركزية على تقريب الإدارة من المواطن، ومن ثمة تتمكن من معرفة أولويات احتياجاته، مما يساعد في تضمين هذه الأولويات في الميزانية الحكومية، وهذا ما يعمل في النهاية على تجنب صرف أموال الدولة في أوجه ربما لا تحقق النفع العام للمواطن، أو لا يستفيد منها بشكل أفضل، ومن ثمة فإن اللامركزية تمكن من الحفاظ على أموال الدولة وترشيدها، وإنفاقها بما يحقق تنمية ورفاه المجتمع؛

4- تساعد اللامركزية على التخفيف من حدة الفساد في الإدارات والجماعات المحلية، بفضل الرقابة على تصرفاتها من طرف المواطنين نظرا للاحتكاك اليومي معها والمساءلة التي يفرضونها عليها، مما يحد من إستغلال هؤلاء المسؤولين لمناصبهم الإدارية لتحقيق مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة، خاصة وأنه في الوقت الحاضر أصبح الناس أكثر اهتماما بالمشاركة في رسم السياسات واتخاذ القرارات، والمطالبة باستجابة أكبر من الحكومة لرغباتهم بفضل انتشار الوعي الديمقراطي وتطور وسائل الإعلام(1)؛

5- تعمل اللامركزية على ترشيد الإنفاق العام من خلال إشراك مسؤولين محليين يتصفون بما يسمى بالحساسية الحكومية، وتتمثل في تقديمه على كافة الاعتبارات الأخرى(2)، إلى جانب الكفاءة في التسيير وإدارة شؤون الجماعات المحلية، مما يمكن من الاستخدام الأمثل لموارد الدولة بما يحقق رفاهية مواطنيهم، بعيدا عن أي شكل من أشكال التبذير والفساد، ويتوقف هذا الأمر خاصة في المجالس المنتخبة على وجود انتخابات ديمقراطية وشفافة، لأن ذلك يمكن من

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 124.

2 - خالد خليل الظاهر، دور المجالس المحلية في التنمية الاجتماعية، مجلة أريد للبحوث والدراسات، المجلد الثاني، العدد الثاني، 1999، الأردن، ص 113.

وضع مسؤولين يتصفون بنزاهة أكثر في تسيير المجالس والإدارات المحلية؛

6- تعمل اللامركزية على جعل الإدارة المحلية وظيفة تعليمية وتثقيفية، فيفترض أن المشاركة تدعم الوعي المدني والنضج السياسي، مما يجعل الناس يتعلمون أكثر وأسرع عندما يتحملون مسؤولية صنع القرارات المحلية، فيتدربون على تخصيص الموارد، ويتعلمون الاختيار بين البدائل والأولويات ويكتسبون خبرة في محاسبة الآخرين(1).

من خلال ما سبق فإن نجاح اللامركزية كأداة للمشاركة في حوكمة الميزانية وترشيد الإنفاق يتطلب توافر شروط أساسية يمكن حصرها فيما يلي(2):

1- وجود سلطة محلية واضحة ومحددة فيما يتعلق بإدارة تقديم الخدمة، فتداخل المسؤوليات وعدم تحديدها بشكل واضح بين المستوى المركزي والمستوى المحلي في الجناح التنفيذي يخلق نوع من تزامن المسؤولية، أو وجود ما يعرف بالاختصاصات المشتركة، وهو الأمر الذي يترتب عليه في النهاية سيطرة الحكومة المركزية على كافة عمليات الميزانية، والتدخل في اختصاصات المستويات المحلية، بل أن القرارات المخولة بشكل رسمي للسلطة المحلية يتم اتخاذها على المستوى المركزي، وهو الأمر الذي يترتب عليه آثار سلبية متباينة فيما يتعلق بأولويات الإنفاق حسب احتياجات المواطنين المختلفة من منطقة لأخرى وفي حجم هذه النفقات؛

2- تعيين اختصاصات ومسؤوليات الإنفاق العام على المستوى المحلي، فينبغي إرساء سلطة القانون في هذا الشأن، على نحو يضمن قيام المستوى المركزي بتقديم الخدمات التي تتسم بالطبيعية المركزية، في مقابل قيام المستوى اللامركزي بتحديد أولوياته، وتقديم الخدمات ذات التأثير المباشر على المجتمع المحلي مثل التعليم والصحة والنقل وغير ذلك، والتحديد الواضح للعلاقات المالية الأفقية والرأسية، وآليات التحويلات المالية ومواقبتها، فيما بين المستويات الحكومية المختلفة، لما لذلك من أهمية في سرعة الاستجابة للمواطن ورفع الفعالية والكفاءة في تقديم الخدمات؛

3- تفعيل قنوات المساءلة المحلية كآلية هامة للمساءلة السياسية وهو ما يتطلب وجود مجالس شعبية محلية منتخبة ولديها الطاقات الفنية القادرة على المشاركة في مؤسسات الميزانية والرقابة عليها، بالإضافة إلى منح حرية في إنشاء منظمات المجتمع المدني لتساهم أكثر في فرض تلك الرقابة والمساءلة على أنشطة الجماعات المحلية بمساعدة وسائل الإعلام المختلفة.

1 - عبد الغفار شكر، اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة، سلسلة أوراق تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2009، ص30، منشور على الموقع:

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 125. <http://www.cipe-arabia.org/files/pdf/AR-Decentralization.pdf>، تاريخ الإطلاع: 2016-05-22.

ثالثاً: الدور الفاعل للمجتمع المدني(1):

يستند المنهج الجديد في الإدارة العامة أو إدارة أعمال الحكومة في إطار منظومة الحوكمة إلى ضرورة التعرف على ما يريده المواطن، وهو ما جعله يصبح محور إتخاذ كافة القرارات الحكومية، وقد أثبتت التجربة العالمية أن المجتمع المدني يمتلك قدرة أكبر على تحديد أولويات المواطنين، وبالتالي فهو يتمتع بفهم أوسع للخيارات التي تواجه صانعي القرارات، وهو الأمر الذي استدعى مشاركة المجتمع المدني في عمليات الميزانية، والتي تعتبر فرصة حقيقية لسماع أصوات المواطنين، والتعرف على ما يريدونه، والاستجابة لرغباتهم ومقترحاتهم، وبالشكل الذي يحقق التوازن بين مصلحة الفئات المختلفة، ويخرج بقرارات تعبر عن إرادة المجتمع فيما يتعلق بتوزيع الموارد العامة، وهذه الأمور تدعم ثقة المجتمع في عمليات وسياسات الميزانية وتفعيل قنوات الرقابة والمساءلة المجتمعية(2).

تقوم منظمات المجتمع المدني بأدوار مختلفة في مجال الميزانية العامة، فمنها من يسعى إلى المشاركة في تطوير نماذج نظرية حول الميزانية، أو القيام بإجراء تحليلات لها، أو دراسة علاقة الميزانية بالسياسات العامة، وبهذا المعنى تقوم بتتبع أثر الميزانية على مختلف الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية. في حين تركز بعض المنظمات على تأثير الميزانية على الفقراء، ويعمل بعضها الآخر على تبسيط الميزانية العامة وجعلها قابلة للفهم، من ناحية أخرى فإن بعض منظمات المجتمع المدني قد تنشط في مجال التدريب على التعامل مع قضايا الميزانية أو المساهمة في إعدادها، لكن أحد أهم أدوار المجتمع المدني هو مراقبة الأداء الحكومي عند تنفيذ الميزانية بمختلف مراحلها، وتحري تأثيرها على الفئات والشرائح الضعيفة مثل النساء والفقراء... إلخ(3).

تتمثل قنوات تأثير المجتمع المدني في الميزانية العامة فيما يلي(4):

1 - التأثير على مستوى وضع مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة للتوجهات

1 - المجتمع المدني مفهوم غربي النشأة، يعكس في معناه الواسع فضاء للحرية يلتقي فيه الناس بإراداتهم الحرة ويأخذون المبادرات من أجل أهداف أو مصالح أو تعبيراً عن مشاعر مشتركة، وهو ما يجعله غنياً في تداعياته بالنسبة إلى الديمقراطية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

2- شعبان فرج، مرجع سابق، ص 126.

3 - هاني الحوراني، المجتمع المدني وإعداد الموازنة، مقال منشور في الموقع:

المجتمع-المدني-إعداد-موازنة-الدولة-542689-الدولة، www.alghad.com/articles/542689، تاريخ الإطلاع: 2016-05-26

4 - مشاركة المجتمع المدني في تحديث الميزانية، مقال منشور في الموقع:

/مشاركة-المجتمع-المدني-في-تحديث-المالي-2016-05-26، www.barlamane.com/، تاريخ الإطلاع: 2016-05-26.

العامة؛

- 2- تحديد اختيارات والأولويات المواطن عند وضع الخطط لجهوية والمحلية؛
- 3- رصد الإيرادات العامة من خلال تتبع وتحليل نوع ومبلغ الإيراد الذي تسلمته الحكومة، ويمكن لهذا الرصد كشف الفساد والمساعدة في منعه، أو منع إهدار مصادر الإيرادات، وكذلك زيادة الوعي بمبلغ الأموال التي تحت تصرف الحكومة؛
- 4- تقوم منظمات المجتمع المدني بمراجع الميزانيات لتقييم ما إذا كانت المخصصات تتوافق مع التزامات الحكومة المعلنة أم لا، وذلك من خلال بحث ورصد ونشر المعلومات حول النفقات العامة؛
- 5 - تتبع مسار الإنفاق العام عن طريق المسح إستقصائي كمي يتتبع تدفق الأموال العامة لتحديد مدى وصول الموارد فعلا إلى الفئات المستهدفة؛
- 6- توعية المواطنين بالآليات التشاركية في إعداد الميزانية.

يبقى نجاح مشاركة المجتمع المدني في الميزانية العامة وإدارة الإنفاق مرتبط بعاملين أساسيين، أولاهما المهارات التقنية والقدرة العامة لهذه المنظمات كوسيط لتحليل وتتبع وتقييم مختلف عمليات الميزانية وصرف المال العام، وثانيهما البيئة السياسية المتاحة سواء الإعلام الحر والنشط، أو حرية الوصول للمعلومة، والإرادة السياسية لجعل الجهاز الحكومي أكثر انفتاحا وشفافية(1).

المطلب الثاني: كفاءة إدارة المالية العامة:

عُرفت الإدارة المالية بأنها عبارة عن مجموعة النشاطات الإدارية التي تتعلق بالبحث عن الأموال اللازمة وتوفيرها والتأكد من حسن استخدامها وفقا لأوجه الإنفاق المحددة(2). كما يمكن تعريفها بأنه إحدى الوظائف المتخصصة لإدارة العامة، تهتم بتوفير الأموال اللازمة لقطاعات الدولة واستثمارها بما يحقق الأهداف العامة(3).

الفرع الأول: إدارة المالية العامة:

يولي المفهوم المعاصر لإدارة المالية العامة أهمية كبيرة لضرورة إرساء دعائم التحكم المالي وتعزيز الشفافية والمساءلة وترقية نظم المعلومات والأطر التي تحكم تدفقها، كما يركز

1- شعبان فرج، مرجع سابق، ص 128.

2 - حسن توفيق، الإدارة العامة، الهيئة المصرية لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1980، ص 423.

3 - سعود بن محمد النمر، محمد فتحي محمود، الإدارة العامة، الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة، مكتبة الشقري، الطبعة السابعة، الرياض، السعودية، 2013، ص 120.

على ضرورة الربط بين المبادئ العامة للإدارة المالية السليمة ونتائج الميزانية المتمثلة في الكفاءة التخصيصية والتشغيلية (1) والانضباط المالي (2).

أولاً: مفهوم كفاءة إدارة المالية العامة:

في إطار دور الدولة الإشرافي والرقابي على إدارة الموارد الاقتصادية، ودورها في تقديم الخدمات الأساسية تحتاج إلى قطاع كفؤ وفعال لإدارة المالية العامة يمكنها من تنفيذ وظائفها التنظيمية وتهيئة البيئة الاقتصادية المناسبة لدفع عجلة التنمية. ولعل أهم سمات هذه الإدارة الفعالة هو أن تكون قادرة على تعبئة موارد مالية بشكل كاف لتمويل الخدمات العامة ومشاريع التنمية، وأن يكون تخصيص هذه الموارد وإنفاقها يتم حسب الأولويات والاستراتيجيات وأهداف السياسة العامة، ووفقاً لمتطلبات الانضباط المالي وكفاءة الإنفاق الحكومي (3).

إن كفاءة إدارة المالية العامة تعني حسن سير نظام إدارة المالية العامة سواء في جانب الإيرادات أو النفقات بشكل يضمن تقديم الخدمات على أحسن وجه ممكن كما وكيفا وفعاليتها، وهو ما يتطلب توافر نظم وترتيبات مؤسسية تحدد السبل المثلى لاستخدام الموارد الاقتصادية لتحقيق الأهداف العامة، وكذا توفير المعلومات المالية ذات الصلة والموثوق بها في الوقت المناسب وبطريقة متسقة للرقابة والمساءلة على جميع المستويات، لما لهذه المعلومات في المفهوم المعاصر لإدارة المالية العامة من أهمية بالغة في تهيئة البيئة المناسبة لتحقيق النتائج المرجوة، حيث تمثل من حيث توفرها وجودتها مدخلا هاما للإدارة المالية الجيدة، إلى جانب تدعيم وتعزيز نظم المساءلة المختلفة بشأن تنفيذ الميزانية حيث تلعب دورا هاما في مكافحة الفساد (4).

يهدف نظام إدارة المالية العامة إلى تحديد الأموال اللازمة للدولة لتوفير إحتياجاتها من التجهيزات ووسائل الإنتاج من جهة، وتمويل عملياتها الجارية من جهة أخرى، ولكي تتحقق الأهداف المتوخاة من توفير الأموال لابد من أن يتم ذلك في الوقت المناسب، وبأقل كلفة

1 - تعني الكفاءة التخصيصية تخصيص الإيرادات المالية حسب الأولويات العامة وكفاءة البرامج الحكومية، بحيث تقوم الحكومة بتمويل النشاطات ذات الأولوية القصوى والبرامج التي لها مردود أعلى بما يضمن ربط الميزانية بالاستراتيجيات القومية. أما الكفاءة التشغيلية فتعني أن تقدم الوحدات الإدارية المختلفة مستوى محدد من الخدمات العامة باستخدام أقل قدر ممكن من الموارد المالية.

2 - احمد أبو بكر علي بدوي، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، أبو ضبي، 2011، ص 12.

3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 94.

4 - أحمد أبو بكر علي بدوي، مرجع سابق، ص 15.

أما في ما يتعلق بالمبادئ والقواعد اللازمة للإدارة الجيدة للمالية العامة، فإن الإدارة المالية الحديثة تتطلب توفر جملة من المبادئ تسعى لتوفير بيئة إدارية منضبطة، تعمل فيها الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة وفقا للوائح والقوانين والقواعد المالية الموضوعية بما يكفل التحكم في المال العام، وضبط مصادره وأوجه صرفه، وتمثل هذه المبادئ فيما يلي(2):

1 - في مصداقية الميزانية، بحيث يجب أن يتطابق التنفيذ الفعلي للميزانية مع الاعتمادات والمخصصات المالية المقررة في قانون الميزانية السنوي، حيث ينبغي أن يتساوى إنفاق الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة مع المقادير التي اعتمدها الميزانية، وأن تتطابق الإيرادات المحصلة أيضا مع الإيرادات المخططة، على أن يتم هذا الاتساق على المستويين الكلي والتفصيلي، بمختلف أوجه التوزيع المالي سواء كان إداريا أو وظيفيا أو اقتصاديا؛

2 - شمولية الميزانية وهو ما يعني إتساع النطاق الذي تغطيه وثائق الميزانية والأوراق المفسرة لها في مرحلة إعداد الميزانية، حيث يجب أن تشمل هذه الوثائق على فرضيات الاقتصاد الكلي التي تستند عليها الميزانية من تقديرات لمعدلات التضخم والنمو الاقتصادي وسعر الفائدة وحجم العجز المالي، أما في مرحلة تنفيذ الميزانية فيجب أن تتوفر على بيانات دقيقة وشاملة لكل أشكال الصرف التي تم اعتمادها في الميزانية السنوية، كما يستدعي هذا المبدأ ضرورة أن تشمل وثائق وتقارير تنفيذ الميزانية كل العمليات المالية المنفذة خارج الميزانية والتي لم ترد لها اعتمادات في قانون الميزانية؛

3 - المبدأ الثالث يتعلق بالشفافية والمساءلة حيث تتطلب الإدارة السليمة أن يتم اعتماد الميزانية وتنفيذها بكل شفافية، وأن تمكن الأطر والترتيبات التي تحكم عملية الميزانية من مساءلة القائمين بأمر إعداد وتنفيذ الميزانية في كافة مستوياتهم،

ثانيا: قواعد إدارة المالية العامة(3):

تتمثل القواعد الواجب مراعاتها لأجل إدارة جيدة للمالية العامة، خضوع الموظفين العامة معرضون لمخاطر عالية نسبياً من الفساد لما لديهم من سلطة في توزيع الموارد والمنافع

1- صافي فلوح، الإدارة المالية، مقال منشور في الموقع:

البحوث/الإدارة-المالية/ www.arab-ency.com/ar تاريخ الإطلاع: 2016-05-29.

2 - أحمد أبو بكر علي بدوي، مرجع سابق، ص 06.

3 - مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة، البرنامج الدولي لمكافحة الفساد، فيينا، 2004، ص

الاقتصادية والمالية، كما أن هؤلاء المسؤولين هم الذين يتخذون القرارات بشأن الإنفاق العام وصفقات السلع والخدمات، والعقارات والأصول الأخرى، وكذلك المسؤولين عن التدقيق والمراجعة، أو الإشراف على المسؤولين في المالية العامة، ويمكن أن تشمل هذه القواعد ما يلي(1):

- 1- القواعد التي تتطلب إتخاذ جميع القرارات من أجل المصلحة العامة، من خلال إستغلال كل مبلغ منفق بشكل كامل للصالح العام، بعيدا عن التبذير وعدم الكفاءة؛
- القواعد التي تتطلب الإجراءات المحاسبية المناسبة الواجب إتباعها في جميع الأوقات، وكذا السجلات المحاسبية التي يتم الاحتفاظ بها لإتاحة الفرصة للنظر فيها مستقبلا إذا استدعى الأمر ذلك؛
- 2- القواعد التي تلزم الموظفين على تبرير قراراتهم، على سبيل المثال يتعين على المسؤولين على الصفقات العمومية إعطاء تفاصيل عن العروض المقدمة للفوز بصفقة ما، وطريقة اختيار الفائز بالصفقة، وتفاصيل عن العروض الخاسرة؛
- 3- القواعد التي تتطلب تجنب النزاعات والصراعات المحتملة في المصالح أثناء الممارسة العملية، فعلى سبيل المثال ينبغي لهذه القواعد تجنب تدخل المسؤول في اختيار الصفقة أو العقد العمومي في حالة ما إذا كان المترشح صديق أو قريب أو شريك سابق حتى يتم تجنب الانحياز لهذا الشخص أو الشركة؛
- 4- قواعد تلزم الموظفين أن يعلنوا عن أصولهم (إقرار الذمة المالية)، حتى يتم البحث عن المال الذي يأتي من الكسب غير المشروع في حالة التحقيق في جرائم الفساد.

الفرع الثاني: كفاءة الإنفاق الحكومي:

تعتبر السيطرة على الإنفاق الحكومي عنصرا أساسيا ومهما من أجل تحقيق إستقرار الاقتصاد الوطني، ويعتبر ضبط الإجراءات من قبل الحكومة المركزية من العوامل الرئيسية في رفع كفاءة الأنشطة الاقتصادية(2).

أولا- مفهومه:

الإنفاق الحكومي يعني ذلك الإنفاق الذي يتصف بالعقلانية والنجاعة والفعالية والشفافية،

1 - مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة، مرجع سابق، ص 56.
2 - كمال القيسي، التمويل العام والإنفاق بين المركزية واللامركزية، مقال منشور في الموقع: [http://www.siironline.org/alabwab/edare-%20eqtesad\(27\)/1103.htm](http://www.siironline.org/alabwab/edare-%20eqtesad(27)/1103.htm)، تاريخ الإطلاع: 17-06-

فيكون معقولاً بمعنى أن يوضع في إطار عمل الاقتصاد الكلي الذي يؤمن توافق مستوى الإنفاق مع أهداف الحكومة على صعيد السياسة النقدية والخارجية واستدامته على المدى الطويل، وهو ما يتطلب من الحكومات أن تحسن تخصيص الموارد العامة بين القطاعات المختلفة وفئات الإنفاق بطريقة تعكس أولويات سياساتها، بما فيها التنمية المستدامة والتطور البشري والاجتماعي، وأن يكون ناجعاً، بمعنى أن يحقق أقصى ناتج مقابل مجموعة محددة من المدخلات، كما يجب أن يكون فعالاً بمعنى أنه يدعم التحقيق الناجح لأهداف الحكومة، بالإضافة إلى كونه ناجعاً وفعالاً، يجب أن يكون شفافاً ومطابقاً للقوانين والأنظمة ذات الصلة، وأن يتم مع الضوابط والموازن المناسبة لتأمين الاستقامة المالية(1).

2 - دعم المراجعة لأجل تعزيز كفاءة الإنفاق:

مراجعة الإنفاق هي عملية دورية تهدف إلى قياس مدى إقتراب الإنفاق العام من مستوياته المثلى من ناحية وقعه على الإطار الاقتصادي الكلي، ومن ناحية نوعية وكمية الخدمات التي تقدمها الدولة لمواطنيها، وتأخذ بعين الاعتبار القيود المالية الموضوعية، ويؤدي هذا القياس إلى المفاضلة بين السياسات المالية الممكنة على ضوء حجم هامش التحرك المتوفر ضمن الإطار المالي القائم، كما يساعد في تحديد الانحراف عن الأهداف المسطرة، ومن ثمة يمكن من المساءلة، مما يساهم مستقبلاً في تحقيق أكبر عائد من ذلك الإنفاق، بما يحقق في النهاية ترشيد الإنفاق العام وتوجيهه الوجهة الصحيحة. وقد اعتادت وزارات المالية في الدول المتقدمة أن تقوم بهذه العملية في حين دأب البنك الدولي على إجراء مراجعات للمالية العامة للدول المرتبطة باتفاقات تعاون معه، ومنذ فترة برز توجه يدعو إلى القيام بهذا العمل بالتعاون مع السلطات والإدارة في البلد المعني، ويأتي هذا التدريب ضمن هذا السياق، فالأخصائيين المحليين هم من جهة أكثر قرباً وتحسناً لواقع بلدانهم، وهم من جهة أخرى أقدر على وضع هذا العمل في إطار الاستمرارية والديمومة، خاصة وأن مشاركتهم تعني انتقالاً مستداماً للخبرات(2).

تندرج عملية مراجعة الإنفاق العام وفقاً لمرحلتين:

1 - روبرت بيشيل، إصلاح إدارة المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مجلة إدارة الحكم أخبار وأفكار، المجلد 2، العدد 3، 2008، البنك الدولي، على الموقع:

<http://siteresources.worldbank.org/INTMNAREGTOPGOVERNANCE/Resources/GNNFinaPrintArabic2.pdf> تاريخ الإطلاع: 2016-06-03.

2 - باولو زكيا بوحبيب، مدخل إلى مراجعة الإنفاق العام، مبادئ وأهداف، البنك الدولي، ص 4، منشور على الموقع www.siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PEFARreportArabicFinal.pdf

تاريخ الإطلاع: 2016-06-03

المرحلة الأولى هي تحليل الميزانية، حيث يهدف هذا الإجراء إلى تبيان مدى اقتراب الإنفاق العام من مستوياته المثلى، وذلك من خلال زاوية الاقتصاد الكلي وزاوية تقديم الخدمات، وعملية التحليل هذه تشمل حجم ومكونات الميزانية، مع ما ينتج عنهما من انعكاس على صعيد مردود الإنفاق العام، ويتم تقييم مردود الإنفاق من ناحية ملائمة مستوى وتأثير الخدمات العامة، ومن ناحية وقعه وبلوغ النتائج المرجوة بغض النظر عن حجمه ومكوناته؛

المرحلة الثانية هي التوصيات حول سياسات النفقات والإيرادات العامة، حيث تسمح هذه المرحلة السابقة باستخلاص عبر وتوصيات حول سياسات النفقات والإيرادات العامة، يتبعها توصيات حول السياسات الهيكلية والقطاعية، تشمل البعد المؤسسي والتشريعي، البعد الاقتصادي (سياسات الأسعار، السياسات الضريبية)، البعد الهيكلي (إعادة تنظيم هيكلية العلاقات والعمل بين القطاع العام والخاص، التخصيص..)(1).

تتطلب مراجعة الإنفاق تكوين وإدارة قاعدة معلومات تدرج فيها الإحصائيات الخاصة بالنفقات، حتى يتم تحليلها فيما بعد لاستخراج النتائج التي تساعد على المراجعة وقياس المردود والفاعلية، كما تتطلب مراجعة الإنفاق العام تحديد ما يجب أن يتضمنه الإنفاق العام، وتحديد كيفية تحقيق هذا التضمين، وتصح هذه العملية للنفقات المقررة كما للنفقات المحققة، علماً أن الأخيرة تبقى الهدف الأساسي للتحليل، ومن المفيد فيما بعد إجراء عملية تحليل مقارن بين الأرقام المقررة في الميزانية والأرقام المحققة، فإذا كان هناك تباين كبير بينهما، فهذا يثبت أن هناك انحراف في تحقيق السياسة الإنفاقية لأهدافها، ومن ثمة وجب مساءلة المتسببين أو القائمين على ذلك.

3 - كفاءة الإنفاق العام من خلال قياس مردوديته(2):

نعني بقياس المردودية مقارنة قيمة الإنفاق بمخرجاته، أو بمعنى آخر مدى تحقق الأهداف المسطرة من الإنفاق (إنتاجية الإنفاق العام)، ويرتكز تقييم المردود على مؤشرات كمية ومجموعة من النسب تربط المدخلات بالمخرجات، ويعني هذا الربط أن أي تحسن في مردود الإنفاق ينجم إما عن زيادة المخرجات أو عن خفض المدخلات، ومن أهمية زيادة الإنتاجية أنها تسمح بخفض المدخلات بدون المساس بالمخرجات، ومن أهمية زيادة الإنتاجية أنها تسمح بخفض المدخلات بدون المساس بالمخرجات.

1 - باولو زكيا بوحبيب، مرجع سابق، ص 05.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 97.

يمكن قياس مردودية الإنفاق من إكتشاف الانحرافات عند تنفيذه، والذي ينتج في بعض الأحيان عن قصور في الإدارة المعنية بالإنفاق، أو وجود إهدار أو اختلاس للمال العام، وهو ما يسمح فيما بعد بحاسبة المتسببين في ذلك، ومساءلتهم عن عدم تحقيق النتائج المطلوبة من صرف المال العام، واتخاذ الإجراءات المناسبة في مثل هذه الحالات حتى يتم الحفاظ على موارد الدولة مستقبلاً(1).

المطلب الثالث: إصلاح القطاع العام بهدف ترشيد النفقات العامة:

إن عملية ترشيد النفقات العامة ليست بالعملية السهلة نظراً لتداخل الإعتبارات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية في كل نشاط تقوم به الدولة من خلال إنفاقها، لكن تعتبر خطوة ضرورية من أجل تخصيص أمثل للموارد العامة في سبيل تحقيق الأهداف المنشودة، وذلك إنطلاقاً من إصلاح القطاع العام في جانبه الإداري والاقتصادي وكذا المالي(2).

الفرع الأول: إصلاح الإدارة العامة:

يعد موضوع الإصلاح الإداري من الموضوعات التي تتصدر قائمة إهتمامات العالم في الوقت الراهن، وذلك لحاجة الأجهزة الإدارية لإدخال تغييرات على أنظمتها وهيكلها التنظيمية وتطوير العنصر البشري، فضلاً عن استخدام التقنيات الحديثة لتحسين أدائها وتحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية من أجل تحقيق الطموحات الاقتصادية والاجتماعية المستهدفة من لدن أفراد المجتمع كافة(3). فمفهوم التعاون والتنمية للبلدان الأعضاء قد وضعت عدد من السمات الرئيسية لإصلاح الإدارة العامة وهي(4):

- تفويض السلطة وتوفير المرونة، الرقابة والمسؤولية، تقديم خدمة تستجيب للمواطنين، تطوير المنافسة والإختيار، تحسين إدارة الموارد البشرية، إستغلال تكنولوجيا المعلومات، تحسين نوعية التنظيم، تعزيز وظائف التوجيه.

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 98.

2 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 65.

3 - أسيل جبار عنبر، رقابة ديوان الرقابة المالية الإتحادي على الجهات التنفيذية ودوره في الإصلاح الإداري ودعم الأداء الحكومي، مقال منشور في الموقع: http://www.d-raqaba-m.iq/pdf/assel_jabar.pdf، تاريخ الإطلاع: 2016-06-12.

4 - غادة شهير الشمراني، متطلبات إصلاح وتطوير الميزانية العامة، جامعة الملك سعود، منشور في الموقع: <http://arabsi.org/attachments/article/4595>، تاريخ الإطلاع: 2016-04-04، ص 44.

وعليه يجب التركيز على الأداء من حيث الكفاءة والفعالية بدلا من الإمتثال للقواعد واللوائح، وربط بين الموارد والنتائج، فلا يمكن للمدراء أن يكونوا مسؤولين عن النتائج ما لم تكن لهم حرية التصرف للإنفاق ضمن الميزانيات المتفق عليها حسب ما يرونه مناسبا، وبالتالي فإن السمة الرئيسية للإدارة العامة هو زيادة التركيز على الكفاءة والفعالية.

أولاً: إعادة تنظيم الجهاز الحكومي:

يشمل إعادة تنظيم الحكومة بما يخدم السياسات الجديدة، إعادة النظر في الهيكل الوزاري باستحداث لجان أو مجموعات وزارية لأغراض التنسيق والتكامل، وقد يحتاج الأمر إلى دمج الوزارت المتكاملة الإختصاصات، وتقليص العدد الكلي لوزارات، بحيث يتم جزء كبير من التنسيق بين السياسات العامة داخل الوزارات نفسها، ويتم الجزء الآخر عبر عدد قليل من الوزارات من خلال اللجان أو مجلس الوزراء، ويشمل تطوير هيكل المستوى العلوي ضرورة تعزيز المستوى الوزاري ومجلس الوزراء بعناصر متميزة من الخبراء والمستشارين، الذين يقومون بتحليل السياسات والتنسيق بينها بما يخدم التسيير العقلاني والرشد لموارد ونفقات الدولة في مختلف المجالات(1).

ثانياً: علاج مشكلات التضخم الإداري والوظيفي(2):

يعد تقليص أعداد العاملين في الجهاز الإداري من أكثر الحلول الجذرية لعلاج مشكلات التضخم الوظيفي والإداري، غير أن هذا الإتجاه يواجه عقبات ومصاعب سياسية واجتماعية تجعل عملية تطبيقه محفوفة بالمخاطر للنظام السياسي خاصة مع عدم وجود فرص عمل بديلة في مؤسسات القطاع الخاص، كما تحتاج عملية تقليص العاملين إلى رفع الكفاءة المالية وتوفير حوافز للموظفين لترك الخدمة، إلى جانب تنشيط القطاع الخاص من أجل إمتصاص فائض العمالة الحكومية، فضلا عن ذلك ضرورة إحداث تغيير في نظرة وسلوك الأفراد والعاملين والمتقدمين إلى العمل في مؤسسات الجهاز الحكومي، مع اعتماد مبدأ الكفاءة في اختيار الموظفين الحكوميين واختيار الأفضل مع دفع رواتب واقعية مساوية لما يدفع في مؤسسات للقطاع الخاص، ومراعاة تقليص العدد من خلال خطط طويلة الأجل.

أما على المستوى المنظور فيمكن للحكومة القيام بتجميد عمليات التوظيف الجديدة، وعدم

1 - غادة شهير الشمراني، مرجع سابق، ص 44.

2 - فوزي عبد الله العكش، الإصلاح الإداري في الأردن، دراسة استطلاعية من وجهة نظر العاملين في الجهاز الحكومي، مجلة جامعة دمشق، المجلد 19، العدد الثاني، 2003، ص 224.

إشغال الوظائف التي تصبح شاغرة، وإعادة تدريب العاملين وسد النقص في بعض المؤسسات الحكومية من الموظفين الفائضين عن الحاجة في بعض المؤسسات الأخرى إضافة إلى التركيز على التدريب الداخلي لإدخال تغيير في أساليب إنجاز الواجبات وتحويل الفائض من أقسام إلى أخرى بعد إعادة التدريب(1).

كما ينبغي أن يُوضع نصب أعين مخططي برنامج علاج التضخم والفائض الوظيفي إخضاع عمليات التوظيف الجديدة لترشيد مدقق، وأن تخضع عمليات تعديل الهياكل التنظيمية والوظيفية للرقابة حتى لا تعاود الأجهزة الحكومية الكرة وتعود إلى سابق نزعها لتنمية حجمها وتضخيم هياكلها(2).

ثالثاً: إصلاح طرق التسيير في القطاع العام للرفع من فعالية النفقات العامة:

إن من أهم أسباب تحسين فعالية النفقات العامة وتحقيقها لأهدافها المرغوبة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، ضرورة تحسين طرق التسيير في القطاع العمومي، حيث أصبحت الخدمات العمومية المقدمة والنتائج المحصلة تحضى بأهمية كبيرة أكثر من الإهتمام بحجم الموارد المتاحة، أي الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، وهذا أصبح واقعاً أمام المسيرين للهيئات العمومية وخاصة تلك التي تمنح لها الإعتمادات المالية من أجل تقديم الخدمات العمومية للمواطنين(3).

فقد عرفت العديد من الدول نماذج للرقى بمناهج التسيير الحديثة في القطاع العام، من أجل أحسن ترشيد للإنفاق العام بإعتباره مال عام لا يجوز التصرف فيه لأغراض خاصة، ففي جميع الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي، وفي بداية التسعينات أصبحوا ملزمين بتطبيق مبادئ الإدارة العامة الحديثة، والتخلي عن الأنظمة البيروقراطية في هذا المجال، وذلك لتقديم أحسن خدمة عمومية للمواطن وضمان مشاركته في إتخاذ القرار هذا من جهة، ومن جهة آخر ضمان التوظيف الجيد للمال العام وحمايته من التبذير، وذلك بالاعتماد على الطرق الحديثة في هذا المجال:

- إعتداد الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمة العمومي؛
- إستعمال معايير حديثة لتقييم الأداء؛

1 - فوزي عبد الله العكش، مرجع سابق، ص 225.

2 - غادة شهير الشمراني، مرجع سابق، ص 50.

3 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 65.

- إشراك المواطن في الرقابة على المال العام المنفق في سبيل الإنتفاع من هذه الخدمات العمومية(1).

رابعاً: إستعمال المناهج بهدف توجيه الموارد ضمن المشاريع العامة:

1 -المنهج الحدي (المشروعات القابلة للتجزئة): يستعمل المنهج الحدي في حالة المشروعات القابلة للتجزئة، فبعد تحديد حجم الإنفاق نكون بصدد توزيع جزءا هاما من موارد المجتمع على استخدامات عامة بديلة، أي أن زيادة الإنفاق على احد المشروعات يعد بمثابة إنقاص لمشروعات أخرى. ومن ثم فإن معيار ترشيد الإنفاق العام يقتضي توزيع الموارد بين المشروعات حتى تتساوى المنافع الحدية للإنفاق على أي منها(2).

الإعتماد على هذا المعيار يتوقف على قابلية قياس ليس فقط المنافع والتكاليف الكلية، وإنما أيضا المنافع والتكاليف الحدية، وكذا قابلية تجزئة الإنفاق على المشاريع العامة، فإذا ما أسقطت هاتان الفرضيتان وأبقي على فرضية قابلية المنافع والتكاليف الكلية، إقتربنا أكثر من الواقع بإعتبار أن المشاريع العامة غالبا ذات إعتماد مجمل، ومن ثم لا مجال لقياس المنافع الحدية للإنفاق العام، وبالتالي تختلف قواعد ترشيد الإنفاق العام(3).

2 -أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة أو تحليل التكلفة والعائد(4): يستخدم أسلوب تحليل المنافع والتكاليف عندما نكون بصدد تخصيص الموارد بين مشروعات عامة بديلة ذات تكاليف محددة مجملة، حيث لا مجال هنا لاستخدام المنهج الحدي، إذ أن كل مشروع سيكون مستقل عن بقية المشروعات بمبلغ محدد يتعين إنفاقه فيه؛ ومن ثم يمكن الاعتماد على أسلوب تحليل المنفعة والتكلفة الاجتماعية، والذي يعتبر وسيلة لترشيد النفقات من خلال توزيع الموارد المحدودة على الاستخدامات المتعددة البديلة توزيعا يحقق الاستخدام الأمثل لتلك الموارد من وجهة نظر المجتمع ككل.

يتفق معظم الباحثين على أن هناك خطوات يجب على المحلل أو صانع القرار القيام بها، لتطبيق هذا الأسلوب في سبيل توجيه المال العام إلى الإستخدام الصحيح، حيث أن تطبيقه

1 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 65.

2 - حامد دراز، سعيد عثمان، محمد أبو دوح، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص362.

3 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 65.

4 - سعيد أولاد العيد، مرجع سابق، ص 107.

يشمل الخطوات التالية(1):

- أ- تحديد المشروع أو المشروعات محل التحليل، إذ يجب على صانع القرار أن يقوم بتحديد البدائل بتكاليفها ومنافعها (عوائدها)، ومدى تحقيقها للكفاءة الاقتصادية في إستغلال الموارد؛
- ب - تحديد جميع الآثار الإيجابية، سواء كانت حاضرة أو مستقبلية، إذ تعتبر هذه الخطوة من أعقد الخطوات، بحيث تقوم بمجملها بدراسة تنبؤية بجميع الآثار الإيجابية وغير الإيجابية حالية كانت أو مستقبلية للمشروع تحت الدراسة، بتحليل لكل التكاليف والمنافع (العوائد) الخاصة بالمشروع؛
- ج - تحديد قيم مالية للآثار، إذ على المحلل أن يعطي قيمة مالية لتلك الآثار، حيث يتم تسجيل الآثار الإيجابية كعوائد، والآثار غير الإيجابية كتكاليف، عن طريق قيمتها السوقية؛
- د - حساب صافي العوائد (المنافع)، إذ بعد تقدير جميع تكاليف وعوائد المشروع قيد الدراسة وقياسها ماليا، يتم في هذه الخطوة حساب صافي عوائد المشروع، فإذا كانت إيجابية يوضع ضمن البدائل الممكن تنفيذها، أما إذا كان صافي عوائد المشروع سالبة يتم إستبعاد هذا المشروع.

3 - أسلوب تحليل التكلفة والفعالية(2): يعتبر الأسلوب الأقرب موضوعيا إلى إبراز دور التكلفة في عملية إختيار الأنسب، وربما الأفضل من المشاريع، إذ أن هذا التحليل ينطبق بالمطلق على المشاريع التي لها ميزانيات محددة ولا تصرف إلا بعد التأكد من دقة ومثالية إستخدامها للموارد المخصصة لها، فالإتمام هنا ينصب على فعالية الأداء وليس على المعدل القياسي للعائد منه، أي مدى تحقيق الأهداف المرجوة.

الفرع الثاني: الإصلاح الاقتصادي ضروري لترشيد النفقات العامة:

يقصد بالإصلاح الاقتصادي مجمل الإجراءات الهادفة إلى تغيير الوضع الاقتصادي من حال غير مرغوب فيه إلى حال أفضل يتميز بالأداء الجيد والفعالية في التسيير وطرق الإنتاج للخيرات المادية، والخدمات بغرض تحسين مستوى معيشة السكان(3).

تكمن سياسة الإصلاح الاقتصادي لترشيد النفقات العامة في مجملها على ما يلي:

- 1 - أحمد مدواس اليامي، تقنية تحليل التكلفة والعائد، أسلوب ناجح في تحليل السياسات والبرامج العامة، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الإقتصاد والإدارة، العدد 19، الرياض، 2005، ص 118.
- 2 - حسن إبراهيم بلوط، إدارة المشاريع ودراسة جدواها الاقتصادية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر، بيروت، 2002، ص 286.
- 3 - محمد راتول، سياسة التعديل الهيكلي ومدى معالجتها للاختلال الخارجي، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2000، ص 08، غير منشورة.

- الانضباط والتصحيح المالي الذي يكون بتخفيض العجز في الميزانية الدولة، من خلال ترشيد الجهاز الحكومي وضغط حجمه، وزيادة كفاءته وضبط نفقاته، وتطوير وتنويع مصادر إيراداته؛
- تحرير أسعار الصرف وتحقيق الإنضباط النقدي من خلال ترك عوامل السوق تحدد أسعار صرف العملة الوطنية، ومن خلال ضبط السيولة النقدية المعروضة من قبل الحكومة والقطاع المصرفي؛

- تصحيح هياكل الأسعار في اتجاه أن تصبح أسعار السلع والخدمات معبرة عن عوامل التكلفة الحقيقية لها، وعن تفاعل قوى العرض والطلب، ويتحقق هذا من خلال تفعيل قوى السوق وتخفيض الدعم الحكومي، وإزالة القيود والتدخلات الحكومية المقيدة للتفاعل الطبيعي لقوى العرض والطلب؛

- تطوير المشروعات العامة من خلال إشراك القطاع الخاص في ملكية وإدارة هذه المشروعات كلياً أو جزئياً (الخصخصة)، أو من خلال تطوير نظم إدارتها وفصلها عن نظم ميزانية الدولة، وزيادة اعتمادها على نفسها وتشغيلها على أسس إقتصادية بالتفاعل مع قوى السوق؛

- التركيز على تنمية القطاعات التي تعتبر واعدة فيما يتعلق بمؤشرات الإنتاجية فيها، ويشمل هذا بالاستثمارات ذات العائد العالي وتلك الواعدة بقدرات تصديرية والتي تحقق إنتاجية عالية لعوامل الإنتاج(1)؛

- ضرورة تخفيض تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية، وإعطاء الفرصة للقطاع الخاص مكان القطاع العام، وخاصة في مشروعات الصناعة التحويلية، على أن ينحصر دور الاستثمار العام فقط في مشروعات البنية الأساسية، وذلك لكفاءة القطاع الخاص من جهة، ولترشيد الإنفاق العام من جهة أخرى(2)؛

الفرع الثالث: الإصلاح في قطاع المالية العامة:

تعد عملية إصلاح قطاع المالية العامة من أهم الخطوات الرئيسية للإصلاح الاقتصادي، ولعل أهم المحاور التي يجب أن يمسه الإصلاح تكمن في ما يلي:

أولاً: تطوير نظم الميزانية والإدارة الضريبية:

يعد مشروع تحديث النظام الميزاني خطوة مهمة في سبيل تحقيق الرشادة والكفاءة في تسيير المال العام، لأن هذا الإصلاح يؤدي إلى الانتقال من التسيير القائم وفق الوسائل إلى التسيير

1- غادة شهير الشمراني، مرجع سابق، ص 40 - 41.

2 - إكرام عبد العزيز، الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل، بيت الحكمة للنشر، بغداد، العراق، 2002، ص 36.

وفق النتائج، وذلك من خلال تخصيص النفقات العامة في برامج ومهام واضحة وذات أهمية، وقياس مدى تحقق هذه الأهداف بإستعمال مؤشرات الأداء، وهذا يمكن من متابعة الجودة والدائمة للأهداف، كما يركز الإصلاح على التخطيط المتوسط المدى كإطار للميزانية من أجل ربطها بأهداف الاقتصاد الكلي(1).

لكل ما سبق، فإن التحول من نظام الميزانية التقليدية إلى موازنة الأداء يعتبر مدخلا أساسيا للرقابة على الكفاءة والإنتاجية وتوجيه الاهتمام لتحسين مؤشراتهما، كما يساهم الأخذ بنظام ميزانية الأداء في ترشيد الإنفاق الحكومي وتطوير مؤشرات الإنجاز.

أما في ما يتعلق بالإصلاح الإدارة الضريبية، فإن نظم الإدارة الضريبية تحوي هامشا واسعا لإمكانيات التطوير، بحيث يمثل سد ثغرات التهرب الضريبي، وتحسين نظم الربط والتقدير بضبط أسس الضريبة ومعاييرها، وزيادة معدلات التحصيل، أهداف جديرة بتوجيه جهود التطوير، ويؤدي القصور الحالي في نظم الإدارة الضريبية وما يتبعها من إرتفاع نسب التهرب الضريبي، وزيادة هامش التقدير التحكيمي، وإنخفاض معدلات التحصيل في بعض أنواع الضرائب، ليس فقط إلى حرمان الدولة من موارد هي في أمس الحاجة إليها، وإنما إلى إختلال موازين العدالة وإلى تغلغل الفساد في الأجهزة الضريبية، وكل هذا يؤثر بشكل مباشر في موارد الدولة التي تحتاجها في عملية الإنفاق الحكومي، إذ لا يمكن نجاح عملية ترشيد النفقات العامة دون إصلاح الإدارة الضريبية، وهذا حتى لا تذهب جهود الدولة في ترشيد نفقاتها سدى(2).

ثانيا: إصلاح النظام المحاسبي لتحقيق ترشيد الإنفاق العام:

تقتضي عملية ترشيد النفقات العامة وجود نظام محاسبي شامل ومتكامل يوفر تغطية شاملة للمعاملات المالية العامة، ويقوم على نظام للرقابة الداخلية الفعالة، إذ أن إصلاح النظام المحاسبي يعد ضرورة قصوى لتحقيق أهداف متعددة يمكن تلخيصها فيما يلي(3):

1 - الحاجة الماسة لأن يتحول نظام الرقابة المحاسبية المطبق في الوحدات الحكومية من مجرد هدف للرقابة على قانونية الصرف إلى مرحلة الرقابة على استخدام الموارد، وذلك بالبحث عن تدابير فعالة تحقق أكبر قدر ممكن من الاقتصاد والكفاءة والفعالية عند تنفيذ البرامج والأنشطة

1 - مفتاح فاطمة، مرجع سابق، ص 145

2 - غادة شهير الشمراني، مرجع سابق، ص 40.

3 - علاء فتحى سليمان محمد، إطار مقترح لتقويم وتطوير أساليب الرقابة المحاسبية بالوحدات الحكومية لتحقيق كفاءة وفعالية بالقطاع الحكومي، رسالة ماجستير في المحاسبة، جامعة بنها، مصر، 2006، ص ج، غير منشورة.

الحكومية؛

2 - توفير الرؤية الصحيحة للإدارة الحكومية عند القيام بعمليات التخطيط وتنفيذ البرامج والأنشطة الحكومية بشكل يكفل حسن إستغلال الموارد المتاحة، ويحقق الأهداف المخططة بكفاءة وفعالية؛

3 - توفير المزيد من الإفصاح والرؤية لدى السلطة التشريعية والرأي العام عن أداء السلطة التنفيذية لمهامها، وبيان أوجه القصور في تنفيذ البرامج والأنشطة الحكومية وما يتبع ذلك من اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة لتحقيق الكفاءة والفعالية في الأداء الحكومي(1).

كما يعتبر إصلاح النظام المحاسبي ضرورة نحو تطبيق أساس الاستحقاق في المحاسبة العمومية، من أجل إنشاء نظام معلوماتي محاسبي فعال يسمح بسرعة تقديم البيانات المالية الدقيقة وفي آجال معقولة للمسؤولين حول مجمل أصول وخصوم الدولة، وعرض نتائج تنفيذ قانون المالية والوضعية المالية للخرينة العمومية من أجل اتخاذ القرارات الاقتصادية وتوظيفها لأغراض المساءلة وتقييم الأداء(2).

كما أن عملية ترشيد النفقات العامة تقتضي إجراء عمليات مطابقة دورية منتظمة بين البيانات المصرفية والبيانات المحاسبية الحكومية، إذ مراعاة للشفافية يكون وزير المالية هو المسؤول الوحيد عن فتح الحسابات وإقفالها لكي تكون جميع الحسابات موثقة، ولكي لا تجري أي معاملات خارج سلطة وزارة المالية، وتتمثل أفضل ممارسة في وجود حساب خزانة مصرفي واحد، يعززه دفتر عام للخزانة لأن أي حسابات مصرفية خارج الحسابات الواحدة تتم تسويتها يوميا(3).

يمكن للاختلافات في القواعد المحاسبية التي تطبقها الحكومة والبنك المركزي ومؤسسات العامة أن تحد من توحيد القواعد وتؤدي إلى إضعاف مستوى شفافية المالية العامة، فعلى سبيل المثال ليس مستغربا أن يقوم البنك المركزي بالإبلاغ على أساس الإستحقاق على نحو يتفق مع المعايير الدولية للمحاسبة المالية، بينما تواصل الحكومة الإبلاغ على أساس نقدي. كذلك عدم القدرة على تحديد المتأخرات سواء على جانب المدفوعات أو الإيرادات يمكن أن يشكل عقبة أما شفافية المالية العامة، ضف إلى ذلك أنه كلما إزداد قصور الإبلاغ عن المتأخرات، إزدادت

1 - علاء فتحي سليمان محمد، مرجع سابق، ص ج.

2 - شلال زهير، أفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بومرداس، 2014، ص 183، غير منشورة.

3 - غادة شهير الشمراني، مرجع سابق، ص 31.

الأخطاء في تسجيل مركز المالية العامة على أساس الإستحقاق، وبالتالي يجب أن تقدم نظم المحاسبة الحكومية الفعالة معلومات كافية تتيح تقدير حجم المدفوعات أو المتأخرات الضريبية(1).

مما سبق فإنه لا يمكن تحقيق عملية ترشيد النفقات العامة دون إجراء إصلاحات جذرية، سواء في القطاع الإداري أو الاقتصادي أو المالي.

المبحث الخامس: الرقابة المالية كآلية لترشيد النفقات العامة:

تساعد الرقابة باختلاف أنواعها على ترشيد الإنفاق والحفاظ على الأموال الموجهة له، وتجنب إسرافها وتبذيرها وهو ما استدعى ضرورة العمل على دعم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على تحقيق ذلك، وقد عرفت الفترة الأخيرة اهتماماً أكثر بعملية تعزيز الرقابة على المال العام، وبالخصوص الرقابة على الإنفاق العام خاصة في ظل انتشار الفساد، وعدم كفاية الموارد المخصصة للتنمية(2).

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية وتطورها:

إن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري، حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة(3).

الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية:

تعني الرقابة في اللغة بصفة عامة، المحافظة على الشيء وصونه وحراسته، كما تعني الاحتراز والتحوط والمراعاة(4).

تهدف عموماً إلى تشخيص نقاط الضعف والأخطاء وتصحيحها ومنع حدوثها في المستقبل وتمارس على الأشياء والناس، والإجراءات وغيرها، وتتطلب الرقابة الفاعلة وضع معدلات الأداء

1 - غادة شهير الشمراني، مرجع سابق، ص 31.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 99.

3- كريمة رابحي، زاهية بركان، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية ومراقبة ميزانية الجماعات المحلية، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الجديدة، الجزائر، بدون تاريخ، ص 8.

4 - سعيد كلاب، الرقابة المالية والإدارية ودورها في عملية التنمية، ورقة مقدمة ضمن مؤتمر تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الإنسحاب الإسرائيلي، 13 - 15 فيفري 2006، كلية التجارة في الجامعة الإسلامية، فلسطين، ص 1161.

المطلوب انجازها، ووضع معايير ووسائل لقياس العمليات والنشاطات، ومراقبة النتائج ومقارنتها بالمعايير الموضوعية وأخيرا تصحيح الانحرافات(1).

أما الرقابة المالية فقد تعددت تعريفاتها واختلفت باختلاف الزاوية التي يُنظر منها إليها، وعموما فهي تنصب على المساواة التي تقوم بها هيئات ومصالح متخصصة قصد معرفة طرق تسيير الموارد العامة، واكتشاف الأخطاء والثغرات المالية، ومدى تحقيقها للأهداف العامة، وهي لا تقتصر على الجانب الشكلي فقط، بل تشمل المراجعة والفحص الموضوعي الدقيق لطرق الإنفاق والتحصيل، استنادا للوثائق والمستندات المؤدية للعملية المالية، وتحليلها من حيث الاقتصاد والكفاءة والفعالية، تهدف تقييمها واتخاذ التدابير المناسبة لتصحيحها ومنع تكرارها مستقبلا عن طريق وضع أسس ومعايير للأداء تستوجب الاحترام والالتزام بها لقياس الأداء الفعلي وتحديد مواقع الإهمال والانحراف وخرق القواعد القانونية والتنظيمية(2).

الرقابة على المال العام لا تشمل فقط الرقابة على الميزانية، بل تشمل بسط الرقابة على جميع أوجه الإساءة للمال العام أو استغلاله بوجه غير مشروع أو غير اقتصادي، ومن ذلك نذكر(3):

- استباحة المال العام والاستيلاء عليه بوجه غير مشروع، سواء عن طريق الاختلاس أو الاستغلال الشخصي، أو التهاون والإهمال والتفريط به، بما يؤدي إلى ضياعه دون مبرر؛
- الإثراء غير المشروع عن طريق استخدام المال العام، أو استغلال الوظيفة العامة؛
- استخدام الأصول العامة لأغراض شخصية، أو التصريح باستخدامها لأغراض غير رسمية، أو عدم بذل العناية اللازمة لمنع ذلك؛
- هذر الوقت الرسمي للموظف، وعدم استغلال الوقت لأغراض الوظيفة؛
- التراخي في تحقيق الكفاءة في إدارة المال العام، وعدم استثمار المورد المتاحة فيما يحقق أفضل العوائد للدولة.

تقوم الرقابة المالية على الربط الوثيق بين الوسائل والغايات من خلال توجيه الجهود وتنسيقها ودفعها نحو تحقيق الأهداف التنظيمية البعيدة والقريبة وبشكل يحقق الانسجام والتوافق

1 - موفق حديد محمد، الإدارة العامة هيكلية الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، الطبعة الرابعة، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص185.

2- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة الجزائرية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، غير منشورة، ص189.

3- عبد الله بن سعود آل ثاني، الاتجاهات الحديثة في الرقابة، مجلة الرقابة المالية، العدد 42، جوان 2003، المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، تونس، 2003، ص 02.

بين هذه الأهداف، ويتم الترابط بين الوسائل والغايات بشكل فعال من خلال الميزانية العامة كأداة للتخطيط المالي وترشيد الإنفاق العام بما يحقق كفاءة وفعالية استخدام الأموال العامة.

من التعاريف السابقة يُستنتج أن الرقابة المالية هي مجموعة المبادئ والتشريعات الموضوعية بقصد التعرف على أية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب، وذلك للمحافظة على المال العام، كما نستخلص أن للرقابة المالية الخصائص التالية(1):

- 1- إن الرقابة وظيفة من وظائف الإدارة، تهدف إلى تحقيق الترشيدي، وإتمام التنفيذ وفقا لما هو مقرر من حيث الهدف والإنجاز، وهي في ذلك ليست هدف في حد ذاته، ولكنها وسيلة لضمان تحقيق الأهداف؛
- 2- إن ممارسة عملية الرقابة ترتبط بالتوقيت الزمني لإحداثها؛
- 3- إن ممارسة عملية الرقابة ترتبط بالجهة التي تقوم بتحقيقها؛
- 4- أن الرقابة على المال العام تتطلب مرجعية تشريعية وقانونية تحدد وحدات الرقابة ومهامها وإجراءاتها.

الفرع الثاني: لمحة تاريخية حول تطور الرقابة المالية:

نشأة الرقابة المالية ترجع إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب، فقد كان لدى الفراعنة في مصر رقابة تهتم بضبط المحاصيل بإعتبارها أهم الأشياء التي يمكن إقتضاء الضرائب منها، وكان لدى أثينا منذ أكثر من 300 سنة قبل الميلاد مؤسسة مختصة بالرقابة على أموال الدولة(2).

لقد إهتمت الدولة الإسلامية بالرقابة للحفاظ على أموال بيت مال المسلمين، حيث قسمت الرقابة إلى نوعين من الرقابة وهما الرقابة الذاتية، ورقابة الخليفة للولاة، وأما الرقابة الذاتية هي بمثابة الرقابة التي تعود إلى إلتزام العبد أمام ربه بالمحافظة على الأمانات والتي من بينها أموال الدولة الإسلامية، وأما رقابة الخليفة للولاة فتمثلت في الكثير من الأحداث والتي ذكرتها السيرة كمحاسبة الرسول صلى الله عليه وسلم لأحد الولاة الذي إستخدمه لتحصيل الصدقات(3).

1 - دليل الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أربوساي، الموقع الإلكتروني:

www.arabosai.org/template.php?code=94، تم الإطلاع عليها يوم 2016/03/14،

2 - عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 1997، ص 17.

3 - ماجد محمد، سليم أبو هدف، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة، مذكرة ماجستير في المحاسبة والتمويل، الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2006، غير منشورة، ص 28.

بِحَيْث قَالَ تَعَالَى: وَمَنْ يَعْزَلْ يَأْتِ بِمَا عَلَّ يَوْمَ قِيَامِهِ(1).

في العصور الحديثة تعد فرنسا من أوائل الدول التي أوجدت هيئة للرقابة على الأموال العامة، حيث أنشأ الملك سانت لويس غرماً للمحاسبة من أهمها غرفة باريس في سنة 1256، والتي خضعت لتطورات عديدة إلى أن تمثلت في الرقابة القضائية التي تمارسها محكمة المحاسبات منذ عام 1807، أما في إنجلترا فقد أنشئت هيئة الرقابة المالية في عام 1866، وفي الولايات المتحدة الأمريكية أنشئت هيئة عليا للرقابة المالية بموجب قانون الميزانية الذي صدر في عام 1921، إذ قامت بإنشاء جهاز المحاسبات العامة، ثم صدر قانون إجراءات الميزانية والمحاسبة لسنة 1950 وغيره من القوانين المتطورة الهادفة إلى تدعيم الرقابة وشمولها لجميع الإيرادات وأساليب إنفاقها(2).

في الوقت الحاضر، بلغ التطور في مجال الرقابة درجة متقدمة جدا سواء على النطاق المحلي أو الدولي، فنشأت لهذه الغاية منظمات دولية وإقليمية وأجهزة محلية تهتم كلها بالرقابة المالية، ومن أمثلتها المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا (إنتوساي Intosai) وغيرها من المنظمات الإقليمية العربية والإفريقية والآسيوية، وقد وضعت المنظمات نصب أعينها تنظيم أعمال الرقابة على المال العام وتقديم التوصيات اللازمة لتطوير العمل الرقابي في مختلف الدول، بإعتبارها أداة لترشيد النفقات العامة والحماية المال العام.

أما في الجزائر فقد نص المشرع الجزائري، كما في غيره من الدول، على تشكيل مجلس المحاسبة دستور 1976، وذلك في إطار إستكمال تشكيل مؤسسات الدولة في تلك الفترة، وأنشئ ذلك المجلس سنة 1980 وخضع قانونه الأساسي لعدة تعديلات كان آخرها سنة 1995، حيث أصبحت مهمته تشمل مراقبة جميع الأموال العمومية مهما كان مصدرها ومهما كان المستفيد منها(3).

المطلب الثاني: أهداف الرقابة المالية:

كما ذكر سابقا فان الهدف الأساسي للرقابة المالية هو الحفاظ على المال العام، وتجنب

1 - سورة آل عمران، الآية رقم 161.

2 - سيروان عدنان، ميرزا الزهراوي، الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في القانون العراقي، الدائر الإعلامية في مجلس النواب، العراق، 2008، ص 68.

3- موفق عبد القادر، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، أبحاث اقتصادية وإدارية، مجلة كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، العدد الخامس، جوان 2009، ص 87.

إهداره أو تبذيره لأجل تحقيق الغايات التي وجه لأجلها، وهي من الأركان الأساسية للإدارة الحديثة، وهذا ما جعل أهدافها تتنوع ما بين أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية يمكن حصرها فيما يلي:

الفرع الأول: الأهداف الإدارية والتنظيمية(1):

تحتوي مجموعة كبيرة من الأمور التي من شأنها المحافظة على الأموال العامة واستعمالاتها المشروعة بكفاءة ومرونة وفعالية تؤدي إلى إحداث النتائج المتوقعة والمرغوبة، وتشمل الأهداف الإدارية والتنظيمية الجوانب التالية:

1- تساعد الرقابة على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلاته كما تكشف الرقابة على بعض عيوب التخطيط.

2- الرقابة تساعد على توجيه وتنظيم الجهود لانجاز الأغراض والأهداف المحددة بفعالية وكفاءة، كما تعمل على تصحيح الانحرافات البسيطة ومنع تفاقمها واتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل استفحال الأمور؛

3- تساعد الرقابة المالية على اتخاذ القرارات المناسبة من خلال المعلومات الراجعة التي تقدمها لمتخذ القرار من خلال تحديد الانحرافات عن الخطط والمعايير ومواجهة المشكلات التي تنجم عن ذلك؛

4- تساعد على التأكد من مطابقة ومسايرة مختلف التصرفات المالية للقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات والتوجهات والأصول المالية المتبعة.

الفرع الثاني: الأهداف الاقتصادية:

يمكن أن تشمل التحقق من سلامة الإنفاق العام وفقاً للخطة المرسومة، وكذا التحقق من مدى الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة ومدى كفاية وفعالية إنفاقها، بما يحقق المصلحة العامة بعيداً عن أوجه العبث والتبذير للمال العام، أي استخدام تلك الأموال استخداماً سليماً مثمراً وفي الأوجه التي خصصت لها، وتوفير التناسق في الإنفاق مع الاتجاهات السياسية للدولة بما يتفق مع أهداف خطط التنمية، الاقتصادية والاجتماعية، ما يعمل في النهاية على بلوغ وتحقيق أهداف وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي سطرته الدولة(2).

1 - محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة العامة من اجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص 173.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 101.

الفرع الثالث: الأهداف السياسية:

إن الهدف السياسي من الرقابة على الأموال العمومية سواء من طرف الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية أو تلك الخارجية عن إدارتها والممارسة من طرف هيئات دستورية قائمة بذاتها يتمثل في جانبين(1):

أ- رقابة داخلية: وهنا تحاول الحكومة أن تعطي صورة حسنة عن تنفيذها للميزانية، وذلك بمحاولة تجنب وقوعها في الأخطاء حتى تكون حصيلتها السنوية المقدمة مطابقة للتقديرات، عملاً بمبدأ المراقبة الذاتية؛

ب- رقابة خارجية: وهي تلك التي تقوم بها أجهزة غير تابعة للحكومة كالبرلمان و مجلس المحاسبة، و الهدف منها تقويم سياسة الحكومة لتحقيق نمو اقتصادي واجتماعي.

الفرع الرابع: الأهداف الاجتماعية:

تساعد الرقابة المالية على حماية المال العام من كل أشكال الفساد، وبالتالي تضمن وصول هذه الأموال إلى مستحقيها عن طريق انجاز المشاريع والاستثمارات التي وجهت لها، مما يساعد في النهاية على تحقيق أغراض اجتماعية كالتخفيف من حدة الفقر، وتحسين مستويات المعيشة، وتقليص معدلات البطالة، وضمان تعليم وصحة جيدين، وغيرها من الأهداف الاجتماعية التي حددت قبل إنفاق تلك الأموال. كما أن الرقابة المالية تساعد على تحسين سلوكيات الأفراد العاملين خاصة في القطاعات الحكومية، وتجنبهم الإهمال والتقصير في أداء واجباتهم، وإسراف وتبذير وإهدار المال العام خوفاً من العقوبات التي تلحق بهم عند التأكد من تلك السلوكيات غير المشروعة(2).

المطلب الثالث: أنواع الرقابة المالية:

تقسم الرقابة المالية إلى عدة أنواع، وأهمها من حيث الزمن، ومن حيث الجهة، وهناك رقابة حسابية ورقابة اقتصادية، وكذلك من حيث الموقع التنظيمي.

الفرع الأول: الرقابة من حيث الزمن:

يمكن أن تكون الرقابة المالية سابقة لتنفيذ الميزانية العامة أو لاحقة له أي بعده، أو يمكن

1 - صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، ورقة مقدمة في المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، 2005، ص 137.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 101.

ممارستها أثناء التنفيذ نفسه، لذلك تأخذ من حيث الزمن ثلاث صور وهي:

- **الرقابة المسبقة:** وهي الرقابة المانعة أو الوقائية بمعنى أنها تمنع الأخطاء أو التجاوزات قبل وقوعها، حيث يتم هذا النوع من الرقابة قبل استكمال عملية الصرف وعليه فإنها تقوم بالوقاية من الانحراف منذ البداية(1)، ويمكن تحقيقها عن طريق إتخاذ كافة الاستعدادات والاحتياطات اللازمة لتجنب الوقوع في المشكلات والسيطرة على المدخلات وتوجيهها لانجاز الأهداف المرغوبة، وتقوم بهذه الرقابة إحدى الإدارات أو الأقسام التي تتبع نفس الجهة التي تقوم بالنفقة، ومن مزايا هذه الرقابة أنها تحقق وفر في النفقات العامة لأنها ترفض كل أشكال النفقات غير مشروعة أو المبالغ فيها.

- **الرقابة اللاحقة:** تبدأ هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية، وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة وتشتمل هنا على جانبي الميزانية العامة وهي تعني مراقبة عمليات تنفيذ الميزانية بعد إتمامها، فهي تكشف المخالفات المالية التي تقع(2).

- **الرقابة الآنية (أثناء التنفيذ)(3):** وتسمى أيضا بالرقابة المرافقة والمزامنة والجارية للتنفيذ، وتتم هذه الرقابة أثناء عملية التنفيذ والغرض منها متابعة التنفيذ لإتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب، لذا فهي رقابة إصلاحية أو علاجية على عكس الرقابة السابقة التي هي رقابة وقائية، وللرقابة المالية اللاحقة ميزة هامة أنها تمكن من دراسة النشاط كله بعد الانتهاء من البرنامج، ولهذا فهي رقابة أكثر شمولاً من الرقابة السابقة، كما أنها من ناحية أخرى لا تسبب عرقلة الأعمال الحكومية لأنها تتم بعد انتهاء النشاط، أما عيبها فإنها تتم بعد أن يحدث خرق القوانين، وبعد أن تكون الانحرافات قد تمت، وقد يصعب استرداد الأموال العمومية التي ضاعت نتيجة هذه الانحرافات(4).

الفرع الثاني: من حيث الجهة أو سلطة الرقابة:

ونميز هنا بين الرقابة التشريعية والتنفيذية والقضائية:

- **الرقابة السلطة التنفيذية:** وتشمل رقابة الجهات السياسية والإدارية العليا مثل رئيس

1 - أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، جبهة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 29.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 105.

3 - عنتر بن مرزوق، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2008، ص 32، غير منشورة.

4 - المرسي السيد حجازي، مرجع سابق، ص 95 - 96.

الجمهورية ومجلس الوزراء وكبار المسؤولين الإداريين، حيث تقوم هذه الجهات برسم السياسة المالية للدولة وتضع المعايير والخطط والأهداف والتعليمات الأساسية التي يجب إتباعها من كافة الأفراد والجهات والأجهزة الإدارية والمالية، وهنا تتأكد الرقابة من خلال السلطة الرئاسية والتسلسل الهرمي للإدارة الحكومية(1)، ومن خلال وزارة المالية التي تقوم بالرقابة على باقي مختلف المصالح الحكومية بواسطة المراقبين والموظفين الحسابيين العاملين في مختلف الوزارات والمصالح والهيئات، وتتنصر مهمتهم في عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في وجه وارد في الميزانية العامة وفي حدود الاعتماد المقدر له، فالرقابة الإدارية هنا رقابة سابقة على الإنفاق، وفي واقع الأمر أن هذا النوع من الرقابة ليس هدفه الأساسي ترشيد الإنفاق فحسب، إذ هي رقابة من الإدارة نفسها وفقاً للقواعد والضوابط التي تضعها الإدارة، ومن ثم فلا تمثل أي ضغط لحجم الإنفاق العام حيث في غالب الأحيان لا تميل الإدارة إلى تقييد حريتها(2).

- **رقابة السلطة التشريعية:** تعد الرقابة البرلمانية إحدى أشكال الرقابة السياسية التي تنتهجها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ويمكن تعريفها على أنها سلطة تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية حول أعمال السلطة التنفيذية بغية الكشف عن عدم التطبيق السليم للقواعد العامة في الدولة ومدى الالتزام بقرارات السلطة التشريعية والدستور والقوانين، وتحديد المسؤولية عن ذلك ومساءلة القائمين عليه، وتهدف الرقابة البرلمانية عموماً إلى إساءة النصح للحكومة لكي تتجنب مواطن الزلل، وتبليغها رغبات المواطنين حتى تعمل على تحقيقها(3).

إن الرقابة المالية التي تمارسها السلطة النيابية والتشريعية لا تقتصر على تنفيذ الاعتمادات المقررة في الميزانية، بل تمتد أيضاً لتشمل حجم الإنفاق العام وتخصيصه، ويرجع ذلك إلى حق البرلمان في السؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة من الوزير أو الوزارة كلها، وحق فحص الحسابات الختامية وإقرارها، إلى جانب حق إقرار أو رفض الاعتمادات الإضافية، وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية وعند اعتماد الحساب الختامي، وبهذا تتمكن السلطة التشريعية عن طريق هذه الوظيفية من مراقبة الأداء المالي للحكومة، وتوجيه وتصحيح أية انحرافات عن الخطط والأهداف والطموحات الشعبية، وضمان حماية المال العام من الضياع أو سوء الاستعمال(4).

1 - محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص 173.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 102.

3 - عدنان محسن ضاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2007، ص 105.

4 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 103.

- **الرقابة المحاسبية المستقلة:** ويقصد بها العمليات والإجراءات الهادفة إلى مراجعة المستندات والدفاتر المحاسبية المتعلقة بعمليات تخص الصرف والتحصيل، وذلك لأجل التأكد والتحقق من مدى صحة البيانات المالية الواردة في الدفاتر المحاسبية والسجلات ومطابقتها مع قواعد المحاسبة العمومية، إضافة إلى التأكد من إحترام الإطار القانوني للإعتمادات المرخص بها، وكذلك التأكد من أن كل عمليات الإلتزام قد خضعت لموافقة الجهات المختصة كتأشيرة المراقب المالي مثلا(1).

- **الرقابة القضائية:** تقوم بها أجهزة مستقلة، حيث تعمد بعض الدول بإنشاء أجهزة مستقلة وتتيط بها مهمة الرقابة على تنفيذ الميزانية ومراقبة كل التصرفات المالية، وتهدف من وراء ذلك إلى الحفاظ على المال العام، وعادة ما تتبع هذه الأجهزة رئيس الجمهورية حتى تتمتع باستقلال تجاه الوزارات المختلفة، وتقوم بتقديم تقرير سنوي لرئيس الدولة تبين فيه كل ما قامت به من أعمال وما كشفت عنه الرقابة المالية والمحاسبية من مخالفات وتوصيات للجهاز لتلافي أي أخطاء مستقبلية، وهذه الرقابة يقوم بها مجلس المحاسبة(2).

الفرع الثالث: الرقابة الحاسبية والرقابة الاقتصادية: (3)

- **الرقابة الحاسبية:** وتتضمن مراقبة الدفاتر الحاسبية بالإضافة إلى كل المستندات الثبوتية المتعلقة بالصرف والتحصيل، كما تهدف هذه المراقبة إلى التأكد من صحة تطبيق القوانين واللوائح المالية كالتحقق من تطابق الصرف للإعتمادات الممنوحة لكل من بنود الميزانية، وفي حالة التجاوز لا بد من التأكد من الحصول على ترخيص سابق من الجهة المختصة، دون النظر إلى مدى تحقيق أهداف الميزانية العامة، أو أثارها الاقتصادية.

- **الرقابة الاقتصادية:** وهي رقابة لا تكتفي بمراجعة الحسابات فقط، ولكنها تمتد لتشمل متابعة تنفيذ الأعمال، والمشاريع والبرامج، ومعرفة تكلفتها، وما قد صاحب التنفيذ من إسراف، والتأكد من كفاءة الجهات القائمة بالتنفيذ، ومدى مطابقته لما تم تسطيره في البداية.

الفرع الرابع: الرقابة من حيث الموقع التنظيمي:

يمكن تقسيمها إلى رقابة داخلية وخارجية:

أولاً- الرقابة الداخلية: يعتبر التدقيق الداخلي عنصرا جوهريا وأساسيا لضمان الأداء المالي في

1- بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 10.

2 - صرامة عبد الوحيد، مرجع سابق، 138.

3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 104.

الوحدات الحكومية للدولة، كما يعتبر صمام الأمان والوسيلة التنفيذية التي تحمي الميزانية العامة من سوء الاستخدام وتحد من الفساد المالي(1)، حيث يتولى مهمة الرقابة الداخلية عادة في الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية وحدات إدارية تتبع لنفس تلك الدوائر، تكون مهمتها الحفاظ على موارد وموجودات المؤسسة والاطمئنان على صحة ودقة البيانات والمعلومات المالية، وتعد مصدراً أساسياً لتزويد الإدارة العليا بالقاعدة اللازمة لاتخاذ القرارات الصائبة، وقد أصبحت تسمى الرقابة الداخلية في القطاع العام بالتدقيق الداخلي المستقل وظيفياً وتنظيمياً، والذي يلعب دوراً مهماً في تحليل نقاط القوة والضعف في الرقابة الداخلية، ويساعد في إنجاز الغايات والأهداف وتقوية الضوابط، ويقدر ما إذا كانت إدارة الأموال العامة تتم بفعالية وكفاءة(2).

الرقابة الخارجية(3): هي عبارة عن الرقابة التي يتم ممارستها من هيئات ونقابات وجهات خارجية منفصلة بشكل تام عن العمل الحكومي وعن الأنشطة التي تقوم بها الدولة، وتتمثل بصورة مباشرة في المجالس التشريعية وهيئات الرقابة العمومية وهيئات التدقيق الخارجية، وهي الجهات المسؤولة عن تطبيق معايير الالتزام والدقة، ومحاربة الفساد والتلاعب في كافة أجهزة الدولة.

ويُستنتج من خلال عرض الأنواع المختلفة للرقابة أنها تهدف كلها للحفاظ على المال العام، ويبقى فقط تفعيلها وتوفير الأجهزة الرقابية على مستوى الدولة التي تتمتع بالاستقلالية والكفاءة في أداء مهامها بما يضمن عدم هدر الأموال العامة وصرافها في أوجه غير الأوجه المخصصة لها.

المطلب الرابع: الرقابة على مردود الإنفاق العام:

إلى جانب الرقابة على الأموال عموماً، هناك شكل آخر أكثر خصوصية ودقة يدعم هذه الرقابة، ألا وهو الرقابة على مردود الإنفاق الحكومي، حيث تساهم هذه الأخيرة في تحقيق أكبر عائد من النفقات العامة، وفي توجيهها نحو الأوجه المناسبة لها بما يحقق النفع العام ويعود بالفائدة على الطبقات الأكثر فقراً، خاصة وأن الرقابة المالية تنصرف أساساً إلى مراقبة شرعية

1 - محمد خالد المهيني، حسن عبد الكريم، التدقيق الداخلي لمعاملات الموازنة الفيدرالية للعراق، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد السادس والستون، 2007، ص 117.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 105 - 106.

3 - رزان صلاح، مفهوم الرقابة الخارجية، مقال منشور في الموقع:

مفهوم_الرقابة_الخارجية/ <http://www.mawdoo3.com>، تاريخ الإطلاع: 22 - 06 - 2016.

النفقة، ولا تمتد إلى تقييم تكلفتها وتحليل أهدافها ومعرفة مردوديتها، الأمر الذي أدى إلى نتائج سلبية فيما يتعلق بترشيد النفقات العامة(1).

الفرع الأول: مفهوم الرقابة على مردود الإنفاق العام:

تساهم هذه الرقابة في الارتقاء بالعمل الرقابي بهدف اكتشاف الأخطاء والمساهمة في تطوير الأداء ورفع كفاءة الإنفاق العام، وتلخص كلمة مردود الإنفاق على الأموال حسب استعمالاتها الحالية ثلاث قيم مختلفة، لها علاقة ببعضها البعض وهي: التوفير، والكفاءة، والفعالية، وتشتمل هذه القيم معاً على قيم تقليدية كالحذر والعناية والانتظام والصدق والنزاهة والعدالة، ويُفضل بعض الملاحظين زيادة العدالة والأخلاق كقيم خاصة بالحكومة، لكن العدالة والأخلاق هي في العادة قيم يقع احتسابها ضمن القيمة الثالثة أي الفعالية(2).

تمثل الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال إحدى أوجه الرقابة على الأداء، والتي تعني الفحص الموضوعي للأداء المالي وتهدف لتشخيص السياسات والنظم وإدارة العمليات في الجهات الخاضعة للرقابة، ويقارن من خلالها الانجاز بالخطط، والنتائج بالقواعد، والممارسة بالسياسة، بغية كشف الانحرافات وبيان أسبابها والتأكد من إدارة الموارد الاقتصادية بكفاءة وتحديد أسباب التبذير والإسراف، وذلك في سبيل توجيه الأداء نحو تحقيق فاعلية وكفاءة واقتصاد؛ وتعني الفعالية تحقيق الأهداف وذلك بإحداث الآثار المرتقبة مع التقليل من الآثار السلبية؛ أما الكفاءة فيقصد بها ضمان أعلى مستوى من الإنتاج بأقل كلفة، أي استخدام الموارد المالية والبشرية والمادية بطريقة تؤدي إلى الحصول على الحد الأقصى من المخرجات لمقدار معين من هذه الموارد؛ ويعني التوفير أو الاقتصاد الحصول على كميات كافية من المخرجات ذات نوعية جيدة وبأقل تكلفة ممكنة في الوقت والمكان المناسبين (بشرية، مالية، مادية، إلخ)(3).

ترتكز الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال على مبدئين هاميين في ميدان التصرف بالقطاع العمومي، المبدأ الأول ينص على إدارة الشؤون العمومية بصفة تضمن الاستعمال الأمثل للأموال العمومية، لذلك على المسؤولين التأكد من أن قراراتهم مطابقة لما جاءت به القوانين والتراتب الجاري بها العمل، وتمكن من إنتاج خدمات موفرة وناجعة وفعالة، أما المبدأ

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 106 - 107.

2 - دافيد موبناغ، المساءلة والتقارير حول الأداء والرقابة الشاملة، المؤسسة الكندية للرقابة الشاملة، كندا، ص131،

منشور على الموقع: http://www.wafainfo.ps/pdf/G_T_I_A_0025.pdf، تاريخ الإطلاع: 2016-06-25.

3 - عبد المنعم رمضان بنور، إمكانية تطبيق رقابة الأداء من قبل الأجهزة العليا للرقابة، مجلة الرقابة المالية، العدد 44، 2004، ص 9-10.

الثاني فيتمثل في أن الأشخاص الذين يديرون الشؤون العمومية مطالبون بتحقيق إدارة حكيمة وكفؤة للأموال المنوطة بعهدتهم.

تكمن أهمية الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال فيما تحققه من منافع سواء كان القطاع عاماً أو خاصاً، إذ تلعب دوراً هاماً في ضمان معلومات صحيحة وذات دلالة ووجيهة لكل مستعملها، تلك المعلومات التي ستعتمد في أخذ القرار، كما تمكن الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال في إصدار توصيات تهدف إلى تطوير إدارة الهيئة الخاضعة للرقابة، كما تهدف أيضاً إلى تعزيز روابط المسؤولية المنجزة عن مبدأ المساءلة الذي يتمثل في إلزامية الإعلام بتنفيذ مهمة ما موكولة، لذلك فهي تفترض وجود طرفين يقوم الأول بإسناد مهمة ما، والثاني بقبولها والإلتزام بتقديم معلومات دورية حول كيفية إنجازها(1).

الفرع الثاني: الشروط الأولية للرقابة المالية على مردود الإنفاق العام:

تمثل الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال نظرة جديدة لوظيفة الرقابة، والتي يجب على المراقب أن يتقاسمها مع المسؤولين عن إدارة الأموال العمومية، لذلك على المراقب أن يعمل كشريك في إرساء إدارة جيدة المستوى، وتنتج عن هذه النظرة عدة قيم باعتبارها تدخل ثقافة جديدة تركز على الدور البناء والإصلاحي للمراقب.

- **العمل على النهوض بالشراكة(2):** تتطلب هذه النظرة الحديثة إرساء علاقات جديدة مع المتصرفين في الشؤون العمومية، بحيث يعتمد المراقب أسس رقابة تحاور وإقناع عوضاً عن رقابة تسعى للردع، فالمراقب مطالب في هذا الإطار بتنمية علاقات أساسها التعاون والحوار المثري، مما يؤدي إلى العمل سوياً مع المتصرفين في تحسين إدارة الأموال العمومية، وهو ما يعني وضع الأسس لعلاقة حسنة مع المتصرفين في الأموال العمومية، وضرورة أن يعمل جهاز الرقابة على إرساء حوار يمكنه من تبليغ آراء مفيدة، ففعالية الجهاز تكمن في الإقناع، وإذا تمكن الجهاز من إقامة حوار وتنمية علاقة ثقة، فإن ملاحظاته وتوصياته سوف تلقى الصدى الطيب لدى الهيئات الخاضعة للرقابة.

بتفعيل علاقة التعاون بين المراقب والمتصرف، يصبح تحسين التصرف في الأموال العمومية عملاً جماعياً يلعب في إنجاز كل طرف دوراً مميزاً، هدفهم في ذلك تركيز ممارسات سليمة تمكن الجميع من جني أفضل الفوائد من الموارد العمومية.

1- شعبان فرج، مرجع سابق، ص 107.

2 - محمد اسماعيل محمد، الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال، مطبعة المعارف، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 2009، ص 95.

- **تدعيم المساءلة:** وتتطلب هذه النظرة الجديدة لدور الرقابة من جهة أخرى تطوير نظام المساءلة على جميع المستويات، حتى تتمكن المؤسسات من تقديم معلومات حول تنفيذ المهام الموكولة إليها، وحول مدى تحقيق أهدافها، وتتطلب هذه المساءلة وضع نظام تقويم يمكن في كل وقت من قياس مردودية الإدارة وتحديد الفوارق بالمقارنة مع الأهداف وضبط الإجراءات التصحيحية، إلا أنه قليلاً ما توجد هذه الوظيفة في مؤسسات البلدان النامية، لذلك تهدف الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال إلى سد هذه الثغرة، وإسناد المراقب دوراً هاماً في توجيه التصرف نحو النتائج، وتدعيم أخذ القرار في الوقت المناسب وتنمية المساءلة، وتساعد هذه العملية المتصرف في وضع الإجراءات اللازمة لإرساء وظيفة التقويم واستعمال نتائجها في نظام أخذ القرارات، ومن جهة أخرى يقوم المراقب بتقديم تقرير عن النقائص التي تم الوقوف عليها عند القيام بعملية الرقابة مما يدعم المساءلة(1).

1 - جمال الدين خمائم، الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال، ص 3-4، مقال منشور في الموقع:
http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/travaux/travaux_3_ar.pdf ، تاريخ الإطلاع: 27-06-

الفصل الثاني:

سياسة الإنفاق العام في الجزائر وآليات الترشيح

تسعى السياسة الإنفاقية دوماً لتحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية للدولة، فهي من أهم السياسات التي تستخدمها للتحكم في العديد من المتغيرات الاقتصادية لا سيما ما يتعلق بالميزانية العامة للدولة، وذلك باعتبار النفقات العامة جزءاً رئيسياً من مكونات هذه الميزانية(1).

ترشيد هذه السياسة يعتبر من الأوليات لبلوغ الأهداف المرجوة في مختلف المجالات، فالإهتمام بالجانب الفني للنفقات العامة في إطار الميزانية العامة يساهم بدرجة كبيرة في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية(2).

من هذا المنطلق سوف يتم دراسة السياسة الإنفاقية في الجزائر وآليات ترشيدها، بدءاً بدراسة النفقة العامة في الجزائر من خلال تحليلها وتتبع تطورها، كما أن دراستها في إطار الميزانية العامة للدولة نقطة تساعد في إستنباط أهم نقاط الرشادة من عدمها، ثم دراسة مختلف الإجراءات المتخذة من أجل إصلاح وترشيد هيكل النفقات العامة، كما يُعالج بالدراسة عملية ترشيد توظيف النفقات العامة ومختلف الآليات المعتمدة من قبل الحكومة الجزائرية من أجل ترشيد نفقاتها العامة، ولعل أهمها الرقابة على المال العام وتعزيز الشفافية، إلى جانب آلية مكافحة الفساد والوقاية منه من أجل الحد من مظاهر هدر الأموال العمومية وتبديدها.

ومن أجل ذلك قُسم هذا الفصل إلى خمس مباحث هي:

المبحث الأول: دراسة النفقة العامة في الجزائر

المبحث الثاني: مدى نجاعة توظيف النفقات العامة في الجزائر

المبحث الثالث: إصلاح وترشيد هيكل النفقات العامة

المبحث الرابع: مكافحة الفساد والوقاية منه لأجل ترشيد النفقات العامة

المبحث الخامس: الرقابة على المال العام وتعزيز الشفافية لأجل ترشيد النفقات العامة

1 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 132.

2 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 116.

المبحث الأول: دراسة النفقة العامة في الجزائر:

تعتبر النفقات العامة إحدى أدوات السياسة المالية التي تقوم السلطات المالية بتنفيذها من خلال الميزانية العامة للدولة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يرمي المجتمع إلى تحقيقها خلال فترة زمنية معينة(1).

المطلب الأول: النفقات العامة في إطار الميزانية العامة للدولة:

تعد الميزانية بما تتضمنه من بنود النفقات والإيرادات ومبالغها بمثابة برنامج عمل الحكومة في الفترة المقبلة، حيث يعكس هذا البرنامج سياستها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها من خلال ما تنصرف إليه أوجه الإنفاق(2).

كما تحضى النفقات العامة بأهمية كبيرة في إطار الميزانية العامة، وهذه الأخيرة أشار إليها المشرع الجزائري باعتبارها الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والإستثمار، ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال، كما إعتبر أن النفقات العامة هي أعباء ملقاة على عاتق الدولة من خلال قانون الميزانية واجبة الأداء والتنفيذ، إذ لا يتم عقد أي نفقة عامة إلا بصدور نص صريح من خلال قانون المالية، كما أن النفقات العامة تتقيد بمبدأ التخصيص، أي لا يجوز تحويل الأموال والإعتمادات المخصصة لنوع معين من النفقات إلى نوع آخر من النفقات إلا في حدود ضيقة جدا وهذا للسير المتوازن لمختلف المصالح، وعلى غرار دول العالم التي تصنف نفقاتها العامة تصنيفا خاصا بها حسب نظامها الاقتصادي والاجتماعي والإداري، ولما لذلك من أهمية بالغة، فإن الجزائر وكغيرها من الدول تعتمد تصنيفا خاصا بها لنفقاتها العامة في إطار الميزانية العامة، وذلك للترقية بين هذه النفقات حسب الشكل والطبيعة والهدف(3).

يتم تقسيم النفقات العامة في الجزائر على أساس إداري من جهة، وعلى أساس موضوعي من جهة أخرى(4)، وقد أسهم المشرع الجزائري في تحديد دقيق لتصنيف النفقات العامة، وجاء ذلك

1 - درواسي مسعود، مرجع سابق، ص 347.

2 - رويحة عباس، تمويل عجز الميزانية العمومية في الجزائر، مذكرة ليسانس في العلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2013، ص 02، غير منشورة، .

3 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 117.

4 - زغود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 31.

صراحة بأن الأعباء (النفقات) الدائمة للدولة تشمل(1):

1 - نفقات التسيير

2 - نفقات التجهيز (الإستثمار)

حيث أن كل نفقة يكون الهدف منها الحصول على مستلزمات تغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل إتماداتها في الميزانية العامة للدولة تعتبر من قبيل نفقات التسيير، أما إذا كان الهدف من عقد النفقة العامة هو زيادة القدرة الإنتاجية للاقتصاد، من خلال إقتناء التجهيزات المختلفة وكذلك بهدف تكوين رأس المال، فإن هذه النفقات هي من قبيل نفقات التجهيز(2).

الفرع الأول: نفقات التسيير (ميزانية التسيير):

هي تلك النفقات التي تخصص للنشاط العادي والطبيعي للدولة، والتي تسمح بتسيير نشاطات الدولة والتطبيق اللائق للمهام الجارية، وبصفة عامة هي تلك النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية والإدارية، أي أن مهمتها تضمن استمرارية سير مصالح الدولة من الناحية الإدارية، حيث أن نفقات التسيير تشمل على نفقات المستخدمين ونفقات المعدات(3).

أولاً: تقسيم ميزانية التسيير حسب الوزارات:

تقسم نفقات التسيير حسب الوزارات، حيث تعتبر الوزارة الوحدة الأساسية في توزيع نفقات التسيير في ميزانية الجزائر، ثم تتوزع نفقات التسيير لكل وزارة من الوزارات إلى عناوين ثم كل عنوان إلى أقسام(4).

تظهر ميزانية التسيير في قانون المالية (الجدول ب) كما هو موضح في المثال الموالي والخاصة بميزانية التسيير لسنة 2014، بحيث تظهر الدوائر الوزارية والاعتمادات المخصصة لها بالمقابل، أما التكاليف المشتركة التي تظهر في أسفل الجدول هي نفقات مشتركة ما بين الوزارات، وذلك كما هو مبين من خلال الجدول الموالي:

1 - المادة رقم 23 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية للجزائر.

2 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 118.

3 - درواسي مسعود، مرجع سابق، ص 347.

4 - ضيف أحمد، مرجع سابق، ص 18.

الجدول رقم 1: الإعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2014 حسب الوزارات

	الدوائر الوزارية
9.422.733.000	رئاسة الجمهورية
2.712.507.000	مصالح الوزير الأول
955.926.000.000	الدفاع الوطني
540.708.651.000	الداخلية والجماعات المحلية
30.617.909.000	الشؤون الخارجية
72.365.637.000	العدل
87.551.455.000	المالية
41.050.228.000	الطاقة والمناجم
38.922.265.000	الموارد المائية
4.452.530.000	وزارة التنمية الصناعية وترقية الإستثمار
23.801.125.000	التجارة
24.260.117.000	الشؤون الدينية والأوقاف
241.274.980.000	المجاهدين
2.405.141.000	التهيئة العمرانية والبيئة
13.148.714.000	النقل
696.810.413.000	التربية الوطنية
233.232.749.000	الفلاحة والتنمية الريفية
19.405.864.000	الأشغال العمومية
365.946.753.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
25.233.155.000	الثقافة
18.630.359.000	الإتصال
3.007.737.000	السياحة والصناعة التقليدية
270.742.002.000	التعليم العالي والبحث العلمي
3.680.186.000	البريد وتكنولوجيات الإعلام والإتصال
277.547.000	العلاقات مع البرلمان
49.491.169.000	التكوين والتعليم المهنيين
19.449.647.000	السكن والعمران والمدينة
247.291.555.000	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي

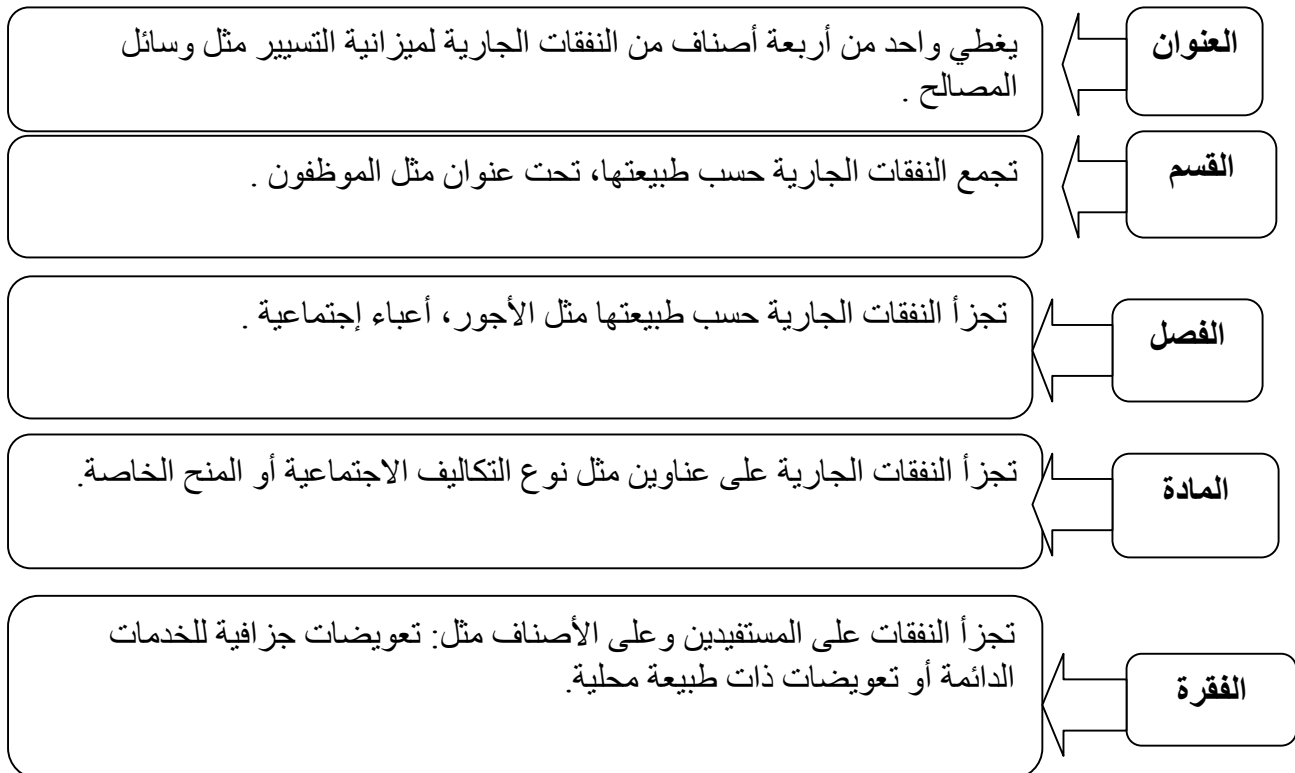
135.822.044.000	التضامن والوطني والأسرة وقضايا المرأة
2.323.410.000	الصيد البحري والموارد الصيدية
36.791.134.000	الشباب والرياضة
4.243.755.743.000	المجموع الفرعي
470.696.623.000	التكاليف المشتركة
4.714.452.366.000	المجموع العام

المصدر: الجدول (ب) الملحق بقانون المالية رقم 13-08 المؤرخ في 30/12/2013 المتضمن قانون المالية لسنة 2014.

ثانيا: تقسيم نفقات التسيير داخل كل وزارة:

بعد توزيع الاعتمادات بنسب مختلفة حسب الحاجة لكل وزارة، يتم توزيع كل اعتماد خاص بكل وزارة وفق تنظيم معين، بحيث يتم توزيع هذه النفقات حسب العناوين والأقسام والفصول والمواد والفقرات.

الشكل البياني رقم 06: مدونة ميزانية التسيير (1)



1 - لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 57.

فيما يخص العناوين فقد تم توضيحها قانونيا وهي أربعة عناوين تتمثل فيما يلي(1):

- 1 - أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة؛
- 2 - تخصيصات السلطات العمومية؛
- 3 - النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛
- 4 - التدخلات العمومية.

كل عنوان من هذه العناوين يتم تقسيمه إلى أقسام، ولكن ليست ثابتة في كل الوزارات بل متغيرة حسب كل وزارة كما يلي(2):

العنوان الأول: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة:

- القسم 1: دين قابل للاستهلاك (إقتراض الدولة)؛
- القسم 2: دين داخلي، الديون العام (فوائد سندات الخزينة)؛
- القسم 3: دين خارجي؛
- القسم 4: ضمانات؛
- القسم 5: نفقات محسومة من الإيرادات.

العنوان الثاني: غير مقسم إلى أقسام وإنما يحتوي على نفقات المؤسسات العمومية السياسية وغيرها (المجلس الوطني الشعبي، المجلس الدستوري، مجلس الأمة، مجلس المحاسبة، المحكمة العليا، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مجلس الدولة، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للغة العربية).

العنوان الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح: ينقسم هذا العنوان إلى الأقسام التالية:

- القسم 1: الموظفون - مرتبات العمال؛
- القسم 2: الموظفون - المعاشات والمنح؛
- القسم 3: الموظفون - التكاليف الاجتماعية؛
- القسم 4: الأدوات وتسيير المصالح؛
- القسم 5: أشغال الصيانة؛
- القسم 6: إعانات التسيير؛

1 - المادة 24 من القانون 84-17، مرجع سابق.

2 - لعمارة جمال، مرجع سابق، ص 53.

القسم 7: مصاريف مختلفة.

العنوان الرابع: التدخلات العمومية: يتكون هذا العنوان من الأقسام التالية:

القسم 1: تدخلات العمومية والإدارية؛

القسم 2: النشاط الدولي؛

القسم 3: النشاط التربوي والثقافي؛

القسم 4: النشاط الاقتصادي - التشجيعات والتدخلات؛

القسم 5: النشاط الاقتصادي - تدخلات ومساعدات؛

القسم 6: النشاط الاجتماعي - المساعدة والتضامن؛

القسم 7: النشاط الاجتماعي - الوقاية.

الفرع الثاني: نفقات التجهيز (ميزانية التجهيز):

تمثل تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي، وبالتالي إزدياد ثروة البلد، ويطلق على نفقات التجهيز إسم ميزانية التجهيز أو ميزانية الاستثمار، وتتكون هذه النفقات من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، يضاف إليها إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية(1).

تقسم ميزانية التجهيز بدورها حسب العناوين والقطاعات، والقطاعات الفرعية، الفصول، المواد.

أولاً: تقسيم ميزانية التجهيز حسب العناوين(2):

لقد نص المشرع الجزائري على أن تجمع الإعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية ووفقاً للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الإستثمار وفق ثلاث أبواب (عناوين) وهي(3):

1 - الإعانات المنفذة من قبل الدولة؛

2 - إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛

3 - النفقات الأخر بالرأسمال.

1 - تاتي محمد، مرجع سابق، ص 07.

2 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 122.

3 - المادة 35 من قانون 17/84، مرجع سابق.

ثانيا: تقسيم ميزانية التجهيز حسب القطاعات:

إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو الاستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي، وذلك ما يوضحه الجدول الموالي الخاص بميزانية التسيير لسنة 2014، بحيث يظهر القطاعات والإعتمادات المخصصة بالمقابل(1).

الجدول رقم 02: توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2014 حسب القطاعات(2).

القطاعات	رخص البرنامج	اعتمادات الدفع
الصناعة	2.972.000	2.820.000
الزراعة والري	229.135.500	230.520.500
دعم الخدمات المنتجة	34.455.000	29.347.000
المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية	920.347.600	781.640.900
التربية والتكوين	231.721.400	243.856.900
المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية	91.125.000	92.970.500
دعم الحصول على السكن	116.384.500	127.536.000
مواضيع مختلفة	510.000.000	360.000.000
المخططات البلدية للتنمية	65.000.000	65.000.000
المجموع الفرعي للاستثمار	2.329.317.600	2.050.345.900
دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحساب التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد)	/	661.386.310
البرنامج التكميلي لفائدة الولايات	130.000.000	70.000.000
إحتياطي لنفقات غير متوقعة	285.000.000	160.000.000
المجموع الفرعي لعمليات برأس المال	415.000.000	891.368.310
مجموع ميزانية التجهيز	2.744.317.600	2.941.714.210

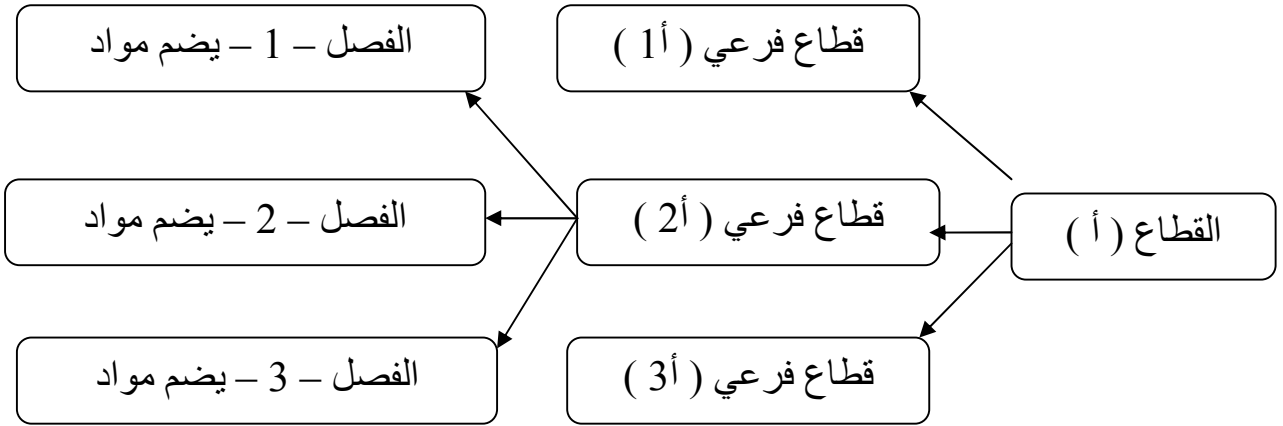
1 - مفتاح فاطمة، مرجع سابق، ص 56.

2 - الجدول (ج) الملحق بقانون المالية رقم 08/13 المؤرخ في 2013/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 2014.

ثالثا: تقسيم ميزانية التجهيز حسب القطاعات الفرعية والفصول والمواد:

تقسم القطاعات إلى قطاعات فرعية وفصول و مواد، وذلك لتحديد النفقات بأكثر وضوح ودقة، وذلك حسب مختلف النشاطات الاقتصادية التي تمثل هدف برنامج الاستثمار، حيث أن كل عملية مركبة من قطاع تقسم إلى قطاع فرعي وفصل ومادة(1)، وهذا ما يوضحه الشكل الموالي.

الشكل البياني رقم 07: تقسيم ميزانية التجهيز حسب القطاعات(2).



المطلب الثاني: تحليل تطور النفقات العامة في الجزائر:

شهدت السياسة الإنفاقية تغيرا جذريا عما كانت عليه في فترة الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية، فبعدما كانت سياسة تقشفية أصبحت سياسة توسعية جراء إنتعاش إيرادات الجزائر، بحيث إرتفعت النفقات العامة خلال هذه الفترة إرتفاعا معتبرا مقارنة بالفترة السابقة، فتبنت الجزائر مشاريع تنموية ضخمة شملت العديد من القطاعات الحيوية و الحساسة الهادفة إلى رفع النمو وتحسين المستوى المعيشي للأفراد، ما أدى إلى تزايد نفقات التسيير و نفقات التجهيز على حد السواء(3).

الفرع الأول: التطور الإجمالي للنفقات العامة:

تميزت السياسة الإنفاقية في الجزائر بتصاعد معدل نمو الإنفاق العام وهذا ما يطلق

1 - دروس في المالية العامة، منشورة في الموقع: <http://30dz.justgoo.com/t540-topic>، تاريخ الإطلاع: 30-06-2016.

2 - بن عزة محمد، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 123.

3 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 206.

عليه بالسياسة الإنفاقية التوسعية، حيث يرتبط نمو الإنفاق العام وتصاعد معدلاته إرتباطا وثيقا بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدتها الجزائر، ويمكن توضيح ذلك من خلال الجدول الموالي(1):

الجدول رقم 03: تطور النفقات العامة في الجزائر (1996 - 2014) (2).

النمو النفقات العامة %	النفقات العامة (مليار دينار)	السنوات
-4.61	724.6	1996
16.63	845.1	1997
3.66	876	1998
9.78	961.7	1999
22.50	1178.1	2000
12.14	1321.1	2001
17.37	1550.6	2002
13.04	1752.8	2003
7.93	1891.8	2004
8.47	2052	2005
19.54	2453	2006
26.72	3108.5	2007
34.82	4191	2008
1.32	4246.3	2009
5.20	4466.9	2010
(3) 28.03	5731.4	2011
22.5	7169.9	2012
-13.7	6092.1	2013
15.9	6980.2	2014

1 - بصديق محمد، النفقات العامة للجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2009، ص 111، غير منشورة.

2 - بيداري محمود، مرجع سابق، ص 109.

3 - إحصائيات 2011 ومايليها، بلال عوايشة، فاطمة الزهراء ناصر، مرجع سابق، ص 66.

من خلال قراءة الجدول السابق يمكن ملاحظة أن النفقات العامة في الجزائر متزايدة كأى دولة، غير أن نسبة هذه زيادة في النفقات تختلف من سنة لأخرى، فأحيانا ترتفع هذه النسبة وأحيانا تنخفض، وذلك بحسب الظروف الاقتصادية السائدة والسياسات التي تنتهجها الدولة، فمثلا نلاحظ إن نسبة الزيادة من سنة 1999 إلى 2000 قدرت بـ 22.5% وذلك يعني زيادة في حجم النفقات العامة ببلغ 627.2 مليار دج، وهذا نتيجة الإرتفاع في أسعار البترول حيث ارتفع سعر برميل النفط من 17.5 دولار أمريكي سنة 1999 إلى 27.5 دولار أمريكي سنة 2000، وبالتالي إرتفاع إيرادات الجباية البترولية التي تعتبر عائدا مهما للإيرادات العامة للدولة(1).

إذا أُريدُ تتبع تطور النفقات العامة كما يبينها الجدول وربطها بالسياسة المتبعة من طرف الحكومة الجزائرية، يتم تقسيم التحليل إلى ثلاثة مراحل كالآتي(2):

المرحلة الأولى: تمثلت بتسجيل معدلات نمو في الإنفاق العام بلغت كحد أقصى 16.63% سنة 1997 و 9.78% سنة 1999، وسبب في ذلك الإنخفاض هو الأهداف الرامية إلى تقليص الإنفاق العام ورفع الدعم المقدم من طرف الدولة التي عرفتة مرحلة الإصلاحات الهيكلية التي مست مختلف القطاعات الاقتصادية.

المرحلة الثانية: وهي المرحلة التي عرفت بإستعادة إرتفاع وتيرة الإنفاق العام إعتبارا من سنة 2000 الذي بلغ فيها الإنفاق العام 1178.1 مليار دج، ليشهد وتيرة نمو عبر السنوات بلغت 4466.9 مليار دج سنة 2010، أي بمعدل نمو في الإنفاق العام قدر بـ 279%، وترجع زيادة وتيرة الإنفاق العامة خلال طيلة هاته الفترة إلى تخصيص الدولة لمبالغ ضخمة في إطار ما عُرف بإسم برنامج الإنعاش الاقتصادي، وكذا تحسن أسعار النفط.

المرحلة الثالثة: تميزت هذه المرحلة بزيادة خلال الفترة 2010 - 2012، إلا أنها انخفضت في سنة 2013 لتبلغ 6092.1 مليار دينار، بالمقابل إرتفعت سنة 2014 لتصل إلى 6980.2 مليار دينار، ويرجع سبب تزايد النفقات خلال هذه الفترة إلى إنتهاج الجزائر إلى سياسة إنفاقية توسعية بهدف استكمال برنامج دعم النمو الاقتصادي، إلى جانب تحسن أسعار النفط التي بلغت معدل 100 دولار للبرميل، مما دفع بالحكومة الجزائرية إلى تبني مشاريع استثمارية ضخمة(3).

1 - بصديق محمد، مرجع سابق، ص 112.

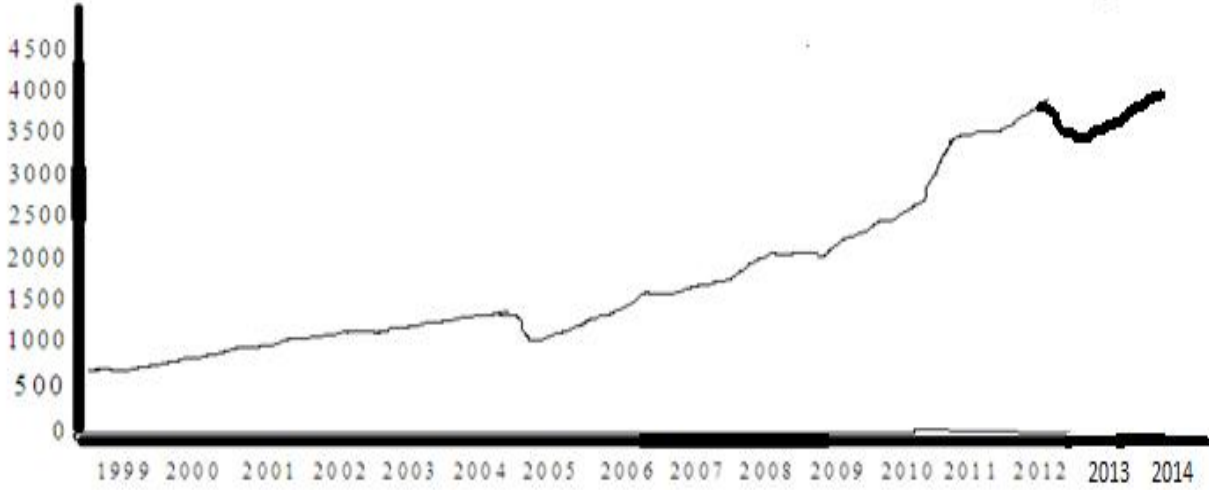
2- بيداري محمود، مرجع سابق، ص 109.

3 - بلال عوايشة، فاطمة الزهراء ناصر، مرجع سابق، ص 68.

الفرع الثاني: تطور نفقات التسيير: (1)

من أجل التعرف على تطور نفقات التسيير نعتمد على الشكل البياني الموالي:

الشكل البياني رقم 08: تطور نفقات التسيير خلال الفترة 1999 – 2014



من خلال الجدول نلاحظ أن نفقات التسيير في تزايد مستمر وذلك من سنة 1999 إلى غاية 2012، فلقد إرتفعت من 774.7 مليار دينار سنة 1999 وصلت إلى 3797.2 مليار دينار سنة 2011، و 4925.1 مليار دينار سنة 2012 وهي زيادة كبيرة جدا، ولقد مثلت النسبة الأكبر من الإنفاق طيلة هذه الفترة، ويرجع سبب إرتفاعها إلى العديد من العوامل أبرزها هو إرتفاع أعباء الأجور والتحويلات الاجتماعية، إضافة إلى ذلك القيام بتسديد الدين العمومي، بحيث يظهر هذا الإرتفاع الهائل خصوصا بعد سنة 2008 والتغيرات الحاصلة على الأجور، بحيث إرتفعت هذه النفقات بشكل كبير، فلقد إرتفعت نسبتها من إجمالي الإنفاق العام من 52.94 % سنة 2008 إلى أن وصلت 66.25 % سنة 2011، و حوالي 69 % سنة 2012، كما شهدت إنخفاضا في سنة 2013 قدر ب 4335.6 مليار دينار، أما بالنسبة لسنة 2014 فقد كانت نفقات التسيير تقدر ب 4714.4 مليار دينار(2)، وهو إرتفاع كبير يدل على توسع الإنفاق على هذا المجال نتيجة للسياسات الاقتصادية التي إنتهجتها الدولة، خصوصا السياسات المتعلقة بالتحويلات الجارية وتعويضات العاملين وأجورهم.

1 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 207.

2 - بلال عوايشة، فاطمة الزهراء ناصر، مرجع سابق، ص 70.

لقد عرفت الأجور إرتفاعا كبيرا، فبعدها كانت تمثل نسبة 30 % من إجمالي الإنفاق سنة 2000، إرتفعت هذه النسبة لتصل 2010 حوالي 36 %، إضافة إلى ذلك أنه من بين الأسباب الرئيسية لنمو نفقات التسيير هو قيام الحكومة برفع الحد الأدنى المضمون للأجر سنة 2000 والذي كان يقدر بـ 6000 دج حتى سنة 2012 أين وصل إلى 18000 دج، إضافة إلى ذلك الزيادات في أجور القطاع الحكومي والمنح والعلاوات حُسبت إبتداء من سنة 2008، بحيث تم تسديد هذه الزيادات بأثر رجعي وهو ما أدى إلى إرتفاع هذه النفقات خصوصا سنة 2011، حيث وصلت نفقات التسيير إلى حوالي 3800 مليار دينار، فنمت نفقات التسيير خلال سنتي 2010 و 2011 نموا كبيرا جراء هذا الإجراء، فقفزت نسبتها من إجمالي الإنفاق العام لتصل إلى 66.25 % وهي ضعف نسبة نفقات التجهيز، ومن بين الأسباب الأخرى التي أدت إلى إرتفاع النفقات الموجهة للأجور هو توسع الحكومة في سياسة التوظيف، حيث قامت بفتح عشرات الآلاف من مناصب الشغل في معظم القطاعات الحكومية سواء مناصب دائمة أو مؤقتة كعقود ما قبل التشغيل وعقود الإدماج ... إلخ(1).

أما النفقات الجارية فتعتبر المساهم الأكبر في زيادة النفقات الكلية، والتي أصبح مستواها يمثل ما يقارب 17 مرة من مستواها في سنة 2014 مقارنة مع سنة 2009، فقد عرفت التحويلات الجارية زيادات هامة بسبب الزيادة في الإعانات الاجتماعية والتحويلات إلى الأسر نقدا أو عينا للتخفيف من الأعباء المالية المتعلقة بمخاطر إجتماعية معينة، بالإضافة إلى إرتفاع النفقات على الخدمات الإدارية بهدف تحسين فرص وصول المواطنين للخدمات العامة وبأفضل جودة في إطار عمل الحكومة على تحديثها وعصرنتها بما يتناسب مع متطلبات التنمية، بالإضافة كذلك إلى الإعانات الموجهة للمواطنين لتوفير السكن اللائق لهم والقضاء على السكن الهش، وتحسين الرعاية الصحية والقضاء على الأمية، وكذلك المنح الموجهة للفئات الموعوزة ، حيث إرتفع عدد المستفيدين من المنحة الجزائرية للتضامن ، وكذا من التعويض على الأنشطة ذات المنفعة العامة، بالإضافة إلى هذا إرتفعت قيمة المنحة الجزائرية للتضامن من 1000 دج إلى 3000 دج سنة 2007(2).

عموما يمكن القول أن إتجاه الدولة للتكفل بالطبقات الاجتماعية المحرومة ورفع القدرة الشرائية للأفراد من أهم الأسباب التي أدت إلى تزايد النفقات التحويلية.

1 - لحس دردوري، مرجع سابق، ص 208.

2 - طارق قدوري، مرجع سابق ص 201، 202.

الفرع الثالث: تطور نفقات التجهيز:

الجدول رقم 04: تطور النفقات الإستثمارية خلال الفترة (1999 - 2014)(1).

نسبتها من الإنفاق الإجمالي (مليار دينار)	نفقات التجهيز (مليار دينار)	السنوات
19.44	187	1999
27.32	321.9	2000
27.06	357.4	2001
29.21	453.0	2002
35.56	628.1	2003
33.87	640.7	2004
39.32	806.9	2005
41.38	1015.1	2006
46.15	1434.6	2007
47.08	1973.3	2008
45.84	1946.3	2009
46.47	3022.9	2010
33.75	3981.4	2011
31.21	2820.4	2012
-	(2) 2544.2	2013
-	2914.7	2014

1 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 212.

2 - بلال عوايشة، فاطمة الزهراء ناصر، مرجع سابق، ص 70.

عرفت نفقات التجهيز ارتفاعا متزايدا، حيث ارتفعت من 189.9 مليار دينار في سنة 2001(2)، وتضاعفت ما بين سنة 2000 و2004، حيث انتقلت من 321.9 مليار دينار إلى 698.4 مليار دينار، وذلك راجع لشرع الجزائر في تطبيق مشروع الإنعاش الاقتصادي، وبالتالي تكثيف مشاريع البنية التحتية، وانتهاج سياسة إنفاقية توسعية تهدف إلى تنشيط الطلب الكلي من خلال تحفيز المشاريع الاستثمارية العمومية الكبرى، وتلاه مشروع دعم النمو الاقتصادي ما بين 2005 و2009(1).

مع اعتماد الحكومة لهذه السياسة ولهذا البرنامج إرتفعت نفقات التجهيز وذلك جراء التوسع في حجم الإنفاق العام والموجه أساسا للعمليات الإستثمارية، حيث إتضحت أسس وقواعد هذه السياسة بداية من 2001 والتي سجل فيها الإنفاق الإستثماري زيادة بنسبة تقدر بـ 36.16% مقارنة مع سنة 2000 وسنة 1999، حيث كانت نسبته 19.44% من الإنفاق الإجمالي، ولقد واصلت نسبة نفقات التجهيز في الإرتفاع لسنوات متتالية حيث بلغت نسبتها سنة 2003 حوالي 35% من الإنفاق الإجمالي، ورغم إنخفاضها سنة 2004 أين وصلت إلى 33.87% بسبب إرتفاع نفقات التسيير، إلا أنها واصلت إرتفاعها مع إرتفاع نفقات التسيير، كما واصلت إرتفاعها مع مواصلة الحكومة لبرنامج الإنعاش الاقتصادي في شقه الثاني، بحيث إرتفع مبلغها من 806.9 مليار دينار سنة 2005 ليصل إلى 1015.1 مليار دينار سنة 2006، والشيء الذي ميز هذه الفترة هو نمو القروض المتوسطة والطويلة الأجل والموجهة لتمويل الاستثمار، والتي تأتي كعنصر مكمل لتدفق التمويل القوي المتأتي من حقل الميزانية العامة بعنوان المدفوعات المنفذة في إطار ميزانية التجهيز(2).

في سنة 2007 سجلت نفقات التجهيز توسعا كبيرا بحوالي 40% خصصت أساسا لنفقات الهياكل القاعدية الاقتصادية والإدارية، و أيضا تلك الخاصة بقطاع السكن، وهو الأمر الذي ساهم في النمو المستمر في القطاعات خارج المحروقات بـ 6.3% في 2007 مقابل 5.6% سنة 2006 وهي قفزة نوعية، ونفس الشيء بالنسبة للسنوات الموالية أين وصلت إلى 1973.3 مليار دينار سنة 2008 وانخفضت إلى 1946.3 مليار دينار سنة 2009، وهو مبلغ معتبر جدا بالنسبة لإجمالي الإنفاق العام، حيث وصلت نسبته سنة 2008 إلى 47.08%، أما سنة 2010 فبلغت قيمتها 1807.9 مليار دينار، أي إرتفاع

1 - بلال عوايشة، فاطمة الزهراء ناصر، مرجع سابق، ص 70.

2 - لحس دردوري، مرجع سابق، ص 209.

إجمالي نفقات الميزانية بنسبة 6.3 % سنة 2010 بعد إستقرار نسبي في 2009، في حين تراجعت نفقات التجهيز في كل من 2009 و 2010 ب 1.4% و 6% على التوالي بعد ارتفاعها الكبير منذ سنة 2005، حيث بلغ معدل نمو نفقات التجهيز أقصى مستواه سنة 2007 وبنسبة 41.3% مقابل 37.5 % سنة 2008، وبعد عدة سنوات من التطور المتزايد انخفضت نسبة نفقات التجهيز إلى إجمالي الناتج الداخلي بحيث انتقلت من 19.4% سنة 2009 إلى 1.15% سنة 2010(1). كما ارتفعت نفقات التجهيز سنة 2011 لتصل إلى 3981.4 مليار دينار، أما سنة 2012 فقد قدرت قيمتها ب 2820.4 مليار دينار، لتشهد إرتفاعها في سنة 2013 وتبلغ قيمتها 2544.2 مليار دينار، أما فيما يخص سنة 2014 فقد قدرت هذه النفقات ب 2914.7 مليار دينار(2)،

عموما في ظل كل هذه العوامل والظروف الاقتصادية يمكن القول أن إنتعاش الوضعية المالية للجزائر هو الذي أدى إلى إنتهاج سياسة إنفاقية توسعية، والمضي في إنجاز مشاريع تنموية من خلال برنامج مشروع دعم النمو الاقتصادي كل هذه الأسباب ساعدت على إرتفاع حجم النمو عموما والنفقات الإستثمارية بشكل خاص(3).

المبحث الثاني: مدى نجاعة توظيف النفقات العامة في الجزائر:

تعتبر عملية توظيف النفقات في الميزانية العامة من أهم الوسائل لضمان ترشيد أمثل للنفقات العامة وتحقيق أهدافها من خلال توضيح مهام كل نفقة، باعتبار أن الميزانية العامة هي الأداة التي تنفذ الأهداف المسطرة ضمن الخطة التنموية(4).

من هذا المنطلق سوف يتم دراسة أهم الجوانب التي توضح مدى نجاعة توظيف النفقات العامة ضمن الميزانية العامة للجزائر، من خلال مناقشة هيكل النفقات العامة في الميزانية وأهم النقائص، بالإضافة إلى تقنية ترحيل الإعتمادات رخص البرامج، وكذا مشكل تطبيق قانون ضبط الميزانية(5).

المطلب الأول: من حيث مدونة النفقات العامة (طبيعة الميزانية العامة للدولة):

إن مدونة الميزانية تسمح بتقييم وتبويب عمليات نفقات وإيرادات الدولة، ومن خلالها يتم

1 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 209.

2 - بلال عوايشة، فاطمة الزهراء ناصر، مرجع سابق، ص 70.

3 - لجنس دردوري، مرجع سابق، ص 212.

4 - بلال عوايشة، فاطمة الزهراء ناصر، مرجع سابق، ص 71.

4 - مفتاح فاطمة، مرجع سابق، ص 53.

التعبير عن اختيارات الميزانية سنويا(1)، بحيث يقابل كل وزارة الاعتمادات المخصصة لها وليسير نشاطها خلال السنة المقبلة، وهذا التصنيف يوافق ميزانية البنود والاعتمادات التي تم التطرق لها في الفصل النظري وما تتميز به من سلبيات، رغم تعدد المناهج الحديثة في مجال الميزانية العامة (ميزانية البرامج والأداء، ميزانية التخطيط والبرمجة، ميزانية الأساس الصفري، الميزانية التعاقدية)، بحيث تعتبر مدونة الميزانية العامة للجزائر والنفقات العامة بصفة خاصة مدونة قديمة تستجيب بصعوبة للاحتياجات الجديدة لتسيير الاقتصاد العام، فهي تعتمد على إطار قانوني لم يعد يساير التطور الحاصل في مجال التسيير المالي للدولة من خلال تشريعين قانونيين أساسيين هما:

- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق ل7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم؛
- القانون رقم 90-21 المؤرخ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

تركز ميزانية البنود اهتمامها كما سبق على عناصر الإنفاق فقط دون موضع الإنفاق، لذلك يتعذر توفير المعلومات اللازمة لقياس كفاءة استخدام الموارد وفعالية البرامج والأنشطة والوظائف، ولذلك لا تناسب هذه الميزانية مطالب الإدارة وحاجيات التخطيط بسبب(2):

- 1- عدم توضيح العلاقة بين الإنفاق والنتائج، وبالتالي لا يمكن تنفيذ سياسة الميزانية ذات دلالة إدارية واقتصادية؛
- 2- تتميز بمحدودة الفعالية فيما يتعلق بأغراض التحليل والتخطيط والرقابة والسياسة الاقتصادية، لذلك لا تستطيع هذه الميزانية أن تخدم كأداة للتخطيط الاقتصادي متوسط وطويل المدى موجهة نحو توزيع واستخدام فعال للموارد الاقتصادية؛
- 3- لا تمكن من التعرف على الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، وذلك لأنها تركز على مقدار الزيادة أو النقص في الاعتمادات المخصصة للجهات الحكومية، دون توضيح العلاقة بين هذه الاعتمادات والأنشطة والنتائج المتوقعة من هذا الإنفاق، ويمكن القول أن أهداف الإنفاق العام في ظل ميزانية البنود تكون مبهمة وغير محددة، ومن ثم فإن عملية تخصيص الموارد تتم وفقا لأسس غير موضوعية، فهذه الميزانية توضح ما سوف يتم إنفاقه دون أن توضح نتائج هذا

1 - بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف، دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق السياسة الاقتصادية في الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2015، ص 226، غير منشورة.

2 - كردودي صبرينة، مرجع سابق، ص 283 وما يليها.

الإففاق؛

4- غياب عنصر المحاسبة عن الأداء من خلال غياب تطبيق قانون ضبط الميزانية والمعايير الحديثة المستعملة للرفع من كفاءة وفعالية النفقة العامة، وذلك ما يوضحه الأستاذ DENIDENI Yahia في كتابه(1)، بأن النظام الحالي للميزانية في الجزائر لا تستعمل فيه تقنية ترشيد الخيارات المالية، بحيث أن تقدير النفقات العامة يتم من طرف كل وزارة للإعتمادات التي تخصصها خلال الفترة المقبلة وترفع إلى وزارة المالية لتعديلها، وهذا الأسلوب يدفع بكل وزارة إلى المغالاة في طلب الاعتمادات دون الرجوع إلى الأولويات، وذلك ما يُفسر تزايد نفقات كل وزارة سنة بعد سنة، وهذا ما يُغيب عنصر ترشيد الإففاق في هذه الحالة(2)؛

5- إن اختلاف البعد الزمني لميزانية الاعتمادات (باعتبارها تعد عن سنة)، عن البعد الزمني لعملية التخطيط (متوسط وطويل الأجل)، يخلق تعارضا بين هذه الميزانية ومتطلبات التخطيط، علاوة على اختلاف طبيعة البيانات والمعلومات التي تتطلبها عملية التخطيط عن تلك التي توفرها ميزانية الاعتمادات، وما أبعد ذلك عن متطلبات الترشيده(3).

بالتالي يمكن القول أن ميزانية البنود والإعتمادات تتصف بمجموعة من العيوب وتعاني من أوجه قصور تجعلها غير قادرة على الوفاء بمتطلبات ترشيد الإففاق العام، ومن ثم عدم القدرة على التصدي لعجز الميزانية، بل وتجعلها من أهم أسباب تزايد(4).

المطلب الثاني: ترحيل الإعتمادات ورخص البرامج:

تقتضي تقنية ترحيل الاعتمادات إمكانية إعادة تجديد صلاحية الاعتمادات المالية التي لم تستهلك للسنة الماضية، غير أن هذه الإمكانية تختلف باختلاف وضعية الاعتمادات، فبالنسبة لاعتمادات التجهيز تتم بطريقة آلية من أجل إتمام المشاريع (فمدتها تفوق سنة)، أما فيما يخص اعتمادات التسيير فهي تحتاج إلى رخصة تشريعية، غير أن هذه التقنية قليلة الاستعمال وفي الجزائر لم تعد متاحة إلا بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري(5).

لكن هناك إشكال معين يتمثل في كون هذه الرخصة المهمة في مجال حماية الأموال غير المستعملة في سنة مالية معينة، لا تطبق في الجزائر على كل أنواع نفقات التسيير، مما أدى

1 - DENIDENI Yahia, la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie, OPU, Alger, 2002, p315.

2 - بن عزة محمد، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 227.

3 - كردودي صيرينة، مرجع سابق، ص 283.

4 - محمد عمر أبو دوح، مرجع سابق، ص 123.

5 - مفتاح فاطمة، مرجع سابق، ص 67.

إلى ظهور ممارسات غير شرعية في هذا المجال، وذلك عند قرب انتهاء السنة المالية تسارع كل هيئة في استعمال الأموال المتبقية بأي صورة من الصور، مما ينتج عنه كثير من التبذير للموارد العامة، فضلا عن سوء استخدامها، ثم إن الأمر يكون محرجا في حالة نفقات التسيير التي تتكرر بشكل دوري، وهذا ما ينافي مبادئ ترشيد النفقات العامة، ويساهم في ضياع المال العام.

أما فيما يخص رخص البرامج فهي متعلقة بنفقات التجهيز والإستثمار ونفقات برأس المال لميزانية الدولة خلال عدة سنوات، والمتعلقة باستثمارات البنية التحتية غالبا، ويطبق على نفقات برأس المال للميزانيات الملحقة والمؤسسات الإدارية، حيث تجزا إلى حصص سنوية تسمى اعتمادات الدفع من أجل تسهيل انجاز المشاريع الاستثمارية، ومن خلال تعديل رخص البرامج الموجهة لهذه الإدارة أو تلك تستطيع الدولة في السنوات المقبلة تحديد مستوى النفقات العامة المنجزة في هذا القطاع، وبالتالي يمكن للحكومة أن تقرّر الزيادة في الاعتمادات أو النقييل منها على حسب مقدار الإنجاز، ولكن هذا الأمر غير مُيسر في حالة نفقات التسيير لأنها غير مرنة وتتكون من 70 % إلى 80% من الأجر والمنح(1).

خلاصة القول أن تقنية ترحيل الإعتمادات ورخص البرامج هي جد مهمة في ترشيد نفقات الميزانية لكنها لا تطبق بحذافرها وتتخللها الكثير من التجاوزات السابقة الذكر.

المطلب الثالث: إشكالية تطبيق قانون ضبط الميزانية:

تنص المادة 160 من دستور 1996 على أن تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وأضافت في فقرتها الثانية: "تختتم السنة المالية، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل غرفتي البرلمان"، فإذا كانت الدورة تُفتح بقانون المالية الذي يحمل الأرقام التقديرية المنتظر تحقيقها، فإن هذه الدورة تختتم بقانون ضبط الميزانية (المواد، 05، 76، 77، 78 من القانون 84-17 السالف الذكر)، حيث تعرف المادة رقم 05 من نفس القانون على أن: " قانون ضبط الميزانية يشمل تلك الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية والمعدلة الخاصة بكل سنة مالية، كما أنه يمثل القانون الذي يضبط نهائيا الميزانية العامة للدولة المنفذة، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات والنفقات " (2).

1 - بن عزة محمد، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 228.

2 - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص158.

لقد حدد المشرع القواعد المنظمة لكيفية استخدام هذه الرقابة بموجب قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وعند الإقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة، وأن مهام هذا القانون حددتها المادة 77 بنصها " يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي(1):

- 1 - الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة؛
- 2 - النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة؛
- 3 - نتائج تسيير عمليات الخزينة.

حتى يكون البرلمان على علم ودراية بالكيفيات التي يتم بها التنفيذ، أوجب المشرع على الحكومة عند تقديم مشروع ضبط الميزانية للبرلمان أن ترفقه بتقارير وبيانات توضيحية، نذكر منها على الخصوص (تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة)(2).

كما أوجب الأمر رقم 95 - 20 المؤرخ في 17 جوان 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة على الحكومة إستشارة المجلس في المشاريع التمهيديّة المتضمنة ضبط الميزانية، وضرورة إرسال التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها(3).

يضم قانون ضبط الميزانية نوعين من الأحكام:

- معاينة النتائج للعمليات المتخذة من أجل تنفيذ الميزانية؛
- وضع حساب نتائج السنة.

من هذا كله نخلص إلى أن قانون ضبط الميزانية يشكل بالنسبة للبرلمان فرصة لمتابعة الكيفيات التي تتم بها تنفيذ الميزانية، وتقييم النتائج المترتبة لتصويته على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه، غير أن هذا النوع من الرقابة يحضى من الناحية النظرية بأهمية بالغة، إلا أن فعاليته منى الناحية العملية تبقى جد متواضعة، فمنذ دورة 1978 وهي أول سنة صادق المجلس الشعبي على قانونها للمالية، لم تعرض الحكومة على البرلمان سوى

1 - المادة 77 من القانون 84 - 17، مرجع سابق.

2 - مفتاح فاطمة، مرجع سابق، ص 66.

3- بن عزة محمد، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 231.

مشاريع قوانين ضبط الميزانية بالنسبة للأربع سنوات الأولى(1) من حياة البرلمان: دورة 1978، دورة 1979، دورة 1980، ودورة 1981، وابتداء من السنة المالية 1982 إمتعت الحكومة لغاية سنة 2008 من طرح على البرلمان مشاريع قوانين ضبط الميزانية، فحرمته بذلك من استخدام حقه في الرقابة على كيفية استخدام الأموال العامة لمدة 27 سنة، وبعد هذه السنوات تم تفعيل قانون ضبط الميزانية خلال السنوات الأخيرة، وفي جو يتميز عن سابقه بالتعددية السياسية والسياسية الديمقراطية (مجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة ومجلس الدولة) وتفعيل دور مجلس المحاسبة(2).

بالتالي رغم أهمية هذه الأداة غير أنها قد تكون محدودة الفعالية في الجزائر نظرا لعدم تقديم الحكومة القانون للمجلس الشعبي في ميعاده القانوني، بالإضافة إلى تأخر المصادقة عليه من طرف البرلمان(3).

خلاصة القول أن توظيف النفقات في ظل الميزانية العامة في الجزائر لا يزال يعتمد على الأسلوب التقليدي، ألا وهو أسلوب ميزانية الإعتمادات والبنود التي تشتمل العديد من النقائص، وبالتالي فإنها تقلل من التخصيص الأمثل للموارد، وصعوبة تحقيق الأهداف المرجوة نظرا لغياب التحديد الدقيق للأهداف المراد تحقيقها، وكذلك غياب معيار دقيق لتقييم أداء الحكومة من خلال الميزانية العامة، خاصة فيما يتعلق بقانون ضبط الميزانية الذي تم إلغائه(4).

المبحث الثالث: إصلاح وترشيد هيكل النفقات العامة:

إن الاتجاهات الحديثة لإصلاح سياسة الإنفاق العام منبعثة أساسا من البرامج والإصلاحات المقدمة من طرف صندوق النقد الدولي، حيث يعمل على توجيه الإنفاق العام وفق مجموعة من المعايير، يُعتقد أنها تقلل من هدر وتبذير الأموال العمومية(5).

قامت الجزائر بعدة إصلاحات مست السياسة الميزانية، بحيث تمثلت هذه الإجراءات في محاولة التخفيض من عجز الخزينة وتخفيض الإنفاق العام، وذلك عن طريق رفع الدعم على

-
- 1 - تميزت هذه الفترة التي تم فيها تفعيل عمل قانون ضبط الميزانية بالفراغ القانوني، وانعدام التعددية السياسية بالإضافة إلى الإنشاء المتأخر لمجلس المحاسبة في 01 مارس سنة 1980 .
 - 2 - بن عزة محمد، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 232.
 - 3 - درواسي مسعود، مرجع السابق، ص 393.
 - 4 - بن عزة محمد، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 233.
 - 5 - ضيف محمد، مرجع سابق، ص 81.

المواد الغذائية الأساسية، وإبتعاد الخزينة عن تمويل الاستثمارات العمومية للمؤسسات العمومية، والتوجه نحو الخصوصية، فكل هذه الإجراءات تساعد على تقليص حجم الإنفاق العام ونموه وبالتالي التخفيض من عجز الميزانية العامة(1).

المطلب الأول: ترشيد النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي

الجدول رقم 05: تطور النفقات التحويلية للدولة من سنة 2001 إلى 2008(2).

التحويلات الاجتماعية (مليار دينار)	السنوات
315.011	2001
364.773	2002
416.333	2003
428.029	2004
460.484	2005
625.367	2006
838.947	2007
1083.273	2008

يبين الجدول السابق التطور الهام للتحويلات الاجتماعية للدولة من 315.011 مليار دج سنة 2001 إلى 1083.273 مليار دج سنة 2008، أي أنها تضاعفت بأكثر من 3 مرات خلال هذه الفترة.

لقد إرتفعت التحويلات الاجتماعية للدولة من 245 مليار سنة 1999 إلى 460 مليار في سنة 2005 لتتفوق 1200 مليار دينار في 2011، وحرصا على إستفادة جميع شرائح المجتمع قررت الدولة تخصيص 20% من نفقاتها سنويا لدعم السكن، العائلات، المعاشات، المجاهدين،

1 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 192.

2 - زوين إيمان، دور الجيل الثاني من الإصلاحات الاقتصادية في تحقيق التنمية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة، 2011، ص 152، غير منشورة.

المعوزين والفئات الهشة الأخرى، ويمثل دعم العائلات وحده أكثر من ربع التحويلات الاجتماعية لسنة 2011 بقيمة 302.2 مليار دينار منها 93 مليار لدعم أسعار الحليب والقمح و78 مليار دينا للحصول على الماء والكهرباء، و282.7 دعم لقطاع السكن(1).

لذلك عند وقوع الدولة في مشكلة العجز في الميزانية العامة للدولة لابد أن تقوم بتخفيض النفقات التحويلية، خصوصا ما تعلق بدعم أسعار السلع التموينية الضرورية، ومن بين الأساليب التي جاء بها صندوق النقد الدولي بهذا الخصوص هو الإلغاء الكلي لهذا الدعم مرة واحدة، وذلك عن طريق زيادة أسعار هذه السلع حتى تتساوى مع تكلفتها، ولكن إذا لم يكن باستطاعة الدولة إلغاء الدعم مباشرة نتيجة لعدة أسباب، يمكن أن تلجأ لإلغائه بالتدريج شريطة أن تتوصل تلك الأساليب إلى تحقيق خفض مستمر وملموس لنسبة تكاليف الدعم السلعي إلى الإنفاق العام الإجمالي خلال فترة الإصلاحات التي تقوم بها الدولة(2).

لقد تطلب إلغاء هذا الدعم عملية تحرير ضخمة لنظام الأسعار، بالإضافة إلى إحداث زيادات كبيرة في الأسعار المحددة إداريا، واضطرت الحكومة إلى رفع المنتجات الغذائية والبتروولية المدعمة بنسبة تصل إلى 20% وذلك للوصول إلى مستوى الأسعار الدولية، وبهدف دعم الفئات المحرومة تولت الحكومة مساعدة هذه الفئات وذلك عن طريق إنشاء برنامج الشبكة الاجتماعية(قانون المالية 1992)، وبعده صندوق مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة سنة 1993 ويتلقى موارده من تخصيصات ميزانية الدولة(3).

قد ساهمت إجراءات تخفيض الدعم الأسعار المواد الاستهلاكية مساهمة كبيرة في تخفيف العبء على الميزانية العامة التي شهدت عجزا متواصلا، بحيث لوحظ انخفاض نسبة العجز بالنسبة للنتائج المحلي، ولكن بالمقابل كان لهذا الإجراء بالغ الآثار على الوضع الاجتماعي من خلال انخفاض القدرة الشرائية للمواطنين، وخاصة الطبقات المحرومة التي كانت تعتمد على هذا الدعم(4).

المطلب الثاني: ترشيد النفقات الموجهة للصحة والتعليم:

نظرا للزيادة السكانية التي تعرفها البلاد، وتحمل الدولة أعباء وتكاليف كل من قطاعي التربية

1 - زوين إيمان، مرجع سابق، ص 153.

2 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 146.

3 - درواسي مسعود، مرجع سابق، ص 380.

4 - بن عزة محمد، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 237.

والصحة، والتي ساهمت في بروز العجز على مستوى الميزانية العمومية(1)، حيث تعتبر النفقات الموجهة لقطاع الصحة وقطاع التعليم من أكبر النفقات حجما، فهي تمثل نسبة كبيرة من الإنفاق العام(2).

في مجال التعليم أولته الجزائر أهمية بالغة لكونه أحد أهم أركان التنمية البشرية، حيث خصصت في مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004) 27 مليار دينار جزائري أي 0.36 مليار دولار من أجل(3):

- الإستدراك المدرسي في المناطق الريفية والنائية؛

- إعادة تأهيل المنشآت والوسائل التربوية؛

- إنشاء مطاعم مدرسية.

في سياق متصل خصص المخطط 18.9 مليار دينار جزائري لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي، موجهة أساسا لتحسين شروط التمدرس ودعم الهياكل القاعدية.

من جهة أخرى إستفاد قطاع التكوين المهني في إطار مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004) من غلاف مالي قدره 9.5 مليار دينار جزائري من أجل إعادة تأهيل المنشآت والمعدات، وتوسيع الطاقة الاستيعابية لمراكز التكوين المهني، لاسيما في المناطق النائية.

تواصل مسعى دعم وترقية التعليم في الجزائر خلال برنامج دعم النمو الاقتصادي (2005-2009)، الذي خصص 200 مليار دينار جزائري من أجل تنفيذ برنامج موسع للتضامن المدرسي، يتمحور حول:

- منح إعانات مالية ولوازم التمدرس بالمجان لتلاميذ الأسر المعوزة، وكذا التلاميذ ذوي الاحتياجات الخاصة، حيث تم تسجيل إرتفاع هام فيما يخص عدد الأطفال المتكفل بهم، والذي انتقل من 14 ألف طفل إلى 17 ألف خلال السنة الدراسية 2009-2010؛

- توفير النقل المدرسي في المناطق النائية، حيث يقدر عدد حافلات النقل المدرسي حاليا بنحو 2000 حافلة؛

- توفير التدفئة بأقسام الدراسة؛ وكذا توفير الإطعام بالمدارس.

1 - بصديق محمد، مرجع سابق، ص 88.

2 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 146.

3 - بلعاطل عياش، نوي سميحة، آليات ترشيد الإنفاق العام من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر(2001-

2014، أبحاث المؤتمر الدولي، جامعة سطيف1، 2013، ص 10.

أما قطاع الصحة فقد إستفاد خلال الفترة الخماسية 2004-2009 في إطار برنامج دعم النمو الاقتصادي من 244 مليار دينار من الاستثمار العمومي موجّهة لإنجاز حوالي 800 منشأة منها:

- 20 مستشفى ب 200 سرير و 70 مستشفى آخر بأقل من 200 سرير؛
- 260 مستشفى ومركزا متخصصا؛
- 133 عيادة متعدد الخدمات.

في سياق ذي صلة، تضاغت ميزانية التسيير لقطاع لقطاع الصحة خلال الفترة 2000 - 2009 من أكثر من خمس مرات منتقلة من 33.90 مليار دينار إلى 178.32 مليار دينار(1).

لذلك لا بد للدولة أن تعيد النظر في حجم هذه النفقات، حيث أن التحكم الجيد في نفقات الصحة والتعليم من أبرز العوامل التي تساعد على ترشيد النفقات العامة في الجزائر(2)، وعليه تم إتخاذ جملة من التدابير في هذا الصدد تتمثل في(3):

- فرض قيم نقدية على الخدمات العلاجية التي كانت في السابق مجانية؛
- رفع الدعم على الأدوية؛
- فتح المجال أمام المنافسة الأجنبية والخاصة في مجال الصناعة الصيدلانية في السوق الداخلية.

هذا ما كان من تدابير على مستوى قطاع الصحة، أما على مستوى قطاع التربية فقد تم ما يلي:

- رفع الدعم عن الكتب والأدوات والمستلزمات المدرسية؛
- رفع أسعار الخدمات المدرسية كالإطعام، النقل والدواء.

المطلب الثالث: المجهود الإنفاقي للدولة من أجل إصلاح المؤسسات العمومية:

لقد عرفت المؤسسات العمومية الجزائرية في أواخر الثمانينات مشاكل عديدة تمثلت في زيادة مديونيتها وعرفت عجزا في ميزانيتها لازمها عدة سنوات، وما زاد من تعقيد الإجراءات التي اتخذت فيما بعد كتحرير الأسعار، وارتفاع أسعار الفائدة وتخفيض قيمة الدينار

1 - بلعاطل عياش، نوي سميحة، مرجع سابق، ص 11.

2 - لحسن دردوري، مرجع سابق، ص 146.

3 - بصديق محمد، مرجع سابق، ص 88.

وكذلك سياسة الانفتاح الاقتصادي(1)، مما استلزم العمل على الشروع في إجراءات إصلاحية للتخفيف من الوضع الحالي ويمكن تلخيص هذه الإجراءات فيما يلي(2):

1- في سنة 1988 أدخلت مجموعة من الإصلاحات على المؤسسات العمومية من أجل تخليصها من العقبات التي تعيق سيرها، وذلك من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات الوطنية والذي صدر بشأنه مرسوم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق باستقلالية المؤسسات العمومية، وكان الهدف من هذا الإجراء منح استقلالية للمؤسسات من أجل الرفع من كفاءة ومردوديتها الاقتصادية والتقليل من الاعتماد على ميزانية الدولة؛

2- في سنة 1991 لجأت السلطات الجزائرية إلى عملية التطهير المالي للمؤسسات العمومية، وتتمثل عملية التطهير المالي في اتخاذ إجراءات مالية موجهة إلى إعطاء المؤسسة هيكل مالي متوازن، وذلك من أجل جعلها تسير بصفة عادية، وقد دخلت هذه الإجراءات حيز التنفيذ في بداية نوفمبر 1991، حيث تم إنشاء صندوق لتطهير المؤسسات العمومية والذي خصص له مبالغ ضخمة لعملية التطهير ممولة من نفقات الميزانية العامة.

المتتبع لنفقات التجهيز يلاحظ زيادة في مرحلة التعديل الهيكلي، ورغم الحصة الأولى لعملية التطهير المالي ما بين سنتي 1991 و 1993 إلا أنها لم تكفي.

- في أوت سنة 1995 صدر القانون المتعلق بالخصوصية(3) والتي مست العديد من المؤسسات في قطاعات الفنادق والسياحة، التجارة والتوزيع والصناعات النسيجية، الصناعات الغذائية والتحويلية، الصناعات الكيماوية... الخ.

- في سنة 1996 اتخذت إجراءات فيما يخص المؤسسات التي عرفت تحسن، وذلك من خلال تخفيض مستوى الديون المترتبة عليها بمقدار 122 مليار دج في هذه السنة، أو إعادة جدولة ديونها الخارجية وتحويلها إلى قروض متوسطة الأجل، ونجد أن مجموع 768 مؤسسة التي مستها الترتيبات الجديدة منها:

- 38 مؤسسة عالجتها البنوك؛

1 - مدني بن شهرة، سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية، دار هومة للنشر والتوزيع، 2008، ص 216.

2 - بن عزة محمد، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 238.

3 - القانون رقم 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995 والمتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية المعدل والمتمم.

- 138 تدخلت الخزينة في التخفيف عنها من حيث الجانب الاجتماعي؛

- 193 مؤسسة لم تتم معالجتها لأنها تقدم نتيجة استغلال سلبية؛

ساهمت الخزينة العمومية ب60 مليار دج و100.3 مليار دج من قبل البنوك.

إن المتتبع للنتائج المتمخضة عن جل هذه الإجراءات في سبيل إصلاح القطاع العام والمؤسسات العمومية بصفة خاصة من السقوط والتي تعتبر شريان الاقتصاد، فقد كانت المبالغ المخصصة للتطهير المالي جد ضخمة (مولت من نفقات الميزانية العامة)، ولكن لم تستعمل بصورة رشيدة ولم تحقق الأهداف المنشودة، نظرا لكون المؤسسات العمومية لم ترقى إلى الكفاءة المطلوبة ولم تخرج من المشاكل التي كانت تتخبط فيها قبل إجراءات التطهير المالي، بحيث تواصل تسجيل العجز في خزينتها إلى الوقت الحالي، ولو إستغلت هذه الأموال بكفاءة وفعالية لتم بناء جهاز إنتاجي جديد(1).

المطلب الرابع: ترشيد الرواتب والأجور:

تعتبر النفقات الموجهة لتغطية الأجور والرواتب من أبرز الأسباب التي تلتهم الموارد المالية للدولة، لذلك لا بد من وضع سياسة توظيفية محكمة من أجل تخفيض نفقات الأجور والمرتبات، فمن بين الأسباب التي ساهمت في زيادة النفقات الحكومية على الأجور هي إرتفاع عدد مناصب الشغل المستحدثة في القطاع الحكومي والتي عرفت زيادات معتبرة خاصة في إطار الصيغ الجديدة للتشغيل كعقود ما قبل التشغيل وعقود الإدماج المهني(2).

فتوسع الدولة في فتح مناصب عمل للأفراد دون الحاجة الفعلية لها، يعد من أبرز الأسباب المؤدية لتفاقم عجز الميزانية العامة للدولة، لأن النفقات لا تتوقف عند حد تسديد الأجور والمرتبات فقط ولكن تلبى مطالب هؤلاء العمال برفع أجورهم ورواتبهم، الأمر الذي يزيد من ارتفاع هذه النفقات، وبالتالي تفاقم في عجز الميزانية العامة(3).

والجدول الموالي يبين تطور نفقات الرواتب والأجور للدولة الجزائرية من سنة 2000 إلى سنة 2014.

1 - بن عزة محمد، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 240.

2 - طارق قدوري، مرجع سابق، ص 203.

2 - دردوري لحسن، مرجع سابق، ص 147.

الجدول رقم 06: تطور نفقات الرواتب والأجور للدولة الجزائرية من سنة 2000 إلى سنة 2014(1).

السنوات	نفقات الأجور (مليار دينار)
2000	866.1
2001	956.9
2002	1030.7
2003	1129.1
2004	1229.6
2005	1356.51
2006	1493.8
2007	1720.7
2008	2118.1
2009	2370.2
2010	2907.00 (2)
2011	3863.00
2012	4287.00
2013	4391.00
2014	4676.00

من خلال الجدول يلاحظ تطور نفقات الأجور والرواتب وتزايدها عاما بعد عام، لذا لا بد من وضع سياسة تشغيلية محكمة لا تضر بالمجتمع من جهة أي إمتصاص البطالة، ولا تنعكس سلبا على التوازن المالي للدولة من جهة أخرى(3).

1 - عبد الجليل شليق، إستخدام أدوات السياسة المالية في ضبط التضخم في الدول النامية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة المسيلة، 2012، ص 145، غير منشورة.

2 - عبد الرحمان مبول، تطور الأجور والرواتب، مقال منشور في الموقع:

<http://www.lesoirdalgerie.com/articles/2016/11/26/article.php?sid=205308&cid=41>، تاريخ

الإطلاع 2016-07-05.

3 - دردوري لحسن، مرجع سابق، ص 147.

المبحث الرابع: مكافحة الفساد كآلية لترشيد الإنفاق العام:

على الرغم من الوفرة المالية التي عاشتها الجزائر خلال العشرية الأولى من الألفية الثالثة، والتي شجعتها على انتهاج برامج تنموية رصدت لها مبالغ ضخمة، إلا أن تلك البرامج لم تحقق أهدافها كاملة، وبقي المجتمع الجزائري يعاني من بعض المشاكل ولو بأقل حدة من السنوات السابقة، كمشكلة البطالة، والفقر، ونقص الرعاية الصحية ومشكل السكن وغيرها، ومن بين الأسباب التي كانت وراء ذلك، استمرار انتشار الفساد والرشوة، واختلاس المال العام وسوء تسييره، ما أدى إلى تحويل موارد الدولة وتحقيق المصالح الخاصة والإضرار بالمصلحة العامة، وعرقلة تنفيذ المشاريع التنموية بسبب تحويل مخصصاتها لجيوب الفاسدين، وعدم تحقيق كفاءة ومردودية عالية من سياسة التوسع اللإنفاقي التي انتهجتها الجزائر، وقد استدعى هذا الأمر ضرورة تكافل الجهود لأجل العمل على ترشيد الإنفاق الحكومي، ومحاربة كل جرائم الفساد التي تضر بالمال العام(1).

المطلب الأول: واقع الفساد في الجزائر والإجراءات المتخذة لمكافحته:

عملت الجزائر خاصة في العشر سنوات الأولى من الألفية الثالثة على الوقاية من الفساد ومكافحته، واتخذت لأجل ذلك عدة إجراءات تشريعية وميدانية، كما أعلن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة منذ توليه الحكم عزمه وإرادته على محاربة الفساد، مصرحا في بداية حكمه أن الفساد أضر بالبلاد أكثر ما أضر بها الإرهاب، و في كلمة له في افتتاح الندوة الوطنية حول إصلاح العدالة التي أقيمت بالجزائر في 29 مارس 2005، صرح أنه لن يدخر وسعا في سبيل تنظيف المجتمع من كل أصناف الفساد، من رشوة ومخدرات وآفات اجتماعية، كالمحسوبية والمحاباة والامتيازات غير القانونية، والاستئثار غير المشروع بالامتلاكات العامة، قائلًا أنه لا مناص من استئصال هذه الأمراض وكل أشكال الزيغ والانحراف إذا أردنا حقًا أن نتقدم، ذلك أن سلامة المجتمع من الآفات والتزام أفرادها بالحقوق والواجبات، هي أبجديات النجاح في أي عملية تنموية(2).

الفرع الأول: واقع الفساد في الجزائر

إن ظاهرة الفساد ظاهرة حساسة وتتم عادة في الخفاء، لهذا من الصعب دراستها وقياسها

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 240.

2 - وزارة العدل، كلمة رئيس الجمهورية في افتتاح الندوة الوطنية حول إصلاح العدالة بتاريخ 29 مارس 2005، على الموقع: [arabic.mjustice.dz/fichiers_discours/dest\[129\].doc](http://arabic.mjustice.dz/fichiers_discours/dest[129].doc) ، إطلع عليه يوم 19 - 04 - 2016.

خاصة في الدول النامية، حيث يكون متابعة الظاهرة أمرا في غاية الصعوبة، ظل إنعدام الأرقام والتقارير الرسمية عن الفساد، بالإضافة إلى عدم فعالية الهيئات والمؤسسات المكلفة بمكافحته، فهي عبارة عن مؤسسات شكلية لا تتمتع بالصلاحيات والإستقلالية اللازمة للقيام بدورها بشكل فعال ومناسب(1).

أما من ناحية حجم الفساد أو حتى معرفة قيمته في القضايا الكبرى للفساد، فإنه يصعب ذلك، والسبب واضح يتمثل في إنعدام الشفافية، وإستحالة الوصول إلى المعلومات خاصة المتعلقة بهذا الجانب، فهناك سرية تامة تغطي على قيمته أو حتى تقديراته، فلا توجد هناك أي هيئة حكومية تصدر مثل هذه النتائج، وهذا إحدى الأسباب التي دعمت استمرار الفساد، وتبقى المعلومات الخاصة بقضايا الفساد تصدر جُلها عن وسائل الإعلام المكتوبة، أو من طرف بعض المحللين والاقتصاديين، أو بعض الهيئات والمنظمات الدولية، وخلال الفترة "2007 - 2012" هزت الجزائر عدة قضايا فساد من الحجم الثقيل والتي ظهرت للعلن وكتبت عنها الصحافة وتطرفت إليها بعض الهيئات الدولية، ونظرا لكثرتها سوف يتم التركيز على أهمها(2):

1- قضية سونطراك 2: هزت الجزائر في سنة 2013 فضيحة فساد في الشركة الجزائرية للمحروقات (سونطراك)، حيث تورط فيها كبار المسؤولين في الدولة، وتمثلت مظاهر الفساد في إبرام صفقات مشبوهة مع شركات أجنبية مقابل تلقي رشاوى وعمولات بمليارات الدولارات.

2- قضايا الفساد بين المنتخبين المحليين(3): في العهدة الإنتخابية الممتدة من 2007 إلى 2012، كشف وزير الداخلية والجماعات المحلية السيد دحو ولد قابلية في العرض الذي قدمه أمام نواب البرلمان، عن توقيف 206 أعضاء من المجالس الشعبية البلدية، من بينهم 43 رئيسا، و32 حالة سحب ثقة بسبب سوء التسيير.

4- قضايا الفساد في قطاع الصحة: كشف التقرير العالمي للصحة(4)، الصادر سنة 2011

1 - سارة بوسعيد، دور إستراتيجية مكافحة الفساد الاقتصادي في تحقيق التنمية المستدامة ، دراسة مقارنة بين الجزائر وماليزيا، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة سطيف، 2013، ص 123، غير منشورة.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 250.

3 - بلال خروفي، الفساد في المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، مقال منشور في الموقع:

http://www.maspolitiques.com/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=216:-

2016-7-7-7: تاريخ الإطلاع: http://www.maspolitiques.com/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=216:-

4 - تقرير البنك العالمي عن الفساد في قطاع الصحة، منشور في الموقع:

رقما-مخيفا-عن-الجزائر-الفساد-يلتهم-20-بالمائة-من-ميزانية-الصحة-545-<http://dzayer24.com>

/تقرير-البنك-العالمي-يكشف-، تاريخ الإطلاع: 2016-07-07

عن البنك العالمي، أن الجزائر تضيع حوالي 20% من النفقات على قطاع الصحة بسبب قضايا الفساد في قطاع الصحة، وسوء التسيير، وتضخيم للفواتير، وشراء أدوية فاسدة بمبالغ مالية طائلة.

5- قضايا الفساد في قطاع الجمارك: يعد قطاع الجمارك من أكثر القطاعات تضررا من آفة الرشوة والفساد، وهو ما استدعى تنفيذ إجراءات صارمة ضد سلطات الجمارك في فيفري 2006 أدت إلى فصل 100 موظف جمركي من عملهم ، وإلى رفع دعاوى قضائية ضد 530 موظفا آخرا لتورطهم في العديد من قضايا الفساد، وحسب نفس التحقيقات هناك أيضا حالات تضخيم القيمة بهدف تبييض أو تحويل العملة الصعبة نحو الخارج(1)، كما فصل القضاء الجزائري سنة 2010 في أخطر ملف فساد في قطاع الجمارك، والذي كبد الخزينة العمومية أكثر من 3 آلاف مليار سنتيم، وهو ملف تصدير النفايات الحديدية وغير الحديدية(2).

6- قضايا التهريب الضريبي: هذا النوع من القضايا الذي أصبح يتصدر جدول أعمال محاكم الجنايات في العديد من الولايات، وهذا يدل على أن حجم التهريب الضريبي كبير جدا يضر بموارد الدولة، إضافة إلى تهريب رؤوس الأموال غير المشروعة إلى الخارج، فقد كشفت هيئة السلامة المالية (غلوبال فاينانشال إنتيغريتي) الأميركية أن الجزائر تحتل المرتبة الثالثة إفريقيا في تهريب الأموال بعد نيجيريا ومصر، وكشفت أيضا أن التلاعب بفواتير السلع المصدرة أو المستوردة يشكل الوسيلة الأكثر استخداما لتهريب الأموال، وقدّر حجم الأموال غير المشروعة المهربة من الجزائر حسب التقرير الذي أصدرته سنة 2011 والمتعلق بالفترة 2001-2008 ما يعادل 516 مليون دولار(3).

7- الفساد في قطاع الأشغال العمومية: يعد قطاع الأشغال العمومية من أكثر القطاعات استقطابا للفساد في الجزائر في السنوات الأخيرة، حيث تسبب في إستنزاف وهدر كبير للمال العام، وتضخيم الفواتير، والتلاعب في الميزانيات الملحقة التي تضخمت شهرا بعد شهر، وتعتبر قضية الفساد والرشوة في إنجاز مشروع القرن (الطريق السيار شرق غرب) من أضخم وأشهر قضايا الفساد في الجزائر، حيث قدرت قيمة الرشاوى والعمولات التي تلقاها المتهمون نظير تسهيلات وخدمات قدموها بشكل غير قانوني لشركات أجنبية بالمليارات، فالمشروع بدأ ب أربعة

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 251.

2 - أخطر ملف فساد بإدارة الجمارك، ملف تحقيقات، منشور في الموقع:

الإطلاع <http://www.startimes.com/?t=24035385>، تاريخ الإطلاع: 2016-07-07.

3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 251.

4 - سارة بوسعيد، مرجع سابق، ص 123.

مليارات دولار ووصل إلى 13 مليار دولار وهو مبلغ ضخم جدا، يكفي حسب الخبراء لإنجاز طريقتين سيارين.

لم يتوقف الفساد على الصفقات من الحجم الكبير بل شمل أيضا صغار المستثمرين والحرفين والتجار وغيرهم، حيث مس الفساد حتى برامج الدعم التي تقدمها الحكومة سواء للشباب في إطار الوكالة الوطنية لدعم الشباب، أو للفلاحين بهدف امتصاص البطالة وتوفير مناصب الشغل، أو دعما منها لرفع الإنتاج المحلي خاصة في قطاع الزراعة، ونظرا لنقص الرقابة البعيدة على مثل هذه المشاريع يلجأ بعض المستفيدين إلى آليات غير مشروعة عن طريق التحايل والتزوير، كإعلان الإفلاس، أو الشطب من السجل التجاري، وغيرها من أساليب الاحتيال ليقوموا بنهب تلك الأموال بعدما يكونوا قد استفادوا من إعفاء من الرسوم والضرائب فترة زمنية من نشاطهم، وللأسف تأتي في الكثير من الأحيان فيما بعد قوانين تسمح ديونهم أو تعفيهم من المستحقات المالية التي عليهم(1).

أما فيما يتعلق بعدد قضايا الفساد حسب المصادر الرسمية، فقد جاء في تقرير الجزائر حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني الخاص بالحكامة والذي عرض في 31 جانفي 2009 باديس أبابا في منتدى رؤساء دول وحكومات الآلية، انه تم تقديم 680 قضية فساد أمام العدالة سنة 2006، وأفضت إلى الحكم على 930 شخص، و1054 قضية أمام المحاكم ومنها 681 قضية تم الفصل فيها سنة 2007 وأفضت إلى الحكم على 1781 شخص(2).

في سنة 2010 بلغ عدد قضايا الفساد 948 قضية، تُبع فيها 1352 شخص منها 475 قضية خاصة باختلاس الأموال العمومية، و107 قضية خاصة باستغلال الوظيفة و95 قضية خاصة برشوة الموظفين العموميين، ولقد شهدت الجماعات المحلية حصة الأسد بـ146 قضية ومراكز البريد بـ133 قضية والبنوك بـ78 قضية(3).

في الأخير يمكن القول أنه حتى ولو لم تتوفر إحصائيات عن حجم الفساد في الجزائر، فلا أحد ينكر أنه لا يزال موجودا وينخر في اقتصادنا باعتراف مسؤولي الدولة وعلى رأسهم رئيس

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 252.

2 - تقرير الجزائر حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني الخاص بالحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نوفمبر 2008، ص99.

3 - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة بسكرة، 2013، ص 47، غير منشورة.

الجمهورية والوزير الأول، ولكل واحد أن يقدر حجم الفساد خاصة إذا علم أن الأستاذ "يوهان غراف لامبسدروف" من جامعة باسو، والقائم على تنفيذ مؤشر مدركات الفساد بالنيابة عن منظمة الشفافية الدولية، شدد على الآثار الكارثية للفساد والمكاسب الناتجة عن مكافحته قائلا: "تشير الأدلة إلى أن تحسنا بمقدار نقطة واحدة من (أصل نقاط المقياس العشرة) يؤدي إلى زيادة تدفقات رأس المال بنسبة 0.5% من إجمالي الناتج المحلي للبلد، و زيادة في نسبة متوسط الدخل بنسبة قد تصل إلى 4% (1).

الفرع الثاني: الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد :

تمثلت الإجراءات المتخذة في وضع إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه، وذلك من خلال القيام بإصلاحات واسعة في مختلف القطاعات التي يتغلغل فيها الفساد، والعمل على تبني مبادئ وقواعد الحكم الراشد وإرساء دولة الحق والقانون، وسيتم التطرق لمختلف المحاور الرئيسية للإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد(2).

أولاً: الإجراءات التشريعية: في إطار تعزيز الحكم الرشيد كثفت الجزائر جهودها للتخفيف من وثيرة الفساد، فسنت العديد من القوانين التي تقي منه وتكافحه، كما وقعت بعض المعاهدات الدولية التي تدخل في هذا الإطار، ويمكن حصرها في النقاط التالية(3):

1- سنة 2003: صادقت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة المنعقدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، وإن كان بتحفظ سنة 2004(4)، والتي من أغراضها ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع، وكذا ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات، بالإضافة إلى تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية، أما عن سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية التي جاءت بها الاتفاقية فأكدت على ضرورة إشراك المجتمع في وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات مكافحة الفساد، وتجسيد مبادئ سيادة القانون والنزاهة والشفافية.

2- فيفري 2006: قامت الجزائر بتقنين آلية الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بموجب نص

2- شعبان فرج، مرجع سابق، ص 253.

3 - سارة بوسعيد، مرجع سابق، ص 174.

4 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 241.

1 - سارة بوسعيد، مرجع سابق، ص 174.

قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الذي صدر بالجريدة الرسمية في 20 فيفري 2006(1)، وقد جاء هذا القانون في خمسة أبواب، شمل الباب الأول أهداف القانون وضبط المصطلحات، أما الباب الثاني فشمّل التدابير الوقائية في القطاع العام والخاص وتمثلت في تعزيز النزاهة والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص، وكذلك دعم التدابير الهادفة إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والتسيير الشفاف للمال العام والخاص، وتمثلت التدابير الوقائية في القطاع العام في التوظيف، والتصريح بالامتلاكات، وإبرام الصفقات العمومية، وتسيير الأموال العمومية، وجاء في الباب الثالث إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتمتع هذه الهيئة بسلطة إدارية واستقلالية مالية وبالشخصية المعنوية، وتقع تحت سلطة رئيس الجمهورية، أما الباب الرابع فتم فيه تحديد هوية وصفة مرتكبي الجرائم وتمثلت في الرشوة، سواء رشوة موظفين عموميين محليين وأجانب وموظفي المنظمات الدولية أو في مجال الصفقات، واختلاس الامتلاكات العمومية أو استغلالها بطرق غير شرعية، إضافة إلى التهرب الضريبي، وكل طرق استغلال النفوذ والغدر والإثراء غير المشروع وإساءة استغلال الوظيفة والتمويل الخفي للأحزاب السياسية، ليتناول الباب الخامس التعاون الدولي واسترداد الموجودات وتم فيه التطرق للتعاون القضائي والتعامل مع المصارف والمؤسسات المالية، كما تناول قضايا استرداد الامتلاكات المحجوزة من أفعال الفساد، وقضايا حجز وتجميد العائدات المتأتية من الجرائم ما بين الدول الأعضاء في الاتفاقية.

- **أفريل 2006:** تم التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة في مابوتو في 11 جويلية 2003(2)، والتي تهدف أيضا إلى تشجيع الدول على القيام بإنشاء آليات لمنع الفساد والقضاء عليه في القطاعين العام والخاص عن طريق تنسيق السياسات والتشريعات بين الدول الإفريقية الأطراف، وتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة، ومن بين مبادئ الاتفاقية احترام مبادئ المؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية وسيادة القانون والحكم الرشيد، واحترام حقوق الإنسان وتعزيز العدالة الاجتماعية، وإدانة ورفض أعمال الفساد والجرائم ذات الصلة.

- **نوفمبر 2006:** تم إصدار مرسوم رئاسي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها(3)، حيث نص هذا المرسوم على أن اللجنة تتكون من

-
- 1 - قانون رقم 06 - 01 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006، الجريدة الرسمية العدد 14.
 - 2 - مرسوم رئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1427 الموافق ل 10 أفريل 2006، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 24 الصادر بتاريخ 16 أفريل 2006.
 - 3 - مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الجريدة الرسمية العدد 74 الصادرة في 22 نوفمبر سنة 2006، ص 17.

رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتتكون هذه اللجنة من مجلس اليقظة والتقييم، مديرية الوقاية والتحسيس، مديرية التحاليل والتحقيقات، ومن بين أهم المهام المكلف بها رئيس الهيئة نذكر ما يلي:

- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته؛
- إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم؛
- إعداد وتنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجلس الوقاية من الفساد ومكافحته؛
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوة العمومية، عند الاقتضاء.

يُشار فقط إلى أن هذه الهيئة لم يتم تفعيلها وتعيين أعضائها إلى غاية نوفمبر 2010، حيث صدر مرسوم رئاسي يعين رئيس وأعضاء هذه الهيئة المكونة من سبعة أشخاص لمدة خمس سنوات(1)، وقد باشرت هذه الهيئة أعمالها بعد تأديتها اليمين القانوني بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 02 جانفي 2010، حيث تعهد رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالعمل مع كافة أجهزة الدولة لمحاربة الظاهرة، موضحاً أن الهيئة سوف تتكفل بمكافحة الفساد والرشوة دون هوادة ودون تهويل وبحزم شديد، بالإضافة إلى وقاية أعوان الدولة من الاتهامات الباطلة، مشيراً إلى أن لجنته تراهن على تفعيل الآليات الوطنية لمواجهة واستئصال ظاهرة الفساد من خلال وضع سياسات بإمكانها أن تساهم في تأطير عملية محاربة الظاهرة بجميع أشكالها، وإيجاد حلول للحد من تنامي الظاهرة التي انتشرت في عدد من القطاعات الاقتصادية، حيث عطلت عدداً من المشاريع المسطرة(2).

هذا وقد صدر مرسوم رئاسي آخر في فيفري 2012 يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 06-413 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ومن أهم ما جاء فيه تحديد تشكيلة المجلس اليقظة والتقييم، تزويد الهيئة بمجموعة من الهياكل لأداء مهامها وتحديد المهام الموكلة لكل قسم (أمانة عامة، قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس، قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالتملكات، قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي)(3).

1 - مرسوم رئاسي مؤرخ في 07 نوفمبر 2011 والمتعلق بتعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، الجريدة الرسمية العدد 69 الصادرة بتاريخ 14 نوفمبر 2010، ص 31.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 242.

3 - المرسوم الرئاسي رقم 12 - 64 المؤرخ في 07 فيفري 2012، الجريدة الرسمية عدد 08 الصادرة بتاريخ 15 فيفري 2012، ص 17.

- أوت 2010: تم اصدر أمر رقم 10 - 05 (1) متمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته لسنة 2006 وجاء فيه في المادة 24 مكرر " ينشأ ديوان مركزي لقمع الفساد، يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد "، وتم وفقا لهذا الأمر إعطاء صلاحيات لضباط الشرطة التابعون للديوان يمتد اختصاصهم إلى كامل إقليم الوطن.

إلى جانب هذه القوانين والاتفاقيات التي ترمي إلى مكافحة الفساد في الجزائر والقضاء عليه، هناك بعض القوانين الأخرى التي تساعد على تحقيق هذا الهدف، كالقانون المتعلق بتنقيح دور مجلس المحاسبة، وتعديل قانون النقد والقرض، وكذا القانون المتعلق بتنظيم حركة رؤوس الأموال، إلى جانب المرسوم الرئاسي 250/02 المنظم لقانون الصفقات العمومية(2).

ثانيا: الإجراءات الإصلاحية: بالإضافة إلى الجانب التشريعي تقوم الجزائر بمجموعة من الإصلاحات المعززة لإجراءات الوقاية ومكافحة الفساد نذكر منها:

- إصلاح العدالة والقضاء: وفي هذا الإطار تم إصدار القانون الأساسي للقضاء، والقانون المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وسيره وصلاحياته(3)، كما تم تحسين الظروف المهنية والاجتماعية للقاضي ووقيته من الضغوط بكل أنواعها، إلى جانب تحديث وعصرنة القضاء، وزيادة عدد القضاة والمحاكم والمجالس القضائية، أما فيما يخص الشق المتعلق بالفساد فقد تم تكوين القضاة في مجال مكافحة الفساد، حيث قامت وزارة العدل بدورات تكوينية لمجموعة من القضاة في بعض الدول المتقدمة، ومن بينها نذكر مشاركة قضاة من وزارة العدل في دورة تكوينية حول "الفساد والحقائق الاقتصادية ووسائل مكافحة"، بالمدرسة الوطنية للإدارة الفرنسية من 09 جوان إلى 04 جويلية 2008، ومشاركة مجموعة أخرى من القضاة في دورة تكوينية حول التحقيق الاقتصادي والمالي بتاريخ 17 نوفمبر 2008 بالمدرسة الوطنية للقضاء بفرنسا، وفي إطار التعاون الثنائي الجزائري الأمريكي، نظمت وزارة العدل ورشة تكوينية حول " الفساد والجريمة المنظمة" وذلك في 05 أفريل 2011، تضمن برنامجها عددا من المداخلات تخص الجريمة المنظمة العابرة للأوطان، والجريمة المنظمة في الولايات المتحدة الأمريكية، والعلاقة بين الجريمة المنظمة والفساد، وكذا إستراتيجية التحريات و المتابعة القضائية، وإستعمال القانون الخاص بابتزاز الأموال، بالإضافة إلى دراسة حالات من الواقع خاصة بالجريمة المنظمة والفساد، وبالتالي تأتي هاته الورشات التكوينية لتدعيم القدرات العلمية والمهنية للقضاة،

1 - الأمر رقم 10 - 05 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق ل 26 أوت 2010 المتمم للقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 50 الصادرة بتاريخ 1 سبتمبر 2010.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 243.

3 - للمزيد حول هذين القانونين انظر الموقع : www.droit.mjustice.dz/loi_organique_nouv_ar.pdf

وتعميق معارفهم، والرفع من مستوى أدائهم القضائي في مجال محاربة الفساد والجريمة المنظمة، هذا إلى جانب إجراء دورات تكوينية للقضاة حول مكافحة الفساد بالجزائر ومنها الدورة التكوينية التي أجريت في 06 جوان 2010 بغرداية(1).

- **إصلاح النظام المحاسبي للدولة:** تعد الجزائر من الدول التي قامت بإصلاحات جذرية على المخطط المحاسبي المعتمد منذ 1975، بجعله نظاما مرنا يستجيب للتحويلات الاقتصادية الراهنة والتغيرات الحادثة، ويعمل على تحقيق التوافق بين الممارسات المحاسبية في الجزائر ومتطلبات المعايير المحاسبية الدولية(2)، وقد تمت المصادقة على النظام المحاسبي والمالي الجديد (المادة 62 من الأمر المؤرخ في 24 جويلية 2008 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2008)، والذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من 1جانفي 2010، هذا النظام من شأنه أن يسمح بالتسجيل الأمين للصفقات ويفصل قانون الحسابات مقارنة بالقانون الجنائي(3).

-**إصلاح النظام المصرفي:** نظرا للأزمات والفضائح الكبيرة التي عرفها القطاع المصرفي الجزائري وعلى رأسها فضيحة بنك الخليفة والبنك الصناعي والتجاري الجزائري، وعمليات الإختلاس التي وقعت ببعض البنوك العمومية وبمبالغ ضخمة، والتي كان سببها حسب اللجنة المصرفية بالبنك المركزي سوء الحوكمة والتسيير التي ميزت الوظيفة الرقابية والإشرافية لبنك الجزائر على البنوك الخاصة في تلك الفترة، كل هذا دفع بالحكومة إلى تأسيس لجنة تحت إسم اللجنة الوطنية للحكم الراشد، والتي قامت بإدخال عدة إصلاحات بهدف تحسين الحوكمة على مستوى البنوك والمؤسسات المالية لضمان إستقرار النظام البنكي ومردديته والمساهمة الفعالة في تطوير الاقتصاد الوطني والرفع من معدل النمو الاقتصادي(4).

في ما يتعلق بمالية الجماعات المحلية ولأجل تسيير أفضل للأموال، تم تكوين ورسكلة رؤساء المجالس المحلية والولاية، وكذا مديري الإدارة المحلية ورؤساء مكاتب الصفقات العمومية، كما تم في هذا الإطار إصدار قانون جديد للبلدية سنة 2011، وقانون الولاية سنة 2012.

- **إصلاح الوظيفة العمومية:** المصادقة على القانون الأساسي العام للوظائف العمومي بموجب الأمر رقم 06 - 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يعد بمثابة قفزة نوعية إتجاه إصلاح منظومة الوظيفة العمومية، وذلك حتى تتلاءم مع التحويلات السياسية والاقتصادية التي تتطلب

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 243.

2 - جودي محمد رمزي، إصلاح النظام المحاسبي الجزائري للتوافق مع المعايير المحاسبية الدولية، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد السادس، جامعة بسكرة، 2009، ص 84.

3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 244.

4 - سارة بوسعيد، مرجع سابق، ص 185.

المرونة في المعاملات والترشيد في التسيير (1).

- إصلاح قطاع الجمارك: وضعت المديرية العامة للجمارك إستراتيجية جديدة من أجل تحسين الأداء الوظيفي وتسهيل الإجراءات وتطوير آليات العمل المتبعة في مجال مكافحة الفساد، وتحسين وضعية العاملين في الجمارك ماديا ومعنويا، وتضمنت هذه الإستراتيجية عدة أهداف يتم العمل على تحقيقها تمثلت في ما يلي:

- مكافحة الفساد وتحقيق الإنضباط وتحمل المسؤولية من قبل الموظفين؛

- حماية الاقتصاد الوطني ومكافحة التهريب عن طريق تكوين دوريات على طول الحدود السياسية للقطر الجزائري؛

-تحصيل الإيرادات للخرينة العامة للدولة عن طريق تقديم المقترحات لتعديل نظام التعريفية الجمركية بما يتلاءم مع التطورات الحديثة(2).

- العمل على إشراك المجتمع المدني في مكافحة الفساد: إن الدولة بمفهومها الحديث لا يمكن أن تفعل كل شيء وحدها، لذا لا بد من إشراك المجتمع المدني بما يملك من قوة تنظيمية، فالمجتمع المدني الواعي يمكن أن يساهم في تحقيق التنمية المستدامة، ومن أجل ذلك نصت المادة 15 من القانون 06-01 الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته على تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته(3).

- ترقية الإعلام والاتصال: وفي هذا الشأن تم إصدار قانون جديد للإعلام سنة 2012، يعطي الصحافيين أكثر حرية ووقاية مما يساعد على كشف جرائم الفساد والتشهير بها(4).

- إنشاء الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية: أنشأ سنة 2004 وهو مؤسسة عمومية تحت وصاية وزارة المالية، مكلف بمراجعة الدراسات ومتابعة إنجاز المشاريع، والتقييم البعدي للمشاريع الكبرى الخاصة بالمنشآت والتجهيزات العمومية (الأشغال العمومية، الموارد المائية، النقل والبناء وتهيئة الإقليم)(5).

1 - بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة باتنة، 2012، ص أ، غير منشورة.

2- باسم محمد، مكافحة الفساد وتحقيق الإنضباط وتحمل المسؤولية.. إستراتيجية جديدة لمديرية الجمارك، مقال منشور في الموقع: <http://www.fasad.shukumaku.com/Content.php?id=45266> ، تاريخ الإطلاع: 2016/07/15،

3 - سارة بوسعيد، مرجع سابق، ص 187.

4 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 245.

5 - الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية، تعريف منشور في الموقع:

<http://www.cfpdz.net/vb/showthread.php?t=41039> ، تاريخ الإطلاع: 2016-07-28.

- مكافحة الفساد والوقاية منه في مجال الصفقات العمومية: أولى المشرع مكانة خاصة للوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، حيث عدل أكثر من مرة تنظيم الصفقات العمومية ليعزز الآليات الوقائية من الفساد، إذ بعد صدور التنظيم الجديد سنة 2002 بموجب المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002(1)، عدل وثم سنة 2003 بموجب المرسوم الرئاسي 03-301(2)،

كما عدل وثم مؤخرا بموجب المرسوم الرئاسي 08-338 المؤرخ 26 أكتوبر 2008(3)، ثم ألغى المشرع سنة 2010 تنظيم الصفقات العمومية المذكور أعلاه، واستبدله بالمرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 11-98 المؤرخ في 10 مارس 2011(4).

كما فرض المشرع في تنظيم الصفقات العمومية على الإدارة إتباع إجراءات محددة عند إبرام وتنفيذ الصفقة بهدف الوقاية من الفساد، وتتمثل هذه الإجراءات في إعداد دفاتر الشروط مسبقا، تحديد طرق اختيار المتعامل المتعاقد، الإعلان عن الرغبة في التعاقد، تنظيم إجراءات إرساء الصفقة، والرقابة الإدارية على مشروعية إبرام الصفقة(5).

إضافة إلى كل ما سبق، هناك بعض الآليات الأخرى المساعدة على مكافحة الفساد كخلية معالجة الاستعلامات المالية التي تعززت في 2007، مهمتها مكافحة الفساد وتبييض الأموال وتشجيع الاستقامة والنزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعات العمومية والخاصة، وفي دعم التعاون الدولي وتقديم المساعدات التقنية بهدف الوقاية من الفساد ومكافحته، والفرع الوطني لمنظمة الشفافية العالمية في الجزائر وهو "الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد" والذي يبذل نشاطا كبيرا في مجال مكافحة الفساد والتشهير به رغم التضيق عليه من قبل السلطات، بالإضافة إلى ذلك تعد الجزائر عضو مؤسس في "فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية للشرق الأوسط وشمال إفريقيا" التي أنشئت في 30 نوفمبر 2004 كرابطة إقليمية طوعية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب(6).

1 - الجريدة الرسمية، عدد 52 الصادرة في 2002/07/28.

2 - الجريدة الرسمية، عدد 55 الصادرة في 2003/09/14.

3 - الجريدة الرسمية، عدد 62 الصادرة في 2008/12/09.

4 - الجريدة الرسمية، عدد 58 الصادرة في 2010/12/07.

5 - خضري حمزة، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد السابع، جامعة المسيلة، جوان 2012، ص 174 - 176.

6 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 254 - 255.

المطلب الثاني: أسباب الفساد والآليات الكفيلة للحد منه لأجل ترشيد الإنفاق العام:

للفساد بأنواعه المختلفة أسباب متشعبة ومتداخلة ومعقدة(1)، لذا يجب معرفة هاته الأسباب التي حالت دون تقدم ملموس في مكافحة ظاهرة الفساد والآليات الكفيلة للحد منها.

الفرع الأول: أسباب ظاهرة الفساد:

إن للفساد أسباب عديدة، تختلف من مجتمع إلى آخر، إلا أن طرق ممارسته متشابهة إلى حد كبير، ويمكن بصفة عامة حصر أهم أسباب الفساد فيما يلي(2):

أولاً- الأسباب السياسية: تعتبر العوامل السياسية من أهم العوامل المساعدة على ظهور الفساد ونموه وانتشاره لما توفره من بيئة مناسبة، ويتجلى ذلك من خلال:

- 1- إعتقاد الولاء السياسي كمعيار في تعيين القيادات الإدارية في المواقع المهمة؛
- 2- تمتع المسؤولين الحكوميين بحرية واسعة في التصرف وبقليل من الخضوع للمساءلة؛
- 3- ضعف المجتمع المدني وتهميش دور مؤسساته في كثير من الدول النامية؛
- 4- غياب الديمقراطية الحقيقية، وغياب التداول على السلطة والفصل بين السلطات، وضعف المحاسبة؛
- 5- تفشي البيروقراطية الإدارية والمغالاة في المركزية؛
- 6- ضعف الرقابة التشريعية ومثال ذلك عدم إجبار البرلمان الحكومة تقديم دوري لقانون ضبط الميزانية وهو حق يضمنه الدستور(3)؛
- 7- ضعف الأخلاقيات الوظيفية للعمل الحكومي، وغياب مفاهيم المساءلة العامة والمسؤولية والجزاء، حيث تتوفر لدى الموظفين الكبار ورجال السياسة حصانة أو نفوذ تحميهم من المساءلة أو الملاحقة القضائية(4).

ثانياً - الأسباب الاقتصادية: يمكن إجمالها في النقاط التالية:

- 1- تدخل الحكومة في الأنشطة الاقتصادية، بحيث أن الأفراد يميلون إلى دفع الرشاوى للمسؤولين

1 - باديس بوسعيد، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر (1999 - 2012)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015، ص32، غير منشورة.

2 - علي حبيش، أثار الفساد المالي على الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2014، ص 50، غير منشورة.

3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 256.

4 - نجم عبود، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006، ص 219.

لتخطي القواعد والنظم والإجراءات العامة، ويظهر هذا التدخل في خلق القيود على الاستيراد، ومنح الإعانات الحكومية، والتحكم في الأسعار... إلخ؛

2- إنخفاض مستويات الأجور في القطاع الحكومي، ومن ثم يقبل الموظفون على تقاضي الرشاوى لتحقيق التوازن في الإنفاق الاستهلاكي الخاص؛

3- وجود موارد طبيعية كبيرة تغري المسؤولين بممارسة أعمال الفساد بصورة كبيرة جدا؛

4- الطفرة المالية التي تمتعت بها الجزائر في العشرية الأخيرة، فبفضل ارتفاع أسعار البترول عاشت الجزائر في بحبوحة مالي زادت من حدة الفساد.

ثالثا- أسباب اجتماعية وثقافية: ومن أبرزها ما يلي:

1- طبيعة المجتمع وبروز أهمية العلاقات الشخصية في الحياة الاجتماعية مما له الأثر الكبير في تفشي الفساد، وبالتالي انتشار الولاءات الجهوية على حساب المصالح الوطنية العليا؛

2- وجود في بعض المجتمعات نظرة نفعية تبرز نهب المال العام كونه حق مشاع للجميع، ومدعاة للمهارة والذكاء الفردي؛

3- إنهيار القيم والأخلاق وضعف الوازع الديني؛ وإنهيار المستويات المعيشية للفرد داخل المجتمع وانتشار الفقر (1)؛

4- إنتشار الجهل وتدني المستوى التعليمي والثقافي للأفراد، وكذا توظيف الإنتماءات الأسرية والقبلية والطائفية في المعاملات الرسمية (2).

كما يمكن ذكر أسباب أخرى للاستفحال الفساد وهي (3):

- عدم التطبيق الفعلي لقوانين مكافحة الفساد ونقص الردع؛

- عدم وجود ضمانات كافية للأشخاص أو المؤسسات التي تبلغ عن حالات الفساد؛

- عدم الاستقلالية التامة للقضاء، وللهيئات الرقابية الموجودة؛

- عدم وجود صرامة في محاربة الاقتصاد الخفي وغسيل الأموال؛

- نقص الشفافية في الهيئات والمؤسسات العمومية.

الفرع الثاني: الآليات الكفيلة للحد من الفساد لأجل ترشيد الإنفاق العام:

نظرا لخطورة ظاهرة الفساد بمختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية، فإنه

1 - باديس بوسعيد، مرجع سابق، ص 38.

2 - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 80.

3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 254 وما يليها.

يتطلب وضع إستراتيجية فعالة لمحاربتها وإقتلاع جذورها، تتضافر وتتكامل فيها جميع الجهود، وتستخدم وسائل متنوعة (سياسية، قانونية، إدارية، مؤسسية، إعلامية، جماهيرية... إلخ)، كما تحدد فيها الخطوط الرئيسية التي يمكن السير عليها في إكتشاف بؤر الفساد الاقتصادي والتقليل من فرص حدوثه ومعاقبة مرتكبيه(1).

يتطلب نجاح أي مشروع وطني لمكافحة الفساد توفر وإتباع بعض الخطوات الإستراتيجية التالية(2):

1 - توفر الإرادة السياسية القوية والدعم المجتمعي اللازم لمساندة سياسات مكافحة الفساد المسطرة من قبل الحكومة، إذ تعتبر أهم سلاح لمواجهة الفساد وكسب ثقة المجتمع في الدولة ومؤسساتها؛

2 - صياغة منظومة قانونية فاعلة وإجراءات واضحة ودقيقة لتحديد قضايا الفساد والتحقيق بشأنها وتعقب مرتكبيها؛

3 - تعزيز إستقلالية المؤسسات والهيئات المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بمنحها الإستقلال الوظيفي والعضوي والمالي اللازم لأداء الأدوار المنوطة بها دون أي تدخل أو تأثير أو ضغط من جانب السلطة التنفيذية، أو جماعة ضغط، أو شخصيات نافذة في السلطة، إضافة إلى التنسيق المكثف بين الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد وتبادل المعلومات؛

3 - بناء جهاز قضائي مستقل وقوي ونزيه، وتحريره من كل المؤثرات التي يمكن أن تضعف عمله، والالتزام من قبل السلطة التنفيذية على احترام أحكامه(3)، إلى جانب تسريع الفصل في قضايا الفساد وعدم السماح بتقادمها؛

4 - تفعيل دور البرلمان الجزائري من خلال منحه الإستقلالية العضوية والوظيفية بما يسمح لأعضاء البرلمان بالتحقيق في حالات الفساد وإساءة إستغلال السلطة وتعسف الإدارة، وتعزيز مسؤولية السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية ومراقبتها الدائمة لها ومساءلتها؛

5 - إختيار الموظفين من ذوي الكفاءات والإختصاص (المؤهل العلمي هو الذي يحدد الموظف المؤهل)، وتطبيق مبدأ تكافؤ الفرص للجميع دون تمييز فمن حق كل طالب وظيفة أن يستفيد من فرصة المشاركة للإلتحاق بالوظيفة؛

6- إجبارية وإلزامية التصريح بالامتلاك لجميع الموظفين العموميين دون إستثناء قبل إستلام

1 - سارة بوسعيد، مرجع سابق، ص 73.

2 - باديس بوسعيد، مرجع سابق، ص 180.

3 - سبل الوقاية من الفساد ومكافحته، مقال منشور في الموقع:

<http://www.startimes.com/f.aspx?t=24148035> ، تاريخ الإطلاع: 2016-08-10.

- مهامهم لتمكين المواطنين من الإطلاع عليها، وإستحداث لجنة مستقلة لمتابعة أي زيادات تطراً على ذممهم المالية إلى غاية إنتهاء مهامهم؛
- 7- وضع نظام عصري وعادل لتقييم أداء الموظفين في الجزائر، وتسخير التكنولوجيا والخدمات الإلكترونية في الإدارة لتسهيل وتبسيط الإجراءات والمعاملات الإدارية لريح الوقت والجهد؛
- 8- إصلاح نظام الحوافز من خلال رفع مرتبات الموظفين في الإدارات الحكومية لتجنب بحثهم عن مداخل أخرى بطرق فاسدة، حيث أن معدلات الأجور في القطاع العام منخفضة إلى الحد الذي لا يستطيع معه الموظف من إعالة أسرته بالشكل اللائق؛
- 9 - التعريف بعقوبات التهرب الضريبي والتهريب الجمركي وغسيل الأموال بشكل واضح، بإعتبار ذلك أحد وسائل الردع، وتعزيز أجهزة مكافحتها بالكفاءات العالية والأجهزة المتطورة، وهذا يتطلب وجود إدارة ضريبية على درجة عالية من الكفاءة(1)؛
- 10 - إشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد من خلال إنتهاج حملة إعلامية تحسيسية وتوعوية وإقامة الحملات ضده، وتشجيع كل من المواطنين والموظفين بالتبليغ عن ممارسات الفساد والكشف عنه أثناء حدوثه، وتقديم حوافز مادية للمبلغين والشهود، إضافة إلى توفير الحماية القانونية لهم؛
- 11 - كما يجب أن تتخذ الحكومات دوراً فعالاً في الحد من الفساد، وذلك من خلال إرساء دعائم الديمقراطية والشفافية، وزيادة مشاركة المواطنين في المساءلة العامة والرقابة على إجراءات وأداء الحكومة؛
- 12- تعزيز صور الرقابة والمتابعة على سياسات الدعم الحكومي، فينبغي فرض متابعة حقيقية على أصحاب المشاريع المستفيدين من برامج الدعم (دعم الفلاحين، الحرفيين، دعم الشباب...)، ووضع صيغ من قبل المصالح المختصة لتقييم تلك المشاريع، وإلزام أصحابها بإرجاع أموال الدعم في حالة وجود أي تلاعب أو تزوير أو شيء من قبيل ذلك؛
- 13 - إعطاء الحرية للصحافة وتمكينها من الوصول إلى المعلومات ومنح الحصانة للصحفيين للقيام بدورهم في نشر المعلومات وعمل التحقيقات التي تكشف عن قضايا الفساد ومرتكبيها(2).
- 14 - تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، بما في ذلك استرداد الموجودات(3).

1 - باديس بوسعيد، مرجع سابق، ص 180.

2 - سبل الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

3 - عبد القادر كاس، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد بين الواقع والأفاق، مداخلة منشورة في الموقع:

<http://www.univ-medea.dz/Fac%5CD%5CManifestations%5CProtection%20argent%20et>

.09.pdf%20contre%20la%20corruption2009-2010/31

المبحث الخامس: الرقابة على المال العام وتعزيز الشفافية لأجل ترشيد الإنفاق:

يعد نقص الرقابة على صرف المال العام أحد الأسباب الرئيسية وراء الإسراف في الإنفاق وإهدار المال العام، وهو الأمر الذي يتطلب إحكامها بشكل يحول دون ذلك، كما أن تعزيز الشفافية في إدارة المال العام هي الأخرى تلعب دورا مهما في الحفاظ عليه، وقد أرجعت منظمة الشفافية العالمية السبب الأول في استمرار تفشي الفساد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى نقص الشفافية و غيابها في بعض الدول، ما نتج عنه المزيد من الاختلاسات وإهدار الموارد العامة التي أثرت سلبا على تحقيق الأهداف التنموية في تلك الدول(1).

المطلب الأول: إحكام الرقابة على المال العام بهدف الحد من الهدر وترشيد الإنفاق:

قامت الجزائر كسائر دول العالم بخلق هيئات وأجهزة رقابية لحماية المال العام من التبيد والاختلاس، والحرص على استغلاله على أحسن وجه بهدف تحقيق المنفعة العامة وخدمة للسياسة العامة للدولة(2).

الفرع الأول: أنواع الرقابة على النفقات العامة في الجزائر:

تنتهج الجزائر سياسة رقابية متعددة الأوجه ما بين رقابة داخلية وخارجية، ورقابة قبلية وبعديّة، وسيُشار بنوع من الاختصار لهذه الأنواع من الرقابة.

أولا- الرقابة الداخلية:

يشمل هذا النوع رقابة كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، ورقابة مندوب الحسابات.

أ - رقابة المراقب المالي: تعتبر رقابة المراقب المالي أول درجة للرقابة الداخلية على النفقات العمومية، وهي رقابة مشروعية دون أن تتجاوزها لتصبح رقابة ملائمة، حيث يمنح تأشيرته للأمر بالصرف الملتمزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها(3).

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 260.

2 - وليد ونيسي، دور وفعالية الصفقات العمومية في حماية الأموال العامة، مذكرة ماستر أكاديمي في العلوم الاقتصادية، جامعة الوادي، 2015، ص 38، غير منشورة.

3 - نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة بومرداس، 2012، ص 36، غير منشورة.

مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري (1).

وفق نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09 - 374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 والذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 92 - 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، فإن للمراقب المالي رقابة على النفقات التي يلتزم بها على عدة ميزانيات وهي كالآتي:

- **ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة:** أي ميزانية كل وزارة حيث أنه لكل قطاع وزاري ميزانيته الخاصة به تحدد فيها نفقاته، وهو الأمر نفسه بالنسبة للهيئات والإدارات التابعة للدولة (2).

- **الميزانيات الملحقة:** وهنا يعمل المراقب المالي لإجراء الرقابة القبلية على النفقات المتعلقة بالميزانية الملحقة، والمعرفة وفق نص المادة 44 من قانون 84 - 17 (3)، بكونها العمليات المالية لمصالح الدولة والتي يضيف القانون عليها الشخصية الاعتبارية، والتي لها دور تقديم خدمات أو إنتاج خدمات مدفوعة الثمن، وقد عرفت الجزائر عدة أنواع من الميزانيات الملحقة لم يبق منها سوى الميزانية الملحقة بالبريد والمواصلات والتي أستحدثت منذ سنة 1963، أما غيرها من الميزانيات الملحقة فلم تظهر إلا فترة من الزمن (4).

- **النفقات الملتمزم بها والمتعلقة بالحسابات الخاصة بالخزينة:** وهي تشمل وفق المادة 48 من قانون 84 - 17 (الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسبيقات، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، حسابات القروض)، وفحوى هذه الحسابات هو أن هناك تحصيل لبعض الأموال لصالح الخزينة العامة للدولة نتيجة عمليات خاصة لا تعتبر من قبيل الإيرادات العامة، كما قد تسجل الخزينة العامة خروجاً لبعض الأموال دون اعتبارها نفقات عامة، لأجل هذا كان لابد من رصدها في حسابات خاصة دون أن تدرج في ميزانية الدولة، وهذا لا يمنع من خضوعها لرقابة المراقب المالي المسبقة (5).

- **نفقات ميزانية الولاية:** تعتبر من النفقات التي تدخل في إطار إلزامية الرقابة السابقة للمراقب المالي، حيث أن النفقات المتعلقة بميزانية الولاية عبارة عن جدول تقديرات للنفقات والإيرادات

- 1 - المادة 60 من قانون المحاسبة العمومي رقم 90 - 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 .
- 2 - مرسوم تنفيذي رقم 09 - 374 مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009، ص 03 .
- 3 - قانون 84 - 17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 28.
- 4 - بن داود براهيم، مرجع السابق، ص 82.
- 5 - شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2011، ص 52، غير منشورة.

السنوية الخاصة بالولاية، وهي ترخيص يسمح بحسن سير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز والإستثمار(1).

- **ميزانية البلديات:** قد استتنت الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها في بداية تطبيقها على البلديات واقتصرت على ميزانية الدولة والولايات والمؤسسات العمومية، وذلك وفقا للتشريعات السارية المفعول آنذاك (المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14-11-1992)، إلا أنه وبعد نقشي ظاهرة تبديد الأموال العمومية في البلديات وأخذها لمنعرج خطير تمثل في زيادة عدد القضايا المطروحة على المحاكم والمتعلقة بتبديد ونهب المال العام من طرف رؤساء وأعضاء المجالس البلدية، قررت وزارة المالية استنادا إلى القرار الوزاري المشترك مع وزارة الداخلية والجماعات المحلية توسيع الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها على ميزانية البلديات، وذلك وفقا للمادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 الصادر بتاريخ 2009/11/16، حيث بدأ تطبيقها تدريجيا إلى أن شملت كافة البلديات بداية من سنة 2012(2).

- **نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:** وتخضع هي الأخرى لرقابة المراقب المالي، أما عن العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي فيمكن حصرها في هذه العناصر(3):

- صفة الأمر بالصرف حيث يجب أن تتوفر فيه الصفة القانونية؛
- تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل؛
- مراعاة توفر الاعتمادات المالية المرخص بها؛

- التأكد من وجود التأشيرات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض، ويتعلق هذا الأمر خصوصا بنفقات الصفقات العمومية التي تتطلب تأشيرة لجنة الصفقات.

التساؤل الذي يطرح هو ما محل ميزانية المجلس الشعبي الوطني وميزانية مجلس الأمة من رقابة المراقب المالي المسبقة ؟

لم نجد في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني رقابة قبلية من المراقب المالي بخلاف مجلس الأمة والذي من خلال المادة 92 من نظامه الداخلي نجد أن هناك رقابة قبلية تجري

1 - نصيرة عباس، مرجع سابق، ص 39.

2 - موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة باتنة، 2015، ص 155، غير منشورة.

3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 261.

على ميزانيته من قبل المراقب البرلماني(1).

كما أن المشكل يبقى مطروح في ما يخص عدد المراقبين الماليين، ذلك أن عددهم في أي مصلحة غير مناسب طردا مع العمليات التي تراقبها هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن معايير توظيف المراقب المالي لا تخضع بالدرجة إلى التأهيل العلمي المتخصص، بل على أساس أو اعتبارات سياسية محاسبية، إضافة إلى الخبرة المهنية التي كانت في الأصل نتيجة توظيف بشروط مخففة في بداية سنوات الاستقلال، والتي أصبحت عُرف متداول بعد ذلك، ولهذا فتلك الخبرة لا تسمح بوجود كفاءات علمية بالفعل، أما من حيث المكاتب فنلاحظ إفتقار معظم مصالح الرقابة المالية السابقة لأجهزة الإعلام الآلي إلى جانب تجهيزات أخرى(2).

رغم ذلك فإنه لا شك أن رقابة المراقب المالي تهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات الساري بها العمل، ولأجل هذا أعتبرت هذه الرقابة وقائية تمكن من إستكشاف الخطأ قبل أو فور وقوعه، والسعي مباشرة إلى تصحيحه وتداركه في الحين، كما تعمل هذه الرقابة على لفت إنتباه الأمر بالصرف في حال خطئه عن حسن أو سوء نية، والملاحظ على رقابة المراقب المالي أنها في الغالب تقتصر على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى رقابة الملائمة التي تقتض العمليات المالية منذ بدئها إلى حين إنتهائها، كما يعتبر حق التعاضي الممنوح للأمر بالصرف من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي(3).

والجدير بالذكر أيضا أن هذه الرقابة هي رقابة إنفاق لا تحصيل، أي تخص عمليات الإنفاق العام دون الإيرادات العامة، وبهذا نجد أن الرقابة الآنية المستمرة والتي تسير كل مراحل الإنفاق هي التي تؤتي ثمار تلك النفقة الملتزم بها، وهي التي تحول دون التجاوزات والإختلاسات المالية(4).

ب - رقابة المحاسب العمومي: هو كل موظف أو عون له الصفة القانونية للممارسة بإسم الدولة أو الجماعات المحلية والهيئات العمومية، عمليات الإيرادات والنفقات وحياسة وتداول الأموال والقيم العمومية، وأما المشرع الجزائري فيعرف المحاسب العمومي عن طريق تعداد المهام المنوطة به وذلك حسب المادة 33 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث

1- بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 83 .

2 - نصيرة عباس، مرجع سابق، ص 37.

3 - شويخي سامية، مرجع سابق، ص 58.

4 - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 88.

يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات التالية(1):

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات؛
- ضمان حراسة الأموال والسندات و الوثائق وكل القيم أو المواد التي كُلف برقابتها والمحافظة عليها؛
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد؛
- حركة حسابات الموجودات.

يشمل مصطلح المحاسب العمومي كل من العون المحاسب المركزي للخرينة، أمين الخزينة المركزي، أمين الخزينة الرئيسي، أمناء الخزينة في الولاية، العون المحاسب الجامع للموازنات الملحقة، قابض الضرائب، قابض أملاك الدولة، قابض الجمارك، محافظي الرهون، كما يوجد أعوان محاسبين على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والمجلس الدستوري، ومجلس المحاسبة، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ومحاسبي البريد والمواصلات(2).

مجالات رقابة المحاسب العمومي متعددة، وهي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف، وتتمثل وفق نص المادة 36 من قانون 90-21 في ما يلي(3):

- 1- مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل؛
التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له؛
- 2- شرعية عملية تصفية النفقات والتي هي من المراحل الإدارية التي يختص بها الأمر بالصرف، حيث يتم التأكد من أداء الخدمة المتفق عليها مع الدائن؛
- 3- مراقبة توفر الاعتمادات، أي أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية؛
- 4- مراقبة آجال الديون؛
- 5- مراقبة تأشيريات عملية المراقبة كتأشيرة المراقب المالي ولجان الصفقات.

أما في ما يخص مسؤولية المحاسب العمومي فإنه من خلال ما جاء به قانون المحاسبة العمومي وكذا المرسوم التنفيذي 91 - 312(4) فإنه يقع على المحاسب العمومي مسؤولية

-
- 1 - لطفي فاروق زلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية، مذكرة ماستر أكاديمي في العلوم الاقتصادية، جامعة الوادي، 2015، ص 51، غير منشورة.
 - 2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 262.
 - 3 - زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 238، غير منشورة.
 - 4- المرسوم التنفيذي رقم 91 - 312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، وكيفيات إكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، جريدة رسمية عدد 43.

تكاد تكون من نوع خاص، لأن كل الأخطاء التي تقع تحت إشرافه يكون ملزماً بالتعويض عنها من ماله الخاص، لأن المهمة التي يتولاها صعبة للغاية تتعلق بتسيير أموال عمومية تتطلب الدقة والحذر الكبيرين (1)، إلا أن الجهة التي يمكنها إقحام وتحريك مسؤولية المحاسب العمومي تتمثل في طرفين وهما الوزير المكلف بالمالية ومجلس المحاسبة وفق نص المادة 46 من قانون المحاسبة العمومي والمادة 02 من مرسوم 91 - 312(2).

أما في ما يخص حدود رقابته فإن العمل الرقابي الذي يجريه المحاسب العمومي بالغ الأهمية، فهو يعمل على التأكد من شرعية الأمر بالصرف ومدى مطابقته للقوانين والتنظيمات المعمول بها، فإن رأى فيها مخالفة لها رفض قبول الصرف لتلك النفقة، إلا أن القانون في مثل هذه الحالات قد خول للأمر بالصرف وسيلة أخرى تمكنه من تمرير الأمر بالصرف رغم رفض المحاسب العمومي كونه الساهر على السير الحسن والمضطرر للمرافق العامة وتلبية للمصلحة العامة، وهذا ما يعرف بالتسخير المكتوب، هذا ما أكدته المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية بنصها: (إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابياً وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض)، كما أكدت المادة 01 من المرسوم التنفيذي 91 - 313(3) ذلك بقولها (يمكن للأمر بالصرف إذا ما قام المحاسب العمومي بإيقاف عملية دفع أن يطلب منه كتابياً وتحت مسؤوليته دفعها)(4).

بالتالي إذا امتثل المحاسب العمومي لأمر التسخير هذا تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية أو المالية، والملاحظ أنه حتى وإن كان هناك أمر بالتسخير فتبقى للمحاسب العمومي سلطة رفض صرف النفقة ورفض الإمتثال للأمر بالصرف(5)، ولكن عليه أن يبرر هذا الرفض بأحد الأسباب الآتية(6):

1- عدم توفر الإعتمادات المالية المخصصة للنفقة الملتزم بها من قبل الدائن المستحق للنفقة؛

2- عدم توفر أموال الخزينة لسداد هذه النفقات؛

1 - تنص المادة 03 من المرسوم 91 - 312 على أنه: (يتعين على المحاسب العمومي الأخوذ بمسؤوليته المالية أن

يسدد وجوباً من أمواله الخاصة مبلغاً يساوي البواقي الحسابية المكلف بها).

2 - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 94 .

3 - المرسوم التنفيذي رقم 91 - 313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون و كفيياتها ومحتواها ، عدد43.

4- عائشة بن ناصر، الرقابة المالية على النفقات العمومية، مذكرة ماستر في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2013، ص 48، غير منشورة.

5- المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية 90 - 21.

6 - عائشة بن ناصر، مرجع سابق، ص 48.

- 3- إنعدام إثبات الخدمة الملتزم بها من قبل الدائن المستحق للنفقة؛
- 4- طابع النفقة غير الإبرائي، أي أن النفقة المقررة في أمر الدفع لا تبرئ الهيئة الإدارية من الدين الذي هو على عاتقها؛
- 5- إنعدام التأشيرة الخاصة بمراقبة النفقات التي تكون من جهة مختصة كالمراقب المالي ولجنة الصفقات.

ج - رقابة محافظ الحسابات (مندوب الحسابات)(1): جاء في القانون 10-01 المتعلق بتنظيم مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، تعريف محافظ الحسابات في نص المادة 27: "يعد محافظ الحسابات كل شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص وتحت مسؤوليته، مهمة المصادقة على صحة حسابات الشركات والهيئات وانتظامها ومطابقتها لأحكام التشريع المعمول به"(2).

يعمل محافظ الحسابات على رقابة ما يلي(3):

- الشركات التجارية: وهذا ما أبرزه المرسوم التشريعي رقم 93-08 المؤرخ في 25 أبريل 1993.
- المؤسسات العمومية الاقتصادية: وهذا ما أقرته المادة 17 فقرة 10 من قانون 88-04 المؤرخ في 15 جانفي 1988 المتضمن القانون التجاري.
- المؤسسات المالية: وهذا ما أوضحتها المادة 162 من قانون 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض.

يتمتع محافظو الحسابات في رقابة الهيئات السابقة بالصلاحيات التالية(4):

- 1- التأكد من صحة الإحصاءات والحسابات الواردة في المحاسبة العامة لهذه المؤسسة؛
- 2- متابعة عمليات تنفيذ الميزانيات والحسابات الخاصة بهذه المؤسسات؛
- 3- مراقبة العمليات التي يمكن أن يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على الهيئة الخاضعة لرقابتهم.

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 262.

2- القانون 10-01 المتعلق بتنظيم مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، المؤرخة في 11 جوان 2010، ص 07.

3 - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 97 .

4 - شويخي سامية، مرجع سابق، ص 62.

يتمتع محافظو الحسابات بكل الإمكانيات والوسائل لأجل البحث والتحري في عين المكان على الوثائق والدفاتر ولا يلتزم تجاههم بالسر المهني، وتعتبر الآراء التي يقدمها محافظو الحسابات ملزمة في الأخذ بها من قبل الهيئات الخاضعة لرقابتهم.

ثانيا- الرقابة الخارجية:

إن المقصود بالرقابة الخارجية هي تلك الرقابة الإدارية أو الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية على المؤسسة العمومية أو الهيئة التي تقع تحت وصايتها(1)، وتشمل الرقابة الخارجية رقابة كل من المجلس المحاسبي، ومصالح وزارة المالية، والرقابة الشعبية السياسية، ورقابة لجان الصفقات.

أ- **رقابة المجلس المحاسبي:** يعد مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية، وقد خوله القانون كل الصلاحيات للقيام بمهامه في مجال التحريات والمعاینات التي تمكنه من التوصل إلى السير الحسن والاستغلال الأمثل للموارد العامة بما يحقق الفعالية والرشاد(2).

مر مجلس المحاسبة تاريخيا بعدة مراحل، حيث تم تأسيسه بموجب دستور 1976 وكانت مهمته تشمل مراقبة كل العمليات المالية للدولة، غير أن تأسيسه الفعلي كان سنة 1980 بموجب القانون رقم 05-08 المؤرخ في أول مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة(3)، حيث أعطى هذا القانون للمجلس الاختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تدير بالأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكون وضعها القانوني(4).

تم إصدار قانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وتسييره، وتميز هذا القانون بحصر مجال رقابة مجلس المحاسبة من خلال عدم إخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابته مع تجريدته من صلاحيته القضائية(5).

-
- 1 - زقوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة بن عكنون الجزائر، 2003، ص 45، غير منشورة.
 - 2 - وليد ونيسي، مرجع سابق، ص 63.
 - 3 - قانون 05-08 المؤرخ في 01/03/1980، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 10 .
 - 4 - وليد ونيسي، مرجع سابق، ص 63.
 - 5 - قانون 90-32 المؤرخ في 04/12/1990، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 53.

يخضع المجلس حاليا في تسييره للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995،(1) المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010(2)، الذي يحدد صلاحيات المجلس بتنظيمه وسيره وجزاء تحرياته(3).

يتشكل مجلس المحاسبة من عدة أنواع من الغرف تختلف في مهامها الرقابية و عددها و تنقسم بدورها إلى فروع، تمارس هذه الغرف و فروعها مهامها الرقابية ذات الطابع القضائي و الإداري تحت إشراف رؤساء الغرف ورؤساء الفروع وهي تتمثل في الآتي(4):

- 1- غرف ذات اختصاص وطني و عددها ثمانية، تختص كل منها بمراقبة قطاع أو أكثر من القطاعات العمومية على مستوى كامل التراب الوطني؛
- 2- غرف ذات اختصاص إقليمي و عددها تسع، تختص كل منها بمراقبة الجماعات المحلية و الهيئات و المؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي أو الجهوي الواقعة في إدارة اختصاصه الإقليمي؛
- 3- غرفة الانضباط الميزاني و المالي و التي يتمثل دورها في التأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية.

ويتشكل مجلس المحاسبة من القضاة على النحو التالي(5):

- من جهة: رئيس المجلس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون.
من جهة أخرى: الناظر العام، النظار المساعدون.

تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية، كما أعطيت للمجلس من خلال الأمر 10-02 السالف الذكر صلاحيات للمساهمة في مجال اختصاصه في الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش، والممارسات غير القانونية، أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال والأموال العمومية، وبالتالي لم تعد مهمته مجرد المراقبة البسيطة للحسابات وحسن سيرها بل أصبح أداة هامة في مكافحة جرائم الفساد والتلاعب بالمال العام(6).

1 - الأمر 95-20 المؤرخ في 17/07/1995، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 39.

2 - الأمر 10-02 المؤرخ في 26/08/2010، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 50.

3 - عائشة بن ناصر، مرجع سابق، ص 50.

4 - موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص 139.

5 - وليد ونيسي، مرجع سابق، ص 64.

6 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 265.

يمكن لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أن يلتمس مجلس المحاسبة لدراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية، كما يمكن استشارته في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضمن الميزانية، وفي المشاريع التمهيدية للنصوص المتعلقة بالأموال العمومية(1).

تُمت أحكام الأمر 95 - 20 السالف الذكر بالمادة 27 مكرر، جاء فيها أن مجلس المحاسبة إذا لاحظ أثناء ممارسة رقابته وقائع من شأنها أن تبرر دعوى تأديبية ضد مسؤول أو عون تابع لهيئة عمومية خاضعة لرقابته استنادا إلى الوضع القانوني لهذا الأخير، فإنه يبلغ الهيئة ذات السلطة التأديبية ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع، كما جاء في التعديل الأخير أيضا أنه إذا لاحظت أي سلطة أو هيئة رقابية أثناء عملية التفتيش لإحدى الهيئات الرقابية الخاضعة للمجلس مخالفات أو وقائع من شأنها أن تبرر تطبيق الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة، فإنها ترسل لمجلس المحاسبة تقرير أو ملخص عنه ليخضع ملف القضية إلى الإجراءات القضائية الخاصة بإقحام مسؤولية الأعوان المتابعين، كما أجاز التعديل الأخير للمجلس معاقبة المحاسبين المتسببين في تأخير إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال الوثائق والمستندات الثبوتية بغرامة مالية تتراوح ما بين 5000 دج و 50000 دج(2).

يختص مجلس المحاسبة برقابة مجموعة من المصالح والهيئات وهي:

- 1- مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها المحاسبة العامة(3)؛
- 2- المرافق العامة ذات الطابع التجاري والصناعي والمؤسسات والهيئات التجارية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طابع عمومي؛
- 3- تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية على أن يكون للدولة فيها قسط من رأس المال؛
- 4- الهيئات التي تسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعيين؛
- 5- مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية أو من أي هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية؛

1 - عائشة بن ناصر، مرجع سابق، ص 50.

2 - المادة 15 من الأمر 10-02 السالف الذكر.

3 - شويخي سامية، مرجع سابق، ص 85.

- 6- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من اجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية؛
- 7- مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول(1).

طبقا للمادة 14 من الأمر 95-20 فإن مجلس المحاسبة يمارس رقابته إستنادا للوثائق والسجلات المقدمة له، كما له أن يجري رقابته بالمعاينة في عين المكان أو بطريقة فجائية أو بعد التبليغ، ويتمتع في هذا الصدد بحق وصلاحيات التحري(2).

كما خصص الأمر 95-20 بابه الثالث لكيفيات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة، مفصلا في الفصل الأول حق الإضطلاع والتحري، وفي الفصل الثاني رقابة نوعية التسيير التي بها، وفي الفصل الثالث مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، وفي الفصل الرابع رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وأخيرا في الفصل الخامس طرق الطعن. ولم يفت المشرع الجزائري أن ينبه في المادة 03 من الأمر إلى إزدواجية الاختصاص القضائي والإداري التي يتمتع بها المجلس في مهمته الرقابية(3).

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا ويرسله إلى رئيس الجمهورية، يبين التقرير السنوي المعايينات والملاحظات و التقييمات الناجمة عن أشغال و تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالأراء و المقترحات التي يرى من الواجب أن يقدمها، وأيضا آراء وردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية، ويتم نشر هذا التقرير السنوي في الجريدة الرسمية(4) وترسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية، و بهذا يتعين في الأخير على السلطات الإدارية وعلى مسؤولي الهيئات التشريعية الخاضعة للرقابة إطلاع مجلس المحاسبة بالنتائج المترتبة عن رقابته(5).

في الأخير نشير إلى أن الأمر 10 - 02 هدف من ورائه المشرع الجزائري والحكومة إلى تفعيل دور المجلس في الرقابة على الأموال العامة ومكافحة الفساد والرشوة، خاصة بعد تزايد حالات الاختلاس ونهب المال العام، والتلاعب بالحسابات في الكثير من الهيئات العمومية،

-
- 1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 265.
 - 2 - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 103.
 - 3 - أحمد ولد عبد الرحمان، الرقابة على الأموال العمومية، دراسة مقارنة بين الجزائر وموريتانيا، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2008، ص 144 غير منشورة.
 - 4 - تقرير مجلس المحاسبة المؤرخ في 28 فبراير 1999، عدد 12 من الجريدة الرسمية لسنة 1999.
 - 5 - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 109.

وهذا يعد إرادة صريحة للحكومة في محاربة الفساد والحفاظ على المال العام(1).

ب- **المفتشية العامة للمالية:** تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية خاضعة للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية(2)، تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 80 - 53(3) ليأتي المرسوم التنفيذي رقم 92-78 متضمنا اختصاصاتها(4).

تختص المفتشية العامة للمالية بالرقابة اللاحقة، أو أثناء التنفيذ أو في كل وقت إذا تطلب الأمر ذلك، على التسيير المالي والمحاسبي لكل الهيئات والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وبصفة عامة كل شخص معنوي له حق التصرف في الأموال العمومية، كما تتولى عمليات التقييم الاقتصادي والمالي للمؤسسات الاقتصادية بهدف تقدير فعالية التسيير ونجاعته(5).

يخضع لهذه الرقابة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية، وهيئات الضمان الاجتماعي، وكل هيئة تستفيد من دعم ومساعدات من الأموال العمومية، وقد تم توسيع مجال اختصاص المفتشية العامة للمالية، ليشمل المؤسسات الاقتصادية التابعة للقطاع العام بموجب الأمر رقم 08-01 الصادر بتاريخ 28 فيفري 2008(6)، حيث أنه خلال الشهر الأول من كل عام يقوم وزير المالية بتحديد برنامج عمل المفتشية العامة للمالية خلال السنة، مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم بها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني(7).

تعمل المفتشية العامة للمالية على(8):

1- القيام بالدراسات والتحليل والخبرات الاقتصادية والمالية بغية الوصول إلى تقدير الفعالية ونجاعة التسيير؛

- 1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 266.
- 2 - موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص 157.
- 3 - المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 10.
- 4 - المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 15.
- 5 - هشام سلوقي، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، تخصص اقتصاد ومالية، الجزائر، 2006، ص 10، غير منشورة.
- 6 - الأمر رقم 08-01 مؤرخ في 28 فبراير 2008 يتم الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، جريدة رسمية عدد 11، ص 15.
- 7 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 266.
- 8 - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 114.

- 2- القيام بكل الدراسات المقارنة لأنماط التسيير المالي والمحاسبي وأساليب الرقابة على الصعيدين الداخلي والخارجي بغرض مسايرة التطورات الخارجية؛
- 3- المراقبة الدورية لمصالح الإدارات والهيئات الموضوعة تحت وصاية أو سلطة الوزير المكلف بالمالية، وتعمل على تدقيق ومراجعة فعالية وعمل مصالح الرقابة التابعة لها؛
- 4- كما تؤهل المفتشية العامة للمالية للقيام بالتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وذلك بتدخلاتها بناء على طلب الهيئات والسلطات المؤهلة قانونيا.

وتتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية من أجل تطبيق مهام التدقيق أو التحقيق أو الخبرة الخاصة بما يأتي(1):

- 1- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها أثر مالي مباشر؛
- 2- تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية؛
- 3- صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها؛
- 4- مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية؛
- 5- شروط استعمال الاعتمادات ووسائل المصالح والهيكل وتسييرها؛
- 6- سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعينها هذه التدخلات.

يختم المفتشون أعمالهم وتدخلاتهم بشأن فعالية تسيير المصلحة أو الهيئة التي تم تفتيشها بتحرير تقرير تدون فيه كل الملاحظات والمعانيات، ويرفق بالتدابير التي تحسن من عمل الهيئات والمصالح موضوع الرقابة، وكذا نتائجها وتسييرها ويقدم هذا التقرير إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية الذين عليهم أن يجيبوا في مدة أقصاها شهران عن الملاحظات المدونة في التقرير، كما لهم الحق في أن يعترضوا على ما هو وارد في التقرير استنادا إلى وثائق ومستندات ثبوتية، وفي نهاية كل سنة تعمد المفتشية على إعداد تقرير سنوي مدعم بالاقترحات والآراء والمعانيات الهادفة إلى تحسين سير المصالح وتطوير مناهج الضبط المالي والمحاسبي(2).

تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن المفتشية خلال السنة المالية 2007، أعدت 128 تقرير رقابة وقامت بتبليغها، أما في الفصل الأول من سنة 2008 فقد تولت القيام ب 103 مهمة منها 14 تمت خارج البرنامج على أساس إخطار صادر من السلطات المخولة، وقد

1 - المادة 9 من المرسوم التنفيذي 92 - 78 السالف الذكر.

2 - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 115.

شملت هذه المهمات مختلف الجوانب من الرقابة على التسيير، تدقيق المحاسبة، التحقيقات، التقييم والخبرة القضائية، وتضمنت ما لا يقل عن 18 قطاع سيما القطاعات الرئيسية التي استفادت من الميزانية (الزراعة، السكن، التعليم، الصحة...)، كما أنجزت المفتشية مهمات مراقبة التسيير ببعض المؤسسات العمومية الاقتصادية (ميتر الجزائر، المؤسسة العمومية للسكنات الوظيفية بومرداس)(1).

لكن رغم هذا الدور الذي تلعبه المفتشية إلا أن هناك الكثير من الحدود و العقبات التي تحد من فعالية عملها ومن بينها(2):

1- هناك الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية إن لم نقل لا تخضع لأي رقابة وهذه الهيئات رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني، المجلس الشعبي الوطني، وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية كسوناطراك(3)؛

2- ينحصر دور المفتشية العامة للمالية في الرقابة وإعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البت أو إصدار أي أحكام أو قرارات؛

3- من النقائص أيضا عدم وجود أي تنسيق بين عمل هذه المفتشية وعمل باقي الهيئات الرقابية خاصة مجلس المحاسبة، ونتيجة لهذه النقائص التي تعترى المفتشية العامة للمالية، اقترحت لجنة إصلاح هيكل الدولة(4) في تقريرها الصادر في جويلية 2001، إنشاء المفتشية العامة للدولة بمكتب دراسات يقدم كل آرائه المتعلقة بأساليب التسيير المالي والمحاسبي، وتعمل هذه المفتشية بالتنسيق مع مجلس المحاسبة والمفتشيات العامة للوزارات وكل هيئات الرقابة الأخرى(5).

ج- رقابة مفتشية مصالح المحاسبة(6): هي هيئة رقابية خارجية لدعم عمليات الرقابة دون المساس بالدور الرقابي واختصاصات الهيئات والأجهزة الرقابية الأخرى، تم استحداث هذه المفتشية بموجب المرسوم التنفيذي 95-198(7)، ويتولى الإشراف على هذه المفتشية وكذا تسييرها مفتش عام يخضع لسلطة المدير العام للمحاسبة ويساعده في القيام بمهامه ثمانية

1 - تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، مرجع سابق، ص 162 وما يليها.

2 - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 115.

3 - شعبا ن فرج، مرجع سابق، ص 247.

4 - أنشأت هذه اللجنة بموجب قرار رئاسي 2000-372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 وهي تضم 70 عضواً، وقدمت تقريرها في جويلية 2001.

5 - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 115.

6 - شعبا ن فرج، مرجع سابق، ص 267.

7 - المرسوم التنفيذي 95-198 مؤرخ في 25 جوان 1995 يحدد اختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة وتنظيمها، الجريدة عدد 42.

مفتشين مكافين بالتفتيش يتم تعيينهم بموجب مراسيم تنفيذية(1).

للمفتشية صلاحيات واسعة تتعلق بإجراء أعمال الرقابة والتحقيق والتفتيش لأجل التأكد من التسيير السليم للأموال العامة من طرف هيئات الدولة ومؤسساتها، وتشمل هذه الصلاحيات التأكد من تطابق العمليات المالية والمحاسبية التي يقوم بها المحاسبون العموميون مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، والعمل على التسيير الأمثل لمصالح الخزينة والاستغلال الرشيد للأموال العامة والموارد البشرية، وكذا مراقبة التدخلات المالية للخزينة والمتعلقة بمنح الإعانات والتمويلات للهيئات والمؤسسات العمومية والسهر على تحضير وتطبيق برامج التحقيق والتفتيش التي يؤديها المحاسبون ليتم تبليغها إلى مجلس المحاسبة، إلى جانب التنسيق بين عمل مصالح التدقيق والتفتيش التي تجريها المصالح الخارجية التابعة للخزينة.

تقوم هذه المفتشية في الأخير بإعداد تقارير تتضمن كل المعايينات والمقترحات التي قد تفيد في ترشيد عمل مصالح المحاسبة وتحديث الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، ويتم تبليغ التقارير إلى مسؤول الهيئة المعنية بالرقابة والتحقيق، وله أن يرد على الملاحظات ونتائج التحقيق في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ(2)، وتعد مفتشية مصالح المحاسبة تقريراً سنوياً يتضمن حصيلة نشاطاتها.

د - الرقابة الشعبية السياسية: تعتبر الرقابة الشعبية السياسية من قبيل الرقابة الخارجية على النفقات العامة وتنفيذها إذ تلعب الدور البارز في توجيهها الوجهة الصحيحة(3)، والمقصود بالرقابة الشعبية السياسية هنا الرقابة التي يمارسها البرلمان والمجالس الشعبية البلدية و الولائية(4).

- الرقابة البرلمانية: يمارس السلطة التشريعية والرقابة البرلمانية في الجزائر برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وواجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيما لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته، فالبرلمان هو الذي يرخص للحكومة تنفيذ النفقات والإيرادات العامة للدولة في إطار قوانين المالية وبناء عليه فإن المنطق يقتضي أن يمارس البرلمان مراقبة تهدف خاصة إلى(5):

1 - تم تعديل المادة 7 من المرسوم التنفيذي 95-198 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-93 المؤرخ في 10 مارس 2008 والصادر بالجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2008، حيث انتقل عدد المفتشين المشرفين على المفتشية من 5 إلى 8.

2 - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 95-198 المذكور سابقا.

3 - بن داود براهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2010، ص 177.

4 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 268.

5 - جمال لعامرة، مرجع سابق، ص 228.

- 1- التحقق من أن ممارسة المؤسسات الوطنية وتنفيذ القرارات مطابقان للتشريع والتنظيم المعمول بهما، والقرارات والتعليمات الصادرة عن الدولة؛
- 2- التأكد من التسيير السليم للاقتصاد الوطني، وبصفة عامة من صيانة وتنمية الثروة الوطنية في جو يسوده النظام والوضوح والمنطق؛
- 3- السهر على منع التلاعب بأموال الدولة واختلاسها، وكذلك المساس بالثروة الاقتصادية للأمة؛
- 4- السهر على إزالة أنماط السلوك الماسة بكرامة المواطن، أو المخالفة للمفهوم السليم للمرفق العام، ومحاربة البيروقراطية وكل أنواع التباطؤ الإداري(1).

يمكن للبرلمان ان يراقب النشاط والأداء الحكومي في مختلف المجالات ومنها المجال المالي بواسطة الآليات الأساسية التالية(2):

- 1- الإستماع والاستجواب: طبقا للمادة 133 من دستور 1996 يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أن تستمع إلى أي وزير، كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها.
- 2- السؤال: يمكن لأعضاء البرلمان وفقا للمادة 134 من دستور 1996 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.
- 3- مناقشة بيان السياسة العامة: طبقا للمادة 84 من دستور 1996 تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة بيانا عن السياسة، تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها.
- 4- لجان التحقيق: بموجب المادة 161 من دستور 1996 يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وضمانا لفعالية هذه الوسائل يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان كيفية تشكل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها.

تمثل لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني الطرف المقابل للحكومة في عملية التفاوض مع وزير المالية عند تحضير الميزانية، كما أنها تنظر في مدى نجاعة وفائدة التعديلات المقترحة من الحكومة والنواب على حد سواء، كما تتولى طبع تقرير المشروع التمهيدي لقانون المالية وتوزيعه على النواب لإعطاء آرائهم فيه وتختص اللجنة في الجانب المالي والضريبي وجانب القروض وكل ما له صلة بالاقتصاد والمالية، ما يجعلها

1 - جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 228.

2 - شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011، ص 77، 78، غير منشورة.

تتحكم بسهولة في المعطيات المالية والضريبية، وللجنة حق الاستماع لأعضاء الحكومة كما أن لها حق الاستعانة بالخبراء والمختصين بغرض الحصول على معلومات تساعدها في أداء مهامها(1).

أما الرقابة البرلمانية البعدية فتتجسد في العديد من الآليات الموضوعة لدى البرلمان بغرفتيه وتتمثل في قانون ضبط الميزانية، والتقارير السنوية، وبيان السياسة العامة، وملتمس الرقابة.

بالنسبة لقانون ضبط الميزانية وفقا للمادة 160 من التعديل الدستوري لعام 1996 تنص على إلزام الحكومة بتقديم لكل غرفة برلمانية عرضا عن الاستعمال للاعتمادات المالية التي أقرها لكل سنة مالية، وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية، ويضبط هذا القانون نهائيا الميزانية العامة للدولة المنفذة، حيث يحدد المبالغ النهائية للإيرادات والنفقات، ويقر حساب نتائج السنة المالية المعنية والمشمول على الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين إيرادات و نفقات الميزانية، والنتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، ونتائج تسيير عمليات الخزينة، وتتصب مناقشة أعضاء البرلمان لمشروع قانون ضبط الميزانية على ملاحظات واستنتاجات تقرير مجلس المحاسبة المتعلق بتنفيذ الميزانية والمرفق بذلك المشروع، ولكن الملاحظ منذ سنوات هو اختفاء هذا القانون الذي يعد الوسيلة الأساسية لممارسة البرلمان ومن ورائه لجنة المالية والميزانية لدورها الرقابي على تنفيذ الميزانية، ومراقبة حسابها الختامي باعتبار أن اللجنة لا تملك الوسائل الفنية والإدارية الكافية لإجراء رقابة عملية تتناول تفاصيل مراحل تنفيذ الميزانية(2).

هـ - رقابة المجالس الشعبية البلدية والولائية:

1 - رقابة المجلس الشعبي الولائي(3): يتضمن قانون 12-07 المتعلق بالولاية(4) تكريسا لضمانة الرقابة، فللمجلس سلطة إنشاء لجان دائمة خاصة في مجال الاقتصاد والمالية، ولجان مختصة في التحقيق والرقابة، وكذا الاستعانة بخبراء ومختصين في هذا المجال، كما يمكن لأي عضو من أعضاء المجلس توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي

1- شعبان فرج، مرجع سابق، ص 268.

2 - عدنان ضاهر، دور البرلمان في إعداد وإقرار ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة في الدول العربية، ورقة مقدمة ضمن ورشة العمل الإقليمية حول تعزيز دور البرلمان في إعداد موازنة الأمن والدفاع وفي الرقابة على المشتريات الدفاعية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بلجيكا، 2007، ص 23 - 24.

3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 271.

4 - الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 12 الصادرة في 29 فيفري 2012.

المصالح أو المديریات غیر الممركزة للدولة یخص نشاطه (المادة 37 من قانون الولاية).

كما یتولی المجلس الشعبي الولاى مسؤولیة التصویت عن میزانیة الولاية بالتوازن وجوبا، وبابا بابا، بحيث یكون توزیع النفقات والإیرادات فی شكل فصول فرعیة ومواد،

كما یتخذ المجلس الشعبي الولاى جمیع التدابیر اللازمة لامتصاص أى عجز یقع فی میزانیة الولاية لضمان التوازن الصارم للمیزانیة (169 من قانون الولاية)(1).

2 - رقابة المجلس الشعبي البلدي(2): لقد وضع المشرع الجزائري رقابة المجالس الشعبية البلدية فی مكانة مرموقة نظرا لعلاقتها المباشرة و الدائمة بتسییر شؤون البلديات بشكل عام والشؤون المالية بشكل خاص، و یجب الإشارة هنا أن المجلس البلدي یقسم إلى فئتين أساسیتین هما:

1- الهيئة التنفيذية الممثلة برئیس البلدية ونوابه، وهي تقوم بتحضير وتخطيط میزانیة البلدية بمساعدة الأمين العام للبلدية، وإعداد الحساب الإداري فی نهاية السنة المالية للمصادقة علیهما، وتنفيذ المیزانیة، ویتیمزون بانتدابهم بشكل دائم فی البلديات؛

2- أما الفئة الثانية فتتضمن بقية أعضاء المجلس البلدي الذین لا ینتمون للهيئة التنفيذية ویمارسون العمل الرقابي عن طریق مناقشة بنود المیزانیة و الحسابات الواردة بالحساب الإداري للمصادقة علیها، إلا أنهم یعتبرون طرف مؤقت بسبب حضورهم جلسات المجلس البلدي فقط ومواصلة أعمالهم الإعتیادیة خارج البلدية وبدون أى انتداب.

إن المجلس الشعبي البلدي بصفته جهاز أو طرف رقابي، یمارس الرقابة المالية على المیزانیة من خلال ما یلي:

1- التصویت على المیزانیة الأولىة قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة التنفيذ، ویعني ذلك ممارسة المجلس الشعبي البلدي لرقابة سابقة للتنفيذ من خلال مناقشته لبنود المیزانیة و الإعتمادات المخصصة لها أى أنها رقابة تخطيطیة؛

2- التصویت على المیزانیة الإضافة قبل 15 جوان من سنة التنفيذ، ویکون رئیس البلدية فی هذه الحالة ملزم أثناء عرض المیزانیة الإضافة بتقديم كافة المعلومات والتوضیحات اللازمة للمجلس البلدي فی حالة تنفيذ المیزانیة الأولىة المقرر تکمیلها أو تعدیله، وذلك لتدارك الأخطاء السابقة و مواطن الضعف ومعرفة أماكن الخلل؛

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 271.

2 - موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص 163-164.

3- يمارس المجلس البلدي أيضا، الرقابة المالية المزمّنة للتنفيذ عن طريق متابعته لتنفيذ العمليات المالية في البلدية من طرف الأمر بالصرف، كما يمكنه إنشاء لجان تحقيق في قضايا معينة، و مطالبة الأمر بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية... الخ، بالإضافة إلى أن هناك بعض العمليات المالية التي لا يمكن للأمر بالصرف تنفيذها إلا بعد مصادقة المجلس الشعبي البلدي المعني عليها مثل قبول الهبات والوصايا وإبرام الصفقات العمومية في البلدية(1).

و- رقابة لجان الصفقات العمومية(2): تخضع الصفقات العمومية إلى رقابة قبلية وأنية وبعديّة نظرا لأهميتها، وتنص المادة 03 من قانون الصفقات العمومية لسنة 2010(3)، على أنه لضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات ضمن احترام أحكام المرسوم الرئاسي.

في الباب الخامس من القانون والمتعلق بالرقابة على الصفقات أكدت المادة 116 على ضرورة خضوع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ، وأثناء تنفيذها وبعده، أما المادة 117 من القانون فقد بينت أن الرقابة التي تخضع لها الصفقات تكون في شكل رقابة داخلية وخارجية ورقابة الوصاية.

تمارس الرقابة الداخلية في مفهوم هذا المرسوم وفق النصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية دون المساس بالأحكام القانونية المطبقة على الرقابة الداخلية(4)، وفي إطار الرقابة الداخلية تحدث لجنة دائمة لفتح الأظرف لدى كل مصلحة متعاقدة، يحدد تشكيلتها مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر في إطار الإجراءات المعمول بها، كما تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة لجنة دائمة لتقييم العروض تتولى مهمة تحليل العروض، وبدائل العروض عند الاقتضاء.

أما الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية وطبقا للمادة 126 من قانون الصفقات فهي تتعلق بالتحقق من مطابقة الصفقات المعروضة للتشريع والتنظيم المعمول به، كما ترمي هذه

1 - موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص 164.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 271.

3 - مرسوم رئاسي رقم 10 - 236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 الموافق ل 7 أكتوبر سنة 2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم.

4 - المادة 120 من قانون الصفقات العمومية رقم 10 - 236 السالف الذكر.

الرقابة إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية، وبخصوص رقابة الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية، فهي ترمي للتحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة لأهداف الفعالية والاقتصاد، والتأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج المرسومة للقطاع.

أما عن هيئات الرقابة فكل مصلحة متعاقدة تحدث لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية، ويحدد مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة تشكيلة لجنة الصفقات الموضوعة لدى المؤسسة المعنية، وتكون اختصاصات هذه اللجنة وقواعد عملها هي تلك المنصوص عليها بخصوص اللجنة الوزارية للصفقات، أما بخصوص الرقابة القبلية الخارجية لصفقات وزارة الدفاع الوطني فتقوم بها لجنة موضوعة من طرف وزارة الدفاع تحدد تشكيلتها وصلاحياتها(1).

الفرع الثاني: تقييم الرقابة على النفقات العامة ومتطلبات إحكامها:

إن أجهزة ووسائل وآليات الرقابة على النفقات العامة في الجزائر متنوعة ومتعددة ما بين رقابة داخلية و خارجية، ورقابية قبلية وأنية وبعديّة، لكن رغم هذا التنوع إلا أنه هناك العديد من النقائص والعيوب التي تميزها، وهو ما تسبب في استمرار الفساد وهذر المال العام واختلاسه، الأمر الذي يتطلب اتخاذ تدابير استعجالية لتعزيز هذه الرقابة كي تسهم فعلا في الحفاظ عليه.

أولاً- تقييم الرقابة على النفقات العامة:

ما يميز أغلب أوجه الرقابة على المال العام في الجزائر أنها تكاد تكون رقابة على الحسابات، دون التركيز على مردود إنفاق الأموال، وبالتالي لا يمكن من خلالها ضمان كفاءة وفعالية الأموال المنفقة، بل تُمكن فقط من التحقق أن المبالغ المرصودة قد صرفت في المجال المخصص لها أو لا، كما يمكن تسجيل بعض النقائص الأخرى على أوجه الرقابة في الجزائر والتي نحصرها فيما يلي(2):

أ- **تقييم الرقابة البرلمانية:** رغم الدور الذي تؤديه رقابة البرلمان بغرفتيه إلا أنه يؤخذ على هذه الرقابة الكثير من النقائص التي تنقص من فعالية الدور المنوط بالسلطة التشريعية، حيث يلاحظ ما يلي(3):

1 - للمزيد من التفاصيل المواد 141-155 من قانون 10-236 السالف الذكر.

2 - شعبان فرج، مرجع السابق، ص 273.

3 - أحمد ولد عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 95.

1 - إن فعالية الوسائل الرقابية تبقى نسبية بفعل ربط تقنيات الرقابة بميعاد بيان السياسة العامة السنوي، الذي تحد من فاعليته التغييرات الحكومية المستمرة وقصور هذه التقنيات ذاتها، فبالنسبة لملتزم الرقابة تتعذر الأغلبية المطلوبة لإقراره بفعل وجود أغلبية برلمانية عادة ما تكون الظهر الواقى للحكومة أمام البرلمان؛

2- إن متابعة المال العمومي والرقابة عليه، تستوجب حصول البرلمان على المعلومات اللازمة التي تمكنه من إقامة رقابة برلمانية صارمة وحقيقية، وفي سبيل ذلك يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أي سؤال لأي عضو في الحكومة أو إستجوابه، أو حتى تشكيل لجان تحقيق حسب الحالة. غير أن اللجوء إلى السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي غير ذي فعالية نتيجة لتواجد الحكومة في كل إجراءاته، وإنعدام الجزاء القانوني المترتب عنه، أما آلية الإستجواب التي كفلها المؤسس الدستوري فهي تقريبا مهملة، وأعضاء البرلمان يعزفون عن إستخدامها بفعل الشروط المضنية اللازم توافرها، وكذا الأثار المحدودة الناتجة عنها، اما بالنسبة لحق أعضاء البرلمان في تشكيل لجان تحقيق فهو يفتقر لضمانات نجاحه، حيث تشكل القيود الواردة على هذه اللجان سواء من حيث إنشائها أو مدى إلزامية أعمالها معوقات كبرى لكبح عملها الرقابي(1)؛

3 - و جود لجنة برلمانية واحدة وهي لجنة المالية والميزانية يناط بها مسؤولية جميع المسائل المتعلقة بالميزانية ولا تعطى أي أدوار لأي لجان أخرى ، وهو الأمر الذي يتنافى مع طبيعة هذه اللجنة الذي يتطلب عمل تشاركي واسع لأجل مراجعة جيدة لمشروع قانون الميزانية قبل عرضه على البرلمان(2).

4 - كما يلاحظ أيضا أنه لا جدوى من مصادقة البرلمان أو عدم مصادقته على مشروع المالية لأنه حتى وإن رفض هذه المصادقة فيمكن لرئيس الجمهورية أن يصدره بأمر له قوة القانون.

5 - كما يلاحظ على رقابة البرلمان أن لها بعدها السياسي أكثر من بعدها المالي والتقني فنجد أن الغالبية البرلمانية تكتفي بالمناقشة العامة لمساندتها للحكومة ويكتفي نواب المعارضة بالتنديد على السياسة المتبعة من طرف الحكومة، والاكتفاء بالمحاور الكبرى دون التعمق في النقاط التفصيلية لقانون المالية(3)؛

6 - عدم شمول الرقابة التشريعية لحسابات التخصيص الخاص، وفي المقابل زيادة عدد هذه الحسابات، مما قد يسيء استخدامها مستقبلا، فالأرقام تشير إلى وجود حوالي ستين صندوق خاص معظمها ممول من الخزينة العمومية وهي لا تخضع لأي رقابة من البرلمان؛

7 - الغياب المتكرر للعديد من النواب في جلسات المجلس، أمام الحضور الكبير لأعضاء

1 - شويخي سامية، مرجع سابق، ص 82.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 273.

3 - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 125.

الحكومة، وهو الأمر الذي يتنافى ودعم المساءلة البرلمانية؛

8 - عدم تفعيل الرقابة البعدية والمتمثلة أساسا في قانون ضبط الميزانية الذي تلتزم الحكومة بعرضه لتقييم وتقدير مدى فعالية الترخيص المالي ومقارنته بما تم انجازه فعلا، ويعود السبب في ذلك إلى عدم مبالاة أعضاء البرلمان بهذا القانون وعدم إلزامهم للحكومة بعرضه، وهو ما يفقدهم الأساس القانوني الذي على أساسه يطالبون بتخفيض النفقات أو زيادتها، ونفس الشيء بالنسبة للإيرادات، وحتى لو قدم هذا القانون فإنه خال من أي تقدير لمدى كفاءة الإنفاق الحكومي(1).

ب- تقييم رقابة مجلس المحاسبة(2): تعد رقابته رقابة إصلاحية وهذا ما هو ملاحظ من خلال النتائج التي تسفر عنها عمليات التحري والمراقبة وكذا الاقتراحات والتقارير التي يقدمها إلى الهيئات والمصالح العمومية المعنية، وذلك بهدف التوصل إلى أحسن السبل في التسيير المالي والمحاسبي وبالتالي ضمان المحافظة على الأموال العامة، وحتى يتسنى لمجلس المحاسبة أن يقوم بدوره الكامل فقد خص بهيكل تنظيمي وبشري وإداري، وخص بنظام قانوني يجعل منه هيئة إدارية وقضائية، في نفس الوقت فهو يعاين و يراقب بحرية تامة ودون أن يلتزم بالسر المهني أو بالسلم الإداري، كما له أن يوقع العقوبات التي يراها ملائمة جراء المخالفات والأخطاء المرتكبة.

ما يلاحظ أنه منذ إنشاء مجلس المحاسبة أصدر تقريرين فقط وهما تقرير 1995 و تقرير 1996 - 1997، وبدل هذا على عدم فاعلية هذا الجهاز الذي أريد من خلال التعديلات الأخيرة التي أجريت عليه سنة 2010 إلى إعادة إحيائه من جديد كما صرح آنذاك الوزير الأول احمد أويحي بذلك(3).

كما يلاحظ عدم استقرار مجلس المحاسبة خاصة بعد حملة الإضرابات التي شنها قضاة المجلس في الفترة الأخيرة، والتي إنجر عنها تعطيل الكثير من المهام الموكلة إلي مجلس المحاسبة، فمن المفروض أن لا يحدث مثل هذا خاصة في هيئات كهذه(4).

ج - تقييم رقابة المفتشية العامة للمالية: إن المهام التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية لا يمكن الاستغناء عنها نظرا للدور البالغ الأهمية الذي تلعبه في مجال التدقيق والتحقق والمراقبة والتقويم المالي والاقتصادي، والتي من شأنها تحسين مستوى التسيير ونوعيته والحفاظ على

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 273.

2 - وليد ونيسي، مرجع سابق، ص 68.

3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 273.

4 - بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 125.

الأموال العمومية في إطار ترشيد النفقات العمومية، غير أن هناك جملة من النقائص والعراقيل التي تحول دون تحقيق الهدف المرجو من رقابة المفتشية العامة للمالية وتساهم في الحد من فعاليتها يمكن تلخيصها فيما يلي(1):

1- عدم كفاية المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، حيث حددت ب10 مفتشيات جهوية مقارنة بعدد الولايات الحالي(48 ولاية)، هذا ما يؤدي إلى تجميد وتعطيل العمل على مستوى المفتشيات الجهوية؛

2- النقص الكبير في الإطارات المتخصصة، وتدني المستوى العلمي والتقني والخبرة في مجالات الرقابة للإطارات العاملة، مما ينعكس سلبا على فعالية العملية الرقابية؛

3- عدم وجود تناسق بين عمل المفتشية العامة للمالية وباقي الهيئات الرقابية الخاصة بمجلس المحاسبة؛

4- غالبية القواعد التي تتضمنها المراسيم والنصوص القانونية التي تحكم المفتشية العامة للمالية قواعد مكملة، أي لا تتسم بالطابع الإلزامي إضافة إلى غموضها وعدم دقتها، مما يفتح المجال لإعطاء تفسيرات مختلفة لها؛

5- عدم وجود نص قانوني يلزم المؤسسات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية بوضع ميزانيتها في نهاية كل سنة لديها، حتى تعطي كشف حقيقي وترتيب واقعي لهذه المؤسسات؛

6- بالرغم من أهمية صلاحية التقويم والتدقيق المالي والاقتصادي بإعتبارها سلطة حديثة بالنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، إلا أنها غير ملزمة، حيث لا يتم مباشرتها إلا بطلب من السلطات والهيئات المعنية بذلك؛

8- هناك بعض الهيئات التي تدخل أموالها في نطاق الأموال العمومية، ولا تزال غير خاضعة لأجهزة الرقابة المالية، وإن خضعت فهو خضوع جزئي ولا يمثل الفعالية المطلقة لعملية التدقيق، إن لم نقل أنها لا تخضع إلى أي نوع من الرقابة ومن تلك الهيئات: رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني، المجلس الشعبي الوطني، بعض المؤسسات العمومية الاقتصادية على سبيل المثال سونطراك(2).

7- سير عملية التفتيش المالي ناقصة، فالمفتش في حالة وجود مخالفات جسيمة لا يستطيع تنفيذ العقوبة على المخالف، فالمفتشية العامة للمالية لا تكتسب حق العقاب وإنما إثبات ذلك بمحضر فقط؛

1 - نصيرة عباس، مرجع سابق، ص 112.

2 - شويخي سامية، مرجع سابق، ص 73.

بالإضافة لهذه النقائص التي تشوب أوجه الرقابة على الإنفاق العام في الجزائر، فإن هذه الأخيرة تعرف عدم إشراك المجتمع المدني والذي له دور مهم وفعال في الرقابة على المال العام سواء في جانب التحصيل أو الإنفاق، إذ يمكن للمجتمع المدني أن يساهم في ترشيد الإنفاق العام، ولو نظرنا إلى المجتمع المدني الجزائري فإننا نلاحظ أنه لا يتمتع بأي صفة رقابية على الإنفاق بسبب تهميشه من طرف السلطات في ممارسة مثل هذه المهام(1).

ب - آليات تعزيز الرقابة على المال العام(2): تكتسي العملية الرقابية أهمية كبيرة نظرا للدور الذي تؤديه في الحفاظ على المال العام وتوجيهه وجهته الصحيحة ما يسمح بتحقيق الرقابة في الإنفاق، ولهذا يمكن إعطاء بعض التصورات التي من الممكن أن تدعم الرقابة وهي:

- 1- ضرورة توفر الوعي والدعم السياسيين لتطبيق إجراءات الرقابة الصارمة وضمان دقتها، ففي غياب الدعم السياسي تبقى الرقابة باطلة وقد تتجاهلها السلطة، وبالتالي لضمان فعالية الرقابة ينبغي على السلطات المعنية تطبيق النصوص الدستورية وفقا لأصول أي نظام ديمقراطي سليم؛
- 2- يجب إعادة هيكلة عمل ومسؤولية أجهزة الرقابة المالية المركزية (مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية)، وتوجيهه صوب الأداء النهائي وبتبني أنظمة حديثة للميزانية ولإدارة المالية وإدارة الموارد البشرية، بدلا من مجرد التركيز الروتيني المحض على درجة التقيد بالأنظمة واللوائح القانونية، فالوضع الحالي لهذه الأجهزة أنها تراقب لوائح وإجراءات ونظم عمل ولكنها لا تراقب الأداء النهائي ولا تتابع الفاعلية والجدوى والجودة، فدورها التطويري محدود جدا وجل تركيزها على دورها التفتيشي ومطابقة اللوائح(3)؛
- 3- تنشيط الدور الرقابي لمجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية من شأنه أن يساهم في مراقبة المال العام خاصة في جانب النفقات العمومية التي ما فتأت تزداد مع تزايد عديد البرامج الحكومية في كل قطاعات الاقتصاد الوطني، وقد يكون من الضروري في الوقت الراهن أن يبسط رقابته على صندوق ضبط الموارد الذي أضحى صمام الأمان للحكومة في مواجهة الأزمة المالية و الاقتصادية العالمية(4)؛
- 4- النص في تشريعات أجهزة الرقابة المالية على ما يجب أن يتمتع به موظفوها من حصانات

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 274.

2 - عدنان محسن ضاهر، الميزانيات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الميزانية العامة في الدول العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2004، ص 05.

3- موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص 232.

4- ولهي بوعلام، نحو إطار مقترح لتفعيل آليات الرقابة الجبائية للحد من أثار الأزمة، مداخلة في الملتقى العلمي الدولي حول الأزمة المالية والاقتصادية الدولية والحكومة العالمية، جامعة سطيف، 2009، بدون صفحة، منشور على الموقع: <http://eco.univ-setif.dz/seminars/financialcrisis/62.pdf> ، تاريخ الإطلاع: 2016-07-30.

تكفل لهم الحرية التامة في عملهم، والحوافز التي يجوز منحها لهم، وكذلك النص على العقوبات لمن خالف قوانين العمل(1)؛

5 - تعزيز دور البرلمان في تحقيق الرقابة على الميزانية من خلال(2):

- ضرورة وجود معارضة حقيقية في البرلمان لان هذه الأخيرة تسمح باكتشاف الخروقات الموجودة في تسيير أموال الدولة، وتساهم في تقادي وقوعها؛
- تعزيز مستوى المعرفة لدى أعضاء مجلس النواب بدورهم الرقابي في الجانب المالي وتدريب الموظفين المساعدين في مجلس النواب لتحسين مستوى الدعم المهني الذي يقدم للجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني؛
- تزويد مجلس النواب بمراجعة فصلية ونصف سنوية حول تنفيذ الميزانية وتحديد أسباب الزيادة والنقص عن تقديرات واعتمادات الميزانية؛
- تعزيز دور لجنة المالية والميزانية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإطار الاقتصادي الكلي والإطار العام للموازنة والمصادقة على سقوف الميزانية في بداية عملية إعداد الميزانية؛
- التأكد والتحقق من حسن سير الميزانية العامة من خلال إلزام الحكومة ممثلة بوزارة المالية بتقديم مسودة الحساب الختامي للميزانية وذلك لمناقشته(3)؛

6 - منح أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية على النفقات العمومية حق رفع دعاوى قضائية في حالة إكتشاف إختلاس أو عجز مالي، وحق مصادرة الوثائق والمستندات التي تكون بحوزة الإدارات والهيئات الخاضعة للرقابة في حالة إكتشاف أخطاء محاسبية وعجز في الميزانية والنص القانوني على ذلك(4)؛

7 - من الضروري التنسيق والإشراف بين مختلف الهيئات الرقابية، ووضع قواعد التعامل في ما بينها على أساس تبادل المعلومات والمعطيات ، مما يشكل ضمانة فعالة لتأدية هذه الأجهزة لمهامها على الوجه المطلوب(5)؛

8- ضرورة تضافر جهود الجميع وعلى مختلف الأصعدة وعلى جميع مستويات صنع القرار، من أجل بلوغ هدف الحفاظ على المال العام وترشيد الإنفاق، والذي يظل رهن التعاون والتنسيق بين مؤسسات الدولة؛

1- بن ناصر عائشة، مرجع سابق، ص 80.

2- شعبان فرح، مرجع سابق، ص 275، 276.

3 - زاهي ناجي إسماعيل عطا الله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد، مذكرة ماجستير في القيادة والإدارة، جامعة الأقصى، فلسطين، 2016، ص 215، غير منشورة.

4 - نصيرة عباس، مرجع سابق، ص 119.

5 - موفق عبد القادر، مرجع سابق، ص 233.

9- ضرورة إشراك المجتمع المدني في الرقابة على المال العام، وفي هذا الإطار ينبغي إعطاء الحرية لوسائل الإعلام وتمكينها من الوصول إلى المعلومات، ومنح الحصانة للصحفيين للقيام بدورهم في نشر المعلومات، وعمل التحقيقات التي تكشف عن قضايا الفساد ومرتكبيها؛

10- ضرورة الالتزام بالشفافية المالية، عن طريق نشر كل ما يتعلق بصرف المال العام من حيث القيمة والوجهة حتى يتسنى للمجتمع المدني من هيئات مستقلة ومواطنين من بسط رقابتهم على صرف الموارد المالية للدولة.

كما يتعين العمل على تدعيم الرقابة على النفقات العامة من خلال ما يلي(1):

- 1- ضرورة أن تكون الأحكام الدستورية ومقتضيات القوانين ذات الصلة بالرقابة واضحة وغير مبهمة في لغتها ودقيقة في تعابيرها، وأن تتسم بالشمولية والإحاطة والتدقيق، درءا للجوء غير المعقول للتفسير والتأويل الذي غالبا ما يمارس بشكل غير سليم من قبل السلطة التنفيذية، كما ينبغي أن تتسم بالليونة وعدم الإعجاز مثلما هو بالنسبة للاستجابات في الجزائر الذي يتطلب توقيع 30 نائبا طبقا لدستور 1996 بعدما كان 5 نواب في دستور 1989، وملتمس الرقابة الذي يشترط حتى يكون نهائيا أن يوافق عليه ثلثي أعضاء المجلس وهي نسبة مشددة؛
- 2- اختيار المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين ومن قام مقامهم على أساس الكفاءة في العمل والأمانة(2)؛
- 3- مراجعة صناديق التخصيص الخاص وإلغاء غير الضروري منها، وإمكانية مراقبتها من طرف نواب الشعب؛
- 4- إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للأجهزة الرقابية ومواردها البشرية لتمكينها من الاستفادة من التطور التكنولوجي في مجال الرقابة المالية وجذب الكفاءات المتخصصة في هذا المجال وزيادة عددها لرفع كفاءة دورها الرقابي المالي من جهة وصون المال العام وحمايته من جهة أخرى(3)؛
- العمل على تحديث أجهزة وأدوات الرقابة لتصبح تتم بطريقة الكترونية، وتفادي طرق الرقابة والمراجعة التي تتم عن طريق الوثائق والأوراق والتي تتطلب وقت طويل للمراجعة؛
- 6- تفعيل دور المجالس المحلية للقيام برفع التقارير و ممارسة دورها الرقابي بالإضافة إلى تعزيز إجراءات المساءلة؛
- 8- تعزيز دور وفعالية المراجعة الداخلية، وفي هذا الإطار ينبغي تكوين العنصر البشري، والاعتماد على الكفاءات والقدرات العلمية التي تعد وسيلة أساسية تمكن من ممارسة آليات

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 275، 276.

2 - بن دواد براهيم، مذكرة ماجستير، مرجع سابق، ص 136.

3 - عبد القادر موفق، مرجع سابق، 267.

الرقابة، والتحري للقضاء على جميع الممارسات اللامسؤولة، وبسط اليد على التجاوزات التي تمس بالمال العام أو توجيهه في غير محله؛

9- ضرورة ترسيخ مفاهيم ومبادئ الشفافية والإفصاح والمساءلة والإسهام في تطوير وتحديث الأنظمة الرقابية و المالية والمحاسبية، إضافة إلى تقديم الحلول العملية والمقترحات الرامية إلى رفع كفاية الأداء في أجهزة الدولة و تحقيق الانضباط المالي والإداري؛

ضرورة إنفتاح أجهزة الرقابة ونشر المعلومات والبيانات وجعلها في متناول الرأي العام، والباحثين، عبر وسائل الإعلام، وقنوات الاتصال، وشبكات الأنترنت، لأن من شأن ذلك توظيف مفهوم الشفافية بمعناه الحقيقي(1)؛

10- الاستفادة من قدرات المنظمات الدولية والإقليمية المختصة بمجالات الرقابة والمتابعة بهدف رفع مستويات الأداء والشفافية والنزاهة بهيئاتنا الرقابية.

11- العمل على تأسيس مكاتب مختصة لدراسة الميزانية على مستوى البرلمان، مكونة من موظفين دائمين من أكاديميين وباحثين وذوي الاختصاص.

المطلب الثاني: دعم الشفافية والنزاهة في تسيير الأموال العامة في الجزائر:

يتطلب ترشيح الإنفاق الحكومي ضرورة أن تتسم إدارة الأموال العامة للدولة بالشفافية والنزاهة، وتبدأ هذه العملية إنطلاقاً من الميزانية العامة للدولة التي تشكل أداة حيوية وحاسمة في ضمان شفافية تسيير الأموال العامة، كما تؤثر مباشرة في حجم استخدام الموارد المالية للدولة، الأمر الذي يتطلب ضرورة أن تتحلى هذه السياسة بالشفافية والنزاهة لأجل الحفاظ على موارد الدولة ووقايتها من الهذر والتبذير واستخدامها بأكثر كفاءة(2).

الفرع الأول: واقع الشفافية في الجزائر:

تعتبر الدولة الجزائرية من بين الدول الأقل شفافية في العالم، وذلك ما تبينه مجموعة من المعايير القياسية الدولية، وتسلب هذه المعايير الضوء جيداً على عتمة سير المؤسسات الجزائرية ونقص المقبولية إزاء المواطنين، وتشهد مجموعة من المؤشرات على النتائج السلبية لنقص هذه الشفافية والمسؤولية حول الحريات الاقتصادية ودرجة الفساد وفعالية الدولة(3).

1 - عبد القادر موفق، مرجع سابق، 267.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 278.

3 - ملخص تقرير نبنّي، خمسينية الإستقلال(دروس ورؤية لجزائر 2020)، 2013، ص 26، منشور على الموقع:

http://www.nabni.org/wp-content/uploads/2013/02/synthese-rapport-nabni-2020_AR.pdf

إذا ما أردنا معرفة واقع الشفافية في الميزانية العامة في الجزائر فانه هناك عدة محاور لدراسة مقدار الشفافية التي تتمتع بها الميزانية العامة وهي كالتالي(1):

- تفاصيل البيانات والمعلومات المقدمة في الميزانية سواء تعلق ذلك بالإيرادات أو النفقات أو أعباء الديون وغيرها من الأمور المهمة الأخرى، والمعلومات يقصد بها تلك التي يمكن للجمهور الحصول عليها وحتى وإن تطلب الأمر طلب مقدم من طرفه إلى الجهة المخولة لها إصدار الميزانية؛

- مدى مشاركة المواطنين في إعداد ورصد والرقابة على الميزانية؛

- مدى الالتزام الحكومي بإعداد الحسابات الختامية وتقديمها للبرلمان لمناقشتها؛

إذا ما نظرنا لمؤشر الشفافية في الميزانية والذي يصدر عن مؤسسة الشراكة في الموازنات الدولية، فإننا نجده يقيس وضع الدولة من حيث ما يلي(2):

1- كمية المعلومات المنشورة سواء كانت معلومات واسعة، معلومات هامة، بعض المعلومات للمواطنين، الحد الأدنى من المعلومات، نادرا ما تنشر معلومات؛

2- طبيعة المعلومات، فيتم تقسيم المعلومات إلى معلومات غير مالية عن برامج الإنفاق الحكومي، مثل عدد المستفيدين من بعض البرامج، وما إذا كانت المعلومات المنشورة مفصلة عن كل البرامج أو ثلثي البرامج أو لا توجد معلومات؛

3- الوثائق ذات الصلة وكيفية نشرها وإتاحتها للجمهور، وتشمل: تصريح ما قبل الميزانية، مشروع قانون المالية، قانون المالية، تقارير خلال العام، تقرير منتصف السنة، التقارير النهائية، قانون ضبط الميزانية؛

4- الوقت الذي نتيجته السلطة التنفيذية للبرلمان لمناقشة مشروع قانون المالية، وهنا توجد عدة معايير تتمثل في الوقت المتاح للمناقشة داخل البرلمان (قبل ثلاثة أشهر من بدأ السنة المالية، قبل ستة أسابيع على الأقل، اقل من ستة أسابيع، لا تعرض الميزانية للبرلمان قبل العمل بها)؛

5- بلدان تعقد جلسات عامة مكثفة، بلدان تعقد جلسات عامة للهيئات الإدارية فقط، بلدان تعقد عدد محدود من جلسات الاستماع، بلدان لا تعقد جلسات استماع؛

6- توقيت نشر الحسابات الختامية للمراجعة (بعد ستة أشهر أو اقل من نهاية السنة المالية، بعد 12 شهر أو اقل ولكن أكثر من ستة أشهر، من 12 شهر إلى 24 شهر، أكثر من 24 شهرا)؛

1- شعبان فرج، مرجع سابق، 279.

2 - لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثاني (أولويات العمل وآلياته)، جمهورية مصر العربية، أوت 2008، ص

7- مدى إمكانية السلطة التنفيذية من إقالة مراجع الحسابات (نعم يمكن إقالته، لا يمكن لها إقالته)؛

8- الشخص أو الجهة التي تقوم باعتماد الحساب الختامي (مجلس الشعب، غيره)(1).

وضع تقرير دولي عن شفافية الميزانية المالية شمل 102 دولة في العالم، الجزائر في فئة الدول ضعيفة الأداء في شفافية الميزانية وضعف التشريعات والمراقبين على المال العام، وعدم توفر فرص أو قلتها في مشاركة المواطنين، وكشف التقرير أيضا أن الأنظمة البيئية للمحاسبة على الميزانية تتسم برمتها بالضعف، ما يقوض الإدارة الفعالة للأصول المالية بشكل خطير ويخلق فجوات لانتشار الفساد، وأفاد التقرير، بأن الجزائر فشلت بسبب تحقيقها مستويات منخفضة بشكل غير مقبول، فيما يتعلق بشفافية الميزانية، عندما خضعت للمسح في المرة الأولى في تطوير الإصلاحات (لم يذكر التقرير السنة بالضبط)، حيث كانت الجزائر بين الدول الأقل شفافية، فظهرت نتائج مؤشر الميزانية المفتوحة الخاصة بها 20 أو أقل في كل عام شاركت فيه في المسح، إلى جانب منح الجزائر علامات بين 41 و60 نقطة في العام 2015، كنتائج عن مؤشر الميزانية المفتوحة الخاصة أي متاحة للجميع، ومنحت للجزائر علامة سيئة ب 0 نقطة عن مشاركة العامة للمواطنين، في مسح الميزانية المفتوحة لعام 2015 المتعلق بشفافيتها، و36 نقطة من إجمالي 60 نقطة في رقابة السلطة التشريعية للمال العام، و34 نقطة من خلال الرقابة الأعلى (مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية وديوان مكافحة الفساد).

وعن إتاحة وثائق الميزانية العامة، أبرز التقرير أن البيان التمهيدي للميزانية متاح للإستخدام الداخلي فقط، أي بعيد عن المواطنين، فيما تتاح للسلطة التنفيذية بشكل كبير، فيما تمنع عن المواطنين الميزانية المتعلقة بإستهلاكهم، وكذا المراجعة نصف السنوية، وتقرير نهاية العام، وتقرير المراجعة هي الأخرى غير متاحة لإطلاع العامة عليها(2).

والجدول الموالي يبين تطور مرتبة الجزائر في مؤشر الشفافية الدولية ما بين سنة 2003 و2014.

1 - لجنة الشفافية والنزاهة، مرجع سابق، ص 36

2 - تقرير هيئة الميزانية الدولية عن شفافية الميزانية منشور على الموقع: <http://www.internationalbudget.org>

الجدول رقم 07: تطور مرتبة الجزائر في مؤشر الشفافية الدولية (2003-2014)(1).

الرتبة	قيمة المؤشر	السنوات
88	2.6	2003
97	2.7	2004
97	2.8	2005
84	3.1	2006
99	3	2007
92	3.2	2008
111	2.8	2009
105	2.9	2010
112	2.9	2011
105	3.4	2012
94	/	2013
100	/	2014

من خلال الجدول يلاحظ أن مؤشر الشفافية الصادر عن مؤسسة الشفافية الدولية لسنة 2014، يصنف الجزائر في المرتبة 100 من بين 175 دولة، وفي المرتبة 12 من بين 17 بلدا في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، في حين سجلت الجزائر مراتب دنيا منذ سنة 2003 (المرتبة 88)، لترتفع شيئا فشيئا لتصل إلى أسوأ مرتبة سنة 2011 (المرتبة 112)(2)، وبالتالي الجزائر تصنف ضمن الفئة التي تتميز بقلّة أو عدم توفر المعلومات حول الميزانية (شحيحة أو لا معلومات)، كما أنها ترتب دائما في المراتب الأخيرة، وهو ما يعني وفق هذا المؤشر أن الجمهور الجزائري لا يتمتع بحق الوصول إلى المعلومات الشاملة واللازمة للمشاركة وبشكل فعال في عملية الميزانية في الوقت المناسب، الأمر الذي يشجع على الإنفاق الفاسد وغير المتناسب، والمنطوي على الهدر، والذي لا يلبي أولويات الجمهور(3).

- 1 - الشفافية العالمية، تقارير سنوية (2003 - 2014) .
- 2 - خالد منة، دراسة تحليلية نقدية للسياسة الميزانية في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية منذ سنة 1990، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2015، ص 217، غير منشورة.
- 3 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 281.

وترجع أسباب تدني هذا المؤشر في الجزائر إلى ما يلي:

1- عدم وجود إشراف جماهيري على وضع الميزانيات، والذي يعود أساسا إلى عدم توفر قانون ينظم حرية الحصول على المعلومات على الرغم من أن الدستور الجزائري أقر بحق المواطن في الحصول عليها، فخلال المراحل الأربعة للميزانية فإن ما هو مسموح به للجمهور مشاهدة الجلسات العلنية لمناقشة قانون المالية على شاشات التلفاز، وهو الأمر الذي يجرمه من حقه في الاطلاع على كيفية إعداد مشروع الميزانية، وكيفية توزيع النفقات حسب الأولويات، ومصادر الإيرادات التي عادة ما تتقل كاهل المواطن بفعل الضرائب المفروضة، وحرمانه أيضا من الرقابة على تنفيذ الميزانية؛

كل هذا في ظل وجود مؤسسات إشراف ضعيفة، حيث تتمتع الهيئات التشريعية بصلاحيات محدودة، فممثلي الشعب في البرلمان لا يعلمون الكثير عن مشروع القانون قبل عرضه عليهم، ذلك أن مهمة الإعداد من صلاحيات السلطة التنفيذية، وهناك لجنة واحدة وهي لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني تجتمع مع أعضاء الحكومة لمناقشتهم حول تقديراتهم بخصوص نفقات وإيرادات كل وزارة، ولها سلطة محدودة في التعديل نظرا لعدم معرفتها بظروف وكيفيات إجراء تلك التقديرات على مستوى كل وزارة، وأيضا غياب قانون تسوية الميزانية الذي يتيح لها قدرة التنبؤ بالإيرادات والنفقات(1)؛

2- عدم تعزيز المشاركة في عمليات اتخاذ القرار من خلال الإعلان عن القرارات التي تتويها الجهة الإدارية إصدارها وطرحها للمناقشة والحوار وذلك خلال فترة معقولة قبل إصدار القرارات (شهرين إلى ثلاثة شهور على الأقل)(2)؛

3- وقت تقديم مشروع قانون المالية للبرلمان قصير فهو أقل من ستة أسابيع، الأمر الذي لا يعطي أعضاء المجلس الشعبي الوطني فرصة كافية لمراجعته والاطلاع الدقيق على فحواه، إلى جانب القدرة المحدودة للأعضاء على مراجعة مشروع الميزانية التي تقدمه الحكومة نظرا لعدم تخصص الكثير منهم بالشؤون المالية؛

4- 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 جديا بخصوص توقعاتهم للسنة المالية؛

5- بالنسبة للحسابات الختامية فالحكومة الجزائرية غير ملتزمة بتقديمها في الوقت المناسب (أكثر من 12 شهرا) وبالتالي هذا يحد من قدرة البرلمان على الرقابة البعدية؛

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 281.

2 - لجنة الشفافية والنزاهة، مرجع سابق، ص 54.

6- بالنسبة لاحتياطات النقد الأجنبي للجزائر والتي تجاوزت 173 مليار دولار في نهاية عام 2011 وفقا للأرقام الصادرة عن محافظ بنك الجزائر السيد محمد لكاسي، فلا تتوافر بشأنها أية معلومات مفصلة للجمهور، سواء فيما يخص كيفية استثمارها أو ما تدره من دخل، في حين أن هذه الاحتياطات من النقد الأجنبي تعد حيوية لسلامة الاقتصاد الجزائري؛

7- عدم تمتع مؤسسات الرقابة والتدقيق العليا بالاستقلال أو التمويل الكافي للقيام بمهامها، فمجلس المحاسبة هو هيئة تابعة لرئاسة الجمهورية، وغير مُفعل بالكيفية المطلوبة التي تستدعيها الرقابة على الأموال العامة للدولة؛

8- بالنسبة لمراجعي الحسابات فهم تحت مسؤولية السلطة التنفيذية وبإمكان هذه الأخيرة عزلهم أو تغييرهم في أي وقت، وبالتالي هم لا يملكون الاستقلالية التامة(1).

الفرع الثاني: متطلبات إرساء شفافية المالية العامة في الجزائر:

من أجل إرساء الشفافية في المالية العامة للدولة لتؤدي دورها المنوط بها وهو تلبية احتياجات الأفراد وتحقيق رفاهيتهم، ينبغي تحقيق جملة من الشروط تتمثل فيما يلي:

1 - تحقيق الشفافية في الميزانية العامة: تم التطرق إلى متطلبات تحقيق شفافية المالية العامة في المبحث الرابع من الفصل الأول، والتي تتمثل أساسا في وضوح الأدوار والمسؤوليات، علانية عمليات الميزانية، إتاحة المعلومات للاطلاع العام، الالتزام بضمانات الموضوعية وصحة البيانات والمعلومات.

2 - إشراك المجتمع المدني في الميزانية(2): خلال المرحلة الأولى وهي التحضير لمشروع القانون، تُقرر الحكومة مقدار الإيرادات التي يتم جمعها، وتخصيص وجوه الإنفاق، ومستويات العجز والمديونية للسنة المالية المقبلة، ويُعتبر إنخراط المجتمع المدني في هذه المرحلة حاسما للتأثير على الأولويات والمخصصات الرئيسية والتي تجنب الدولة الكثير من النفقات قد يكون المجتمع في غنى عنها، أو لا تُلبي أولوياته.

فقد وجد مؤشر الميزانية المفتوحة أن أغلب الدول التي شملها المسح تبقى فيها مرحلة صياغة وتحضير الميزانية مغلقة على الجمهور، وقصد تعزيز الشفافية في هذه المرحلة ينبغي إصدار بيان ما قبل الميزانية قبل شهر على الأقل من تقديم السلطة التنفيذية لمشروع قانون المالية وتوزيعه ونشره على نطاق واسع، لتمكين أطراف المجتمع المدني من إبداء آرائهم ومقترحاتهم، بحيث يضم الافتراضات التي استخدمت لتحديد إطار الميزانية، والعوائد المتوقعة،

1 - لجنة الشفافية والنزاهة، مرجع سابق، ص 54.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 282.

والإنفاق ومستويات المديونية، والمخصصات الموزعة بين القطاعات بشكل عام، كما ينبغي منح مدة كافية للسلطة التشريعية لمراجعته على الأقل قبل ثلاثة أشهر.

أما خلال المرحلة الثانية من إعداد الميزانية وهي مرحلة المصادقة على قانون المشروع فينبغي إشراك المجتمع المدني عن طريق فتح المجال له لإبداء رأيه وفق جلسات استماع، والتي يمكن أن تؤثر على قرارات الميزانية من خلال عملية دفاع مستهدفة، ويمكن تعزيز الشفافية في هذه المرحلة بإتاحة مشروع الميزانية أمام العموم مع نشر ملخصات مبسطة يفهمها المواطن.

أما مرحلة التنفيذ والتي يتم فيها إنفاق الأموال فعلياً لتطبيق السياسات والبرامج والمشاريع التي وضعت خطوطها العريضة في الميزانية، فقد وجد مؤشر الميزانية المفتوحة أن هناك 11 دولة من بينها الجزائر لا تعلن أي تقرير على الجمهور من تقارير مرحلة التنفيذ على الإطلاق، ولتعزيز الشفافية في هذه المرحلة ينبغي أن تنشر الحكومة خلال مرحلة تنفيذ الميزانية تقارير خلال السنة، شهرية أو فصلية والتي تشمل الإيرادات التي تم جمعها، والمصاريف والديون، وتسمح هذه التقارير للجمهور بمراقبة ما إذا كانت الحكومة تنفق كما وعدت على القطاعات الرئيسية، وإذا ما كانت هذه الأموال تصل إلى المؤسسات والمستفيدين المستهدفين، كما يجب على السلطة التنفيذية أن تنشر مراجعة نصف السنة لمناقشة أي تعديلات والتي على أساسها يتم تقديم قانون المالية التكميلي، وفي الأخير يجب على الحكومة أن تصدر تقرير نهاية السنة والذي يلخص الوضع في نهاية السنة المالية، بحيث ينبغي أن يحتوي على تحديث فيما يتعلق بتحقيق أهداف السياسة في الميزانية قيد التنفيذ(1).

أما المرحلة الرابعة وهي مرحلة الرقابة والتي يتم من خلالها تقييم وتدقيق الميزانية، فهي تسمح للجمهور بتقييم ما إذا كانت موارد الدولة قد جرى استخدامها بفعالية وبطريقة مناسبة، وهو ما يسمح له بالمساهمة في وضع أنظمة أفضل، ومساءلة المسؤولين الذين أساءوا استخدام المال العام، ولتعزيز الشفافية في هذه المرحلة ينبغي تفعيل الهيئات المستقلة للرقابة وعلى رأسها المجلس المحاسبي وإلزامه بتقديم تقرير مدقق للحسابات للمجلس الشعبي الوطني وللجمهور أيضا.

3 - دعم الشفافية في قطاع الطاقة(2): لا شك أن قطاع الطاقة يلعب دورا أساسيا ورئيسيا في جميع القطاعات الاقتصادية المختلفة، وإن حسن إدارة هذا القطاع وشفافية عالية هي غاية لكل

1 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص 283.

2- ماهر حجازين، الشفافية في قطاع الطاقة والثروة المعدنية، مقال منشور في الموقع:

<http://www.allofjo.net/index.php?page=article&id=72672>

حكومة تسعى جاهدة لتنمية مجتمعاتها وتحسين معيشة مواطنيها، ولا شك أن الشفافية في قطاع الطاقة يخفف من مخاطر الفساد، كما أن المزيد من الشفافية في هذا القطاع يعزز جسور الثقة بين المواطن ونظامه السياسي، ويعزز الاستثمار من قبل الشركات المحلية والدولية في مشاريع الطاقة، وتتمثل عناصر الشفافية في قطاع الطاقة في ثلاثة عناصر رئيسية هي:

- توفير المعلومات الدقيقة للمواطنين والمستثمرين والمتعاملين مع هذا القطاع؛
- الشفافية بالعقود المبرمة مع الحكومة؛
- الوضوح والدقة في مجال التشريعات والسياسات والإلتزام العادل بتطبيقها(1).

4 - دعم الشفافية في الإدارات والهيئات العامة المسيرة للمال العام: إن الشفافية في تسيير الجماعات المحلية، والهيئات والمؤسسات العمومية مطلب أساسي لدعم شفافية الميزانية، و أحد الشروط والمقومات الأساسية للتنمية الشاملة والمستدامة في كافة المجالات التنموية، فحين تقوم هذه الأطراف بأداء أعمالها في كنف الشفافية، حيث تعمل على نشر جميع المعلومات المتعلقة بنفقاتها وإيراداتها وتشرك المجتمع المدني في رصد وتنفيذ ورقابة ميزانياتها، وتبتعد عن السرية في إدارة الشؤون العامة، فإن هذا العمل سوف يعزز من أطر الرقابة عليها ويحد من الفساد وهدر المال العام بها من جهة، ومن جهة ثانية سوف يضبط بنوع من الدقة تقديراتها للموارد المالية المطلوبة في الميزانيات القادمة، ذلك أن عدم وجود قيود أو حدود على الإنفاق على الوزارات والهيئات العمومية لا تهتم بتحديد أولويات الإنفاق خاصة في ظل الطفرة المالية التي تعيشها الجزائر بفعل ارتفاع أسعار البترول، مما دفع بهذه الأطراف إلى المغالاة في وضع تقديراتها بشأن الإنفاق حيث نلاحظ أن هذه التقديرات تزداد كل سنة حتى ولم تتوفر أسباب للزيادة، وهو الأمر الذي ساهم في الارتفاع المستمر لنفقات الدولة مما أبعدها عن سياسة ترشيد الإنفاق(2).

5 - وضع قانون خاص بالشفافية:المطلوب إصدار قانون يلزم جميع الأطراف والهيئات والمؤسسات العمومية باختلاف أنواعها نشر المعلومات والوثائق التي توضح طرق إدارتها وتسييرها للمال العام، إلى جانب ضرورة تضمين القانون الخاص بإعداد الميزانية باباً جديداً عن شفافية الميزانية يحتوي على القواعد العامة والشروط الواجب الإلتزام بها في إعداد قانون المالية وجميع التقارير المتعلقة به، على النحو الذي يضع إطاراً موحداً ومتسقاً لكيفية إعداد وثائق الميزانية.

1- ماهر حجازين، مرجع سابق.

2 - شعبان فرج، مرجع سابق، ص284.

خاتمة عامة

تمثل الهدف الأساسي من خلال هذه الدراسة المتواضعة إلى معالجة وتوضيح جانب مهم يتعلق بترشيد السياسة الإنفاقية، وبعد الدراسة والتحليل تبين بأنه موضوع ذو أهمية بالغة، لما له علاقة بحل مشكلة عجز الميزانية العامة للدولة، حيث يعتبر من المسائل والقضايا الجوهرية التي أثارته إهتمام الباحثين في دول العالم المختلفة أفرادا ومؤسسات، فقد تعدت المشكلة كونها قضية تواجهها دول العالم الثالث، بل أصبحت دول صناعية متقدمة تنظر إلى عجز الميزانية العامة كمسألة حقيقية تتطلب تخطيطا دقيقا وجهودا كبيرة في ظل تقلص الموارد واتساع الحاجات، ولهذا فقد بينت الدراسة أن اعتماد آليات لترشيد الإنفاق العام القائم على فكرة ترشيد النفقات العامة وليس تخفيضها، يعد منهج متكامل لعلاج عجز الميزانية العامة للدولة، ويلبي الكثير من الحاجات العامة في المجتمع مع توافي الكثير من القصور في تمويل الإنفاق العام الضروري لقيام الدولة بمهامه التنموية، ودون المساس أو التأثير سلبا على النواحي الاجتماعية.

ومن خلال الدراسة تم التوصل إلى نتائج نظرية وأخرى تطبيقية.

ففي الجانب النظري تم التوصل إلى ما يلي:

- الإنفاق العام هو كل المبالغ النقدية التي تعدها الدولة قصد تحقيق الأهداف العامة للمجتمع؛
- تطور دور النفقات العامة مرتبط مع تطور وإزدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية؛
- ظاهرة ازدياد النفقات العامة تعبر عن إحدى السمات المميزة للمالية العامة في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وتعود أسبابها إلى أسباب حقيقية وأخرى ظاهرية؛
- يُمكن ترشيد الإنفاق العام من حل مشكلة الندرة وشح مصادر التمويل بإعتباره إلتزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في إستخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع، وتجنب الإسراف والتبذير؛
- عملية ترشيد الإنفاق العام لا تعني تخفيضه، ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق العام، ولا يتأتى ذلك إلا إذا استطاعت السلطات المالية التقليل بقدر الإمكان من تبديد الموارد العامة والإسراف في استخدامها في صورة نفقات عامة؛
- الانضباط بالأهداف في إطار الميزانية العامة شرط مهم من أجل الوصول إلى الرشادة المثلى في تحقيق برامج الإنفاق العام لأهداف المجتمع، حيث يشير الفقيه "Harey" أن من أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية وفقا لمتطلبات الإدارة هي مشكلة تقرير وتحديد أهداف دقيقة وواضحة للبرامج الحكومية، وذلك من خلال انتهاج الأساليب الحديثة في صياغة الميزانية العامة والابتعاد عن الأساليب التقليدية في ذلك؛

- الميزانية ذات الأساس الصفري تقي بالجزء الأكبر من متطلبات ترشيد الإنفاق العام بما يساهم في علاج عجز الميزانية العامة للدولة، وهي تتناسب مع ضوابط ترشيد النفقات العامة خاصة قاعدة إتباع مبدأ الأولويات، ومبدأ تحليل العائد والتكلفة، ومبدأ تعظيم دالة المصلحة الاجتماعية؛
- يعد الحكم الراشد في حقيقة الأمر إمتداد لمبدأ الإدارة الرشيدة التي هي أفضل الطرق وأكملها لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها الحكومة والمجتمع، إذ لا غنى للصالح العام عن الحكم الراشد لكي يحقق المجتمع والاقتصاد أقصى رفاه ممكن في ضوء الموارد المحدودة المتاحة، كما يعد الالتزام بمبادئه شرطاً ضرورياً لتوسيع نطاق قدرات الدولة على إدارة مواردها، فالمشاركة والشفافية والمساءلة وحكم القانون، والإدارة الجيدة في جميع قطاعات المجتمع هي قوام تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة؛
- لتحقيق الرشادة المالية يجب أن يسود الحكم الراشد جميع المستويات الوطنية والمحلية والإدارية، وأن يقوم على الشفافية في التسيير، ومشاركة المواطنين والمجتمع المدني في صنع القرار، والمسئولية، والمساءلة والمحاسبة في التنفيذ، كما ينبغي توفر أسس واضحة فيما يتعلق بتخصيص الموارد وإستخدام الأموال العامة وخفض التكلفة؛
- تعد فاعلية الرقابة على الإنفاق العام من بين أهم الآليات المساهمة في عملية ترشيد النفقات العامة، إذ لها دور فاعل في القضاء على الآثار السلبية التي يتسبب فيها سوء التسيير وسوء التنظيم وتبديد الأموال العمومية وقلة الشفافية، لهذا وجب إقامة أجهزة رقابية متطورة تتأقلم مع الآليات والأنظمة الحديثة للحفاظ على المال العام.

أما في الجانب التطبيقي فيمكن استخلاص النتائج التالية:

- تعتمد الجزائر في الميزانية العامة وفي جانب النفقات العامة على التصنيف حسب النظام الاقتصادي والاجتماعي والإداري، وذلك للترقية بين هذه النفقات حسب الشكل والطبيعة والهدف، ويتم تقسيم النفقات العامة على أساس إداري وموضوعي، من خلال نفقات التسيير ونفقات التجهيز، وهذا التصنيف يوافق ميزانية البنود والاعتمادات ذات النهج التقليدي والتي لها من العيوب التي تحد من رشادة توظيف الأموال العمومية، إذ أن توظيف النفقات العامة ضمن هاته الميزانية يتسم بالمعوقات الآتية:
- عدم التجانس في التصنيف بحيث يشير الباب الواحد إلى عدة نفقات من طبيعة مختلفة، كما أن الوثائق المقدمة لا تبين تصنيفا بحسب طبيعة النفقة في ميزانية التجهيز؛
- صعوبة معرفة تكلفة وظيفة معينة من الوظائف التي تقوم بها الدولة، من خلال التصنيف الحالي؛
- كما يتم تسجيل صعوبات كبيرة في الحصول على الوثائق المعلنة و المرافقة للميزانية العامة للدولة إلا فيما يخص جداول النفقات العامة والإيرادات العامة، وذلك ما يفيد في نقائص كبيرة

في مجال شفافية العمليات المالية للدولة، بالإضافة إلى الإشكال الحاصل في قانون ضبط الميزانية الذي يعتبر أداة رقابة فعالة والذي يلاقي الكثير من العراقيل في تفعيل دوره؛ - عدم تقييد الميزانية العامة بالأهداف، وكذا غياب معيار فعال لتقييم الأداء من خلال غياب قانون ضبط الميزانية، بالإضافة إلى عدم إتسام العمليات المالية بالشفافية التامة، وعدم تعميم قاعدة ترحيل الإعتمادات على كامل أبواب ميزانية التسيير مما أدى إلى ظهور ممارسات غير شرعية في هذا المجال، وذلك عند قرب السنة المالية تسارع كل هيئة في إستعمال الأموال المتبقية بأي صورة من الصور، مما ينتج عنه كثير من التبذير للموارد العامة؛ - عرف الإنفاق العام في الجزائر خلال فترة 1999 - 2014 ارتفاعا مذهلا، حيث بلغ متوسط معدل الزيادة 12.05 % خلال هذه الفترة، وهو ما جعل الميزانية العامة تسجل عجزا في أغلب سنوات هذه الفترة، وقد شمل الارتفاع كل من نفقات التسيير والتجهيز، فارتفاع نفقات التسيير كان سببه الأول الزيادة في قيمة التحويلات الجارية، والمتمثلة أساسا في الإعانات الاجتماعية والتحويلات إلى الأسر نقدا أو عينا، للتخفيف من الأعباء المالية المتعلقة بمخاطر اجتماعية معينة أو الاحتياجات المحددة حصرا (المرض والحوادث، والعجز والشيخوخة والبقاء على قيد الحياة، والأمومة والأسرة، والبطالة، والإسكان والفقير)، والسبب الثاني إلى إرتفاع الأجور، إما بسبب زيادة مناصب الشغل المستحدثة في القطاع الحكومي، أو تعديل شبكة الأجور؛

أما نفقات التجهيز فكان سببها الرئيسي انتهاء الجزائر لبرامج تنمية رصدت لها مبالغ ضخمة، حيث بدأت إتباع الحكومة بدء من سنة 2001 بتطبيق سياسة اقتصادية جديدة إتمدت على التوسع في حجم الإنفاق الحكومي الموجه خصوصا للإستثمار؛

- لم يقتصر ارتفاع النفقات العامة على التوسع في الاستثمار وزيادة الأجور والتحويلات، ولكن كان سببه أيضا استمرار انتشار الفساد في الجزائر، حيث عرفت الجزائر خلال الفترة 2000 - 2012 قضايا فساد من الحجم الثقيل، كقضية الخليفة بنك، وقضية قطاع السكن، والمحروقات والأشغال العمومية والصحة وغيرها؛

- اتخذت الجزائر لأجل مكافحة ظاهرة الفساد عدة إجراءات تشريعية وإصلاحية، فصادقت على اتفاقيات دولية، وأصدرت قانونا خاصا للوقاية من الفساد ومكافحته، وأنشأت هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، كما قامت بإصلاحات مست قطاع الجمارك والمالية، والضرائب، والعدالة والإعلام وغيرها، ورغم كل هذا استمر الفساد في التغلغل والانتشار، وبقيت الجزائر تصنف وفقا لمنظمة الشفافية الدولية ضمن الدول الأكثر فسادا؛

- إن تحليل مختلف أنواع الرقابة المتبعة في بلادنا يطرح التساؤل حول توصل هذه الآليات إلى تحقيق الأهداف التي حددتها؟ والواقع يبين أن مظاهر الاختلاس والتبذير للأموال العمومية

مستمرة، مما يستتج أن آليات الرقابة المتبعة في الجزائر لم تصل بعد إلى تحقيق طموحاتها المرجوة وأهدافها المحددة، والسبب في ذلك هو:

- محدودية الدور الذي تقوم به المراقبة المالية وباقي الأجهزة الرقابية المتمثل في الكشف عن المخالفات ولفت النظر إليها والتحقق من شرعية الالتزامات الصادرة، دون أن يكون لها الحق في محاكمة مرتكبو الأخطاء؛

- عدم خضوع بعض العمليات إلى رقابة المراقب المالي، ما يجعل مبالغ الإعتمادات مرتفعة جدا مقارنة بما يلزم لها، وبهذا إسراف في المال العام؛

- عدم تجاوب وتعاون الكثير من المؤسسات الحكومية مع توصيات أجهزة الرقابة المالية، والمماطلة والتأخر في الرد على مراسلات هذه الأجهزة مما يعيق عملها ويضعف من فعالية الرقابة؛

- عدم الاستقرار في القوانين والأنظمة المتعلقة بالرقابة المالية، وهذا ما يفسر ضعف التسيير المالي؛

- وأهم ما يعاب على الرقابة المالية في بلادنا هو عدم تمتع أجهزتها بميزة الاستقلال بمعناه الحقيقي عن مختلف السلطات، وهذا ما يحد من دور الرقابة المالية في متابعة المال العام خاصة إذا لم يتمتع أعوان الرقابة المالية بالحصانة والحماية الكافية.

مقترحات:

بالعودة إلى إشكالية البحث الرئيسية، والأسئلة الجزئية المتفرعة عنها، وعلى ضوء النتائج المتوصل إليها في ثنايا هذه الدراسة، فإنه يمكن تقديم جملة من الاقتراحات، التي يعتقد أنها ضرورية ومناسبة للتحكم أكثر في عملية ترشيد سياسة الإنفاق العام وجعلها أكثر فعالية، حيث أن هذا الأمر يتحقق من خلال ما يلي:

- على الجزائر أن تعمل بكل جدية من أجل تجسيد مبادئ الحكم الرشيد في كل المجالات، خاصة في مجال الإدارة المالية؛

- إدخال المفاهيم الجديدة للإدارة العامة كمفهوم إدارة الجودة الشاملة، ومفهوم الحكمانية في تطوير مجال عمل الإدارة وتقريبها من المواطن لتحقيق أكبر منفعة إدارية في مجال ترشيد النفقات العامة؛

- ضرورة مواصلة العمل على إصلاح مؤسسات الدولة لتصبح أكثر كفاءة وخضوعا للمساءلة والشفافية، والتي تعد حجر الزاوية في الحكم الرشيد، ويتطلب الإصلاح الفعال إلتزاما سياسيا ينبغي أن يشمل دعم القطاع الخاص والمجتمع المدني، ويواجه الفساد بجدية وحزم ولا يتساهل مع أي كان؛

- ينبغي اتخاذ إجراءات ملموسة لتعزيز إدارة المالية العامة والمساءلة لضمان إستخدام الموارد العامة تبعا للأولويات المحددة، هذه الإجراءات تتمثل في تعزيز الرقابة على إدارة المال العام، ودعم الشفافية المالية، ومحاربة كل أوجه الفساد؛
- العمل على تقوية النظام القانوني لمحاربة الفساد وذلك من خلال إنشاء وكالات لمحاربة الفساد، وكذا إصدار قوانين خاصة بإقرار الذمة وقبول الهدايا وقواعد معالجة شكاوي المواطنين.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية:

1 - القرآن الكريم:

2 - الكتب:

- 01 - أحمد جامع، علم المالية العامة، ج 1، دار النهضة العربية، 1970.
- 02 - أحمد زهير شامية، خالد شحادة الخطيب، أسس المالية العامة، طبعة الثالثة، دار وائل للنشر، عمان، 2007.
- 03 - أبو دوح محمد عمر، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، أليكس تكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، 2004.
- 04 - أحمد أبو بكر علي بدوي، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة، دراسة اقتصادية، صندوق النقد العربي، أبو ضبي، 2011.
- 05 - أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، جبهة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
- 06 - إكرام عبد العزيز، الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل، بيت الحكمة للنشر، بغداد، العراق، 2002.
- 07 - أحمد يونس البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان، 1984.
- 08 - أفندي عطية حسن، الإدارة العامة، جامعة القاهرة، مصر، 2002.
- 09 - إبراهيم أحمد عبد الله، المالية العامة والمالية العامة الإسلامية، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، 1996.
- 10 - ابن تيمية، تقي الدين أحمد بن عبد الحلیم، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، بيروت، دار الفكر، 2001.
- 11 - باسم أحمد عامر، نظرية الإنفاق في ضوء القرآن الكريم، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- بن داود براهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2010.
- 12 - زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، دار الفتح للنشر، القاهرة، 2003.
- 13 - حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1978.
- 14 - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- 15 - حمدي أحمد العناني، اقتصاديات المالية العامة واقتصاد السوق، الدار المصري اللبنانية، القاهرة، 1992.

- 16 - حسن عواضة، دراسة مقارنة في الموازنة - النفقات - الواردات العامة، دار النهضة العربية، طبعة أولى، بيروت، 1978.
- 17- حمدي شهاب، أصول الاقتصاد العام، المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، 2004.
- 18 - حسن إبراهيم بلوط، إدارة المشاريع ودراسة جدواها الاقتصادية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر، بيروت، 2002.
- 19 - حسين الصغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001.
- 20- حامد دراز، سعيد عثمان، محمد أبو دوح، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003.
- 21 - حسن توفيق، الإدارة العامة، الهيئة المصرية لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1980.
- 22 - طاهر الجناحي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، 1990.
- 23 - طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر و التوزيع عمان، الطبعة الأولى، 2009.
- 24 - طارق نوير، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006
- 25 - لعامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 26 - محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، عنابة، 2003.
- 27 - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 28 - مصطفى حسين سلمان، المالية العامة، دار المستقبل للنشر والتوزيع، عمان، 1990.
- 29 - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الطبعة الأولى، 2007.
- 30 - محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة العامة من اجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
- 31 - محمود حسين الوادي، حسين محمد سمحان، المالية العامة من منظور إسلامي، دار الصفاء، عمان، 2010،
- 32 - ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1994.
- 33 - محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار الأمة، عمان، 2008.
- 34- موفق حديد محمد، الإدارة العامة هيكله الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، الطبعة الرابعة، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 35 - مرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 2002.
- 36 - مرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، الدار الجامعية، مصر، 2009.

- 37 - محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1962.
- 38 - مدي شهاب، أصول الاقتصاد العام المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، 2004.
- 39 - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003.
- 40 - محمد اسماعيل محمد، الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال، مطبعة المعارف، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 2009.
- 41 - محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، 2013، منشورة في الموقع الإلكتروني:
http://www.ina.edu.sy/tbl_images/file000166.25.3.2014.pdf
- 42 - محمود رياض عطية، أسباب إزدياد النفقات العامة في مصر، مطبعة دار نشر الثقافة، الاسكندرية، 1948.
- 43 - مجيد مسعود، التخطيط للتقدم الاقتصادي والاجتماعي، عالم المعرفة للنشر والتوزيع، الكويت، 1984.
- 44 - مدني بن شهرة، سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية، دار هومة للنشر والتوزيع، 2008.
- 45 - نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، الأردن، 2005.
- 46 - نجم عبود، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006.
- 47 - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- 48 - سيروان عدنان، ميرزا الزهراوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، العراق، 2008.
- 49 - سامح فوزي، الحكم الرشيد، نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2007.
- 50 - سعود بن محمد النمر، محمد فتحي محمود، الإدارة العامة، الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة، مكتبة الشقري، الطبعة السابعة، الرياض، السعودية، 2013.
- 51 - علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2000.
- 52 - عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 53 - عادل أحمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1983.
- 54 - عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، مصر، 996،
- 55 - عبد المجيد قدي، السياسات الاقتصادية على المستوى الكلي، مجموعة النيل العربي، القاهرة.

- 56 - عبد الرزاق فارس، الحكومة والفقراء والإنفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة و أثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، طبعة أولى، بيروت، 1979.
- 57 - عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1972.
- 58 - عبد الغني سعيد، الترشيد واقتصاد الوفرة، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، 1966.
- 59 - عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2005.
- 60 - عبد المطلب عبد الحميد، أثر السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 2003.
- 61 - عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 1997.
- 62 - عبد الكريم صادق بركات، الاقتصاد المالي، جامعة دمشق سوريا، 1993.
- 63 - علي لطفي، المالية العامة، دراسة تحليلية، مكتبة عين شمس، مصر، 1995.
- 64 - عدنان محسن ضاهر، الميزانيات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الميزانية العامة في الدول العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2004.
- 65 - عدنان محسن ضاهر، دور البرلمان في مراقبة الميزانية، دراسة مقارنة للدول العربية، مؤسسة وستمنستر للديمقراطية (اوتيل هيلتون)، القاهرة، 2007.
- 66 - عدنان محسن ضاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2007.
- 67 - علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 68 - فاطمة السويسي، المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005.
- 69 - فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتاب الحديث، الطبعة الأولى، الأردن، 2008.
- 70 - فليح حسن خلف، المالية العامة، جدارا للكتاب العالمي، عمان، 2008.
- 71 - فيصل فخري مراد، العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 1995.
- 72 - شهاب الدين القرافي، الفروق، الجزء الثالث، دار المعرفة، بيروت، 2003.
- 73 - خالد خليل الظاهر، دور المجالس المحلية في التنمية الاجتماعية، مجلة أربد للبحوث والدراسات، المجلد الثاني، العدد الثاني، 1999، الأردن.

3 - رسائل جامعية:

- 01 - أحمد عبد الرؤوف، إبراهيم أبو شريعة، أثر الترشيد في الاقتصاد الإسلامي، رسالة ماجستير في الاقتصاد الإسلامي، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة اليرموك، الأردن، 1995، غير منشورة.

- 02 - أحمد ولد عبد الرحمان، الرقابة على الأموال العمومية، دراسة مقارنة بين الجزائر وموريتانيا، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2008، غير منشورة.
- 03- أحمد النعيمي، الوظيفة الاجتماعية للنفقات في الميزانية العامة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2008، غير منشورة.
- 04- أحمد محمد رفعت، دور الحوكمة في تحقيق الاستدامة المالية والاقتصادية للموازنة العامة للدولة في مصر، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة بنها، مصر، 2012، غير منشورة.
- 05 - بودخدخ كريم، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي، دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير في علوم التسيير، جامعة دالي براهيم الجزائر، 2010، غير منشورة.
- 06 - بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف، دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2010، غير منشورة.
- 07- بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف، دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق السياسة الاقتصادية في الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2015، غير منشورة.
- 08 - بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2003، غير منشورة.
- 09 - بن موسى أم كلثوم، إشكالية عقلانية النفقات العمومية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تلمسان، 2010، غير منشورة.
- 10 - بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة باتنة، 2012، غير منشورة.
- 11 - بيداري محمود، العوامل المفسرة لنمو الإنفاق الحكومي في الاقتصاد الجزائري (1991-2010)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، 2014، غير منشورة.
- 12 - بن نوار بومدين، النفقات العامة على التعليم، دراسة حالة قطاع التربية الوطنية بالجزائر (1980 - 2008)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2011، غير منشورة.
- 13 - بوسعيد باديس، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر (1999-2012)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015، غير منشورة.
- 14 - بصادق محمد، النفقات العامة للجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2009، غير منشورة.
- 15 - بوسعيد سارة، دور إستراتيجية مكافحة الفساد الاقتصادي في تحقيق التنمية المستدامة، دراسة مقارنة بين الجزائر وماليزيا، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة سطيف، غير منشورة، 2013.
- 16 - بن ناصر عائشة، الرقابة المالية على النفقات العمومية، مذكرة ماستر في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2013، غير منشورة.

- 17 - بهاء الدين أحمد العريني، إطار مقترح لتطبيق الأساس الصفري في إعداد موازنة الجامعات والكليات المتوسطة في قطاع غزة، رسالة ماجستير في المحاسبة والتمويل، الجامعة الإسلامية، غزة، 2007، غير منشورة.
- 18 - بلقاسم رايح، محددات وأبعاد النفقات العامة في النظم الاقتصادية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1999، غير منشورة.
- 19 - بلال عوايشة، فاطمة الزهراء ناصر، إصلاح الإدارة المحلية كمدخل لترشيد النفقات العامة للدولة، مذكرة ماستر في علوم التسيير، جامعة تبسة، 2016، غير منشورة.
- 20 - درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005، غير منشورة.
- 21 - دردوري لحسن، سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة الجزائر تونس، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2014، غير منشورة.
- 22 - وليد ونيسي، دور وفعالية الصفقات العمومية في حماية الأموال العامة، مذكرة ماستر أكاديمي في العلوم الاقتصادية، جامعة الوادي، 2015، غير منشورة.
- 23 - زكاري محمد، دراسة العلاقة بين النفقات العمومية والنمو الاقتصادي في الجزائر خلال فترة 1970 - 2012، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة بومرداس، 2014، غير منشورة.
- 24 - زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة الجزائرية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، غير منشورة.
- 25 - زوين إيمان، دور الجيل الثاني من الإصلاحات الاقتصادية في تحقيق التنمية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة، 2011، غير منشورة.
- 26 - زقوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة بن عكنون الجزائر، 2003، غير منشورة.
- 27 - زاهي ناجي إسماعيل عطا الله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد، مذكرة ماجستير في القيادة والإدارة، جامعة الأقصى، فلسطين، 2016، غير منشورة.
- 28 - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة بسكرة، 2013، غير منشورة.
- 29 - حنين نعمان علي الشريف، أثر المساءلة على الأداء الوظيفي للعاملين الإداريين في وزارة التربية والتعليم العالي بقطاع غزة، رسالة ماجستير في إدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية، غزة، 2013، غير منشورة.
- 30 - طويرات وليد، سياسة الإنفاق العام وأثرها على التنمية الاقتصادية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة، 2015، غير منشورة.
- 31 - طارق قدوري، مساهمة ترشيد الإنفاق لبحكومي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2016، ص 124-125، غير منشورة.

- 32 - ياسر حامد، مدى إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة التعاقدية في إعداد الموازنة العامة الأردنية، رسالة ماجستير في المحاسبة، جامعة جدارا، الأردن، 2015، غير منشورة.
- 33 - كردودي صبرينة، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2014، غير منشورة.
- 34 - كماسي محمد الأمين، دراسة وتحليل سياسة الإنفاق العام في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2002، غير منشورة.
- 35 - كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، غير منشورة.
- 36 - لطفى فاروق زلاسي، دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية، مذكرة ماستر أكاديمي في العلوم الاقتصادية، جامعة الوادي، 2015، غير منشورة.
- 37 - مقراني حميد، أثر الإنفاق الحكومي على معدلي البطالة والتضخم في الجزائر (1988-2012)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة بومرداس، 2015، غير منشورة.
- 38 - محمد السعيد بن غنيمة، أثر سياسات الإنفاق العام على قطاع التعليم العالي في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015، غير منشورة.
- 39 - ماجد محمد، سليم أبو هدايف، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة، رسالة مذكرة ماجستير في المحاسبة والتمويل، الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2006، غير منشورة.
- 40 - مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011، غير منشورة.
- 41 - محمد راتول، سياسة التعديل الهيكلي ومدى معالجتها للاختلال الخارجي، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2000، غير منشورة.
- 42 - نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة بومرداس، 2012، غير منشورة.
- 43 - سلوقي هشام، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، تخصص اقتصاد ومالية، الجزائر، 2006، غير منشورة.
- 44 - سعد أولاد العيد، ترشيد سياسة الإنفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الميزانية العامة للدولة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2013، غير منشورة.
- 45 - سوسن الشمراني، موازنة الأداء والبرامج، المفاهيم والتطبيق، برنامج الماجستير في الإدارة العامة، مادة الميزانية، جامعة الملك سعود، 2010، غير منشورة.
- 46 - عنتر بن مرزوق، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2008، غير منشورة.

- 47 - عباس رويحة، تمويل عجز الميزانية العمومية في الجزائر، مذكرة ليسانس في العلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2013، غير منشورة.
- 48 - عبد الجليل شليق، استخدام أدوات السياسة المالية في ضبط التضخم في الدول النامية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة المسيلة، 2012، غير منشورة.
- 49 - عمر علي عبد الصمد، دور المراجعة الداخلية في تطبيق حوكمة المؤسسات، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة المدية، 2009، غير منشورة.
- 50 - علاء فتحى سليمان محمد، إطار مقترح لتقويم وتطوير أساليب الرقابة المحاسبية بالوحدات الحكومية لتحقيق كفاءة وفعالية بالقطاع الحكومي، رسالة ماجستير في المحاسبة، جامعة بنها، مصر، 2006، غير منشورة.
- 51 - شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2012، غير منشورة.
- 52 - شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011، غير منشورة.
- 53 - شلال زهير، أفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة بومرداس، 2014، ص 183، غير منشورة.
- 54 - تاتي محمد، أثر سياسة الإنفاق العام على الاستثمار الخاص، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2010، غير منشورة.
- 55 - خالد منة، دراسة تحليلية نقدية للسياسة الميزانية في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية منذ سنة 1990، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2015، غير منشورة.
- 56 - ضيف أحمد، انعكاس سياسة الإنفاق العام على النمو والتشغيل في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة شلف، 2005، غير منشورة.

4 - بحوث، مجلات وملتقيات دولية:

- 01 - أحمد مدواس اليامي، تقنية تحليل التكلفة، العائد، أسلوب ناجح في تحليل السياسات والبرامج العامة، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، العدد 19، الرياض، 2005.
- 02 - جمال البدور، منهجية ومراحل تطبيق ميزانية البرامج والأداء في الجامعات، ملتقى ميزانية البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق، 2004.
- 03 - جودي محمد رمزي، إصلاح النظام المحاسبي الجزائري للتوافق مع المعايير المحاسبية الدولية، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد السادس، جامعة بسكرة، 2009.

- 04 - حمد بن محمد آل الشيخ، العلاقة بين الإنفاق الحكومي والنمو الاقتصادي في قانون فاغنر، شواهد دولية، مجلة جامعة الملك سعود، العدد 14، السعودية، 2002.
- 05 - حوشين كمال، تسعديت بوسبعين، تحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة و الميزانية العامة للدولة، مداخلة في الملتقى الدولي الثامن حول دور الحوكمة في تفعيل أداء المؤسسات والاقتصاديات، جامعة الشلف، (بدون تاريخ).
- 06 - كريمة رابحي وزاهية بركان، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية ومراقبة ميزانية الجماعات المحلية، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الجديدة، الجزائر، (بدون تاريخ).
- 07 - موفق عبد القادر، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، أبحاث اقتصادية وإدارية، مجلة كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، العدد الخامس، جوان 2009.
- 08- محمد خالد المهاني، حسن عبد الكريم، التدقيق الداخلي لمعاملات الموازنة الفيدرالية للعراق، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد السادس والستون، 2007
- 09 - نائل عبد الحافظ العوامله، ترشيد الإنفاق العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد الثاني، 1992.
- 10 - سعيد كلاب، الرقابة المالية والإدارية ودورها في عملية التنمية، ورقة مقدمة ضمن مؤتمر تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي، 13، 15 فيفري 2006، كلية التجارة في الجامعة الإسلامية، فلسطين.
- 11-ستار جابر خلوي، مازن عباس كاضم المياحي، تأثير تطبيقات الموازنة التعاقدية في رقابة وتقييم الأداء للمشاريع الاستثمارية، المجلة الدولية لأبحاث العلوم الانسانية، العدد 2، المجلد 1، 2016،
- 12 - عبد الله بن سعود آل ثاني، الاتجاهات الحديثة في الرقابة، مجلة الرقابة المالية، العدد 42، جوان 2003، المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، تونس، 2003.
- 13 - عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة، ورقة مقدمة لمؤتمر "دور الدولة في الاقتصاد المختلط"، مركز شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، يومي 12 و 13 أفريل 2008، القاهرة.
- 14 - علي العمري، خبيزة أنفال حدة، العلاقة الترابطية بين الحوكمة والموازنة العامة للدولة، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، فيفري 2013، جامعة البويرة، الجزائر.
- 15 - عدنان ضاهر، دور البرلمان في إعداد وإقرار ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة في الدول العربية، ورقة مقدمة ضمن ورشة العمل الإقليمية حول تعزيز دور البرلمان في إعداد موازنة الأمن والدفاع وفي الرقابة على المشتريات الدفاعية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بلجيكا، 2007.

- 16 - عمر أبو رزيزة، مفهوم الترشيد (أسباب فشله وعوامل نجاحه)، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، المجلد 14، العدد 11، 2003.
- 17 - عطية صلاح سلطان، دور ميزانية البرامج والأداء في دعم قرارات إدارة المالية العامة، مجلة ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، منظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، 2005.
- 18 - علي الصاوي، ماهية الشفافية والمساءلة ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، بالتعاون مع الجمعية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول المساءلة والشفافية، 21 و 22 مارس 2009، عمان.
- 19 - علي سيف علي المزروعى، أثر الإنفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الأول، 2012 .
- 20- عبد المنعم رمضان بنور، إمكانية تطبيق رقابة الأداء من قبل الأجهزة العليا للرقابة، مجلة الرقابة المالية، العدد 44، 2004،
- 21- فوزي عبد الله العكش، الإصلاح الإداري في الأردن، دراسة استطلاعية من وجهة نظر العاملين في الجهاز الحكومي، مجلة جامعة دمشق، المجلد 19، العدد الثاني، 2003،
- 22 - صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، 08، 09 مارس 2005، جامعة ورقلة.
- 23 - ربيع قاسم، جواد كاظم، سياسة الإنفاق العام في الإسلام، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 20، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، العراق، 2008، ص 41.
- 24 - شوقي أحمد دنيا، النظام المالي الإسلامي وترشيد الإنفاق العام، مقال منشور في مجلة كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة قطر، 1996.
- 25 - خضري حمزة، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد السابع، جامعة المسيلة، جوان 2012، ص 174- 176.
- 26 - غضبان حسام، مقترحات إستراتيجية لتحقيق حوكمة الميزانية العامة في الجزائر في ظل سياسة الحكم الراشد، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة للدولة، فيفري 2013، جامعة البويرة، الجزائر.

05 - التقارير والمصادر الإحصائية:

- 01 - البنك الدولي، تقرير 12048، واشنطن، ماي 1994، ص 71.
- 02 - بنك الجزائر، التقارير السنوية (2003 - 2011)، (2000 - 2012).
- 03 - مشروع التقرير التمهيدي حول الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرامج التعديل الهيكلي، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي CNES، الجزائر، نوفمبر 1998، ص 84.

04 - تقرير برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2011/2004، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصالح الوزير الأول، <http://www.Premier ministre.gov.dz>.

05 - تقرير الجزائر حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني الخاص بالحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نوفمبر 2008.

06 - رد الوزير الأول عن أسئلة النواب المتعلقة بالرقابة على المال العام ومكافحة الفساد في عرضه لبيان السياسة العامة للحكومة لسنة 2010.

07 - ملخص تقرير نبني، خمسينية الإستقلال (دروس ورؤية لجزائر 2020)، 2013، منشور على الموقع:

http://www.nabni.org/wp-content/uploads/2013/02/synthese-rapport-nabni-2020_AR.pdf

08 - لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثاني (أولويات العمل وآلياته)، جمهورية مصر العربية، أوت 2008.

09 - تقرير هيئة الميزانية الدولية عن شفافية الميزانية منشور على الموقع:
<http://www.internationalbudget.org>

10 - الشفافية العالمية، تقارير سنوية (2003 - 2012).

11- تقرير البنك العالمي عن الفساد في قطاع الصحة، منشور في الموقع:

<http://dzayer24.com> 545 -مخيفا-عن-الجزائر-الفساد-يلتهم-20-بالمائة-من-ميزانية-الصحة- /تقرير-للبنك-العالمي-يكشف-رقما

06 -النصوص القانونية :

01 - دستور نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

02 -قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07 جويلية 1984 يتضمن قوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 28 الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984.

03 - قانون رقم 06 - 01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14.

04 - قوانين المالية، من سنة 1991 إلى 2012.

05 - قانون رقم 90- 21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتضمن المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35 الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990.

06 - قانون 10 - 01 مؤرخ في 29 جوان 2010 يتضمن تنظيم مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 42، الصادرة بتاريخ 11 جويلية

2010.

- 07 - قانون رقم 80-40 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن ممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 10.
- 08 - قانون 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادر بتاريخ 29 فيفري 2012.
- 09 - قانون 11 - 10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادر بتاريخ 03 جويلية 2011.
- 10 - أمر رقم 01-08 مؤرخ في 28 فبراير 2008 يتم الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، جريدة رسمية عدد 11.
- 11 - أمر رقم 08 - 02 مؤرخ في 24 جويلية 2008، المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية عدد 42.
- 12 - أمر رقم 10 - 05 مؤرخ في 26 أوت 2010، متم لقانون رقم 06-01، يتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ 1 سبتمبر 2010.
- 13 - أمر رقم 95 - 20 مؤرخ في 17 جوان 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 39 الصادرة بتاريخ 23 جوان 1995.
- 14 - أمر رقم 10 - 02 مؤرخ في 11 أوت 2010 معدل ومتم لأمر رقم 95 - 20 السالف الذكر المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 50 الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010.
- 15 - أمر رقم 95 - 22 مؤرخ في 26 أوت 1995، يتضمن خصصة المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 48.
- 16 - مرسوم رئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 10 أفريل 2006، يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 24 الصادرة بتاريخ 16 افريل 2006.
- 17 - مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، الجريدة الرسمية عدد 74 الصادرة في 22 نوفمبر سنة 2006،
- 18 - مرسوم رئاسي رقم 12 - 64 مؤرخ في 07 فيفري 2012، يعدل ويتم مرسوم رئاسي رقم 06-413 السالف الذكر، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، الجريدة الرسمية عدد 08 الصادرة بتاريخ 15 فيفري 2012.
- 19 - مرسوم رئاسي مؤرخ في 07 نوفمبر 2010، يتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، الجريدة الرسمية عدد 69 الصادرة بتاريخ 14 نوفمبر 2010.
- 20 - مرسوم رئاسي رقم 10 - 236 مؤرخ في 7 أكتوبر سنة 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 58 الصادرة بتاريخ 07 أكتوبر 2010.

- 21 - مرسوم رئاسي 2000 - 372 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 71.
- 22 - مرسوم رقم 80 - 53 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 10.
- 23 - مرسوم تنفيذي رقم 09 - 374 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتم مرسوم تنفيذي رقم 92 - 414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتضمن الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية عدد 67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009.
- 24 - مرسوم تنفيذي رقم 91 - 312 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، وكيفيات إكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية عدد 43.
- 25 - مرسوم تنفيذي رقم 92 - 78 مؤرخ في 22 فيفري 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 15.
- 26 - مرسوم تنفيذي رقم 91 - 313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون و كفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية عدد 43، معدل ومتم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 03 - 42 مؤرخ في 22 يناير 2003، الجريدة الرسمية عدد 4.
- 27 - مرسوم تنفيذي رقم 95 - 198 مؤرخ في 25 جوان 1995، يحدد اختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة وتنظيمها الجريدة الرسمية عدد 42.

ثانيا: باللغة الأجنبية:

- 01 - DENIDENI Yahia, La pratique du système budgétaire de l'état en Algérie, OPU, Alger, 2002.
- 2 - définition de la rationalisation des choix budgétaires, un article publié sur le site : <http://www.wikifisc.com/Rationalisation-des-choix-budg%C3%A9taires> ashx

ثالثا: الانترنت

- 1 - البنك العالمي، المساواة الاجتماعية، مقال منشور في الموقع:
http://worldbank.mrooms.net/file.php/700/Html/Module01_Topic1.html
- 2 - الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية، تعريف منشور في الموقع:
<http://www.cfpdz.net/vb/showthread.php?t=41039>

- 03-** الصديق نصر الشائبي، الإنفاق العام ودور الدولة في الماضي والحاضر، مقال منشور في الموقع التالي: www.ceolibya.com/inc/print.php?id=3135
- 04 -** أسيل جبار عنبر، رقابة ديوان الرقابة المالية الإتحادي على الجهات التنفيذية ودوره في الإصلاح الإداري ودعم الأداء الحكومي، مقال منشور في الموقع:
http://www.d-raqaba-m.iq/pdf/assel_jabar.pdf
- 05 -** أخطر ملف فساد بإدارة الجمارك، ملف تحقيقات، منشور في الموقع:
<http://www.startimes.com/?t=24035385>
- 06-** باولو زكيا بوحبيب، مدخل إلى مراجعة الإنفاق العام، مبادئ وأهداف، البنك الدولي، منشور على الموقع الإلكتروني:
www.siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PEFARreportArabicFinal.pdf
- 07 -** بول سالم، دليل البرلمان العربي لضبط الفساد، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، لبنان، منشور على الموقع الإلكتروني:
<http://www.arpacnetwork.org/pictures/dalil.pdf>
- 08 -** باسم محمد، مكافحة الفساد وتحقيق الإنضباط وتحمل المسؤولية.. إستراتيجية جديدة لمديرية الجمارك، مقال نشر في 2012/04/19، على الموقع:
<http://www.fasad.shukumaku.com/Content.php?id=45266>
- 09-** بلال خروفي، الفساد في المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، مقال منشور في الموقع:
http://www.maspolitiques.com/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=216:-algerie-&catid=10:2010-12-09-22-53-49&Itemid=7#.Wl407jgfS00
- 10 -** دروس في المالية العامة، منشورة في الموقع:
<http://30dz.justgoo.com/t540-topic>
- 11-** دليل الرقابة المالية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أرابوساي، الموقع الإلكتروني: www.arabosai.org/template.php?code=94
- 12 -** دليل الشفافية المالية الصادر عن اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي في 16 افريل عام 1998، على موقع الإلكتروني:
www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf
- 13-** دليل الشفافية المالية الصادر عن اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي في 16 افريل عام 1998، منشور على موقع الانترنت:
www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf

- 14 - دافيد موبناغ ، المساءلة والتقارير حول الأداء والرقابة الشاملة، المؤسسة الكندية للرقابة الشاملة، كندا، ص131، منشور على الموقع: http://www.wafainfo.ps/pdf/G_T_I_A_0025.pdf ،
- 15- هاني الحوراني، المجتمع المدني وإعداد الموازنة، مقال منشور في الموقع:
المجتمع-المدني-إعداد-موازنة-الدولة-www.alghad.com/articles/542689،
- 16- وزارة العدل، كلمة رئيس الجمهورية في افتتاح الندوة الوطنية حول إصلاح العدالة بتاريخ 29 مارس 2005، على الموقع:
[arabic.mjjustice.dz/fichiers_discours/dest\[129\].doc](http://arabic.mjjustice.dz/fichiers_discours/dest[129].doc)
- 17- ولهي بوعلام، نحو إطار مقترح لتفعيل آليات الرقابة الجبائية للحد من آثار الأزمة، مداخلة في الملتقى العلمي الدولي حول الأزمة المالية والاقتصادية الدولية والحوكمة العالمية، جامعة سطيف، 2009، منشور على الموقع:
<http://eco.univ-setif.dz/seminars/financialcrisis/62.pdf>
- 18- وليد بدر نجم الراشدي، عادل سالم فتحي الحياي، الحماية القانونية للمال العام من آثار الفساد، بحث مقدم ضمن أعمال المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة، 2008، منشور في الموقع:
<http://www.nazaha.iq/conf7/conf7-law3.pdf>
- 19- حسين مصطفى هلاي، دور الأنظمة المحاسبية الحكومية في تقييم الأداء الحكومي من خلال تنفيذ الموازنات في مجال الإنفاق الحكومي، مقال منشور في الموقع:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan026505.pdf>
- 20- مؤسسة الشراكة في الموازنات الدولية، الموازنات المفتوحة، تغيير في نوعية الحياة، مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008، التقرير النهائي، منشور على الموقع:
www.transparencymaroc.ma/ar/uploads/etudes/21_2.pdf
- 21- كمال البصري، مضر سباهي، شفافية التعامل بالمال العام من مفردات الإدارة والحكم الرشيد، مقال منشور في الموقع : <http://aynaliraqnews.com/index.php?aa=news&id22=4558>
- 22 - لبي محمد، الرقابة السياسية للمال العام، مقال منشور على الموقع:
<http://www.marocdroit.com/الرقابة-السياسية-للمال-العام-الدستور-بين-الجديد-و-الإصلاح/a5124.html>
- 23- ماهر حجازين، الشفافية في قطاع الطاقة والثروة المعدنية، مقال منشور في الموقع:
<http://www.allofjo.net/index.php?page=article&id=72672>
- 24 - ماجد أحمد الزامل، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مقال منشور في الموقع:
<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=364928>

- 25- محمد بن شريف، أي دور للمجتمع المدني في تقييم السياسات العمومية؟، مقال منشور في الموقع:
<http://www.tanmia.ma/ar/2-تقييم-السياسا-2>
- 26- محمد ناجي عطية، الترشيح بين التذير والتقتير ، مقال منشور في الموقع :
<http://www.y1f3.net/showthread.php?1391> ، تاريخ الإطلاع 15-11-2015 .
- 27- مشاركة المجتمع المدني في تحديث الميزانية، مقال منشور في الموقع:
www.barlamane.com/مشاركة-المجتمع-المدني-في-تحديث-المالي/
- 28 - مفهوم الشفافية المساءلة ودور الأجهزة العليا للرقابة، مقال منشور في الموقع:
zaiou.weebly.com/16051601160716081605-1575160415881601
- 29- عبد العالي الغسرة، ترشيح الإنفاق العام وحماية المال العام، مقال منشور في الموقع:
<http://albiladpress.com/column14261-20051.html>
- 30 - عبد الغفار شكر، اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة، سلسلة أوراق تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2009، منشور على الموقع:
<http://www.cipe-arabia.org/files/pdf/AR-Decentralization.pdf>
- 31- عبد الرحمان مبتول، تطور الأجور والرواتب، مقال منشور في الموقع:
<http://www.lesoirdalgerie.com/articles/2016/11/26/article.php?sid=205308&cid=41>
- 32 - عبد القادر كاس، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد بين الواقع والآفاق، مداخلة منشورة في الموقع:
www.univmedea.dz/Fac%5CD%5CManifestations%5CProtection%20argent%20et%20contre%20la%20corruption2009-2010/31.pdf
- 33- صافي فلوح، الإدارة المالية، مقال منشور في الموقع:
www.arab-ency.com/ar/البحوث/الإدارة-المالية/
- 34- صندوق النقد الدولي، صحيفة وقائع، كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة، مارس، 2011، ص 01، منشور على الموقع:
<http://www.imf.org/external/arabic/np/exr/facts/pdf/fiscala.pdf>
- 35- رشيد بن عياش، تدبير الإنفاق العام، الحوار المتمدن، العدد 2940، بتاريخ 10/03/2010، المنشور على الموقع:
www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=207099
- 36 - روبرت بيشيل، إصلاح إدارة المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مجلة إدارة الحكم أخبار وأفكار، المجلد 2، العدد 3، 2008، البنك الدولي، منشور على الموقع الإلكتروني

<http://www.siteresources.worldbank.org/INTMNAREGTOPGOVERNANCE/Resources/GNNFinaPrintArabic2.pdf>

37 - رزان صلاح، مفهوم الرقابة الخارجية، مقال منشور في الموقع:

http://mawdoo3.com/مفهوم_الرقابة_الخارجية/

38- غادة شهير الشمrani ، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة، جامعة الملك سعود، بدون تاريخ،

تم الإطلاع عليها في الموقع الإلكتروني التالي: <http://arabsi.org/attachments/article/4595>

فهرس الجداول والأشكال

فهرس الأشكال البيانية

الرقم	عنوان الأشكال البيانية	الصفحة
01	العوامل المؤثرة في النفقات العامة.	22
02	قانون فاغنر لتفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة.	33
03	قانون بيكوك ووايزمان لتفسير ظاهرة تزايد الإنفاق العام.	35
04	العلاقة بين النفقة العامة والنمو الاقتصادي.	43
05	خريطة تدفق البرامج والأنشطة الحكومية كمطلب لإعداد ميزانية الأداء والبرامج.	74
06	مدونة ميزانية التسيير	131
07	تقسيم ميزانية التجهيز حسب القطاعات	135
08	تطور نفقات التسيير في الجزائر خلال الفترة 1999 - 2012	138

فهرس الجداول

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
01	الإعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 4201 حسب الوزارات	130
02	توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2014 حسب القطاعات	134
03	تطور النفقات العامة في الجزائر (1996 - 2014)	136
04	تطور النفقات الإستثمارية خلال الفترة (1999 - 2014)	140
05	تطور النفقات التحويلية للدولة من سنة 2001 إلى 2008	148
06	تطور نفقات الرواتب والأجور للدولة الجزائرية من سنة 2000 إلى سنة 2014	154
07	تطور مرتبة الجزائر في مؤشر الشفافية الدولية (2003-2014)	199

فهرس المحتويات

الفهرس

الصفحة	العناوين
01	مقدمة عامة
09	الفصل الأول: الجوانب الفنية للنفقات العامة وسياسة ترشيدها
12	المبحث الأول: الجوانب الفنية للنفقات العامة
12	المطلب الأول: ماهية النفقة العامة
12	الفرع الأول: مفهوم النفقة العامة
13	الفرع الثاني: عناصر النفقة العامة
16	الفرع الثالث: ضوابط النفقة العامة
19	الفرع الرابع: محددات النفقة العامة
23	المطلب الثاني: تطور النفقة العامة في الفكر الاقتصادي
23	الفرع الأول: النفقة العامة في الفكر الكلاسيكي
24	الفرع الثاني: النفقة العامة في الفكر الكنزي
25	الفرع الثالث: النفقة العامة في الفكر الاشتراكي
26	الفرع الرابع: النفقة العامة في الاقتصاد الإسلامي
27	المطلب الثالث: تقسيمات النفقة العامة وظاهرة تزايدها
27	الفرع الأول: تقسيمات النفقة العامة
32	الفرع الثاني: ظاهرة تزايد النفقة العامة
39	المطلب الرابع: آثار النفقات العامة وعلاقتها بالنمو الاقتصادي
40	الفرع الأول: آثار النفقات العامة
42	الفرع الثاني: العلاقة بين النفقات العامة والنمو الاقتصادي
45	المبحث الثاني: مدخل لترشيده النفقات العمومية
45	المطلب الأول: ماهية ترشيده النفقات العامة
45	الفرع الأول: مفهوم ترشيده الإنفاق العام
51	الفرع الثاني: مبررات ترشيده النفقات العامة

52	الفرع الثالث: مجالات ترشيد النفقات العامة
56	الفرع الرابع: أهمية ترشيد النفقات العامة وموقف الإسلام منه
57	المطلب الثاني: تطور آليات ترشيد النفقات العامة بتطور أنماط الميزانية
58	الفرع الأول: مرحلة التوازن المالي والرقابة المحاسبية (الميزانية الكلاسيكية)
58	الفرع الثاني: مرحلة التوازن الاقتصادي (النموذج الكنزي) 1930 - 1950
59	الفرع الثالث: مرحلة الرقابة التقييمية وإبراز دور الدولة الوظيفي 1950 - 1965
59	الفرع الرابع: مرحلة ظهور الوظيفة التخطيطية والإدارية للميزانية 1965 - 1980
60	الفرع الخامس: مرحلة ظهور الإتجاهات العالمية 1980 - حتى الآن
60	المطلب الثالث: ضوابط ترشيد النفقات العامة
60	الفرع الأول: التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل
61	الفرع الثاني: توجيه النفقات العامة نحو النفع العام
62	الفرع الثالث: إتباع مبدأ الأولوية
62	الفرع الرابع: الابتعاد عن الإسراف والتبذير
63	الفرع الخامس: الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية
64	الفرع السادس: التحديد الدقيق لمقدار النفقة المطلوبة والتوقيت السليم لها
64	المبحث الثالث: ترشيد النفقات العامة في إطار الميزانية العامة
64	المطلب الأول: ترشيد النفقات العامة والانضباط بالأهداف
65	الفرع الأول: النفقات العامة والإدارة بالأهداف
66	الفرع الثاني: برنامج الإدارة بالأهداف
66	المطلب الثاني: صياغة الميزانية على أساس الأهداف بغرض ترشيد النفقات العامة
67	الفرع الأول: ضرورة التنسيق بين الميزانية العامة وأهداف الخطة
68	الفرع الثاني: تحسين كفاءة وفعالية الميزانية
70	المطلب الثالث: مناهج إعداد الميزانية ودورها في ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام
71	الفرع الأول: المنهج التقليدي في إعداد الميزانية طبقا لميزانية البنود والاعتمادات
72	الفرع الثاني: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأداء والبرامج
75	الفرع الثالث: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية التخطيط والبرمجة

76	الفرع الرابع: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأساس الصفري
79	الفرع الخامس: تخطيط ميزانية الدولة طبقا للميزانية التعاقدية
80	المبحث الرابع: الحكم الراشد وإدارة المالية العامة وإصلاح القطاع العام بغرض ترشيد النفقات العامة
80	المطلب الأول: الحكم الراشد في قطاع المالية العامة
81	الفرع الأول: الشفافية المالية وترشيد الإنفاق العام
86	الفرع الثاني: تفعيل آليات المساءلة لضمان كفاءة استخدام المال العام
94	الفرع الثالث: تعزيز المشاركة كآلية لترشيد النفقات العمومية
99	المطلب الثاني: كفاءة إدارة المالية العامة
99	الفرع الأول: إدارة المالية العامة
102	الفرع الثاني: كفاءة الإنفاق الحكومي
105	المطلب الثالث: إصلاح القطاع العام بهدف ترشيد النفقات العمومية
105	الفرع الأول: إصلاح الإدارة العامة
109	الفرع الثاني: الإصلاح الاقتصادي ضروري لترشيد النفقات العامة
110	الفرع الثالث: الإصلاح في قطاع المالية العامة
113	المبحث الخامس: الرقابة المالية كآلية لترشيد النفقات العامة
113	المطلب الأول: مفهوم الرقابة المالية وتطورها
113	الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية
115	الفرع الثاني: لمحة تاريخية حول تطور الرقابة المالية
116	المطلب الثاني: أهداف الرقابة المالية
117	الفرع الأول: الأهداف الإدارية والتنظيمية
117	الفرع الثاني: الأهداف الاقتصادية
118	الفرع الثالث: الأهداف السياسية
118	الفرع الرابع: الأهداف الاجتماعية
118	المطلب الثالث: أنواع الرقابة المالية

118	الفرع الأول: الرقابة من حيث الزمن
119	الفرع الثاني: من حيث الجهة أو سلطة الرقابة
121	الفرع الثالث: الرقابة الحسابية والرقابة الاقتصادية
122	الفرع الرابع: الرقابة من حيث الموقع التنظيمي
122	المطلب الرابع: الرقابة على مردود الإنفاق العام
123	الفرع الأول: مفهوم الرقابة على مردود الإنفاق العام
124	الفرع الثاني: الشروط الأولية للرقابة المالية على مردود الإنفاق العام
126	الفصل الثاني: سياسة الإنفاق العام في الجزائر وآليات ترشيدها
128	المبحث الأول: دراسة النفقة العامة في الجزائر
128	المطلب الأول: النفقات العامة في إطار الميزانية العامة للدولة
129	الفرع الأول: نفقات التسيير
133	الفرع الثاني: نفقات التجهيز
135	المطلب الثاني: تحليل تطور النفقات العامة في الجزائر
135	الفرع الأول: التطور الإجمالي للنفقات العامة
138	الفرع الثاني: تطور نفقات التسيير
140	الفرع الثالث: تطور نفقات التجهيز
142	المبحث الثاني : مدى نجاعة توظيف النفقات العامة في الجزائر
142	المطلب الأول: من حيث مدونة النفقات العامة (طبيعة الميزانية العامة)
144	المطلب الثاني: ترحيل الإعتمادات وخص البرامج
145	المطلب الثالث: إشكال تطبيق قانون ضبط الميزانية
147	المبحث الثالث: إصلاح وترشيد هيكل النفقات العامة
148	المطلب الأول: ترشيد النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي
149	المطلب الثاني: ترشيد النفقات الموجهة للصحة والتعليم
151	المطلب الثالث: المجهود الإنفاقي للدولة من أجل إصلاح المؤسسات العمومية

153	المطلب الرابع: ترشيد الرواتب والأجور
155	المبحث الرابع : مكافحة الفساد والوقاية منه في الجزائر لأجل ترشيد الإنفاق العام
155	المطلب الأول: واقع الفساد في الجزائر والإجراءات المتخذة لمكافحة
155	الفرع الأول: واقع الفساد في الجزائر
159	الفرع الثاني: الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد
166	المطلب الثاني: أسباب الفساد والآليات الكفيلة للحد منه لأجل ترشيد الإنفاق العام
166	الفرع الأول: أسباب ظاهرة الفساد
167	الفرع الثاني: الآليات الكفيلة للحد من الفساد لأجل ترشيد الإنفاق العام
170	المبحث الخامس: الرقابة على المال العام وتعزيز الشفافية لأجل ترشيد الإنفاق
170	المطلب الأول: إحكام الرقابة على المال العام بهدف الحد من الهدر وترشيد الإنفاق
170	الفرع الأول: أنواع الرقابة على النفقات العامة في الجزائر
189	الفرع الثاني: تقييم الرقابة على النفقات العامة ومتطلبات إحكامها
196	المطلب الثاني: دعم الشفافية والنزاهة في تسيير الأموال العامة في الجزائر
196	الفرع الأول: واقع الشفافية في الجزائر
201	الفرع الثاني: متطلبات إرساء الشفافية في الميزانية العامة للدولة
204	الخاتمة العامة
209	قائمة المراجع
227	قائمة الجداول والأشكال البيانية
230	فهرس المحتويات