جامعة الجزائر3

كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير

تخصص: مالية ومحاسبة

بعنوان:

# أهمية إصلاح النظام الموازني في ترشيد الإنفاق العام للجزائر

إعداد الطالب:

مصطفى شبرة امحمد

إشراف الأستاذ الدكتور:

نوري منير

لجنة المناقشة

- أ.د.قدي عبد المجيد.....أستاذ التعليم العالي .....جامعة الجزائر3 .....رئيسا.
- أ.د.نوري منير.....أستاذ التعليم العالي..... جامعة الشلف .... ....مقررا.
- أ.د.منصوري الزين.....أستاذ التعليم العالي..... جامعة البليدة2..... ..عضوا.
- د.بلجوزي محمد .....أستاذ محاضر أ.....جامعة الجزائر3.....عضوا.
- د.شنايت مراد.....أستاذ محاضر أ.....جامعة الجزائر3.....عضوا.
- د.بن طالبي فريد.....أستاذ محاضر أ.....جامعة بومرداس.....عضوا.

السنة الجامعية: 2021-2022

# شكـــر وعرفان

**الحمد لله والصلاة والسلام على نبينا محمد صلى الله عليه وسلم وبعد:**

يطيب لي أن أتقدم بخالص عبارات الشكر والامتنان للإنسان الفاضل الذي تعلمت منه الحلم قبل العلم، الأستاذ الدكتور نوري منير لقبوله الإشراف على هذا العمل، والذي لم يبخل علينا بالتوجيهات والنصائح اللازمة، فجزاه الله عنا خير الجزاء.

كما أتقدم بجزيل الشكر للأساتذة أعضاء لجنة المناقشة الذين تفضلوا بقبول تقييم هذا العمل وعرضه للمناقشة والإثراء.

الشكر موصول لكافة القائمين والمشرفين على جامعة الجزائر3 بمختلف رتبهم الأكاديمية والمهنية دون استثناء.

جزيل الشكر لكل من كانت له مساهمة من قريب أو بعيد في إثراء وجعل هذا العمل يرى النور.

الطالب: امحمد مصطفى شبرة

| | |
|---|---|
| **الفهرس** | **I** |
| **قائمة الجداول** | **V** |
| **قائمة الأشكال** | **VII** |
| **قائمة الاختصارات** | **VIII** |
| **مقدمة** | (أ–و) |
| **الفصل الأول : هيكلة الموازنة الموازنة في الجزائر** | (**1–56**) |
| **المبحث الأول : مفاهيم حول الموازنة العامة .** | 03 |
| المطلب الأول: الموازنة العامة بمفهومها الحديث. | 03 |
| المطلب الثاني: أهمية الموازنة العامة. | 07 |
| المطلب الثالث: النظام التقليدي في هيكلة الموازنة العامة ( موازنة البنود). | 11 |
| **المبحث الثاني: النصوص القانونية والتنظيمية للموازنة العامة.** | 14 |
| المطلب الأول: قانون المالية والموازنة. | 15 |
| المطلب الثاني: قانون المحاسبة العمومية. | 18 |
| المطلب الثالث: النصوص التنظيمية. | 23 |
| **المبحث الثالث: قواعد إعداد الموازنة العامة.** | 26 |
| المطلب الأول: مبدأ سنوية الموازنة. | 26 |
| المطلب الثاني: مبدأ وحدة الموازنة. | 30 |
| المطلب الثالث: مبدأ شمولية الموازنة ( عمومية الموازنة ). | 36 |
| المطلب الرابع: قاعدة توازن الموازنة العامة للدولة. | 38 |
| **المبحث الرابع: تحضير وإقرار قانون المالية والموازنة العامة.** | 42 |
| المطلب الأول: السلطة المكلفة بإعداد قانون المالية والموازنة. | 42 |
| المطلب الثاني: أساليب تقدير الموازنة العامة. | 45 |
| المطلب الثالث: تحضير وإقرار الموازنة العامة في الجزائر. | 49 |
| خلاصة الفصل | 56 |
| **الفصل الثاني: الأسس التنظيمية للنفقات العامة في الجزائر.** | (**57–127**) |
| **المبحث الأول: الإطار النظري للنفقات العامة.** | 59 |
| المطلب الأول: ماهية النفقات العامة. | 59 |
| المطلب الثاني: ضوابط الإنفاق العام. | 63 |

| | |
|---|---|
| المطلب الثالث: الآثار الاقتصادية للإنفاق العام والعوامل المؤثرة فيه. | 67 |
| **المبحث الثاني: تقسيم وتبويب النفقات العامة.** | 71 |
| المطلب الأول: معايير تقسيم النفقات في الموازنة العامة. | 71 |
| المطلب الثاني: تقسيم وتبويب نفقات التسيير. | 77 |
| المطلب الثالث: تقسيم وتبويب نفقات التجهيز والاستثمار. | 81 |
| **المبحث الثالث: إجراءات وأعوان تنفيذ النفقات العمومية.** | 85 |
| المطلب الأول: الآمرون بالصرف | 86 |
| المطلب الثاني: المحاسبون العموميون. | 88 |
| المطلب الثالث: إجراءات تنفيذ النفقات العمومية. | 93 |
| **المبحث الرابع: الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية وأشكالها.** | 98 |
| المطلب الأول: الإطار العام للرقابة على تنفيذ النفقات العمومية. | 99 |
| المطلب الثاني: رقابة مصالح وهيئات وزارة المالية. | 102 |
| المطلب الثالث: رقابة المجالس والهيئات المستقلة. | 113 |
| المطلب الرابع: الرقابة على الصفقات العمومية. | 120 |
| خلاصة الفصل | 127 |
| **الفصل الثالث: مبررات إصلاح النظام الموازني في الجزائر.** | (**192-128**) |
| **المبحث الأول: تطور نظم إدارة الموازنة العامة.** | 130 |
| المطلب الأول: موازنة البرامج والأداء. | 130 |
| المطلب الثاني: موازنة التخطيط والبرمجة. | 135 |
| المطلب الثالث: موازنة الأساس الصفري. | 138 |
| **المبحث الثاني: التوجه الدولي نحو تحديث أنظمة الموازنة.** | 142 |
| المطلب الأول: ظهور المفاهيم الحديثة المرتبطة بإدارة الموازنة العامة. | 143 |
| المطلب الثاني: المطالبة الدولية بإرساء قواعد الحكم الرشيد في مجال الموازنة العامة. | 151 |
| المطلب الثالث: إصلاح منظومة الموازنة في فرنسا ودول المغرب العربي | 159 |
| **المبحث الثالث: نقائص منظومة الموازنة العامة في الجزائر.** | 167 |
| المطلب الأول: نقائص متعلقة بتقنيات الموازنة. | 167 |
| المطلب الثاني: نقائص متعلقة بالرقابة على الموازنة العامة. | 169 |

| | |
|---|---|
| المطلب الثالث: نقائص متعلقة بممارسة المسؤولية. | 172 |
| المطلب الرابع: نقائص متعلقة بشفافية الموازنة. | 174 |
| **المبحث الرابع: محدودية الوسائل التقليدية في ترشيد النفقات العامة.** | 179 |
| المطلب الأول: مفهوم ترشيد النفقات العامة. | 179 |
| المطلب الثاني: الوسائل المتبعة لترشيد الإنفاق العام. | 182 |
| المطلب الثالث: التدابير المتبعة لترشيد النفقات العامة في الجزائر. | 185 |
| خلاصة الفصل | 192 |
| **الفصل الرابع: النظام الموازني الجديد في ظل مشروع الإصلاح.** | **(241-193)** |
| **المبحث الأول: المحاور الأساسية الخاصة بمشروع عصرنة منظومة الموازنة العامة.** | 195 |
| المطلب الأول: مشروع عصرنة منظومة الموازنة العامة، التعريف، الأهداف. | 195 |
| المطلب الثاني: رزنامة تنفيذ مشروع عصرنة منظومة الموازنة العامة. | 199 |
| المطلب الثالث: الأعمال المنجزة بمشروع الإصلاح. | 202 |
| **المبحث الثاني: قواعد إعداد وإقرار قوانين المالية والموازنة ضمن القانون العضوي 18-15 الجديد** | 205 |
| المطلب الأول: أنواع قوانين المالية بمفهوم القانون العضوي الجديد. | 205 |
| المطلب الثاني: المبادئ العامة للموازنة ضمن القانون العضوي الجديد | 207 |
| المطلب الثالث: تدابير إعداد وعرض قانون المالية والموازنة. | 213 |
| **المبحث الثالث: الإطار المفاهيمي الجديد للإعتمادات المالية ضمن مشروع الإصلاح.** | 220 |
| المطلب الأول: اعتماد منطق البرامج والأهداف. | 220 |
| المطلب الثاني: إعادة تقسيم وتخصيص الإعتمادات. | 223 |
| المطلب الثالث: هيكلة الاعتمادات وفق منطق البرامج والأهداف. | 226 |
| **المبحث الرابع: آليات تعديل الاعتمادات المالية في ظل القانون العضوي 18-15.** | 231 |
| المطلب الأول: إعادة توزيع الاعتمادات. | 231 |
| المطلب الثاني: تعديل مبالغ الاعتمادات المالية. | 232 |
| المطلب الثالث: صبط الاعتمادات المالية بموجب قانون تسوية الموازنة. | 235 |
| خلاصة الفصل | 241 |
| **الفصل الخامس: جوانب مساهمة إصلاح نظام الموازنة في ترشيد النفقات العامة للجزائر** | **(318-242)** |

| | |
|---|---|
| **المبحث الأول: الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في ظل القانون العضوي الجديد.** | 244 |
| المطلب الأول: رقابة البرلمان على الاعتمادات المالية على ضوء فرضية صدق الموازنة. | 244 |
| المطلب الثاني: رقابة البرلمان خلال التصويت والمصادقة على الاعتمادات المالية ( رؤية مقارنة ) | 250 |
| المطلب الثالث: رؤية مقارنة لمنهجية رقابة البرلمان على تعديل الاعتمادات ( الجزائر ، فرنسا ) | 255 |
| **المبحث الثاني: الإصلاح الموازني إطار لتطوير طرق التسيير العمومي.** | 260 |
| المطلب الأول: ضبط وتحديد المسؤوليات في مجال إدارة الأموال العمومية. | 261 |
| المطلب الثاني: تحديث العلاقة بين الهياكل المكلفة بتنفيذ الموازنة. | 264 |
| المطلب الثالث: تنظيم العلاقة الموازنية بين الدولة وهيئات الخدمة العمومية الأخرى. | 274 |
| **المبحث الثالث: الإصلاح الموازني أساس لتحديث نظام محاسبة الدولة.** | 277 |
| المطلب الأول: واقع نظام المحاسبة العمومية في الجزائر. | 278 |
| المطلب الثاني: جهود الجزائر في إصلاح نظام المحاسبة العمومية. | 282 |
| المطلب الثالث: تحديد الإطار العام لمحاسبة الدولة ومخرجاتها. | 294 |
| **المبحث الرابع: مقومات نجاح الإصلاح الموازني.** | 306 |
| المطلب الأول: تعزيز استقلالية أجهزة الرقابة العليا. | 306 |
| المطلب الثاني: ضرورة بناء نظام معلومات مالية للدولة. | 310 |
| المطلب الثالث: استغلال تكنولوجيا الاتصال لتعزيز التدابير الرامية للوقاية من الفساد. | 313 |
| خلاصة الفصل | 318 |
| **الخاتمة.** | **(328-319)** |
| **الملاحق.** | **(341-329)** |
| **قائمة المراجع** | **(357-341)** |

# قائمة الجداول


| رقم الجدول | عنوان الجدول | الصفحة |
|---|---|---|
| 01-01 | مزايا وعيوب استخدام الأساس النقدي على النظام المحاسبي. | 20 |
| 02-01 | مزايا وعيوب استخدام أساس الاستحقاق على النظام المحاسبي. | 21 |
| 03-02 | تقارير مجلس المحاسبة المنشورة في الجريدة الرسمية. | 118 |
| 04-02 | تشكيلة واختصاصات لجان الصفقات العمومية. | 124 |
| 05-03 | أدوات التسيير القائم على النتائج لبعض دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE. | 150 |
| 06-03 | وثائق ومحتويات الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. | 156 |
| 07-03 | قائمة لقوانين ضبط الموازنة المصادق عليها الى غاية سنة 2017. | 170 |
| 08-03 | عمليات التحويل بواسطة ميزانية التكاليف المشتركة خلال سنة 2017. | 175 |
| 09-03 | وثائق الموازنة المتاحة للإطلاع العام في الجزائر خلال الفترة 2008-2017. | 179 |
| 10-03 | حسابات التخصيص الخاص المتعلقة بنفقات التجهيز المعنية بالغلق بموجب قانون المالية 2017. | 187 |
| 11-03 | تطور نفقات الموازنة العامة خلال الفترة 2000-2019. | 189 |
| 12-04 | المجاميع الأساسية المعتمدة في تأطير الموازنة على المدى المتوسط خلال الفترة 2017-2019. | 201 |
| 13-04 | حدود الاعتمادات المسموح بتنفيذها في حالة عدم التصويت على قانون المالية | 209 |
| 14-04 | تقسيمات مشروع قانون المالية بموجب القانون العضوي رقم 18-15. | 218 |
| 15-04 | تأطير الموازنة متوسط المدى في الجزائر خلال الفترة 2017-2019. | 221 |
| 16-04 | أقسام الاعتمادات المالية وفقا للقانون 18-15 والقانون 84-17. | 224 |
| 17-04 | الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الموازنة المتعلقة بالأداء لكل من فرنسا، المغرب وتونس. | 238 |
| 18-05 | منهجية التصويت على الاعتمادات في كل من الجزائر، فرنسا والغرب وتونس. | 254 |
| 19-05 | شروط فتح اعتماد مسبق في الجزائر وفرنسا. | 256 |
| 20-05 | شروط اللجوء إلى إجراء إلغاء اعتماد. | 258 |
| 21-05 | شروط اللجوء إلى إجراء تسوية اعتماد. | 255 |

# قائمة الجداول


| | | |
|---|---|---|
| 22-05 | قائمة معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام المصدرة إلى غاية 2017. | 284 |
| 23-05 | عرض قائمة الميزانية الخاصة بفرنسا لسنة 2018. | 300 |
| 24-05 | حساب النتائج في فرنسا لسنة 2018 ( جدول الأعباء الصافية ). | 301 |
| 25-05 | حساب النتائج في فرنسا لسنة 2018 ( جدول النواتج الصافية ). | 302 |
| 26-05 | حساب النتائج في فرنسا لسنة 2018 ( جدول تحديد أرصدة عمليات الدورة ). | 303 |
| 27-05 | نموذج جدول تدفقات الخزينة في فرنسا. | 304 |
| 28-05 | تشكيلة ومهام المسؤولين القائمين على مجلس المحاسبة. | 307 |
| 29-05 | رزنامة تنفيذ مشروع نظام المعلومات المالية للدولة. | 312 |

# قائمة الأشكال


| رقم الشكل | عنوان الشكل | الصفحة |
|---|---|---|
| 01-01 | مراحل نظام الوازنة. | 07 |
| 02-01 | ترشيد الاختيارات الموازنية. | 49 |
| 03-02 | مسار النشاط الاقتصادي. | 69 |
| 04-02 | العوامل المؤثرة في الإنفاق العام. | 71 |
| 05-02 | برامج التجهيز العمومي ( تصنيفها، تبويبها وإجراءات تسييرها ). | 85 |
| 06-02 | ملخص لأعمال لجنة فتح وتقييم العروض. | 122 |
| 07-02 | مراحل دراسة الطعون المقدمة للجنة الصفقات العمومية. | 123 |
| 08-03 | أنواع أنظمة الموازنة. | 142 |
| 09-03 | مراحل الإدارة بالأهداف. | 147 |
| 10-03 | تقسيمات موازنة الدولة بموجب قانون قوانين المالية الفرنسي. | 162 |
| 11-03 | نموذج الحساب الإداري. | 173 |
| 12-04 | تقسيمات مبدأ صدق الموازنة وحسابات الدولة. | 213 |
| 13-04 | هيكلة البرامج تبعا للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد. | 227 |
| 14-04 | ترتيب الموارد والأعباء وفقا للنظامين الحالي والجديد. | 228 |
| 15-05 | المحاور الأساسية للتعاقد بين إدارة مركزية ومصالحها الخارجية. | 263 |
| 16-05 | مراحل إخضاع نفقة عمومية للرقابة السابقة للصرف. | 270 |
| 17-05 | شكل مدونة حسابات الخزينة. | 279 |

# قائمة الإختصارات

| | | |
|---|---|---|
| GPO | Gestion par objectifs | الإدارة بالأهداف. |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques | منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. |
| UNDP | United Nations Development Programme | برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. |
| PEFA | Public Expenditure and Financial Accountability | برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية المالية. |
| DAC | Development Assistance Committee | لجنة المساعدات الإنمائية. |
| LOLF | loi organique relative aux lois de finances | القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية. |
| IPSASB | International Public Sector Accounting Standards Board | مجلس المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام. |
| PCE | Plan comptable de l'État | المخطط المحاسبي للدولة. |
| SIGBUD | Système Intergré de Gestion Budgétaire | النظام المدمج للتسيير الموازني. |
| SIFE | Système d'Information Financière de l'Etat | نظام المعلومات المالية للدولة. |
| PAP | Projets annuels de performance | المشروع السنوي للأداء. |
| RAP | Rapport annuels de performance | التقرير السنوي عن الأداء. |
| GAR | La Gestion budgétaire Axé sur Résultats | التسيير القائم على النتائج. |
| CBMT | Cadre Budgétaire a Moyen Terme | الإطار الميزاني متوسط الأجل. |
| IBP | International budget partnership | مشروع شراكة الموازنة المفتوحة. |
| OBP | Open Budget Initiative | مبادرة الموازنة المفتوحة. |
| OBI | Open Budget Index | مؤشر الموازنة المفتوحة. |
| MSB | Projet de modernisation des systèmes budgétaires | إصلاح منظومة الميزانية. |
| PSMFP | Le Plan Stratégique de Modernisation des Finances Publiques | المخطط الاستراتيجي لعصرنة المالية العمومية. |
| CMFP | | خلية دعم إصلاح المالية العمومية. |
| LOFSS | Loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale | قانون عضوي متعلق بقوانين تمويل التأمينات الاجتماعية. |
| LFSS | **Lois de financement de la Sécurité sociale** | قوانين المالية السنوية الخاصة بالتأمينات الاجتماعية. |
| CGE | Compte général de l'Etat | الحساب العام للدولة. |
| PSC | Programmes Sectoriels Centralisés | البرامج القطاعية الممركزة. |
| PSD | programmes sectoriels déconcentrés | البرامج القطاعية غير الممركزة. |

# قائمة الإختصارات

| | | |
|---|---|---|
| PCD | plans communaux de développement | المخططات البلدية للتنمية. |
| RCB | Rationalisation des chois budgétaire | ترشيد خيارات الموازنة |
| PPBS | Planning, Programming and budgeting system | نظام تخطيط وبرمجة الموازنة |

تعتبر المموازنة العامة من أهم الأدوات التي تستخدمها الحكومات في تحقيق الأهداف التنموية، فهي انعكاس لمختلف التوجهات السياسة والاقتصادية والاجتماعية المنتهجة في شكل سياسات عمومية، لذلك نجد أنه من خلال إجراء قراءة ضمن قانون المالية والميزانية العامة يمكن الوقوف على الأولويات المقررة من خلال الاعتمادات المرصودة، التي تهدف في النهاية إلى حسن تدبير الشأن العام وتنفيذ السياسات القطاعية المقررة، فالموازنة العامة إنما تبدو في ظاهرها عبارة عن أرقام لاعتمادات مرصودة لوزارات أو قطاعات معينة، إلا أنها في الواقع تخفي خطة عمل إجرائية لتفعيل سياسات معينة تجسد المهام الأساسية للموازنة العامة، المتمثلة في السعي نحو تحقيق توازن بين الإيرادات والنفقات، إضافة إلى تحقيق نمو اقتصادي قوي ومستدام يحافظ على التوازنات الأساسية، وأخيرا تحقيق توزيع المداخيل والثروات بما يكرس التضامن ويخفف من التفاوت الاجتماعي والطبقي بين أفراد المجتمع.

ولتحقيق هذه الأبعاد، فقد تزايد حجم الإنفاق العام بنسب بات يمثل من خلالها أهمية بالغة في الاقتصاديات القومية وفي حياة المجتمعات من مختلف جوانبها، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، حتى أصبح ظاهرة محسوسة تدرس من مختلف الباحثين في العلوم المالية، مما استدعى ضرورة ترشيد الإنفاق العام في ظل قصور الطاقة التمويلية لمختلف دول العالم وعلى رأسها النامية منها، على اعتبار أن هذه الأخيرة تعاني من عجز في ميزانياتها مرتبط بعدة متغيرات محلية وعالمية يصعب التحكم فيها.

وسعيا وراء ضرورة ترشيد النفقات العامة، من جراء زيادة مسؤولية الدول وحاجتها المتزايدة للإنفاق العام قصد مواجهة الزيادة الطبيعية في عدد السكان والحاجة لتوفير حاجات الصحة والتعليم ونفقات الدفاع المتزايدة، أصبح من الضروري تطوير أساليب جديدة في تسيير الموازنة العامة، لمواكبة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة على الخصوص بأثر عولمة الاقتصاد على الموارد والتكاليف العمومية، إضافة إلى تراجع دور الدولة في النشاط الاقتصادي مع تقلبات أسعار النفط في السوق الدولية، حيث أصبحت المقاربة التقليدية في تسيير الموازنة العامة غير قادرة على مواكبة هذه التغيرات، باعتبارها تولي الأهمية بالدرجة الأولى عند القيام بالإنفاق العام لتطبيق القوانين واللوائح دون ربط حجم الإنفاق العام بالنتائج المرجوة منه، على اعتبار أن هذا النظام مصمم لخدمة مهام الرقابة قبل صرف النفقات التي تتسم بثقل الإجراءات والاعتماد على الرقابة المستندية وإهمال رقابة الأداء، فكان لابد من اتخاذ مجموعة من الإصلاحات الجذرية تهدف إلى تحديث منظومة الموازنة العامة للدولة، تم من خلالها اعتماد مقاربة جديدة في تسيير الموازنة العامة في العديد من الدول المتطورة كالولايات المتحدة، بريطانيا، فنلندا، فرنسا وهولندا، أسست لأسلوب جديد في تسيير جديد يقوم على أساس النتائج والأداء.

وسيرا على النهج الدولي نحو إصلاح منظومات الميزانية العامة لمواكبة التطورات الدولية، قامت السلطات العمومية في الجزائر ابتداء من سنة 2001 بتبني مشروع طموح قصد القيام بإصلاح جذري لمنظومة الموازنة العامة، تسعى من خلاله لحوكمة المالية العمومية وترشيد الإنفاق العام.

مما سبق التمهيد له فإن الإشكالية التي يمكن أن صياغتها تتلخص في السؤال الآتي:

**إلى أي مدى يمكن أن يساهم مشروع إصلاح منظومة الموازنة العامة للجزائر في ترشيد الإنفاق العام ؟**

يؤدي بنا هذا السؤال العام إلى طرح مجموعة من الأسئلة الفرعية التي يمكن أن تساعدنا الإجابة عنها في الإحاطة بجوانب الإشكالية، نصوغها كما يلي:

1. ما هي خصائص منظومة الموازنة العامة في الجزائر؟
2. ما هي طرق تبويب وأساليب تنفيذ ومراقبة النفقات العامة في الجزائر؟
3. لماذا تبنت الدول والمنظمات العالمية موجة الإصلاحات الموازنية؟ وهل كان لذلك تأثير على الجزائر؟
4. ما هي الأسس التي بني عليها مشروع إصلاح منظومة الموازنة في الجزائر بعد صدور القانون العضوي لقوانين المالية الجديد؟
5. ما هي الجوانب التي يمكن من خلالها أن ينعكس تطبيق مشروع إصلاح منظومة الميزانية على ترشيد النفقات العامة في الجزائر؟

**ثانيا: فرضيات البحث.**

قصد معالجة إشكالية البحث وإجابة على الأسئلة الفرعية التي تم طرحها يمكننا تبني الأجوبة المحتملة في شكل فرضيات وذلك كما يلي:

1. تعتمد الجزائر أسلوب الموازنة التقليدية ( موازنة البنود )، كونه الأسلوب الأكثر اعتمادا من مختلف دول العالم.
2. يقوم تبويب الموازنة العامة في الجزائر وفقا للمقاربة التقليدية في تسيير منظومة الموازنة على خدمة أهداف الرقابة قبل الصرف كإجراء وقائي لتفادي تبديد والإسراف في النفقات العامة.
3. أدى تطور أساليب إعداد الموازنة العامة إلى ظهور توجهات دولية نحو ضرورة القيام بإصلاحات جذرية لمنظومات الموازنة، وهو الأمر الذي دفع بالجزائر إلى تبني مشروع إصلاح منظومة الميزانية (MSB).
4. تماشيا مع التوجهات العالمية في إصلاح منظومة الميزانية ستتبنى الجزائر منظومة تشريعية أساسها إصدار قانون عضوي إطار جديد، تسعى من خلاله لتبني المفاهيم الحديثة للموازنة العامة.

5. سيؤدي تنفيذ مشروع إصلاح منظومة الموازنة العامة إلى ترشيد النفقات العامة من خلال تأثيره على عدة جوانب، بالنظر لنتائج تنفيذ عمليات الإصلاح لتجارب دولية.

**ثالثا: أسباب اختيار الموضوع.**

تم اختيار هذا الموضوع بالنظر لأسباب موضوعية وكذا شخصية، نذكر أهمها:

1. قلة الدراسات في الموضوع بالنظر لحداثة عمليات الإصلاحات الموازنية في مختلف دول العالم المتطور، مما أدى بالعديد من الدول العربية بتبني مشروع الإصلاح وعلى رأسها الجزائر من خلال مشروع إصلاح منظومة الميزانية (MSB).

2. تركيز معظم المختصين على ضرورة استكمال مشروع منظومة الميزانية العامة في الجزائر كوسيلة أساسية لترشيد النفقات العامة، بعد تدهور المقدرة المالية للدولة من جراء انهيار أسعار النفط في السوق الدولية وبعد فشل محاولات الترشيد التقليدية.

3.الاهتمام الشخصي بالموضوع كونه مرتبط بتخصصنا الدراسي والمهني.

**رابعا: أهمية البحث.**

يستمد البحث أهميته من موضوعه المتمثل في ضرورة ترشيد النفقات العامة، بالإضافة إلى أهمية تحقيق مبادئ الشفافية في كل التدابير المتعلقة بالتصرف في المال العام، كونه مرتبط بتصرف أشخاص طبيعية موضوعين على رأس المسؤولية في مختلف الدوائر والهيئات الحكومية، لتسيير أموال هي ملك لجميع أفراد المجتمع عبر مختلف الأجيال، السابقة والحالية أو اللاحقة بها.

لذلك يمكن لهذا الموضوع إبراز دور الإصلاحات الموازنية وأثره على عدة جوانب من شأنها ترشيد النفقات العامة في الجزائر، قياسا بنتائج تجارب دولية تم تنفيذها.

**خامسا: أهداف البحث.**

يهدف البحث إلى الإحاطة بالجوانب الآتية:

1. مختلف جوانب الموازنة العامة وأهميتها وخصائصها بالخصوص في الجزائر.

2. التعرف على مختلف جوانب بناء المنظومة القانونية والتنظيمية الخاصة بالنفقات العامة عبر مراحل تنفيذها وأساليب الرقابة الممارسة في ذلك.

3. توضيح الأسباب التي دفعت بالمطالبة الدولية لإصلاح منظومات الميزانية في مختلف دول العالم وتأثر الجزائر بموجه الإصلاحات العالمية في هذا المجال.

4. تفصيل الأسس القانونية والتنظيمية التي يقوم عليها مشروع إصلاح منظومة الميزانية في الجزائر، مع إبراز أهم الفروق بينه وبين النظام السابق ومع منظومة الإصلاح المطبقة في بعض الدول، لا سيما تلك الشبيهة

منظومتها المالية بالمنظومة الجزائرية مثل فرنسا، باعتبارها قوانينها تشكل مرجعا للقانون المالي في الجزائر، بالإضافة الى تجارب تونس والمغرب باعتبارهم دول جوار شبيهة بالجزائر في مختلف الجوانب، الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.

5. إبراز أهم الجوانب التي يساهم من خلالها تنفيذ مشروع إصلاح منظومة الموازنة للجزائر في ترشيد النفقات العامة.

**سادسا: الدراسات السابقة.**

يوجد العديد من الدراسات الحديثة التي تطرقت للإصلاحات الموازنية وتأثيراتها من عدة جوانب، حيث نعرض بعض الدراسات التي عالجت الموضوع كما يلي:

**1.الجوزي فتيحة، (الاستفادة من التجارب العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازني بالجزائر)**، أطروحة دكتوراه بكلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر3، السنة الجامعية 2013-2014، حيث عالج البحث إشكالية تدور حول كيف يمكن للجزائر أن تستفيد من التجارب العالمية في إصلاح نظامها الموازني، حيث خلص البحث الى أن موازنة البنود لا تساعد على التخطيط سواء قصير الأجل أم طويل الأجل، لعدم احتوائها على برامج ومشاريع تمتد لأكثر من فترة زمنية قادمة، بالإضافة الى أن مشروع إصلاح النظام الموازني الذي تبنته الجزائر يستجيب للاتجاهات العالمية في مجال إصلاح نظام الميزانية العامة، إلا أن تنفيذه يتطلب إصلاح جوانب أخرى لها علاقة مباشرة بالموازنة العامة للدولة كنظام الرقابة ونظام المحاسبة العمومية.

**2. شعبان فرج (الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر– دراسة حالة الجزائر 2000/2010)**، أطروحة دكتوراه بكلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، السنة الجامعية 2011-2012، حيث عالج الباحث إشكالية تتمحور مدى مساهمة الالتزام بمبادئ الحكم الراشد في إدارة وتوجيه الإنفاق العام بصورة صحيحة بما يحقق ترشيد الإنفاق العام والمساعدة في تخفيف حدة الفقر، خلصت الدراسة إلى أنه بالرغم من الجهود المبذولة من طرف الجزائر في الجوانب السياسية والاقتصادية لأجل تعزيز الحكم الراشد في البلاد، إلا أن البنك الدولي بقي يصنف الجزائر في المراتب الأخيرة خلال الفترة 2000-2010 لعدة أسباب، اقتصادية وسياسية واجتماعية، ضف الى ذلك تفشي ظاهرة الفساد، حيث فجرت خلال فترة 2000-2010 قضايا من الحجم الثقيل كقضية خليفة بنك، قضية قطاع السكن، المحروقات والأشغال العمومية والصحة وغيرها.

**3. مفتاح فاطمة (تحديث النظام الميزاني في الجزائر)**، رسالة ماجستير، بكلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2010-2011، حيث عالجت

الباحثة من خلال هذه الرسالة إشكالية مدى حاجة الجزائر إلى إصلاح نظامها الموازني، بالإضافة إلى التعريف بمشروع الإصلاح، حيث خلصت الدراسة إلى أن النظام الموازني الحالي في الجزائر يعاني من عدة اختلالات، أهمها قصور الموازنة العامة في تحقيق الأهداف المرجوة منها بالنظر لطريقة تبويب الميزانية، بالإضافة الى نقص الشفافية من خلال نقص وثائقها وعدم وضوح بعض العمليات المالية للدولة، قصور الروابط بين السياسات والميزانية العامة، ضعف الأجهزة الرقابية ونقص فعالية الرقابة في تصحيح الأخطاء، الامر الذي أدى الى تبني مشروع إصلاح نظام الموازنة العامة.

**4. دنان راضية (ترشيد الإنفاق العام ضمن السياسة الميزانية في ظل التغيرات الدولية– دراسة حالة الجزائر 2014/1990)**، أطروحة دكتوراه مقدمة بكلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر03، السنة الجامعية 2016/2015، عالجت الباحثة إشكالية تتمحور حول التعرف على معالم ترشيد الإنفاق العام ضمن السياسة الميزانية في الجزائر ومدى مساهمة إصلاح أنظمة الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العام، حيث خلصت الدراسة الى أن مشروع إصلاح النظام الموازني الذي تبنته الجزائر يمكن أن يلعب دورا هاما في تعزيز فعالية النفقات العامة والحد من الإسراف وتبديد الأموال العمومية.

**سابعا: الصعوبات التي اعترضت البحث.**

تلقينا عند القيام بهذا البحث عدة صعوبات تتلخص في الآتي:

– ندرة المعلومات حول مشروع إصلاح منظومة الموازنة في الجزائر، لا سيما موقع الأنترنت الرسمي لوزارة المالية، حيث لا يزال يتضمن معلومات سطحية وعامة عن المشروع.

– صعوبة الترجمة من المراجع الأجنبية، بالخصوص من الفرنسية الى العربية، باعتبار الموضوع تقني بحت.

– عدم وجود معلومات تخص مشروع الإصلاح الموازني في الجزائر على المستوى المحلي، بالنظر لعدم إشراك الهياكل المحلية لوزارة المالية في هذا المشروع.

**ثامنا: المنهج المتبع.**

اعتمدنا للقيام بهذا البحث على المنهج الوصفي لإبراز مختلف المفاهيم المتعلقة بالموازنة العامة وخصائص النظام الموازني في الجزائر، كما استعملنا المنهج التاريخي لتوضيح تطور الأنظمة الموازنية عبر الوقائع والأحداث التاريخية، بالإضافة الى استعمال المنهج التحليلي من خلال جمع البيانات وتحليلها قصد إثبات بعض العيوب أو المزايا التي يتميز بها نظام الموازنة في الجزائر، كما استعملنا المنهج الاستقرائي لاستشراف المزايا التي من الممكن تحقيقها قياسا على نتائج لتجارب محققة في الواقع، لا سيما التجربة الفرنسية في إصلاح منظومة الموازنة العامة.

**تاسعا: خطة البحث.**

بهدف الإلمام بجوانب إشكالية الموضوع، يتكون هذا البحث بالإضافة الى مقدمة وخاتمة من خمسة فصول، تتضمن النقاط الآتية:

**الفصل الأول:** خصصناه للجوانب النظرية للميزانية العامة، كالتعريفات وخصائص وقواعد الموازنة العامة وأهميتها في مختلف المجالات، بالتركيز على منظومة الموازنة العامة في الجزائر، من خلال سرد للنصوص الأساسية التي تسير الموازنة بشكل عام، بالإضافة إلى المنهجية والأساليب المتبعة في إقرار قانون المالية والميزانية العامة في الجزائر.

**الفصل الثاني:** خصصناه للجانب النظري الخاص بالنفقات العامة، ولأساليب وطرق تنفيذها وأشكال الرقابة عليها في الجزائر.

**الفصل الثالث:** خصصناه للتعريف بأهم الأسباب والتداعيات التي جعلت من التوجه نحو الإصلاح الموازني في مختلف دول العالم ضرورة لا بد منها، بالإضافة الى إبراز أهم الأسباب التي تبرر خيار الجزائر نحو المضي في موجة الإصلاحات الدولية للأنظمة الموازنية.

**الفصل الرابع:** خصصناه للجانب التشريعي والقانوني الذي يرتكز عليه مشروع إصلاح منظومة الموازنة العامة في الجزائر، متمثلا بالتعريف بأهم الأسس التي جاء بها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد، مع محاولة إجراء مقارنة لنصه ونص القوانين العضوية لكل من فرنسا، المغرب وتونس، لاستقراء أهم الفروق التي قد تشكل نقائص يتوجب تداركها قصد إضفاء أكثر شفافية في تسيير الموازنة العامة، خاصة منظومة الإنفاق العام.

**الفصل الخامس:** خصصناه لإبراز مدى مساهمة الإصلاح الموازني في ترشيد النفقات العامة، من خلال التركيز على الجوانب التي تحتم بالضرورة إعادة هيكلتها وتنظيمها بالشكل الذي يضمن التناسق فيما بينها لتصبح آلية متكاملة تصب في تحقيق أكبر قدر من الرشادة في الإنفاق.

# الفصل الأول:

# هيكلة الموازنة العامة في الجزائر

**تمهيـد:**

مع قيام الدولة الحديثة ككيان سياسي واقتصادي في بدايات عصر النهضة في أوروبا، أصبحت هناك حكومة تمثل السلطة التنفيذية والتشريعية بجانب القضاء، وصار الشعب يأمل في قيام الدولة ببعض المهام نيابة عن المجتمع من خلال ما عرف في الفكر السياسي بالعقد الاجتماعي ، وتمثلت هذه المهام بداية في مهام الدفاع وتوفير الأمن الداخلي وحفظ النظام والحقوق من خلال القضاء.

تبعا للحقوق السياسية وحقوق الملكية التي منحت للأفراد من قبل الحكومات، لم يعد من حق هذه الأخيرة مصادرة أموال المواطنين وتسخيرهم، لذلك أصبح للحكومة احتياج مالي للقيام بالمهام الموكلة لها، سيما منها مهمة الدفاع وتوفير الأمن الداخلي وحفظ النظام والحقوق من خلال القضاء، فكان لا بد من البحث عن مصادر تحقق ايرادات عامة أو دخل عام يمكن الحكومة من توفير الخدمات العامة .

من هنا نشأت الموازنة العامة، حيث أصبحت الأداة الفعالة في توضيح السياسة المالية للدولة لدرجة انه إذا طرأ أي تعديل أو تغيير في النفقات والموارد العامة يكون تأثيره واضح على حياة المواطن بمختلف جوانبها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

لذلك وقصد الإلمام بمفهوم الميزانية العامة في الجزائر، توجب علينا معرفة تاريخ نشأتها و المبادئ التي تقوم عليها والنظام القانوني والتشريعي الذي ترتكز عليه، في ظل هيمنة التشريع الفرنسي بالنظر للاعتبارات التاريخية، سنعالج محتوى هذا الفصل من خلال المحاور الآتية:

- مفاهيم حول الموازنة العامة.
- النصوص القانونية والتنظيمية للموازنة العامة.
- قواعد إعداد الموازنة العامة.
- مراحل إعداد الموازنة العامة.

**المبحث الأول: مفاهيم حول الموازنة العامة.**

أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث ضرورة لا بد منها لكل دولة من دول العالم مهما كان نظامها السياسي وشكل الحكومة الموجودة فيها، فبدون الموازنة العامة لا يمكن ان تسيير الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية سيرا منتظما، حيث يصعب بدونها إدارة الشأن العام بمختلف جوانبه، لذلك فإن الموازنة العامة تعتبر المحور الأساسي الذي تدور حوله جميع أعمال وتدخلات الدولة في جميع المجالات على اختلاف أنواعها.

**المطلب الأول: الموازنة العامة بمفهومها الحديث.**

لقد ارتبط مفهوم الموازنة العامة ارتباطا وثيقا بتكوين الدولة وبتطور نظام الحكم البرلماني فيها، كما تأثرت تأثرا كبيرا بزيادة نشاطات الحكومة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

**أولا : تطور فكرة الموازنة العامة في الغرب.**

لم تعرف الموازنة العامة للدولة بشكلها الحديث إلا في أواخر القرن السابع عشر، فحتى ذلك الحين كانت مالية الدولة مختلطة بمالية الملوك إلى أن قامت الثورتان الانجليزية والفرنسية، فظهرت الاتجاهات نحو نقص حق التفويض الإلهي الذي كان يتمتع به الملوك في أوروبا، ومحاولة الشعوب استخلاص حقوقها من الملوك، فاندلع الصراع بين الشعوب والملوك أول ما اندلع في انجلترا[1] ، حيث كان الملك حرا في الإنفاق كيفما يشاء، عندما كان يغطي نفقات المملكة من عائدات أملاك التاج الخاصة، كما كان يحق له أن يفرض على أملاك الشعب ضرائب استثنائية، تزول بزوال الحاجة اليها بعد موافقة ممثلي الأمة على ذلك. ونتيجة لتضخم نفقات الدولة وزيادة أعباء الأموال من أفراد الشعب، بسبب تزايد الحاجة للأموال وخاصة في أوقات الحروب وبفعل الإسراف في الإنفاق، اضطر الملك إلى الاستعانة بالضرائب أكثر من ذي قبل، وحاول مرات عديدة أن يتجاهل ممثلي الأمة، فرد عليه البرلمان بتقرير عدم قانونية كل ضريبة تجبى دون موافقته، فنتج عن ذلك إصدار الملك "شارل الأول" ولأول مرة سنة 1628 وثيقة "إعلان الحقوق"، حيث قرر فيها ضرورة موافقة ممثلي الشعب على ما يفرض من ضرائب، فأخذت البرلمانات المتعاقبة ترفع من درجة معارضتها لإطلاق حرية الملك في الإنفاق والجباية بغية تحديد سلطاته، مما اضطر الملك وليام الثالث سنة 1866[2] أو (وليم اورانج) الذي سلم بحقوق الشعب وأصدر وثيقة تسمى قائم الحقوق «Bill of Rights» أكد فيها حق البرلمان في كثير من المسائل المالية والتشريعية، فانفصلت الذمة المالية للملك عن الذمة المالية

[1] محمد البنا، **اقتصاديات المالية العامة، مدخل حديث**، الدار الجامعية، مصر، 2009، ص 46 .

[2] جمال لعمامرة، **تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة**، مجلة العلوم الانسانية، العدد الأول، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 103.

للدولة،[1] حيث تقرر المبدأ الشهير "**لا ضرائب بغير تمثيل**"، أي عدم قانونية أي جباية تحصل دون موافقة البرلمان الذي يحدد مقدارها ومواعيدها وكيفية تحصيلها، فتأكد بهذا حق البرلمان باعتماد الضرائب.

أما من حيث النفقات، فقد كانت حرية الملك مطلقة عندما كان يغطي نفقات العرش ونفقات الدولة مما تدره عليه أملاكه الخاصة، لكن الأمر تغير عندما أصبح الملك يستعين بالأموال العامة لتغطية مختلف النفقات، فيناقشه البرلمان في كل مرة في الضرائب الجديدة، قصد الاستفسار عن الأسباب الداعية لأوجه الإنفاق المختلفة، فنتج عن ذلك إضافة إلى حق البرلمان في الموافقة على فرض الضرائب وجبايتها حقه في متابعة أوجه نفقات حصيلتها، مقتصرا في بداية الأمر على متابعة النفقات الاستثنائية التي تجبى من أجلها الضرائب غير العادية، ليمتد هذا الأمر إلى مناقشة مختلف النفقات العامة.

لذلك فإن عرض قسم كبير من النفقات العامة على البرلمان لمناقشتها قبل تنفيذها لم يتحقق إلا بعد ثورة 1688 في انجلترا، عندما تمتع البرلمان ابتداء من عام 1837 بسلطة مطلقة وحرية تامة في مناقشة جميع النفقات قبل ان يأذن بها أو يرفضها، حيث يستثنى من ذلك مخصصات العرش.

أما في فرنسا فقد منح دستور 1791 للمجلس التشريعي حق تحديد النفقات العامة، كما نص دستور سنة 1793 على أنه : لا يمكن فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة. ولجميع المواطنين الحق في أن يساهموا بفرض الضرائب ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بيانات عنها، فبذلك أصبح من اختصاص البرلمان اعتماد النفقات والإيرادات العامة.[2]

من هنا تعتبر انجلترا من أوائل الدول التي وضعت الموازنة العامة بمفهومها الحديث، ثم تلتها فرنسا ورسخت مبادئ الدول التي وضعت الموازنة العامة على أسس علمية واضحة، لتنتقل هذه المبادئ من انجلترا وفرنسا إلى الدول الأخرى.[3]

**ثانيا: مفهوم الموازنة العامة.**

تعد الموازنة العامة من أهم أدوات التخطيط المالي، كونها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها في كيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها، ومن المعلوم أنه ليس هناك دولة تملك قدرة للحصول على موارد غير محدودة بصرف النظر عن مدى ثرائها، لذلك فإن أسس إعداد الموازنة العامة للدولة ترتكز في عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة. بمعنى آخر الكيفية التي يتم من خلالها تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع باستخدام موارد، [4]حيث أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث ضرورة لا بد منها لكل دولة من دول العالم مهما كان نظامها السياسي وشكل الحكومة الموجودة فيها، فبدون الموازنة العامة

[1] محمد البنا، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سابق، ص 46.

[2] جمال لعمامرة، **تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة**، مرجع سابق ص 104.

[4] محمد خالد المهايني، خالد شحادة الخطيب، **المالية العامة**، منشورات جامعة دمشق، الجمهورية العربية السورية، بدون سنة نشر، ص363.

[4] خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2005، الأردن، ص 269.

يصعب أن تسير الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية سيرا منتظما، وبدونها لا تستطيع الدولة القيام بالوظائف الموكلة إليها، وبدونها يصعب إدارة الاقتصاد الوطني وتوجيهه في الاتجاه المخطط له، لذلك تعتبر الموازنة العامة المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة ونشاطاتها في جميع المجالات على اختلاف أنواعها.[1]

**1.تعريف الموازنة العامة.**

عرف المشرع الفرنسي موازنة الدولة بأنها القانون المالي السنوي الذي يقدر ويجيز لكل سنة ميلادية مجموع واردات الدولة وأعبائها.

وعرفها القانون البلجيكي بأنها بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية.

وعرفها القانون الأمريكي بأنها، صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وواردتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها.[2]

وقد عرف المشرع الجزائري الموازنة بأنها، الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص بها.[3]

وتكشف هذه التعاريف عن الجوانب الآتية :[4]

– أن الموازنة العامة للدولة تعتبر برنامج عمل مالي للسلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة، وبالتالي يعكس دور هذه الحكومة في النشاط الاقتصادي.

– أن هذا البرنامج يعبر عن ما تلتزم الحكومة بتحقيقه وتنفيذه خلال سنة قادمة

– أن الموازنة العامة تعتبر مشروعا حتى يتم اعتمادها من السلطة التشريعية وتصبح وثيقة معتمدة .

– أن برنامج الموازنة العامة ينطوي على تقديرات مفصلة لكل من النفقات والإيرادات العامة مبينة على أسس وقواعد محددة .

– أن الموازنة تمثل الإدارة الرئيسية للسياسة المالية.

– أن الموازنة العامة تعمل على تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية أي أهداف المجتمع الذي تنفذ فيه.

**2.الموازنة العامة وبعض المفاهيم الأخرى.**

[1] محمد شاكر عصفور ، **أصول الموازنة العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2008، ص02.

[2] خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سابق، ص 270.

[3] المادة 03 من القانون 90-21 المؤرخ في 1990/08/15، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 35 لسنة 1990.

[4] عبد المطلب عبد الحميد، **اقتصاديات المالية العامة**، الدار الجامعية، مصر، 2005، ص59.

بالنظر لخصوصيها يختلف مفهوم الميزانية العامة عن باقي المفاهيم المرتبطة بميزانيات المؤسسات الاقتصادية والعديد من المفاهيم المرتبطة بالجوانب المالية الأخرى.

### 1.2 الموازنة العامة والميزانية العمومية.

يتمثل الفرق بين الموازنة العامة والميزانية العمومية فيما يلي:[1]

- الموازنة العامة أرقامها تقديرية والميزانية العمومية أرقامها فعلية.
- الموازنة العامة تخص سنة مقبلة والميزانية العمومية صورة في تاريخ معين عن سنة منقضية.

– الميزانية العامة قائمة للاستخدامات والإيرادات المتوقعة، أما الميزانية العمومية فهي قائمة لرصد الموجودات والمطلوبات.

– الموازنة العامة قائمة بعمليات جارية ورأسمالية وإن كانت تقسم داخليا الى موازنة فرعية للعمليات الجارية وأخرى للعمليات الرأسمالية، أما الميزانية العمومية فهي قائمة تقابل في الموازنة العامة الشق الرأسمالي منها بشكل عام.

– الموازنة العامة تختص بموازنة الحكومة وما يدور في فلكها من منظمات، أما الميزانية العمومية فهي أصلا تختص بالمشروعات التجارية، حيث أخذت في الآونة الأخيرة تنطبق على المشروعات العامة الحكومية ( الهيئات والشركات العامة ).

### 2.2 الموازنة العامة والحساب الختامي.

يعرف الحساب الختامي للدولة على انه الحساب الذي ينطوي على النفقات والإيرادات العامة الفعلية والذي يتم إعداده عن سنة مالية منتهية، لذلك فإن الحساب الختامي للدولة يعتبر معكوس مفهوم الموازنة العامة للدولة، لأن الميزانية العامة تنطوي على تقديرات لسنة مالية مقبلة بينما الحساب الختامي يحتوي على فعليات لسنة مالية منتهية، أو بعبارة أخرى يعتبر الحساب الختامي الصورة التنفيذية للموازنة العامة التقديرية وما تنتهي إليه من فائض أو عجز فعلي، ويشبه الحساب الختامي بعض الشيء في عرضه للمركز المالي بالميزانية العمومية ولكنه لا يتضمن كل أصول الدولة ولا جردا للمخزون السلعي، أما الهيئات العامة والوحدات الاقتصادية فحساباتها الختامية تقترب كثيرا من الأساليب التجارية، خصوصا الهيئات العامة الاقتصادية والوحدات الاقتصادية.[2]

### 3.2 الموازنة العامة ونظام الموازنة.

[1] محمد البنا، **اقتصاديات المالية العامة**، مدخل حديث، مرجع سابق، ص 45.

[2] نفس المرجع ، ص 46 .

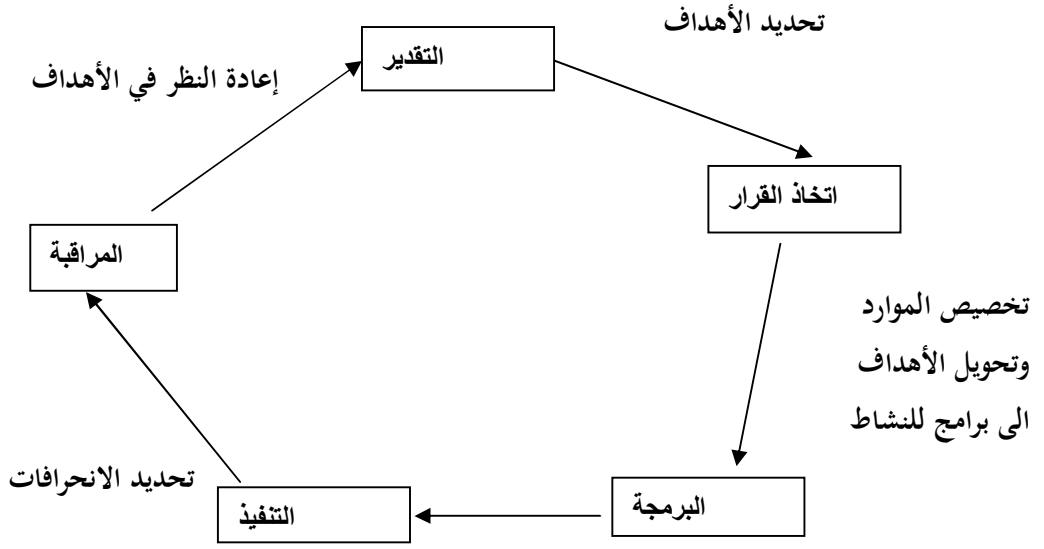
يعرف نظام الموازنة بأنه وسيلة للرقابة، يتكون من مختلف برامج النشاط أو الميزانيات المصدرة والمعبر عنها بالكمية، القيمة أو الكلفة وكذا الآجال المحددة، حيث يتشكل من خلال ثلاث (03) مراحل أساسية وهي:[1]

– **التقديرات:** وهو تعبير عن استعمال مختلف الطرق والتقنيات المعمول بها من أجل الدراسة السابقة لاتخاذ القرار.

– **الإدراج في الموازنة:** وهو التعريف بمحتوى الميزانية الذي يعبر عن نشاط الدولة، من حيث الأهداف والموارد المتاحة.

– **الرقابة:** تعبر عن المقارنة المستمرة بين النتائج الفعلية المحققة وبين النتائج التي سبق التخطيط للتوصل إليها بغرض البحث عن الانحرافات، قصد تمكين كافة المسؤولين حسب التدرج السلمي بأخذ كافة التدابير التصحيحية في الوقت المناسب وكذا تحديد مسؤولية كل مسير مكلف بتنفيذ الميزانية.

**الشكل رقم 01: مراحل نظام الموازنة.**




**Source** : Jacques MARGERIN . **Bases de la gestion budgétaire** . édition EDIFOR et organisation , Paris , France , 1988, p27

**المطلب الثاني: أهمية الموازنة العامة.**

للميزانية العامة أهمية كبيرة للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وفي حياة المواطنين بوجه عام.

**أولا : أهمية الموازنة العامة من الناحية السياسية.**

[1] خري عبد الناصر، دروس في تسيير الميزانية، مدرسة العليا للعلوم التجارية، منشورة على الموقع **www.gb.echec.jimdo.com** تاريخ الاطلاع : 2017/04/04 .

فالنسبة للسلطة التنفيذية فإن الميزانية العامة تعتبر خطة عمل للوزارات وللمصالح الحكومية التي تتكون منها السلطة التنفيذية للسنة المالية القادمة، حيث تتضمن الخدمات التي ستقدمها للمواطنين والمشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية، كما أنها توفر الأموال اللازمة لسير العمل في الجهاز الحكومي وفي تقديم الخدمات للمواطنين، كما تساعد في تحديد المسؤولية عند تنفيذ المشاريع. وتساعد الموازنة العامة في إحلال أسلوب التخطيط السليم للقيام بالعمل في الأجهزة الحكومية[1]، بالإضافة لذلك تعكس الميزانية العامة الوضع السياسي لدولة من الدول، فهناك ارتباط أكيد بين الحياة السياسية بما يطرأ عليها من أحداث وبين مالية الدولة، فكلما كان النظام السياسي رشيدا كانت سياسة الدولة رشيدة وكانت ميزانية الدولة رشيدة بالتبعية، ترجمة للمقولة الشهيرة " اعطني سياسة حسنة أنشئ لك نظاما ماليا حسنا faites moi de la bonne politique, je vous ferai de bonnes finance ». فالإيرادات العامة حساسة للأحداث السياسية التي تطبع نشاط الدولة، كذلك تتأثر النفقات العامة بتلك الأحداث، فعندما تفرض ضريبة بسعر مرتفع فإن ذلك يمكن أن يؤدي الى زعزعة الاستقرار في الدولة مما قد ينشأ عنه عمليات شغب وتخريب، فتضطر الحكومات إلى زيادة الإنفاق بغية إعادة النظام وتعويض الخسائر في الأرواح و الممتلكات، المتمثل في الإعانات الاجتماعية والتعويضات المختلفة[2].

**ثانيا : أهمية الموازنة من الناحية الاقتصادية .**

يمكن القول بأن الموازنة العامة تعتبر المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد، فيكفي للتدليل على ذلك ان نقف على دور كل من الايرادات والنفقات باعتبارها أحد موضوعات المالية العامة في الكشف عن الظروف الاقتصادية لدولة ما، فإذا كانت حصيلة الضرائب في دولة من الدول مرتفعة على الرغم من ثبات سعرها، فإن ذلك مؤشرا على ارتفاع الأسعار وبالتالي على وجود تضخم،كذلك إذا انخفضت حصيلة الضرائب مع بقاء سعرها دون تغير فمعنى ذلك ان اقتصاد الدولة يعاني من الكساد، أيضا إذا ازدادت نفقات الاستثمار والتخطيط العمراني والتوسع في بناء المساكن، فمعنى ذلك أننا أمام اقتصاد في مرحلة النمو، أما إذا ازدادت الإعانات الاجتماعية وإعانات البطالة وغيرها من النفقات الأخرى فإننا نكون أمام اقتصاد في حالة كساد[3].

كما تعكس الموازنة العامة فلسفة النظام وذلك من خلال نفقاتها وإيراداتها، فازدياد نسبة مساهمة القطاع العام في الإيرادات العامة يعكس توجه الدولة إلى إتباع سياسة الاقتصاد الموجه، أما إذا كان دور

[1] محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص06.

[2] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص 05

[3] نفس المرجع، ص 05.

الدولة في الاقتصاد محدد بمساهمة الضرائب بنسبة كبيرة في الإيرادات العامة فهذا يشير إلى أهمية دور القطاع الخاص في الاقتصاد وتوجه الدولة نحو سياسة اقتصاد السوق.[1]

**ثالثا : أهمية الموازنة من الناحية الاجتماعية.**

تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة ومن ثم تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت في الخطة، إلا أن الحكومة قد تنحرف بهذه السياسات والبرامج لتحقيق مآربها، فتضع برنامج مناسب لإرضاء فئة أو طبقة دون أخرى، أو تستخدم البرنامج لمصلحة السلطة الحاكمة لخوض إحدى المعارك الانتخابية، لكن تأتي الميزانية العامة لتحدد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف الخطة الشاملة والذي يجب أن تلتزم به الحكومة لتحقيق الأهداف السنوية، أملا في الوصول إلى الأهداف النهائية للمجتمع[2].

وتساعد الموازنة العامة في توزيع الدخول بين المواطنين، ففي البلاد المنتجة للبترول فإن الموازنة العامة تتضمن إعانات متنوعة وخدمات مجانية كثيرة يستفيد منها المواطنون، كما تتضمن مشاريع تنفذها الشركات الخاصة وأجهزة ولوازم وآلات ومعدات يؤمنها رجال الأعمال من القطاع الخاص، أما بالنسبة للموظف الحكومي فإنها تتضمن رواتب، وعلاوات، لذلك فإن جميع المواطنين بمختلف فئاتهم، الفقير والغني، الموظف والتاجر ينتظرون بتفاؤل موعد صدور الميزانية العامة، أما في البلاد الأخرى التي تعتمد فيها الدولة في الحصول على الإيرادات من حصيلة الضرائب التي تستقطع من دخول الأفراد ومن أرباح الشركات، فإن المواطنين بكافة فئاتهم يرتقبون صدور الموازنة العامة بأعصاب متوترة ومشدودة خوفا من الضرائب والرسوم التي ستقتطع قسما كبيرا من دخولهم، لمواجهة الزيادات المتوقعة في نفقات الدولة[3].

**رابعا: أهمية المال العام في التشريع الإسلامي.**

لقد حرمت الشريعة الإسلامية كل صور الاعتداء على المال العام وفرضت الحدود ووضعت التعزيزات لمن تسول له نفسه القيام بذلك سواء كان حاكما أو محكوما في إطار ضوابط معينة، كما يقع على ولي الأمر (الحاكم) في الدولة الإسلامية مسؤولية وإدارة وحماية المال العام، من خلال النظم والإجراءات وإنشاء الأجهزة اللازمة، حيث طبق ذلك في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين ومن تبعوهم بإحسان[4].

---

[1] محمد طاقة، هدى العزاوي، **اقتصاديات المالية العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، ط2، 2010، ص 172.
[2] خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سابق، ص 274.
[3] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، الطبعة الأولى، مرجع سابق، ص07.
[4] حسين حسين شحاتة، **حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية**، دار النشر للجامعات، مصر، 1999، ص 33 .

فقد روى في الصحيحين عن ابي سعيد الساعدي قال: استعمل النبي صلى الله عليه وسلم رجلا من الأزد على الصدقة فلما قدم قال هذا لكم وهذا أهدي إلي، فقال النبي صلى الله عليه وسلم ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله فيقول هذا لكم وهذا أهدي إلي فهلا جلس في بيت أبيه أو بيت أمه فينظر أيهدى إليه أم لا.

ووقف أبو بكر الصديق رضي الله عنه موقف الشدة من مانعي الزكاة بعد موت النبي صلى الله عليه وسلم قائلا: والله لو منعوني عناقا كانوا يؤدونها إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم لقاتلتهم على منعها، وبذلك قاوم المتهربين من أداء الزكاة بحد السيف باعتبارها أحد قواعد الإسلام الخمس التي بني عليها[1].

وقد طبق عمر بن الخطاب رضي الله عنه مبدأ الملكية العامة بخصوص أموال الفيء فقال: والله الذي لا إله إلا هو، ما أحد إلا وله في هذا المال حق، أعطية أو منعة، وما أحد أحق به من أحد إلا عبد مملوك، وما أنا فيه إلا كأحدكم ولكنا على منازلنا من كتاب الله وقسمنا من رسول الله صلى الله عليه وسلم، فالرجل وتلاده في الإسلام، والرجل وقدمه في الإسلام، والرجل وحاجته في الإسلام، والله لئن بقيت ليؤتين الراعي بجبل صنعاء حظه من هذا المال وهو مكانه قبل أن يحمر وجهه (يعني في طلبه)، فعمر رضي الله عنه يقرر حق جميع المسلمين في مال الفيء، ولكنه يفاضل بينهم على أساس بينها، ولما كثر المال قال: لئن عشت الى هذه الليلة من قابل، لألحقن آخر الناس بأولهم، حتى يكونوا في العطاء سواء، وقد توفي رضي الله عنه قبل أن يفعل[2].

**خامسا: أهمية الموازنة العامة كوسيلة للرقابة على الأداء (قياس أداء الموازنة).**

يقصد بأداء الموازنة العامة مجموع النتائج التي تحققها الموازنة العامة والتي تمكننا من أخذ صورة عن مدى تحقيقها لأهداف الحكومة ومصلحة الشعب، فمن بين التعاريف التي تبنت هذا المفهوم يمكن ذكر ما يلي: [3]

**1. العلاقة بين المدخلات والمخرجات:** يعكس أداء المموازنة العامة العلاقة بين المدخلات وهي الموارد (الإيرادات) والمخرجات وهي الخدمات المقدمة من قبل مصالح الحكومة، حيث تستعمل الموازنة العامة لإظهار العلاقة بين الأموال المصروفة لصالح الشعب وبين نتائج الخدمات التي تلقاها الشعب.

[1] قطب إبراهيم محمد، **النظم المالية في الإسلام**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الرابعة، 1996، ص 19.

[2] نذير بن محمد الطيب أوهاب، **حماية المال العام في الفقه الإسلامي**، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، المملكة العربية السعودية، 2001، ص 21

[3] مفتاح فاطمة، **المبادرات الدولية لقياس أداء الميزانية**، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 26، مارس2017.

**2. فعالية إدارة المالية العامة:** هي التي تكون قادرة على تعبئة موارد مالية بشكل كاف لتمويل الخدمات العامة ومشاريع التنمية، وأن يتم تخصيص هذه الموارد وإنفاقها حسب الأولويات والاستراتيجيات وأهداف السياسة العامة، وفقا لمتطلبات الانضباط المالي وكفاءة الإنفاق العام.

**3. الأداء الجيد للنفقات العامة:** وهي وجوب أن يكون الإنفاق الحكومي داخل إطار يضمن اتساق الإنفاق مع أهداف السياسة النقدية والمالية والاستدامة على المدى الطويل، حيث يتعين على الحكومات تعظيم عملية تخصيص الموارد العامة فيما بين القطاعات وفئات الإنفاق المختلفة بما يعكس أولويات السياسات لديها، إذ يجب أن يكون هذا الإنفاق فعالا يسعى لزيادة المخرجات من خلال مجموعة معينة من المدخلات، كما يجب أن يتصف بالشفافية من خلال العمل وفق القوانين واللوائح ذات الصلة.

**4. الأداء الجيد للإيرادات العامة.**

قد لا يكثر الحديث عن أداء الإيرادات العامة بقدر الحديث عن أداء النفقات العامة، لان الأداء المطلوب أو النتيجة المطلوبة من الحكومات في مجال إيراداتها العامة هي محاولة تحقيق جباية كافة الإيرادات المتوقعة، حتى لا تتأثر نفقاتها وبالتالي خططها وسياساتها.

وعليه تحقق الدولة أداء مقبولا في إيراداتها العامة كلما اقتربت جبايتها من تغطية حجم خططها المتوقعة، وهذا ما تضمنه بعض الممارسات أهمها :

- التنوع والتعدد في مصادر الإيرادات.
- التحصيل في الآجال وبالأشكال المحددة.
- أن يحترم النظام الجبائي للدولة القواعد الأساسية للضريبة (العدالة، اليقين، الاقتصاد والملائمة).
- محاولة إحباط كل أشكال التهرب والغش الضريبيين.
- الإدارة الجيدة لتحصيل وجمع الإيرادات العامة.

من خلال ما سبق يتضح بأن الموازنة العامة للدولة بشقيها (الإيرادات والنفقات) يمكن أن تشكل مؤشرا يوضح أداء الحكومات تجاه مواطنيها، كما تشكل تعبيرا عن مدى نجاعة السياسات الحكومية المنتهجة في شتى مجالات تدخلها.

**المطلب الثالث: النظام التقليدي في هيكلة الموازنة العامة (موازنة البنود).**

في أوائل تطبيق فكرة الموازنة العامة لم تكن أساليب المحاسبة الحكومية وأساليب الرقابة الداخلية قد تطورت بالقدر الكافي، حيث أدى ذلك الى كثرة حالات الإنفاق والصرف دون وجه حق وكثرة حالات الاختلاس والتلاعب وعدم الكشف عن هذه التصرفات إلا صدفة أو بعد وقوعها بمدة زمنية طويلة، لذلك

تم إجراء تعديلات على هيكل الموازنة العامة من خلال تبويبها بشكل أكثر تفصيل سواء من جانب النفقات أو الإيرادات، حيث أصبحت تقسم الموازنة العامة إلى فصول وأبواب ومواد ومواد فرعية .

**أولا : مفهوم موازنة البنود.**

تعتبر الموازنة التقليدية النموذج الأول للموازنة العامة الذي طبق في حكومة الولايات المتحدة الأمريكية الفيدرالية في عام 1921، حيث ترتكز بالأساس على الرقابة على النفقات العامة (الرقابة المالية ) وان تتم عملية الصرف وفقا للأنظمة واللوائح والتعليمات لأجل التقليل أو منع المخالفات أو الاختلاسات المالية، لذلك تطلب الأمر تبويب النفقات العامة والإيرادات العامة بشكل يمكن من إحكام الرقابة عليها ومحاسبة المسئولين عن التصرف فيهما[1]، هذا النوع من الموازنة يتم إعداده على مستوى كل دائرة إدارية على المستوى المحلي، بحيث يتم تجميع المعطيات حسب المستوى السلمي للإدارة من الأسفل إلى الأعلى، حتى يتم الوصول إلى مستوى الوزارة، فهي تعتمد أساسا على الموارد المتاحة أو المدخلات، أي الموارد التي تطلبها كمرحلة أولى، ثم يعاد صياغتها مع إضافة معدلات صغيرة كمرحلة ثانية، بحيث تأخذ بعن الاعتبار الزيادات المتوقعة في رواتب الموظفين و في تكاليف شراء المواد والأجهزة والآلات الجديدة[2].

واهم ما يركز عليه في هذا النوع من الموازنة هو الرقابة قبل الصرف للتأكد من وجود أموال مخصصة لهذا الغرض، ما عرف باسم " الارتباط " على أبواب وبنود الموازنة قبل إتمام الشراء أو التعاقد، أدى ذلك إلى وجوب مراجعة وفحص المستندات المؤيدة للشراء أو التعاقد أثناء عملية الصرف، كما وجدت كذلك الرقابة بعد الصرف عند إعداد الحساب الختامي[3].

**ثانيا: مزايا تطبيق موازنة البنود.**

يترتب على الأخذ بموازنة البنود الايجابيات الآتية: [4]

- وجود نماذج وتعليمات واضحة فيما يتعلق بإعداد الموازنة.
- إحكام الرقابة على صرف الأموال العامة.
- البساطة والوضوح وإمكانية إجراء مقارنات مع نفقات السنوات السابقة.
- سهولة تحديد المسئولية على الإنفاق، لان المدير في كل مصلحة حكومية يكون المسؤول الأول عن جميع النفقات الخاصة بتلك المصلحة.

---

[1] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سابق، ص 201 .

[2] Pierre Cliche, **gestion budgétaire et dépenses publiques, description comparée des processus évolutions et enjeux budgétaires du Québec** , presses de l'Université du Québec, canada ,2009,p 150.

[3] عبد المطلب عبد الحميد، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سابق، ص 140.

[4] طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب سندي، طلال مسلط الشريف، **الإدارة العامة، المفاهيم – الوظائف – الأنشطة**، دار حافظ للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية، 1428، ص 202.

– تمتاز موازنة البنود بوجود قواعد تنظم أمورها، فقد وضع علماء المالية العامة العديد من القواعد، منها قاعدة السنوية وشمولية الموازنة العامة.

**ثالثا: الانتقادات الموجهة لموازنة البنود.**

وجهت لموازنة البنود عدة انتقادات من مؤيدي الموازنات الحديثة أهمها ما يلي :[1]

**1. عدم وضوح الأهداف.**

لا توضح الموازنة التقليدية الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات، فهي تبين أن أموالا رصدت في بنود الميزانية لشراء سيارات وأجهزة وآلات مثلا، وعند التنفيذ تبين أن السيارات والأجهزة قد تم شراؤها فعلا، بدون الأخذ بعين الاعتبار الأهداف التي اشتريت من أجلها.

**2. نقص التخطيط.**

إن الاعتمادات التي تدرج ضمن فصول وأبواب وبنود الموازنة التقليدية لا تكون غالبا مرتبطة بخطة أو برنامج عام للتنمية، وان المدة الزمنية للموازنة قصيرة فهي لا تتعدى السنة، لذا أصبح ينظر إلى الموازنة التقليدية أنها لم تعد تتلاءم مع أوضاع العديد من الدول التي أصبحت تهتم بالتخطيط المتوسط والبعيد المدى، مع محاولة الربط بين الموازنة العامة السنوية وبين خطة التنمية للبلاد، التي تتضمن العديد من البرامج والمشاريع.

**3. الاعتماد على أسلوب المساومة.**

نظرا لعدم وجود معايير موضوعية لتوزيع الإنفاق على مجموع الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة في الميزانية التقليدية، فقد أصبح أسلوب المساومة هو السائد في التعامل مع الوزارات والمصالح وإدارة الموازنة العامة، فالوزارات والمصالح تبالغ في تقدير احتياجاتها من الأموال وإدارة الموازنة العامة تعمل على تخفيض تلك التقديرات، وبعد التفاوض والمساومة التي تتم أثناء المناقشة مع إدارة الميزانية، يتم التوصل الى المبالغ التي ستعتمد للوزارات والمصالح الحكومية المختلفة .

**4. عدم وجود البدائل والدراسات التحليلية .**

لا يوجد في الموازنات التقليدية دراسة تحليلية تتضمن الطرق البديلة للقيام بالأعمال وتبين التكاليف والعوائد لكل بديل، لكي ترتكز على أساسها القرارات عند توزيع الاعتمادات بين أوجه الإنفاق المتنافسة على أموال الدولة.

**5. قلة المرونة عند التنفيذ .**

[1] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص ص 212-213.

لا توفر الموازنة التقليدية المرونة الكافية عند التنفيذ، فالاعتمادات مرصودة في بنود الموازنة، والبنود محدد لها أنواع النفقات التي تصرف منها، مع صعوبة إمكانية النقل من باب إلى باب آخر، أو من بند إلى آخر باعتبارها تحتاج موافقة جهات عليا، لذلك فهي تحد من حرية تصرف الأجهزة الحكومية وتعيق أحيانا تنفيذ بعض البرامج والمشاريع .

**6. لا تساعد على إدخال برامج أساسية جديدة.**

حيث أن الأولوية في توزيع الاعتمادات في الموازنة التقليدية هي للبرامج والمشاريع تحت التنفيذ، لذا فإن نصيب البرامج والمشاريع الجديدة من الاعتمادات يكون عادة ما يزيد عن البرامج والمشاريع القديمة، وبهذا فإن الموازنة التقليدية لا تساعد في إدخال برامج ومشاريع جديدة بالنظر لاحتياجها مبالغ كبيرة في الموازنة العامة، مع العلم أنه في بعض الأحيان قد تكون البرامج والمشاريع الجديدة ذات جدوى اقتصادية أعلى من البرامج والمشاريع القديمة، وبذلك تفوت الفرصة على البرامج والمشاريع الجديدة، وتستمر في رصد الاعتمادات للمشاريع دون إعادة النظر فيها [1].

فمن خلال الانتقادات الموجهة لتطبيق موازنة البنود يتضح قصور هذا الأسلوب بالنظر لعدة أسباب:

– الاهتمام منصب في كثير من الأحيان على النواحي الإجرائية والشكلية، وليس منصبا على الإدارة الفعالة للموازنة.

– تفتقر موازنة البنود إلى أسلوب المتابعة لمعرفة ما تم تنفيذه من مشروعات وتكلفة ذلك، ومدى تحقيق ما تم تنفيذه بما هو مستهدف في الخطة.

– موازنة البنود تهتم بالرقابة والمحاسبة والمراجعة دون ربط تلك العمليات بالتخطيط، لذلك تكون هناك فجوة بين توزيع أوجه الإنفاق والتخطيط للتنمية في الدولة.

**المبحث الثاني: النصوص القانونية والتنظيمية للموازنة العامة.**

كان التشريع الخاص بمالية الدولة السائد بعد الاستقلال يعتمد بالأساس على بقاء العمل بالتشريع الفرنسي، حيث كان الأمر المؤرخ في 02 جانفي 1959 الأداة في تنظيم موازنة الجزائر إلى حين قيام السلطات الجزائرية إثر مراجعة سير الاقتصاد الجزائري أثناء المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني في سنة 1980 بالتفكير في مشروع قانون ينظم المالية العمومية وبالخصوص قانون المالية، فضرورة إعادة البنية الاقتصادية نتج عنه إعادة النظر في القواعد التي تحكم كل من ميادين المالية العمومية في الجزائر، كالموازنة، الخزينة، الضرائب، المحاسبة العمومية والرقابة على الأموال، فكل هذه القواعد أوجبت التماشي مع

[1] طلق عوض الله السواط وآخرون، **الإدارة العامة، المفاهيم، الوظائف، الأنشطة**، مرجع سبق ذكره، ص202 ص203 .

الإصلاحات الاقتصادية التي أرادتها السلطات السياسية، بالإضافة إلى التوجهات المنصوص عنها بموجب الميثاق الوطني لـ 27جوان 1976 ومبادئ دستور 22 نوفمبر 1976. [1]

**المطلب الأول: قانون المالية والموازنة.**

من أهم المقومات الذي يرتكز عليها تنظيم الموازنة العامة للدولة، وجود نظام قانوني دقيق يحقق أهدافها، في هذا السياق صدر سنة 1984 القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، ليشكل منذ ذلك التاريخ مرجعا أساسيا في المجال المالي، حيث تم بموجبه إقرار بعض القواعد الهامة كالتمييز بين المصطلحين، الموازنة وقانون المالية، إلى جانب المبادئ الأساسية للموازنة التي أقرها الفقه، المتمثلة الوحدة، العمومية، السنوية، مبدأ التوازن ومبدأ عدم التخصيص.

**أولا: مراحل نشأة قانون قوانين المالية.**

منذ بداية سنة 1830، كان المستعمر يلح على تبديل مؤسسات السلطنة التركية بالمؤسسات الفرنسية، فأثناء الحكم العثماني كان النظام المطبق على المالية العمومية مستمدا من النظام الإسلامي، فالدولة لم تكن بحاجة لوضع قانون المالية للسنة، فإيراداتها ونفقاتها كانت منظمة آنذاك بأحكام الشريعة الإسلامية والتي تعتبر أحكاما دائمة، كون إيرادات بيت المال (الخزينة العمومية) تحصل وتدفع وفق قواعد جاهزة لا يمكن تغييرها، لهذا كانت الدولة تستغني عن الموافقة السنوية للميزانية، غير انه ولأهداف استعمارية وتحقيق أغراض مالية تخدم مصالح السلطات الفرنسية، أعيد هيكلة النظام المالي المعمول به آنذاك، [2]حيث مرت بعدة مراحل وصدور عدة تنظيمات،كان أهمها قانون 19 ديسمبر 1900 الذي من خلاله تحصلت الجزائر على ميزانية تحتوي في باب الإيرادات على كل الضرائب والموارد المحصل عليها على الإقليم الجزائري، وفي باب النفقات كل مصاريف المصالح المدنية[3] .

**1.مرحلة تنظيم موازنة الدولة قبل سنة 1984.**

عند استقلال الجزائر تبين للسلطات السياسية الجزائرية انه من الضروري الإبقاء على النصوص التشريعية التي تنظم مؤسسات الدولة إلا في بنودها المنافية للسيادة الوطنية، فنظام الموازنة المعمول به عند الاستقلال كان يتمثل في أمر 02 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية.

ولقد تبين أيضا لهذه السلطات، أنه من الأساس وضع دستور للدولة الجزائرية المستقلة وكان ذلك مع صدور دستور 10 سبتمبر 1963، الذي لم ينفذ إلا لفترة قليلة بسبب المنعرج السياسي لسنة 1965، الذي نتج عنه نظام جعل من النصوص المتعلقة بالموازنة تصدر عن طريق أوامر، من هنا صدر الأمر 65-

[1] دنيدني يحي، **المالية العمومية**، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014، ص 44.
[2] دنيدني يحي، **المالية العمومية**، مرجع سبق ذكره، ص 37.
[3] نفس المرجع، ص 36.

320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، حيث تضمن بعض الأحكام المنظمة لموازنة الدولة بصفة مؤقتة، حيث تضمن بعض القواعد والأحكام التي تنظم الميزانية والتي كان تاريخ تطبيقها يبدأ من أول جانفي 1966 أو أول جانفي 1967، فبهذا الأمر وقوانين المالية التي جاءت بعد ذلك الى غاية 1984 حاول من خلالها المشرع الجزائري أن يضع مبادئ على شكل أحكام تسير موازنة الدولة، من بينها مثلا ما يلي: [1]

- عرض منفصل لموازنة التسيير وموازنة التجهيز.
- تعريف قانون المالية.
- التأهيل في اقتطاع القروض.
- فتح الحسابات الخاصة للخزينة.
- تاريخ وضع الموازنة الملحقة وتحويل الاعتمادات.
- نظام الميزانيات الملحقة.
- إجراءات فتح الاعتمادات الإضافية.
- تعريف الرسوم شبه الجبائية. [2]

كما تضمنت هذه الأوامر إعطاء بعض الصلاحيات التنظيمية لوزير المالية والتخطيط لا سيما فيما يلي: [3]

- توزيع الاعتمادات المفتوحة في كل باب، يتم بموجب مرسوم يتخذ بناءا على تقرير من وزير المالية والتخطيط.
- تحديد آجال للوزراء بتقديم مشاريع الموازنة الخاصة بدوائرهم لدى الوزارة المكلفة بالمالية والتخطيط قبل 01 أوت من كل سنة بالنسبة لموازنة التسيير، وقبل 01 سبتمبر بالنسبة لموازنة التجهيز.
- الترخيص لوزير المالية والتخطيط أن يصدر بموجب مقرر، يمكن من خلاله وضع رهن إشارة الآمرين بالصرف الأوليين إمكانية فتح اعتمادات إضافية خلال السنة في حدود 05 % من الاعتمادات المفتوحة خلال السنة.
- حتمية خضوع كل تمويل من أصل خارجي على شكل قرض إلى الترخيص المسبق من طرف وزير المالية والتخطيط.

[1] دنيدني يحي، مرجع سبق ذكره، ص42 ص 43.

[2] المواد 3، 6، 6 مكرر، 6 مكرر2 من الأمر 65-320 المؤرخ في 1965/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 108 ، لسنة 1965 .

[3] المواد 09، 13، 14، 16، 35، 39 من الأمر رقم 69-107 المؤرخ في 1969/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 1970، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 110، لسنة 1969.

– الإذن لوزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط بمنح قروض مخصصة لتوازن تسيير المؤسسات العمومية التي تتواجد في حالة عجز ابتداء من سنة 1970 وما يليها.

– تعيين مندوبي الحسابات في الشركات الوطنية والمؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الصناعي والتجاري، بقصد تأمين مشروعية وصحة حساباتها وتحليل وضعها الخاص بالأصول والخصوم.

**2. مرحلة تنظيم موازنة الدولة بعد سنة 1984.**

أهم حدث يميز هذه المرحلة هو صدور القانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07، المتعلق بقوانين المالية، فهو بمثابة النص الذي حدد إطار ومحتوى قوانين المالية الجزائرية، بالإضافة إلى وضعه حد للممارسات التشريعية والتنظيمية المتفرقة التي عرفها إطار قوانين المالية منذ الاستقلال إلى غاية سنة 1984.

وقد عرف هذا القانون عدة تعديلات، أتت بموجب قوانين وذلك كما يلي:

– القانون 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988، تم من خلاله تعديل المواد 03 و 11 من القانون 84-17.[1]

– القانون 89-24 المؤرخ في 1989/12/31 ، تم من خلاله تعديل المادة 67 من القانون 84-17.[2]

– المادة 163 من المرسوم التشريعي 93-18 المؤرخ في 1993/12/29 ، المتضمن قانون المالية لسنة 1994 ، تم من خلالها إضافة مادة للقانون 84-17 تحت رقم 34 مكرر.[3]

– المادة 51 من الأمر 15-01 المؤرخ في 2015/07/23 ، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، تم من خلاله تعديل المادة 34 مكرر من القانون 84-17.[4]

**ثانيا: مصادر قانون قوانين المالية.**

يعتبر القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المعدل والمتمم، المتعلق بقوانين المالية، تجسيدا لأحكام الدستور بالدرجة الأولى، كما استمد أحكامه من نصوص تشريعية وتنظيمية أخرى تتمثل في أحكام الأمر المؤرخ في 02 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية الفرنسي وكذا قوانين المالية الصادرة منذ الاستقلال إلى غاية صدور هذا القانون.[5]

**1. الدستور.**

[1] الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 02 لسنة 1988.
[2] الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 01لسنة 1989
[3] الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 88 لسنة 1993
[4] الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 40 لسنة 2015.
[5] دنيدني يحيى، مرجع سابق ص 45.

صدر القانون 84-17 تطبيقا لأحكام دستور الجزائر المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الذي نص على أنه لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، تكون مساوية على الأقل للمبالغ المقترح تغييرها،[1] كما تم الترخيص بموجب هذا الدستور للمجلس الشعبي الوطني بسن قانون التصويت على ميزانية الدولة.[2]

وقد نص دستور سنة 1996 صراحة على انه بالإضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع للبرلمان بقوانين عضوية في عدة مجالات من بينها القانون المتعلق بقوانين المالية.[3]

**2. الأمر الفرنسي المؤرخ في 02 جانفي 1959.**

المقارن لمحتوى القانون 84-17 والأمر الفرنسي المؤرخ في 02جويلية 1959 يمكنه ملاحظة أن معظم التعاريف والخطوط العريضة الخاصة بالمالية العامة للجزائر مستمدة من القانون الفرنسي سالف الذكر، إلا أن القانون الفرنسي أكثر تفصيلا من القانون 84-17 وأكثر وضوحا لا سيما فيما يتعلق بالجهة التي تحضر قانون المالية وتفصيل إجراءات المناقشة والمصادقة على هذا الأخير، حيث نجد ان القانون الفرنسيي في المادة 37 منه، قد نص صراحة على أن وزير المالية تحت سلطة الوزير الأول هو من يقوم بتحضير قانون المالية وعرضه على مجلس الوزراء، بالإضافة إلى تفصيل كل إجراءات عرض مشروع ومناقشة قانون المالية على البرلمان وصولا إلى المصادقة، عكس القانون 84-17 بدأ بالإشارة إلى محتوى قانون المالية مباشرة في بداية الفصل المتعلق بتحضير قانون المالية (المادة 67)، ثم الإشارة إلى حالة عدم المصادقة مباشرة في بداية الفصل المتعلق بالتصويت على قانون المالية (المادة 69).

**المطلب الثاني: قانون المحاسبة العمومية.**

يعتبر قانون المحاسبة العمومية من بين أهم تشريعات المالية العمومية، فكما هو الحال بالنسبة للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الذي يشكل التشريع الذي يحدد هيكلة قانون المالية والموازنة، كذلك فإن قانون المحاسبة العمومية يمثل الأساس القانوني لكل قواعد تنفيذ العمليات المالية للدولة ومرافقها العمومية.

**أولا: مفهوم المحاسبة العمومية.**

إن التطور الحاصل في دور الدولة ووظائفها الاقتصادية، ترتب عنه تزايد للنفقات وتنوع مجالاتها، بالإضافة إلى تنوع إيرادات الدولة وتعدد مصادرها، حيث أدى ذلك إلى تطور مفهوم المحاسبة العمومية

[1] انظر المادة 149 من دستور 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 94 لسنة 1976

[2] انظر المطة 16 من المادة 151 من نفس المرجع .

[3] المادة 123 من دستور 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 76 لسنة 1996.

ليتلاءم مع هذه التطورات، فأصبحت أداة مهمة لمراقبة وتقييم وحدات القطاع العام وفي تسيير الأموال العمومية، كما أصبحت مصدرا مهما للبيانات المالية الحكومية التي يمكن استغلالها لأغراض التقييم والتخطيط المستقبلي، من هنا كان لا بد من وضع أساس قانوني يمثل مجموعة من الإجراءات والقواعد القانونية تمكن من تنفيذ العمليات المالية للمرفق العمومي.

**1.تعريف المحاسبة العمومية.**

تضمنت كتب المالية والمحاسبة عدة تعريفات للمحاسبة العمومية نذكر منها:

**1.1 تعريف أول:** تعتبر المحاسبة العمومية فرع من فروع المحاسبة، يشمل المبادئ والقواعد التي تبحث في مجال تحليل وتسجيل وتبويب عمليات تحصيل الموارد الحكومية وصرفها وإعداد التقارير والقوائم المالية التي تمثل هذه الأنشطة وتظهر نتائجها. [1]

**2.1 تعريف ثاني:** تتمثل المحاسبة العمومية في المجال المحاسبي المتخصص بعملية تقدير وقياس وتسجيل وتبويب العمليات المالية في وحدات الجهاز الحكومي، ثم إنتاج المعلومات التي تفيد في اتخاذ القرارات وتوصيلها إلى الجهات ذات العلاقة وفق التشريعات الرسمية والمبادئ الخاصة بذلك"[2].

**3.1 تعريف ثالث:** جاء في دليل الأمم المتحدة حول المحاسبة العمومية أنها أداة المديرين الحكوميين، تحقق أغراض الرقابة على الإيرادات والنفقات الخاصة بالوزارات والمؤسسات الحكومية وأغراض الاحتفاظ بالمستندات الخاصة بالعمليات المالية وبالموجودات المختلفة، وتصنيف البيانات لاستخدامها لأغراض الرقابة وتنفيذ البرامج الحكومية بكفاءة.[3]

**4.1 تعريف رابع:** المحاسبة العمومية هي التي تختص بتبويب وتقييم ومعالجة وتحصيل ومراقبة وتأكيد صحة الإيرادات والنفقات المرتبطة بنشاطات القطاع الحكومي.[4]

من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص تعريف للمحاسبة العمومية بأنها نظام للمعلومات، يهتم بتقدير وقياس وتسجيل وتبويب وتنفيذ العمليات المالية لمختلف القطاعات والدوائر الحكومية التي كانت محل اعتمادات مرخص بها من طرف قوانين المالية، وفق قواعد وإجراءات تشريعية وتنظيمية محددة، لاستعمالها لأغراض الرقابة وتنفيذ البرامج واتخاذ القرارات من طرف الأجهزة والسلطات العليا المسئولة عن التخطيط ورقابة وحماية المال العام.

**2. أسس القياس في المحاسبة العمومية.**

[1] حسام أبو علي الحجاوي، **الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية**، دار الحامد، الأردن، 2004، ص 18.

[2] اسماعيل حسين أحمرو، **المحاسبة الحكومية من التقليد الى الحداثة**، دار المسيرة، عمان، 2003، ص 35.

[3] رأفت سلامة محمود، **المحاسبة الحكومية**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 14.

[4] حجازي محمد عباس، **المحاسبة الحكومية في إدارة التنمية الاقتصادية**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الإسكندرية 1988، ص 10 .

تعتمد الأنظمة المحاسبية على أسس قياس معينة لقيد العمليات المالية واستخلاص النتائج، حيث تحدد هذه الأسس إجراءات وقواعد إثبات ومسك الحسابات وعرض البيانات المالية، إذ يمكن تعريف الأسس المحاسبية بأنها مجموعة من المبادئ المحاسبية التي تحدد متى يجب الاعتراف بآثار المعاملات أو الأحداث لأغراض الإبلاغ المالي، لذلك فعند تصميم النظام المحاسبي فإنه يمكن المفاضلة بين عدة أسس للقياس المحاسبي وذلك وفقا لطبيعة نشاط التنظيم أو نوع البيانات المطلوبة لأغراض التخطيط أو الرقابة[1]، حيث توجد عدة أسس للقياس لكل منها مزايا وعيوب على النظام المحاسبي.

## 1.2 الأساس النقدي.

بموجب الأساس النقدي يتم تحميل الحساب الختامي للسنة المالية جميع النفقات التي دفعت فعلا خلال تلك السنة والإيرادات التي قبضت فعلا خلالها، بغض النظر عما إذا كانت هذه النفقات أو الإيرادات تخص السنة الحالية أو السابقة أو اللاحقة.[2] .

وتترتب عدة مزايا ومآخذ عند تطبيق هذا الأساس يمكن تلخيصها في الجدول الموالي:

**الجدول رقم 01: مزايا وعيوب استخدام الأساس النقدي على النظام المحاسبي.**

| المزايا | المآخذ |
|---|---|
| سهولة الفهم والتطبيق . | لا يمكن من إظهار مركز مالي . |
| سرعة إقفال الحسابات الختامية للدولة | لا يمكن من تطبيق قاعدة المقارنة السليمة للسنوات |
| إظهار موقف نقدي دقيق | استخدامه يضعف الرقابة المالية . |
| لا يحتاج استخدامه لعناصر التقدير الشخصي | يشجع الوحدات الحكومية على الصرف قبل نهاية السنة المالية . |
| إمكانية الربط بين الإيرادات والنفقات | |

**المصدر**: حسام أبو العلى، مرجع سبق ذكره، ص 39.

## 2.2 أساس الاستحقاق.

يعتمد أساس الاستحقاق تسجيل الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة على أساس تاريخ استحقاق الإيراد للدولة وتاريخ ثبوت الالتزام المالي عليها، وذلك بصرف النظر عن تاريخ السداد الفعلي لهذه الالتزامات أو التحصيل الفعلي للإيرادات المحققة، حيث يعتمد هذا الأساس على فكرة استقلالية الذمة المالية لكل سنة مالية على حدة، لذلك يقتضي تطبيق هذه الطريقة بقاء حسابات السنة المالية

[1] شلال زهير، **آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة**، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، ص 26..

[2] حسام أبو العلى، **المحاسبة الحكومية وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام**، دار أمجد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2016، الأردن، ص 38.

المنصرمة مفتوحة خلال فترة تسمى بالفترة أو المدة المتممة تسجل فيها الإيرادات والنفقات التي ستتم والتي تعود للسنة المالية ذات العلاقة.[1]

ويترتب عند تطبيق المحاسبة على أساس الاستحقاق عدة مزايا وعيوب نلخص أهمها بالجدول التالي:

**الجدول رقم 02: مزايا وعيوب استخدام أساس الاستحقاق على النظام المحاسبي.**

| المزايا | المآخذ |
|---|---|
| سهولة إجراء مقارنة بين السنوات المالية . | يؤدي إلى تأخير إقفال الحسابات بعد نهاية السنة المالية. |
| إظهار مركز مالي حقيقي وبأكثر عدالة . | يستخدم عنصر التقدير الشخصي. |
| تفعيل دور القوائم المالية في رسم السياسات المالية والتخطيط | استخدامه يحتاج إلى أشخاص ذوي معرفة علمية . |
| البيانات المالية مناسبة للتحليل . | استخدامه أعلى كلفة من الأساس النقدي . |
| يمكن التمييز بين المصاريف الإيرادية والرأسمالية. | تأخر إعداد البيانات المالية . |

**المصدر**: حسام أبو العلى، مرجع سابق، ص 40.

### 3.2 أساس الاستحقاق المعدل (الالتزام أو الأساس النقدي المعدل).

قد بينت وقائع تطبيق طريقتي الأساس النقدي وأساس الاستحقاق لإثبات العمليات المالية للدولة بصورة عملية أنه قد لا يتبع أساس الاستحقاق بصفة كاملة، إذ أن بعض الهيئات العامة ذات الطابع الإداري قد تسيير وفق أساس الاستحقاق بالنسبة إلى بعض الأبواب المهمة لإيرادات الموازنة العامة ولكنها في الوقت تطبق الأساس النقدي بالنسبة للأبواب الأخرى، فضلا عن ذلك فإن بعض الوحدات الإدارية الحكومية التي تطبق طريقة الاستحقاق بالنسبة لإنفاقها قصد يصعب عليها تنفيذ ذلك بالنسبة لبعض أوجه الإنفاق التي لا يوجد لها اعتماد مفتوح بموازنة السنة الجارية وإلا فإنها ترتكب مخالفة لأحكام قانون الموازنة الذي ينص على أنه لا يجب تحمل الانفاق إلا بتوفر اعتماد بالموازنة العامة للدولة،[2] لذلك فإن أساس الاستحقاق المعدل أو الأساس النقدي المعدل يعتمد تحميل الحساب الختامي للسنة المالية بالمصروفات التي تم الارتباط بها و أن الإيرادات تحقق عند قبضها.[3]

### 4.خصائص وحدات القطاع الحكومي.

تتميز وحدات القطاع الحكومي عن غيرها من الوحدات بعدة فوارق يمكن تلخيصها فيما يلي:

[1] محمد خالد المهايني، **الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة**، تجارب عربية مقارنة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2012، ص 78.

[2] محمد خالد المهايني، **المحاسبة الحكومية**، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2009، ص142.

[3] حسام أبو العلى، مرجع سبق ذكره، ص 42.

– تخضع لنظام مالي موحد ، فهو مستمد من التعليمات المالية الصادرة عن السلطة التشريعية إلى جميع الوحدات الحكومية. [1]

**1.4 الملكية العامة للوحدات العمومية:** حيث لا يسمح للأفراد أو المؤسسات بتملكها.

**2.4 فقدان الشخصية الاعتبارية (المعنوية):** حيث أن كل وحدة تمثل خلية في الجهاز الإداري للدولة مرتبطة بالخلايا الأخرى وذلك لاعتبارات إدارية وتنظيمية عديدة.

**3.4 انعدام العلاقة النسبية بين المصروفات والإيرادات:** فكل من العنصرين لهما طريق يختلف عن الآخر.

**4.4 السلطة والسيادة اللازمة لأداء النشاط:** فهي تتصف بقوة الرقابة الداخلية اللازمة لحفظ المال العام من سوء الاستخدام، كما أن المحاسبة العمومية تتضمن معايير وإجراءات رقابية أكثر من تلك المستخدمة في الأنظمة الأخرى[2] .

**ثانيا: مفاهيم حول قانون المحاسبة العمومية .**

بالنظر لتميز المحاسبة العمومية عن باقي أنواع المحاسبة، فقد خصص لها قانون يضبط مختلف المفاهيم الخاصة بها ويحدد كل الجوانب المتعلقة بتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العامة.

**1.تعريف قانون المحاسبة العمومية.**

يعتبر قانون المحاسبة العمومية بمثابة مجموعة الإجراءات والقواعد القانونية والإدارية التي تمكن من تنفيذ العمليات المالية لميزانية الشخص العمومي، هذه الأخيرة تشمل عمليات الإيرادات والنفقات وكذا عمليات الخزينة، فحسب نص المادة 09 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت المتعلق بالمحاسبة العمومية، [3]تتم عملية الإيرادات بواسطة تحصيل الحواصل الجبائية أو شبه الجبائية أو الأتاوى أو الغرامات وكذا جميع الحقوق الأخرى باستعمال كافة الوسائل القانونية المرخص بها صراحة بموجب القوانين والأنظمة.[4]

وتتمثل عمليات النفقات في استعمال الاعتمادات المرخص بها وتحقق من خلال إجراءات الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات والدفع.[5]

أما عمليات الخزينة فتتمثل في كافة حركات الأموال نقدا والقيم المعبأة وحسابات الإيداع والحسابات الجارية وحسابات الديون.[1]

---

[1] ابراهيم السيد المليجي، **المحاسبة في الوحدات الحكومية**، مصر، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2002، ص 04.

[2] اسماعيل حسين أحمرو، **المحاسبة الحكومية من التقليد الى الحداثة**، مرجع سبق ذكره، ص 39 .

[3] دنيدني يحيى، **المالية العمومية**، مرجع سابق ص 108.

[4] أنظر المادة 10 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 35 لسنة 1990.

[5] نفس المرجع، أنظر المادة 11.

**2. مجال تطبيق قانون المحاسبة العمومية.**

بالرجوع إلى نص قانون المحاسبة العمومية في الجزائر يمكن التمييز بين عدة جوانب فيما يخص الخضوع لقواعد المحاسبة العمومية، حيث لا تكفي تبعية الهيئة أو المؤسسة للقطاع العام حتى تخضع لقواعد المحاسبة العمومية وإنما هنالك معايير أخرى للتمييز وهما:

**1.2 الجانب الهيكلي**: ويتمثل في مختلف الهيئات والقطاعات الحكومية، حيث تشمل المجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية)، بالإضافة إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ومصالح الدولة المركزية (رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، الوزارات، المديريات العامة في الوزارات) ومصالح عدم التركيز (مختلف المصالح والمديريات التنفيذية). [2]

**2.2 الجانب التشريعي والتنظيمي**: وهي أن ينص القانون أو التنظيم الخاص بالهيئة أو المؤسسة بخضوعها لقواعد المحاسبة العمومية .

**3.2 من ناحية الأشخاص المكلفين بالتسيير**: وهي أن ينص التنظيم الخاص بالهيئة أو الإدارة أو المؤسسة بتوفر الشروط المحددة في قانون المحاسبة العمومية لمسيرها ومنحه صلاحية تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية للدولة.[3]

**المطلب الثالث: النصوص التنظيمية.**

تعتبر النصوص التنظيمية أحد الدعائم الأساسية التي تختص بها السلطة التنفيذية، قصد تحديد الإجراءات والتدابير اللازمة لتطبيق القواعد والأسس القانونية المنصوص عنها في القانون العضوي لقوانين المالية أو قانون المحاسبة العمومية وكل التدابير المرتبطة بتسيير الأموال العمومية المحددة قانونا.

**أولا: مفهوم النصوص التنظيمية والسلطة المختصة بإصدارها في الجزائر.**

إن اختيارنا لمطلب يتطرق للتعريف بالنصوص التنظيمية المتعلقة بنظام الموازنة في الجزائر، ليس منطلقه قانوني وإنما ضرورة الإشارة ولو بصفة سطحية لمعايير التفرقة بين النص التشريعي والنص التنظيمي، بالنظر لعدة مزايا يتوجب على الدارس في مجال المالية العمومية معرفتها والإلمام بها، حيث ارتأينا أن نتطرق لتعريف وخصائص التنظيم لتحديد مفهومه.

**1. تعريف التنظيم.**

[1] نفس المرجع، أنظر المادة 12.
[2] نفس المرجع، أنظر المادة الأولى.
[3] نفس المرجع، أنظر المادة 23.

عرفت النصوص التنظيمية أو القرارات التنظيمية العامة أنها فئة من القرارات الإدارية تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة، تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير محددين بذاتهم، وظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة.[1]

وقد عرفها البعض أنها قواعد عامة مجردة لا تنطبق على أشخاص بذاتهم، وإنما تنطبق على جميع الأشخاص الذين تتوافر فيهم الصفات المحددة به وعلى الوقائع التي تتوافر فيها الشروط والأوصاف الواردة بها، فالنص التنظيمي هو بمثابة تشريع تختص بإصداره سلطة تنظيمية وفقا لأحكام الدستور.[2]

من التعاريف السابقة يمكن القول أن النصوص التنظيمية هي بمثابة تشريع يصدر عن السلطة التنفيذية، فهذه الأخيرة تضع قواعد شانها في ذلك شأن التشريعات الصادرة عن البرلمان، أي أنها من الناحية الموضوعية تشريعات، إلا أنها قرارات إدارية من ناحية الشكل كونها تصدر عن السلطة التنفيذية.

**2. التمييز بين النصوص التشريعية والتنظيمية .**

المتصفح للنص القانوني أو التنظيمي من دون شك يجد صعوبة في التمييز بينهما، فالنص التنظيمي هو كذلك تشريع قائم إلى جانب التشريع البرلماني إلا أنه يصدر عن السلطة التنفيذية، فإذا كانت النصوص التنظيمية تتفق مع التشريع من حيث العمومية إلا أنها تختلف عن التشريع من عدة أوجه أهمها:[3]

**1.2 من حيث سلطة الإصدار.**

الدساتير كأصل عام تعطي سلطة إصدار التنظيمات للسلطة التنفيذية، وتعطي للسلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة مهمة إصدار النصوص التشريعية وفقا للإجراءات والمراحل المقررة لإصدار التشريع أو تعديله أو إلغائه.

**2.2 من حيث تدرج القواعد القانونية.**

النص التشريعي أعلى وأقوى درجة من النص التنظيمي بوجه عام، لأن التشريع يصدر عن إرادة الأمة ممثلة في غرفتي البرلمان، ومن ثم يجب أن يصدر التنظيم وفقا لأحكامه، حيث يترتب عن ذلك أن التشريع البرلماني يستطيع أن يعدل أو يلغي النص التنظيمي كأصل عام، لكن العكس غير صحيح، وإن كانت هنالك تنظيمات استثنائية كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية ترقى إلى مرتبة التشريع فتستطيع تعديله أو إلغائه .

**3.2 من حيث الخضوع إلى رقابة القضاء.**

[1] عوابدي عمار، **نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري**، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 111.24

[2] محمد محمود حافظ، **القرار الإداري**، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، الطبعة الأولى 1976، ص167.

[3] عوابدي عمار، مرجع سبق ذكره، ص114 ص 115.

الثابت أن النصوص التنظيمية هي قرارات إدارية وفقا للمعيار الشكلي، ومن ثم فإن النصوص التنظيمية تخضع لرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالتفسير وفحص الشرعية والإلغاء والتعويض، بينما النصوص التشريعية فلا تخضع لرقابة القضاء إلا من حيث الرقابة على دستورية القوانين، حيث تنظم هذه الرقابة إن وجدت بطرق مختلفة، فقد تكون سياسية إذا باشرتها هيئة سياسية وقد تكون قضائية إذا مارستها المحاكم.

**3. أهم النصوص التنظيمية الخاصة بنظام الموازنة في الجزائر.**

بإصدار القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية وكذا القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، قام المشرع الجزائري بسد الفراغ القانوني الذي كان يكتنف المالية العمومية بصفه عامة في الجزائر منذ الاستقلال وأصبح هنالك قواعد ومبادئ تحكم إعداد وتنفيذ ومراقبة الميزانية العامة للدولة، إلا أن تطبيق هذه القوانين تطلب نصوصا تنظيمية تخص كل جانب من جوانب الميزانية على مختلف مراحلها.

**1.3 النصوص المتعلقة بتطبيق قانون قوانين المالية.**

– المرسوم التنفيذي 98-199 المؤرخ في 1999/07/09 ، المتضمن تطبيق المادة 10 من القانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 ، المتعلق بقوانين المالية ، المعدل والمتمم.

– التعليمة رقم 29 المؤرخة في 09 أوت 1998، الصادرة عن وزارة المالية، المديرية العامة للمحاسبة، المتعلقة بإجراء تعديل الاعتمادات.

**2.3 النصوص المتعلقة بقانون المحاسبة العمومية.**

– المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 2015/09/16، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

– المرسوم التنفيذي 97-268 المؤرخ في 1997/07/21، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الآمرين بالصرف ومسؤولياتهم.

– المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 1991/09/07، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها.

– المرسوم التنفيذي 03-42 المؤرخ في 2003/01/19، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 91-313.

– المرسوم التنفيذي 11-332 المؤرخ في 2011/09/19 ، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 91-313.

– المرسوم التنفيذي 11-331 المؤرخ في 2011/09/19 ، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 91-311 .

– المرسوم التنفيذي 91-311 المؤرخ في 1991/09/07، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم

– المرسوم التنفيذي 93-108 المؤرخ في 1993/05/05، يحدد كيفيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها .

– المرسوم التنفيذي 92-19 المؤرخ في 1992/01/09، يحدد إجراءات الدفع بالاعتماد من نفقات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

– المرسوم التنفيذي 93-46 المؤرخ في 1993/02/06، يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة.

– القرار المؤرخ في 1998/01/21، المتضمن تأطير سوق قيم الخزينة في الحساب الجاري وسيرها.

– القرار المؤرخ في 1999/06/09، المتضمن كيفيات إصدار سندات الخزينة لفائدة الصندوق الوطني للمعاشات.

– المرسوم التنفيذي 91-312 المؤرخ في 1991/09/07 ، يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين.

## المبحث الثالث: قواعد إعداد الموازنة العامة.

لغرض الوصول بالميزانية العامة لأهدافها يجب أن تتسم إجراءات إعدادها وتنفيذها بالشفافية والشمول وقابلية الرقابة، هذا لن يتأتى إلا بوضع قواعد وأسس ثابتة توضح العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في إعداد وتنفيذ ومراقبة الميزانية العامة، لذلك وضعت مبادئ متفق عليها بين فقهاء المالية العامة تحكم الميزانية العامة.

### المطلب الأول: مبدأ سنوية الموازنة.

يعتبر تحديد مدة معينة لسريان الميزانية العامة من القواعد الأساسية، بحيث يضمن من خلال ذلك استقلال كل سنة من السنوات المالية عن الأخرى بإيراداتها ونفقاتها، الأمر الذي يؤسس لوجود حسابات ختامية خاصة بكل دورة من حيث الإعداد والمصادقة والتنفيذ والرقابة.

#### 1. تعريف مبدأ السنوية.

يقصد بمبدأ سنوية الموازنة أن يتم تقدير النفقات والإيرادات بصورة دورية ولمدة سنة واحدة، فذلك يؤدي إلى ميزانية عامة مستقلة بنفقاتها وإيراداتها خلال كل سنة، فميزانية السنة الحالية مستقلة عن موازنة السنة السابقة وعن ميزانية السنة اللاحقة،[1] فمضمون هذا المبدأ أن تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة في مدة اثني عشر شهر (12) المقبلة، على أن تقوم السلطة التشريعية بالمصادقة على

[1] خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سابق ص 282 .

هذا المشروع، هذا يقتضي إلغاء كل الاعتمادات غير المستعملة خلال السنة السابقة وتوقف جباية الضرائب والرسوم في نهاية السنة التي لم تأخذ موافقة السلطة التشريعية عليها. [1]

وقد نص القانون المتعلق بقوانين المالية الجزائري أن الميزانية العامة للدولة تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها [2].

**2. مبررات مبدأ السنوية.**

يرجع فقهاء المالية العامة مبررات هذا المبدأ إلى عدة اعتبارات أهمها:

**1.2 الاعتبار السياسي.**

يكفل مبدأ سنوية الموازنة دوام رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطرة إلى الرجوع إليها والحصول على موافقتها بصفة دورية كل عام، ثم إن المناقشة السنوية لموازنة الدولة تجعل السلطة التشريعية تقف على تفاصيل نشاط السلطة التنفيذية ورقابته ورسم حدوده، فكلما قصرت المدة التي يتعين بعدها على الحكومة الرجوع إلى السلطة التشريعية للحصول على موافقتها على نفقات وإيرادات الدولة، كلما ازداد دور السلطة التشريعية ورقابتها على أعمال السلطة التنفيذية بصفة دورية وعلى فترات متقاربة.[3]

**2.2 الاعتبار المالي.**

بنيت فرضية هذا الاعتبار على أن فترة السنة هي الفترة التي تمارس في نطاقها أغلب الأنشطة الاقتصادية، كما أنها تضمن دقة تقدير إيرادات الدولة ونفقاتها بصفة خاصة على أساس اتجاهاتها في الماضي القريب (السنة المالية المنتهية) وذلك لصعوبة تقدير هذه الإيرادات والنفقات في فترة أطول وما قد يقترن بذلك من أخطاء، فتقدير النفقات عندما تكون مدة الميزانية أكثر من سنة سيكون صعبا نظرا لاحتمال تغير الأسعار والأجور بصفة محسوسة خلال هذه الفترة اللازمة لتنفيذ الموازنة، كما أن تقدير الإيرادات لن يكون بدوره أقل صعوبة نظرا لاحتمال تغير العوامل الاقتصادية التي تؤثر في الدخل القومي ومن ثم في حصيلة الضرائب والإيرادات بصورة عامة، فالتنبؤ بتطور هذه العوامل في المستقبل القريب الذي يتمثل في مدة سنة سيكون في العادة سهلا وميسورا، وذلك بالاستعانة بدراسة هذا التطور واتجاهاته في الماضي القريب، هذا فضلا على أن فترة السنة تجنب الوقت الطويل المبذول في إعداد الموازنة فيما لو تقرر

[1] عاطف وليم اندرواس، **الاقتصاد المالي العام**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2010، ص 533.

[2] أنظر المادة 06 من القانون 84-17المؤرخ في 1984/07/07، المعدل والمتمم، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 28 لسنة 1984، ص1040.

[3] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سابق، ص 336 .

أن تكون في مدة أقل من ذلك، وما ينطوي عليه هذا الإعداد من تعطيل وإرهاق لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.[1]

### 3.2 الاعتبار القانوني.

فقد تنصص القوانين العضوية الخاصة بقوانين المالية على أن يعطى الترخيص للسلطة التنفيذية بتنفيذ كافة النفقات والإيرادات المصادق عليها و المتعلقة باحتياجات سنة مالية واحدة، هذا يعني انه لا يسمح بالالتزام بأية نفقة أو تحصيل أي إيراد لا يتعلق بنفس السنة المعنية بالترخيص،[2] فقانون المالية السنوي الذي يعتبر بمثابة الرخصة الممنوحة للسلطة التنفيذية يصدر خلال كل سنة وينفذ خلال نفس السنة. [3]

## 3. استثناءات مبدأ سنوية الموازنة.

إن التقيد بمبدأ سنوية إعداد وتنفيذ الموازنة يمكن أن يكون في الحالات العادية، لكن هنالك بعض الحالات الاستثنائية التي توجب على المشرع الترخيص بتجاوز هذا المبدأ بالنظر لأسباب موضوعية وظرفية لا يمكن التنبؤ بها، لذلك كانت عدة استثناءات في التشريع الموازني الجزائري أهمها ما يلي:

### 1.3 الفترة التكميلية لتنفيذ الإيرادات والنفقات.

يكون هذا الاستثناء في حالة الظروف التي تؤدي إلى تأخر التصويت على الميزانية العامة للدولة، ففي التشريع الجزائري وفي حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية المعتبرة، يتم مواصلة تحصيل الإيرادات مؤقتا طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق، أما فيما يخص نفقات التسيير، يتم مواصلة تنفيذها على أساس جزء من اثني عشر جزء من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للسنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة (03) أشهر.[4]

### 2.3 برامج التجهيز العمومي.

تعتبر برامج التجهيز العمومي ميزانيات خاصة بنفقات الاستثمار دون نفقات التسيير، فهي تتعلق بعمليات تجهيز أو إنشاء مشاريع قاعدية أو حيوية تتطلب مبالغ مالية ضخمة ومدة انجاز طويلة لإنجازها

[1] نفس المرجع، ص336 ص 337 .

[2] Manuel de contrôle des dépenses engagées, République Algérienne Démocratique et Populaire , Ministère des Finances , Direction general du budget, 2007, p09.

[3] أنظر المادة 03 من القانون 48-17، مرجع سبق ذكره .

[4] أنظر المادة 69 من القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.

تتجاوز السنة،[1] كما أن لها طرق معينة في تمويلها سواء من حيث تقدير النفقات عن طريق رخص البرامج، أو من حيث طرق الدفع ما يسمى باعتمادات الدفع.[2]

### 1.2.3 رخص البرامج.

تمثل رخص البرامج اعتمادات مالية مخصصة إجماليا لمشروع أو مجموعة من المشاريع الخاصة بالتجهيز العمومي المدرجة ضمن مخططات التجهيز العمومية التي تريد الدولة إنجازها خلال مدة زمنية معينة عادة ما تكون خمسة (05) سنوات.[3]

### 2.2.3 إعتمادات الدفع .

تمثل اعتمادات الدفع المخصصات النقدية الحقيقية السنوية المرخص للآمرين بالصرف في نفقات التجهيز بدفعها من أجل تغطية الالتزامات المتعاقد عليها في إطار رخص البرامج الممنوحة، حيث تمثل هذه الاعتمادات التغطية المالية السنوية لرخصة البرنامج.[4]

### 4. تعديل الاعتمادات .

هي رخصة يمكن للحكومة من خلالها تعديل اعتمادات الموازنة المفتوحة لفصول تتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية، حيث يكون ذلك بموجب مرسوم يقضي بتحويل الاعتمادات أو نقلها يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية، حيث يميز بين نقل الاعتمادات وتحويل الاعتمادات، فالتحويل يكون بين اعتمادات لنفقات من نفس الطبيعة، أما النقل يكون بين اعتمادات تخص نفقات مختلفة الطبائع، كما ينبغي أن تندرج كل عملية نقل للاعتمادات ضمن حدود مخصصات الموازنة بموجب قانون المالية.[5]

### 5. الاعتمادات التكميلية .

تتم الاعتمادات التكميلية بواسطة قوانين المالية التكميلية أو المعدلة التي تجريها الحكومة نظرا لتوافر أسباب جدية لم يكن بمقدور المصالح المكلفة بإعداد الموازنة التنبؤ بها سابقا، كتقلبات سعر الصرف أو انخفاض قيمة الصادرات أو زيادة تكلفة النفقات الإجمالية، مما يؤدي عموما إلى عجز مؤكد في أداء الموازنة العامة. [6]

---

[1] جمال لعمامرة، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر**، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2001 ص89.

[2] أنظر المواد 07، 11، 16 من المرسوم التنفيذي 98-227 المؤرخ في 1998/07/13، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 51 لسنة 1998.

[3] Francois DREUEL, Jacques BOUISSON, **Budget et pouvoir financier** ,Edition Dalloz , Paris ,2001,p81

[4] Guide du contrôleur financier des dépenses engages , Ministère des Finances , Direction Général du Budget , 1999 , p19

[5] أنظر المواد 32، 33 من القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.

[6] جمال لعمامرة، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر**، مرجع سبق ذكره، ص 96.

**المطلب الثاني: مبدأ وحدة الموازنة.**

تعتبر قاعدة الوحدة إحدى القواعد التي تحكم إعداد وتنفيذ ورقابة الموازنة العامة، فهي تجسيد لعدم جواز الفصل بين نفقات وإيرادات الدولة باعتبارها كيانا واحد.

**1. تقديم مبدأ وحدة الموازنة.**

يقصد بمبدأ الوحدة أن تدرج جميع إيرادات الدولة وجميع نفقاتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الموازنة كما وافقت عليها السلطة التشريعية، [1] فذكر كل الإيرادات العامة والنفقات العامة في جدول واحد يبسط ويسهل على السلطة التشريعية عملية الرقابة من جهة، كما يسهل على السلطة التنفيذية عملية التقدير والتعرف على رصيد الموازنة العامة للدولة من جهة أخرى ليتم التعرف على المركز المالي للدولة، أما من الناحية الاقتصادية فقاعدة وحدة الموازنة تمكن من إجراء الدراسات التحليلية لجميع بنود الموازنة مثل التعرف على نسب الإيرادات العامة والإنفاق العام بالنسبة إلى الدخل الوطني، [2] كما يجب عدم الخلط بين الموازنة ذات الوثائق المتعددة وبين الموازنات المتعددة، فقد تكون الموازنة موحدة ومع ذلك تقدم في وثائق متعددة وليست في وثيقة واحدة، كما هو الحال في انجلترا، ولا يعتبر ذلك خروجا على قاعدة وحدة الموازنة العامة للدولة، أما الميزانيات المتعددة فيؤخذ بها بالنسبة لبعض الوحدات الاقتصادية حتى تمكنها من أن تتمتع بالاستقلال المالي في مواجهة الموازنة العامة لأداء وظائفها على أكمل وجه، حيث يترتب على تطبيق قاعدة وحدة الموازنة نتيجة هامة تتمثل في قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، التي تستلزم عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف معين، بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصروفات التي تدرج بها كل النفقات، بمعنى آخر ينبغي أن تخصص كل موارد الدولة لتمويل جميع الأنشطة التي تقوم بها، لذلك فإن الإخلال بهذه القاعدة ربما يؤدي إلى ظهور فائض أو عجز للعمليات المختلفة التي تنطوي عليها الموازنة، مما يعني المساس بوحدتها وما يؤدي إليه ذلك من تبديد في الموارد أو قصور الموازنة عن تحقيق أهدافها. [3]

**2. مبررات قاعدة وحدة الموازنة العامة.**

تعود أسباب قيام مبدأ وحدة الموازنة إلى اعتبارين أساسيين، أحدهما سياسي والآخر مالي.

**1.2 الاعتبار السياسي.**

---

[1] عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 398 .

[2] لحسن دردوري ، **سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة ، دراسة مقارنة الجزائر – تونس**، أطروحة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، بسكرة، 2013-2014، ص 103.

[3] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سابق، ص 342.

يتجسد الاعتبار السياسي في أن وحدة الموازنة تساعد السلطة التشريعية في مباشرة رقابتها على النفقات والإيرادات العامة، وهذا ما لا يتيح عرض الميزانية في شكل حسابات متعددة، فحتى تتمكن السلطة التشريعية وهي بصدد ممارسة رقابتها من المفاضلة بين أوجه الإنفاق العامة المختلفة، يتعين أن تعرض عليها كافة الأوجه في وقت واحد، وإلا فإذا ما عرضت الحكومة مشروع الموازنة العامة في صورة مجزئة في حسابات متعددة، يكون بمقدورها الحصول على موافقة السلطة التشريعية بسهولة على أوجه الإنفاق غير الضرورية أولا، ثم تعرض عليها بعد ذلك الأوجه الضرورية والتي تضطر السلطة التشريعية إلى الموافقة عليها لضرورتها، وقد لا تكون هناك إيرادات كافية متبقية لمواجهتها، مما قد يحمل السلطة على فرض أعباء مالية جديدة لمواجهة هذه النفقات الضرورية.

### 2.2 الاعتبار المالي.

يظهر مفعول مبدأ وحدة الموازنة من الناحية المالية في مساهمته في تحقيق الوضوح والنظام في عرض ميزانية الدولة مما يؤدي إلى تسهيل مهمة الباحثين والماليين في معرفة ما إذا كانت الموازنة متوازنة من عدمه، كما يساعد على عرض المركز المالي للدولة دون أي محاولة لإخفاء حقيقته، في المقابل فإن عرض الموازنة العامة في شكل حسابات متعددة، من شانه أن يجعل من الصعب أخذ فكرة عامة شاملة عن حالة الإيرادات والنفقات، مما يشجع على سوء التصرف في الأموال العامة.[1]

كما أن مبدأ وحدة الميزانية العامة للدولة من شأنه أن يساعد على إيجاد نظام محاسبي موحد لحسابات الحكومة وإداراتها المختلفة، بالإضافة إلى دعم أسلوب التخطيط لأن الموازنة العامة ما هي إلا الوجه المالي للخطة الاقتصادية. [2]

### 3. استثناءات قاعدة الوحدة .

إن التطبيق الصارم لقاعدة وحدة الموازنة العامة من شأنه أن يخلق عدة صعوبات وقيود، بالنظر لخصوصية بعض القطاعات الاقتصادية التي تقتضي وضع حساباتها في ميزانية خاصة بها تسمح لها بتقدير مردودية أدائها بشكل أفضل كما تمكنها من فرص التمويل الذاتي، وبالتالي الحصول على مصادر تمويل بطريقة أنجع وأسرع من تلك المنظمة في الموازنة العامة، كما أن تطبيق هذا المبدأ يستوجب الجمع في وثيقة الموازنة العامة بين مدخلات ومخرجات مالية من طبيعة مختلفة تماما، كالجمع بين إيرادات نهائية وأخرى مؤقتة كالضرائب مع القروض.[3]

---

[1] نفس المرجع، ص 342- ص 343.

[2] خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سابق ص 279 .

[3] جمال لعمامرة، **منهجية الميزانية العامة في الجزائر**، مرجع سابق ص 98.

لذلك ومن أجل الاستجابة لهذه التغيرات، تطلب الأمر محاولة التكيف معها مما أدى إلى ظهور بعض الاستثناءات تتجلى فيما يلي:

**1.3 الحسابات الخاصة للخزينة .**

هي وسيلة فنية يسجل بموجبها دخول أموال إلى خزينة الدولة من خلال العمليات الخاصة التي تؤديها، بحيث تعد هذه الأموال إيرادات عامة، كما أن خروج بعض الأموال منها لا يعد نفقات عامة، وبهذه الصورة فإنها ليست استثناء عن قاعدة وحدة الموازنة، لأنها تؤدي إلى إظهار المركز المالي للدولة على حقيقته دون إضافة مبالغ إلى إيرادات الدولة أو نفقاتها.[1] ومثال ذلك التأمين الذي يلتزم به المقاولون المتعاقدون مع الحكومة ضمانا لتنفيذ مشروع معين، فهو لا يعتبر إيرادا عاما رغم انه يدخل في خزينة الدولة، إذ أن هذه الأخيرة ستقوم برده إليهم عندما ينتهون من تنفيذ أعمالهم على النحو المتفق عليه، فعندما يتم رد هذه الأموال إليهم فإن ذلك لا يعتبر من قبيل النفقة العامة رغم أن هناك خروجا لأموال عامة من خزينة الدولة.

لكن قد تسيء الحكومة استخدام هذا الإطار على النحو الذي يشكل استثناء عن قاعدة الوحدة، يحدث هذا إذا وضعت الحكومة في حساب خاص مبالغ هي في حقيقتها نفقة عامة اعتمادا على أنه ستتمكن من استرداد هذه المبالغ مرة أخرى من وجه معين من أوجه الإيرادات، كما لو قدمت الحكومة قروضا إلى بعض المؤسسات العامة وقامت بإدراجها في حساب خاص بها استنادا إلى أنها ستسدد فيما بعد، أو كما لو قامت بإدراج مبالغ معينة لشراء سلعة ما في حساب خاص اعتمادا على أنها ستسدد فيما بعد عند بيع السلعة، ووجه الخطورة في هذه الحالات تتجلى عندما لا يتم تسديد كافة هذه المبالغ كلها أو بعضها، مما يدفع الحكومة إلى فرض أعباء مالية جديدة على المواطنين لمواجهة هذه النفقات.[2]

أما في الجزائر تعتبر الحسابات الخاصة للخزينة حسابات خارجة عن الموازنة العامة للدولة، تفتح بموجب قوانين المالية وتحتوي على عدة أصناف ذكرت بموجب المادة 48 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية ، المعدل والمتمم، وهي كما يلي :[3]

**1.1.3 الحسابات التجارية:** وهي حسابات تدرج فيها من حيث الإيرادات والنفقات المبالغ المخصصة لتنفيذ عمليات ذات طابع صناعي أو تجاري تقوم بها المصالح العمومية التابعة للدولة بصفة استثنائية، تخضع هذه الحسابات لقواعد المحاسبة العامة.[4]

---

[1] طاهر الجنابي، **علم المالية العامة والتشريع المالي**، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، بدون تاريخ نشر، ص 111.

[2] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 343- ص 344.

[3] دنيدني يحي، **المالية العمومية**، مرجع سبق ذكره، ص 66.

[4] أنظر لمادة 54 من القانون 84-17، مرجع سابق.

**2.1.3 حسابات التخصيص الخاص:** تدرج في هذه الحسابات العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على إثر إصدار حكم في قانون المالية، ويمكن أن تتم موارد حساب التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الموازنة العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية.[1]

**3.1.3 حسابات التسبيقات:** تبين هذه الحسابات عمليات منح التسبيقات أو تسديدها التي يرخص للخزينة العمومية بمنحها في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض، حيث تعفى التسبيقات الممنوحة من طرف الخزينة العمومية للهيئات العمومية من الفوائد ما لم ينص حكم من قانون المالية على خلاف ذلك.[2]

**4.1.3 حسابات القروض:** تدرج في حسابات القروض، تلك التي تمنح من طرف الدولة في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض، حيث تكون هذه القروض إما في إطار عمليات جديدة، أو في إطار تدعيم تسبيق وتكون هذه القروض منتجة للفوائد ما لم تنص أحكام قانون المالية على خلاف ذلك.[3]

**5.1.3 حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية:** وهي حسابات تدرج فيها العمليات المنجزة تطبيقا للاتفاقيات الدولية المصادق عليها قانونا.[4]

**2.3 الموازنات الملحقة.**

هي موازنات يستدعي نشوؤها حسن تسيير بعض المرافق العامة القائمة بنشاط صناعي أو تجاري، حيث توضع لهذه المرافق ميزانيات مستقلة تشتمل على إيراداتها وتلحق بموازنة الدولة، وفي هذه الحالة لا يعدو الأمر أن يكون سوى إعطاء الشخصية المالية المستقلة للمرفق العام وليس الشخصية الاعتبارية المستقلة، حيث يرجع السبب في رصد ميزانيات مستقلة إلى مثل هذه المرافق، الرغبة في تطبيق القواعد المتعلقة بالنشاط الخاص عليها، بدلا من القواعد الحكومية التي تتسم بالتعقيد والجمود.[5]

في الجزائر هذه الميزانيات نصت عليها المادة 44 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، كالآتي : *إن العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يمنحها القانون الشخصية المعنوية والتي نشاطها يهدف أساسا لإنتاج أشياء أو تقديم خدمات تتحصل من خلالها عن دفع الثمن يمكن لديها ميزانيات ملحقة .*

[1] أنظر لمادة 56 من نفس المرجع.
[2] أنظر لمادة 58 من نفس المرجع .
[3] أنظر لمادة 59 من نفس المرجع .
[4] أنظر لمادة 61 من القانون 84- 17، مرجع سبق ذكره.
[5] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سابق، ص 346.

حيث تتم إنشاء أو إلغاء الميزانيات الملحقة بموجب قوانين المالية، وكمثال على ذلك كانت ميزانية البريد والمواصلات الوحيدة في الجزائر، ألغيت بموجب المادة 58 قانون المالية لسنة 2004.[1]

### 3.3 الميزانيات المستقلة.

وهي الميزانيات الخاصة بالمرافق العامة التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، إذ من المعروف أن الاستقلال في الشخصية المعنوية يتبع بالاستقلال في الميزانية، مما يعني في نهاية المطاف أن يكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن موازنة الدولة، دون الحاجة إلى نص صريح على ذلك.[2]

وفي فرنسا تشكل الميزانيات المستقلة استثناء من مبدأ وحدة الموازنة، يترتب عليه سقوط الاعتبارين الأساسيين الذي يرتكز عليهما المبدأ سالف الذكر ( السياسي والمالي )، فمن حيث الاعتبار المالي تتساوى الميزانية المستقلة مع الميزانية الملحقة في هذا الشأن، أما بالنسبة إلى سقوط الاعتبار السياسي فيرجع إلى أن الميزانية المستقلة على عكس الميزانية الملحقة، لا يتم أخذ موافقة البرلمان عليها بل يختص مجلس إدارة المرفق باعتمادها، [3] وعند استقلال المرفق العام بميزانية مستقلة هذا لا يعني انه يسعى بمفرده لتحقيق توازن ميزانيته أو احتكار موارده، حيث عندما تكون نتيجة النشاط الذي يقوم به عجزا فإن الدولة تبادر بمنحه إعانة من موازنة الدولة، يكون حكمها حكم الإعانة الممنوحة للقطاع الخاص، وفي حالة ما إذا استطاع أن يحقق فائضا فعندئذ ينبغي ترحيله إلى الموازنة العامة إتباعا لتوجيهات السياسة المالية والاقتصادية في الدولة، [4]ونجد في الجزائر عدة أشكال للميزانيات المستقلة.

#### 1.3.3 ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

يطلق هذا التصنيف على المؤسسات الوطنية للتعليم العالي، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تدار هذه المؤسسات عن طريق مجلس إدارة يتكون من ممثلي الدولة وممثلين منتخبين عن الأسرة الجامعية وممثلي القطاعات الأساسية المستعملة، وتملك المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني لتحقيق مهامها وسائل تضعها الدولة تحت تصرفها في شكل اعتمادات التسيير والتجهيز، كما يمكن لها أن تحوز على موارد في شكل هبات ووصايا وأموال مخصصة وإعانات مختلفة وأموال عمومية وخاصة ومشاركة المستعملين في تمويل التكوين المتواصل وكذا مداخيل منتوج الأسهم، على اعتبار انه يمكن لهذه المؤسسات إنشاء مؤسسات أو مؤسسات فرعية والحصول على أسهم في مؤسسات أخرى، [5]كما يمكن لهذه

---

[1] دنيدني يحي، **المالية العمومية**، مرجع سابق، ص 65.

[2] شافعي محمد زكي، **التنمية الاقتصادية**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1968، ص 205

[3] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سابق، ص 346 .

[4] طاهر الجنابي، **علم المالية العامة والتشريع المالي**، مرجع سابق ص 112 .

[5] أنظر المواد 31، 32، 33، 34، 35، 37، القانون رقم 99-05 المؤرخ في 1999/04/04، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 24 لسنة 1999.

المؤسسات تقديم الخدمات والخبرات بمقابل مادي عن طريق إبرام عقود واتفاقيات تأخذ عدة أشكال، كالدراسات والأبحاث، المساعدة البيداغوجية، إعداد التوثيق العلمي والوسائل التربوية، تنظيم دورات التكوين المتواصل. [1]

### 2.3.3 ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

تخضع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري للقواعد المطبقة على الإدارة ولمبدأ التخصيص، حيث تتمتع هذه المؤسسات بنفس النظام المالي والحسابي المطبق على الإدارة ما لم توجد قاعدة خاصة مرتبطة باستقلالية سيرها وتسييرها، [2] ومن أمثلة هذه المؤسسات نجد المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية، فهي مؤسسات عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي موضوعة تحت وصاية والي الولاية، تسير هذه المؤسسات عن طريق مجلس إدارة، تتلقى هذه المؤسسات إعانات من ميزانية الدولة بالإضافة إلى إعانات أخرى من الجماعات المحلية وإيرادات ناتجة عن التعاقد مع الضمان الاجتماعي فيما يخص العلاج المقدم للمؤمن لهم اجتماعيا وذوي حقوقهم ومؤسسات التكوين.[3]

### 3.3.3 ميزانية المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية ذات الصناعي والتجاري.

تعرف الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من خلال خصائصها التي نص عليها التشريع، فنجدها تكتسب هذا الطابع بمجرد قدرتها بتمكنها من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق بيع إنتاج تجاري ينجز طبقا لتعريفة معدة مسبقا ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقيدات التي تعود على عاتق الهيئة والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين، حيث تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة، في نفس الوقت تعد تاجرا في علاقتها مع الغير، بحيث تخضع لقواعد القانون التجاري، ويكون لها في حياتها ذمة متميزة وميزانية خاصة طبقا للأحكام القانونية والتنظيمية المطبقة في هذا المجال، حيث تتميز هذه المؤسسات عن غيرها بما يلي: [4]

– يحدد طابعها الصناعي والتجاري و قواعد تنظيمها وسيرها، بموجب عقد الإنشاء والقوانين الأساسية المتخذة وفق الشكل التنظيمي.

– تتحول الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري إلى مؤسسة عمومية اقتصادية، إذا أمكن أن يتبع

[1] أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذ 11-397 المؤرخ في 2011/11/24، الذي يحدد القواعد الخاصة بتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 66 لسنة 2011.

[2] المادة 43 من القانون 88-01 المؤرخ في 1988/01/12، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 02 لسنة 1988.

[3] أنظر المواد 02، 06، 14، 29 من المرسوم التنفيذي 07-140 المؤرخ في 2007/05/19، المتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 33 لسنة 2007 .

[4] أنظر المواد 44، 45، 46، 47 من القانون 88-01، مرجع سبق ذكره .

هدفها وتسير عملها آليات السوق.

**المطلب الثالث: مبدأ شمولية الموازنة (عمومية الموازنة).**

بالنظر لخصوصية النشاط الحكومي وما يتطلبه من شفافية في حسابات الموازنة العامة، تطلب ذلك وجود قاعدة مهمة من قواعد الموازنة العامة متمثلة في الشمولية.

**1. تقديم قاعدة الشمولية (العمومية).**

تقتضي قاعدة شمول الموازنة العامة بأن يذكر جميع إيرادات الدولة أيا كان مصدرها وجميع نفقاتها مهما كانت أنواعها، بحيث لا يسمح بخصم نفقات وزارة أو مصلحة من إيراداتها، بعبارة أخرى، هذه القاعدة تهدف إلى أن تكون موازنة الدولة شاملة لجميع نفقاتها ولجميع إيراداتها، فلا يجوز إجراء مقاصة بين النفقات والايرادات لأية وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة،[1] فإذا كان مبدأ وحدة الموازنة يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لموازنة الدولة ويمثل الإطار الخارجي للدولة، فإن مبدأ العمومية يهدف الى ملأ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة ولكل تقدير بإيراد دون إجراء مقاصة بين التقديرين، أي أن مبدأ عمومية الموازنة يمثل المضمون الداخلي لمبدأ وحدة الموازنة.[2] وإذا كانت قاعدة عمومية الميزانية العامة قد هدفت إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على نشاط الحكومة المالي من خلال إجازة إيرادات ونفقات المرافق الحكومية، فهذا يقتضي وجود قاعدتين الى جانبها وهما:[3]

**1.1 قاعدة عدم تخصيص الإيرادات:** وهذا يعني أن لا يخصص مصدر إيراد معين من قنوات الإيرادات إلى وجه معين من أوجه الإنفاق، وإنما ينبغي أن يدرج الاثنان معا (الإيراد والنفقة) في الحسابات الخاصة بها ضمن الموازنة العامة طبقا لقاعدة شمول الموازنة العامة.

**1.2 قاعدة تخصيص الاعتمادات:** وتعني أن تصديق المجالس النيابية على النفقات العامة الواردة في الموازنة لا يجوز أن يكون إجماليا، إنما يجب أن يخصص مبلغ معين لكل نوع من أنواع الإنفاق، مما يتيح لهذه المجالس ممارسة دورها في الرقابة على الإنفاق بتفصيلاته، بحيث تقيد هذه الأخيرة السلطة التنفيذية على الإنفاق في حدود المبالغ التي صادقت عليها السلطة التشريعية دون تجاوزها، فتقوم المجالس النيابية بالموافقة على عدة أقسام للنفقات العامة بالنسبة لكل مرفق عام، ثم تنقسم بدورها هذه إلى عدة أقسام أخرى.

**1.مبررات مبدأ شمولية الموازنة العامة.**

يرتكز مبدأ شمولية الموازنة العامة على عدة مبررات شانه في ذلك شأن باقي مبادئ الموازنة العامة، حيث يمكن القول أن مبرراته تعود لاعتبارين أساسيين.

---

[1] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 49.
[2] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 348 .
[3] طاهر الجنابي، **علم المالية العامة والتشريع المالي**، مرجع سبق ذكره، ص 115 .

**1.2 الاعتبار السياسي.**

يظهر الاعتبار السياسي في تبرير مبدأ شمولية الموازنة العامة في إتاحة الفرصة للسلطة التشريعية لمراقبة سير الإدارة الحكومية فيما يتعلق بسير نفقاتها اللازمة لتسييرها، ذلك أن إتباع طريقة الناتج الصافي يحجب عن السلطة التشريعية كل ما يتعلق بتفاصيل نفقات المرافق العامة ولا يظهر سوى رصيد هذا المرفق دائنا كان هذا الرصيد أم مدينا،[1] فهذا المبدأ يتيح للبرلمان أن يكون على وضوح من أمره عند التصويت على الموازنة العامة، لذلك هناك الكثير من مفكري العلوم المالية الذين يعتبرون مبدأ شمول الميزانية العامة من الشروط الأساسية لتسهيل عملية الرقابة من طرف السلطة التشريعية.[2]

**2.2 الاعتبار المالي.**

يتمثل في محاولة الحد من الإسراف في النفقات العامة، حيث أن قاعدة صافي القيمة تؤدي في بعض الأحيان خاصة إذا تجاوزت إيرادات الوزارة أو المصلحة الحكومية نفقاتها إلى المبالغة في النفقات، حيث لا يظهر في الموازنة إلا الإيرادات الصافية دون أن تكون هنالك رقابة من قبل السلطة المختصة في الدولة على نفقات تلك المصلحة أو الوزارة.[3]

**3. تضارب الرؤى حول مبررات التقيد بقاعدة شمول الموازنة العامة.**

بالرغم مما يحققه مبدأ شمولية الموازنة العامة من مزايا إلا أنه تعرض لنقد مرير من جانب بعض فقهاء المالية العامة، في المقابل كان رأي البعض منهم مدعما لفكرة التقيد بهذا المبدأ لما له من مزايا، حيث يرى بعض المختصين في المالية العامة أن التقيد بمبدأ شمولية الموازنة العامة من شأنه إضعاف الحافز لدى القائمين بإدارة المرفق العام على ضغط نفقاتهم أو زيادة إيراداتهم بإتباع طرق الإدارة الحديثة، لا سيما وأن أي فائض يحققه المرفق العام سوف يذهب إلى موازنة الدولة ولن يوجه بمكافئة العاملين به، أو تحسين ظروف عملهم، بالإضافة إلى أن هذا المبدأ لا يشجع على استخدام الأساليب التجارية في إدارة المرفق العام، كما أن من شأنه التأثير على عمل الحكومة وكفاءاتها وجودة أدائها. [4]

كما أن التقيد بهذا المبدأ من شأنه أن يؤدي إلى تضخم الموازنة العامة التي تلتزم السلطة التشريعية بإجازتها من جراء ازدياد تفصيل تخصيص الاعتمادات، فقد تؤدي الرقابة المدققة فيها إلى سلب المرونة اللازمة لحسن إدارة المرافق العامة، لهذا أصبحت السلطة التشريعية تكتفي بالموافقة على عدة أقسام رئيسية للنفقات العامة بالنسبة إلى كل مرفق عام، بحيث يضم هذا الأخير وجوه الإنفاق التفصيلية المتشابهة، وتلتزم الحكومة

[1] نفس المرجع، ص 347.
[2] عبد المطلب قطين، **الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 97.
[3] محمد سعيد فرهود، **مبادئ المالية العامة**، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، 1982، ص 365.
[4] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سابق، ص 348 .

بعدم تجاوز الاعتمادات المقررة لكل قسم، ويكون لها حق توزيع المبالغ المقررة بين بنوده التفصيلية دون الحاجة إلى الرجوع إلى المجالس المتقدمة في هذا الصدد، وإنما بموافقة الحكومة نفسها لإداراتها الخاصة، ولإضفاء شيء من المرونة على المعاملات المالية للدولة فقد أمر المشرعون الماليون بإمكانية إجراء تعديلات دون اللجوء إلى السلطة التشريعية، كنقل الاعتمادات من مخصص به وفرة إلى آخر به عجز، أو من مخصص جهة معينة إلى آخر، أو لإمكانية زيادة النفقات إذا زادت الإيرادات، أو تخصيص أموال للطوارئ تستخدم عند الحاجة بشروط معينة. [1]

غير أنه هناك العديد من الآراء التي كانت بمثابة الرد على الانتقادات الموجهة لمبدأ عمومية الموازنة العامة، ففيما يخص القول بأن مبدأ الشمولية من شأنه إضعاف الحافز العملي لدى القائمين على إدارة المرفق العام غير صائب إذ فيه خلط بين قاعدة العمومية وقاعدة عدم تخصيص الإيرادات، لأن مبدأ العمومية يقتصر فقط على إلزام الحكومة بسرد كافة تقديرات ونفقات الموازنة على نحو مفصل في وثيقة الميزانية دون إجراء أي مقاصة بينهما، وبالتالي فإن الأخذ بمبدأ الشمولية لا يعني في قليل أو كثير ضرورة توجيه إيرادات المرفق العام إلى وجه أو آخر من وجه الإنفاق .

أما القول بأن التقيد بمبدأ الشمولية لا يشجع على استعمال الأساليب التجارية في إدارة المرفق العام، فهو ليس على درجة كبيرة من الأهمية على فرض صحته، وذلك أنه في الآونة الأخيرة جرت العادة على تسجيل نفقات وإيرادات معظم المرافق ذات الأنشطة التجارية في ميزانيات خاصة تلحق بالموازنة العامة للدولة.

**4. استثناءات قاعدة شمول الموازنة العامة .**

بالنظر لتقارب المعنى بين مفهوم قاعدة وحدة الموازنة وشمولية الموازنة يتفق معظم مفكري علم المالية العامة على أن الاستثناءات الخاصة بقاعدة الشمولية هي نفسها تلك الخاصة بقاعدة وحدة الموازنة وهي: الميزانيات الملحقة، الحسابات الخاصة للخزينة، الميزانيات المستقلة.

كما أن قاعدة شمولية الموازنة العامة تشترك مع قاعدة سنوية الميزانية فيما يخص استثناء تعديل الاعتمادات.

**المطلب الرابع: قاعدة توازن الموازنة العامة للدولة.**

يعتبر التوازن بين إيرادات ونفقات الموازنة العامة الهدف المنشود لجميع الدول، خاصة في الآونة الأخيرة بعد اتساع نشاط الدولة وتدخلاتها عبر مختلف المجالات.

[1] نواف محمد عباس الرماحي، **المحاسبة الحكومية**، دار الصفات للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 166.

## 1.تقديم قاعدة توازن الموازنة العامة .

يتفق معظم مفكري علم المالية على أن مبدأ توازن الموازنة العامة أصبح له مفهومان، مفهوم تقليدي ومفهوم حديث.

### 1.1 المفهوم التقليدي لمبدأ توازن الموازنة.

ترتكز هذه القاعدة على مبدأ أساسي وهو أن تغطي الإيرادات العامة العادية (الضرائب، الرسوم، دخل الدولة) النفقات العامة العادية (الأجور، نفقات التشغيل والصيانة)، وبناء عليه لا تقر هذه القاعدة عجز الموازنة العامة (زيادة النفقات عن الإيرادات العامة) أو فائض الموازنة (زيادة الإيرادات العامة عن النفقات)، ومن ثم يعني التوازن وجود موازنة عامة للدولة بدون عجز أو فائض، أي أن هناك تساوي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة.[1] والسبب الذي جعل مبدأ التوازن ذو أهمية في الفكر المالي التقليدي كونه مؤشر على حسن استخدام المال العام وضمان لاستمرارية الثقة في مالية الدولة والمحافظة على الاستقرار المالي والاقتصادي والسياسي للدولة. [2]

ولعل السؤال الهام الذي يفرض نفسه في هذا المقام، هو عن مدى إمكانية تطبيق هذه القاعدة في الوقت الراهن، حيث تغيرت وظيفة الدولة التقليدية لتصبح دولة مسئولة عن رفاهية أفراد المجتمع وما يترتب على ذلك التغير من زيادة في الإنفاق العام، بالإضافة إلى ذلك ظاهرة التضخم وشح الموارد المالية،كل هذه الاعتبارات تقف حجر عثرة أمام تطبيق هذه القاعدة في العصر الحديث، حيث ما يلاحظ اليوم أن معظم دول العالم تعاني من عجز الموازنة العامة بنسب متفاوت، وهذا ما يؤكد صعوبة تطبيق قاعدة توازن الموازنة.[3]

### 2.1 المفهوم الحديث لمبدأ توازن الموازنة.

في ظل اتساع نطاق الدولة وازدياد درجات تدخلها في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ظهرت المالية الحديثة وأصبحت الموازنة أداة من أدوات السياسة المالية التي تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث يمكن زيادة النفقات العامة أو الحد منها ورفع أسعار الضرائب أو تخفيضها وعقد القروض وسدادها تبعا لأوضاعها العامة، ونتيجة لذلك فقدت قاعدة توازن الموازنة صفتها وأصبحت الموازنة العامة تنظم بفائض أو عجز، وأحيانا بتوازن وفقا لما يحققه توازن الاقتصاد القومي ككل.[4]

## 2. مبررات مبدأ توازن الموازنة العامة.

[1] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، 1988، ص 61.

[2] طارق الحاج، **المالية العامة** ، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 169.

[3] طلق عوض السواط، طلعت عبد الوهاب سندي، طلال مسلط الشريف، **الإدارة العامة، المفاهيم، الوظائف، الأنشطة**، مرجع سابق ص 200، ص 201 .

[4] محمد طاقة، هدى العزاوي، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سابق، ص 182 .

يبرر الفكر المالي التقليدي وجهة نظره بالنسبة لقاعدة التوازن بأنه إذا لم تتوازن الموازنة العامة فإنها إما أن تحقق عجزا تغطيه الدولة عن طرق الاقتراض أو الإصدار النقدي، وإما تحقق فائضا حيث يكون مجموع الإيرادات أكبر من مجموع النفقات بالموازنة العامة، وفكلاهما يدينه الفكر المالي التقليدي.[1] باعتبار أن توازن الموازنة العامة يؤخذ به كمؤشر على حسن إدارة الأموال العامة بطريقة واضحة، كما يمثل قيد على توسع الدولة في نشاطها وعلى زيادة العبء على الأفراد وضمان لاستمرار التوازن والثقة في مالية الدولة والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والمالي، كما يعبر هذا المبدأ عن الفكر الاقتصادي التقليدي الذي وافق النظام الاقتصادي الحر، الذي يطالب الدولة بعدم التدخل في الشؤون الاقتصادية والاكتفاء بقيامها بالوظائف التقليدية الأساسية. [2]

**3. استثناءات مبدأ توازن الموازنة.**

حرصت معظم دول العالم على الالتزام بتطبيق قاعدة توازن الموازنة العامة طيلة القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين الميلادي، إلا أنها توقفت عن ذلك على إثر الأزمة الاقتصادية الكبرى (الكساد الكبير الذي كان خلال الأعوام من 1929 حتى عام 1932) والحرب العالمية الثانية، نتيجة لتطور مفهوم دور الدولة في الاقتصاد الوطني وللفكر المالي الحديث، الذي سمح بالخروج على قاعدة التوازن وبعدم الالتزام بها إذا كان الهدف هو علاج مشكلات الاقتصاد الوطني، كعلاج حالة الكساد والبطالة وأصبح ينظر إلى موضوع التوازن الدوري (التوازن خلال عدة سنوات) وتوازن الاقتصاد العام بدلا من التوازن السنوي للموازنة العامة. [3]

لذلك يمكن القول أن استثناءات قاعدة توازن الموازنة العامة تتمثل في الميزانية الدورية ونظرية العجز المتراكم .

**1.3 الموازنة الدورية.**

ظهرت هذه الميزانية نتيجة للمبدأ الاقتصادي القائل بأن هناك أزمات اقتصادية عامة تحدث بصورة دورية (في أوقات تتراوح بين 7 و 11 سنة)، فتحدث مرحلة ازدهار وتعقبها مرحلة أزمة اقتصادية (كساد)، ثم مرحلة ازدهار. ولمواجهة هذه الأحوال وحيث أن بإمكان الدولة استخدام الوسائل المالية للتأثير في الاقتصاد، فقد فكر علماء المالية العامة بأن تضع الدولة موازنتها بصورة دورية، آخذة بعين الاعتبار الأزمات الاقتصادية المؤقتة، فهذه الأخيرة لا تنظر إلى كل موازنة سنوية على حدة، بالاستقلال عن الموازنات الخاصة بالسنوات الأخرى، بل أنها تنظر إلى كل موازنة سنوية من خلال علاقاتها بالموازنات

[1] محمد شاكر عصفور، **أسس المالية العامة**، مرجع سابق، ص 62

[2] خالد شحاتة الخطيب، احمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سابق، ص 285 .

[3] محمد شاكر عصفور، **أسس المالية العامة**، مرجع سابق، ص 63

الأخرى التي سبقتها والتي ستلحق بها، والغاية من ذلك التقليل من خطر الأزمات الدورية والمحافظة على التوازن الاقتصادي .

ولم تطبق الموازنات الدورية على نطاق واسع في دول العالم وإنما طبقتها بعض الدول، كالسويد سنة 1937 م، بلجيكا سنة 1939 م وسويسرا سنة 1941، وكانت موازنات هذه الدول الدورية شبيهة بالموازنات الاستثنائية التي تتميز عن الموازنات العادية بأنها لا تتبع قاعدة سنوية المموازنة. [1]

**2.3 نظرية العجز المتراكم (المنظم).**

تستند فكرة نظرية العجز المتراكم على السماح بوجود عجز في الموازنة العامة في حدود معينة، وذلك لأجل علاج مشكلات الاقتصاد الوطني، لا سيما مشكلات الكساد والبطالة، [2] أو ما يسمى بالسياسة التعويضية المتمثلة في أنه عند إعداد الإنفاق الحكومي والسياسات الضريبية يتعين الاهتمام أساسا بالموقف الاقتصادي والاتجاهات الموجودة، لهذا يستخدم تياري النفقات والإيرادات العامة للتأثير على النشاط الاقتصادي بقصد تحقيق مستوى مرتفع من الدخل والعمالة، فليس الهدف الأول للأدوات المالية تغطية النفقات العامة، إنما التأثير على مجموع تيارات الإنفاق بهدف الوصول إلى توازن اقتصادي كلي،[3] لذلك فإن البطالة في الحقيقة هي العجز الحقيقي الذي يتعرض له الاقتصاد وليس العجز بمفهومه المحاسبي كما يقول أصحاب المفهوم التقليدي، فتخفيض هذا العجز يستلزم زيادة حجم الاستثمارات لتنشيط الحالة الاقتصادية وذلك عن طريق زيادة الطلب الكلي بمنح إعانات للمتعطلين وزيادة الاستثمارات اللازمة لمواجهة الزيادة في الطلب، كما يتعين عليها تخفيض الاقتطاعات (تخفيض سعر الضريبة أو عدم فرض ضرائب جديدة)، حتى تزيد الموارد المالية في أيدي الأفراد وتقلل الأعباء الملقاة على عاتق المشروعات الخاصة، هذه الإجراءات بشقيها، أي زيادة الطلب الكلي وتخفيض الاقتطاعات العامة يؤدي إلى حدوث عجز في الموازنة ولكنه عجز مقصود أو منظم لأنه سيؤدي بعد فترة إلى عودة التوازن الاقتصادي وبالتالي التوازن المالي. [4]

تجدر الإشارة إلى أن مبدأ التوازن لم يختف كلية نتيجة لهجوم الفكر الكينزي عليه، بل لا يزال هذا المبدأ مؤشرا وهدفا ضمنيا للعديد من الدول، فهو الأمل الذي تسعى إليه مختلف الحكومات لتحقيقه، ولكن ليس على حساب التوازن الاقتصادي، فماذا يمنع أن يتحقق التوازن الاقتصادي إلى جانب التوازن المالي في آن واحد، لعل ذلك يرجع إلى أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية، إضافة لأسباب أخرى

[1] نفس المرجع ص 64 ص 65.
[2] نفس المرجع ص 65.
[3] باهر محمد غتلم، سامي السيد، **اقتصاديات المالية العامة**، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1998، ص 614.
[4] سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 354.

مستمدة من الواقع العملي، الأمر الذي يتطلب من الدولة أن تتبنى مفهوما مرنا للموازنة العامة وضرورة تبويبها بطريقة تمكن من التعرف وقياس آثار النشاط الحكومي في الاقتصاد القومي، هذا إلى جانب تحسن وتقدم أساليب التنبؤ والتحكم في البرامج التي تضعها الدولة بطريقة تحقق الاستقرار وتمنع التحرك السريع نحو التضخم والانكماش. [1]

من جهة أخرى فإن محاولة الفقه المالي الحديث الإبقاء على هذه القاعدة ليس له ضرورة ملحة، على اعتبار أنه لم يعد لها وجود، فما الفائدة من القول بضرورة تحقيق التوازن العام وليس المحاسبي؟، لذلك يجب أن تتوفر الجرأة للقول بأن قاعدة التوازن انتهت ولم يعد لها وجود في الوقت الحاضر سواء على المستوى الحسابي أو العام، إنما ينبغي أن تنظم العلاقة بين نفقات الدولة وإيراداتها حسب حالة البلاد من جميع النواحي. [2]

**المبحث الرابع: تحضير وإقرار قانون المالية والموازنة العامة.**

تعتبر عملية إعداد الموازنة العامة لأي دولة مهما كانت درجة تقدمها أو تخلفها، بأنها عملية تتطلب درجة عالية من الدقة ومن التقنية والتخطيط، بالنظر لتعدد الدوائر والهيئات الحكومية والمبالغ الضخمة التي يتطلب توفيرها قصد سير هذه المصالح والبرامج الحكومية الأخرى.

لذلك ومن خلال هذا المبحث، سنحاول إلقاء الضوء على طريقة إعداد وإقرار الموازنة العامة في الجزائر، بداية بالسلطة المكلفة بإعداد مشروع قانون المالية والميزانية، بالإضافة إلى تبيان الإجراءات المعمول بها في تحضير الموازنة العامة حتى تصبح جزءا من قانون المالية قابل للتنفيذ والمتابعة.

**المطلب الأول: السلطة المكلفة بإعداد قانون المالية والموازنة.**

اختلفت وتنوعت تجارب دول العالم من ناحية السلطة التي توكل لها مهمة إعداد الموازنة العامة للدولة، وتتلخص في أنها مهمة خاصة بالسلطة التشريعية لوحدها، أو خاصة بالسلطة التنفيذية كما ينص التشريع المالي في الجزائر، أو أن تكون مشتركة بين السلطتين.

**أولا: نماذج السلطات المكلفة بإعداد قانون المالية والموازنة العامة.**

تختلف أساليب إعداد مشاريع قوانين المالية والميزانية باختلاف المدارس المالية التي تتبعها كل دولة، حيث تختلف بين من يجعل من هذه المهمة اختصاص حصري للسلطة التشريعية وبين من يجعلها من اختصاص السلطة التنفيذية، أو اختصاص مشترك بين السلطتين.

**1. إعداد مشروع قانون المالية والموازنة من طرف السلطة التشريعية.**

[1] خالد شحاتة الخطيب، احمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 288 .

[2] احمد خلف حسين الدخيل، **المالية العامة من منظور قانوني**، مطبعة جامعة تكريت، العراق، الطبعة الأولى، 2013 ص210

عهدت بعض الدول إلى السلطة التشريعية مهمة إعداد الموازنة العامة، حيث تتولى هذه المهمة لجنة خاصة من أعضاء السلطة التشريعية تعرضها على بقية الأعضاء للموافقة عليها، وبذلك فإن السلطة التشريعية تتولى إعداد الموازنة ثم اعتمادها. ولم يحقق هذا الأسلوب قدرا كبيرا من النجاح إذ وجهت له العديد من الانتقادات أهمها ما يلي: [1]

– عدم توفر الخبرة الكافية والقدرة لدى أعضاء السلطة التشريعية في التعرف على متطلبات كافة الوزارات والمصالح الحكومية التابعة للسلطة التنفيذية، على اعتبار أن عملية تقدير الإيرادات والنفقات العامة عملا فنيا يتطلب إمكانات وخبرات إدارية ضخمة.

– التخوف من طغيان مصالح أعضاء السلطة التشريعية (الانتخابية) على المصلحة العامة، إذ من المحتمل أن يتنافس أعضاء السلطة التشريعية فيما بينهم على رصد الأموال في الميزانية العامة للمناطق التي يمثلونها، لغرض إرضاء الناخبين في تلك المناطق وهذا من شأنه أن يؤدي إلى سوء توزيع الأموال العامة بين المناطق وبالتالي الأضرار بالمصلحة العامة.

**2. لجنة مشتركة بين السلطة التشريعية والتنفيذية.**

يتم تحضير الميزانية العامة بموجب هذا الأسلوب بواسطة لجنة مشتركة تتشكل من ممثلين عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيجتمع أعضاء هذه اللجنة ويتدارسون متطلبات وحاجات كافة الوزارات والأجهزة الحكومية وعلى ضوء ذلك يتم تقدير النفقات والإيرادات العامة، حيث لم يحقق هذا الأسلوب بدوره نجاحا بسبب الخلافات التي تصدر بين أعضاء اللجنة من السلطتين.[2]

**3. إعداد الموازنة العامة من طرف السلطة التنفيذية.**

تقوم السلطة التنفيذية بموجب هذا الأسلوب بمهمة تحضير مشروع الموازنة العامة ثم تعرضه على السلطة التشريعية للموافقة ( الاعتماد )، لتقوم السلطة التنفيذية تنفيذ ما جاء فيها. ويعتبر هذا الأسلوب من أكثر الأساليب تطبيقا في معظم دول العالم، حيث تتولى السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية والاقتصاد الوطني ( إدارة الموازنة العامة ) والوزارات والمصالح الحكومية الأخرى مهمة تحضير الموازنة العامة للدولة، لذلك يعتبر هذا الأسلوب من أفضل الأساليب نظرا للاعتبارات الآتية: [3]

– أن الموازنة العامة ما هي إلا تعبير عما ستقوم به الحكومة من أعمال، إذ أنها خطة مالية أو برنامج عمل الحكومة للسنة المقبلة، ولهذا فإنه من الطبيعي أن يناط بالسلطة التنفيذية أمر إعداد مشروع الموازنة اللازمة لتحقيق أهدافها، فلو ترك أمر تحضير الموازنة للسلطة التشريعية وأمر تنفيذها للسلطة التنفيذية فإن هذه

[1] محمد شاكر عصفور، **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 76 .
[2] نفس المرجع، ص 77.
[3] محمد شاكر عصفور، **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 77– ص78 – ص79.

الأخيرة ستعتبر نفسها غير مسئولة عن أية أخطاء قد ترتكبها السلطة التشريعية في تقدير الإيرادات والنفقات، كما يمكنها أن لا تكون متحمسة كثيرا إلى تنفيذ تلك الموازنة، أما في حالة العكس فإنها تحرص كل الحرص لكي تأتي تقديراتها صحيحة ولكي تأتي نتائج التنفيذ مطابقة للخطة التي وضعتها.

– أن السلطة التنفيذية لا تخضع لتيارات المصالح الخاصة التي تسود بين أعضاء السلطة التشريعية ( مجلس النواب مثلا )، ففي حين يعتبر النائب نفسه ممثلا لمنطقة انتخابية معينة فإن الوزير يعتبر نفسه ممثلا للبلاد كلها ولهذا يعتبر أوسع أفقا من النائب، فهو ينظر إلى المصلحة العامة بشكل أوسع مما ينظر إليها النائب، على اعتبار أن الوزير يعين في منصبه بواسطة رئيس السلطة التنفيذية، لهذا يكون أقل خضوعا لضغوط الناخبين.

– أن السلطة التنفيذية أكثر من البرلمان قدرة وعلما بتحديد ما تحتاجه المصالح الحكومية من نفقات وما تدره من إيرادات، إلى جانب قدراتها وإمكاناتها لتحديد الحاجات العامة والاختيار بين البدائل المتاحة لتحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي المتوازنين، كما أنها أكثر قدرة على اختيار مصادر الإيرادات العامة التي تحقق عدالة توزيع الأعباء العامة بين مختلف القطاعات والأفراد.[1]

**ثانيا: السلطة المكلفة بتحضير الموازنة العامة في الجزائر.**

إثر صدور القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، صدر أيضا مرسوم تنفيذي مؤرخ في 17 نوفمبر 1984 يجعل من وزير المالية صاحب سلطة تفوق سلطات الوزراء الآخرين، ففي مجال تحضير مشروع قانون المالية يتحمل وزير المالية مسؤولية هذه المهمة مستعينا في ذلك بنائب الوزير المكلف بالميزانية، غير أنه في سنة 1995 صدر المرسوم 95-54 المؤرخ في 1995/02/15، حيث أصبح لرئاسة الحكومة السلطة الواسعة في تحضير مشاريع قوانين المالية مما حد من صلاحية وزير المالية، فهذا الأخير بقي دائما صاحب مشروع قانون المالية إلا أنه لا يتمتع بنفس الصلاحيات التي خولها إياه المرسوم المؤرخ في 07 جويلية 1984، بحيث وجب عليه تقديم تقارير عن نشاطاته لرئيس الحكومة ومجلس الحكومة ومجلس الوزراء. [2]

وتقوم مصالح وزارة المالية متمثلة في المديرية العامة للميزانية بإعداد مشروع قانون المالية، حيث تشغل هذه الأخيرة مكانة هامة في مسار إعداد موازنة الدولة، حيث تتكفل بتنظيمها و إعداد الوثائق الضرورية المتعلقة بها و تلعب أيضا دورا في المناقشة، فهي تتكفل أساسا بالمهام الرئيسية الآتية:

– المشاركة بالتعاون مع الهيئات و المؤسسات المعنية بإعداد سياسة الموازنة.

[1] خديجة الأعسر، **اقتصاديات المالية العامة**، دار الكتب المصرية، القاهرة، مصر،2012، ص241.

[2] دنديني يحي، **المالية العمومية**، مرجع سابق، ص 94.

- مباشرة كل نص تشريعي أو تنظيمي في إطار اختصاصها.
- دراسة و اقتراح كل إجراء لازم لتعديل نفقات الدولة و تحسين فعاليتها.
- إعداد مشروع الموازنة.
- ضمان تنفيذ و متابعة تنفيذ الموازنة و مراقبتها وتقييمها.
- القيام بفتح و تحويل و إلغاء وإعادة نشر المناصب المالية للمؤسسات و الإدارات العمومية.
- المشاركة في حدود ما يخصها، في دراسة و تحضير تنفيذ المعاهدات و الاتفاقيات الدولية التي يكون لها تأثير مالي على ميزانية الدولة.
- متابعة إصلاح الموازنة و تنفيذه.

**المطلب الثاني: أساليب تقدير الموازنة العامة.**

تختلف الطرق والأساليب المتبعة في تقدير كل من النفقات والإيرادات العامة الواردة في الموازنة، وإن كان الهدف الذي تسعى إليه السلطة التنفيذية المختصة بإعداد وتحضير الموازنة هو أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع بقدر الإمكان، حتى يمكنها تنفيذ السياسة المالية المقررة للدولة دون حدوث أي اضطرابات متعلقة بزيادة النفقات ونقص الإيرادات عما هو متوقع.

**أولا: القواعد العامة في تقدير الإيرادات والنفقات.**

يخضع تقدير الإيرادات المتوقع تحصيلها خلال العام المقبل وكذا النفقات المقدر صرفها إلى قواعد عامة يجب مراعاتها حتى يضمن أن تكون هذه التقديرات أقرب ما تكون للحقيقة، حيث تأتي في مقدمة هذه القواعد الأسس الآتية:

**1. اتخاذ أرقام الحساب الختامي الأخير أساسا للتقدير.**

فأرقام النفقات التي صرفت فعلا والإيرادات التي حصلت فعلا تعتبر حقائق يجب الاعتماد عليها، على أن تكون هذه الأرقام هي أرقام الحساب الختامي الأخير فكلما قربت السنة التي نقدر لها من وقائع السنة الأخيرة كلما قلت فرصة الخطأ في التقدير.

**2. اقتراب وقت التقدير من بداية التنفيذ.**

لا يصح أن تنقضي فترة طويلة بين تقدير الإيرادات والنفقات وبين بداية السنة المالية، حتى تكون التقديرات مبنية على الظروف القائمة وقت التنفيذ.

**3. الابتعاد عن التفاؤل.**

إذ أن التفاؤل يدفع بالقائمين على التقدير إلى المغالاة في تقدير الإيرادات وتقليل المبالغ المخصصة للنفقات، فتأتي الميزانية العامة بشكل صوري لا تلبث أن تنهار بمجرد وضعها حيز التنفيذ.

**ثانيا: القواعد الخاصة في تقدير الإيرادات والنفقات.**

يخضع تقدير الإيرادات والنفقات إلى قواعد خاصة تختلف باختلاف المنهج المالي المتبع من طرف الدولة .

**1. طرق تقدير النفقات.**

لا يثير تقدير النفقات العامة مشاكل كبيرة، إذ أن كل مرفق يحدد حاجياته المستقبلية على أساس حجم نفقاته السابقة مضافا إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالاستثمارات أو الإنشاءات خلال السنة المقبلة، حيث يتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالإعتمادات باستخدام عدة طرق .

**1.1 الاعتمادات التحديدية والاعتمادات التقديرية.**

ويقصد بالاعتمادات التحديدية « Les Crédits limitatifs » تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى الذي تستطيع السلطة التنفيذية إنفاقه دون الرجوع إلى السلطة التنفيذية، فهذه الطريقة تعد هي الأساس في اعتمادات النفقات وتطبق بالنسبة للمرافق القائمة بالفعل والتي يكون لها خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية، مما يعني عدم تجاوزها للإعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات. [1]أما الاعتمادات التقديرية، « Les Crédits Evaluatifs » فيقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم تعرف نفقاتها على وجه التحديد، حيث يجوز للحكومة ان تتجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع الى السلطة التشريعية، على أن يتم عرض الأمر عليها فيما بعد للحصول على موافقتها، اي أن موافقة السلطة التشريعية تعتبر موافقة شكلية، مثل ما هو عليه الحال في فرنسا حيث يتم تقدير بعض النفقات العامة على وجه التقريب كالمرافق العامة الجديدة ومبالغ المعاشات التقاعد.[2]

**2.1 تقدير إعتمادات البرامج .**

تستعمل هذه الطريقة لتقدير النفقات التي يتطلب تنفيذها مدة طويلة، حيث يتم تنفيذ هذه البرامج بطريقتي، إما عن طريق أن يتم تحديد المبلغ بطريقة تقديرية ويتم إدراجه في ميزانية السنة الأولى، على أن يتم إدراج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات وتسمى هذه الطريقة بطريقة إعتمادات الارتباط، أما الطريقة الثانية فهي تتلخص في أن يتم إعداد قانون خاص مستقل عن الموازنة يسمى بقانون البرنامج توافق عليه السلطة التشريعية، وبموجب هذا القانون يوضع برنامج مالي يتم تنفيذه عبر عدة سنوات ويوافق على الإعتمادات اللازمة له، حيث يقسم هذا القانون ذاته البرنامج

[1] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص368.
[2] خالد شحاتة الخطيب، **أحمد زهير شامية**، أسس المالية العامة ، مرجع سبق ذكره، ص 303 .

على عدة سنوات ويقرر لكل جزء منها الاعتمادات الخاصة بها وتسمى هذه الطريقة بطريقة اعتمادات البرامج. [1]

**2. طرق تقدير الإيرادات .**

يثير تقدير الإيرادات العامة كثيرا "من الصعوبات الفنية، إذ يمكننا التمييز بين عدد من طرق التقدير التي ترمي كل طريقة منها إلى الدقة والاقتراب من الواقع قدر الإمكان، مع تقليل الاختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المتحققة فعلا، حتى لا يكون هناك أي اختلال أو ارتباك في المركز المالي للدولة، ومن ثم فإننا يمكن أن نميز ثلاث طرق لتقدير الإيرادات العامة وهي:

**1.2 المدخل التقليدي.**

يعتمد هذا المدخل على أن ما حدث في الماضي سوف يستمر حدوثه في المستقبل، فهي طريقة بسيطة وسهلة وموضوعية، أي لا يدخل فيها عناصر التقدير الشخصية. ويعتمد هذا المدخل على افتراض وجود اقتصاد مستقر لا يأخذ في اعتباره العوامل الدورية.[2]

**2.2 طريقة التقدير الآلي (طريقة المتوسطات).**

تتمثل هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس آلي، بحيث لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي سلطة تقديرية فيما يتعلق بتقدير الإيرادات المتوقع الحصول عليها، وتستند هذه الطريقة أساسا على قاعدة السنة قبل الأخيرة، إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس نتائج آخر ميزانية نفذت أثناء تحضير مشروع الموازنة الجديدة، وقد أضيفت إليها قاعدة جديدة تسمى بقاعدة الزيادات التي بموجبها يتم إضافة نسبة مئوية لنتائج آخر ميزانية نفذت، تحدد على أساس متوسط الزيادة التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة، وتتميز هذه الطريقة بأن تقدير النفقات والإيرادات تتم بطريقة تحفظية. [3]

ويعاب على هذه الطريقة أنها تغفل العلاقة الوثيقة بين الإيرادات العامة والأوضاع الاقتصاديةالمتغيرة والمتقبلة، مثل حالات التضخم والكساد وهو ما يؤدي إلى عدم دقة تقدير الإيرادات العامة،فالأوضاع الاقتصادية تتغير وبسرعة وما لم تتوافق السياسة المالية للدولة معها للتأثير عليها، يكون لذلك الأثر السيئ، ليس في الإيرادات العامة فقط، بل يتعدى ذلك ليشمل الوضع الاقتصادي بأكمله.

**3.2 طريقة التقدير المباشر.**

دفعت العقبات التي تثيرها الطريقة الآلية في تقدير الإيرادات العامةالخبراء الماليين إلى استخدام الطرق الحديثة في التقدير، أي الطريقة المباشرة، حيث يستعين المسؤولون عن إعداد الموازنة العامة بمقتضى

[1] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص369.
[2] محمد أحمد عبد الله مختار، **المحاسبة الحكومية ( النظرية والتطبيق )**، المكتبة الوطنية، السودان، 2018، ص12.
[3] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 369

هذه الطريقة بجميع البيانات والمعلومات التي يستطيعون الحصول عليها لتحديد الإيرادات العامة المتوقعة للعام القادم، فيستخدمون أدوات التحليل الحديثة المختلفة في الرياضيات والإحصاء لإعطاء فكرة واضحة عن الفترة السابقة والمرحلة التي يمر بها الاقتصاد والتنبؤ بطريقة أكثر دقة وموضوعية وأكثر دقة من الطريقتين السابقتين. [1]

لكن من جهة أخرى، فإن هذا الأسلوب يعطي للسلطة التنفيذية التي تعد الموازنة العامة كامل الحرية في الأرقام التي ترتئيها وأن تستند إلى أي أسلوب تختاره، على أن تكون مسؤولة عن تقديراتها أمام البرلمان، لذلك فإن هذا الأسلوب يتطلب بعدا في النظر ودقة في التقدير نظرا لاتساع مجال التلاعب، لذا فإن هذا الأسلوب يحتم أن تكون الثقة عالية بالسلطة التي تعد الميزانية وبجدارتها وأمانتها.[2]

**ثالثا : ترشيد خيارات الموازنة ( RCB ).**

إن أسلوب ترشيد خيارات الميزانية يعتمد على طريقة الحساب الاقتصادي ويتوخى تفادي التمديد الآلي للإعتمادات السابقة ويعيد بالتالي النظر في كل هذه الاعتمادات وفي كل ما ينتج عنها من انعكاسات تطبيقية، فالأسلوب الحديث يستهدف تحضير موازنة وفق أهداف مسطرة ومحددة بطريقة منهجية وهو أسلوب تجريبي وطموح يحاول أن يوجه ويدمج كل النشاطات العمومية، عكس الأساليب الكلاسيكية التي تنظم الوسائل في خدمة النفقات.[3]

وقد قررت السلطات الفرنسية سنة 1968 إدراج هذا المفهوم تحت مسمى ترشيد الخيارات الموازنة، وذلك لغرض تجميع تقنيات تحضير وإعداد الموازنة وتسييرها، حيث تتلخص خطوات في الآتي:[4]

– يتم كمرحلة أولى تصور التوجهات العامة ذات الأولوية في الإنفاق، فهي مرحلة دراسات أولية يتم من خلالها الأخذ بعين الاعتبار النشاطات السابقة المنجزة و الأهداف بعيدة المدى التي تتوخى الحكومة التوصل إليها.

– المرحلة الثانية وهي مرحلة مناقشة بين فريق التقنيين المتخصصين في شتى المجالات وفريق المسؤولين السياسيين أصحاب القرار، حيث يتم مناقشة الأهداف المسطرة ومدى نجاعتها على جميع الأصعدة والصعوبات المحتملة وسبل مواجهتها، ليترك القرار النهائي للمسؤولين السياسيين في اختيار الأهداف.

[1] محمد خالد المهايني، خالد شحاتة الخطيب، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 396 .

[2] محمد طاقة، هدى الغزاوي، مرجع سابق، ص 193، ص 194.

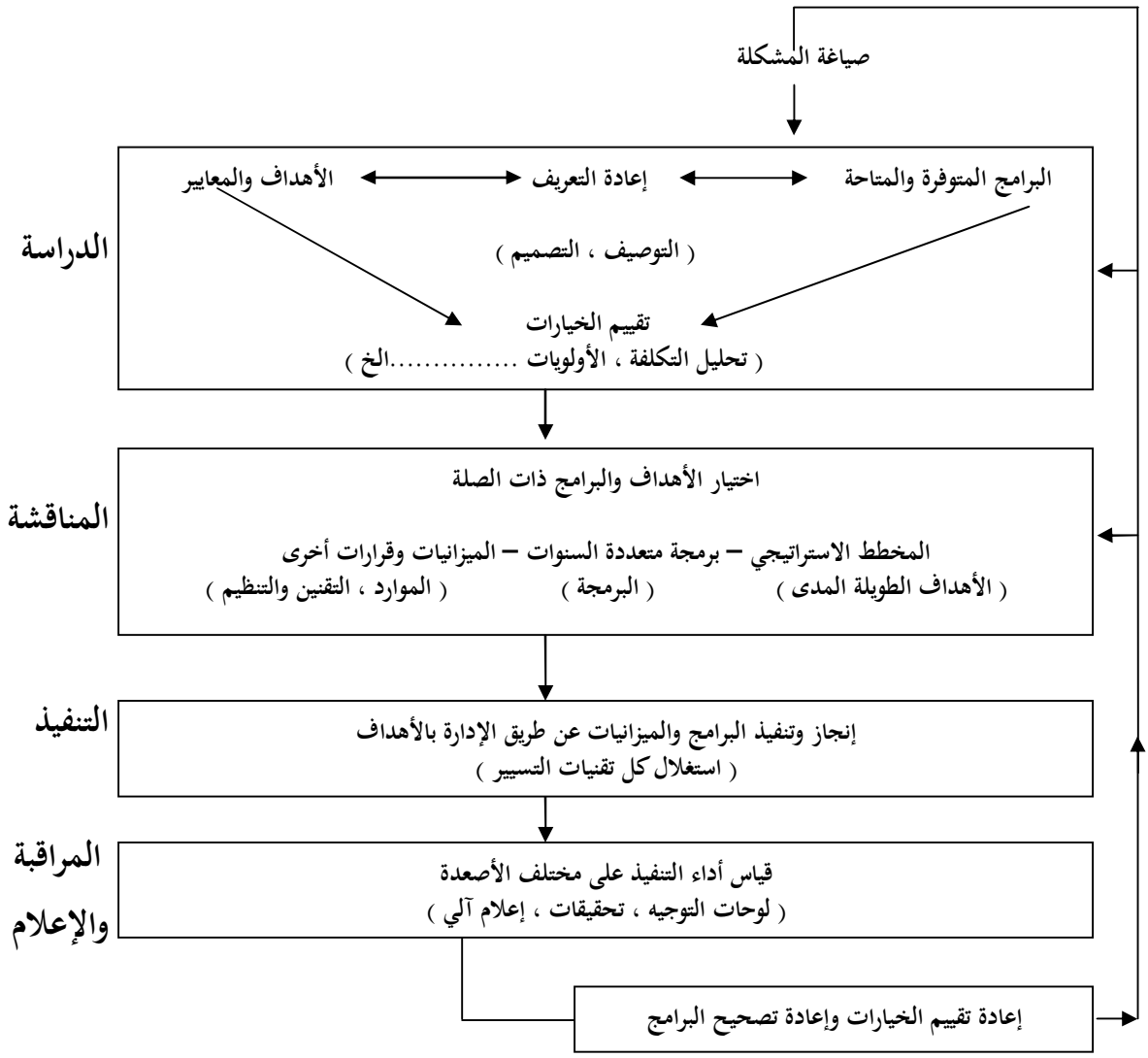
[3] دنيدني يحي، **المالية العمومية**، مرجع سابق، ص102.

[4] Jean-Marie Cotteret , Claude Emeri , **Que sais-je? LE BUDGET DE L'ETAT**, Presses Universitaires de France , 3em édition 1979 , p 30.

– تقوم الهيئات المكلفة بتنفيذ الأهداف المسطرة وكذا تخصيص الموارد المادية وتوفير القاعدة القانونية والتنظيمية لذلك.

– المرحلة الرابعة وهي مرحلة المراقبة الفعلية للنشاط المنجز، فعلى مستوى المسيرين التنفيذيين يتم مراقبة مدى اكتمال النشاطات المقررة في البرامج، أما على المستوى المركزي فيتم مقارنة مدى مطابقة نتائج التنفيذ بمدى تحقيق الأهداف العامة.

**الشكل رقم 02: ترشيد خيارات الموازنة.**




**Source** :Jean Rivoli, **Le budget de L'Etat**, Edition du Seul, 1980, paris France, p213.

**المطلب الثالث: تحضير وإقرار الموازنة العامة في الجزائر.**

يعتبر مشروع قانون المالية من بين أهم مشاريع وثائق الميزانية التي تشغل اهتمام السلطة التنفيذية سنويا وبصورة مستمرة، حيث تعتبر هذه الوثيقة الآلية الأساسية في التعبير عن السياسة المراد انتهاجها،

لذلك يتطلب الأمر تجنيد إمكانات مادية وكفاءات بشرية هامة في مختلف مجالات المحاسبة والمالية العمومية ومختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية قصد تسيير المال العام على أحسن وجه، لذلك سنحاول في هذا المطلب التعرف على المراحل التي تمر بها الموازنة العامة في الجزائر.

**أولا :الإجراءات التمهيدية لإعداد مشروع قانون المالية.**

لإعداد مشروع قانون المالية يتطلب القيام بأشغال تمهيدية، تجمع من خلالها احتياجات كل وزارة بالنسبة لنفقات التسيير وكل قطاع بالنسبة لنفقات التجهيز، تبدأ من المستويات الدنيا في المصالح والإدارات والمؤسسات العمومية ، حتى يتم التعرف على احتياجات كل دائرة وزارية.

**1. الإطار الموازني السنوي.**

لإعداد مشروع قانون المالية تقوم وزارة المالية خلال كل سنة بإصدار توجيهات إلى كافة الآمرين بالصرف لميزانية الدولة وكذا الولاة تسمى (الإطار الميزانياتي السنوي أو المذكرة التوجيهية لإعداد قانون المالية للسنة)، يهدف الى تحديد مختلف العناصر والتوجيهات العامة التي يرتكز عليها في تحديد احتياجات كل مصلحة عمومية، حيث يؤخذ بعين الاعتبار بهذه التوجيهات السياسة الموازنية المنتهجة من طرف السلطات العمومية في حدود التقديرات السنوية الإجمالية للإيرادات. [1]

فتحضيرا لقانون المالية لسنة 2018 كانت التوجيهات المقدمة بموجب الإطار الموازني السنوي تندرج في مسعى مرتبط بحتمية التغطية المالية الدائمة على المدى المتوسط 2018-2020، حيث يفترض استدامة التوترات الناجمة عن تدهور المداخيل المرتبطة بالتبادلات الخارجية، لذلك فقد تم توجيه الآمرين بالصرف عند تحديد احتياجاتهم إلى الأخذ بعين الاعتبار التدابير التي قررتها السلطات العمومية في مجال تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد والتحكم في النفقات العمومية وترشيدها، حيث توجب تخصيص الموارد المتاحة على أساس النشاطات الاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك بتبني ترتيب تسلسلي حسب أولويتها كالتالي :[2]

– النفقات غير القابلة للتقليص (نفقات المستخدمين، التعويضات، التحويلات لفائدة العائلات مشاريع الاستثمار ذات الأولوية ..... الخ).

– النفقات الخاصة بالمحافظة على مصالح الدولة والخدمة العمومية (تسيير المصالح والهيئات الإدارية، إعادة تقييم مشاريع التجهيز العمومية ..... الخ).

[1] Mannuel de contrôle des dépenses engagées ,op cit, 2017, p16

[2] المذكرة التوجيهية رقم 605 المؤرخة في 2017/03/30 ، عن وزير المالية ، المتعلقة بتحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية وميزانية الدولة لسنة 2018، ص1.

– النفقات الناجمة عن الإجراءات و النشاطات الجديدة حسب هامش المرونة الموفر وفي حدود الغلاف المالي المرخص.

## 2. تقدير الاحتياجات من طرف كل آمر بالصرف.

في إطار التوجيهات الصادرة بالإطار الميزانياتي السنوي، يقوم كل آمر بالصرف بتقدير احتياجات مصالحه العمومية، هذه الاحتياجات تدون بوثائق خاصة وفق نماذج محددة عادة ما تكون مرفقة مع المذكرة التوجيهية لإعداد مشروع قانون المالية وميزانية الدولة وترسل إلى مصالح وزارة المالية، مع احترام آجال الإعداد المحددة مسبقا. [1]

### 1.2 تقدير نفقات التسيير.

تتمثل نفقات التسيير في مختلف الاعتمادات المالية الضرورية لضمان استمرارية عمل المرافق والإدارات العمومية المختلفة، متمثلة في الآتي:

– التعويضات وتندرج في مفهومها كتلة الأجور الرئيسية، التعويضات والمنح، أجور الموظفين المؤقتين، الضمان الاجتماعي.

– أشغال الصيانة، كأشغال صيانة المباني والمنشآت.

– إعانات التسيير، وتندرج ضمنها مصاريف التكوين والتدريب ومصاريف النقل والإيواء.

– وسائل التسيير، تتمثل في النفقات الضرورية لتسيير المرافق العمومية، اللوازم، الأثاث ولوازم العمل الضرورية.

وتتمثل الطريقة المتبعة في تقدير نفقات التسيير في أن يقوم كل مرفق عمومي بتقدير نفقات مباشرة على ضوء المذكرة التوجيهية المعدة من طرف وزارة المالية في أواخر شهر جانفي، استنادا على التعويضات المادية المتكررة كالأجور والتكاليف الاجتماعية ومصاريف وأدوات التسيير وأشغال الصيانة وإعانات التسيير، ثم يرسل تقديراته إلى الوزارة الوصية عنه، حيث تقوم هذه الأخيرة في مطلع شهر مارس بدراستها وفحص مبرراتها ومدى الجدوى منها ثم تسجلها كطلب اعتماد في ميزانية التسيير الخاصة بالوزارة وتحيله إلى وزارة المالية .[2]

### 2.2 تقدير نفقات التجهيز.

يرتبط تقدير نفقات التجهيز أساسا بالمخطط الإنمائي السنوي الذي تنتهجه الدولة، ويتم تسجيلها بمشروع موازنة الدولة من طرف الوزير المكلف بالميزانية بناء على طلب من الوزير المكلف بالقطاع المعني،

[1] Manuel de contrôle des dépenses engagées , op cit p17

[2] أوكيل محمد أمين، **محاضرات في المالية العامة**، مرجع سابق، ص 39 .

حيث يكون هذا التسجيل مرهون من جهة بالنتائج الايجابية لدراسات تحضير انجاز المشروع أو البرنامج، من جهة أخرى بالتسجيل المسبق للمشروع في البرنامج المتعدد السنوات للتجهيز العمومي المصادق عليه من طرف مجلس الوزراء، بحيث لا يمكن تسجيل أي مشروع بميزانية الدولة لغرض الانجاز إلا المشاريع التي بلغت النضج الكافي الذي يسمح بالانطلاق فيها خلال السنة، ويقصد بدراسات النضج لمشروع أو برنامج تجهيز عمومي، مجموع الدراسات التي تسمح بالتأكد من أنه من شأن المشروع المساهمة في التطور الاقتصادي والاجتماعي على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي، وبأن أشغال إنجاز المشروع مهيأة للانطلاق في الظروف المثلى من حيث الكلفة والآجال، لذلك يتم الدراسة من ناحية إمكانية التنفيذ وكذا الدراسات الخاصة بتحضير إنجاز المشروع وطريقة استغلاله. [1]

ويتم التسجيل الفعلي لمشاريع التجهيز العمومي بمشروع ميزانية الدولة للتجهيز وفق ملف يعده مسئول القطاع المعني، حيث يجب أن يشمل هذا الملف بالإضافة إلى الدراسات الأولية على ما يلي :[2]

- عرض الأسباب أو تقرير تقديم المشروع.
- الالتزام الضروري بالتنسيق بين القطاعات.
- اختيار استراتيجية التنفيذ بتشجيع اللجوء إلى الوسائل والمواد المحلية في ظل احترام أهداف التنمية.
- بطاقة تقنية تتضمن المحتوى المادي والكلفة التقديرية للمشروع بالدينار الجزائري والعملة الصعبة، بالإضافة إلى الآجال المحتملة للإنجاز.
- نتائج المناقصات طبقا للتنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.

**ثانيا: إعداد مشروع قانون المالية .**

تقوم مصالح وزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) باستقبال كافة الملفات الخاصة بالاحتياجات حسب كل دائرة وزارية بالنسبة لنفقات التسيير، وحسب كل قطاع بالنسبة لنفقات التجهيز، ليتم مناقشتها بين الآمرين بالصرف لموازنة الدولة وممثلي وزارة المالية في جلسات للتحكيم، [3]حيث تقوم وزارة المالية بدراسة التقديرات الموجودة لديها بعد مطابقة هذه التقديرات مع سقف النفقات المحددة مسبقا، فتقوم بإعداد المشروع الأولي لقانون المالية الذي يكون محل دراسة على طاولة مجلس الوزراء، بحيث تتم المناقشة بين كل وزير على حسب قطاعه ووزير المالية الذي يكون متمسكا بالخطة المالية للدولة من جهة والتركيز على الظروف الاقتصادية من جهة أخرى، فمن غير الممكن أن تلبى احتياجات كل الوزارات بشكل كامل، ومنه

[1] انظر المواد 4، 6، من المرسوم التنفيذي 09-148 المؤرخ في 2009/05/02، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 98-227 المؤرخ في 1998/07/13 ، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 26 لسنة 2009 .

[2] أنظر المادة 07، نفس المرجع.

[3] المذكرة التوجيهية رقم 605 المؤرخة في 2017/03/30، مرجع سابق، ص 10.

يمكن لوزير المالية أن يرفض كل مطلب يمكن أن يخل بالتوازنات المالية ويحدث أزمة، وعند انتهاء المناقشات بين مجلس الوزراء يتم إعداد مشروع قانون المالية ليمرر للبرلمان من أجل المصادقة عليه.[1]

**ثالثا: اعتماد مشروع قانون المالية.**

نظرا لزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أصبحت الموازنة العامة وثيقة معقدة يصعب فهمها وتقديرها على غير المتخصصين في القضايا الاقتصادية والاجتماعية، لذلك يمر اعتماد مشروع الميزانية العامة داخل البرلمان بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة وقانونها المالي واللائحة الداخلية لمجالسها التشريعية .[2]

**1. دراسة مشروع قانون المالية .**

في الجزائر يودع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ويتم تسجيله في جدول الأعمال ويعلم به كل النواب وأعضاء الحكومة وذلك قبل خمسة عشرة يوم (15) على الأقل قبل انطلاق دورة الخريف التي تفتتح في اليوم الثاني من الأسبوع الأول من شهر سبتمبر، وبمجرد إيداع هذا المشروع يرسل مباشرة للدراسة إلى لجنة الميزانية والمالية وهي مختصة في المسائل المتعلقة بالميزانية، النظام الجبائي، الجمركي، المصرفي والقرض.[3]

ويحق لنواب البرلمان واللجنة المختصة والحكومة وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية، [4] حيث يجب أن يكون التعديل المقترح معللا وموجزا وأن يخص مادة من مواد القانون المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية، ويقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مدى قبول التعديلات، بحيث تحال التعديلات المقبولة منها على اللجان المختصة وتبلغ إلى الحكومة وتوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني، ليتم الفصل في كل الحالات خلال الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني. [5]

**1.1 مضمون وثيقة مشروع قانون المالية .**

يضم مشروع قانون المالية الذي يودع في 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية كأقصى أجل، مواد في صيغة واضحة تتناول من جديد الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة، حيث تتألف الوثيقة المتضمنة مشروع قانون المالية والتي تقدم بشكل كامل بحيث يسمح محتواها بإجراء دراسة مستفيضة

---

[1] جمال لعمامرة، **منهجية الميزانية العامة في الجزائر**، مرجع سبق ذكره، ص 154 .

[2] خديجة الأعسر، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سابق، ص 242 .

[3] دنديني يحي، **المالية العمومية**، مرجع سابق، ص 104.

[4] المادة 28 من القانون 16-12 المؤرخ في 2016/08/25 ، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 50 لسنة 2016 .

[5] أنظر المواد 61 ، 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 46 لسنة 2000 .

من جزأين متباينين، يتضمن الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية بالطرق والوسائل التي تسمح بسير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية، أما الجزء الثاني من الوثيقة فيقترح من خلالها ما يلي:[1]

– المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة بالموازنة العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير، وعلى كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية.

– المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال.

– الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بعدد كل ميزانية ملحقة.

– الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة.

– الأحكام المطبقة على العمليات المالية للدولة التي لا تنصب إلا على المحتويات التي ينص عليها قانون قوانين المالية.

### 2.1 مرفقات وثيقة مشروع قانون المالية .

يرفق مشروع قانون المالية للسنة بالوثائق الآتية:[2]

– تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل مبرزا على الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.

– ملحق يبين التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب لا سيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.

– ملحق يبين توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل، يرفق عند الاقتضاء بتقييم حول تطور الخدمات.

– ملحق يبين توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع.

– ملحق يبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة، تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والكشوف المقررة لهذه الحسابات.

– ملحق يبين القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

– مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية ن–3.

### 2 . التصويت على مشروع قانون المالية.

يصوت على إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة بصفة إجمالية وذلك كما يلي:[1]

[1] انظر المادة الأولى من القانون 89–24 المؤرخ في 1989/12/31، يعدل ويتمم القانون 84–17 المؤرخ في 1984/07/07، المتضمن قانون قوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 01 لسنة 1989

[2] أنظر المادة 02من نفس المرجع.

– نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية.

– نفقات المخطط السنوي بالنسبة لنفقات التجهيز العمومي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع.

– إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة.

– الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب الشروط المحددة بموجب قانون قوانين المالية بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة.

**3 . المصادقة على مشروع قانون المالية.**

في التشريع الجزائري يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوم ابتداء من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور، حيث يصوت على مشروع قانون المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه 47 يوم ابتداء من تاريخ إيداعه ، ويرسل فورا إلى مجلس الأمة الذي بدوره يجب أن يصادق على مشروع قانون المالية في أجل أقصاه 20 يوما ، وفي حالة وجود خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 08 أيام للبت فيه ، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الآجال المحددة سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية [2].

[1]انظر المادة 70 من القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.
[2]أنظر المادة 44 من القانون 16-12، مرجع سبق ذكره.

## خلاصة الفصل

من خلال محاور الدراسة لهذا الفصل يمكن استخلاص النتائج الآتية:

– أصبح للموازنة العامة للدولة دور هام في إعطاء الصورة الصادقة عن أوضاع البلدان والمجتمعات على جميع الأصعدة، لما تلعبه من أدوار سياسية واجتماعية واقتصادية، حيث أصبحت تمثل لوح القيادة في التعبير عن الوضع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.

– ارتباط تشريعات وتنظيمات المالية العامة للجزائر بنظيرتها الفرنسية لدرجة التطابق، لاسيما في المفاهيم والإجراءات الأساسية، ربما يعود جانب كبير في ذلك للارتباطات التاريخية .

– تقوم منظومة الموازنة العامة في الجزائر على الفصل التام بين نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار، يتجلى ذلك في طرق وإجراءات تقدير الموازنة العامة، حيث يتم تقدير نفقات التسيير على مستوى الوزارات وتقدير نفقات التجهيز على مستوى القطاعات.

– يلاحظ أن فكرة تطوير وإصلاح المالية العمومية ليست وليدة اليوم وإنما بدأت منذ ستينيات القرن العشرون، من خلال الاستفادة من تجارب دولية ليست بالضرورة تتشابه من حيث النظام السياسي والتنظيم المالي، حيث تعتبر فكرة ترشيد الخيارات الميزانية خير شاهد على ذلك .

# الفصل الثاني:

# الأسس التنظيمية للنفقات العامة في الجزائر

**تمهيد:**

تعد النفقات العامة من أهم الأدوات التي تستخدمها الدولة في تحقيق أهدافها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، خاصة مع تطور دور الدولة من مالية محايدة تترك لقوى السوق إحداث تأثيراتها على الحياة الاقتصادية بصفة عامة، الى التحول نحو التدخل في مظاهر الحياة الاقتصادية داخل أو خارج الدولة من خلال التجارة الخارجية، لذلك يتجلى حاليا دور النفقات العامة كوسيلة للتحكم وضبط الحياة بمختلف جوانبها.

وقصد معالجة موضوع العلاقة بين الإنفاق الموازني وجوانب ترشيده، سنستعرض في هذا الفصل التنظيم العام للنفقات العمومية في الجزائر، وذلك بالتعريف بكافة طرق وأساليب تنفيذها وكذا آليات الرقابة عليها، من خلال المحاور الآتية:

- الإطار النظري للنفقات العامة.
- تبويب وتصنيف النفقات العامة.
- إجراءات وأعوان تنفيذ النفقات العمومية.
- أشكال الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية.

## المبحث الأول: الإطار النظري للنفقات العامة.

واجهت مختلف دول العالم في منتصف وأواخر الثمانينيات من القرن العشرون الميلادي أزمات ومشكلات اقتصادية ومالية عديدة تمثلت في انخفاض الإيرادات العامة وعدم قدرتها على تغطية النفقات العامة، حيث ظهرت حالات العجز في موازنات الدول وفي موازين مدفوعاتها وما نتج عنها من انعكاسات سلبية على الأوضاع الاقتصادية والمالية في تلك الدول، ونتيجة لذلك أصبح الاهتمام مركزا على موضوع ترشيد الإنفاق الحكومي، وأخذ الخبراء الاقتصاديون والماليون يطالبون الحكومات بإتباع سياسات مالية متوازنة، تدعوا إلى ضبط الإنفاق وترشيده ومحاربة التبذير والإقلال منه، مع العمل على توزيع الموارد المالية المتاحة على وجوه الإنفاق المختلفة، بشكل يحقق أكبر استفادة ممكنة من تلك الموارد.[1]

### المطلب الأول: ماهية النفقات العامة.

يستمد موضوع النفقات العامة أهميته من كونه الشغل الشاغل لمختلف الأنظمة السياسية التي تسعى دائما للتحكم في نفقاتها وضبط مختلف جوانبها، فبهذه الوسيلة يمكن تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي، خاصة في ما إذا نجحت الدولة في بناء منظومة إنفاق فعالة ورشيدة.

#### أولا: تعريف النفقات العامة.

تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام، بقصد تحقيق منفعة عامة، لذلك ووفقا لهذا التعريف يمكن اعتبار النفقة العامة ذات عناصر ثلاثة (03)، وسنتطرق لها باختصار وفق ما يلي:[2]

**1 . النفقة العامة مبلغ نقدي.**

حيث تقوم الدولة بشراء أو تأجير ما يلزمها من خدمات مقابل أن تدفع لأصحاب هذه السلع والخدمات ثمنا أو أجرا نقديا، وقد تقوم الدولة بسداد ما يستحق عليها من أصل وفوائد القروض العامة في صورة نقدية، كما قد تقوم الدولة بإنفاق بعض أموالها دون أن تحصل من وراء هذا الإنفاق على سلعة أو خدمة معينة، ومثال ذلك الإعانات النقدية التي تقدمها الدولة لمحدودي الدخل أو لتشجيع الإنتاج المحلي أو للدول الأجنبية.

إلا أن الإنفاق الحكومي قد يتم في بعض الأحيان في صورة عينية .فقد تعمد الدولة إلى استخدام أسلوب الإعانات العينية، فتقوم بتوزيع كمية من السلع التموينية التي تنتجها الدولة على بعض أفراد المجتمع، أو ترسل كميات من هذه السلع الإنتاجية والاستهلاكية كمنتج عيني لدولة من الدول الأجنبية.[3]

---

[1] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 396.

[2] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 25.

[3] يونس احمد البطريق، حامد عبد المجيد دراز، المرسي سيد حجازي، محمد عمر حماد أبو دوح، **المالية العامة**، الدار الجامعية، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص 112 .

**2 . النفقة العامة تصدر عن شخص عام.**

وفقا لهذا العنصر لا يعتبر المبلغ النقدي الذي ينفق لأداء خدمة عامة من قبيل النفقة العامة إلا إذا صدر من شخص عام، حيث يقصد بالأشخاص العامة الدولة بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية، والولايات في الدول الاتحادية، وعلى هذا فإن النفقات التي ينفقها أشخاص خواص طبيعيين أو اعتباريين لا تعتبر نفقة عامة، حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق نفع عام . مثال ذلك إذا قام شخص ببناء مستشفى ثم تبرع به للدولة، فإن هذا الإنفاق لا يعد عاما، ذلك أن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموالا خاصة وليست عامة بالرغم من عمومية الهدف، ومن ثم يعد من قبيل الإنفاق الخاص.[1]

**3 .الغرض من النفقة العامة تحقيق منفعة عامة .**

يقصد بالمنافع العامة جميع الخدمات والأعمال التي يحقق إشباعها منفعة جماعية، ويقع القيام بها على عاتق الدولة، حيث تتأثر كمية ونوعية الحاجات العامة في بلد ما بالفلسفة السياسية وبوضعه المالي، فقد تكون الحاجات العامة في نطاق ضيق،كأن تقتصر على الدفاع الخارجي والأمن الداخلي وتأمين العدالة بين المواطنين وبعض الأشغال والخدمات العامة. وقد تتسع الحاجات العامة، فتشمل بالإضافة إلى الخدمات الأساسية خدمات أخرى، كالصحة والتعليم والمواصلات والماء والكهرباء وغيرها، كما يؤثر الوضع المالي للدولة على كمية ونوعية الحاجات التي تستطيع الدولة إشباعها، فإذا كانت موارد الدولة غزيرة ووفيرة فإنها تستطيع إشباع عدد كبير من الحاجات العامة، أما إذا كانت موارد الدولة قليلة والدولة فقيرة، فتكون مقدرتها على تقديم وإشباع الحاجات العامة ضعيفة.[2]

**ثانيا: أهمية النفقات العامة.**

أدى تعدد الأزمات الاقتصادية والسياسية التي واجهتها المجتمعات الرأسمالية وظهور المبادئ الاشتراكية ووضعها موضع التطبيق منذ الثورة الروسية عام 1917، إلى تخلي الدولة عن حيادها التقليدي ولجوئها إلى التدخل في الحياة الاقتصادية بقصد تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، الذي عجز قانون السوق للنظام الفردي الحر عن تحقيقه تلقائيا، فقامت الدولة الرأسمالية بالكثير من أوجه النشاط الاقتصادي، وخرجت عن نطاق الدولة الحارسة إلى نطاق الدولة المتدخلة، خصوصا بعد انتشار الفكر الكينزي. ولم يعد دور الدولة الرأسمالية المعاصرة قاصرا على مجرد الاحتفاظ بالتوازن علاجا للأزمات وإنما تحقيقا لزيادة معدل نمو الاقتصاد القومي، وهذا ما أدى إلى زيادة حجم النفقات العامة وتعددها من ناحية، وتغير مفهومها وطبيعة دورها من ناحية أخرى، وأصبحت النفقات العامة أداة رئيسية لتدخل الدولة في جميع المجالات، الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية [3].

[1] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 27

[2] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 278 .

[3] محمد خالد المهايني، خالد شحاتة الخطيب، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 74 .

وقد ازداد حجم النفقات العامة في ظل الدولة الاشتراكية أو المنتجة التي تتحمل مسؤولية النشاط الاقتصادي كنتيجة لسيطرتها الفعلية على وسائل الإنتاج، خصوصا في المجال الاقتصادي والاجتماعي بسبب اتساع نطاق نشاط الدولة، الذي يهدف إلى توزيع موارد الإنتاج بين مختلف الاستخدامات وتنسيق أوجه النشاط الاقتصادي، بما يحقق التوازن بين الإنتاج والاستهلاك وفقا لخطة قومية شاملة، تملك الدولة سلطات مطلقة في تنفيذها .

أما الدول النامية، تتحمل هذه الأخيرة مسؤولية إحداث التغييرات الهيكلية اللازمة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بإقامة المشروعات اللازمة لتقديم الخدمات الأساسية لعملية التحول الاقتصادي، التي يطلق عليها مشروعات البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية، ولا شك أن نجاح الدولة في سياستها الاقتصادية يعتمد على مدى زيادة حجم النفقات العامة من ناحية، ومدى ما تتميز به من إيجابية و إنتاجية وكفاءة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية من ناحية أخرى.[1]

**ثالثا : ظاهرة تزايد النفقات العامة ومسبباتها .**

من أهم الظواهر الاقتصادية التي لفتت انتباه المفكرين ظاهرة تزايد النفقات العامة تبعا لتزايد الدخل القومي، أي أن العلاقة بينهما علاقة طردية بحتة، بغض النظر عن درجة نمو الدولة الاقتصادي، أو الفلسفة الإيديولوجية السائدة فيها.[2]

وإذا كانت نظريات النمو الاقتصادي التقليدية والحديثة ونظريات الرفاهية قد عجزت عن وضع أساس سليم لتفسير سلوك الإنفاق العام خلال دوره التاريخي أو ما يحدث في الواقع، فإن الدراسات التاريخية في هذا الصدد كان لها سبقا وباعا في هذا الاتجاه، حيث قاده مجموعة من الاقتصاديين الشبان وعلى رأسهم الاقتصادي الألماني "أدولف فاجنر"، الذي درس التاريخ المالي الاقتصادي في عدد من الدول الأوروبية وخرج من دراسته التطبيقية بقانون تزايد النشاط الاقتصادي للدولة ومعه قانون نمو الإنفاق العام[3]، حيث تم صياغة ذلك في قانون اقتصادي سمي باسمه، مؤداه انه كلما حقق مجتمع معين معدلا من النمو الاقتصادي فإن ذلك سيتبع اتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج القومي. ولم يرى أن هذا الأمر يتم بمجرد زيادة مطلقة في مقدار النفقات العامة وإنما يتعدى ذلك إلى زيادة متنامية في النسبة التي تمثلها من الدخل القومي، حيث يعزى ذلك إلى الارتفاع في مستوى المعيشة والى تعدد وتنوع الحاجات العامة نتيجة للتحول الصناعي الذي يضع على الدولة مسؤولية إشباع هذه الحاجات. [4]

[1] خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 53 .
[2] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة** ، مرجع سبق ذكره، ص 63 .
[3] نفس المرجع، ص 61.
[4] طاهر الجنابي، **علم المالية العامة والتشريع المالي**، مرجع سبق ذكره، ص 39 .

**1. الأسباب الحقيقة لتزايد النفقات العامة.**

إن النقاش الدائر حول ظاهرة الزيادة في النفقات العامة أدى بفقهاء المالية العامة إلى التباين في وجهات النظر بشأن الأسباب الحقيقية المؤدية إلى هذه الظاهرة، إذ يمكن تلخيص أهم الأسباب المتفق عليها وفق الآتي:[1]

**1.1 زيادة دور الدولة في النشاط الاقتصادي:** زيادة الدخل القومي يمكن الدولة من زيادة ما تقتطعه منه في صورة تكاليف وأعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، بغض النظر عن تزايد وتنوع الضرائب المقررة أو ارتفاع سعرها، ومما هو جدير بالذكر أن زيادة الإيرادات يشجع الدولة على زيادة حجم نفقاتها في الأوجه المختلفة .[2]

**2.1 اتساع الدور الاجتماعي للدولة:** وهو مرتبط بزيادة دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتزايد الأعباء الاجتماعية للدولة لتحقيق التوازن الاجتماعي وعدالة التوزيع في الدخل .

**2.1 تغير الدور السياسي للدولة:** تزايد هذا الدور في الداخل من جراء سعي الأنظمة السياسية لإقامة خدمات كسبا لرضاء الطبقات الأكثر عددا، كما تزايد في الخارج بتزايد أهمية التمثيل السياسي والمشاركة في نشاط المنظمات الدولية والإقليمية، مما يؤدي بالضرورة إلى تزايد الإنفاق العام[3].

**3.1 أثر الحروب والاستعداد لها:** تحتل الأسباب الحربية أهمية بالغة خاصة في الوقت الحاضر، بالنظر إلى توسع نطاق الحروب والاستعداد لها، وما ينشأ عن ذلك من زيادة في الإنفاق العسكري في وقت السلم والحرب، ولقد أكدت هذه الحقيقة الحربان العالميتان والظروف الدولية الراهنة الناشئة عن التوتر الدولي في جميع أنحاء العالم .

**2. الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة :**

هناك العديد من الأسباب التي تزيد في الإنفاق العام ظاهريا، أي دون زيادة أنواع الخدمات التي تقدمها الدولة أهمها :

**1.2 انخفاض قيمة النقود:** يؤدي ارتفاع الأسعار بالدولة إلى دفع وحدات نقدية أكثر، كلما زاد انخفاض قيمة النقود للحصول على نفس القدر من السلع والخدمات.

**2.2 اختلاف طرق إعداد الموازنة العامة:** يؤدي تخصيص بعض الإيرادات التي تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها المباشرة، إلى عدم ظهورها نفقاتها أو إيراداتها في الموازنة العامة للدولة مما يجعل النفقات العامة الواردة في الموازنة اقل من حقيقتها. ومع إتباع مبدأ وحدة أو عمومية الموازنة العامة، الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها دون تخصيص في الموازنة العامة، ظهرت نفقات عامة كانت تنفق فيما قبل ولم

[1] عبد المطلب عبد الحميد، **اقتصاديات المالية العامة** ، مرجع سابق ص 184 .
[2] سوزي عدلي ناشد، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 66 .
[3] طاهر الجنابي، **علم المالية العامة والتشريع المالي**، مرجع سبق ذكره، ص 42.

تكن تظهر في الموازنة العامة، ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية اقتضتها تغير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة.[1]

**3.2 التزايد السكاني:** يؤدي تزايد عدد السكان إلى التزايد التلقائي للإنفاق العام في مجال الخدمات العامة كالتعليم والصحة والأمن العام، لذلك فإن زيادة حجم الإنفاق العام بنفس نسبة التزايد السكاني يعني أن زيادة حجم الإنفاق العام ليس في الواقع سوى زيادة ظاهرية فقط.

**4.2 التوسع الإقليمي:** يشبه التوسع الإقليمي إلى حد كبير أثر التزايد السكاني، لأن الزيادة التي تطرأ على مساهمة الدولة تؤدي بالضرورة إلى زيادة حجم الإنفاق العام بالنسبة للسكان الأصليين، لأنها لم تؤدي إلى زيادة في النفع العام.[2]

**المطلب الثاني: ضوابط الإنفاق العام .**

تخضع النفقات العامة إلى أسس ومعايير يرجع إليها قبل القيام بها، حيث يمكن القول أنها تمثل المبررات الموضوعية التي تؤدي إلى القيام بالنفقة العامة وكذا الحد الأقصى الذي لا يمكن تجاوزه عند القيام بالإنفاق، حيث تخضع هذه العملية لعدة ضوابط.

**أولا : الاقتصاد وتجنب الإسراف والتبذير.**

يجب على الدولة صرف النفقات العامة فيما يعود بالخير والنفع على المواطنين، من خلال الابتعاد عن الإسراف والتبذير، لأن التبذير يبدد الثروة العامة ويضعف ثقة المواطنين بالدولة، كما يجعلهم يتهربون من دفع الضرائب، فمن أوجه الإسراف والتبذير شراء الأجهزة والعتاد والأثاث للمصالح الحكومية بأسعار عالية واستئجار المباني للمصالح الحكومية بأسعار أعلى من العادية، مما يستوجب فرض رقابة محكمة على الإنفاق للمحافظة على المال العام [3].

**ثانيا : تحقيق المنفعة .**

ما يبرر النفقة العامة هو مقدار المنافع العامة التي تتحقق من هذا الإنفاق، ليس هذا فقط بل ينبغي تحقيق المنفعة القصوى للأفراد، فالأخذ بهذا المبدأ ليس جديدا في الفكر الاقتصادي والمالي، حيث يمكن التمييز بين اتجاهين أساسيين، اتجاه شخصي يركز على ما تعود به النفقة العامة من منافع شخصية، واتجاه موضوعي يهتم بالزيادة التي يمكن أن تحدث في مقدار الدخل الوطني.

**1. الاتجاه الشخصي.**

يستند من خلال هذا الاتجاه في تبرير النفقة العامة قياس أكبر منفعة متولدة عن الإنفاق إلى فكرتين متكاملتين تحكم إحداهما الحجم الكلي للنفقات العامة، تتمثل في ضرورة أن تتساوى المنفعة الجماعية المترتبة على

[1] عبد المطلب عبد الحميد، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 184 .
[2] سوزي عدلي ناشد، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 62 .
[3] نفس المرجع، ص 301 – ص 302.

النفقة العامة الحدية مع التضحية المترتبة على الاقتطاع الضريبي الحدي، حيث تحكم هذه المساواة الحجم الكلي للنفقات العامة، ذلك لأنها تحكم توزيع الدخل الوطني بين الدولة ولأفراد .أما الثانية فهي تحكم كيفية توزيع النفقات العامة بين مختلف أنواع وذلك باشتراط تساوي المنفعة الحدية للإنفاق في مختلف الاستخدامات، بمعنى آخر أن يستمر الإنفاق في جميع الأوجه حتى تتساوى المنفعة الحدية للإنفاق في مختلف الاستعمالات، وحتى لا يكون هناك فائدة ترجى من وراء نقل وحدة نقدية من استعمال إلى آخر[1].

**2. الاتجاه الموضوعي .**

يتمثل في قياس المنفعة المترتبة على الإنفاق العام بناء على الزيادة التي تحدث في الدخل الوطني نتيجة للقيام به، وذلك على أساس أن المنفعة الجماعية ترتفع وتنخفض بارتفاع وانخفاض الدخل.

إلا أنه ما يؤخذ على هذين الاتجاهين (الشخصي والموضوعي) أن أولهما يكشف تطبيقه العديد من الصعوبات، أما الثاني فإنه يرتكز على معيار اقتصادي ومن ثم لا يستطيع أن يغطي كل أنواع النفقات قدر ممكن من التكلفة العامة أي التكلفة التي يتحملها المجتمع، وبالتالي ضرورة أن تتساوى المنفعة الحدية العامة ( الاجتماعية ) منسوبة إلى تكاليفها الحدية الاجتماعية في المجالات المختلفة للإنفاق العام، حيث تتساوى مثلا المنفعة الحدية العامة من وحدة الإنفاق العام عند استخدامها من أجل توفير الخدمة الصحية مقاسه بتكاليفها الحدية، وتساويهما مع المنفعة الحدية من أي إنفاق عام آخر قياسا بتكاليفه الحدية.

رغم أهمية هذا المعيار بالاعتماد عليه في اختيار بين البدائل العديدة للإنفاق العام، بحيث يتم توجيهها نحو الاستخدام التي تحقق نفعا عاما، إلا أنه ما يؤخذ على هذا المعيار صعوبة قياس كل المنافع الاجتماعية والتكاليف الاجتماعية الحدية لبعض الخدمات كالدفاع، الأمن، العدالة...، إذا أن تقديرها يعتبر من الأمور السياسية المحضة.

تجدر الإشارة إلى أن الحكم على مدى توافر النفع العام في النفقة العامة يمكن إجراؤه بالاحتكام إلى مجموعة من الاعتبارات ذات طبيعة عملية وواقعية أكثر منها نظرية، التي تأخذ بعين الاعتبار درجة التطور الاقتصادي والاجتماعي التي يشهدها كل مجتمع من حيث التنمية أو التقدم، والأسس الرئيسية التي تصدر عنها السياسة الاقتصادية والاجتماعية، من خلال مدى انتشار النفع العام ومدى تحقق الإشباع العام كما وكيفا في سكان الدولة [2].

**ثالثا : المرونة في الإنفاق .**

[1] دنان راضية، **ترشيد الإنفاق العام ضمن السياسة الميزانية في ظل التغيرات الدولية ( دراسة حالة الجزائر 1990، 2014 )**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، تخصص نقود ومالية ، كلية لاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2015، 2016، ص 20

[2] عادل أحمد حشيش، **أساسيات المالية العامة ، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام**، الدار الجامعية الجديدة، مصر، 2006، ص78

مع بروز الأزمات بمختلف أشكالها سواء الاقتصادية أو الاجتماعية التي لها تأثير مباشرا وغير مباشر على حجم الإنفاق العام، استلزم ذلك أن تتمتع النفقات العامة بالمرونة الكافية للاستجابة لمثل هذه المتغيرات سواء من ناحية حجمها أو من ناحية أنواعها، بما يضمن القدرة على تحقيق الأهداف المرجوة منها في ظل الظروف المحيطة[1].

**رابعا : تحديد أولوية أوجه الإنفاق .**

من الواضح أن أوجه الإنفاق ليست على درجة واحدة من الأهمية، فهناك من المشاريع ما يستوجب تقديمه على غيره، إلا أن الصعوبة تكمن في المعيار الذي بموجبه يتم تفضيل مشروع على آخر، لذلك حاول العديد من علماء المالية أن يقدموا بعض المعايير التي تساعد في ترتيب النفقات حسب أولويتها نذكر منها :[2]

**1. ترتيب المرافق حسب ضرورتها .**

يرى العالم الألماني روشر « W.Roscher » أن تفاضل الدولة بين النفقات العامة حسب الطريقة التي يفاضل الفرد العادي بين نفقاته الخاصة، حيث ينفق على الضروري ثم النافع ثم الكماليات، لذلك على الدولة أن تنفق على المرافق الضرورية ثم النافعة ثم المرافق الكمالية، إلا ان هذا الرأي لم يوضح أي المرافق يعتبر ضروريا وأيها يعتبر نافعا ثم أيها يعتبر كماليا،كونه اكتفى بالعموميات مما يجعل ترتيب النفقات العامة يتم حسب التقديرات الشخصية.

**2. ترتيب المرافق حسب نشأتها التاريخية .**

حاول الاقتصادي الامريكي باستبل « C.F.Pastable » أن يكون أكثر وضوحا من روشر فيما يخص ترتيب المرافق، فقد تصور أن أهمية المرافق ترتبط بأقدميتها، فالمرافق التي تولتها الدولة أولا لابد أن تكون أكثر أهمية من المرافق التي تولتها فيما بعد، لذا فقد رأى أن ترتيب المرافق حسب نشأتها التاريخية مطابقا لأهميتها، لذلك رتب المرافق العامة على النحو الآتي:

- مرفق الدفاع.
- مرفق العدالة والشرطة.
- مرفق الرقابة الإدارية على نشاط الأفراد ( مراقبة بيع المواد الغذائية، حماية المستهلك ....الخ ).
- مرفق التعليم.
- مرفق تنمية الاقتصاد الوطني.

**3. ترتيب المرافق حسب طبيعتها .**

[1] فليح حسين خلف، **المالية العامة**، عالم الكتب الحديث، أربد، الأردن، 2008، ص 116.
[2] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سابق، ص 302 - 303 - ص 304.

يرى الاقتصادي الأمريكي أدامس « H.C.Adams » أن تكون المفاضلة بين المرافق على أساس طبيعة هذه المرافق، حيث قسم على هذا الأساس المرافق إلى ثلاث فئات وهي :

**1.3 المرافق الدفاعية:** وتشمل الجيش (للدفاع الخارجي) ، الشرطة والمحاكم (للدفاع الداخلي)، الصحة (للدفاع ضد الأمراض).

**2.3 المرافق الإصلاحية أو التعميرية:** ويقصد بها المرافق التي ترمي الدولة بتوليها إلى رفع مستوى الجماعة، كالتعليم وتنمية الثروة الوطنية.

**3.3 المرافق التجارية:** تشمل المرافق التي تؤدي بها الدولة خدمات للأفراد دون حاجة إلى استخدام قوة الدولة الجبرية، كمرفق البريد والمواصلات.

**خامسا: العدالة في الإنفاق.**

يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة، فلا تحابي فئة أو طبقة من فئات وطبقات المجتمع على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى ولا تميز منطقة عن منطقة أخرى، فلا يقصد من ذلك أن يتساوى نصيب كل طبقات أو فئات المجتمع أو مناطق الدولة في النفقات العامة، على اعتبار أنه لا تتحقق العدالة مع المساواة أحيانا، إذ من المعروف أن طبقات المجتمع الفقيرة هي في حاجة ماسة إلى خدمات الدولة ومعوناتها، وهناك مناطق في الدولة قد تكون في حالة تأخر وتخلف شديد تستوجب زيادة الإنفاق عليها لأجل تنميتها.[1]

**سادسا: التحقق من استمرار المنفعة والاقتصاد في الإنفاق العام.**

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

من جهة أخرى يجب إحكام الرقابة على تنفيذ هذه النفقات العامة، حيث تأخذ في العادة ثلاث (03) أشكال وهي :[2]

**1. الرقابة الإدارية:** تتم هذه الرقابة من طرف الرؤساء على مرؤوسيهم وكذلك من وزارة المالية أو إحدى تنظيماتها، من خلال إجراء عملية رقابية لكل الجهات التي تستعمل المال العام، حيث تكون هذه الرقابة سابقة للإنفاق العام .

[1] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 301.
[2] عادل أحمد حشيش، **أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام**، مرجع سبق ذكره، ص 85.

**2. الرقابة التشريعية (البرلمانية):** وهي التي يتولاها البرلمان من خلال متابعة تنفيذ الاعتمادات المقررة في الميزانية العامة وإيفاد لجان للمراقبة على ارض الواقع، بالإضافة الى استجواب الوزراء على عمليات الانجاز .

**3. الرقابة المحاسبية (المستقلة):** تتولى هذه الرقابة جهات مستقلة غير خاضعة لأية جهة، فهي متخصصة وذات صلاحيات واسعة في التدقيق والرقابة على تنفيذ النفقات العامة وفق ما تنص عليه القوانين المعتمدة للعمليات المالية في الدولة والتأكيد على ضرورة احترام قواعد التنفيذ.

**المطلب الثالث: الآثار الاقتصادية للإنفاق العام والعوامل المؤثرة فيه .**

أصبحت النفقات العامة إحدى الأدوات الأساسية التي تستخدمها الدولة للتأثير على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فالتوسع في النفقات بمختلف أنواعها ينتج عنه آثار متعددة في مختلف الميادين، على اعتبار أن النفقات العامة تهدف إلى إشباع الحاجة العامة بالإضافة إلى التأثير على الجانب الاقتصادي بمختلف مكوناته .

وبالنظر للتزايد المستمر للنفقات العامة قياسا بموارد الدولة وتعدد حاجات المجتمع التي يرغب في إشباعها، أصبحت النفقات العامة بدورها تتحدد بعدة عوامل.

**أولا: الآثار الاقتصادية للإنفاق العام .**

إن دراسة الآثار الاقتصادية للنفقات العامة تعتبر أمرا بالغ الأهمية لأنها تسمح بالتعرف على الاستخدامات المختلفة التي يمكن توجيه النفقات العامة إليها لتحقيق أهداف معينة، كما أن معرفة الأثر الذي يمكن أن تحققه نفقة معينة، يجعل المسؤولين عن السياسة المالية يستخدمون هذه النفقة لتحقيق هذا الأثر إذا ما اعتبر هدفا يسعى المجتمع لتحقيقه، حيث يمكن إيجاز أثر النفقات العامة على مختلف الجوانب الاقتصادية كالآتي:[1]

**1. أثر الإنفاق العام على الناتج الوطني.**

إن درجة تأثير الإنفاق العام يتوقف على مدى كفاءة استخدامه (إنتاجية الإنفاق العام) ، حيث يؤثر الإنفاق العام على الناتج الوطني من خلال زيادة القدرة الإنتاجية أو الطاقات الإنتاجية في شكل إنفاق استثماري وبالتالي ينعكس بالإيجاب على الإنتاج الوطني، فالنفقات الجارية يمكن أن تكون سببا لزيادة إنتاجية عناصر الإنتاج وذلك عن طريق نفقات الصحة، التعليم، التدريب ... الخ، كما يؤدي إلى زيادة الطلب الفعال، كونه يؤدي إلى زيادة طلب الدولة على سلع الاستهلاك وعلى سلع الاستثمار مما يؤدي إلى زيادة حجم الإنتاج.

**2. أثر الإنفاق العام على الاستهلاك الوطني.**

[1] درواسي مسعود، **السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر 1990، 2004**، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص 172، ص 173.

هناك عدة جوانب يؤثر من خلالها الإنفاق العام على الاستهلاك، كقيام الحكومة بتقديم إعانات البطالة و إعانات دعم عينية، كل هذه النفقات تزيد من الطلب على المواد لاستهلاكية دون زيادة في حجم السلع والخدمات.

**3. أثر الإنفاق العام على الادخار الوطني.**

إن زيادة الاستهلاك مع ثبات الدخل يؤدي إلى انخفاض الادخار مما ينعكس سلبا على الاستثمار الذي يؤثر هو الآخر على الإنتاج، تكون نفس النتائج عندما يزيد الاستهلاك بمعدل يفوق الدخل الوطني.

**4. أثر الإنفاق العام على توزيع الدخل .**

يظهر هذا التأثير من خلال عدة جوانب، كتدخل الدولة عند توزيع الدخل الأولي بين الذين شاركوا في إنتاج هذا الدخل عن طريق النفقات الحقيقية كالأجور وتحديد مكافآت عوامل الإنتاج (عوائد الإنتاج)، إضافة الى التدخل عن طريق ما يجري من تعديلات لازمة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية ، حيث تتم على التوزيع الأولي والذي يعرف بإعادة توزيع الدخل الوطني بين الأفراد بصفتهم مستهلكين وذلك عن طريق النفقات التحويلية بين عوامل الإنتاج أو فروع النشاط.

**5. أثر الإنفاق العام على معدل النمو الاقتصادي .**

يتجلى تأثير الإنفاق العام على النمو الاقتصادي في زيادة الإنفاق العام الاستثماري ومن ثم زيادة التراكم الرأسمالي ومنه زيادة الاستثمار، هذه الزيادة في الإنفاق يمكن أن تزيد من معدل النمو الاقتصادي والعكس.

**ثانيا : العوامل المؤثرة في الإنفاق العام .**

هناك رأي يقول بأنه لا يجب أن تخرج نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي الخام عن المجال 5-25، إلا أنه هذا الاعتقاد لا يمكن إثباته بالوسائل التحليلية ولا بالاختبارات الميدانية، [1] لكن هذا لا يعني أنه ليس هنالك عوامل يمكن أن تؤثر في الإنفاق العام وتحد منه، بل يوجد العديد منها يمكن أن يكون له أثر على الإنفاق.

**1. الفلسفة السياسية للدولة .**

الفلسفة السياسية للدولة والمجتمع هي التي تحدد النظام الاقتصادي، فعلى الرغم من أن هناك عدة أنماط لإدارة الاقتصاد الوطني، إلا أن جميع الأنماط تندرج ضمن الأشكال الرئيسية للدولة ( الدولة الحارسة، الدولة المتدخلة، الدولة المنتجة ).[2]

[1] عبد المجيد قدي، **المدخل إلى السياسات الاقتصادية النقدية، دراسة تحليلية وتقييمية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2005، ص 183.

[2] خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص67.

**1.1. حدود الإنفاق العام في ظل نمط الدولة الحارسة** : ففي ظل الدولة الحارسة تقتصر وظائف الدولة في المحافظة على النظام وديمومة استمراره من خلال القيام بأعمال الدفاع الخارجي، المحافظة على الأمن الداخلي والعدالة، من هنا جاءت تسمية الدولة بالدولة الحارسة وانعكس هذا الدور على طبيعة السياسة المالية لتكون سياسة محايدة مقتصرة على الأغراض المالية لتغطية النفقات العامة دون أن يكون لها أي تأثير في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية.

**2.1. حدود الإنفاق العام في ظل نمط الدولة المتدخلة .**

في أوائل القرن العشرين وتحت تأثير الأزمات الاقتصادية المتكررة وما سببته من اضطرابات اجتماعية، تطور دور الدولة وبدأت تخرج عن حيادها التقليدي وأصبحت مسؤولة عن تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، فكان من الطبيعي أن تنعكس هذه التغيرات الاقتصادية والاجتماعية على المالية العامة لتنسجم مع الدور الجديد للدولة إضافة إلى وظائفها التقليدية، فاتسع مجال الإنفاق لإعادة توزيع الدخل وأصبحت النفقات العامة من أدوات السياسة المالية للحكومة .

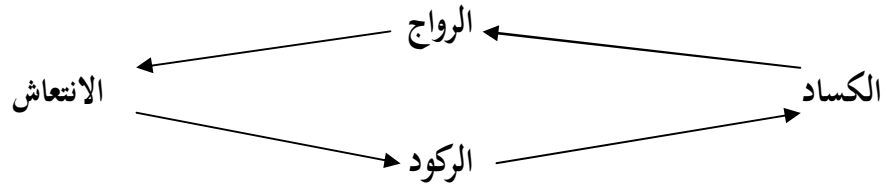
**3.1 حدود الإنفاق العام في ظل نمط الدولة المنتجة (الاشتراكية) .**

في العقد الثاني من القرن العشرين قامت الثورة في روسيا عام 1917 وبرزت الأفكار والمبادئ الاشتراكية ووجدت تطبيقا لها في إطار الدولة الاشتراكية، التي ترتكز على مفهوم الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، حيث اتسعت حصة النفقات العامة لتستوعب النشاط المتصاعد وأصبحت الدولة مسؤولة عن الإنتاج وعن توزيعه وظهر ما أطلق عليه بالدولة المنتجة.

**2. تقلبات مستوى النشاط الاقتصادي وحركة الدورة الاقتصادية .**

يتعرض الاقتصاد إلى تقلبات مستمرة ومتواصلة وهو ما يسمى بالدورة الاقتصادية، حيث تخضع هذه الأخيرة تخضع لنوبات متعاقبة من مستوى النشاط الاقتصادي يختلف الاقتصاديون في تحديد مدتها الزمنية وأسباب حدوثها، لكن يتفق الجميع في أنها تأخذ المسار وفق الشكل الآتي: [1]

**الشكل رقم 03: مسار النشاط الاقتصادي.**




[1] بن عزة محمد، **ترشيد سياسة الانفاق الإنفاق العام باتباع منهج الإنضباط بالأهداف، دراسة تقييمية لسياسة الانفاق العام في الجزائر، خلال الفترة 1990/2009**، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العمومية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010/2009، ص 24

فمن خلال حركة الدورة وتباين مستوى النشاط الاقتصادي بين فترات الرواج والكساد وكذلك بين الركود والانتعاش، ترسم حدود النفقات ويبرز هذا بقدر ما تعكسه النفقات العامة من درجة استجابة لتقلبات مستوى النشاط الاقتصادي، توصف هذه الظاهرة بـ : حساسية النفقات العامة، حيث تختلف هذه الحساسية تبعا لنوعية الإنفاق العام.

**1.2 حساسية الإنفاق الجاري للإدارة العامة .**

يأخذ حساسية الإنفاق العام الجاري على الإدارة العامة مسارا مشابها لمسار مستوى النشاط الاقتصادي، أي أنه عندما يرتفع مستوى النشاط الاقتصادي ليصل إلى حالة الرواج والانتعاش فإن الإنفاق الجاري على الإدارة العامة سوف يزداد والعكس.

**2.2 حساسية الإنفاق الاجتماعي.**

يأخذ الإنفاق الاجتماعي مسارا معاكسا لمسار النشاط الاقتصادي، أي أنه في حالة تصاعد المستوى النشاط الاقتصادي إلى حالة الانتعاش فإن الحكومة تجد نفسها غير ملزمة بزيادة التخصيصات المالية لتمويل الإنفاق الاجتماعي، أما في حالة هبوط مستوى النشاط الاقتصادي وصولا إلى حالة الكساد فإن الحكومة تجد نفسها ملزمة بزيادة الإنفاق الاجتماعي لمواجهة مظاهر هذا الكساد من بطالة وفقر عن طريق الإعانات.

**3.2 حساسية الإنفاق الاقتصادي.**

في الوقت الحالي وفي ظل الدور المهم للدولة في الحياة الاقتصادية فإن الإنفاق الاقتصادي يأخذ شكلا عكسيا للحالة الاقتصادية، فيزيد هذا الإنفاق لمواجهة حالة الكساد والعكس في حالة الانتعاش يقل كإجراء انكماشي.

**3. المقدرة المالية للدولة.**

إن مقدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة ليست مقدرة مطلقة أو نهائية، بل تتحدد هذه القدرة في الواقع بما يطلق عليه المقدرة المالية القومية، التي يقصد بها قدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء المالية العامة بمختلف صورها ( الضرائب والرسوم، شبه الضرائب، القروض العامة، الإصدار النقدي الجديد، الإعانات الاقتصادية والاجتماعية )، دون إحداث أية ضغوط سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية تضر بمستوى معيشة الأفراد ودون الإضرار بالمقدرة الإنتاجية القومية، لذلك فإن المقدرة المالية للدولة تتوقف على عدة اعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية ونقدية أهمها :[1]

- حجم الناتج القومي الصافي وكيفية توزيعه بين الفئات الاجتماعية المختلفة.
- اعتبارات المحافظة على مستوى معيشة الأفراد في المجتمع.

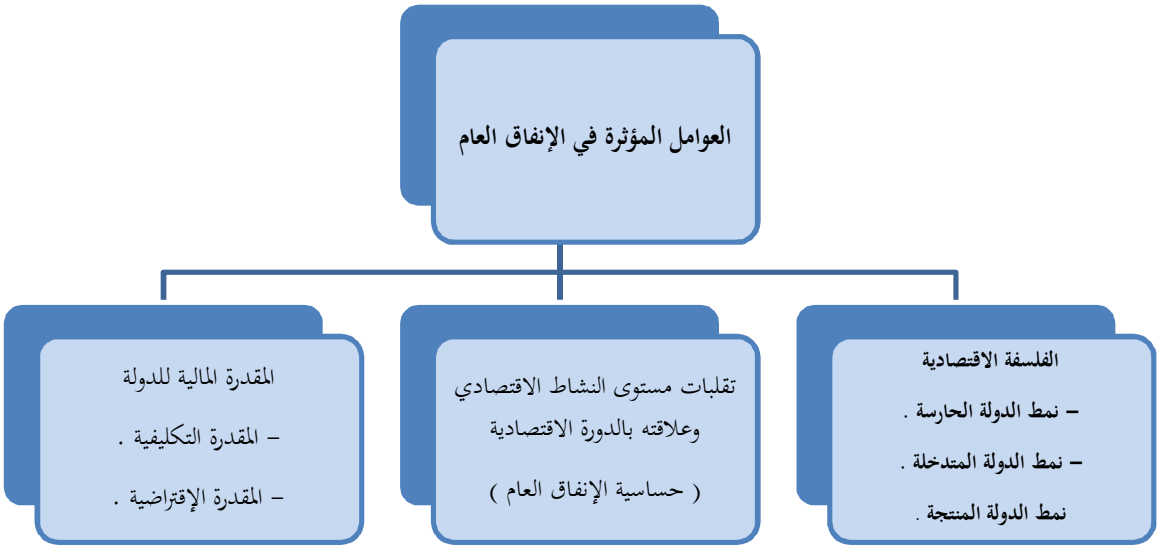
[1] خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سابق، ص71.

– اعتبارات المحافظة على المقدرة الإنتاجية القومية وتنظيمها.

– مدى اتساع دور كل من النشاط الخاص والنشاط العام في الحياة الاقتصادية، وهو ما يتعلق بطبيعة دور الدولة.

– اعتبارات ضرورة المحافظة على قيمة النقود.

**الشكل رقم 04: العوامل المؤثرة في الإنفاق العام .**




**المصدر** : نوزاد عبد الرحمان الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، **المدخل الحديث في المالية العامة**، الطبعة الأولى، دار المناهج، عمان، 2005، ص43.

**المبحث الثاني : تقسيم وتبويب النفقات العامة.**

يختلف تقسيم النفقات بين دولة وأخرى، حيث يرجع ذلك إلى اختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحسب مرحلة التطور التي تمر بها، لذلك نجد من الصعوبة بما كان التزام إحدى الدول بتقسيم علمي معين أو تقسيم وضعي، فيلاحظ أن العديد من الدول تتبنى أنواعا من التقسيمات تختلف في أحيان كثيرة عن التقسيم العلمي، لذلك يمكننا أن نطرح التساؤل حول مدى أخذ المشرع الجزائري بهذه التقسيمات وغيرها في تصنيفه للنفقات بالميزانية العامة للدولة.

**المطلب الأول : معايير تقسيم النفقات في الموازنة العامة .**

اعتاد الفكر المالي الحديث على تقسيم النفقات العامة بالنظر لتعدد أوجه الإنفاق العام، منها ما ترتكز على أسس علمية تستند في تقسيمها إلى أسباب منطقية في تطبيقها، ومنها ما ترتكز على تطبيقات عملية تمثل ما يوجد في الواقع ولا يشترط أن تستند إلى سبب منطقي والغرض من هذه التقسيمات هو تحقيق الأغراض الآتية:[1]

– تسهيل صياغة وكتابة البرامج ووضعها.

[1] حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، **مبادئ المالية العامة**، بدون دار نشر، الإسكندرية، 2004، ص 271 .

- تحقيق الكفاءة في تنفيذ الموازنة .
- خدمة أغراض المحاسبة.
- تحليل ودراسة الآثار الاقتصادية لمختلف الأنشطة على مستوى الاقتصاد العام.

**أولا: التقسيمات العلمية للنفقات .**

يقصد بها وضع النفقات في زمر وأقسام متجانسة تميزها تميزا واضحا بعضها عن بعض، لذلك فقد تعددت أسس تبويب وتقسيم النفقات العامة من إدارية وسياسية واقتصادية ومالية، وقد احتل التبويب العلمي الاقتصادي للنفقات العامة المكانة الهامة بين مختلف التقسيمات لشموله ولفائدته في مجال التحليل المالي والتعرف على آثار النفقات العامة، حيث تستند هذه التقسيمات لعدة معايير.

**1.معيار علاقة الإنفاق العام بدورة الدخل .**

يتحدد وفق هذا المعيار الإنفاق الحكومي تبعا لكيفية تدفقه في النشاط الاقتصادي بقسمين هما:[1]

**1.1 إنفاق موجه للأفراد:** هو إنفاق حكومي تحويلي مباشر موجه للأفراد بهدف إعادة توزيع الدخل بينهم وإنفاق حكومي في شكل إعانات بهدف تخفيض سعر بعض السلع الاستهلاكية.

**2.1 إنفاق موجه للمشروعات:** يشمل هذا الإنفاق شراء السلع والخدمات وإعانات حكومية للمشروعات عند شراء عناصر الإنتاج، إلى جانب الإعانات الحكومية المباشرة لها .

**2. معيار العملية الاقتصادية التي أثارت وجود النفقات .**

وفق هذا المعيار تقسم النفقات إلى تلك التي تخصصها الدولة مباشرة لاستخدام جزء من الموارد الاقتصادية للمجتمع في إنتاج السلع والخدمات لإشباع الحاجات العامة، أي التي تؤدي إلى خلق إنتاج جديد وزيادة في الدخل القومي بصورة مباشرة، مثل النفقات المخصصة للدفاع والنفقات المدنية والتعليم والقضاء والبريد والمواصلات، بالإضافة إلى ذلك تقسم النفقات وفق هذا المعيار كذلك الى نفقات تحويلية وتخصص للمدفوعات التي تقوم بها الدولة بدون مقابل، مثل إعانات المرض والبطالة والمعاشات والإعانات الاقتصادية التي تدفع إلى بعض المنتجين لتخفيض أسعار السلع والخدمات التي ينتجونها. [2]

**3. معيار استخدام القوة الشرائية أو نقلها .**

وفق هذا المعيار يمكن التمييز بين تقسيمين أساسيين، نفقات عامة حقيقية ونفقات عامة تحويلية، فالإنفاق الحقيقي هو الذي يترتب عليه حصول الدولة على جزء من موارد المجتمع سواء كانت سلع وخدمات أو عناصر

[1] خديجة الأعسر، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سابق، ص 236.
[2] محمد سعيد فرهود، **مبادئ المالية العامة**، جامعة حلب، 1990، ص 65.

إنتاج، فالإنفاق الحقيقي يتمثل في استخدام الدولة للقدرة الشرائية وينتج عنها حصولها على السلع والخدمات والقوة العاملة، أي ان الإنفاق يمثل المقابل أو ثمن الشراء الذي تدفعه الدولة للحصول عليها. [1]

أما الإنفاق التحويلي هو الذي يؤدي لإعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع مثل الإعانات الاقتصادية والاجتماعية. [2]

وتنقسم النفقات التحويلية الى عدة تقسيمات أهمها:[3]

**1.3. النفقات العامة التحويلية الاجتماعية :**

هي تلك المخصصات التي تتم بلا مقابل، تهدف الى رفع مستوى معيشة بعض الأفراد أو الطبقات الاجتماعية، مثل إعانات المرض والعجز والشيخوخة والبطالة وإعانات دعم الاستهلاك.

**2.3. النفقات العامة التحويلية الاقتصادية:**

وهي الإعانات التي تمنح لبعض المشروعات الإنتاجية أو لبعض فروع الإنتاج، بهدف تخفيض نفقات الإنتاج وتصريف المنتجات بأثمان منخفضة أو لرفع معدلات الربح.

**3.3. النفقات العامة التحويلية المالية:**

وتتمثل بفوائد الدين العام واستهلاكه بمفهومه التقليدي.

**4. معيار علاقة الإنفاق العام باقتصاد السوق :**

ينقسم الإنفاق العام وفقا لهذا المعيار إلى الأنواع الآتية :[4]

– إنفاق لا علاقة له بالنظام الاقتصادي سواء كان اقتصاد السوق أو غيره، فهو إنفاق يتطلبه وجود سلطة الدولة، مثل الإنفاق على الدفاع وحفظ الأمن.

– إنفاق ضروري لقيام نظام السوق، مثل الإنفاق على الخدمات الإدارية العامة الضرورية لقيام المشروع الخاص والتي يحصل عليها مقابل مدفوعات تمثل جزءا من نفقة إنتاجية.

– إنفاق يمثل تدخلا في قوى اقتصاديات السوق للقضاء على سلبياته، مثل الإنفاق على إنتاج السلع الاجتماعية التي لا يستطيع نظام السوق تقديمها والمنح والإعانات التي تقدم للصناعات ذات الوفرات الخارجية لزيادة إنتاجها.

– إنفاق يكمل اقتصاد السوق، يهدف لإشباع حاجات المجتمع من بعض السلع التي لا ينتجها السوق مثل الإنفاق على التعليم والصحة.

---

[1] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 38.
[2] خديجة الأعسر، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 237.
[3] خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 120
[4] خديجة الأعسر، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 238.

**ثانيا : المعايير العملية في تقسيم النفقات العامة .**

يتم الاعتماد في تقسيم النفقات وفق المعايير غير الاقتصادية، أي المعايير التي تفرضها عوامل أخرى يغلب عليها طابع الموضوعية.

**1. تقسيم النفقات العامة وفق معيار التكرار .**

نميز وفقا لهذا التقسيم بين نفقات عامة عادية ونفقات غير عادية، حيث يقصد بالنفقات العادية تلك النفقات التي تصرف بشكل دوري ومنتظم سنويا، دون أن يعني هذا الانتظام والتكرار ثبات قيمة النفقة أو تكرارها بالحجم ذاته، كنفقات الرواتب والأجور ونفقات الصيانة والعدالة، القروض العامة ونفقات الإدارة. [1]

**2. التقسيم وفق المعيار العضوي (الهيئات المكلفة):** تقسم النفقات العامة من حيث الهيئة التي تقوم بها إلى نفقات حكومية (مركزية) ونفقات محلية، فالأولى تشمل نفقات المرافق التي تتولاها الإدارة المركزية (الوزارات، الهيئات العامة الوطنية) وفقا لميزانية الدولة، أما الثانية فتضم نفقات المرافق التي تقوم بها الهيئات المحلية (البلديات، الولايات) وفقا لميزانيات الإدارات المحلية.[2]

**3. التقسيم حسب دورية النفقة وانتظامها:** نميز وفق هذا التقسيم بين نفقات عامة عادية ونفقات عامة غير عادية، حيث يقصد بالنفقات العامة العادية تلك النفقات التي تنفق بشكل دوري ومنظم سنويا، دون أن يعني هذا الانتظام والتكرار ثبات مقدار النفقة أو تكرارها بالحجم، كنفقات الرواتب والأجور ونفقات الصيانة، نفقات العدالة، فوائد الدين العام ونفقات الإدارة. أما النفقات العامة غير العادية فيقصد بها تلك النفقات العامة التي لا تتكرر بانتظام وتتميز بالدورية، فهي تحدث على فترات متباعدة وبصورة غير منتظمة، مثل النفقات العامة الضخمة كبناء السدود ونفقات مكافحة البطالة ونفقات الحرب والنفقات العامة اللازمة لمواجهة الكوارث الكبيرة كالفيضانات والزلازل. [3]

**4. التقسيم حسب نطاق السريان الإقليمي:**

يعتمد هذا التقسيم على تصنيف النفقات العامة إلى ما يلي:[4]

– نفقات عامة مركزية تسري على كافة أفراد الشعب بالدولة وتظهر في ميزانية الدولة من خلال قانون المالية.

– نفقات عامة محلية أو لا مركزية، توجه أساسا لسكان إقليم معين (ولاية أو بلدية) وتظهر في ميزانية الولاية أو البلدية طبقا لقانون كل منهما.

---

[1] خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سابق، ص 123 .

[2] محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، **المالية العامة**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص33.

[3] نفس المرجع، ص 36.

[4] محمد خالد المهايني، محمد شحاتة الخطيب، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 150.

**5. التقسيم حسب المعيار الشكلي للنفقة:** يمكن تقسيم النفقات العامة من حيث الشكل الذي تظهر به إلى أربعة أنواع:[1]

**1.5 أجور العاملين بالدولة:** وهم الموظفون العامون القائمون بإدارة المرافق العامة، حيث تحصل الدولة على خدماتهم نظير مرتبات وأجور .

**2.5 أثمان الأشياء والأدوات التي تشتريها الدولة:** تشتري الإدارة العامة ما يلزمها من أدوات وأثاث ووسائل مادية وما تحتاجه لتنفيذ الأشغال العامة، حيث يراعى في عمليات الشراء أقل التكاليف والأكثر كفاءة.

**3.5 الإعانات:** هذا النوع من الإنفاق يهدف إلى تحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية معينة، كإعطاء إعانات لمساعدة بعض الصناعات الوطنية لتصمد أمام منافسة السلع الأجنبية، أو إعطائها لأفراد وهيئات عامة يقومون بأعمال ذات نفع عام.

**4.5 نفقات خدمة الدين العام:** وهي النفقات التي تنفقها الدولة لسداد القروض العامة الداخلية والخارجية ونفقات المعاشات وبعض النفقات الأخرى.

**ثالثا: التقسيم الوضعي للنفقات العامة.**

يقصد بالتقسيم الوضعي للنفقات العامة، تلك الممارسات والتطبيقات العملية التي تعمد وتلجأ إليها مختلف الدول بشأن تنظيم نفقاتها العامة، بغض النظر عن مدى التزامها بالتقسيم العلمي السابق، لذلك فإن ميزانيات الدول تنبني في وضعها على جملة من الاعتبارات التاريخية والسياسية والاقتصادية والإدارية التي تسود المجتمع .

وعلى كل، فإن الدراسة المقارنة لتلك الميزانيات تظهر اعتماد عدة عوامل ومعايير في تقسيم وتبويب النفقات العامة، نذكر منها :[2]

**1. التقسيم الإداري:** يقوم التقسيم الإداري للنفقات العامة على أساس الجهة أو الهيئة الإدارية التي تقوم بالإنفاق، حيث يتم توزيعها حسب الوزارات، كما توزع داخل كل وزارة حسب أقسامها وأجهزتها.

**2. التقسيم الوظيفي للنفقات العامة (تبعا لأغراضها):** يقصد به تقسيم النفقات تبعا لوظائف الدولة والهدف منه هو إظهار مقدار نشاط الحكومة في أوجه إنفاقها المختلفة. وقد وقف الاقتصاديون على التمييز بين ثلاثة وظائف أساسية للدولة وهي: الوظيفة الإدارية، الوظيفة الاقتصادية والوظيفة الاجتماعية، لذلك يمكن أن نجد ثلاثة أنواع من الإنفاق. [3]

---

[1] نفس المرجع، ص 34 - ص35

[2] نفس المرجع، ص 36 - ص 37، بتصرف

[3] عبد المطلب عبد الحميد، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 190.

**1.2 النفقات الإدارية للدولة:** وهي الخاصة بتسيير المرافق العامة، تضم الأجور وما في حكمها للعاملين بالدولة ونفقات رئيس الدولة والسلطة التشريعية، نفقات الدفاع والأمن والتمثيل السياسي.

**2.2 النفقات الاجتماعية للدولة:** وتتعلق بالأغراض الاجتماعية من أجل التنمية الاجتماعية، تهدف لتحقيق التضامن الاجتماعي، تشمل نفقات التعليم والصحة والثقافة العامة والتأمينات الاجتماعية.

**3.2 النفقات الاقتصادية للدولة:** وهي النفقات اللازمة لتزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية، مثل الري والصرف والنقل والمواصلات والمياه والكهرباء والطرق وغيرها.

**3. تقسيم النفقات على أساس البرامج والأداء:**

على الرغم من بعض المزايا التي يتصف بها كل من التقسيمات الإدارية والنوعية والوظيفية للموازنة العامة، فقد كانت هذه التقسيمات مثارا لبعض الانتقادات، بالنظر لما يعتريها من مواطن ضعف أساسية متمثلة في عجزها عن الترشيد العلمي سواء للسلطة المشرعة، أو للوحدات الحكومية أو للمواطن العادي.

فبالنسبة للتقسيم الإداري يبدو ان التركيز فيه يقتصر على نفقات كل وحدة إدارية على حدة، من دون أن يوضح أسباب الإنفاق ولا يقدم صورة واضحة عن وجوه هذا الإنفاق ولا عن مدى الإسراف والاقتصاد فيه، ولا يكشف عن مستوى الكفاءة في استخدام الأشياء التي ينصرف إليها إنفاق الوحدة الإدارية.

أما بالنسبة للتقسيم الوظيفي، فعلى الرغم من كل المزايا التي سبق ذكرها، فإن المؤلف يرى أن هذا التقسيم غير قادر على الإجابة عن سؤالين أساسيين:

– ماهي مبررات هذا التوزيع للنفقات العامة؟ ولماذا يخصص لنفقات التعليم والثقافة مثلا أكثر مما يخصص لخدمات الري والصرف؟

– بغض النظر عن مبررات هذا التوزيع، هل تستخدم الأموال المخصصة لكل وظيفة من الوظائف أحسن استخدام؟.

بالنظر إلى مواطن الضعف هذه، برز اتجاه حديث نحو تطوير فن تبويب الموازنة العامة، من أجل حسن تقدير الإيرادات والنفقات، على ضوء تطور النظرة إلى مهام الدولة الحديثة ومسؤولياتها وإشرافها المباشر أو شبه المباشر على المجالات الاقتصادية التي بدونها لا يمكنها تنفيذ أية خطة قومية لتحقيق التنمية الاقتصادية. ومع هذا التطور ازدادت الحاجة الى إيجاد طريقة جديدة سليمة من أجل الحكم على مستوى كفاءة الأداء الحكومي، لئلا تضل أدوات السلطة التنفيذية إلى ذلك الأداء أدوات تقليدية مستندة إلى مجموعة من الأساليب والأعراف التي لا تقوم على أي بحث علمي.

وعلى هذا الأساس، جرى التفكير في إنشاء موازنة الأداء التي تتلخص فكرتها في إعادة تبويب نفقات الموازنة بحيث تظهر ما تنجزه الدول من أعمال، وليس ما تشتريه من السلع والخدمات وعناصر الإنتاج المختلفة،

بحيث لا تشتري هذه الأشياء لذاتها، بل لكونها لازمة من أجل انجاز هدف معين أو عملية معينة. وهذا ما يسمى بالنتيجة وحدة الأداء .

وقد تعددت التقسيمات التي أطلقها الباحثون في العلوم المالية على موازنة الأداء، فدعيت موازنة الانجاز و موازنة البرامج، لكن باحثين آخرين يرون أن التشابه ليس تاما بين موازنة الأداء أو الانجاز وموازنة البرامج، ذلك أن تركيزهما على نشاط الدولة لا عناصر الإنتاج يقابله كون موازنة البرامج تهتم بتقسيم نشاط الحكومة إلى برامج واسعة تنطوي على العديد من وحدات الأداء، حيث يتولى تنفيذها عدد من الإدارات الحكومية، بينما لكل من هذه الإدارات وحدة أداء خاصة بها.[1]

**المطلب الثاني: تقسيم وتبويب نفقات التسيير.**

تمثل نفقات التسيير في نظام الميزانية للجزائر في مجملها النفقات التي تخصص للنشاط العادي والطبيعي للهياكل والمؤسسات العمومية، بحيث تسمح بتسيير مرافق ونشاطات الدولة بشكل متواصل.

**أولا: تعريف نفقات التسيير:** هي النفقات التي سبق وأن وضعت في شكل اعتمادات مفتوحة ووضعت تحت تصرف مختلف الدوائر الوزارية، حيث تخصص هذه الاعتمادات وتوزع حسب فصول بناء على طبيعة كل نفقة أو الغرض الموجهة إليه، وفقا لمدونات محددة بموجب التنظيم.[2] و يجب أن تبرر الاعتمادات لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها ولا تخول الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة الحق في تجديدها للسنة المالية التالية لها،[3] حيث تظهر هذه النفقات في الملحق (ب) من وثائق قانون المالية، المعنون بـ : توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة معينة ( أنظر الملحق رقم 01 ).

**ثانيا: تبويب نفقات التسيير.**

تبوب نفقات التسيير في أربعة أبواب وهي:[4]

**1. الباب الأول : أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.**

وتشمل جميع النفقات التي ستخصص لتسديد الدين العام، بحث تحسم هذه النفقات من الإيرادات.

**2 . الباب الثاني: تخصيصات السلطات العمومية .**

يشتمل هذا الباب على نفقات تسيير الهيئات العمومية والسلطات العمومية (رئاسة الجمهورية، المجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري .....الخ)، حيث تجمع نفقات البابين الأول والثاني في ميزانية التكاليف المشتركة

[1] فوزي عطوي، **المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة**، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، بيروت، ص 386 – ص387 .

[2] أنظر المادة 20 من القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.

[3] نفس المرجع، أنظر المادة 25 .

[4] أنظر المادة 24 من القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.

على اعتبار أن كل الوزارات تشترك فيها، كما أنها تنفذ وتراقب ضمن طرق وأساليب تختلف عن تلك المقررة لباقي الهيئات والمؤسسات العمومية. [1]

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

وتشمل جميع نفقات تسيير الوزارات والمصالح والمؤسسات العمومية التابعة لها أو تحت وصايتها، مثل مرتبات الموظفين، مختلف التوريدات والأثاث، نفقات تسيير المصالح .....الخ، حيث يمثل هذا الباب النسبة الأكبر من مجموع نفقات ميزانية الدولة بالنظر للقيمة المالية وتعدد أقسامه، فهو ينقسم إلى سبعة أقسام وهم:

**1.3 القسم الأول: الموظفين – مرتبات العمل.**

يشمل مختلف الأجور والتعويضات التي يتقاضاها الموظفون التابعين للإدارة المركزية ومختلف مديرياتها ومصالحها الخارجية، يشكل هذا القسم القسط الأكبر من وسائل المصالح من حيث القيمة المالية.

**2.3 القسم الثاني: الموظفين – المعاشات والمنح .**

وهو مخصص لتغطية النفقات الناجمة عن حوادث العمل التي يتعرض لها كافة المستخدمين وموظفي الدولة.

**3.3 القسم الثالث: الموظفين العاملون والمتقاعدون – التكاليف الاجتماعية.**

يتضمن هذا القسم التحويلات الاجتماعية التي تؤديها الدولة لموظفيها، التي تتمثل في المنح العائلية، الضمان الاجتماعي والمساهمة في الخدمات الاجتماعية .

**4.3 القسم الرابع: الأدوات وتسيير المصالح.**

تتمثل في نفقات الأدوات والأثاث، نفقات اللوازم، التكاليف الملحقة (كهرباء، غاز، هاتف، فاكس)، نفقات الإيجار، نفقات شراء الألبسة ( ألبسة لموظفي الخدمة وألبسة العمل)، النفقات المتعلقة بحظائر السيارات (اقتناء ، صيانة وتصليحات).

**5.3 القسم الخامس: أشغال الصيانة.**

يشتمل هذا القسم على كافة مصاريف صيانة المباني الإدارية، مصاريف ترميم السكنات الوظيفية وتهيئتها المنصوص عنها قانونا.

**6.3 القسم السادس: إعانات التسيير.**

[1] أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 1992/11/14، المعدل والمتمم، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 82 لسنة 1992.

تشمل على مساعدات وإعانات بالنسبة للمؤسسات الخاضعة لوصاية مختلف الوزارات كالمعاهد التكنولوجية العالية ومراكز البحث والتطوير، المؤسسات العمومية الاقتصادية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

**7.3. القسم السابع: النفقات الأخرى .**

يجمع هذا القسم كل مخصصات النفقات الاستثنائية المتعلقة بتسيير المصالح العمومية والتي لم تندرج ضمن أي بند من البنود المخصصة لوسائل المصالح، كالمصاريف القضائية ومختلف التعويضات المقررة بموجب تشريعات جديدة ..... الخ.

**4. الباب الرابع: التدخلات العمومية .**

تتعلق بمختلف النفقات التحويلية التي تقدمها الدولة في شكل إعانات، حيث تحول حسب تدخلات الدولة الاجتماعية منها و الثقافية، التربوية، الاقتصادية، .....الخ، تقسم إلى الأقسام الآتية:

**1.4 القسم الأول : التدخلات السياسية والإدارية.**

يضم هذا القسم مختلف الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية (البلديات والولايات).

**2.4 القسم الثاني: النشاط الدولي، التعاون الدولي.**

يتضمن المساهمات المالية التي تدفعها الدولة الجزائرية للمنظمات الدولية.

**3.4 القسم الثالث: النشاط التربوي والثقافي.**

يسم بالمخصصات التي تحول في شكل منح عائلية.

**4.4 القسم الرابع: النشاط الاقتصادي – التشجيعات والتدخلات.**

يتضمن مختلف المخصصات المتعلقة بتشجيع وتطوير النشاطات الاقتصادية التي تقررها السلطات العمومية.

**5.4 القسم الخامس : النشاط الاقتصادي – إعانات مقدمة لمؤسسات ذات المصلحة الوطنية.**

**6.4 القسم السادس النشاط الاجتماعي – مساعدة وتضامن.**

يضم هذا القسم مخصصات تدخل الدولة في إطار تقديم مساعدات التضامن، مثل الإعانات المقدمة للفئات الهشة في شهر رمضان (قفة رمضان).

**7.4 القسم السابع نشاط اجتماعي احتياطي:** يتعلق بمشاركة الدولة في مختلف الصناديق، مثل التقاعد ومختلف النفقات المخصصة في تدابير حماية الصحة، مثل التلقيح ضد الأمراض المعدية.

**ثالثا: تصنيف نفقات التسيير.**

قسم المشرع الجزائري الاعتمادات حسب طبيعة النفقات المخصصة لها إلى ثلاثة أصناف وهي كما يلي:

**1. الاعتمادات التقييمية:** وهي الاعتمادات التي تستعمل للوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو اتفاقيات مبرمة قانونا، حيث تدرج ضمن هذا التقسيم تكاليف العدالة والتعويضات المدنية وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق، بالإضافة إلى الإعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة، كما يدخل ضمن هذا الصنف النفقات المتعلقة بأعباء الدين العمومي الواردة في الباب الأول من تبويب النفقات وكذا المعاشات والريوع التي تقع عاتق الدولة، إذ ما يميز هذا التصنيف أنه يمكن حسمها من حساب يفوق مبلغه مبلغ التخصيص المسجل بالفصل المخصص له[1] .

**2 . الاعتمادات الوقتية .**

تطبق هذه الاعتمادات على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مراسيم والتي يمكن ان يتناسب مبلغها بدقة مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عنه بموجب قانون المالية، حيث تحدد في كل سنة قائمة الفصول التي تكتسي تخصيصاتها طابعا وقتيا بموجب قوانين المالية، فما يميز هذا التصنيف أنه لا يسمح بدفع النفقات المصنفة ضمن الاعتمادات الوقتية إلا في حدود المخصصات المفتوحة وإذا ما تبين خلال السنة المالية أن المخصصات غير كافية، يمكن إتمامها باقتطاعات من الاعتماد الإجمالي المناسب.[2]

فعلى سبيل المثال نص قانون المالية لسنة 2017 على انه يكتسي طابعا احتياطيا (وقتيا) الاعتمادات المسجلة في الفصول التي تتضمن نفقات التسيير الآتية:[3]

- رواتب النشاط.
- التعويضات والمنح المختلفة.
- المستخدمون المتعاقدون، الرواتب، منح ذات طابع عائلي واشتراكات الضمان الاجتماعي.
- المنح العائلية.
- الضمان الاجتماعي.
- المنح وتعويضات التربص والرواتب المسبقة ومصاريف التكوين.
- إعانات التسيير المخصصة للمؤسسات العمومية الإدارية المنشأة حديثا أو التي بدأ نشاطها خلال السنة المالية.
- النفقات المرتبطة بالتزامات الجزائر إزاء الهيئات الدولية (المساهمات والاشتراكات).

**3. الاعتمادات الحصرية .**

تمثل الاعتمادات الحصرية جميع النفقات التي لا تندرج ولا تصنف على أنها تقييمية أو وقتية.

[1] أنظر المواد 27، 28، 29 من القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.
[2] أنظر المادة 30، نفس المرجع.
[3] المادة 139 من القانون 16-14 المؤرخ في 2016/12/28 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 77 لسنة 2016.

**المطلب الثالث : تقسيم وتبويب نفقات التجهيز والاستثمار.**

يعتمد النظام الموازني في الجزائر في تقسيمات نفقات الميزانية العامة قسم أساسي ومهم هو نفقات التجهيز والاستثمار، تخصص ضمنه اعتمادات موجهة لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي ينتج عنه ازدياد ثروة البلاد.

**أولا : تعريف نفقات التجهيز والاستثمار.**

هي تلك النفقات التي تتعلق بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الكبرى الاقتصادية والإدارية والاجتماعية، تسعى الدولة من خلالها إلى تكوين رؤوس أموال لتنمية الثروة الوطنية المادية والبشرية، [1]حيث تخصص لها اعتمادات ضمن قانون المالية وتوضع تحت تصرف المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية تنفيذها وفقا للعمليات المخططة، توزع هذه الاعتمادات حسب القطاعات (الصناعة، الفلاحة والري، .....الخ)، وفقا لمدونات محددة بموجب التنظيم. [2]وتظهر هذه النفقات في الملحق (ج) من وثائق قانون المالية، بعنوان توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة معينة حسب القطاعات ( أنظر الملحق رقم 02 ).

**ثانيا : تسيير نفقات التجهيز والاستثمار.**

ما يميز نفقات التجهيز والاستثمار عن نفقات التسيير أنها تعتمد على نظام البرمجة متعددة السنوات سواء في التسجيل أو التنفيذ، لذلك سيتم التطرق إلى بعض المفاهيم الخاصة بهذا الجانب.

**1. برنامج التجهيز العمومي.**

يقصد به مجموع المشاريع أو النشاطات المحددة التي تصب في هدف معين، يتم تسجيله ضمن مدونة خاصة بنفقات التجهيز العمومي للدولة من طرف الوزير المكلف بالميزانية بناء على طلب من الوزير المكلف بالقطاع المعني، على أن يكون هذا التسجيل مرهونا من جهة بالنتائج الايجابية لدراسات تحضير إنجاز المشاريع ومن جهة أخرى بالتسجيل المسبق للمشروع في البرنامج المتعدد السنوات للتجهيز العمومي المصادق عليه من طرف مجلس الوزراء. [3]

**2. رخص البرامج.**

تمثل رخص البرامج الحدود القصوى للنفقات التي يسمح للآمرين بالصرف من خلالها الالتزام بالنفقات خلال تنفيذ هذه البرامج، تعرف رخص البرامج بعدة تسميات منها اعتمادات الالتزام أو رخص الالتزامات، فهي تسمح للمسيرين بالالتزام بالنفقات دون أحقية دفع هذه النفقات، أي إبرام العقود واتفاقيات الانجاز مع المتعاملين

[1] Manuel de contrôle des dépenses engagées , op cit p41

[2] أنظر المادة 20 من القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.

[3] أنظر المادة 04 مكرر من المرسوم التنفيذي 09-145 المؤرخ في 2009/05/02، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 98-227 المؤرخ في 1998/07/13، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز ، الجريدة الرسمية 26 لسنة 2009 .

المتعاقدين في إطار تنظيم الصفقات العمومية، على اعتبار أنه يتم تنفيذها عبر عدة سنوات مالية، علما أن هذه الرخص تشكل استثناء من قاعدة سنوية الميزانية. وتبلغ الاعتمادات المتضمنة ضمن رخص الالتزامات من طرف المصالح المؤهلة لوزارة المالية ( المديرية العامة للميزانية ) إلى مسيري برامج التجهيز العمومي، حيث يعتبر هذا التبليغ شرطا أساسيا قبل بداية تنفيذ هذه المشاريع واستهلاك اعتماداتها [1].

**3. إعتمادات الدفع** :

اعتمادات الدفع مثل ما تم تعريفها في الفصل الأول من هذا البحث، تمثل المخصصات النقدية الحقيقية السنوية المرخص للآمرين بالصرف في نفقات التجهيز بدفعها من أجل تغطية الالتزامات المتعاقد عليها في إطار رخص البرامج الممنوحة، فهي تمثل التغطية المالية السنوية لرخصة البرنامج المتعددة السنوات، أي هي المبالغ النقدية المرصودة التي تمنح سنويا لتغطية نفقات المشاريع المنفذة التي تمثل إجمالي رخصة البرنامج.[2]

**ثالثا : تبويب نفقات التجهيز والاستثمار .**

تبوب الاعتمادات الممنوحة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز وفق المخطط السنوي الإنمائي لغرض تغطية نفقات الاستثمار الموضوعة على عاتق الدولة إلى ثلاثة أبواب وهي:

**1. الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة:** وتشمل مختلف المشاريع العمومية التي تقوم بها الدولة، تهدف الى انجاز مشاريع البنى التحتية، إضافة الى مختلف الهياكل والمنشآت التي تساهم في تطوير رأس المال الاجتماعي، مثل بناء المستشفيات، الجسور، الطرقات .....الخ. [3]

**2. إعانات الاستثمار الممنوحة من طرف الدولة:** وتشمل مختلف الإعانات التي تمنحها الدولة قصد دعم وتطوير قطاعات منتجة معينة، مثل إعانات الدولة الخاصة بدعم مربي المواشي وصغار المستغلين الفلاحين. [4]

**3. نفقات أخرى برأس المال:** وهي تلك النفقات التي تهدف الدولة من خلالها إلى تدعيم مختلف المؤسسات العمومية التي تهدف إلى الربح وذلك وفق الآتي:[5]

---

[1] Manuel des dépenses engagée , op cit, p41

[2] Guide du contrôleur financier des dépenses engagés, op cit, p19.

[3] أنظر المواد 3 ، 4 من المرسوم التنفيذي 05-403 المؤرخ في 2005/10/17، الذي يحدد كيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص 302-120 الذي عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 70 لسنة 2005.

[4] أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 12-09 المؤرخ في 2012/01/09 يتمم المرسوم التنفيذي 09-150 المؤرخ في 2009/05/02 الذي يحدد كيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 302-126 الذي عنوانه الصندوق الخاص بدعم مربي المواشي وصغار المستغلين الفلاحين ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 05 لسنة 2012 .

[5] انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 12-208 المؤرخ في 2012/05/09، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 91-523 المؤرخ في 1991/12/22 المتعلق بكيفيات سير حساب التخصيص الخاص رقم 302-061 الذي عنوانه النفقات برأس المال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 29 لسنة 2012.

– مخصصات لزيادة رأس المال الاجتماعي للمؤسسات العمومية المالية (البنوك العمومية والهيئات المالية وشركات التأمين العمومية) والهيئات العمومية للضمان والمؤسسات الاقتصادية العمومية.

– التخصيص الأولي لإنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومؤسسات البحث.

– مخصصات لصناديق الاستثمار الموجهة لمساهمة الدولة في رأس مال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

– النفقات المتعلقة بتسيير صناديق الاستثمار وصناديق الضمان بما في ذلك نفقات التكوين والتأطير لهذه الصناديق.

– النفقات في إطار التطهير المالي للمؤسسات الاقتصادية العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومؤسسات البحث.

– النفقات الموجهة للتكفل ببرامج خاصة موضوعة على عاتق الدولة والتي تنفذ بصفة تعاقدية بين الدولة والمتعاملين المعنيين.

**ثالثا: تقسيم نفقات التجهيز والاستثمار.**

تنقسم نفقات التجهيز والاستثمار حسب الهيئة المكلفة بالتسيير وكذا حسب الإقليم الجغرافي المعني بالتنفيذ، حيث قسمها المشرع الجزائري إلى ثلاثة أقسام أساسية.

**1. البرامج القطاعية الممركزة (PSC).**

تضم هذه البرامج مجموع النفقات المتعلقة بالتجهيزات العمومية التي تكون موضوع مقررات يتخذها الوزراء المختصون باسمهم أو باسم المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الموضوعة تحت وصايتهم، إضافة إلى المؤسسات العمومية التي تتمتع بالاستقلال المالي والإدارات المتخصصة، فالمعيار في تجسيد هذه المشاريع هو الجهة المركزية المسيرة، بغض النظر عن الإقليم الذي تنفذ فيه. [1]

**2. البرامج القطاعية غير الممركزة (PSD) .**

تخص البرامج القطاعية غير الممركزة عمليات التجهيز العمومي المسجلة باسم الولاة، حيث تبلغ رخص برامجها حسب كل قطاع فرعي في مدونة التجهيز العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية، طبقا لبرنامج التجهيز السنوي الذي اعتمدته الحكومة، حيث يبين هذا المقرر المحتوى المادي للبرنامج المعتمد وكذا التكاليف السنوية له مع ضبط تكاليف البرامج السابقة الجاري إنجازها، فهذه المشاريع تخص إقليم الولاية التي تنفذ فيها على اعتبار أنها مسجلة باسم الولاة. [2]

**3. المخططات البلدية للتنمية (PCD).**

[1] أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 98-227، مرجع سبق ذكره.
[2] أنظر المادة 16، نفس المرجع.

تدرج ضمن هذه البرامج المشاريع ذات الأولوية في التنمية ومنها على الخصوص، التزود بالمياه الصالحة للشرب، التطهير، الطرق والشبكات وفك العزلة، تعنى بها البلديات المحرومة التي لا تتوفر على موارد كافية لتمويل ميزانياتها، حيث تبلغ هذه البرامج وفق رخصة برنامج شاملة حسب كل ولاية، يبلغها الوزير المكلف بالميزانية بعد استشارة الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، ثم يتم توزيعها على البلديات المعنية من طرف المصالح الولائية المختصة بعد استشارة المصالح التقنية المحلية لكل بلدية معنية. [1]

**رابعا : مدونة الاستثمارات العمومية .**

يتم المصادقة على اعتمادات التجهيز بموجب قانون المالية السنوي حسب القطاعات التي تمثل النشاط الأكبر على المستوى الكلي مثل قطاع التعمير، حيث يتم تجزيء القطاعات إلى قطاعات فرعية برخص البرامج، ليتولى الآمرين بالصرف توزيعها عبر مدونات محددة بموجب التنظيم، حيث تمثل هذه الأخيرة تصنيفا منهجيا لعمليات الاستثمار العمومي يرتكز عليه نظام تراخيص البرامج، من خلال التنسيق بين البرامج الإنمائية وأهداف تلبية حاجيات المرفق العام.

ويمكن تلخيص أهداف مدونة الاستثمارات العمومية كما يلي:[2]

- تسمح بربط برامج التجهيز العمومي مع الأهداف لمسطرة في إطار السياسات العمومية.
- ضمان متابعة تنفيذ الاستثمارات العمومية.
- تسهيل عمليات التلخيص والتحليل الاقتصادي والمالي لعمليات الاستثمار العمومي.

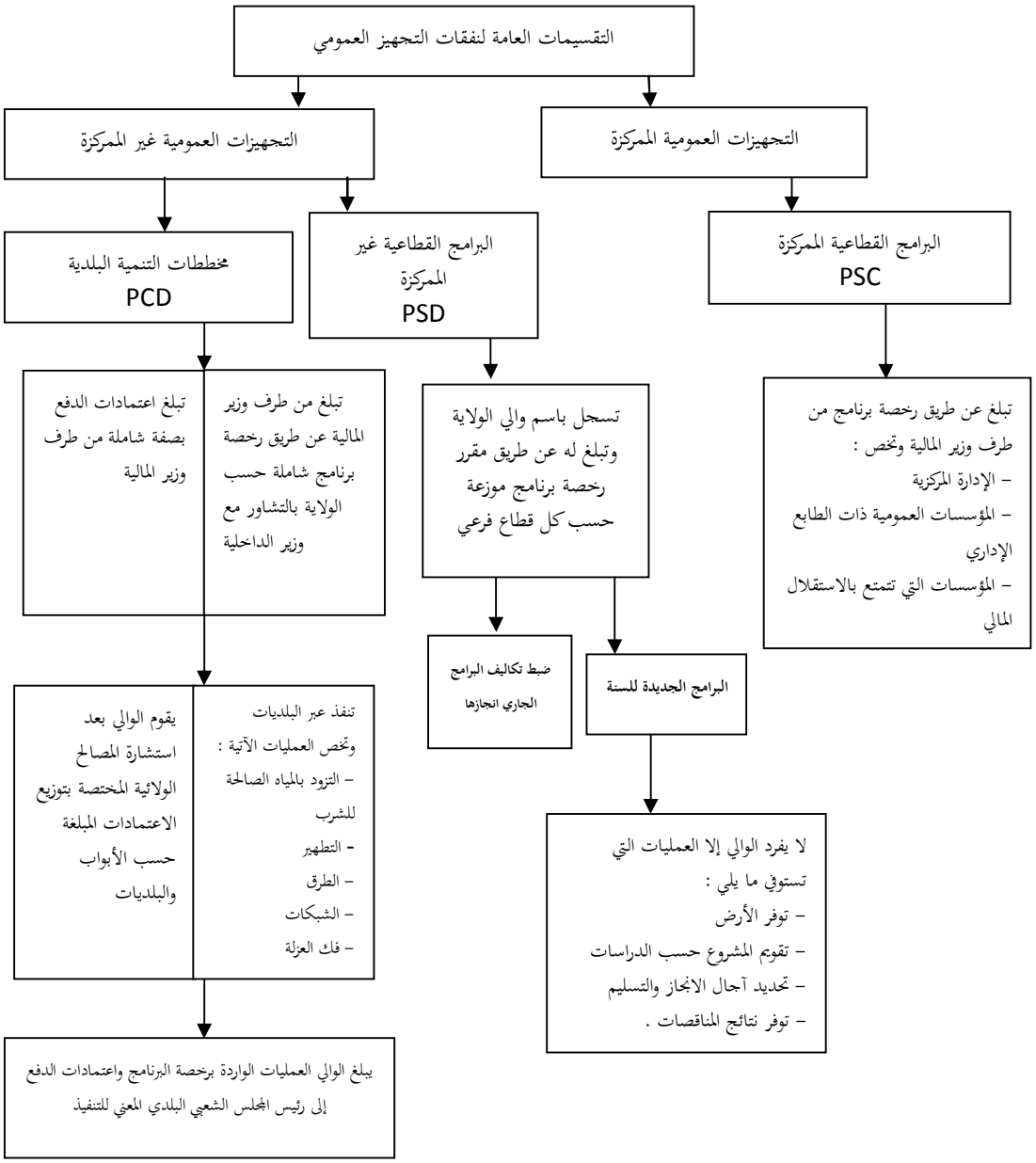
وتقسم مدونة الاستثمارات العمومية وفق للتقسيمات الآتية :

1. **القطاع (le secteur)**: يمثل نشاط واسع أو وظيفة اقتصادية كاملة وتتشكل مدونة التجهيز والاستثمار في مجموعها من تسعة ( 09 ) قطاعات.
2. **القطاع الفرعي (le sous-secteur):** يقسم القطاع الى مجموعات حسب النشاطات مثل قطاع التعمير، القطاع الفرعي: السكن، حيث تضم المدونة أربون ( 40) قطاعا فرعيا.
3. **الفصل أو الباب (le chapitre):** يمثل الوحدة الأساسية في التصنيف ، فهو يمثل الهدف من إنجاز المشروع كما يعبر عن التجسيد الفعلي للمشروع، مثلا: القطاع الفرعي: السكن، الباب: السكن الحضري.
4. **المادة (l'article):** وهي تجزئة الباب إلى تصنيف للنفقات حسب طبيعتها وتمثل آخر جانب من جوانب التبويب في مدونة الاستثمارات العمومية، مثلا: الباب: السكن الحضري، المادة: المحلات التجارية.

[1] أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي 09-148، مرجع سبق ذكره.

[2] Manuel des dépenses engagés, op cit, p52

**الشكل رقم 05: برامج التجهيز والاستثمار (تصنيفها، تبويبها وإجراءات تسييرها)**




**المصدر:** من إعداد الطالب بالاعتماد على المرسوم التنفيذي 98-227 المؤرخ في 1998/07/13، المعدل والمتمم، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 51 لسنة 1998.

**المبحث الثالث: إجراءات وأعوان تنفيذ النفقات العامة .**

تخضع إجراءات تنفيذ النفقات العمومية في مراحلها الإدارية والمحاسبية إلى عدة قوانين وتنظيمات، أهمها القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، إضافة إلى التنظيم الخاص بالصفقات العمومية لضمان التسيير الأمثل للأموال العمومية والمحافظة عليها، من خلال ضمان المنافسة التي تمكن من اختيار المتعامل المتعاقد الذي

يقدم الخدمة العمومية بأحسن المزايا من حيث الجودة وبأقل الأثمان الممكنة، لذلك نجد أن التشريعات المالية للدولة تخصص حيزا هاما لإجراءات تنفيذ النفقات العامة والأشخاص المكلفين بتنفيذها.

**المطلب الأول: الآمرون بالصرف.**

لتنفيذ النفقة العمومية يتوجب تعيين أشخاص طبيعية، تعطى لهم صفة الآمر بالصرف، يتحملون بموجبها المسؤولية المدنية والجزائية في تسيير الأموال العمومية وفق ما تقتضيه القوانين واللوائح .

**أولا: تعريف الآمر بالصرف.**

عرف قانون المحاسبة العمومية الآمر بالصرف أنه كل شخص يؤهل لتنفيذ الميزانيات والعمليات المالية المتمثلة في الإثبات، التحصيل، الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف أو تحرير حوالات الدفع، حيث يكتسب العون العمومي هذه الصفة عن طريق التعيين أو الانتخاب [1].

**ثانيا: أنواع الآمرين بالصرف.**

قسم المشرع الجزائري الآمرين بالصرف إلى ثلاث ( 03 ) أصناف وهم :

**1. الآمر بالصرف الرئيسي .**

الآمرون بالصرف الرئيسيون هم المسؤولون المتواجدون على قمة الهرم الإداري في الهيئات العمومية،[2] فهم مؤهلون للقيام بإصدار أوامر الدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الآمرين بالصرف الثانويين.[3]

ويتمثل الآمرون بالصرف الرئيسيون في الأشخاص الآتي ذكرهم:[4]

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.
- الوزراء.
- الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون لحساب البلدية.
- المسؤولون المعينون قانونا على رأس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

**2 .الآمر بالصرف الثانوي .**

[1] أنظر المادة 25 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.

[2] بن داود إبراهيم، **الرقابة المالية على النفقات العامة**، دار الكتاب الحديث ، القاهرة، مصر، 2010، ص 83.

[3] أنظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 1991/09/07، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 43 لسنة 1991.

[4] أنظر المادة 26 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.

هم المسؤولون المعينون قانونا والمكلفين بتسيير ميزانية تسيير المصالح غير الممركزة للدولة،[1] كما يعرفون على أنهم الأشخاص الذين يصدرون أوامر الإيرادات ضد المدينين في حدود الاختصاصات المفوضة لهم و إصدار حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة لهم من طرف الآمرين بالصرف الثانويين[2].

من خلال هذه التعاريف يمكن التمييز بين الآمر بالصرف الرئيسي والثانوي من عدة جوانب أهمها :

- الآمر بالصرف الثانوي لا يتصرف في الأموال العمومية إلا في حدود الاعتمادات المفوضة له من طرف الآمر بالصرف الرئيسي.
- الآمر بالصرف الرئيسي يفوض الاعتمادات ويصدر أوامر الدفع والتحصيل.
- الآمر بالصرف الثانوي يصدر حوالات الدفع في حدود الاعتمادات المفوضة له من طرف الآمر بالصرف الرئيسي.

### 3 .الآمر بالصرف الوحيد.

يعتبر الوالي الآمر بالصرف الوحيد عندما يقوم بتنفيذ برامج التجهيز العمومي غير الممركزة بصفته المسؤول عنها والمسجلة برقم دليل خاص بكل والي ولاية[3]، حيث يتولى الولاة عمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو الدفع وكذا المحاسبة والتسيير المالي للنفقات المتعلقة بهذه البرامج، طبقا للأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها والإجراءات الخاصة بالمحاسبة العمومية[4] .

### ثالثا : مسؤولية الآمرين بالصرف.

لقد حدد التشريع المالي في الجزائر مسؤولية الآمرين بالصرف في عدة نصوص قانونية، حيث يمكن تلخيص أهم ذلك فيما يلي :[5]

- الآمرون بالصرف مسئولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها والأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبونها ولا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق. وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال.
- الآمرون بالصرف مسئولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، فهم بذلك مسئولون شخصيا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم.

كما أن الآمرين بالصرف لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها و التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، ملزمون بتقديم حساباتهم الإدارية الى مجلس

[1] انظر المادة 73 من قانون المالية التكميلي لسنة 1992، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 73 لسنة 1992.
[2] أنظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي 91-313، مرجع سبق ذكره.
[3] انظر المادة 73 من قانون المالية التكميلي لسنة 1992، مرجع سبق ذكره.
[4] أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 09-148 المؤرخ في 2009/05/02، مرجع سبق ذكره.
[5] أنظر المواد 31، 32 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.

المحاسبة، في هذا السياق تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، الأخطاء أو المخالفات الآتي ذكرها :[1]

– خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.

– استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.

– الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.

– الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.

– خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزا ما في الاعتمادات وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.

– تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.

– الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.

– عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.

– التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.

– كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.

– التسبب في الزام الدولة أو الجماعات الاقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية، نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.

– عدم احترام القوانين التي تخضع لها عملية بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.

– تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة الى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

**المطلب الثاني: المحاسبون العموميون .**

بموجب قانون المحاسبة العمومية فقد أوكلت مهمة تنفيذ العمليات المالية للدولة لأشخاص طبيعية لهم صفة المحاسب العمومي، حيث يخضع تعيينهم وتحديد مهامهم حسب أنواعهم لقوانين وتنظيمات خاصة .

[1] أنظر المواد 07، 63، 88 من الأمر 95-20 المؤرخ في 1995/07/17، المعدل والمتمم، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 39 لسنة 1995 .

**أولا: تعريف المحاسب العمومي.**

عرف قانون المحاسبة العمومية في الجزائر المحاسب العمومي، أنه كل شخص يعين أو يعتمد قانونا من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضع لسلطته للقيام بالعمليات الآتية :[1]

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

من هذا التعريف يتضح أن المحاسب العمومي شخص يمثل وزير المالية على مستوى تحصيل الإيرادات ودفع النفقات العامة، على اعتبار أن هذا الأخير هو من يقوم بتعيين المحاسب العمومي أو اعتماده، على خلاف الآمر بالصرف الذي يعتبر شخص يمثل هيكل إداري معين، سواء كانت وزارة أو هيئة أو إدارة أو مؤسسة عمومية، الأمر الذي يبرز الجانب المشترك بين وزارة المالية وباقي هيئات ومؤسسات الدولة.

ويبرز من خلال هذا التعريف ثلاثة عناصر أساسية لمفهوم المحاسب العمومي :[2]

1. **صفة الموظف أو العون العمومي**: حيث أن كل المحاسبين العموميين هم موظفون لدى الدولة (ملحقون بوزارة المالية) أو لدى الهيئات العمومية الأخرى.
2. **الترخيص القانوني**: يتمثل في تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من طرف وزارة المالية.
3. **التصرف في الأموال العمومية**: يشمل أساسا تحصيل الإيرادات ودفع النفقات وحركة الأموال والقيم العمومية وحفظها.

**ثانيا: أنواع المحاسبين العموميين.**

حسب التشريع المالي الجزائري، يكون المحاسبون العموميون، إما رئيسين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض. [3]

**1. المحاسبون العموميون الرئيسيون:**

هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجري في إطار المادة 26 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية. [4]

[1] أنظر المواد 33، 34 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.

[2] محمد مسعي، **المحاسبة العمومية**، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 41.

[3] المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91-313، مرجع سبق ذكره.

[4] انظر المادة 10، نفس المرجع.

من هذا التعريف يتضح ان المحاسبين الرئيسيين هم الذين يقومون بتنفيذ العمليات المالية التي هي من صلاحيات الآمرين بالصرف الرئيسين، على اعتبار ان المادة 26 من القانون 90-21 قد أوضحت صفات مسؤولي مؤسسات الدولة الذين لهم صفة آمرين بالصرف رئيسيين.

والمحاسبون العموميون الرئيسيون هم:[1]

- العون المحاسب المركزي للخزينة.
- أمين الخزينة المركزي.
- أمين الخزينة الرئيسي.
- أمين الخزينة في الولاية.
- الأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة.

**2. المحاسبون العموميون الثانويون.**

المحاسبون الثانويون هم الذين يتولى تجميع عملياتهم محاسب رئيسي وهم:[2]

- قابضو الضرائب.
- قابضو أملاك الدولة.
- قابضو الجمارك.
- محافظو الرهون.
- أمناء الخزينة في البلديات.
- أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية.
- قابضو البريد والمواصلات.
- رؤساء مراكز البريد والمواصلات.

**ملاحظة:** بالنسبة لميزانيات الجماعات المحلية فإن أمين الخزينة في الولاية هو المحاسب العمومي الرئيسي عندما ينفذ العمليات المالية لميزانية الولاية، في حي أن أمين الخزينة لما بين البلديات هو المحاسب العمومي الرئيسي فيما يخص تنفيذ العمليات المالية لميزانية البلديات التابعة لإقليم اختصاصه،[3] فهو بذلك له صفة المحاسب العمومي الرئيسي حينما ينفذ ميزانية البلدية والمحاسب الثانوي حينما يتصرف في الأموال المفوضة له تنفيذها من أمين الخزينة في الولاية.

**3. المحاسبون العموميون المعتمدون .**

[1] انظر المادة 31، نفس المرجع.
[2] انظر المادة 11، نفس المرجع.
[3] المادة 54 من المرسوم التنفيذي 91-313، مرجع سبق ذكره.

نص القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، على انه يمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية،[1] حيث يطلق تسمية الأعوان المحاسبين على هذه الفئة، فهم يتواجدون كمحاسبين عموميين لهيئات ومؤسسات عمومية لها بعض الخصوصيات من حيث المهام أو من حيث تسهيل تنفيذ عملياتها المالية.

ويفرق بين نوعين من الاعتماد للأعوان المحاسبين، فهنالك من يعتمدون من طرف وزير المالية، مثل الأعوان المحاسبين في المجلس الشعبي الوطني والمجلس الدستوري ومجلس المحاسبة وفي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ولدى كل منصب دبلوماسي أو قنصلي في الخارج، كما ان هنالك اعوان محاسبين يعتمدون من طرف محاسب عمومي رئيسي يفوض له ذلك من طرف و وزير المالية، مثل الأعوان المحاسبون في مؤسسات التربية والتكوين عندما تسمح لهم قوانينهم الأساسية بذلك،[2] كمثل الموظفون الذين لهم رتبة مقتصد في مؤسسات التعليم، لهم صفة العون المحاسب بنص القانون الأساسي الخاص بموظفي قطاع التربية الوطنية. [3]

**4. التزامات المحاسبين العموميين ومسؤولياتهم .**

المحاسبون العموميون هم قبل كل شيء موظفون عموميون خاضعون لقانون الوظيفة العمومية وفي القوانين الخاصة التي تنضم أسلاكم، لكن هنالك التزامات ومسؤوليات أخرى منوطة اليهم بحكم ممارسة وظائفهم كمحاسبين عموميين معينين قانونا لهذا الغرض.

**ثالثا: التزامات المحاسبين العموميين.**

المحاسبون العموميون ملزمون بموجب القانون بتحقيق عدة التزامات وهي:

**1. اكتتاب عقد التأمين:** يتعين على المحاسبين العموميين أن يقوم قبل تسلمه لوظائفه باكتتاب تأمين يخصه شخصيا ويضمن المخاطر المتعلقة بمسؤوليته والمرتبطة بمهامه التي حددها القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث يغطي هذا التأمين مسؤولية المحاسبين العموميين المالية سواء ما يتعلق منها بفعلهم شخصيا أم بفعل الغير، ويتجسد ذلك إما بعقد تأمين فردي يكتتب لدى هيئة تأمين وإما بالانضمام الى جمعية تعاضدية لمحاسبين عموميين.[4]

[1] المادة 34 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.

[2] انظر المواد 4 ،5 ،6 من المرسوم التنفيذي 91-311 المؤرخ في 1991/09/07، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 43 لسنة 1991 .

[3] انظر المادة 135 من المرسوم التنفيذي 08-315 المؤرخ في 2008/10/11، المعدل والمتمم، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك التربية الوطنية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 59 لسنة 2008.

[4] أنظر المواد 15، 16، 17 من المرسوم التنفيذي 91-312 المؤرخ في 1991/09/07، الذي يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين ، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات ، وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 43 لسنة 1991 .

**2. تعارض الوظائف:** ويتعلق الامر أساسا بتطبيق مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، حيث أن هذا التعارض لا يقتصر فقط على التنافي بين وظائفهم، بل يمتد ليشمل أزواج الآمرين بالصرف الذي لا يجوز لهم بأي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين عموميين مخصصين لديهم.[1]

**3. إيداع حسابات التسيير.**

يتعين على المحاسبين العموميين إيداع حساباتهم عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، وبذلك عليهم الاحتفاظ بالمستندات الثبوتية لحسابات التسيير ويضعونها تحت تصرف مجلس الحاسبة، بحيث يمكن لهذا الأخير طلبها في أية لحظة كانت. [2]

**رابعا: المسؤولية المالية الشخصية للمحاسبين العموميين .**

المحاسبون العموميون كغيرهم من الموظفين يتعرضون الى العقوبات التأديبية أو الجزائية أو المدنية، لذلك فهم مسؤولون بصفة شخصية عن عدم مراعاة قواعد المحاسبة العمومية، حيث يتم إلزامهم بتعويض الضرر الذي يلحق بالهيئات العمومية المعنية جراء عدم الوفاء بهذه القواعد وذلك تطبيقا لمبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث يعتبر هذا الأخير هو وحده المخول قانونا لتنفيذ العمليات المالية الداخلة في حدود اختصاصهم ( تحصيل الايرادات ودفع النفقات ) والتصرف في الأموال والقيم العمومية والمحافظة عليها، فهم ملزمون تطبيقا لقانون المحاسبة العمومية بمراقبة شرعية تلك العمليات قبل تنفيذها. [3]

**1. حدود المسؤولية المالية الشخصية للمحاسبين العموميين.**

تتشعب المسؤولية المالية الشخصية للمحاسبين العموميين لتشمل أعمالهم الشخصية وعمل الغير، فالأولى تتعلق بكل المهام التي يضطلع بها المحاسبون العموميون طبقا لقانون المحاسبة العمومية. وتشمل جميع عمليات القسم الذي يديره منذ تاريخ تنصيبه الى غاية تاريخ انتهاء مهامه، في هذا الصدد لا يمكن إقحام المسؤولية المالية بسبب تسيير الأسلاف إلا في العمليات التي يتكفل بها المحاسب العمومي بعد التحقيق دون إبداء تحفظ أو اعتراض عند تسليم المصلحة. وتصبح هذه المسؤولية قائمة عند إثبات نقص في الأموال أو القيم، أو مخالفة للتشريع والتنظيم في مسك المحاسبة والمحافظة على سندات الاثبات ووثائق المحاسبة وعن جميع العمليات الخاصة بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات. [4]

أما المسؤولية عن أعمال الغير فيكون المحاسبون العموميون مسؤولون عن عمل الأعوان التابعين لهم، أي الذين هم تحت سلطتهم ومراقبتهم في المصالح التي يشرفون عليها، كما يمكن أن تكون المسؤولية تضامنية بين

[1] محمد مسعي، **المحاسبة العمومية**، مرجع سبق ذكره، ص 52 .
[2] أنظر المادة 60 من الأمر 95-20، مرجع سبق ذكره.
[3] محمد مسعي، **المحاسبة العمومية**، مرجع سبق ذكره، ص 53.
[4] انظر المواد 41، 43، 44، 45 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.

العموميين والأشخاص الموضوعين تحت تصرفهم.[1]

**2. السلطات المخول لها الأخذ بالمسؤولية المالية الشخصية للمحاسبين العموميين .**

نصت المادة 46 من قانون المحاسبة العمومية على أنه لا يأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين المالية إلا وزير المالية أو مجلس المحاسبة، حيث يتعين على المحاسب العمومي المأخوذ بمسؤوليته المالية أن يسدد وجوبا من أمواله الخاصة مبلغا يساوي البواقي الحسابية المكلف بها، حيث ينتج الباقي المستحق إما عن عجز في حسابات الصندوق أو عن إيراد غير محصل أو عن نفقة مدفوعة خطأ أو عن ضياع ملك من الأملاك في حالة ما إذا كان المحاسب يمسك محاسبة عينية. [2]

**المطلب الثالث: إجراءات تنفيذ النفقات العمومية .**

ترتكز إجراءات تنفيذ عمليات النفقات العمومية على تطبيق مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث يقوم كل طرف بدوره في تنفيذ النفقات العمومية بشكل منفصل عن الآخر.

**أولا : مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي( المبررات والاستثناءات) .**

يرتكز مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي أن الأشخاص الذين يوجهون أوامر التنفيذ ليسوا هم الذين ينجزونها وإنما يتكفل بها موظفون عموميون منفصلون عن أصحاب الأمر والقرار المالي.

**1. مبررات مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي .**

يقوم هذا المبدأ على عدة تبريرات أهمها:[3]

**1.1 التبرير الفني لتقسيم العمل:** يسمح هذا المبدأ باقتسام وتوزيع المهام بين مرحلتين هامتين، الأولى إدارية تتمثل في الالتزام بالنفقة والتصفية والأمر بالدفع، أما الثانية فتخص تحريك للأرصدة المالية بقبض الإيرادات أو دفع النفقات، فمن هذا المنطلق كان التقسيم الوظيفي للمهام.

**2.1 التبرير الرقابي:** مادام الآمرين بالصرف ملزمين بمسك حساباتهم الإدارية الخاصة بالالتزام والتصفية والأمر بالصرف وأن المحاسبين العموميين ملزمين بإعداد حسابات التسيير المتعلقة بدخول وخروج الأرصدة، فإن العمل الرقابي يكون منطلقه هو المطابقة بين النوعين من الحسابات.

**2. استثناءات مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي .**

من أجل إضفاء نوع من المرونة في تنفيذ العمليات المالية للدولة لا سيما في بعض الحالات الاستثنائية، فإن مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي يمكن تجاوزه من خلال بعض الإجراءات، تتمثل في صفة وكيل الايرادات والنفقات وتأهيل الآمرين بالصرف.[1]

---

[1] أنظر المادة 40 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره

[2] أنظر المواد 2، 3، 4 من المرسوم التنفيذي 91-312، مرجع سبق ذكره.

[3] بن داود ابراهيم، **الرقابة المالية على النفقات العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 90.

### 1.2 وكيل الإيرادات والنفقات.

تمثل الوكالة إجراء استثنائي لتنفيذ صنف من الإيرادات أو النفقات العمومية الخاصة بهيئات الدولة، الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي لا يمكنها انتظار الآجال الطبيعية للإثبات والالتزام والتصفية والأمر بالصرف والدفع، بالنظر لحالتها الاستعجالية، حيث تحدث هذه الوكالات بمقرر يصدره الآمر بالصرف لميزانية الهيئة العمومية المعنية بعد الموافقة الكتابية للمحاسب المعين المختص.

و تشتمل الوكالة على عدة بيانات، مثل أبواب النفقات أو حساب الاقتطاع من الإيرادات، المبلغ الأقصى للتسبيق المرخص به، حيث يكون الوكيل من بين الموظفين المرسمين يعتمده المحاسب العمومي بعد تعيينه الرسمي.[2]

### 2.2 تأهيل الآمرين بالصرف.

في حالة الشغور المؤقت لمنصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية، يعين موظف ينتمي إلى المؤسسة أو الإدارة العمومية بصفة انتقالية وتعطى له صفة الآمر بالصرف قصد ضمان استمرارية سير المرفق العمومي، حيث يتم اللجوء إلى هذا الإجراء الاستثنائي لغاية تعيين موظف في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية. في هذا السياق تكلف المصالح المختصة بوزارة المالية إعداد مقررات التأهيل والاعتماد الضرورية للمعني لمدة سنة واحدة، تجدد هذه المقررات بصفة اشتثنائية لمدة سنة إضافية في حالة ما إذا لم تستكمل إجراءات التعيين في الآجال القانونية.[3]

## ثانيا: الإجراءات الخاصة بالآمر بالصرف في تنفيذ النفقات .

تنفيذا لمبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي تمر النفقات العمومية في تنفيذها في الشق الخاص بالآمر بالصرف عبر ثلاث مراحل :

### 1. الالتزام.

عرف الالتزام في كتب المالية العامة بعدة تعريفات:

- هو القرار الذي بموجبه تكون الدولة أو أي شخص آخر مدينا، يتم اتخاذه من طرف الهيئة العمومية المعنية.[4] والأطراف الأخرى مثل إبرام صفقة عمومية، إمضاء سند طلب....الخ، حيث يعتبر منشأ الدين على الدولة.

---

[1] Cristophe BLANCHARE-DIGNAC**, Le budget de L'Etat de la préparation à l'exécution**, Ministère de l'Economie ,des finances et de l'Industrie, Paris, 1999, p82.

[2] أنظر المواد 1، 2، 3، 4، 11 من المرسوم التنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 1993/05/05، الذي يحدد كيفيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 30 لسنة 1993 .

[3] أنظر المادة 2 مكرر من المرسوم التنفيذي 13-95 المؤرخ في 2013/02/26، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 97-268 المؤرخ في 1997/07/21، الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الآمرين بالصرف ومسؤولياتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 13 لسنة 2013 .

[4] Loic PHILIP, **FINANCES PUBLIQUES**, 3em édition , Paris , 1989 , p244.

– هو العقد الذي من خلاله ينشأ دين على الدولة يرغمها على تحمل نفقة ويتم في الواقع العملي التمييز بين الالتزام القانوني والالتزام المحاسبي،[1] فالأول هو العقد القانوني الذي يبرم بموجبه الاتفاق بين الهيئة العمومية

أما الالتزام المحاسبي فهو التخصيص المالي الذي يجب على الآمر بالصرف التأكد من وجوده قبل القيام بالالتزام القانوني وذلك في حدود الاعتمادات المفتوحة والمرخص بها من طرف السلطة التشريعية، إضافة إلى التأكد من شرعية النفقة المراد القيام بها طبقا للتشريعات والتنظيمات المعمول بها.

وقد عرف قانون المحاسبة العمومية الالتزام بأنه الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين،[2] حيث ينشأ الالتزام بالنفقة أو عقد النفقة كما يسميه البعض نتيجة اتخاذ السلطة الإدارية لقرار القيام بعمل يتضمن إنفاقا من جانب الدولة وما يشترط في هذه المرحلة الأولى من عمليات النفقات، أن يصدر الالتزام عن السلطة صاحبة الاختصاص كشرط أول، على أن يكون في حدود الاعتمادات المقررة في الميزانية وإلا كان الالتزام معيبا.[3]

وقد نصت المادة 120 من قانون المالية لسنة 2017 على أنه، يتم التكفل بتمويل عمليات الاستثمارات العمومية من قبل ميزانية الدولة للتجهيز في حدود اعتمادات الدفع المتوفرة ولا يمكن للآمرين بالصرف ميزانية الدولة للتجهيز القيام بالتزامات على رخص البرامج إلا في حدود إعتمادات الدفع المبلغة لفائدتهم حسب كل قطاع وقطاع فرعي في إطار قوانين المالية.[4]

فبهذه الأحكام تم تكريس ضرورة الربط بين الالتزام القانوني والالتزام المحاسبي في نفقات التجهيز، حيث أصبح على الآمرين بصرف نفقات التجهيز العمومي المرور عبر المرحلتين (الالتزام القانوني، الالتزام المحاسبي)، قصد الحد من تراكم الديون على الدولة دون توفر التغطية المالية، على اعتبار أن نفقات التجهيز كان يلتزم بها قبل صدور هذه الأحكام في حدود رخص البرامج المتعددة السنوات بغض النظر عن اعتمادات الدفع السنوية، التي تعتبر استثناء من قاعدة السنوية، حيث تم تحديد كيفيات تجسيد الالتزام كما يلي: [5]

**1-1 الالتزام القانوني**: يتمثل في إرفاق الالتزام بالوثائق التعاقدية والمحاسبية، لا سيما وجود تأشيرة لجان الصفقات العمومية المختصة، التخصيص القانوني للنفقة، توفر الاعتمادات المالية في رخصة البرنامج دون تبرير

[1] Joël Mekhantar, **Finances publiques de L'Etat , La LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France** , HACHETTE LIVRE, édition 01, Paris, 2011, p137

[2] أنظر المادة 19 من القانون 90-21، مرجع سابق

[3] بن داود ابراهيم، **الرقابة المالية على النفقات العامة**، مرجع سابق، ص 73.

[4] أنظر المادة 120 من القانون 16-14 المؤرخ في 2016/12/28، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 77 لسنة 2016.

[5] التعليمة رقم 02 المؤرخة في 2017/02/06، الصادرة عن وزارة المالية، المتعلقة بتنفيذ أحكام المادة من المرسوم التنفيذي 17-11 المؤرخ في 2017/01/15، الذي يحدد كيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 145-302، الذي عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز .

التغطية المالية الحقيقية (اعتمادات الدفع)، حيث يسمح هذا الالتزام للآمر بالصرف بالمصادقة وتنفيذ الوثائق التعاقدية ولا تعطيه الحق بإجراء الأمر بالدفع.

**2-1 الالتزام المحاسبي**: يكون الالتزام المحاسبي (الحقيقي) في حدود اعتمادات الدفع، ويجب أن يحتوى الالتزام على أرصدة التخصيصات الميزانياتية لاسيما الرصيد القديم والجديد.

**2. التصفية .**

بعد عملية الالتزام تأتي المرحلة الثانية في تنفيذ النفقة العمومية وهي تحديد مبلغ النفقة الواجب على الدولة دفعه، فيتم تقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر في الميزانية، مع ضرورة التأكد من أن شخص الدائن غير مدين بشيء للدولة، حتى يمكن إجراء المقاصة بين الدينين.[1]

وقد عرف قانون المحاسبة العمومية تصفية النفقة بأنه الاجراء الذي يسمح بالتحقق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية.[2]

من هذا التعريف تمر عملية تصفية النفقة بالاجراءت الآتية:[3]

- يقوم الآمر بالصرف في مرحلة التصفية بالتأكد من صحة العمليات الحسابية في وثائق إثبات النفقة بهدف تحديد المبلغ النهائي الواجب دفعه مقابل قيمة التوريدات أو الخدمات الفعلية المؤدات للمرفق العام، حيث يمكن أن يكون المبلغ الفعلي الواجب دفعه أقل من مبلغ الالتزام بالنفقة، في حين لا يمكن أن يكون مبلغ التصفية أكبر من مبلغ الالتزام، حيث لا يمكن تسديدها لعدم توفر التغطية المالية للفرق.

- بعد تحديد مقدار المبلغ النهائي مستحق الدفع لصالح الدائن على أساس الوثائق والمستندات المحاسبية، يقوم الآمر بالصرف بالتأكد من أداء الخدمة موضوع الدفع، عن طريق التحقق الميداني من الاستلام الفعلي للسلع والخدمات موضوع الدفع ومطابقتها مع بيانات الوثائق المحاسبية والشروط التعاقدية من حيث الكمية والنوعية.

- تنتهي مرحلة التصفية بوضع ختم شهادة إثبات أداء الخدمة على ظهر الفاتورة موضوع الدفع مصادق عليها بختم وتوقيع الآمر بالصرف، مع تحديد المبلغ الفعلي بالأرقام والحروف .

**3. الأمر بالصرف .**

تعتبر مرحلة إصدار الامر بالصرف آخر مرحلة من مراحل تنفيذ النفقات العمومية التي تخص الآمر بالصرف. وهو السند الذي يصدر عن الآمر بالصرف، مثل الوزير أو من ينوب عنه أو من يحدده القانون والنظام الأساسي للجهة صاحبة العلاقة، الذي يأمر بدفع مبلغ الدين كما تحدد في مرحلة التصفية.[4]

---

[1] سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 383 .

[2] أنظر المادة 20 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.

[3] شلال زهير، مرجع سبق ذكره، ص 131 .

[4] خالد شحاتة الخطيب، احمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 315.

وقد نص قانون المحاسبة العمومية على هذه المرحلة بأن الأمر بالصرف أو تحرير الحوالة يعد الإجراء الذي بموجبه يؤمر بدفع النفقات العامة.[1]

وتجسيدا لذلك يقوم الآمر بالصرف بتحرير سند الأمر بالصرف إذا كان المسؤول آمرا بالصرف رئيسي، أو ما يعرف بحوالة الدفع بالنسبة للآمر بالصرف الثانوي، ليتم إرسالها مع وثائق النفقة الثبوتية وكذا كل الإثباتات والآراء والتأشيرات المسبقة المطلوبة للمصالح المؤهلة بموجب القوانين والتنظيمات.

في هذا الإطار تعتبر حوالة الدفع أمر بدفع النفقة توجه للمحاسب العمومي، حيث تتضمن بيانات باسم ولقب المستفيد، رقم حسابه البنكي أو البريدي، المبلغ الواجب دفعه بالأرقام والأحرف، إلى جانب بيانات متعلقة بطبيعة النفقة وتبويبها في الميزانية، يصادق عليه بتوقيع وختم الآمر بالصرف وفق رقم تسلسلي غير متقطع.[2]

وهنالك بعض الاستثناءات تخص الأمر بالصرف بالنظر أغلبها يعود لاعتبارات قانونية، حيث أن المبدأ العام هو أن لا يتم صرف نفقة إلا بمقتضى أمر بالصرف، الذي يصدر عن الآمر بالصرف إلى المحاسب العمومي، لكن يلاحظ وجود بعض النفقات يتم الترخيص بصرفها دون اشتراط الآمر بالصرف أهمها ما يلي:

- في بعض الحالات يتم النص على دفع نفقات معينة تحدد بموجب قوانين المالية بمصادقة البرلمان عليها.[3]
- تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية التي تجبر الهيئة أو الادارة أو المؤسسة العمومية على تنفيذها، حيث يتعين على الشخص الدائن أن يتقدم الى أمين الخزينة بعريضة مكتوبة ومرفقة بنسخة تنفيذية من الحكم المتضمن إدانة الادارة المحكوم عليها وكذا كل الوثائق والسندات الثبوتية.[4]
- دفع النفقات من طرف وكيل الإيرادات والنفقات بموجب إحداث وكالة الايرادات والنفقات بمقرر صادر عن الآمر بالصرف لميزانية الهيئة، يعين من خلال موظف بصفة وكيل يعتمد من طرف المحاسب العمومي المختص.[5]

**ثالثا: الإجراءات الخاصة بالمحاسب العمومي في تنفيذ النفقات (الدفع).**

يعتبر الدفع الإجراء الذي يخص المحاسب العمومي في تنفيذ النفقة العمومية، حيث يعبر عن المرحلة المحاسبية الموالية للمراحل الادارية سالفة الذكر وهي الالتزام بالنفقة والتصفية والأمر بالدفع.[6]

[1] أنظر المادة 21 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.
[2] شلال زهير، مرجع سبق ذكره، ص 132.
[3] أنظر المادة 30 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.
[4] أنظر المادة 07 من القانون 91-02 المؤرخ في 1991/01/08، يحدد القواعد المطبقة على بعض أحكام القضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 02 لسنة 1991 .
[5] أنظر المواد 2، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 93-108، مرجع سبق ذكره.
[6] بن داود ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص 81.

وقد تم تعريف مرحلة الدفع بقانون المحاسبة العمومية أنها الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي الواقع في ذمة الادارة[1]، حيث يقوم المحاسب العمومي بالدفع بعد التأكد من العناصر الآتية :[2]

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الآمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عملية تصفية النفقات.
- توفر الاعتمادات.
- عدم سقوط آجال الديون أو وجودها محل معارضة.
- الطابع الإبرائي للدفع.
- تأشيرة عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

أما فيما يخص تحصيل الإيرادات يتوجب التحقق قبل التكفل بسندات الايرادات التي يصدرها الآمر بالصرف، من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات.[3]

**المبحث الرابع: الرقابة على تنفيذ النفقات العامة.**

لقد برزت أهمية الرقابة المالية بأشكالها المختلفة في العصر الحديث بعد ظهور شركات المساهمة، وقدكان للمنافسة القوية بين المشروعات الاقتصادية وما رافق ذلك من مظاهر الاندماج بين المشروعات الصغيرة وانفصال الملكية عن الإدارة على مستوى القطاع الخاص، بالإضافة إلى تعدد الوحدات الحكومية على مستوى القطاع العام، الأثر الكبير في إبراز حاجة هذه المؤسسات والوحدات الحكومية إلى وجود مراقبين ماليين لتقييم نشاط هذه المؤسسات وتقديم تقارير عن نتائج نشاطها إلى متخذي القرارات الاقتصادية من المستخدمين المختلفين، بهدف زيادة معرفتهم بحقيقة أوضاع هذه المؤسسات.

ومع تطور فلسفة المالية العامة الحديثة لم تعد الرقابة المالية تقتصر على مراجعة الوحدات الحكومية من الناحية المستندية اللائحية فقط، بل امتدت لتشمل مراجعة الأداء للتحقق من مدى كفاءة الإنتاج والحصول على اكبر قدر من المخرجات من السلع والخدمات باستخدام اقل قدر من المدخلات ومن مدى تحقيق أهداف البرامج الموضوعة والمستهدف تحقيقها .

لذلك فإن المرحلة الاقتصادية التي تمر بها الجزائر اليوم خاصة بعد تدهور إيراداتها من العملة الصعبة من جراء تذبذب أسعار النفط، حيث لا يجب أن يقف دور عملية الرقابة على مجرد المراجعة المستندية، بل من

[1] أنظر المادة 22 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.
[2] أنظر المادة 35، نفس المرجع .
[3] أنظر المادة 36 من القانون 90-21، مرجع سبق ذكره.

الضروري أن تتقدم لتشمل تقييم الأداء ومراجعة الكفاءة والفاعلية.

**المطلب الأول: الإطار العام للرقابة على تنفيذ النفقات العامة.**

إن التطور المتلاحق الذي تشهده الحياة اليوم ودخول عصر العولمة وتشابك المصالح خاصة على مستوى الدولة ، دفع بالحكومات والمنظمات المهنية والمؤسسات العلمية المهتمة إلى وضع أنظمة رقابية تحكم وتنظم نشاط مؤسساتها وتسعى إلى تقييم هذا النشاط رغبة منها في تحقيق أهدافها الخاصة والعامة، وقد ساهم امتداد النشاط الرقابي ليشمل القطاع الحكومي الذي يعاني من مشاكل عديدة، وذلك لغرض تقليل ارتكاب الموظفين الحكوميين للأخطاء والحد من سوء استعمال الموارد، وحمايتها من الضياع أو الاختلاس.

**أولا : مفهوم الرقابة لغة واصطلاحا.**

يرى بعض الفقهاء بأن الأصل اللغوي للكلمة الانجليزية «control» يعود إلى الكلمة الفرنسية« contrôle»، هذه الكلمة تتكون من جزئين :

– الجزء الأول: «contre» أصله اللغوي اللاتيني «contra» بمعنى "مواجهة"، أي مواجهة أسماء تتضمنها قائمة معينة مع أسماء تتضمنها قائمة أخرى للتحقق من مدى مطابقتها لها.

– الجزء الثاني: «Role» ويعني باللاتينية «Catalogue» بمعنى السجل أو قائمة الأسماء المراد مطابقتها لأسماء القائمة الأولى، وبذلك تطلق الكلمة بمجموعها على السجل أو القائمة التي تضم بعض الأسماء التي يمكن بواسطتها التحقق من سلامة قائمة أسماء أخرى وهي بذلك تحمل معنى الرقابة.[1]

أما من الناحية الاصطلاحية فيصعب تحديد مفهوم شامل للرقابة بالنظر لاختلاف الرؤى حول هذا المفهوم بين العديد من الكتاب والباحثين في هذا المجال، نذكر من بين المفاهيم ما يلي:

– تقوم الرقابة في المؤسسة على التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفق الخطة الموضوعة والتعليمات الموجهة وبالاستناد إلى القواعد المقررة، أما موضوعها فهو بيان نقاط الضعف والأخطاء من أجل تقويمها ومنع إعادة تكرارها. [2]

– الرقابة هي إجراء التسيير الذي يسمح للمسير بتقدير مردودية النشاطات المسؤول عنها، وذلك بمقارنة النتائج المتحصل عليها مع الأهداف المسطرة واتخاذ الإجراءات اللازمة والمصححة في الحالات التي يراها غير مرضية. [3]

– الرقابة حق يتيح لصاحبه اتخاذ ما يلزم من إجراءات وقرارات لإنجاح مشروعات الخطة في المواعيد المحددة لها وبكفاءة عالية. [4]

---

[1] عبد الفتاح حسن، **مبادئ الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، بيروت، 1972، ص 273 .

[2] هيثم هاشم، **مبادئ الإدارة** ، مديرية الكتب الجامعية، الطبعة الثانية، دمشق، 1978، ص 415.

[3] شوقي حسين عبد الله، **أصول الإدارة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص 157.

[4] حسين عبد العال محمد، **الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 76 .

**ثانيا : تعريف الرقابة المالية على النفقات العامة في التشريع الجزائري.**

في التشريع الجزائري لا نجد تعريفا للرقابة المالية إلا في إشارات لأساليبها وهيئاتها، وعموما فقد تميزت معظم التشريعات بثلاث (03 ) اتجاهات في تعريف الرقابة المالية:[1]

1. **الاتجاه الأول** : ركز على الجانب الوظيفي كما يركز على الأهداف، مؤكدا أن الرقابة هي التحقق من أن التنفيذ يتم وفقا للخطة المعتمدة والتعليمات المسطرة والمبادئ المقررة.
2. **الاتجاه الثاني** : يركز على الجانب الإجرائي وعلى الخطوات الواجب إتباعها للقيام بعملية الرقابة، وهنا تتطلب الرقابة على النفقات العامة ما يأتي:

- الاختيار ثم الاختبار الجيد للسياسات الإدارية والمالية المعول عليها.
- اهتمام الإدارة الحكومية بالتخطيط والتنظيم الفعال وطرق التمويل المناسبة.
- الاختيار الأمثل لإطارات التسيير ولموظفي التنفيذ وتدريبهم والإشراف عليهم.

3. **الاتجاه الثالث** : وهو اتجاه يهتم بالأجهزة والهيئات القائمة بعملية الرقابة والتي تتولى الفحص والمتابعة والمراجعة وجمع المعلومات، فهي بهذا تعني الأجهزة الموكل لها أمر الرقابة المالية.

**ثالثا : أشكال الرقابة المالية على النفقات العامة .**

بالنظر لدور الدولة في عملية الرقابة يمكن تقسيم عملية الرقابة المالية على النفقات العامة إلى ثلاث (03 ) أنواع، وذلك تبعا لصورها وهي كالآتي :

1. **من حيث الجهة التي تقوم بالرقابة .**

نجد هنا نوعين من الرقابة وهما:

**1.1 الرقابة الداخلية.**

عرفت لجنة طرائق التدقيق التابعة للمعهد الأمريكي للمحاسبين القانونيين الرقابة الداخلية بأنها " الخطة التنظيمية وجميع الطرق والمقاييس المتناسقة التي تتبناها المنشأة لحماية الأصول ومراجعة البيانات المحاسبية والتأكد من دقتها ومدى الاعتماد عليها وزيادة الكفاية الإنتاجية وتشجيع العاملين على الالتزام بالسياسات الإدارية المحددة مقدما،[2]فهذه الرقابة في الجزائر تتم عموما من طرف مفتشيات منشأة خصيصا على مستوى كل إدارة مركزية ( وزارة مثلا )، لغرض تقييم ومراقبة نشاطات الهيئات والمصالح والمؤسسات الموضوعة تحت الوصاية.

**2.1 الرقابة الخارجية .**

[1] بن داود إبراهيم، مرجع سبق ذكره، ص14 .

[2] محمد أحمد حجازي، **المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة**، مؤسسة النبأ للخدمات المطبعية وتجارة الورق، الطبعة الثانية، الأردن، 1995، ص365

تتمثل في العمليات الخارجية التي تقوم بها أجهزة متخصصة ومستقلة عن السلطة التنفيذية، هدفها مراجعة العمليات المالية والحسابات لغرض التحقق من شرعيتها وصحتها ودقتها، كالرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة [1].

**2. من حيث التوقيت الزمني لإجراء الرقابة.**

يمكن تقسيم عملية الرقابة حسب توقيت حدوثها إلى ثلاثة ( 03 ) أنواع:

**1.2 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، فهي تقوم بالوقاية من الانحراف منذ البداية، ولهذا النوع من الرقابة عدة مزايا أهمها:[2]

- تدفع الموظفين إلى تحري الدقة في تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية.
- تعمل على درء المخاطر والتحذير منها قبل وقوعها كما تقلل من فرص ارتكاب الأخطاء وتحول دون حدوثها.
- تعمل على تدارك ضعف أو عدم خبرة الإدارة في بعض الجهات المشمولة بالرقابة قبل حدوث الآثار الضارة، وهذه الميزة تبدوا ذات أثر وفاعلية في الدول النامية خاصة عندما ينخفض مستوى الكفاءة والخبرة في الحياة العملية.
- تعد دافعا للأجهزة المشمولة بالرقابة على أداء واجباتها بالدقة والعناية والحرص وتحول دون عبث المنحرفين بالموارد المالية وإنفاقها في غير ما خصص لها.

في الجزائر تعنى هذه الرقابة من طرف مصالح وزارة المالية، ممثلة في المديرية العامة للميزانية التي تشرف على مصالح الرقابة المالية في الإدارات المركزية (الوزارات) ومصالح الرقابة المالية في الولايات والبلديات.

**2.2 الرقابة أثناء التنفيذ.**

هذا النوع من تقوم به الأجهزة والإدارات بالوحدات المختلفة للتأكد من سلامة ما يجري عليه العمل داخلها ومن أن التنفيذ يسير وفقا للخطط والسياسات الموضوعة، وهذا ما يطلق عليه بالرقابة الذاتية، حيث يتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار والشمول، كونه يبدأ مع تنفيذ الأعمال ويساير ويتابع خطوات التنفيذ.[3]

**3.2 الرقابة اللاحقة أو البعدية .**

تتم هذه الرقابة بعد عملية تنفيذ النفقات، تتمثل في تدخل الجهات المختصة قانونا بالمراجعة ومراقبة العمليات المالية للدولة استناد إلى الوثائق المثبتة لذلك. [4]

---

[1] بن داود ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص 18.

[2] أكرم ابراهيم حماد، **الرقابة المالية في القطاع الحكومي**، دار جهينة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص29.

[3] عوف محمود الكفراوي، **تطور الرقابة المالية تبعا للنظام المالي**، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر، ص 42 .

[4] بن داود ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص 19 .

**3. الرقابة من وجهة النظر الاقتصادية والمحاسبية.**

يمكن تقسيم الرقابة المالية من وجهة النظر المحاسبية والاقتصادية إلى ثلاثة (03) أنواع:

**1.3 الرقابة المستندية.**

وهي الرقابة على المستندات والسجلات والدفاتر المالية للتأكد من أن الموارد قد حصلت وفقا للتعليمات والنفقات نفذت في حدود الاعتمادات المخصصة وان مستنداتها مستوفاة وصحيحة ومطابقة لما هو وارد بالسجلات، حيث يمكن أن تكون قبل الصرف أو بعد الصرف ويطلق عليها البعض الرقابة الحسابية أو اللائحية، فهي تركز على المحاسبة وأساليبها وعلى تطبيق القوانين والقرارات واللوائح المعمول بها، لذلك فإن هذا النوع من الرقابة كان ولازال يهتم بصحة المستندات من الناحية الحسابية ومدى مطابقتها للوائح والتعليمات. وقد تطور هذا النوع من الرقابة في الآونة الأخيرة وأصبح يواجه اهتمام الباحثين في مدى صحة التصرف المالي، على اعتبار أن صحة المستند لا تعني بالضرورة سلامة التصرف المالي.[1]

**2.3 الرقابة الاقتصادية.**

استعملت العديد من المصطلحات للتعبير عن الرقابة من الناحية الاقتصادية، منها رقابة الأداء والكفاية والفاعلية، حيث يعبر هذا النوع من الرقابة عن العمليات التي تقيس الأداء الجاري وتقوده إلى أهداف معينة محددة مسبقا، لذلك فهي تتطلب وجود أهداف محددة مسبقا لأنه على أساس نتائج هذه المقارنة يوجد الأداء، بحيث يتفق مع الهدف أو المعيار المحدد لهذه الأعمال من قبل ويطلق عليها أيضا رقابة تقييمية.[2]

**3.3 الرقابة الشاملة .**

تجمع الرقابة الشاملة بين الرقابة المحاسبية المالية والرقابة الاقتصادية لتقويم الأداء والوقوف على تحقيق الأهداف، لبيان مدى صحة الحسابات الختامية والمراكز المالية الحقيقية للوحدة وأنها تعبر بصدق عن نتائج العمليات، كما يعرف البعض الرقابة الشاملة بأنها المراجعة، حيث أن تعبير المراجعة الشاملة يشير إلى منهج أكثر تعقيدا يهدف إلى تقييم الأداء العام ومدى كفاءة فاعلية إدارة الموارد العامة. [3]

**المطلب الثاني: رقابة مصالح وهيئات وزارة المالية.**

تمارس وزارة المالية عدة أشكال من الرقابة المالية عبر هيئات ومؤسسات معدة لهذا الغرض، باعتبارها الوزارة المتخصصة في تسيير الأموال العمومية والمسؤولة عن إعداد و تطبيق القوانين والتشريعات المالية للدولة.

**أولا: الرقابة السابقة لتنفيذ النفقات .**

[1] عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق ، ص 35.
[2] نفس المرجع، ص 36 .
[3] نفس المرجع، ص 37 .

بعد المصادقة على القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 القاضي بمواصلة العمل بالتشريع الفرنسي المعمول به إلى غاية 31 ديسمبر 1962 حتى إشعار آخر، استمر العمل بهذا التنظيم إلى أن صدر المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992،المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 09- 374 المؤرخ في 2009/11/16 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، الذي جاء تطبيقا لأحكام المواد من 58 إلى 60 من القانون 90-21 المؤرخ في 1990/08/15 المعدل والمتمم، المتعلق بالمحاسبة العمومية. [1]

**1. مجال تطبيق الرقابة المسبقة للنفقات .**

تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة وعلى الحسابات الخاصة للخزينة وميزانيات الولايات وميزانيات البلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، إضافة إلى ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة، حيث تستثنى من تطبيق هذه الرقابة ميزانيتا مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني التي تخضع لأحكام تشريعية وتنظيمية خاصة تطبق عليهما [2].

**2. تعريف المراقب المالي.**

المراقب المالي عون يتم تعيينه من طرف وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية، من أجل مراقبة الالتزامات الخاصة بالنفقات العمومية المرخصة في الميزانية العامة للدولة، حيث يقوم بالتحقق من مطابقة العمليات التي يقوم بها الآمر بالصرف للقوانين والتنظيمات المعمول بها قبل عقد النفقة بصفة نهائية[3]، حيث تنتهي رقابة النفقات التي يمارسها المراقب المالي بوضع تأشيرته على استمارة الالتزام وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية، وتكون الالتزامات غير القانونية أو غير المطابقة للتنظيم موضوع رفض مؤقت أو نهائي حسب كل حالة.[4]

**3. مهام المراقب المالي.**

تتمثل مهمة المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بالنفقات العمومية، فهو مكلف بما يلي: [5]

- تنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها.

---

[1] وزارة المالية تاريخ وتطور، مطبوعة منشورة على موقع وزارة المالية الجزائرية، 2012 **www.mf.gov.dz/article_pdf/upl-ouvrage_avec_trait_de_coupe.pdf** ، تاريخ التحميل :2016/07/14

[2] أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 2009/11/16، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92-414، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 64 لسنة 2009.

[3] شلال زهير، مرجع سبق ذكره، ص 113.

[4] أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي 92-414، مرجع سبق ذكره.

[5] أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 64 لسنة 2011.

- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها.
- تمثيل السيد الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية ولدى المجالس الإدارية ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.
- إعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الحال الدورية، التي توجه إلى الوزير المكلف بالمالية.
- تنفيذ كل مهام الفحص والرقابة المتعلقة بجوانب تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العمومية.
- المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية.
- المشاركة في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية والتي لها أثر على ميزانية الدولة أو ميزانية الجماعات المحلية أو الميزانيات الأخرى.
- إعداد تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية.
- مساعدة أية مهمة رقابية أو تقييم لمصالحه في إطار البرنامج المسطر من المديرية العامة للميزانية.
- تقديم نصائح للآمرين بالصرف على المستوى المالي، قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.
- المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه وضمان متابعتها وتقييمها وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية.

من خلال المهام المسندة للمراقب المالي يتضح بأن مهمته لا تنحصر في مراقبة النفقات فقط، فإلى جانب الدور الرقابي للنفقات تتجلى أدوار أخرى:

- له دور استشاري للآمر بالصرف من خلاله تقديمه للنصح في المجال المالي.
- له دور إعلامي من خلال إعداد التقارير السنوية عن النشطات وعرضها على الوزير المكلف بالميزانية وكذا من خلال المشاركة في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية.

### 4. أشكال الرقابة التي يمارسها المراقب المالي .

تتمثل المهمة الأساسية للمراقب المالي في مراقبة مدى مطابقة النفقات المراد الالتزام بها للتنظيم المعمول به في شتى مجالات النفقات العمومية، حيث يكون ذلك مسبقا قبل صرف النفقة، إلا أنه وبالنظر لخصوصية بعض النفقات التي تتسم بطابع استعجالي، أو خصوصية تنظيم بعض المؤسسات والإدارات العمومية، مما أدى إلى تكييف مهام المراقب المالي لتشمل أشكال أخرى غير الرقابة المسبقة، نلخصها فيما يلي:

#### 1.4 رقابة الملائمة.

نص التنظيم المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على إمكانية وجود رقابة للملائمة لبعض القطاعات أو بعض أنواع النفقات تحدد كيفياتها حسب الحالة بقرار من الوزير المكلف بالميزانية أو بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية والوزير المعني تقنيا [1].

وقد تم تجسيد شكل رقابة الملائمة التي يمارسها المراقب المالي في إجراء يسمى الالتزام الاحتياطي، وهو تدبير يسمح للآمر بالصرف بتنفيذ النفقات دون مبررات مسبقة، حيث يطبق هذا الإجراء على بعض أنواع النفقات وبعض القطاعات، لا سيما أنشطة المؤسسات والإدارات العمومية التي لا تسمح آجال إجراء الرقابة القبلية بإنجازها، يتم الاستفادة من هذا النوع من الرقابة بعد موافقة الوزير المكلف بالميزانية بناء على طلب الوزير المكلف بالقطاع المعني. ويكون الالتزام جزئيا وفق أقساط، حيث لا يسمح بالالتزام بالقسط الموالي إلا بعد تقديم التبريرات القانونية للقسط الذي التزم بها سابقا.[2]

**2.4 رقابة النفقات في شكلها اللاحق .**

نص المرسوم التنفيذي 09-374 سالف الذكر، على أن مراقبة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق تطبق على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة، أما ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، فيطبق هذا الشكل من الرقابة على جانب من ميزانياتها، بحيث تحدد مدونة النفقات المعنية بهذا الإجراء والخاصة بهذه المؤسسات بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير القطاع المعني[3].

وتطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما تكلف هذه الأخيرة بإنجاز عمليات تبعات الخدمة العمومية أو البرامج الخاصة بالتجهيز العمومي التي تفرضها الدولة والمنفذة من طرف هذه المؤسسات.[4]

**5. الهيئات المكلفة بتطبيق الرقابة السابقة للنفقات.**

تعتبر مصالح المراقبة المالية الهيئات المكلفة بتطبيق الرقابة المسبقة على النفقات التي يلزم بها، فهي التي تتبع لوصاية وزارة المالية ممثلة في المديرية العامة للميزانية، حيث تعتبر مصالح المراقبة المالية للمؤسسات والهيئات العمومية

[1] أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 92-414 ، مرجع سبق ذكره.

[2] أنظر المواد 02، 03، 06، 07، 08 من القرار المؤرخ في 2016/02/20، يتضمن كيفيات تنفيذ إجراء الالتزامات الاحتياطية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 53 لسنة 2016 .

[3] أنظر المادة 02 مكرر من المرسوم التنفيذي 09-374، مرجع سبق ذكره.

[4] أنظر القرار مؤرخ في 2012/07/02، يحدد كيفيات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 24 لسنة 2013 .

وكذا الولايات والبلديات من المصالح الخارجية التي تشملها المديرية العامة للميزانية، بالإضافة إلى المديريات الجهوية للميزانية والمديريات الولائية للبرمجة ومتابعة الميزانية.[1]

فمصالح المراقبات المالية لدى الولايات والبلديات تتبع من حيث الإشراف والمتابعة إلى مصالح المديريات الجهوية للميزانية، المحددة بسبعة (07) مديريات عبر الوطن، يتبع لكل مديرية عدد من المراقبات المالية لدى الولايات ولدى البلديات حسب الموقع الجغرافي. [2]

**6. النفقات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي .**

تخضع لتأشيرة المراقب المالي كل النفقات ومختلف مشاريع العقود قبل التوقيع عليها من طرف الآمر بالصرف المعني، إذ يمكن حصر هذه النفقات في النقاط الآتية:[3]

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ومستوى المرتبات للمستخدمين.
- مشاريع الجداول الاسمية للموظفين العموميين التي تعد عند قفل السنة المالية.
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية لأجور الموظفين العموميين التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- مشاريع الصفقات وملاحقها.
- كل التزام مدعم بسندات الطلب وفاتورات شكلية وكشوف أو مشاريع عقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياتية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.

يتضح من خلال ما سلف ذكره، أن المراقب المالي لا تقتصر مهامه على مراقبة مبالغ النفقات أو الرقابة الحسابية فقط، بل تمتد لتشمل كل إجراء من شأنه أن يترتب عنه أثر مالي أو ترتب عنه دين على الدولة أو الجماعة المحلية، كما هو الحال بالنسبة لعقود الموظفين أو العقود والاتفاقيات المبرمة بين البلديات وأطراف أخرى، إضافة إلى حركات تعديل الاعتمادات المالية داخل الميزانية تخضع كذلك لتأشيرة المراقب المالي ليتمكن فيما بعد من متابعة الميزانية بشكل صحيح.

**7. شروط منح التأشيرة .**

[1] أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 11-75 المؤرخ في 2011/02/16، يحدد صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 11 لسنة 2011 .

[2] أنظر المادة 02 من القرار المؤرخ في 2011/06/28، يحدد الموقع المقر الإداري للمديريات الجهوية للميزانية واختصاصها الإقليمي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 55 لسنة 2011.

[3] انظر المواد 05، 06 من المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 2009/11/16، مرجع سبق ذكره.

تمنح تأشيرة المراقب المالي بعد فحص الالتزامات والقرارات بمجموعة من العناصر حددها القانون كالآتي:[1]

- صفة الآمر بالصرف، مثل ما هو محدد في قانون المحاسبة العمومية.
- مطابقتها التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بهما.
- توفر الاعتمادات المالية اللازمة.
- توفر المناصب المالية المفتوحة بالنسبة لعقود التوظيف والترقية في الرتبة.
- التخصيص القانوني للنفقة وفق التنظيم المعمول به.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق الثبوتية المرفقة.
- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي تسلمها سلطات إدارية مختصة مؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون مثل هذه التأشيرات قد نص عليها التنظيم المعمول به.

## 8 . قرارات المراقب المالي.

تنتهي رقابة النفقات الملتزم بها بتأشيرة توضع على بطاقة الالتزام وفي بعض الحالات على الوثائق الثبوتية التي يقدمها الآمر بالصرف، حيث يتم ذلك بعد تأكد المراقب المالي من الشروط المطلوبة في ملف الالتزام والمذكورة سلفا، إلا انه وفي حالة ما إذا كانت الالتزامات غير مطابقة للقوانين والتنظيمات يقوم المراقب المالي برفض الملف إما مؤقتا أو نهائيا.

### 1.8 الرفض المؤقت.

يبلغ الرفض المؤقت من طرف المراقب المالي للآمر بالصرف المعني عن طريق وثيقة رسمية تسمى مذكرة الرفض المؤقت، حيث يقوم المراقب المالي بفحص ملف الالتزام في أجل أقصاه عشرة 10 أيام، يقوم بتدوين كافة النقائص الواردة بالملف على مذكرة الرفض المؤقت و تبلغ نسخة منها إلى الآمر بالصرف.

ويكون الرفض المؤقت مؤسسا في الحالات الآتية: [2]

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.
- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

### 2.8 الرفض النهائي .

[1] أنظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 والمادة 58 من القانون 90-21، مراجع سبق ذكرها.
[2] أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-414، مرجع سبق ذكره.

في حالة عدم مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بهما أو عدم الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت، يقوم المراقب المالي برفض الالتزام نهائيا عن طريق وثيقة تسمى مذكرة الرفض النهائي، ويكون ذلك في الحالات الآتية: [1]

- عدم مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- عدم توفر المناصب المالية أو الاعتمادات الكافية.
- عدم احترام الآمر بالصرف للملاحظات المدونة بمذكرة الرفض المؤقت.

**3. الرقابة المتبادلة بين الآمر بالصرف والمراقب المالي .**

في العادة ومن خلال التنظيم المعمول به على مستوى النفقات فإن المراقب المالي هو من يراقب الآمر بالصرف في مدى مطابقة إجراءات صرف النفقات، إلا أن المشرع لم يعطي هذه الصلاحية بصفة مطلقة للمراقب المالي، لذلك وجد إجراء يمكن من خلاله للآمر بالصرف من أن يتحمل مسؤولية صرف بعض النفقات بتجاوز فيها رأي المراقب المالي، يتجسد ذلك عن طريق إجراء يسمى التغاضي « Le Passer-outre »، حيث يمكن للآمر بالصرف في حالة تلقيه لرفض نفقة نهائيا أن يتغاضى عن ذلك على مسؤوليته بموجب مقرر يعلم به الوزير المكلف بالميزانية وتبلغ الجهة الوصية على الإدارة المعنية بنسخة منه. [2]

لكن لا يمكن حصول التغاضي في حالة ما إذا كان الرفض النهائي معللا بما يلي: [3]

- انعدام صفة الآمر بالصرف.
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها.
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام.
- التخصيص غير القانوني للنفقة، بهدف إخفاء إما تجاوزا للإعتمادات وإما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الموازنة.

**ملاحظة** : يقوم المراقب المالي بوضع تأشيرة الأخذ بالحسبان على مقرر التغاضي ويرسل نسخة من الملف إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد إعلامه، هذا الأخير يبلغ نسخة من نفس الملف إلى الجهات المختصة بالرقابة البعدية ( مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية ).

**ثانيا: رقابة المحاسب العمومي أثناء التنفيذ.**

[1] انظر المادة 12، نفس المرجع.
[2] انظر المادة 18، نفس المرجع.
[3] انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي 09-374، مرجع سبق ذكره.

يتولى المحاسب العمومي الرقابة أثناء تنفيذ النفقات، من خلال التأكد من صحة وشرعية النفقة المراد صرفها، حيث يقوم بفحص وتدقيق ملف النفقة المتمثل في الأمر بالصرف أو حوالة الدفع المرفقة بكل الوثائق الثبوتية التي يجب أن تودع على مستوى مصالح الخزينة العمومية خلال الفترة الممتدة من أول الشهر إلى اليوم العشرون من كل شهر، حيث يتأكد المحاسب العمومي قبل دفع النفقة مما يلي:[1]

- صفة الآمر بالصرف أو المفوض عنه.
- توفر الاعتمادات.
- صحة حسم النفقة.
- وجود تأشيرات الرقابة القبلية (الرقابة المسبقة للنفقات التي يمارسها المراقب المالي).
- تبرير أداء الخدمة.
- التقادم المسقط (التأكد من أن الديون المأمور بدفعها لم تسقط آجالها بالتقادم).
- الصحة القانونية للدفع .

وفي حالة ما إذا أسفرت عملية فحص وتدقيق ملف النفقة عن وجود بعض النقائص وفقا للتنظيم المعمول به، يقوم المحاسب العمومي بإشعار الآمر بالصرف المعني بضرورة تصحيح واستكمال النقائص وذلك عن طريق مذكرة تدقيق «Note de vérification»، وفي حالة عدم إمكانية تصحيح الأخطاء واستكمال النقائص يقوم المحاسب العمومي برفض دفع النفقة نهائيا.

وكما هو الحال بالنسبة لإجراء "التغاضي" الذي يسمح للآمر بالصرف بتحمل مسؤوليته في أمام المراقب المالي بالرغم من رفض هذا الأخير لمنحه التأشيرة بالنظر لوجود تباين في فهم النصوص التنظيمية، يمكن كذلك للآمر بالصرف وفي حالة رفض المحاسب العمومي بدفع النفقات القيام بإجراء يسمى التسخير «Laréquisition»، يسمح له بتحمل المسؤولية في دفع النفقة، حيث يتجسد ذلك بموجب قرار تسخير.

**ثالثا: رقابة المفتشية العامة للمالية .**

المفتشية العامة للمالية هيئة للرقابة على الأموال العمومية موضوعة تحت سلطة وزير المالية، حيث تشمل رقابة هذه الهيئة كل إدارة أو هيئة أو جماعة إقليمية ( بلدية، ولاية ) أو مؤسسة عمومية مهما كان طابعها القانوني (مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، مؤسسة عمومية اقتصادية .....الخ) وكل ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من الهيئات مساعدات الدولة والهيئات العمومية، بما

[1] المادة 02 من المرسوم التنفيذي 93-46 المؤرخ في 1993/02/06، المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل الإيرادات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 09 لسنة 1993 .

في ذلك كل جمعية مجتمع مدني تستفيد من إعانات من ميزانية الدولة أو ميزانية الجماعات الإقليمية وكل الموارد التي تجمعها هذه الجمعيات.

كما تقوم المفتشية العامة للمالية بإجراء دراسات وإعداد خبرات لها صلة بالاقتصاد والمالية وبالرقابة على وجه التحديد، حيث يخول القانون لهذه الهيئة الاستعانة بالخبراء المؤهلين وتقنيي الإدارة العمومية.[1]

**1. طبيعة وأهداف رقابة المفتشية العامة للمالية.**

يخول التنظيم المعمول به للمفتشية العامة للمالية سواء على الوثائق وفي عين المكان أو بطريقة فجائية أو بتبليغ مسبق للقيام بعملية الرقابة والتدقيق وذلك لأجل التحقق وضبط مهام ووظائف التسيير الآتية:[2]

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها تأثير مالي مباشر.
- إبرام وتنفيذ كل عقد وطلب.
- المعاملات القائمة على الذمة العقارية والمنقولة.
- التسيير والوضعية المالية.
- مصداقية المحاسبات وانتظامها.
- المقاربة بين التقديرات والانجازات.
- شروط استعمال الوسائل وتسييرها.
- سير الرقابة الداخلية وهياكل التدقيق الداخلي.
- جميع ميادين الرقابة وتدقيق التسيير التي تطلبها السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة.

**2. مجالات تدخل المفتشية العامة للمالية .**

قصد بلوغ أهدافها الرقابية فإن المفتشية العامة للمالية مخول لها للتدخل في مجالات التسيير وبالوسائل الآتية:[3]

- رقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال والقيم والسندات والمواد من أي نوع، التي يحوزها المسيرون أو المحاسبون.
- الحصول على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصاتهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أي هيئة رقابية أو خبرة خارجية.
- تقديم أي طلب معلومات شفهي أو كتابي.
- القيام في عين المكان بأي بحث وإجراء كل تحقيق لغرض فحص النشاطات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.

[1] انظر المواد 02، 03 من المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 2008/09/06، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 50 لسنة 2008.

[2] أنظر المواد 2، 3، 4 من المرسوم التنفيذي 09-96 المؤرخ في 2009/02/22، المحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 14 لسنة 2009 .

[3] أنظر المادة 05، نفس المرجع.

– الاطلاع على المعطيات والملفات أيا كان سندها.

– التأكد من صحة المستندات المقدمة ومصداقية المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة.

– القيام بكل فحص في المكان بقصد التأكد من أن أعمال التسيير ذات التأثير المالي قد قيدت في المحاسبة بصفة صحيحة ومعاينة حقيقة الخدمة المنجزة عند الاقتضاء.

**3. حوصلة رقابة المفتشية العامة للمالية .**

تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يتضمن حصيلة نشاطها على مستوى الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابتها وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة بها وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة التي استخرجت منها، لغرض تكييف أو تحسين التشريع والتنظيم الذين يحكمان النشاطات الخاضعة لرقابتها، حيث يقدم التقرير خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية لسنة إجراء الرقابة إلى الوزير المكلف بالمالية.[1]

**رابعا: الرقابة الداخلية على مصالح وزارة المالية .**

لغرض الرقابة الداخلية على الهياكل المركزية وغير الممركزة لمصالح وزارة المالية المكلفة بتحصيل الإيرادات، مراقبة ودفع النفقات، أنشأت متفشيات مختصة بمراقبة عمل هذه الهياكل والوقوف على النقائص والصعوبات التي تتلقاها، نجد من أهمها ما يلي :

**1. مفتشية مصالح الميزانية:**

أنشأت هذه المفتشية بموجب أحكام المادة 03 من المرسوم التنفيذي 07-364 المؤرخ في 2007/11/28 المتضمن تنظيم المصالح المركزية بوزارة المالية، وهي موضوعة تحت السلطة المباشرة للمدير العام للميزانية، حيث يشرف على المفتشية مفتش عام بمساعدة ثمانية ( 08 ) مفتشين، يتم تعيين المفتش العام والمفتشين المساعدين بموجب مرسوم رئاسي وتنهى مهامهم بنفس الأشكال، وهي مكلفة بتفتيش ومراقبة عمل المصالح المركزية والمصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية ( المديريات الجهوية للميزانية، مصالح الرقابة المالية في الولايات والبلديات، المديريات الولائية للبرمجة ومتابعة الميزانية ) ، حيث يتم ذلك بموجب برنامج سنوي يعد مسبقا أو عن طريق القيام بزيارات فجائية أو مهام مؤقتة حسب بعض الملفات، يتم التركيز على النقاط الآتية :[2]

– مدى تطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما وكذا المعايير التقنية والمالية العمومية والتنظيم المتعلق بالميزانية لتحسين نجاعة النفقات العمومية.

– تنفيذ الميزانية ومتابعتها وإنجازها وفقا للأهداف المسطرة.

– الاستعمال العقلاني والأمثل للوسائل والموارد الموضوعة تحت تصرف الهياكل التابعة للمديرية العامة للميزانية.

[1] النظر المادة 19، نفس المرجع.

[2] انظر المواد 1، 2، 5، 6 من المرسوم التنفيذي 08-154 المؤرخ في 2008/05/26، المتضمن مهام مفتشية مصالح الميزانية وتنظيمها وسيرها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 27 لسنة 2008.

– المساهمة في أعمال التكوين وتحسين المستوى المتعلقين بالمالية العمومية والمراقبة المالية، بالتعاون مع الهيئات المركزية المعنية.

– تنفيذ قرارات وتوجيهات السلطة السلمية.

– تجسيد مبدأ الصرامة في تنظيم العمل واحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

– إمكانية تكليفها بالقيام بأعمال دراسة وتفكير تدخل في مجال اختصاصها وكذلك بكل مهمة ظرفية لمراقبة ملفات محددة أو وضعيات خاصة أو طلبات تدخل ضمن صلاحيات المديرية العامة للميزانية.

تكلل أعمال المفتشية بإعداد تقرير سنوي يقدم إلى المدير العام للميزانية، تبرز فيه نشاطات المفتشية من خلال تقديم الملاحظات والاقتراحات التي تتعلق بتقييم سير الهياكل المركزية والمصالح اللامركزية وكذا أعمالها.[1]

**2. مفتشية مصالح المحاسبة.**

أنشأت مفتشية مصالح المحاسبة بموجب المرسوم التنفيذي 59-55 المؤرخ في 1995/02/15 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، أي قبل صدور المرسوم التنفيذي 07-364 المؤرخ في 2007/11/28 المتضمن تنظيم المصالح المركزية بوزارة المالية، وهي موضوعة تحت سلطة المدير العام للمحاسبة، يسيرها مفتش عام بمساعدة خمسة ( 05 ) مفتشين، يعينون بموجب مراسيم تنفيذية وتنهى مهامهم بنفس الأشكال، حيث تكلف هذه المفتشية بإجراء أعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق والبحث والتحري قصد تقييم مصالح الخزينة العمومية فيما يلي:[2]

– شرعية العمليات المالية والمحاسبية التي يجريها المحاسبون العموميون.

– تسيير مصالح الخزينة، خاصة مناصب المحاسبين فيما يخص التنظيم والاستعمال الأمثل للطاقة البشرية والمادية واحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

– تقويم التدخلات التي تقوم بها مصالح الخزينة فيما يخص الإعانات والهبات التي تمنح للأجهزة والمؤسسات العمومية، بالإضافة لتلك التي تمنح لإعادة هيكلة ديون الخزينة وتسبيقاتها، وكذا التمويلات المنطلقة من الموارد العمومية التي تمول خصوصا الأنشطة التي تعود بالنفع العام على الدولة بواسطة الحسابات الخاصة للخزينة.

وقصد بلوغ هذه الأهداف وتجسيدها تقوم مفتشية مصالح المحاسبة بالعمليات الآتية: [3]

– تحضر وتطبق برامج التفتيش والتحقيق التي تقوم بها على المحاسبون العموميون ثم تبلغ الى مجلس المحاسبة.

– تضبط خطط عمل فرق التفتيش والتحقيق في المصالح الخارجية التابعة للخزينة.

– تحدد لكل مهمة تفتيش وتحقيق الأداء المرتبطة بها والأهداف المسطرة لها.

---

[1] انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 08-154، مرجع سبق ذكره.

[2] انظر المواد 1، 2، 3، 7 من المرسوم التنفيذي 95-198 المؤرخ في 1995/07/25، الذي يحدد اختصاصات مفتشية مصالح الميزانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 42 لسنة 1995.

[3] أنظر المادة 05 من نفس المرجع.

- تنسق وتضبط أنشطة مصالح التفتيش والتحقيق في المصالح الخارجية التابعة للخزينة وتعمل من أجل انسجامها.
- تعد الدلائل المنهجية والعملية للتفتيش والتحقيق.
- تجمع مركزيا تقارير التفتيش والتحقيق التي تعدها فرق المصالح الخارجية التابعة للخزينة وتستغلها.
- تتولى استغلال المقررات والتقارير والمعلومات التي تقدمها المؤسسات والأجهزة الرقابية المختصة فيما يخص تسيير المحاسبين العموميين.

وتتوج كل مهمة تفتيش وتحقيق أو بحث تقوم بها المفتشية بإعداد تقرير يستعرض من خلاله المعاينات والملاحظات والاقتراحات الرامية إلى كل تدبير من شأنه أن يحسن عمل مصالح المحاسبة والأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.

**المطلب الثالث: رقابة المجالس والهيئات المستقلة.**

تباشر الرقابة على النفقات العامة سواء على مستوى الميزانية العامة للدولة أو الميزانيات المحلية ( ميزانية البلدية ، ميزانية الولاية ) العديد من المجالس والهيئات المستقلة، حيث يلتقي أداء هذه المجالس والهيئات أحيانا ويختلف أحيانا أخرى بالنظر للإمكانات المتاحة لكل هيئة وصلاحياتها القانونية .

**أولا : رقابة مجلس المحاسبة .**

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة دستورية مستقلة حديثة النشأة، تم إنشاؤه بموجب القانون 80-05 المؤرخ في 1980/01/01، ، حيث تكرس تأسيسه تطبيقا لأحكام المادة 160 من دستور سنة 1989 وكذلك المادة 170 من دستور سنة 1996، كما حدد نظامه الداخلي محدد بموجب المرسوم الرئاسي 95-377 مؤرخ في 1995/11/20.

**1. تعريف مجلس المحاسبة .**

مجلس المحاسبة هو المؤسسة العليا للرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية،[1] فهو بهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.[2]

**2. هياكل مجلس المحاسبة.**

ينظم مجلس المحاسبة لممارسة وظيفته الرقابة في غرف ذات اختصاص وطني وفي غرف ذات اختصاص إقليمي ويمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع، حيث تمارس الغرف والفروع الصلاحيات الإدارية والقضائية التي يخولها لها القانون بمناسبة الأعمال التقييمية والتحقيقات التي تقوم بها في إطار اختصاصات مجلس المحاسبة.

[1] أنظر المادة 02 من الأمر 95-20، مرجع سبق ذكره.
[2] المادة 02 من الأمر 10-02 المؤرخ في 2010/08/26، المعدل والمتمم للأمر 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 50 لسنة 2010.

### 1.2 الغرف الوطنية.

يتشكل مجلس المحاسبة من ثمانية ( 08 ) غرف ذات اختصاص وطني مكلفة بمراقبة مختلف الوزارات والسلطات العمومية بما فيها رئاسة الجمهورية، تنقسم هذه الغرف الى فرعين، كل فرع مكلف بمراقبة جهة من الجهات التي تقع ضمن اختصاص الغرفة الوطنية، فمثلا فيما يخص الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية، [1] يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة وزارة الدفاع الوطني وزارة الداخلية والجماعات المحلية وكذا الهيئات الوطنية، ويراقب الفرع الثاني من نفس الغرفة الوطنية وزارة العدل ووزارة الشؤون الخارجية [2].

### 2.2 الغرف الإقليمية.

الغرف الجهوية مكلفة بالرقابة البعدية على مالية الجماعات الإقليمية ( بلديات ، ولايات ) ومختلف المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية المحلية، حيث يتشكل مجلس المحاسبة من تسعة ( 09 ) غرف إقليمية تقع مقراتها ضمن ولايات الجزائر، وهران، قسنطينة، عنابة، تيزي وزو، ورقلة وبشار، تباشر مهامها كغرف إقليمية وجهوية، على اعتبار أن كل غرفة إقليمية مكلفة بمراقبة الهيئات المحلية لمجموعة من الولايات المجاورة لعاصمة الولاية مقر الغرفة الإقليمية، [3] لتشكل في مجموعها تغطية لمجموع ولايات الوطن الثمانية والأربعين ( 48 ).

### 3.2 غرفة الانضباط في مجال تسيير المالية والميزانية.

إن غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية هي تشكيلة متخصصة في مجلس المحاسبة مكلفة بالتحقيق في الملفات التابعة لمجال اختصاصها، فهي تبث في مسؤولية الأعوان في حالة ارتكاب مخالفات لقواعد الانضباط، لا سيما الأخطاء أو المخالفات التي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية، طبقا للمادتين 88 و91 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم، المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث تقوم بهذه المهام بعد أن يتم إخطارها من طرف التشكيلات الداخلية لرقابة مجلس المحاسبة أو من طرف السلطات العمومية وأجهزة الرقابة والتفتيش الخارجية في حالة ما إذا سجلت مخالفات أو وقائع من شأنها تبرير استخدام صلاحياتها القضائية.[4]

---

[1] أنظر المادتين 09 و 10 من المرسوم الرئاسي 95-377 المؤرخ في 1995/11/20، المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 72 لسنة 1995.

[2] أنظر المادة 02 من القرار المؤرخ في 1996/01/16 ، الذي يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها الى فروع، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 06 لسنة 1996.

[3] أنظر المادة 09 من المرسوم الرئاسي 95-377، مرجع سبق ذكره.

[4] غرفة الانضباط في مجال تسيير المالية والميزانية، **www.ccomptes.dz**، تاريخ الإطلاع : 2018/10/28 .

تتشكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية علاوة على رئيسها من قضاة منهم ستة (6) مستشارين على الأقل، بحيث يشترط اجتماع على الأقل أربعة قضاة بالإضافة إلى رئيس الغرفة وذلك للبث بطريقة سليمة، كما تزود الغرفة بكتابة ضبط وأمانة وتكون القرارات التي تصدرها الغرفة قابلة للاستئناف أمام تشكيلة كل الغرف مجتمعة لمجلس المحاسبة.

### 3. أهداف مجلس المحاسبة.

يهدف مجلس المحاسبة من خلال نتائج الرقابة التي يمارسها إلى تحقيق الغايات التالية :[1]

– تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية المالية العمومية.

– يساهم من خلال ممارسة صلاحياته في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو الغير شرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو في الممارسات الضارة بالأملاك والأموال العمومية.

– تقديم الاستشارة في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية ومساعدة السلطة التشريعية من خلال التقارير التي يقوم بها بمناسبة إعداد مشاريع قوانين ضبط الميزانية من طرف الحكومة.[2]

– دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصه والتي يمكن أن تكون محل عرض من طرف الهيئة التشريعية أو رئيس الحكومة أو رئيس المجموعة البرلمانية في الهيئة التشريعية.[3]

### 4. الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة .

تخضع لرقابة مجلس المحاسبة الهيئات والإدارات والمؤسسات الآتية:[4]

– مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

– المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

– الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما بتسيير النظم الإجبارية للتامين والحماية الاجتماعيتين.

---

[1] أنظر المادة 06، نفس المرجع.
[2] أنظر المواد 18، 19، نفس المرجع .
[3] أنظر المواد 20، 21، 22، نفس المرجع.
[4] أنظر المواد 7، 8، 9، 10،11، 12، نفس المرجع .

– المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني والتي تمتلك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى، جزءا من رأسمالها، حيث تقتصر رقابة مجلس المحاسبة فيها على تسيير الأسهم العمومية.

– كل هيئة تستفيد من مساعدة مالية ممنوحة من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة خاضعة لرقابته ، حيث يراقب في هذه الحالات نتائج استعمال هذه المساعدات.

– استعمال الموارد كل الهيئات مهما كانت وضعيتها القانونية التي تقوم بالتبرعات من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.

– الشركات أو المؤسسات والهيئات مهما كان وضعها القانوني التي تمتلك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة. [1]

## 5. حق الاطلاع وصلاحية التحري المخولة لمجلس المحاسبة .

يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان، بحيث يمكن أن تتم بشكل فجائي أو بعد التبليغ ويتمتع عند ممارسته لهذه المهام بحق الإطلاع وصلاحيات التحري،[2]حيث يحق لمجلس المحاسبة أن يطلع على كل الوثائق التي من شانها تسهيل رقابة العمليات المالية والمحاسبية اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، كما له سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة للرقابة، إضافة إلى صلاحية إجراء كل التحريات الضرورية من أجل الإطلاع على المسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام، كما يمكن لقضاة مجلس المحاسبة في إطار المهام المسندة إليهم حق الدخول إلى المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لذلك يتوجب على كل مسؤولي الهيئات والسلطات التي كانت محل رقابة أن تطلع مجلس المحاسبة على الأجوبة الخاصة بنتائج مراقبته والتي سبق وأن أطلعها عليها هو بدوره. [3]

## 6. الرقابة المستمرة على الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين

يقوم مجلس المحاسبة بممارسة رقابة متواصلة ومنتظمة على أعوان تنفيذ ميزانية الدولة والجماعات المحلية، عن طريق وثائق محددة قانونا (الحساب الإداري بالنسبة للآمرين بالصرف، وحساب التسيير بالنسبة للمحاسبين العموميين)، حيث يتوجب على الآمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين إيداع حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة، كما يتوجب على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات

[1] انظر المادة 04 من الأمر 10-02، مرجع سبق ذكره.
[2] انظر المادة 14، نفس المرجع.
[3] انظر المادة 23، نفس المرجع.

العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية إيداع حساباتهم عن التسيير، وذلك خلال أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية للميزانية المقفلة،[1] كما يجب عليهم الاحتفاظ بكل الوثائق المثبتة لكافة العمليات المالية والمدونة بالحسابات الإدارية وحسابات التسيير، كما أن لمجلس المحاسبة صلاحية إلزام المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف بإرسال كافة الوثائق الثبوتية للعمليات المالية، كما يمكنه تسليط عقوبات مالية وإدارية في حالة الإخلال بآجال إيداع الحساب أو الوثائق الثبوتية المتعلقة بها. [2]

**7. طبيعة المخالفات في مجال التسيير المالي التي يعاقب عليها مجلس المحاسبة.**

نصت المادة 88 من قانون مجلس المحاسبة على أنه تعتبر مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، الأخطاء والمخالفات التي تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية والتي تلحق ضررا بالخزينة أو بهيئة عمومية، المتمثلة في الآتي:[3]

– خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.

– استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة أو الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة .

– الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.

– الالتزام بالنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.

– خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إما إخفاء أو تجاوز للإعتمادات، أو تغيير في التخصيص الأصلي الموجهة اليه.

– تنفيذ النفقات العمومية بشكل واضع في غير هدف الهيئات والمؤسسات العمومية.

– الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.

– عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.

– التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.

– كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.

---

[1] انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 1996/01/22، الذي يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 06لسنة 1996

[2] أنظر المواد 60، 61، 62، 63، 64، 65، 66، 67 من الأمر 95-20، مرجع سبق ذكره.

[3] انظر المادة 88، نفس المرجع.

– التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.

– الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية (إجراء التسخير).

– أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.

– عدم احترام القوانين التي تخضع لها عملية بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الهيئات والإدارات العمومية.

– تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

**8. نتائج رقابة مجلس المحاسبة.**

بالإضافة إلى العقوبات التي يحق لمجلس المحاسبة تسليطها على المخالفين لشروط تسيير واستعمال الموارد والأملاك العمومية التي يمكن أن تكون في شكل غرامات مالية، أو في شكل متابعات قضائية وذلك في حالة ملاحظته أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا، حيث يتم في هذه الحالة تحويل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا لغرض المتابعات القضائية[1]، كما يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقرير سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية، يبين فيه المعاينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة، مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك، حيث ينشر هذا التقرير جزئيا أو كليا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.[2]

**الجدول رقم 03: تقارير مجلس المحاسبة المنشورة في الجريدة الرسمية .**

| الرقم | السنوات المعنية بالتقرير | مرجع الجريدة الرسمية |
|---|---|---|
| 01 | 1995 | رقم 76 لسنة 1997 |
| 02 | 1997/1996 | رقم 12 لسنة 1999 |
| 03 | 2017 | رقم 75 لسنة 2019 |

**المصدر**: من إعداد الطالب بالاعتماد على الموقع الالكتروني للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

**ثانيا : الرقابة البرلمانية اللاحقة على النفقات العامة ( قانون ضبط الموازنة ).**

[1] انظر لمادة 27، نفس المرجع .
[2] انظر لمادة 16، نفس المرجع

نصت المادة 160 من الدستور أن مسؤولية إعداد قانون تسوية الموازنة تتحملها الحكومة مستشيرة في ذلك مجلس المحاسبة، على اعتبار أن هذا الأخير هيئة دستورية مستقلة متخصصة في الرقابة اللاحقة على الأموال العامة، حيث تقوم الحكومة بعد إتمام إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية بإحالته على المجلس الشعبي الوطني للمناقشة والتصويت، يشتمل على العناصر الآتية:[1]

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة.
- النتائج المثبتة في الحسابات الخاصة للخزينة.
- نتائج تسيير عمليات الخزينة.

تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة مضمون المشروع ومناقشته ويحق لهذه اللجنة استدعاء أعضاء الحكومة ومسؤولي وزارة المالية ورئيس مجلس المحاسبة، بعدها أن يحال نص المشروع على الجلسات العلنية للمناقشة والتصويت، ليتم بعد ذلك إحالته على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة لمناقشته والتصويت عليه من خلال الجلسات العلنية.

**ثالثا: رقابة المجالس المحلية المنتخبة .**

تمارس الرقابة على النفقات المحلية من طرف المجالس الشعبية المنتخبة والمتمثلة في المجالس الشعبية البلدية بالنسبة لموازنة البلديات والمجالس الشعبية الولائية بالنسبة لموازنة الولايات.

**1. رقابة المجلس الشعبي البلدي على نفقات موازنة البلدية.**

تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، حيث تشكل إطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، كما تساهم البلدية مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه. وتتوفر البلدية على ثلاث هيئات رئيسية، متمثلة في هيئة مداولة وهي المجلس الشعبي البلدي المنتخب، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة لإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وقصد قيام البلدية بتسيير شؤون المواطنين وسير مصالح البلدية خصصت لها ميزانية، تتمثل في جدول تقديري للإيرادات والنفقات السنوية للبلدية. كما تعتبر عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار، حيث يمارس المجلس الشعبي البلدي الرقابة على الميزانية البلدية قبل التنفيذ من خلال التصويت

[1] انظر المادة 77 من القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.

والمصادقة عليها، كونهما شرطان أساسيان لبدئ تنفيذها [1]، وأثناء التنفيذ من خلال معالجة أي قضية غير متوقعة أو مرتبطة بأحداث جديدة لها تأثير على مالية البلدية أو الممتلكات أو سير المرفق العام.[2]

**1. رقابة المجلس الشعبي الولائي على نفقات موازنة الولاية.**

تعتبر الولاية بدورها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية واستقلالية الذمة المالية، وهي كذلك الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، حيث تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، فهي بهذه الصفة تتوفر على ميزانية خاصة لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي المنتخب، لا سيما تلك المتعلقة بالتنمية المحلية ومساعدة البلديات وتغطية أعباء تسييرها والمحافظة على أملاكها وترقيتها، لذلك فإن المجلس الشعبي الولائي يمارس رقابته على ميزانية الولاية من خلال المصادقة على الميزانية عن طريق نظام التداول[3] وكذا معالجة أي قضية متوقعة أو مرتبطة بأحداث جديدة لها تأثير على المالية أو الممتلكات أو سير المرفق العام داخل إقليم الولاية.[4]

**المطلب الرابع: الرقابة على الصفقات العمومية.**

تعرف الصفقة العمومية بأنها عقد تبرمه الإدارة العامة مع أشخاص طبيعية أو معنوية بهدف القيام بأعمال أو تقديم خدمات أو منتوجات[5]، من هنا يتوجب على الدارس لموضوع الرقابة على النفقات العمومية التعريج على موضوع الصفقات العمومية،كونها آلية من الآليات المهمة التي تضمن شفافية الإجراءات وحرية وصول الطلبات إلى المتعامل الاقتصادي الأكفأ والأحسن من ناحية جودة العمل أو الخدمة المؤداة وبأقل تكلفة ممكنة، ما ينعكس على التنفيذ المحكم للنفقات العمومية بصفة خاصة وحماية للمال العام بصفة عامة، لذلك نجد أن المشرع الجزائري قد خصص حيزا مهما لجانب الرقابة على الصفقات العمومية بمختلف أشكالها، حيث نصص على هذا الجانب في المواد 156 إلى المادة 202 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 2015/09/16، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مقسما إياها إلى ثلاثة ( 03 ) أنواع من الرقابة وهي: الرقابة الداخلية، الخارجية ورقابة الوصاية.[6]

**أولا: الرقابة الداخلية (اللجنة الدائمة لفتح وتقييم العروض).**

---

[1] أنظر المواد 01، 02، 03، 15، 176 من القانون 11-10 المؤرخ في 2011/06/12، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 37 لسنة 2011 .

[2] أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي 13-105 المؤرخ في 2016/03/17، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 15لسنة 2013 .

[3] أنظر المواد 01، 03 من القانون 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 12لسنة 2012.

[4] الديمقراطية انظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي 13-217 المؤرخ في 2013/06/18، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الشعبية رقم 12لسنة 2012 .

[5] ابتسام القرام، **المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري**، قصر الكتاب، الجزائر، ص 184.

[6] المادة 156 من المرسوم الرئاسي 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 50لسنة 2015.

موهي تلك الرقابة التي تمارسها اللجنة الدائمة المكلفة بفتح الأظرفة وتقييم العروض والتي يجب أن تنشأ على مستوى كل مصلحة متعاقدة، تقوم هذه اللجنة بفتح وتقييم العروض والبدائل والأسعار الاختيارية وتدعى اللجنة الدائمة لفتح وتقييم العروض، حيث تتشكل من موظفين مؤهلين ينتمون إلى المصلحة المتعاقدة، يتم اختيارهم بناء على مؤهلاتهم وكفاءتهم،[1] فهي تقوم بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن عد جدوى الإجراء أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة وتصدر في هذا الشأن رأيا مبررا وفقا للتنظيم المعمول به. [2]

**1.1 اجتماعات اللجنة.**

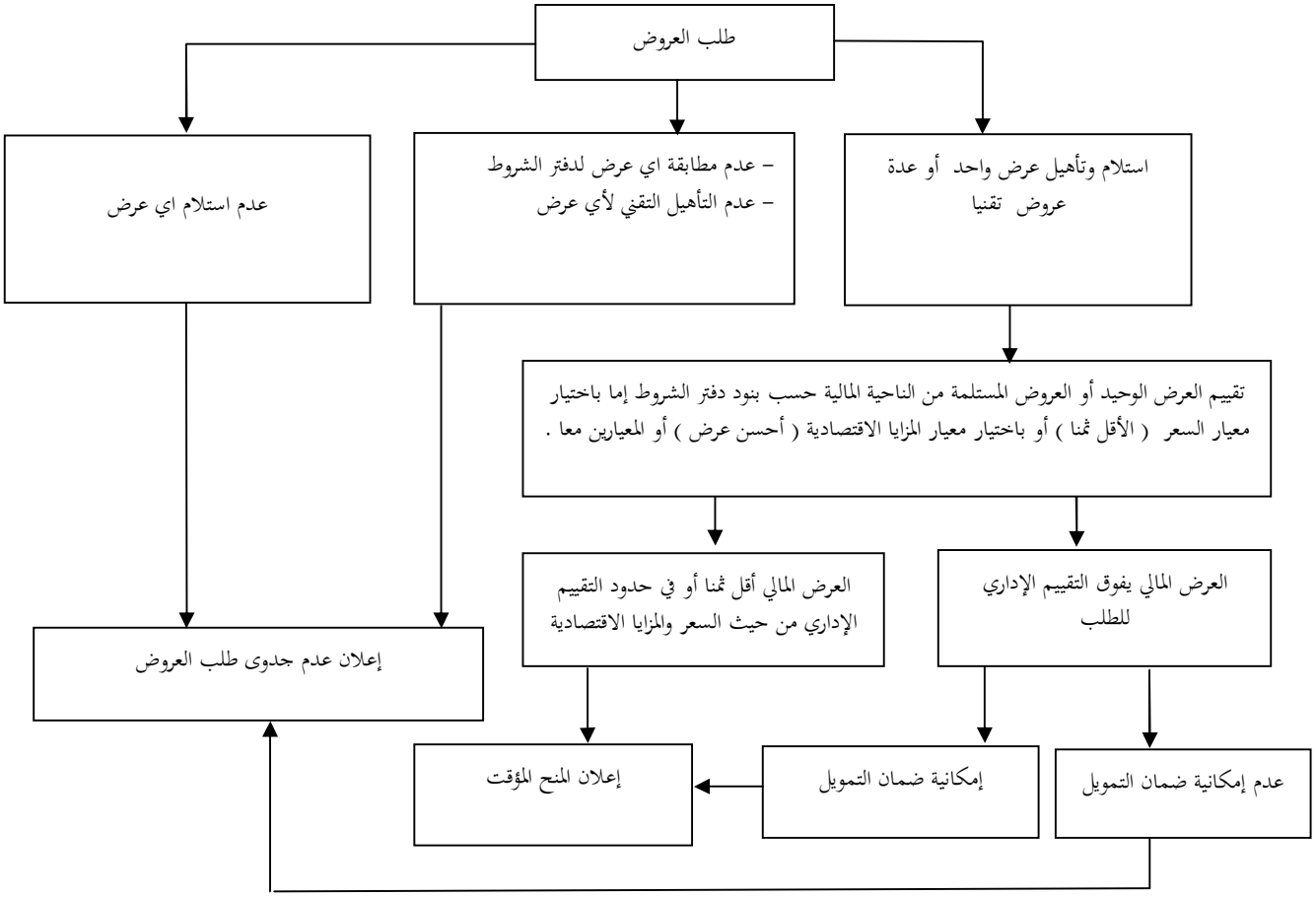
تجتمع اللجنة الدائمة لفتح وتقييم العروض في حصتين، الأولى بمناسبة فتح الأظرفة وهنا لا يشترط نصاب لصحة الاجتماع على أن تسهر المصلحة المتعاقدة بأن يسمح عدد الأعضاء الحاضرين بشفافية الإجراء، أما إن كانت الحصة مخصصة لتقييم العروض يشترط في هذه الحالة أن يكون عدد الأعضاء الحاضرين يمثلون الأغلبية، حيث تدون أشغال اللجنة المتعلقة بفتح العروض وتقييمها إداريا بفتح سجلين خاصين يرقمهما الآمر بالصرف ويؤشر بالحروف الأولى لأسماء الأعضاء.[3]

**2.1 خطوات الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية.**

على اعتبار موضوعنا غير مخصص للصفقات العمومية بتفاصيلها وبالنظر لتشعب هذا الموضوع، لا سيما الإجراءات المتعلقة بكيفية الإبرام وشروطها، ونظرا لأهمية الموضوع وارتباطه برقابة النفقات ارتأينا أن نلخص خطوات العمل الأساسية المنوطة بلجنة فتح وتقييم العروض اعتمادا على أحكام المرسوم الرئاسي 15-247 وذلك، وفق المخطط أدناه، حيث يلاحظ من خلاله بأن مهمة لجنة فتح وتقييم العروض تنتهي إما بالإعلان عن المنح المؤقت، الذي يمثل المرحلة التي تمنح فيها الصفقة مؤقتا، في انتظار عرض ملف الصفقة كاملا على لجنة الصفقات العمومية المؤهلة (الرقابة الخارجية)، أو إعلان حالة عدم جدوى طلب العروض، أي عدم مطابقة أي عرض للشروط المطلوبة في الصفقة والمحددة في دفتر الشروط سواء من الناحية المالية أو من حيث المزايا الاقتصادية والفنية.

[1] نفس المرجع ، أنظر المادة 120.
[2] نفس المرجع ، أنظر المادة 121.
[3] نفس المرجع، أنظر المادة 122.

**الشكل رقم 06: ملخص أعمال لجنة فتح وتقييم العروض**




**المصدر** : من إعداد الطالب بالاعتماد على أحكام المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

**ثانيا : الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية .**

وهي الرقابة التي تمارسها لجان للصفقات العمومية المنشأة والمحدد اختصاصها وأعضاؤها وصلاحياتها بموجب قانون الصفقات العمومية، تتمثل غايتها في التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المعروضة على لجان الصفقات العمومية للتشريع والتنظيم المعمول بهما وكذا التحقق من التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية.[1]

**1. مهام لجنة الصفقات العمومية .**

تختص لجنة الصفقات العمومية بتقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام تراتيبها ودراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق ومعالجة الطعون التي يقدمها المتعهدون،[2]حيث حدد المشرع أهم الجوانب التي

[1] نفس المرجع، أنظر المادة 123.
[2] نفس المرجع، أنظر المادة 169.

يتعين على لجنة الصفقات مراقبتها، بالنظر لما للطعون المقدمة من أهمية في إضفاء الشفافية في إجراءات المنافسة.

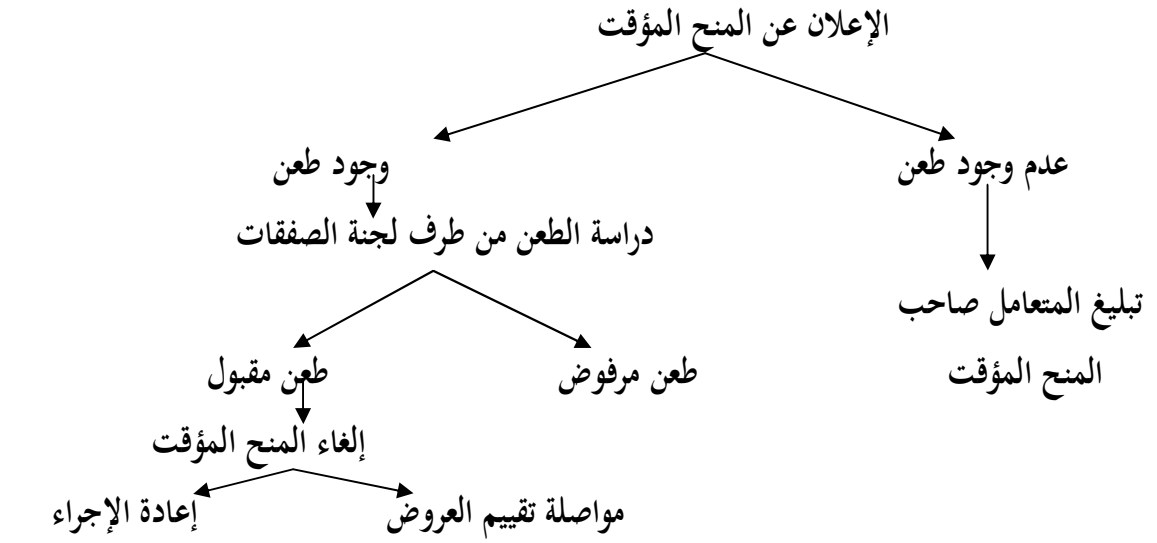
في هذا السياق، تقوم لجنة الصفقات العمومية بدراسة الطعون التي يقدمها المتعهدون والتي تعتبر حقا يخوله إياهم قانون الصفقات العمومية، حيث يمكن للمتعهد في الصفقة أن يحتج على المنح المؤقت للصفقة، أو إلغائه أو إعلان عدم جدوى أو إلغاء الإجراء في إطار طلب العروض أو إجراء التراضي، مع وجوب أن يحترم المتعهد آجال الطعن المحددة بعشرة (10) أيام كاملة ابتداء من تاريخ أول نشر لإعلان المنح المؤقت للصفقة، حيث تقوم تجسيدا لذلك بما يلي:[1]

– مراقبة ما إن قامت المصلحة المتعاقدة بدعوة كافة المتعهدين الراغبين في الإطلاع أثناء المنح المؤقت للصفقة على النتائج المفصلة لتقييم ترشيحاتهم وعروضهم التقنية والمالية وتبليغهم بها كتابيا، وذلك في أجل ثلاثة (03) أيام ابتداء من يوم الإعلان عن المنح المؤقت للصفقة .

– في حالة الإعلان عن عدم جدوى إجراء المنافسة وإلغاء إجراء إبرام الصفقة أو منحها المؤقت، تراقب اللجنة ما إن قامت المصلحة المتعاقدة بإعلام المرشحين أو المتعهدين بقراراتها برسالة موصى عليها وبوصل استلام في أجل أقصاه ثلاثة (03) أيام ودعوة أولائك الراغبين منهم في الاطلاع على مبررات قراراتها.

– إذا قام متعهد بإرسال طعن عن طريق الخطأ إلى لجنة صفقات غير مختصة، يجب على رئيس هذه اللجنة أن يعيد توجيه الطعن إلى اللجنة المختصة ويخبر المتعهد المعني بذلك وأن يؤخذ بعين الاعتبار عند دراسة الطعن تاريخ الاستلام الأول.

**الشكل رقم 07: مراحل دراسة الطعون المقدمة للجنة الصفقات العمومية .**




[1] نفس المرجع، أنظر المادة 82.

**المصدر** : من إعداد الطالب بالاعتماد على أحكام المادة 82 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

**2. تشكيلة وأنواع لجان الصفقات العمومية .**

تمارس الرقابة الخارجية عن طريق لجان للصفقات العمومية، حيث قسم المشرع الجزائري اختصاصها حسب معايير مختلفة، منها الاختصاص الإقليمي (قطاعية، جهوية، ولائية، بلدية )، ومنها استناد الى المبلغ التقديري للصفقة واختصاص حسب الهيكل التنظيمي للمرفق العام، أين يتم عرض بعض الصفقات التي يفوق مبالغها اختصاص اللجنة المؤهلة إقليميا على لجنة أخرى (قطاعية أو ولائية )، حيث يمكن تلخيص تشكيلة لجنة الصفقات العمومية واختصاصاتها وفق الجدول الموالي .

**الجدول رقم 04: تشكيلة واختصاصات لجان الصفقات العمومية .**

| لجنة الصفقات | الاختصاص حسب المبلغ التقديري للصفقة<br>المبالغ بملايين الدينارات | تشكيلة اللجنة | الاختصاص الإقليمي أو الهيكلي |
|---|---|---|---|
| **اللجنة القطاعية للصفقات العمومية** | - كل صفقات الأشغال التي تساوي أو تفوق 1000 م د<br>- كل صفقات اللوازم التي تساوي أو تفوق 300 م د<br>- كل صفقات الخدمات التي تساوي او تفوق 200م د<br>- كل صفقات الدراسات التي تساوي أو تفوق 100 م د | - الوزير المعني أو ممثله رئيسا<br>- ممثل الوزير المعني ، نائب رئيس<br>- ممثل المصلحة المتعاقدة<br>- ممثلان ( 02) عن القطاع المعني<br>- ممثلان (02) عن وزير المالية ( مصلحة المحاسبة والميزانية )<br>- ممثل عن وزير التجارة . | - مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالادارات المركزية التي يساوي مبلغها أو يفوق مبلغ ابرام صفقة عمومية .<br>- مراقبة صحة إجراءات الصفقات العمومية .<br>- مساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في مجال تحضير الصفقات العمومية واتمام تراتيبها .<br>- المساهمة في تحسين ظؤوف مراقبة صحة اجراءات ابرام الصفقات العمومية . |
| **اللجنة الجهوية للصفقات العمومية** | - صفقات الأشغال واللوازم التي يساوي مبلغها او يفوق 12 م د ويقل عن 300 م د<br>- صفقات الخدمات التي يساوي مبلغها او يفوق 06 م د ويقل عن 200 م د<br>- صفقات الدراسات التي يساوي مبلغها او يفوق 04 م د ويقل عن 100 م د | - الوزير المعني أو ممثله رئيسا ،<br>- ممثل المصلحة المتعاقدة ،<br>- ممثلان (02) عن وزير المالية ( مصلحة المحاسبة والميزانية )<br>- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة موضوع الصفقة<br>- ممثل عن وزير التجارة . | دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية . |
| **لجنة الصفقات العمومية للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري** | - صفقات الأشغال واللوازم التي يساوي مبلغها او يفوق 12 م د ويقل عن 300 م د<br>- صفقات الخدمات التي يساوي مبلغها او يفوق 06 م د ويقل عن 200 م د<br>- صفقات الدراسات التي يساوي مبلغها او يفوق 04 م د ويقل عن 100 م د | - ممثل عن السلطة الوصية رئيسا ،<br>- المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله ،<br>- ممثلان (02) عن وزير المالية ( مصلحة المحاسبة والميزانية ) ،<br>- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة موضوع الصفقة<br>- ممثل عن وزير التجارة . | دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية . |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **اللجنة الولائية للصفقات العمومية** | – صفقات الأشغال واللوازم التي يساوي مبلغها او يفوق 12 م د ويقل عن 300 م د<br>– صفقات الخدمات التي يساوي مبلغها او يفوق 06 م د ويقل عن 200 م د<br>– صفقات الدراسات التي يساوي مبلغها او يفوق 04 م د ويقل عن 100 م د | – الوالي أو ممثله رئيسا ،<br>– ممثل المصلحة المتعاقدة ،<br>– ثلاثة (03) ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي ،<br>– ممثلان (02) عن وزير المالية ( مصلحة المحاسبة والميزانية ) ،<br>– مدير المصلحة التقنية المعنية بموضوع الصفقة ،<br>– مدير التجارة بالولاية . | – دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية ،<br>– دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها البلديات والمؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يفوق 200 م د بالنسبة للأشغال واللوازم ، و 50 م د بالنسبة للخدمات ، و 20 م د بالنسبة للدراسات . |
| **اللجنة البلدية للصفقات العمومية** | – صفقات الأشغال واللوازم التي يساوي مبلغها او يفوق 12 م د ويقل عن 200 م د<br>– صفقات الخدمات التي يساوي مبلغها او يفوق 06 م د ويقل عن 50 م د<br>– صفقات الدراسات التي يساوي مبلغها او يفوق 04 م د ويقل عن 20م د | – رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا ،<br>– ممثل عن المصلحة المتعاقدة ،<br>– منتخبين (02) يمثلان المجلس الشعبي البلدي<br>– – ممثلان (02) عن وزير المالية ( مصلحة المحاسبة والميزانية ) ،<br>– ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بموضوع الصفقة . | – دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها البلديات. |
| **لجنة الصفقات العمومية للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري** | – صفقات الأشغال واللوازم التي يساوي مبلغها او يفوق 12 م د ويقل عن 200 م د<br>– صفقات الخدمات التي يساوي مبلغها او يفوق 06 م د ويقل عن 50 م د<br>– صفقات الدراسات التي يساوي مبلغها او يفوق 04 م د ويقل عن 20م د | | – دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها المؤسسات العمومية المحلية . |

**المصدر** : من إعداد الطالب بالاعتماد على أحكام المواد 171، 172، 173، 174، 175 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

### 3. سير عمل لجان الصفقات العمومية .

تجتمع لجان الصفقات العمومية بمبادرة من رئيسها كلما دعت الحاجة الى ذلك، حيث لا تصح إجتماعات اللجان إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، وإذا لم يكتمل النصاب تجتمع لجان الصفقات في غضون ثمانية 08 أيام الموالية، وحينئذ تصح مداولاتها مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين، وتتخذ القرارات دائما بأغلبية الأعضاء الحاضرين وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا[1]، وتتم المصادقة على الرأي المتعلق بكل ملف بعد عملية التصويت الذي يكون برفع اليد، وعند عدم وجود أية معارضة يذكر بمحضر الجلسة أن المصادقة كانت بالإجماع، على اعتبار أن كل جلسة يجب أن تتوج بمحضر يعتبر هو الأصل، يسجل في سجل المداولات الذي من

[1] نفس المرجع، أنظر المادة 191.

ضمن ما يجب أن تحتويه القرارات المعللة ونتائج التصويت والتحفظات المعبر عنها وكل رأي طلب أي عضو في اللجنة تسجيله.[1]

**4. قرارات لجنة الصفقات العمومية.**

يتوجب على المصلحة المتعاقدة طلب تأشيرة لجنة الصفقات العمومية، باعتبارها مركز اتخاذ القرار فيما يخص رقابة الصفقات الداخلة في حدود اختصاصها، حيث يمكن لهذه اللجنة أن تمنح التأشيرة، في هذه الحالة يتحول الإعلان عن المنح المؤقت للصفقة إلى منح نهائي لحائز الصفقة، أو أن ترفض منح التأشيرة رفضا معللا، وذلك في حالة معاينة هذه الأخيرة خرقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، بحيث يؤدي ذلك إلى مخالفة المبادئ التي تحكم الصفقات العمومية، المتمثلة في حرية وصول الطلبات والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات، كما ترفق قرارات اللجنة بتحفظات أعضائها والتي يمكن أن تكون موقفة للإجراء عندما تتصل بموضوع مشروع دفتر الشروط أو الصفقة أو الملحق، أو غير موقفة للإجراء عندما تتصل بشكل مشروع دفتر الشروط أو الصفقة أو الملحق، ولا تمنح التأشيرة إلا بعد رفع التحفظات وعرضها على هيئات الرقابة القبلية لكي تلتزم بالنفقات قبل موافقة السلطة المختصة والبدء في تنفيذها، كما تعتبر التأشيرة التي تمنحها لجنة الصفقات العمومية ملزمة للمراقب المالي والمحاسب المكلف بالدفع ما لم تخالف أحكام تشريعية.[2]

**ثالثا: رقابة الوصاية على الصفقات العمومية .**

تتجسد رقابة الوصاية في مجال الصفقات العمومية في تمكين السلطة الوصية من الإطلاع على مختلف مشاريع الصفقات وملاحقها التي تقوم بها الهيئات والمؤسسات العمومية تحت الوصاية، بحيث تهدف هذه الرقابة من التحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصالح المتعاقدة لأهداف الفعالية والاقتصاد والتأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج والأسبقيات المرسومة للقطاع، لذلك فقد أوجب قانون الصفقات العمومية المصالح المتعاقدة عند الاستلام النهائي للمشاريع إعداد تقريرا تقييميا عن ظروف إنجاز المشروع وكلفته الإجمالية مقارنة بالهدف المسطر أصلا، يرسل هذا التقرير حسب طبيعة النفقة الملتزم بها إلى مسؤول الهيئة العمومية أو الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني وكذلك الى هيئة الرقابة الخارجية المختصة ونسخة منه إلى سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام[3].

[1] أنظر المواد 21، 22 من المرسوم التنفيذي 11-118 المؤرخ في 2011/03/16، المتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 16 لسنة 2011

[2] انظر المواد 05، 193، 195 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سبق ذكره.

[3] أنظر المادة 164، نفس المرجع .

## خلاصة الفصل

– يعتبر الإنفاق العام من أهم الوسائل في يد الحكومة بما يسمح لها بالتأثير على كل الجوانب الاقتصادية منها والاجتماعية والسياسية، لذلك يتطلب إيجاد أفضل السبل والوسائل لترشيده بما يكفل إشباع أقصى حد من الرغبات مع المحافظة على المال العام وتسييره بأمثل الطرق .

– يعتبر الآمر بالصرف والمحاسب العمومي الشخصان المكلفان بتنفيذ النفقات العمومية بشكل مباشر، حيث تشكل قاعدة الفصل بين الوظيفتين في مختلف الجوانب الإدارية والشخصية ركيزة أساسية يمكن من خلالها تحقيق الرقابة متبادلة وذاتية بينهما، غير أن الدارس لمهام ومسؤوليات كليهما يقف عند خلاصة أن المطلوب عند القيام بمهام كل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي هو مطابقة القوانين واللوائح في تنفيذ النفقات دون الإلزام بتحقيق أهداف معينة.

– تمارس الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر في عدة أشكال تصب كلها في هدف واحد وهو الحفاظ على المال العام من خلال توفير ترسانة من القوانين والتنظيمات، فنجد الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان بغرفتيه بالنسبة لموازنة الدولة وكذا المجالس المحلية المنتخبة ( المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لموازنة البلدية والمجلس الشعبي الولائي بالنسبة لموازنة الولاية)، بالإضافة إلى أن الرقابة القبلية التي تمارس من طرف المراقب المالي ورقابة لجان الصفقات العمومية، الغرض منها دراسة وفحص مدى مطابقة النفقات المراد صرفها للوائح والتنظيمات، حيث يعتمد هذا النوع من الرقابة في الأساس الفحص المستندي للوثائق التبريرية، دون إمكانية المقارنة بالواقع العملي للملفات المدروسة.

– أن الرقابة البعدية أو اللاحقة التي تمارس من طرف المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة هي بدورها تعتمد على الإثبات المستندي لما تم صرفه وفق ما تقتضيه القوانين والتنظيمات، كما تمارس هذه الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني في شكل قانون ضبط الميزانية الذي يأتي بعد سنتين (02) من تنفيذ الموازنة العامة، حيث يلاحظ الطابع الشكلي لهذا الإجراء من خلال عدم التزام السلطة التنفيذية بتقديمه للبرلمان في الآجال المحددة نتيجة عدم وجود نص قانوني يلزمها بذلك، يؤكد ذلك العدد المحدود من قوانين المالية والموازنة التي عرفت تسوية عن طريق قانون ضبط الميزانية منذ الاستقلال، بالإضافة إلى عدم توفر البيانات والمعلومات اللازمة التي تمكن أعضاء البرلمان من الاطلاع على كافة أوجه الإنفاق في ظل ضعف التكوين في مجال المالية العمومية لمعظم الأعضاء، فتمارس هذه الرقابة في مرحلة دراسة ومناقشة قانون المالية السنوي بالنسبة للاعتمادات المرصودة ووجهتها، حيث يتضح الدور المحدود للبرلمان في ذلك والهامش الكبير من الحرية في التصرف الممنوح للسلطة التنفيذية، خاصة فيما يتعلق بمناقشة الاعتمادات بصفة إجمالية دون تفصيل ودون توضيح الغرض منها والنتائج المنتظرة من الصرف.

# الفصل الثالث:

# مبررات إصلاح النظام الموازني في الجزائر

**تمهيد:**

من الملاحظ في الآونة الأخيرة من خلال الدراسات المنشورة والتجارب العملية تطور أساليب إعداد وتقدير وتسيير الموازنة العامة للدولة، هذا الأمر أدى ببعض علماء المالية العامة إلى الاهتمام بهذه التطورات وأصبح هنالك اتجاهات حديثة للموازنة العامة، مع ازدياد أهمية الصفة التقديرية للموازنة العامة وبعد زوال الحياد المالي للدولة، حيث أصبحت الموازنة العامة وسيلة لتطور البلاد المستقبلي في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، حتى أضحت تشكل التعبير الواضح عن السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة ومؤشرا صادقا لها .

وقد كان هذا التطور نتيجة لتراكم تجارب تاريخية في الإدارة العامة ومن ثم تسيير موازنة الدولة، وكذا نتيجة لأسباب ودوافع حتمت السير وفق منهج التطوير، وذلك بعد تعاظم دور الدولة وزيادة تدخلاتها مما أدى إلى زيادة نفقاتها، الأمر الذي حتم محاولة ترشيد الدول لنفقاتها والتحكم فيها معتمدة إصلاحات جذرية لأنظمة تسيير الموازنة العامة.

مما سبق ذكره، تقوم الجزائر على غرار معظم دول العالم بإجراء إصلاح شامل لمنظومة الموازنة العامة، وذلك بالانتقال من منطق الموارد في تسيير الأموال العمومية، المبني على قاعدة الإنفاق وفق الموارد المتاحة بغض النظر عن النتائج المحققة، إلى منطق الأهداف الذي يجعل من الميزانية العامة أداة للتسيير العمومي الشامل وهو ما يعرف بمشروع عصرنة منظومة الميزانية MSB.

لذلك ولغرض الإلمام بموضوع أساب ودوافع إطلاق الجزائر لمشروع عصرنة منظومتها الموازنية، سنحاول في هذا الفصل إيضاح مختلف الجوانب النظرية والعملية المؤدية لذلك من خلال الاعتماد على المحاور الآتية:

- تطور نظم إدارة الموازنة العامة.
- التوجه الدولي نحو تحديث أنظمة الموازنة.
- نقائص منظومة الموازنة العامة في الجزائر.
- محدودية الوسائل التقليدية في ترشيد النفقات العامة.

## المبحث الأول: تطور نظم إدارة الموازنة العامة.

سنحاول من خلال هذا المبحث متابعة تطور الوظائف الإدارية والمالية للموازنة العامة للدولة، حسب التطور التاريخي لها في العالم، مع التركيز على المتطلبات العملية للتطبيق الفعلي لكل مرحلة، حيث كانت النظرة الأولى لوظيفة الموازنة العامة أنها أداه للرقابة المالية فقط انطلاقا من مفهوم ميزانية الرقابة أو البنود كما اصطلح على تسميتها، وهي الوظيفة الأولى البارزة حتى الآن في نظام تسيير موازنة الدولة للجزائر، ثم دخلت مرحلة جديدة حيث أصبح ينظر للميزانية العامة على أنها أداة ترفع من الكفاءة الإدارية للأجهزة الحكومية ويطلق على هذه الموازنة تسمية موازنة الأداء والبرامج ، أما المرحلة الثالثة كانت الوظيفة الرئيسية للموازنة العامة خطة خدمة التنمية الشاملة للدول التي تأخذ بها، ومن ثم ظهور وظائف رقابية جديدة للموازنة العامة تتمثل في الرقابة المالية، ثم الرقابة الإدارية ، ثم وظيفة الرقابة على الأداء .

### المطلب الأول: موازنة البرامج والأداء.

ظهرت محاولات عديدة في عدد من الدول المتقدمة وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية ، تهدف إلى زيادة الاستفادة من ميزانية الدولة والتحول إلى خدمة وظيفية جديدة، ترتكز على إصلاح الأداة الحكومية عن طريق التركيز على النواحي الإدارية وعدم الاكتفاء بجانب الرقابة المالية فقط الذي ترتكز عليه ميزانية البنود.

#### أولا: مفهوم موازنة البرامج والأداء.

أدت الصعوبات التي واجهت تطبيقات موازنة البنود في الدول المتقدمة إلى ظهور أفكار جديدة، تؤسس لفلسفة أخرى، تهدف إلى تحسين طرق إعداد وتسيير والرقابة على الموازنة العامة.

#### 1. نشأة موازنة البرامج والأداء.

إن فكرة موازنة البرامج والأداء ترجع إلى الدراسات التي تمت في الولايات المتحدة الأمريكية من قبل لجنة ترافت ، وكان ذلك في عام 1913، حيث أشار تقرير هذه اللجنة إلى أهمية تبويب الموازنة العامة وفقا لهدف النشاط، إلا أن هذه الفكرة لم تجد قبولا في ذلك الوقت،[1]حيث كانت الموازنة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية معروفة على مستوى الولايات فقط، ولم تطبق هذه الأداة على المستوى الفدرالي إلا في سنة 1923،كنتيجة لضغط الرأي العام والصحافة الأمريكية ونتيجة للبحوث المستفيضة التي تم الاسترشاد بها.

ونتيجة لتوصيات هذه البحوث كونت في عام 1946 لجنة تهدف إلى إصلاح الأداة الحكومية سميت لجنة هوفر « Hoover Commission » ولقد أوصت هذه اللجنة بضرورة إعادة صياغة موازنة الحكومة

[1] خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق ص 345.

الفيدرالية بحيث يقسم جانب النفقات الى قسمين، الأول خاص بالنفقات الجارية، والآخر خاص بالنفقات الاستثمارية مع إعادة تقسيم النفقات في الحالتين بحسب البرامج والأنشطة والمشروعات، ويمكن القول بأن عملية إعادة التقسيم هذه قد ساعدت في الوصول إلى الأسلوب الذي سمي فيما بعد '' موازنة البرامج والانجاز '' أو '' البرامج والأداء ''، الصادرة عن لجنة هوفر الثانية سنة 1955، حيث طورت بحوث اللجنة الأولى مستفيدة من نتائج تطبيقها عمليا، وطبق هذا الأسلوب في الموازنة الفيدرالية سنة 1956، كما تم تطبيقه في العديد من الدول المتقدمة بل والدول النامية، بالإضافة إلى اهتمام الأمم المتحدة بذلك وإصدارها كتيبا في الموضوع.[1]

**2. تعريف موازنة البرامج والأداء.**

تتلخص فكرة ميزانية البرامج والأداء في تبويب نفقات الموازنة بحيث تظهر ما تنجزه الدولة من أعمال وليس ما تشتريه من السلع والخدمات وعناصر الإنتاج المختلفة، بحيث لا تشتري هذه الأشياء لذاتها، بل لكونها لازمة من أجل إنجاز هدف معين أو عملية معينة، وهذا ما يسمى بالنتيجة وحدة "الأداء"،[2] لذلك يتطلب من الوزراء والمسيرين قبل الحصول على الاعتمادات المالية اللازمة، القيام بدراسات نجاعة يتم من خلالها تبرير الموارد المالية المطلوبة. [3]

وقد تعددت التقسيمات التي أطلقها الباحثون في العلوم المالية على موازنة الأداء، فدعيت موازنة الانجاز ، وموازنة البرامج، لكن باحثين آخرين يرون أن التشابه ليس تماما بين موازنة الأداء أو الانجاز وموازنة البرامج، ذلك ان تركيزهما على نشاط الدولة لا على عناصر الإنتاج، يقابله كون موازنة البرامج تهتم بتقسيم نشاط الحكومة إلى برامج واسعة تنطوي على العديد من وحدات الإنتاج، يتولى تنفيذها عدد من الإدارات الحكومية، بينما لكل هذه الإدارات وحدات أداء خاصة بها.[4]

**ثانيا: أسباب ظهور موازنة البرامج والأداء.**

لقد لعبت عدة عوامل أدت إلى ظهور هذا النوع من تبويب الموازنة العامة أهمها:

– صعوبة تحديد وقياس وحدات الجهاز الإداري في ظل موازنة الرقابة.

– ظهور أنظمة وأجهزة للرقابة الحكومية منفصلة عن جهاز الموازنة في الكثير من الدول.

– تطبيق النظم المحاسبية التي تحقق الرقابة الداخلية في المجال الحكومي والاستعانة بالأسس والقواعد المحاسبية في تحقيق الرقابة المالية.

---

[1] عبد المطلب عبد الحميد، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 146.

[2] فوزي عطوي، **المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 387 .

[3] pierre cliche , **gestion budgétaire et dépenses publiques** op cité ,p152

[4] فوزي عطوي، مرجع سبق ذكره، ص 387.

– الاستفادة من أساليب الإدارة العلمية في مجال الإدارة الحكومي.[1]

– تغير وظيفة الدولة من الدولة الحارسة إلى دولة رفاهية ، وما يترتب على هذا التغير من زيادة لأوجه الإنفاق الذي لا يتفق ولا ينسجم مع التقسيم المحدود في الميزانية التقليدية

– كبر وضخامة الجهاز البيروقراطي للدولة وما ترتب على ذلك من تنوع في البرامج والأنشطة.[2]

– تفشي حالات التبذير والإسراف في النفقات العامة في المصالح والأجهزة الحكومية في ظل غياب وجود نظام فعال للرقابة والمتبعة للنفقات العامة.

**ثالثا: متطلبات تنفيذ موازنة البرامج والأداء.**

يتطلب تنفيذ موازنة البرامج والأداء المقومات الآتية:[3]

– تحديد الوحدات التنظيمية المسئولة عن تنفيذ البرامج.

– تحديد مصادر وحجم الأموال المخصصة.

– تحديد تكاليف البرامج والأنشطة المختلفة.

– اقتراحات البرامج التي تتناسب مع كل اختصاص وتحديد المشروعات.

– تحديد الأهداف قصيرة وطويلة الأجل في إطار الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها تم طلب الأموال.

– وضع معايير لقياس العمل بالنسبة لكل برنامج وأقسامه أثناء التنفيذ.[4]

– تقسيم الأداء الفعلي وتحديد انحرافاته ومبرراته في ظل معايير القياس المعتمدة.

– تطوير النظام المحاسبي الحكومي في ظل تطبيق نظام موازنة الأداء، بحيث يتوجب أن يكون شاملا للاعتبارات الآتية:

- أن يكون النظام المحاسبي مبنيا على قاعدة الاستحقاق وليس على الأساس النقدي، وهذا يعني أن الإيراد يجب أن يسجل على أساس استحقاقه وليس على أساس قبضه.
- مسك الحسابات على أساس الأنشطة، ما يتيح للسجلات المحاسبية من أن تكون من الأدوات الهامة لتوفير البيانات المطلوبة لموازنة الأداء.
- إنشاء وحدة لمحاسبة التكاليف كلما كان ذلك ممكنا.

---

[1] زيد منير عبوي، سامي محمد هشام حريز، **مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق**، دار الشروق للنشر والتوزيع، الطبعة العربية الأولى، الإصدار الأول، عمان، 2006 ص 213.

[2] طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب سندي، طلال مسلط الشريف، **الإدارة العامة ، المفاهيم ، الوظائف ،الأنشطة**، مرجع سابق، ص203.

[3] خالد شحاتة الخطيب ، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 347.

[4] زيد منير عبوي، سامي محمد هشام حريز، **مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق**، مرجع سبق ذكره، ص 214 ص 215 .

**رابعا: تقييم موازنة البرامج والأداء.**

لتقييم ميزانية البرامج والأداء، يتم التعرض لإيجابيات تطبيق هذا الأسلوب والمآخذ التي تسجل عليه.

**1. إيجابيات تطبيق موازنة البرامج والأداء.**

يحقق تطبيق موازنة البرامج والأداء مزايا وفوائد عديدة في مجالات مختلفة يمكن تلخيصها في عدة مجالات.[1]

**1.1 التخطيط.**

تزيد من فاعلية التخطيط لأنها تدمج جانب التخطيط في عمليات الموازنة وبالتالي فهي تتطلب مجموعة من العناصر تتمثل فيما يلي:

– تحديد وصياغة أهداف كل وحدة إدارية في شكل برامج وأنشطة وترجمة ذلك في شكل وحدات أداء وإنجاز معبرا عنها كميا أو نوعيا.

– تقدير تكاليف البرامج والأنشطة بما يحقق مستوى الإنجاز المخطط.

– تخصيص الاعتمادات والأموال اللازمة على أساس التكاليف المقدرة للأعمال والأنشطة.

**2.1 التنفيذ.**

يمكن تطبيق موازنة البرامج والأداء في ترشيد تنفيذ البرامج والأنشطة، على اعتبار أنه يتم بصفة مستمرة متابعة تنفيذ ومقارنة ما تم إنجازه في صورة وحدات أداء بما هو مخطط مسبقا.

**3.1 الرقابة.**

يضيف تطبيق موازنة الأداء أبعادا جديدة الى الرقابة المالية والاقتصادية، حيث يمكن عمل التقييم الفني الاقتصادي للربح والأنشطة التي تقوم بها الوحدة الإدارية، كما يمكن تبرير التصرفات والانحرافات. وينعكس ذلك في تحقيق رقابة فعالة وترشيد للإنفاق الحكومي وخفض لتكاليف انجاز الأنشطة والبرامج الحكومية.

**4.1 سلوك العاملين في مجال الميزانية .**

يتيح تطبيق موازنة البرامج والأداء فرصة أكبر للعاملين للمشاركة في إعداد الموازنة وفي وضع الأهداف والمعايير وصياغتها بطريقة واقعية، ينعكس ذلك على رفع الروح المعنوية للعاملين ورغبتهم في تحقيق إنجازات أفضل نتيجة قناعتهم بمشاركتهم في إعداد الموازنة .

**5.1 المجال الاجتماعي أو القومي.**

[1] محمد خالد المهايني، **الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة**، 2012، مرجع سبق ذكره، ص44 ص45.

يتيح تطبيق موازنة البرامج والأداء تقييم ما تحققه البرامج والأنشطة من عوائد اجتماعية واقتصادية على المستوى القومي. هذا بالإضافة إلى أن المزايا التي تتحقق من تطبيق موازنة البرامج والأداء في مجال ترشيد الإنفاق الحكومي وتخفيض تكلفة البرامج والأنشطة وتحقيق الاستخدام الأفضل لموارد الدولة وتخفيض الأعباء عن المواطنين من خلال خفض معدلات الضرائب.

**2. صعوبات تطبيق موازنة البرامج والأداء.**

صادف تطبيق موازنة البرامج والأداء مشكلات عديدة ظهرت نتيجة التطبيق العملي لهذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، من أهمها ما يلي:[1]

– صعوبة تحديد وحدات الأداء للنشاط الإداري ، حيث تفتقد بعض هذه الأنشطة وجود مقاييس مادية ملموسة لقياس الأداء أو مدى الإنجاز، مثل الأمن والعدالة والدفاع التي يكون من الصعب تحديد وحدات القياس بها وقياسها كونها خدمات غير ملموسة ولا تخضع لقانون السوق.

– وجود دوافع عديدة لدى العاملين ( تنظيمية، سلوكية، فكرية ) في مقاومة النظام الجديد.

– ضعف خبرة وكفاءة العاملين في الجهاز الإداري للدولة، حيث يتطلب تطبيق موازنة البرامج والأداء خبرات فنية مدربة ذات كفاءة عالية يندر وجودها في الوحدات الإدارية الحكومية.

– القصور في مجال التخطيط، حيث يتم التركيز على البرامج والأنشطة كغايات في حد ذاتها وليست كوسائل لتحقيق الأهداف القومية، نظرا لعدم الربط بينها وبين الخطة على المستوى القومي.

– اختيار البرامج والأنشطة لا يتم طبقا للأسس العلمية السليمة في مجال اتخاذ القرارات التي تقضي بضرورة تحديد البدائل وتقييمها لاختيار البديل الأفضل الذي يحقق أكبر إسهام اجتماعي لاستخدام موارد الدولة.

– ارتفاع تكلفة التطبيق لما يتطلبه من جهود وأعباء مكتبية كثيرة لإعداد التقارير الخاصة بمراحل إعداد وتنفيذ ومتابعة وتقييم البرامج والأنشطة .

– عدم ملائمة الهياكل الإدارية والتنظيمية للجهاز الإداري للدولة لتطبيق مفهوم البرامج والأداء، حيث تتداخل اختصاصات الوحدات الإدارية، فهناك العديد من الوحدات التي تقوم ببرامج متشابهة أو بجزء من برامج. وقد ترتبت على ذلك غياب النظرة الشاملة للبرامج وصعوبة التقييم وتحديد المسؤولية.

– اهتمت موازنة البرامج والأداء بالأجل القصير، حيث تعد لفترة زمنية مدتها سنة واحدة (01)، على الرغم من أن التقييم السليم للبرامج لا يرتبط بفترة زمنية واحدة وإنما يجب اعتباره وحدة قرار مستقلة يتم تقييمها على هذا الأساس.

[1] محمد خالد المهايني، **المحاسبة الحكومية**، 2009، مرجع سبق ذكره، ص48 ص 49.

– قصور نظام المحاسبة ونظم المعلومات الموجودة في الجهاز الإداري للدولة عن الوفاء بمتطلبات تطبيق موازنة البرامج والأداء.

**المطلب الثاني: موازنة التخطيط والبرمجة.**

في نهاية الستينيات من القرن التاسع عشر ظهرت أبحاث جديدة بالولايات المتحدة الأمريكية، كانت إيذانا ببداية مرحلة جديدة من مراحل تطور الموازنة العامة للدولة، بعد اكتشاف العديد من الصعوبات في تطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء، لذلك استحدث نظام موازنة التخطيط والبرمجة كمرحلة متطورة للموازنة العامة للدولة. وكمحاولة للتخلص من مشاكل تطبيق موازنة البرامج والأداء.

**أولا: التحول من موازنة الأداء والبرامج إلى موازنة التخطيط والبرمجة.**

من أهم أسباب التحول من أسلوب موازنة الأداء إلى أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة هو ما قدمته موازنة الأداء نفسها من أفكار للباحثين في مجالات الموازنة، بحيث مهدت الطريق للأسلوب الجديد، كذلك فإن الحاجة إلى معالجة دور الوحدات الإدارية الحكومية في تنفيذ الأهداف القومية التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، يعتبر دافع أساسي للتفكير في هذا الأسلوب الجديد، بحيث لا تصبح كل وحدة حكومية لها أهدافها المنعزلة عن أهداف غيرها من الوحدات الأخرى[1]، فأول من دعا لتطبيقها هو وزير الدفاع الأمريكي "روبرت ماكنمار"، من خلال البدء في تنفيذ بعض أفكار الربط بين التخطيط العام للوزارة بالموازنة وذلك بشكل تجريبي عام 1963، بحيث إذا ثبت نجاحها بعد فترة تجريب محددة يمكن الانتقال بها إلى مرحلة التطبيق الشامل على وزارة الدفاع الأمريكية تمهيدا لتطبيقها على الموازنة العامة الفيدرالية[2].

وفي أكتوبر 1965 أصدر رئيس الولايات المتحدة جونسون «Johnson» قرارا بتطبيقها على مستوى الحكومة الفيدرالية.

فموازنة التخطيط والبرمجة تعتبر أسلوبا من الأساليب الحديثة في الموازنة العامة، حيث تركز على مجموعة من العناصر التي تستجيب وتتوافق مع طموحات العديد من الدول في تحقيق الرفاهية لشعوبها، من خلال استخدام فعال للموارد المالية المتاحة لتحقيق الأهداف حسب سلم الأولويات.[3]

**ثانيا: تعريف موازنة التخطيط والبرمجة.**

عرفت موازنة التخطيط والبرمجة بعدة تعاريف، ارتكزت في مجملها على رؤية كل فقيه من فقهاء المالية العامة لها من حيث الأهداف التي تحققها.

---

[1] عبد المطلب عبد الحميد، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سابق، ص 157.

[2] نفس المرجع، ص 156.

[3] طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب سندي، طلال مسلط الشريف، **الإدارة العامة، المفاهيم، الوظائف، الأنشطة**، مرجع سبق ذكره، ص205.

**1. تعريف أول:** تعرف موازنة التخطيط والبرمجة بأنها أداة للتخطيط ووسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة، أو لتعديل تلك الأهداف، وتهدف إلى محاولة تبرير قرارات المخطط، وتنضر إلى البرامج والأنشطة الحكومية على أنها مجرد وسائل تهدف إلى تحويل الموارد العامة أو عوامل الإنتاج إلى منتجات نهائية، تتمثل في الأهداف المراد تحقيقها.[1]

**2. تعريف ثاني:** هي نظام لتسيير الموازنة العامة، يتم من خلاله الأخذ بعين الاعتبار عدة مراحل إدارية وذلك عند إعداد الموازنة العامة، حيث تتمثل هذه المراحل فيما يلي: [2]

**1.2 التخطيط:** يتم من خلاله ضبط الاحتياجات، وتحديد الأهداف المراد الوصول إليها.

**2.2 البرمجة:** يتم من خلالها رصد موارد النشاط اللازمة من أجل الوصول إلى الأهداف.

**3.2 التقييد في الموازنة:** يتم من خلالها تحويل ترجمة الموارد المرصودة في الموازنة العامة .

**3. تعريف ثالث:** هي عبارة عن نظام إداري، يهدف إلى توفير المعلومات والبيانات الضرورية لمتخذي القرارات، لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة، والتي تسعى إلى تحقيق الهدف الأساسي، وهو استخدام الموارد الاقتصادية بكفاءة وفعالية لإشباع أكثر قدر ممكن من حاجات المواطنين.[3]وتتضمن موازنة التخطيط والبرمجة بعض مزايا أنواع الموازنات التي سبقتها، فهي تهتم بالمدخلات كما هو الحال في الموازنة التقليدية، وتهتم بالمخرجات كما هو الحال في ميزانية الأداء، إضافة إلى ذلك فهي تهتم بالبدائل وتحليلاتها.[4]

**ثانيا: العناصر التي ترتكز عليها موازنة التخطيط والبرمجة.**

أهم العناصر التي ترتكز عليها موازنة التخطيط والبرمجة، حيث يمثل كل عنصر مرحلة من مراحل الاعداد أو التنفيذ أو المراقبة وذلك كما يلي:

**1. التخطيط:** يعتبر عنصر التخطيط من أهم العناصر، حيث يتم تحديد الأهداف العامة التي تسعى الدولة الى تحقيقها في المستقبل، وتقسيمها إلى قصيرة، متوسطة وطويلة المدى، كذلك يتم بشكل دقيق ومفصل تحديد دور كل وزارة أو مصلحة حكومية.

**2. البرامج:** يتضمن هذا العنصر كل البرامج والنشاطات التي تقوم بها كل وزارة أو مصلحة والاعتمادات المالية اللازمة، والمدة الزمنية المقررة لتنفيذها.

[1] خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 355.

[2] pierre cliche , **gestion budgétaire et dépenses publiques** op cit ,p154

[3] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 201

[4] نفس المرجع، ص 229

**3. البدائل:** تقوم فكرة ميزانية التخطيط والبرمجة على أساس مجموعة من البدائل لتحقيق الأهداف العامة ثم يتم توضيح التكاليف اللازمة لكل بديل، والمدة المقررة، والنتائج السلبية والايجابية المرتبطة بكل بديل من البدائل المقترحة[1] .

**4. التحليل:** تتطلب موازنة البرامج إجراء دراسات تحليلية للبرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للأجهزة الحكومية قبل اتخاذ القرارات، وتعتبر الدراسات التحليلية عنصرا هاما من عناصر موازنة البرامج والأداء .فتحديد التكاليف وتقدير العوائد (النتائج) المختلفة لكل بديل، مع ربط التكاليف بالعوائد، من شأنها أن توفر المعلومات اللازمة لمقرري السياسات ومتخذي القرارات، وذلك بإلقاء الضوء على البدائل المختلفة وبيان مزاياها وعيوبها، ليتم فيما بعد اختيار البديل الأفضل واتخاذ القرار المناسب. وهناك معايير يمكن الاستعانة بها عند إجراء الدراسات التحليلية للبرامج والمشاريع الحكومية، وعند المفاضلة فيما بينها، ومن هذه المعايير، (معيار تحليل التكلفة – العائد ) و (معيار تحليل التكلفة – الفاعلية) .

**5. التقييم:** يقصد به تقييم الانجازات الناتجة عن تنفيذ البرامج والمشاريع، ومقارنة ما أنجز فعلا بما كان مخطط له قبل التنفيذ، والتأكد من كفاءة الجهات المشرفة على التنفيذ، ومن حسن سير العمل فيها والتزامها بالمواعيد المحددة للتنفيذ، حيث يساعد التقييم على تحسين عملية تنفيذ البرامج الحكومية، فالحصول على تقارير عن كيفية سير الأعمال في البرامج والمشاريع التي هي قيد التنفيذ أو تلك التي نفذت من حين إلى آخر من شأنه أن يكشف عن المشاكل التي تواجه عملية التنفيذ، بالإضافة إلى انه يساعد على تحديد نقاط الضعف في الخطط والبرامج والمشاريع، وعن التغييرات التي يلزم إدخالها على تلك البرامج والمشاريع، لكي تسهل عملية التنفيذ والوصول إلى الأهداف المطلوب تحقيقها [2] .

**ثالثا: تقييم استخدام موازنة التخطيط والبرمجة .**

سنقوم بعرض مزايا ومشاكل تطبيق موازنة التخطيط والبرمجة لغرض تقييم تطبيقات هذا الأسلوب:

**1. مزايا تطبيق موازنة التخطيط والبرمجة.**

مما لا شك فيه أن هذا النظام بأهدافه وإجراءاته يعد من الأساليب المتقدمة الحديثة التي تعتمد على الأسس العلمية الاقتصادية والتجارية، كما يعد هذا النظام تطويرا لنظام موازنة البرامج والأداء فبجانب المزايا التي يحققها نظام البرامج والأداء نجد أن نظام الموازنة والتخطيط يربط بين البرامج والأهداف على المستوى القومي وعلى مستوى الوحدات الإدارية، كما أنه ينظر الى وظيفة التخطيط كمرحلة أساسية من مراحل الموازنة

[1] طلق عوض الله السواط وآخرون، **الإدارة العامة، المفاهيم، الوظائف، الأنشطة**، مرجع سبق ذكره، ص 207.
[2] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 235.

العامة للدولة، بالإضافة إلى تركيز هذا النظام على استخدامه للأساليب العلمية في مجال اتخاذ القرارات من حيث تحديد البدائل وتقييمها لإخراج البديل الأفضل ومتابعة تنفيذه.[1]

**2. مشاكل تطبيق نظام موازنة التخطيط والبرمجة.**

على الرغم من المزايا العديدة التي يحققها نظام موازنة التخطيط والبرمجة على المستوى الفكري والنظري، إلا انه أظهر عند تطبيقه في الدول المتقدمة الكثير من المشكلات التي تعيق عملية تطبيقه، يمكن سرد أهمها فيما يلي:

- لم يحقق هذا النظام هدفه تحسين تخصيص الموارد للنفقات العامة.
- يفتح المجال للكثير من الأفكار والرؤى، مما يتطلب الكثير من الوقت والجهد والعمل الكمي.
- يعاب على هذا النظام تحيزه للمركزية وابتعاده عن اللامركزية، مما يؤدي إلى تنازع بين المخططين ورجال الموازنة.[2]
- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديدا دقيقا، الأمر الذي يجعل عملية المفاضلة والاختيار بين البدائل أمرا في غاية الصعوبة.
- عدم استعداد بعض الأجهزة الحكومية إلى استخدام هذا النظام، نظرا لعدم توفر الخبرة الكفاءات اللازمة التي لها القدرة على استخدام الوسائل والأساليب الإدارية والفنية الحديثة التي يتطلبها هذا النظام.
- أن البرامج عادة ما تكون وضعية تحتوي على حسابات غير تحليلية للبرامج الموجودة أو المقترحة، وبالتالي فإن طلب الاعتمادات لن يستند إلى أسس موضوعية مما يترتب عليه احتمالات استمرار برامج غير فعالة أو مكلفة.
- تركيز بعض المنتخبين في السلطة التشريعية على الأجل القصير وخاصة الفترة المتبقية من العهدة الانتخابية.[3]

**المطلب الثالث: موازنة الأساس الصفري.**

أدت محاولة تطوير الجانب التقديري للنفقات العامة بما يواكب الأساليب الحديثة في الإدارة وكذا محاولة المتابعة الدقيقة للنفقات والأداء المنتظر من صرفها على فترات زمنية أقصر، إلى تطوير مفهوم جديد من مفاهيم إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، عرف بموازنة الأساس الصفري.

**أولا: نشأة موازنة الأساس الصفري.**

[1] محمد خالد المهايني، **المحاسبة الحكومية**، مرجع سبق ذكره، ص 55 .

[2] عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، **المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها ( دراسة مقارنة )**، المكتب الجامعي الحديث، دار الكتب والوثائق القومية، الإسكندرية، مصر، 2015، ص196.

[3] نواف محمد عباس الرماحي، **المحاسبة الحكومية**، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 190.

بدايات تطبيق الموازنة الصفرية تعود الى عام 1961 ففي ذلك العام رفع مدير مكتب الموازنة في وزارة الزراعة الأمريكية دفيد بيل« David Beel » مذكرة الى وزير الزراعة يقترح فيها إدخال تعديلات على تعليمات إعداد الموازنة وقد تضمنت النص الآتي " يجب علينا عند إعداد الموازنة، أن نراجع التمويل الأساسي لكل برنامج، كما يجب أن يبرر كل برنامج من الصفر [1]"، وقد برزت ميزانية الأساس الصفري في الولايات المتحدة الأمريكية عندما دعا فريمن « Freemen » وزير الزراعة الأمريكي في عام 1962 الى استخدام مفهوم جديد لإعداد الموازنة العامة بطريقة يمكن بها تبرير تمويل كل برنامج من الصفر[2]، بحيث يتم تطبيقها ابتداء من العام المالي 1964م، إلا أن وزارة الزراعة الأمريكية ما لبثت أن توقفت على هذا النوع من الموازنة في عام 1965م، وذلك على إثر تبني الحكومة الفيدرالية لموازنة التخطيط والبرمجة في عهد الرئيس الأمريكي السابق ليندون جونسون[3] .

وقد ظهر التطبيق العملي للموازنة على الأساس الصفري في شركة تيكساس انستيرمنت Texas « Instrument » ضمن ميزانية 1970، حيث ان الشركة تعمل في مجال الحاسبات الالكترونية والتي سعت في عام 1969م إلى تخفيض نفقاتها بنسبة 05 %، بسبب الظروف المالية التي واجهتها الشركة، وقد اطلع "جيمي كارتر" وهو حاكم ولاية جيورجيا أنذاك بالولايات المتحدة الأمريكية على هذا الأسلوب من الموازنة وأقر بتطبيقها على الولاية اعتبارا من عام 1973م[4] وعندما أصبح هذا الأخير رئيسا للولايات المتحدة الأمريكية عام 1976م اهتم بتطبيقها في موازنات الأجهزة الحكومية الفيدرالية الأمريكية،[5] ولم تستمر طويلا مدة تطبيق الموازنة الصفرية في أجهزة الحكومة الفيدرالية الأمريكية، فقد توقف تطبيقها هناك، بعد تسلم الرئيس الأمريكي ريجان منصب رئاسة الجمهورية في يناير 1981م، إذ أعلنت الإدارة الجديدة توقف تطبيق الموازنة الصفرية في أجهزة الحكومة الفيدرالية بوقت قصير بعد ذلك التاريخ ولم يعد مطلوبا من تلك الأجهزة أن تقدم موازناتها على أساس متطلبات الموازنة الصفرية.[6]

**ثانيا : مفهوم فكرة الأساس الصفري.**

يقوم استخدام أسلوب الأساس الصفري على عدم الاعتماد على أرقام نفقات السنوات المنصرمة كون هذه النفقات مشاراً إليها ومحددة مسبقاً في السنة الحالية أو السنوات السابقة، وإنما سيتم

[1] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 247 .
[2] عبد المطلب عبد الحميد، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 166.
[3] محمد شاكر عصفور، **صول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 248.
[4] حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهايني، **الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة**، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 24، 2007، ص112
[5] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 249 .
[6] نفس المرجع، ص 250.

الاعتماد على نتائج تقرير المراجعة الشامل للنفقات في الدوائر الحكومية بهدف تقييم فاعلية الدوائر الحكومية في تحقيق أهدافها طويلة الأجل ومساهمتها في تقديم برامج مستقبلية ذات كفاءة عالية بالاستخدام الناجح لأسلوب الأساس الصفري والذي يعتمد على قدرة مديري الدوائر المعنيين على إعداد الموازنة [1]من منطلق أن يعتبروا أن موازنتهم التي يعملون من خلالها لا يوجد فيها أي مخصص وإنما تكون صفرا، وبالتالي يجب أن يضع هؤلاء المديرين أهدافا وبرامج مهمة ومبررة للحصول على مخصصات لتحقيقها، إضافة وجوب أن تكون الأهداف والبرامج السابقة مبنية على التقديرات وعلى الحد الأدنى من التكلفة، فعند وضع أي هدف أو برنامج يجب الاعتبار أننا نبدأ من الصفر، حتى وإن كانت طبيعة هذه المشاريع مستمرة من السنة السابقة، لأننا نستفيد من ذلك بأننا نستطيع تقييم هذا المشروع، وبالتالي اتخاذ قرار حول إمكانية الاستمرار فيه أو تعديله أو إلغائه نهائيا.[2]

**ثالثا: أهمية استعمال أسلوب الأساس الصفري.**

تكمن أهمية استعمال الأساس الصفري من الناحية الإدارية، انه يقوم على فكرة قيام كل وحدة إدارية حكومية بإعادة تقييم أعمالها عند إعداد تقديرات الموازنة، بحيث قد تظهر أن بعض الأنشطة أو البرامج يمكن إلغاؤها أو يجب إضافة غيرها، كذلك تضطر الوحدة الحكومية إلى دراسة البدائل الممكنة لتنفيذ الأنشطة المختلفة كل عام بغض النظر عن البديل الوحيد الذي اعتادت أن تطبقه في السنوات السابقة، وأيضا تساعد الإدارة على التحديد الأمثل لعدد وحدات النشاط التي يمكن انجازها في العام القادم في ظل إمكانيات التمويل المتاحة، أي في حدود الاعتمادات المخصصة للوحدة.[3]

ويمكن القول أن أسلوب موازنة الأساس الصفري جاء في سياق تطور تاريخي لأساليب إعداد الموازنات العامة، بدأ بأسلوب موازنة البنود (اتجاه رقابي ركز على الاعتماد على الماضي وأهمل المستقبل)، ثم أسلوب البرامج والأداء (اتجاه إداري اهتم بالأداء ركز على الحاضر وأهمل المستقبل) وأسلوب موازنة التخطيط والبرمجة (اتجاه تخطيطي ركز على البرامج والأنشطة الجديدة والمستقبل وأهمل الحاضر والماضي)، حتى ظهر أسلوب موازنة الأساس الصفري والذي وإن نظر إلى الأداء والى المستقبل، لكنه لم يهمل البرامج والمشاريع الماضية والجاري تنفيذها، وهذا ما يميزها إذ من المحتمل أن تظهر تطورات جديدة، مما يتطلب استبدال البرنامج القديم ببرنامج آخر جديد، وهنا يمكن أن تقدم موازنة الأساس الصفري مخرجا باتخاذ قرار

[1]جمال الشرايري، محمد الرحاحلة، **إمكانية تطبيق الموازنة الصفرية في الوزارات الأردنية**، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25 العدد الأول، 2009 ص 509.

[2]عبد المطلب عبد الحميد، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 166 .

[3]خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 363.

بإلغاء المشروع القديم وعدم استمراره، واعتماد برنامج جديد يستوعب التطور المستحدث في مجال التقنية، وقد يستوعب البرنامج الجديد البرنامج القديم وقد يلغيه ويحل محله.[1]

**رابعا: تقييم موازنة الأساس الصفري.**

لتطبيقات ميزانية الأساس الصفري مزايا وانتقادات وجهت لها ، كغيرها من الأساليب الأخرى للموازنة العامة.

**1. مزايا استعمال موازنة الأساس الصفري.**

يمكن تحقيق عدة مزايا من جراء اعتماد الأساس الصفري في إعداد الموازنة، نلخصه في الآتي:

– أنها تقوم بحصر النفقات المختلفة وتبويبها بصورة يمكن التحكم فيها وربطها مع الإدارة العليا، حيث القرارات المستمرة وبالتالي هناك إمكانية أكبر على انجاز المهام والأنشطة بفاعلية وكفاءة أكبر.

– يؤدي هذا الأسلوب إلى إعادة فحص كل الأنشطة على أساس البداية من الصفر وبالتالي يمكن تحديد أي البرامج يجب تنفيذها وأي منها يجب إيقافه وأبعاده.

– يمكن من معرفة ما إذا كان أي من الأنشطة الجارية تتم بكفاءة ومدى إمكانية الاستمرار بها أو تخفيضها.

– استخدام معايير علمية دقيقة في دراسة وتحليل وتقويم الأنشطة،كمعيار تحليل التكلفة والعائد وهذا يبعد وحدات الدولة عن المبالغة في التقديرات في الأسلوب التقليدي للموازنة ويبعد المخطط المركزي عن تخفيض الإعتمادات بشكل عشوائي.

– أن أسلوب الموازنة الصفرية باختيار البديل الأفضل، هذا بدوره يقدم فرص مهمة لتحسين أسلوب التخطيط والتنفيذ بين البدائل المتاحة التي تحقق الأهداف المخطط لها.[2]

– تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات وذلك بتقديم تبريرات مناسبة للإعتمادات المالية المطلوبة للمشاريع والبرامج الحالية، وللبرامج والمشاريع الجديدة.

– الحد من الزيادة في النفقات وعدد الموظفين في أجهزة الوحدات الإدارية ومراقبتها والسيطرة عليها والعمل على تخفيضها.

– رفع مستوى الكفاءة والفعالية في الأجهزة الحكومية بشكل عام، والقضاء على مجالات الإسراف والتبذير في الأموال العامة، وتحقيق أكبر استفادة منها.[3]

**2. الانتقادات الموجهة لموازنة الأساس الصفري.**

كما أنه لاستعمال أسلوب الأساس الصفري مزايا في إعداد الموازنة، عليه كذلك مآخذ أهمها ما يلي:

---

[1] جمال عادل الشرايري، محمد يسين الرحاحلة، **إمكانية تطبيق الموازنة الصفرية في الوزارات الأردنية**، مرجع سبق ذكره، ص 209.

[2] حسين عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهايني، **الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والرقابة**، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 64، 2007، ص 112

[3] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 269 .

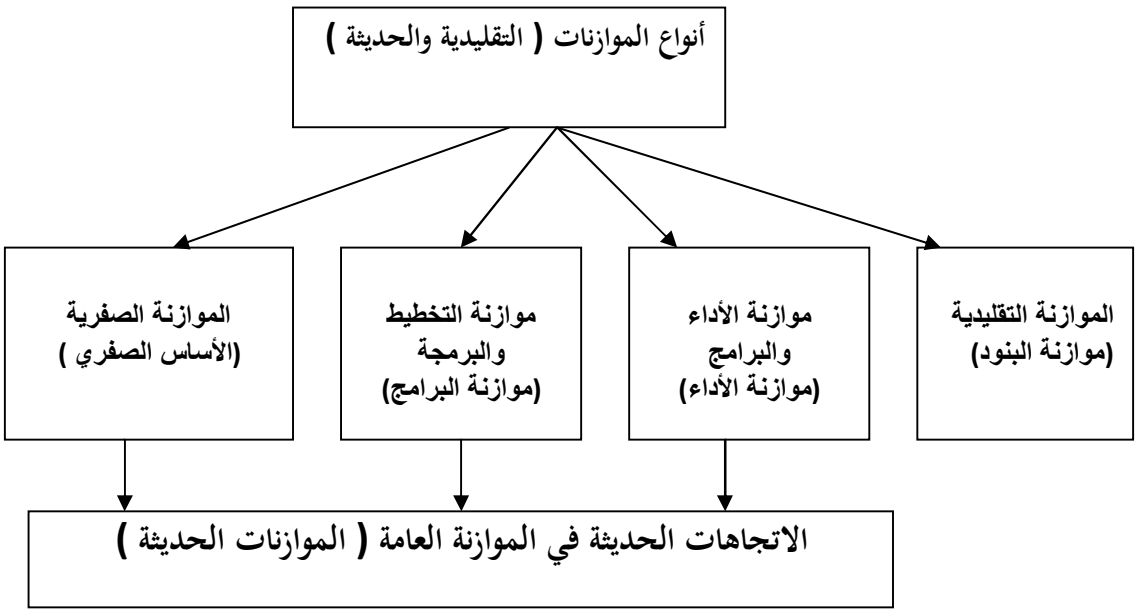
– عملية إعداد الموازنة الصفرية يتطلب نوعية خاصة من العاملين في الوحدات الإدارية بالمنظمة للقيام بتحديد مجموعة من القرارات بكل وحدة (البدائل) وفق معايير موضوعية (قياس الأداء، تحليل المشاريع، محاسبة التكاليف)، حيث يصعب توفير هذه الكوادر البشرية من حيث الكم والكيف .

– إعداد الموازنة الصفرية يتطلب وجود معلومات كافية ومناسبة وصحيحة عن البرامج والأنشطة، في كل وحدة إدارية بالمنظمة وفي معظم الأحيان قد لا تتوافر هذه المعلومات بالشكل المطلوب.

– أن تقييم القرارات الخاصة بكل وحدة يتطلب (البدائل) أن يخضع لمعايير كمية.

– مقارنة العائد بالتكلفة قد لا تتفق مع طبيعة بعض البرامج والأنشطة في المنظمات العامة.

**الشكل رقم 08: أنواع أنظمة الموازنة.**




**المصدر** : محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2008، ص205.

**المبحث الثاني: التوجه الدولي نحو تحديث أنظمة الموازنة.**

ازداد حرص معظم دول العالم في الآونة الأخيرة على إصلاح منظومة الموازنة العامة، قصد إنشاء أنظمة سليمة وفعالة تضمن تحقيق أهداف السياسات العمومية المسطرة، بما يكفل الاستخدام الأمثل للموارد والأموال العمومية وتحقيق أكبر قدر من الأهداف في ظل تحقيق مبادئ الشفافية والمساءلة في تسيير الأموال العمومية، حيث ازداد الاهتمام بالإصلاح الموازني بشكل أكبر بازدياد مطالبة المنظمات والهيئات الدولية إلى التوجه نحوه، من خلال العديد من التوصيات التي تصدر خصيصا لهذا الغرض.

**المطلب الأول: ظهور المفاهيم الحديثة المرتبطة بإدارة الموازنة العامة.**

إن تطبيق أسس الإصلاح الوازني الذي تتوجه نحوه معظم دول العالم، هو نتاج تجارب وتصورات مختلفة ومتعددة المجالات، أهمها أسلوب الإدارة بالأهداف، الذي تطور لتظهر أساليب مستمدة منه تخص تسيير الميزانية العامة، قصد تكييف هذا الأسلوب ليتوافق وخصائص وحدات القطاع العام الغير هادفة للربح.

**أولا: الإدارة بالأهداف (GPO).**

يرتبط تسيير الموازنة العامة مع أسلوب الإدارة بالأهداف، لكون هذه الأخيرة من الأساليب الحديثة التي ينظر لها أنها تهدف رفع الكفاية الإنتاجية والإدارية، من خلال رفع الروح المعنوية لدى العاملين وتحسين العلاقات داخل العمل، مع تطوير القدرات والأنشطة الإدارية، من تخطيط ورقابة وأساليب لاتخاذ القرارات وتقييم الأداء.

**1. مفهوم فكرة الإدارة بالأهداف.**

الإدارة بالأهداف ليست أسلوبا خاص بتسيير الموازنة العامة وإنما تعتبر أسلوبا من أساليب إدارة الأعمال،[1] فأول من أتى بفكرة الإدارة بالأهداف هو بيتر دروكر« Peter Druker »عام 1954، عندما نشر كتابه الإدارة بالتطبيق « The Practice of Management »، والذي ابرز مفهوم الإدارة بأنه '' إن ما تحتاج إليه المنظمة هو مبدأ إداري ينمي الشعور بالمسؤولية لدى الأفراد العاملين، وفي نفس الوقت يوفر لهم التوجه الكافي، ويجعل أهدافهم الشخصية منسجمة مع الأهداف العامة للمنظمة، والمبدأ الوحيد الذي يحقق ذلك هو الإدارة بالأهداف.

وبعد ذلك حصلت تطورات هامة في الكتابة عن الإدارة بالأهداف وعن مفهومها واختلف المهتمون والدارسون للإدارة بالأهداف على إيجاد صيغة واحدة لتعريفها، فمنهم من يرى أنها ممارسة إدارية تؤدي إلى فاعلية الإدارة، وفريق آخر يرى أنها العملية أو الإدارة أو النظام أو التخطيط الإداري، وفئة أخرى ترى بأن الإدارة بالأهداف هي فلسفة إدارية قائمة بذاتها، [2] تقوم على أساس توجهات واضحة للعمل في مختلف مجالات النشاط في المنظمة بحيث يمكن تحديد النتائج المطلوبة واتخاذها أساسا للمتابعة المستمرة وتقييم الأداء أثناء تقدم التنفيذ، ويمثل نظام الإدارة بالأهداف تجميعا وتكاملا لكافة نظم العمل في المجالات الإنتاجية والتسويقية والمالية والإدارية بشكل عام، ويحقق الترابط بين الأنشطة المتعددة على كل المستويات،

[1] pierre cliche, **gestion budgétaire et dépenses publiques** op cit, p162.

[2] طلق عوض الله السواط، وآخرون، **الإدارة العامة، المفاهيم، الوظائف، الأنشطة**، مرجع سبق ذكره، ص 300 .

بحيث تتناسق الجهود وتتوحد بما يؤدي إلى مستويات أفضل من الأداء في كل القطاعات. وبذلك فإن نظام الإدارة بالأهداف يعتبر القمة في البناء التخطيطي والرقابي للمنظمة.

من ناحية أخرى، فإن نظام الإدارة بالأهداف يحقق التوحد والترابط بين مستويات الأداء الثلاث (03) :

- مستوى الفرد أو جماعة الأفراد.
- مستوى التقسيم التنظيمي.
- مستوى المنظمة أو الشركة.

الأمر الذي يضمن توحد الجهود في اتجاه تحقيق أهداف مشتركة للمستويات الثلاث، وموضوعية وعدالة التقييم حيث يرتبط أداء الفرد أو المجموعة بما يتوفر للتقسيم التنظيمي الذي يعمل به من إمكانات وتيسيرات تدعمها الإدارة العليا للمنظمة، وبالتالي تكون هناك مشاركة في المسئولية كما في العائد. [1]

**2. خصائص الإدارة بالأهداف.**

من خلال مفهوم أسلوب الإدارة بالأهداف ، يمكن الوقوف على الخصائص الآتية:

- تدرك أهمية المناخ المحيط و ضرورة الانفتاح عليه و التعامل معه باعتباره مصدر للموارد.
- هي أداة تقبل المنافسة و تسعى لزيادتها و ليس لتفاديها.
- تستوعب التكنولوجيا الجديدة و توظفها للحصول على المزايا والفرص الهائلة.
- تعمل على تعظيم المخرجات من خلال الموارد المتاحة و ذلك بتطوير عمليات الإنتاج و التسويق.[2]
- أساس أسلوب الإدارة بالأهداف هو تحديد ووضع أهداف كل منصب إداري، والمنصب الذي ليس له أهداف لا لزوم له.
- تعتمد الإدارة بالأهداف على أداء شخصية العاملين في الإنجاز، أي يتم تقييم الفرد من خلال ما أنجز وليس بما يتمتع به من صفات.
- الإدارة بالأهداف تقوم على أساس المشاركة الديمقراطية، أي التشاركية في الإدارة، وليس إدارة الباب المغلق.
- تساعد في تحقيق أهداف المنظمة وربط بعضها ببعض، أي في زيادة فاعلية المنظمة، لأنها تعني غايات الإدارة أكثر من وسائلها، وتركز على النتائج المتوقعة للنشاطات الإدارية.
- تساهم في تنفيذ الخطط ومتابعتها، حيث تركز اهتمام العاملين على الأعمال التي تساعد فعلا على بلوغ الأهداف المحددة والحفاظ على الجهد والوقت والمال.

[1] على السلمي، **الإدارة بالأهداف طريق المدير المتفوق**، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، 1999، القاهرة، مصر، ص 88.
[2] الإدارة بالأهداف، **https://ar.wikipedia.org** تاريخ الاطلاع 2016/08/03 .

– تؤدي إلى تفهم العاملين لطبيعة ووضوح أعمالهم والنتائج المرتبطة من جراء قيامهم بواجباتهم وتطوير قدراتهم في الإبداع والتحليل والتخطيط ومعالجة المشكلات وتحقيق الأهداف.

– الاهتمام بالجانب السلوكي ورفع الروح المعنوية لدى العاملين في المنظمة وشحذ هممهم.

– دعم الاحترام المتبادل بين الرئيس والمرؤوس وتكوين علاقة أساسها نتائج جيدة.[1]

**3. مبادئ الإدارة بالأهداف.**

يقوم أسلوب الإدارة بالأهداف على مبدأين أساسيين وهما:

**1.3 مبدأ تحديد الأهداف.**

تستند الإدارة بالأهداف الى وضع أهداف المنظمة الإدارية على شكل نتائج منشود تحقيقها ، لذا تعد الأهداف غاية في الأهمية لكل من الأفراد والمجموعات وللمنظمة، فالرؤساء والمرؤوسين يحددون معا النتائج التي يحاولون بلوغها باستمرار ويوافقون عليها في إطار المعايير التي تستخدم في قياسها، مع مراجعة دورية بين الرئيس والمرؤوس لتقويم النتائج.[2]

من هنا يعتبر مبدأ تحديد الأهداف الخطوة الأولى والأساسية لتطبيق أسلوب الإدارة بالأهداف، حيث يعد من أهم الأسس التي يقوم عليها هذا الأسلوب، فالأهداف هي الغايات المراد الوصول إليها، فلا يمكن تصور أي جهد جماعي دون تحديد الأهداف.[3]

**2.3 مبدأ المشاركة.**

يتمثل في ضرورة المشاركة بين الرئيس والمرؤوسين في تحديد أهداف المنظمة بعد صياغتها وتحليلها، حيث يعتمد هذا الأسلوب على فرضية أن الرئيس سيشجع مرؤوسيه على المشاركة والمبادرة وأن المرؤوس يمكن الوثوق في قدراته وانه سيسعى إلى تنمية شخصيته وتحقيقها من خلال وضعه لأهداف منظمته، حيث يدفع ذلك بالمرؤوسين إلى التعهد والالتزام بتلك الأهداف التي وضعوها ويؤدي هذا بالتبعية إلى ارتفاع الإنتاجية والأداء، لذلك فأسلوب الإدارة بالأهداف يفسح المجال لكامل طاقات الفرد ومسؤوليته ويعطي توجيها مشتركا للجهود والرؤية وكذلك يخلق مبدأ العمل بأسلوب الفريق وموائمة أهداف الفرد مع المصلحة العامة.[4]

---

[1] طلق عوض الله السواط وآخرون، **الإدارة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص302

[2] شريف عابدين، **دور الإدارة بالأهداف في تطوير الكفايات الإدارية والمهنية لمدير المدرسة**، المجلة التربوية، جامعة الكويت، عدد 66 المجلد 17، ص204.

[3] مطاوع إبراهيم عصمت، حسن أمينة، **الأصول الإدارية للتربية**، دار الشروق، جدة، 1982، ص 138.

[4] دركر بيتر، **ممارسة الإدارة**، ترجمة مكتبة جرير، مكتبة جرير، الرياض، 1998، ص 206 .

ويترتب عن مبدأ المشاركة بين الإدارة والأفراد ثلاث (03) نتائج هامة اعد من أبرز سمات الإدارة بالأهداف وهي:[1]

**- الالتزام.**

يساعد الالتزام المنظمة من خلال مشاركة المرؤوسين مع الرؤساء في تحديد الأهداف وتحقيق المهام الموكلة إليهم في شكل أهداف، مما يوفر لدى الأفراد قناعة بالانتماء لتلك الأهداف وبالتالي الحرص والإخلاص في تحقيقها، فهذه الخاصية تتميز بها الإدارة بالأهداف عن الإدارة التقليدية التي تفرض على موظفيها الأهداف والإجراءات والوسائل، مما يولد لديهم عدم قناعة تجعلهم غير متحمسين للإنجاز.

**- تحمل المسؤولية .**

القدرة على تحمل المسؤولية من أبرز سمات الإداريين ، حيث تعد نتيجة من نتائج مبدأ المشاركة ، فتتوزع الأدوار بين العاملين بحيث يتولى كل فرد إنجاز أهداف معينة تخصه ، مما يجعل كل إدارة مسؤولة مباشرة عن إنجاز تلك الأهداف ، هذا بدوره يجعل الفرد يركز جهوده نحو تنفيذ أهداف المنظمة وفي الوقت ذاته يقوم بالتحقق ذاتيا من إتقان أدائه بدلا من الاعتماد على التقويم الخارجي.

**- رفع الروح المعنوية.**

ترتفع الروح المعنوية للمرؤوسين عند مشاركتهم في تحديد الأهداف مع الرؤساء ، من خلال شعورهم أن قيمة ما ينجزونه من أعمال يتوقف على مدى إخلاصهم وأمانتهم وجهدهم ومهارتهم ، حيث تعتبر الانجازات دافعا يشعرهم بتقدير الذات مما يزيد من رضاهم الوظيفي ، مما ينعكس على زيادة فاعلية أدائهم ومنظمتهم .

**4 . خطوات تطبيق الإدارة بالأهداف:**

يمثل أسلوب الإدارة بالأهداف اتفاق سنوي أو لفترة أقل بين رئيس وكل من مرؤوسيه حول واجبات ومسؤوليات المرؤوس والانجازات التي يجب أن يحققها ، بالإضافة إلى الشروط التي يجب أن يلتزم بها، حيث تتم هذه الاتفاقات عند كل مستويات التنظيم، ابتداء من القمة الى القاعدة، لذلك وجدت عدد من الخطوات المتبعة في تطبيق طريقة الإدارة بالأهداف وهي كالآتي:[2]

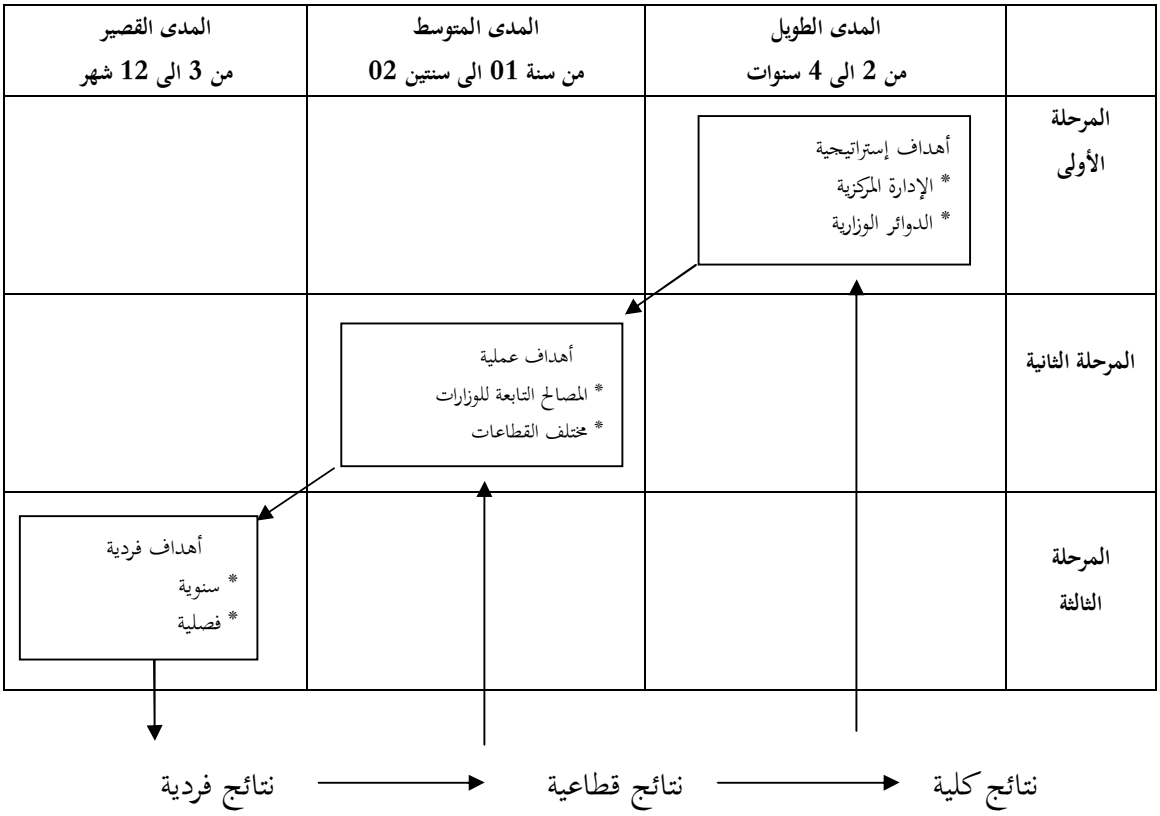
- تضع الإدارة العليا أهدافا طويلة المدى .
- في إطار الأهداف طويلة المدى تضع الإدارات المرتبطة بالإدارة العليا أهدافا قصيرة المدى وتعرضها على الإدارة العليا.

[1] نشوان يعقوب، **الإدارة والإشراف التربوي بين النظرية والتطبيق**، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، 1986، ص45 ص46.

[2] حامد سوادي عطية، **العملية الإدارية ، معارف نظرية ومهارات تطبيقية**، بدون تاريخ نشر، ص 103.

- تراجع الإدارة العليا أهداف الإدارات المرتبطة بها مع مديري هذه الإدارات للتوصل إلى اتفاق حول هذه الأهداف ، ويفضل أن تكون الأهداف كمية.
- يتم الاتفاق بين الإدارة العليا والإدارات المرتبطة بها حول الأهداف الأخيرة، والانجازات المطلوب تحقيقها ، وما تحتاجه من موارد وإمكانات.
- تجرى مثل هذه الاتفاقيات بين كل رئيس ومرؤوس حتى المستوى الأدنى على التنظيم.
- يقوم كل مرؤوس بإعداد تقارير متابعة عن مراحل الانجاز حسب الاتفاق.
- تتم مراجعة وتقييم أداء المرؤوسين عند نهاية مدة الاتفاق.
- تتم مراجعة أداء المنظمة ككل.

**الشكل رقم 09: مراحل الإدارة بالأهداف**




**Source :** pierre cliche **, gestion budgétaire et dépenses publiques,** op cit, p163

**5. صعوبات تطبيق أسلوب الإدارة بالأهداف.**

يواجه تطبيق أسلوب الإدارة بالأهداف في المنظمات الإدارية عدة صعوبات قد تؤدي إلى التعثر وبشكل خاص في المنظمات التي ليس لديها إمكانات مادية وبشرية، من أهم هذه الصعوبات:[1]

– صعوبة توفير أنظمة ملائمة تساعد في استخدام أساليب الإدارة بالأهداف، مثل نظام معلومات متطور يغذي المنظمة بالبيانات والإحصاءات التي تحتاجها.

– المقاومة الشديدة التي قد تتعرض لها المنظمة في المرحلة الأولى من الاستخدام أسلوب الإدارة بالأهداف من قبل الموظفين، حيث يتطلب ذلك تغييرا في الأساليب المتبعة وتغييرا في النمط والتفكير والسلوك وأساليب العمل والأداء.

– وجود بعض المشاكل التي قد تعترض المنظمة في بعض فروعها، بسبب عدم معرفة كل العاملين بالأهداف والوظائف، مع صعوبة تحديد معايير دقيقة لقياسها وتقييم مدى إنجازها.

**ثانيا: التسيير القائم على أساس النتائج (GAR).**

يعتبر التسيير بالنتائج أحد مكونات أسلوب الإدارة بالأهداف، والتي يرجع تاريخها الى سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية والتي نجد أسسها في الكتاب الشهير الإدارة بالتطبيق لـ: بيتر دروكر «Peter Druker »،[2] لذلك يعتبر أسلوب يعتمد على دورة حياة البرنامج أو المشروع الذي يتم من خلاله دمج التخطيط الاستراتيجي، الموارد المادية والبشرية وأدوات القياس لتحسين عملية صنع القرار والشفافية والمساءلة.

**1.خطوات تطبيق التسيير القائم على النتائج .**

يركز هذا الأسلوب على تحقيق النتائج وتنفيذ قياس الأداء والتعلم والتكيف وإعداد تقارير الأداء، وذلك وفق الخطوات الآتية :[3]

– تحديد النتائج المتوقعة بالاعتماد على دراسات مسبقة .

– تحدد المستفيدين من البرامج ، واختيار البرنامج الذي يلبي احتياجاتهم.

– متابعة النتائج المحققة على أساس النتائج والموارد المستخدمة باستخدام المؤشرات المناسبة .

– تحديد وإدارة المخاطر مع الأخذ بعين الاعتبار النتائج المتوقعة، والموارد اللازمة .

– زيادة المعرفة من خلال التعلم من الخبرة والاستفادة منها في اتخاذ القرارات .

---

[1] طلق عوض السواط، طلعت عبد الوهاب سندي، طلال مسلط الشريف، **الإدارة العامة، المفاهيم–الوظائف–الأنشطة**، دار حافظ للنشر والتوزيع، ص305.

[2] رفاع شريفة، **أساسيات فعاليات قياس الأداء وفق منهج التسيير بالنتائج في المنظمات الحكومية**، مجلة الباحث، العدد 08، 2010، ص 71.

[3] Les outils de la Gestion axée sur les résultats d'Affaires mondiales Canada : Guide pratique , **http://www.international.gc.ca,** consultes le 07/08/2016.

– إعداد تقارير دورية عن النتائج المحققة والموارد المستخدمة.

**2. تطبيق التسيير القائم على النتائج في تسيير الموازنة العامة .**

على اعتبار أن هذا الأسلوب من التسيير استهدف عصرنة وإصلاح طرق التسيير الإداري، فقد شمل ذلك نظام تسيير الموازنة العامة للدولة، بالنظر إلى أن فكرة التسيير بالنتائج ترتكز على أولوية النتائج المراد تحقيقها على حساب النصوص القانونية أو الإجراءات الشكلية التي تميز عمليات إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة ،[1] .فمنذ بداية التسعينات ومن خلال توجيهات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، قامت الدول المنضوية تحت هذه المنظمة بتطبيق التسيير الموجه على أساس النتائج، بغرض قياس الأداء وتنمية وتطوير أنظمتها الإدارية المرتبطة بنظام تسيير الموازنة العامة، ومن بين الأهداف المرجوة من تطبيق هذا النمط من التسيير ما يلي:

**1.2 تحقيق الفعالية والكفاءة .**

من خلال صرف النظر عن الإجراءات الشكلية في مقابل الاحتياجات وحل المشاكل العمومية .

**2.2 الشفافية وتحمل المسؤولية .**

من خلال توفير مناخ يساعد على وضوح إجراءات التسيير العمومي، وإدراج المسيرين بصفة مباشرة عند ممارسة مهامهم في اتخاذ القرار كمسئولين .

**3.2 إعادة توزيع الثروة .**

وذلك من خلال منح الموارد اللازمة بالاعتماد على معلومات حول النتائج التي يراد تحقيقها ، ومقارنة تكاليف المشاريع مع أهميتها و استخلاص تقديرات تعتمد على الموافقة بين فعالية هذه المشاريع ودرجة نجاحها .

**4.2 تحقيق التعاون والتنسيق .**

يتمثل في تشجيع العمل المشترك بين الوزارات، من خلال إنجاز مشاريع مشتركة بينهم وبالتالي إعداد تقارير عن النشاط تكون بالتنسيق مع كل وزارة معنية. [2]

[1]Denis Proulx , Fabiana Machiavelli, **La conception de la gestion par résultat en Amérique latine**, revue TELESCOP, Université du Québec, vol 12 , n° 03 ,2005, p43

[2]pierre cliche**, gestion budgétaire et dépenses publiques** op cit, p165.

**الجدول رقم 05: أدوات التسيير القائم على النتائج لبعض دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE.**

| استراليا | كندا | فرنسا | نيوزيلندا | الولايات م الأمريكية |
|---|---|---|---|---|
| التصاريح الموازنية السنوية : وهي الأداة المتوقعة لكل هيكل خلال النشاط الموازني الموالي | – تقرير خاص بالمخططات والأولويات الوزارية يقدم للبرلمان .<br>– مستند البرنامج : يبين الخطوط العريضة للالتزامات الرئيسية في إطار نتائج السنوات الثلاث القادمة<br>– تحديد المهمة ، الأهداف الإستراتيجية ، النتائج المنتظرة، مؤشرات الأداء وموازنة النفقات بقاعدة تعدد السنوات.<br>– تقارير متاحة على الانترنت . | – المشروع السنوي للأداء الذي يرافق الملاحق المتصلة بمشروع قانون المالية .<br>– عرض الأهداف ، الأنشطة ، النتائج المنتظرة ، المؤشرات ، الاعتمادات الممنوحة على أساس متعدد السنوات لنفقات السنة ن+1 لكل وزارة أو تنظيم . | – المخططات الاستراتيجية للوزارات التي تحدد الاولويات الرئيسية للوزارة ، المقررة من خلال مستند الاهداف الرئيسية للدولة ، التي نجدها في الأداء للمدير العام والتي يجب أن تكون قابلة للقياس ومتمركزة على النتائج . | – المخططات الاستراتيجية وتخص فترة ستة 06 سنوات ، تعرض من خلالها الوزارات والادارات مهامها وأهدافها في الأجل الطويل والتي تعبر بالنتائج وليس من الضروري أن تكون قابلة للقياس .<br>– المشروع السنوي للنتائج خاص بكل وزارة .<br>– تقارير متاحة عبر شبكة الانترنت . |
| – التقارير السنوية : تناقش بالبرلمان تتضمن تحليل مفصل لدرجة تقدم البرامج وتحقق الأداءات المتوقعة | – تقرير وزاري حول المردود خاضع للبرلمان ، يبين التقدم المنجز في احترام الالتزامات الملتزم بها بالتقرير الخاص بالمخططات والأولويات.<br>– تقارير متاحة على الانترنت . | – التقرير السنوي للأداء : يكون مرتبط بمشروع القانون التنظيمي الذي يسمح بمعرفة النتائج المسجل توقعها بالبرامج ، التكاليف التقديرية الموجودة بالمشروع السنوي للأداء ومقارنتها مع التكاليف الفعلية ، مع تحديد الانحرافات بشكل دقيق . | – معلومات عن النتائج تنشر بالتدريج .<br>– تنشر العديد من الوزارات تقرير تقدم فيه ملخص حول وضعية نيوزيلندا في مجال نشاطها . | – التقارير السنوية للنتائج : تقارن الأنشطة بالنتائج المرتبطة بها في المشروع السنوي ، وتوفر الشروحات حول الانحرافات وتحدد مقاييس التحسين والتعديل .<br>– توفير قانون حول أداءات الدولة . |

**المصدر** : الجوزي فتيحة، الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازني بالجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، السنة الجامعية 2014/2013، ص 92.

**ثالثا : الإطار الموازني متوسط الأجل ( CBM).**

يعرف الإطار الموازني متوسط الأجل على أنه الآفاق المستقبلية للمالية العامة في المدى المتوسط، حيث يبني أولى خطواته بتطوير تقديرات موازنية متوسطة الأجل لكل جهة إنفاق على حدة، الهدف منه التحكم في تخصيص الموارد حسب الأولويات الإستراتيجية للدولة، مثل حجم الإيرادات العامة، حجم النفقات حسب كل دائرة حكومية، العجز أو الفائض المتوقع في الميزانية العامة، حيث يجب لتحقيق ذلك حصر كافة الصعوبات التي تتلقاها كل وزارة في شكل برنامج إطار يمكن من خلاله توقع نفقات وإيرادات الميزانية على فترة متعددة السنوات، وتختلف التفاصيل الواردة في الإطار الموازني متوسط المدى من دولة لأخرى، وعموما نجدة يتضمن العناصر والبنود التي تتضمنها الميزانية العامة في كل بلد، على اعتبار أنه

تحضير مسبق للميزانية، فهو يعبر عن كل خطوط الاعتمادات ووجهتها وأنجع الطرق للتحكم فيها خلال فترة غالبا ما تكون ثلاثة 03 سنوات القادمة ابتداء من السنة الجارية.[1]

ويرتكز الإطار الموازني المتعدد السنوات على عدة بنود، يمكن من خلالها إعطاء تأطيرا توقعيا لمسار الميزانية العامة مستقبلا، في الغالب تتلخص في العناصر الآتية:[2]

- تحليل متكامل للوضع الاقتصادي وتقدير للمؤشرات الاقتصادية الرئيسية.
- تقدير الإيرادات العامة للسنوات الثلاث القادمة.
- تقدير للسقف الكلي للنفقات العامة للسنوات الثلاث (03) القادمة.
- تقدير لعجز الموازنة للسنوات الثلاث القادمة.
- توصيات لتخفيض عجز الموازنة والمحافظة على الاستقرار المالي.
- تحديد السقوف الجزئية لنفقات الوزارات والدوائر الحكومية.

**المطلب الثاني: المطالبة الدولية بإرساء قواعد الحكم الرشيد في مجال الموازنة العامة.**

بالنظر للدور الهام للموازنة العامة للدولة باعتبارها المرآة العاكسة لتصرف الحكومة في أموال الشعب، فقد حضي باهتمام العديد من المنظمات والمؤسسات الدولية وذلك لغرض البحث عن أفضل الطرق والأساليب التي تضمن تسييرها وتوجيهها نحو أهدافها وقياس أدائها، وعلى رأسها البنك الدولي، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات والمؤسسات الدولية.

**أولا: مفهوم الحكم الرشيد .**

بدأ استخدام مصطلح الحكم الراشد مع بداية عقد التسعينات حيث أصبح شائع الاستعمال من قبل خبراء الإدارة ، خاصة المنظمات الدولية ومشروع الامم المتحدة الانمائي (UNDP) وغيرها من المنظمات الإقليمية والمحلية .

**1. تعريف الحكم الرشيد اصطلاحا:** مصطلح الحكم «Governance» تعبير عن إدارة وممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على مختلف المستويات المركزية واللامركزية أي الإقليمية والمحلية، [3] فهو يعني إدارة شؤون المجتمع بما فيها الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وإدارة الموارد الطبيعية والبشرية، حيث يعتبر بذلك مفهوما أوسع من مفهوم الحكومة، لأنه يتضمن عمل أجهزة الدولة الرسمية والمؤسسات غير الرسمية كمنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وتتحدد معالم هذا المفهوم ابتداء من

[1] Revu de l'OCDE sur la gestion budgétaire ,vol02,N04 , 2003 , P11

[2] التجربة الأردنية في إعداد الموازنة الموجهة بالنتائج، منشورة على الموقع الالكتروني: أطلع عليه بتاريخ 2018/05/24
**www.oecd.org/gov/budgeting/Doha%202013%20- %203%20presentations%20in%20ARABIC.pdf**

[3] حسن كريم، **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية**، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2004، ص 96.

إدارة وممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على المستوى المركزي واللامركزي، وصولا إلى الآليات والمؤسسات التي تشترك بصفة مباشرة أو غير مباشرة في صنع القرارات.[1]

وهو مصطلح قديم يعني أو يشير إلى مجموعة العمليات المرتبطة بممارسة السلطة والمرتبطة بعملية اتخاذ القرار ووضعه موضع التنفيذ. وتعتبر إدارة الحكم بصفتها ممارسة للسلطة مفهوما محايدا وخاليا من الحكم على القيمة، لذلك فإن إضافة مصطلح الجيد أو الصالح أو الرشيد «Good» يمثل الصفة أو القيمة التي لحقت بالمصطلح الأول لتصبح الإدارة الرشيدة أو الصالحة أو الجيدة،[2]حيث برز هذا المفهوم في أدبيات التحليل المقارن للنظم السياسية واستخدم في الوثائق العالمية للأمم المتحدة ومؤسسات التمويل الدولية، وترجم إلى العربية من خلال العديد من المصطلحات أهمها " "الحكم الرشيد" أو "الصالح" أو "الحكمانية " أو "الحوكمة " إلا أن أكثر التعبيرات شيوعا هو تعبير "الحكم الرشيد "أو "الحكم الجيد "وكذلك "الإدارة الرشيدة للحكم "الذي تبنته المبادرة العربية عام 2005 .[3]

وقد ظهر هذا المفهوم للمرة الأولى في عام 1989 في تقرير البنك الدولي عن الدول الإفريقية لجنوب الصحراء، بعنوان "إفريقيا من الأزمة إلى النمو المستدام "، تم فيه وصف الأزمة في المنطقة كأزمة حكم، حيث ربط تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في هذه الدول بكفاءة الإدارة الحكومية، وارجع أسباب فشل الإصلاح الاقتصادي والتكييف الهيكلي بهذه الدول إلى الفشل في تنفيذ السياسات وليس إلى السياسات نفسها، [4] وقد استخدم هذا المصطلح مع تنامي ظاهرة العولمة لغرض ضمان نمط جيد في تسيير النظام الاجتماعي من أجل تحقيق المطالب الديمقراطية،[5] حيث شاع استخدام هذا المفهوم في حقبة التسعينيات وارتبط بعدد من المناهج الأخرى كالعولمة والتحول الديمقراطي والخوصصة والمجتمع المدني، من هنا ظهرت دعوة الهيئات المانحة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي الدول النامية بإحداث تغييرات جوهرية في هياكلها السياسية والإدارية وإعادة صياغة أطر الحكم فيها كشرط لتحقيق التنمية.[6]

## 2. تعريف المنظمات الدولية للحكم الرشيد.

بالنظر لعديد المفاهيم التي حضي بها مصطلح الحكم الراشد فقد كان محل عدة تعريفات صدرت عن المنظمات الدولية التي تدعو لتطبيق أسسه وقواعده.

---

[1] غربي محمد، **الديمقراطية والحكم الراشد، رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص 2011، ص371

[2] أماني قنديل، **الموسوعة العربية للمجتمع المدني**، سلسلة العلوم الاجتماعية، الهيئة العربية العامة للكتاب، القاهرة، 2008، ص 153.

[3] نفس المرجع، ص 155.

[4] سلوى شعراوي جمعة، **مفهوم إدارة شؤون الدولة**، إشكالية نظرية، مجلة المستقبل العربي، عدد 249، بيروت، 1999، ص 108.

[5] فارس رشيد البياتي، **التنمية الاقتصادية سياسيا في الوطن العربي**، دار زهران للنشر والتوزيع، 2008، ص 08.

[6] أماني قنديل، **الموسوعة العربية للمجتمع المدني**، مرجع سبق ذكره، ص 115 .

**1.2 تعريف البنك العالمي:** هو الطريقة أو الحالة التي تمارس بها الحكم في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما بهدف التنمية.[1]

**2.2 تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE).**

عرفت المنظمة الحكم الراشد بأنه استعمال السلطة السياسية لإجراء الرقابة في المجتمع مع توفير الموارد اللازمة لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية.[2]

**3.2 تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).**

عرف الحكم الراشد بأنه ممارسة السلطات الاقتصادية والإدارية لتسيير شؤون المجتمع على كافة مستوياته، أي أن يتكون من الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها نستطيع أن نحقق مصالح المجتمع، مع ضمان ممارسة المواطنين لحقوقهم القانونية وأداء واجباتهم وحل خلافاتهم.

**3. معايير الحكم الرشيد.**

وفق الأدبيات التي تناولت الحكم الصالح أو الإدارة الرشيدة للحكم سواء من قبل الأمم المتحدة أو البنك الدولي وغيرهما، حيث وضعت معايير محددة يمكن من خلالها القول بوجود الحكم الراشد من عدمه، وقد ركزت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على أربعة معايير وهي: دولة القانون، إدارة القطاع العام، السيطرة على الفساد، خفض النفقات العسكرية.

أما الدراسات الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة التي تعتبر أكثر شمولا في تغطيتها لمعايير الحكم الراشد، فقد ركزت بدورها على مجموعة من المعايير وهي:

**1.2 المشاركة:** تشمل جميع الآليات التي تخول للمواطنين المشاركة في عملية إدارة الحكم، وتقوم على مجموعة من الأنشطة يسعى من خلالها المواطنون إلى التأثير في أعمال الحكومة، إما مباشرة بالتأثير في صياغة السياسة العامة وتطبيقها، أو بطريقة غير مباشرة بالتأثير في اختيار المسئولين الرسميين ويشارك المواطنون في الحكم عبر الاقتراع والانضمام إلى منظمات المجتمع المدني التي تمارس الضغط على الحكومة وعبر لعب دور أكبر في إدارة قطاع الخدمات العامة.

**2.2 حكم القانون:** إن وجود بنية قانونية مستقرة مع وجود هيئة قضائية مستقلة يمكن الاعتماد عليها، مع وجوب أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة وأن تطبق دون تحيز.[3]

---

[1] الكايد زهير عبد الكريم، **الحكمانية قضايا وتطبيقات**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، 2003، ص 08.

[2] بن عبد العزيز خيرة، **دور الحكم الراشد مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيد الإداري**، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثامن، 2012، ص319.

[3] نفس المرجع، ص 157.

**3.2 الشفافية:** تبنى الشفافية على حرية تدفق المعلومات، حيث يمكن الوصول إليها من طرف كافة الأطراف المعنية بها، شريطة أن تكون المعلومات كافية وسهلة الفهم، وإفساح المجال أمام جميع المواطنين للإطلاع على المعلومات التي من المفترض أن تكون موثوقة،[1] فمن شأن الاطلاع على معلومات الميزانية العامة تمكين الجمهور ومؤسسات التدقيق من مساءلة الحكومات عن استخدامات الموارد العامة، ومع هذا لا تزال الموازنات في بعض بلدان التحول العربي تصنف من بين الموازنات الأقل شفافية في العالم، حيث بدأت بعض البلدان تتخذ خطوات مشجعة نحو زيادة شفافية الموازنة، نذكر منها المغرب ابتداء من سنة 2011 بفضل "موازنة المواطن"، تونس من خلال نشرها لموازنتها لأول مرة سنة 2013.[2]

**4.2 حسن الاستجابة:** تعني سرعة المؤسسات وقدرتها على تلبية احتياجات المجتمع وضمان حقوقهم المشروعة.

**5.2 التوافق:** تعني وجود القدرة في التحكيم والتوسط بين المصالح المختلفة والمتضاربة بهدف تحقيق المصلحة العليا لفئات المجتمع دون استثناء .

**6.2 المساواة:** تعني ضمان حق الحصول على الفرص المتكافئة بين مختلف أفراد المجتمع والارتقاء بالمكانة الاجتماعية لهم .

**7.2 الفعالية:** تعني توفير القدرة على تنفيذ المشاريع بإدارة عقلانية ورشيدة والحصول على نتائج ايجابية لمصلحة المواطنين .

**8.2 المحاسبة:** ضرورة وجود نظام للمحاسبة والمسائلة السياسية والإدارية للمسئولين في الوظائف العامة والقطاع الخاص، مما يضمن حماية حقوق المواطنين ومصالحهم من التعسف وفساد السئولين .

**9.2 الرؤية الإستراتيجية:** وهي تعبر عن قدرة الحكومة على استباق المشاكل والقضايا في المستقبل، على أساس البيانات والاتجاهات الحالية ، مع تطوير السياسات التي تأخذ بعين الاعتبار التكاليف المستقبلية والتغيرات المتوقعة ( التغيرات الاقتصادية ، الديمغرافية ، البيئية ..... الخ )[3]

## 3.عناصر الحكم الرشيد.

من أهم العناصر التي تساهم بشكل فعال في تحقيق الحكم الرشيد ما يلي:[4]

---

[1] فارس بن علوش بن بادي السبيعي، **دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاع الحكومي**، أطروحة دكتوراه، الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2010، ص 16

[2] **تعزيز الشفافية والحوكمة الرشيدة** ، مقالة منشورة على الموقع : تاريخ التحميل 2018/07/10 .
**https://www.imf.org/external/arabic/np/seminars/2014/act/pdf/Session2a-Transparency.pdf**

[3] معن ثابت عارف، هاشم محمد سعيد رشيد، **معوقات تطبيق مؤشرات الحكم الراشد في العراق للفترة 1996 – 2014**، مجلة جامعة التنمية البشرية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة نوروز، المجلد 3، العدد 01، آذار 2017، ص 186.

[4] أماني قنديل، مرجع سبق ذكره، ص 164 .

– وجود نظام سياسي يضمن المشاركة وتمثيل الشعب ومحاسبة الحكومة.

– تشجيع وحماية حقوق الإنسان بموجب تعريفها في المواثيق والعهود الدولية.

– احترام حكم القانون وإدارة العدالة كما في الأطر القانونية وآليات النزاع القانوني وحق التقاضي واستقلالية القضاة المحامين.

– استقلالية المجتمع المدني وفعالية دوره في الحياة العامة.

– إدارة حكومية سليمة، خاصة إدارة الأموال العامة.

– سلطات غير مركزية لحكومة محلية فعالة، مع مشاركة تامة من قبل السكان المحليين.

**ثانيا: المطالبة الدولية بتعزيز شفافية الموازنة العامة.**

يعتمد تطبيق معايير الحكم الرشيد لاسيما منها تعزيز الشفافية والمساءلة في معظمه على الأدبيات الحديثة الخاصة بأثر انفتاح الميزانية العامة في الاقتصاد والثقة في الحكومة وجودة الخدمات العامة، وهي تعتمد بشكل خاص على أدبيات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بالإضافة إلى بعض المنظمات الأخرى.

**1. تعريف شفافية الموازنة العامة .**

هناك عدة تعريفات تتعلق بشفافية الموازنة العامة، لعل أهمها التعريف الصادر عن صندوق النقد الدولي لأنه أشمل من مجرد الإفصاح عن المعلومات.

فوفقا لدراسة "فولشر " Folsher، الصادرة عن مبادرة الشفافية والمساءلة التابعة لمؤسسة المجتمع المفتوح في عام 2010، لا يعادل مفهوم الشفافية مفهوم الإفصاح عن مكوناتها، وإنما يمتد ليشمل قياس مدى كون كافة المعلومات والبيانات المرتبطة بالموازنة العامة متاحة ومفصحا عنها بشكل مقروء ودقيق ويسهل الوصول إليه في زمن مناسب. ويقصد بالمعلومات كافة أنواع البيانات المتعلقة بالأنشطة والقواعد والخطط والعمليات المالية.

أما صندوق النقد الدولي فقد عرف شفافية الموازنة العامة بأنها الإفصاح عن المالية العامة بوضوح وبشكل قابل للاعتماد عليه ومنضبط في المواعيد وذي دلالة، مع انفتاح صياغة السياسة المالية الحكومية تجاه عامة الجمهور.[1]

**2. المبادرات الدولية الرامية إلى تعزيز شفافية الموازنة العامة .**

[1] **شفافية الموازنة مكسب للجميع بلا خسائر**، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، الطبعة الأولى، أفريل 2016، القاهرة، ص10.

تعتبر الموازنة العامة من العناصر الأكثر اهتماما من قبل المنظمات والهيئات الدولية بالنظر لأهميتها في الحياة العادية للمواطن، حيث يلاحظ إجماع هاته المنظمات حول ضرورة تطوير أساليب ونظم الموازنة العامة ودعمها بالنظر للمطالبات والتوصيات التي تصدرها بالإضافة إلى تبنيها لعدة مؤشرات يمكن من خلالها التعرف على مسار أداء الميزانية العامة للدول.

**1.2 الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي للتنمية حول شفافية الموازنة .**

تقف الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية في طليعة الدول التي تمارس الشفافية في الموازنة العامة ، ففي اجتماعها عام 1999 طلب فريق العمل الذي يضم كبار موظفي الموازنة في تلك الدول من الإدارة جمع الممارسات النموذجية في هذا الميدان اعتماداً على تجارب الدول الأعضاء لاعتمادها كمنهج للعمل ، وتقع الممارسات النموذجية في ثلاثة أقسام:

– القسم الأول يضم تقارير الموازنة الرئيسية التي يجب أن تقدمها الحكومات ومحتواها العام.

– القسم الثاني يتناول النقاط المحددة التي يجب أن تكشفها التقارير، بما فيها معلومات عن الأداء المالي وغير المالي.

– القسم الثالث يلقي الضوء على ممارسات ضمان جودة ووحدة التقارير.

ولقد تم تصميم الممارسات النموذجية بشكل تكون فيه أداة مرجعية للدول الأعضاء وغير الأعضاء بهدف زيادة درجة شفافية الموازنة في هذه الدول.

ولأسباب تتعلق بالعرض فقط تمت صياغة الممارسات النموذجية على أساس تقارير محددة، على اعتبار أن الدول تختلف فيما بينها حول كيفية إنجاز تقارير الموازنة، كما أنه قد تركز الشفافية على مجالات مختلفة من بلد لآخر. وتقوم الممارسات النموذجية على تجارب مختلف الدول الأعضاء في كل مجال، حيث تؤكد المنظمة على أن الممارسات النموذجية لا تستهدف أن تكون "معياراً" رسمياً عن شفافية الموازنة.

**الجدول رقم 06: وثائق ومحتويات الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي للتنمية .**

| أقسام الموازنة | التوصيات |
|---|---|
| تقارير الموازنة | **1– الموازنة** : بحيث يجب أن تتضمن ما يلي :<br>(كافة الإيرادات والنفقات ، تقدم للبرلمان في مهلة لا تقل عن 03 أشهر، شرحا مفصلا عن الإيرادات والنفقات ، بيانات عن الأداء غير المالي ، إطارا متوسطا للأجل ، معلومات مقارنة عن الإيراد والإنفاق ، معلومات مقارنة مشابهة بالنسبة لبيانات الأداء غير المال ، أخذ الإيراد المخصص وتكاليف المستخدمين على نحو مستقل ، تصنيف النفقات حسب الجهة المعينة (وزارة أو هيئة مثلاً) ، معلومات إضافية حسب التصنيف الاقتصادي والوظيفي للنفقات.<br>**2– تقرير ما قبل إعداد الموازنة** : يعرض بوضوح ما يلي :<br>(أهداف السياسات الاقتصادية والضريبية للحكومة على المدى البعيد ، الجدوى الاقتصادية في الموازنة المقبلة وفي السنتين الماليتين التاليتين على الأقل، المستوى الإجمالي للإيرادات، والنفقات، والعجز أو الفائض والدين. |

| | |
|---|---|
| | **3- التقارير الشهرية** : تصدر في غضون أربعة أسابيع من نهاية كل شهر وتظهر ما يلي :<br>- مدى التقدم في تطبيق الموازنة، مقادير الإيرادات والنفقات في كل شهر وفي الفترة التي مرت من العام حتى تاريخ إعداد التقارير.<br>**4- تقرير منتصف العام** : يقدم فكرة شاملة حتى تاريخه عن تنفيذ الموازنة، بما فيها تصور محدّث عن أداء الموازنة للسنة الجارية وللسنتين الماليتين التاليتين على الأقل، يصدر التقرير في غضون ستة أسابيع من نهاية النصف الأول من السنة المالية.<br>**5- تقارير نهاية العام** : هو وثيقة المساءلة الأساسية للحكومة ، ويجب أن يخضع للتدقيق من قبل أعلى مؤسسة في مجال تدقيق الحسابات، وأن يصدر في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية ، مدى الالتزام بمستوى الإيرادات والنفقات التي أقرها البرلمان في الموازنة وأي تعديل على الموازنة الأصلية جرى خلال العام على نحو منفصل .<br>**6- تقرير ما قبل الانتخابات** : يساهم تقرير ما قبل الانتخابات في إلقاء الضوء على الوضع العام لمالية الحكومة قبيل الانتخابات،ومن شأن هذا أن يعزز اطلاع جمهور الناخبين ويساهم في تحفيز النقاش العام حول هذه المسألة .<br>**7- التقرير بعيد الأمد** : يقيّم التقرير بعيد الأمد قابلية السياسات الحكومية الحالية للاستمرار على المدى الطويل، وهو يصدر كل خمس سنوات على الأقل، أو عند حدوث تغيرات كبرى في برامج الإنفاق أو الإيرادات الأساسية. |
| **الإفصاحات المحددة** | **1- الفرضيات الاقتصادية** : مثل الإفصاح توقعات نمو الناتج المحلي الإجمالي، وتركيبة هذا الناتج، ومعدلي العمالة والبطالة،<br>**2- النفقات الضريبية** :. الإفصاح عن القيمة المقدرة من النفقات الضريبية الأساسية كمعلومات إضافية في الموازنة.<br>**3- الموجودات والمطلوبات المالية** : مثل تصنيف عمليات الاقتراض حسب فئة العملة التي يحسب بها الدين وحسب البيانات التي تظهر تواريخ استحقاق الدين.<br>**4- الموجودات غير المالية** : الإفصاح عن الموجودات غير المالية مثل العقارات والمعدات .<br>**5- مخصصات رواتب المتقاعدين**: الإفصاح عن مخصصات رواتب المتقاعدين في الموازنة، وفي كل التقارير السنوية ونصف سنوية.<br>**6- مخصصات الطوارئ**: الإفصاح عن كل المخصصات التي قد تحدث وقد لا تحدث كالدعاوى القانونية ضد الحكومة. |
| **وحدة النزاهة والرقابة والمساءلة** | **1- السياسات المحاسبية** : يجب أن يرفق كل تقرير بموجز عن السياسات المحاسبية ذات الصلة، مثل أساس المحاسبة المطبق (نقدي أو على أساس الاستحقاق)<br>**2- النظم والمسؤولية** :مثل تصريح بالمسؤولية من جانب وزير المالية والموظف رفيع المستوى المسئول عن إعداد التقرير وقيام المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات والبرلمان بتدقيق حسابات تقرير نهاية العام .<br>**3- الرقابة العامة وتدقيق البرلمان** : إتاحة الفرصة والموارد اللازمة للبرلمان لدراسة أي تقرير مالي دراسة فاعلة عندما يجد ذلك ضرورياً ، إتاحة جميع التقارير المالية المشار إليها في الممارسات النموذجية للجمهور بوسائل عدة كالنشر المجاني على الانترنت. |

**المصدر :** من إعداد الطالب من خلال الاطلاع على دليل الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)حول شفافية إعداد وتنفيذ الموازنة ، منشور على الموقع الالكتروني : تاريخ الاطلاع : 2018/07/11 .
**https://www.internationalbudget.org/wp-tent/uploads/OECDBestPracticesArabic.pdf**

## 2.2 مبادرة مشروع شراكة الموازنة المفتوحة IBP.

تأسس مشروع شراكة الموازنة المفتوحة سنة 1997 كجزء من مركز الموازنة وأولويات السياسة وهو منظمة أبحاث تهدف إلى دعم منظمات المجتمع المدني المعنية بتعزيز عمليات الموازنة ونتائجها في كافة دول العالم، وقد أطلقت المنظمة مبادرة الموازنة المفتوحة ( OBP )، وهو برنامج بحث شامل في مجال الدعوة لتعزيز تمكين الشعب من الوصول لمعلومات الميزانية واعتماد نظم ميزانية تتيح المساءلة، إذ تعزز هذا البحث بمؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) [1]، يتم تنفيذ هذا البرنامج من خلال باحثين مستقلين يقيمون في كل دولة

[1] مفتاح فاطمة، **المبادرات الدولية لقياس أداء الميزانية**، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، السنة التاسعة، عدد 2017/03/26.

من الدول التي يتم إجراء المسح عليها والذين يقومون بإجراء التحليلات للرد على الأسئلة الواقعية التي عددها 140 سؤال، وتتم مراجعة النتائج من خلال خبراء لا يتم الكشف عن هوياتهم، كما تتم دعوة الحكومات في كل الدول التي خضعت للمسح لمراجعة النتائج والتعليق عليها، والعديد من تلك الدول تقوم بذلك بالفعل، وأغلب الأسئلة تستطلع مقدار معلومات الموازنة التي تتم إتاحتها للعامة منً خلال وثائق الموازنة الرئيسية ، وبناء على الإجابات على الأسئلة الـ 109، يتم إعطاء كل دولة نتيجة بين الصفر و100 على مؤشر الموازنة المفتوحة، والذي يعد إجراء مقارن واسع النطاق لشفافية الموازنة .وقد تم استخدام النتائج السابقة بشكل واسع النطاق من خلال حكومات دول ومنظمات مجتمع دولي مفردة، وكذلك من خلال العديد من المساهمين ومبادرات الشفافية والمحاسبة المتعلقة بقطاعات معينة، من أجل تحسين الكشف عن معلومات الموازنة، كما يتكون المسح كذلك من 16 سؤالاً تنظر في أمر فرص مشاركة العامة في عمليات الموازنة، و15 سؤال تنظر في أمر جهازي الإشراف الرسمي، أي السلطة التشريعية وجهاز المراقبة الأعلى ، وفي عام 2015 تمت مراجعة المسح لعكس التطورات الحادثة في الممارسات الجيدة المقبولة، وتحقيق المزيد من التناسق بين المسح وبين المعايير والأدوات المالية الأخرى، وتقوية كل سؤال على حدة اعتمادا على الرؤى التي تمكنت شراكة الموازنة الدولية من تجميعها على مدار العديد من السنوات التي قضتها في تقصي الحقائق حول قرارات أنظمة الموازنة الفعالة والقابلة للمحاسبة.[1]

### 3.2 برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام (PEFA).

برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية المالية هو برنامج شراكة بين هيئات متعددة برعاية كل من البنك الدولي ، صندوق النقد الدولي ، المفوضية الأوروبية، وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، وزارة الخارجية الفرنسية، وزارة خارجية مملكة النرويج ، سكرتارية الدولة السويسرية للشؤون الاقتصادية الشراكة الإستراتيجية مع أفريقيا الإنفاق العام والمسؤولية المالية، وقد وضع برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام إطارا لقياس أداء إدارة الشؤون المالية العامة يقوم على رصد ومتابعة متكامل ويُسهّل قياس أداء البلدان في مجال إدارة الشؤون المالية العامة على مرّ الزمن، وقام بوضعه الشركاء في برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية المالية، وذلك في إطار التعاون مع المشروع المشترك بشأن عملية إدارة الشؤون المالية العامة، وهو مشروع اعتمدته لجنة المساعدات الإنمائية (DAC) التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) بمثابة أداة من شأنها إتاحة معلومات يمكن التعويل عليها عن أداء أنظمة وإجراءات ومؤسسات إدارة الشؤون المالية العامة على مرّ الزمن، كما أنه من شأن المعلومات التي يتيحها هذا الإطار

[1] مسح الموازنة المفتوحة، تقرير منشور على الموقع الالكتروني: تاريخ التحميل: 2018/07/12 .
**https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Arabic.pdf**

الإسهام في عملية الإصلاح الحكومية من خلال تحديد مدى تحقيق الإصلاحات لتحسينات الأداء، وزيادة القدرة على تحديد وتعلّم الدروس من النجاح الذي تحقّقه الإصلاحات، من شأنها أيضاً تسهيل تنسيق الحوار بين الحكومة المعنية والجهات المانحة فيما يتعلق بالإطار المشترك لقياس أداء عملية إدارة الشؤون المالية العامة، وبذلك تسهم في تخفيض تكاليف المعاملات بالنسبة للحكومات الشريكة.[1]

حيث يتضمّن إطار قياس الأداء تحليل سياسات المالية العامة أو الإنفاق، الذي صمم ليحدد ما إذا كانت سياسات المالية العامة قابلة للاستمرار، وما إذا كان للإنفاق الذي تم من خلال الموازنة نتائجه المرجوّة على تقليص الفقر وتخفيض أعداد الفقراء أو تحقيق أهداف أخرى من بين أهداف السياسات، أو ما إذا تم تحقيق القيمة مقابل المال في تقديم الخدمات، كما أنه من شأن هذا أن يتطلّب تحليلات تفصيلية للبيانات أو استخدام مؤشرات خاصة ببلدان محددة. بل يركز الإطار على تقييم مدى كون نظام إدارة الشؤون المالية العامة عاملاً مساعداً في تحقيق مثل تلك النواتج .

ويقسم إطار قياس أداء الميزانية العامة مؤشرات الأداء إلى أربع فئات أساسية وهي:[2]

**– الفئة A معنونة بنواتج نظام إدارة الشؤون المالية العامة:** وهذه تقيس النتائج المباشرة لنظام إدارة الشؤون المالية العامة من حيث الإنفاق والإيرادات الفعليّين، وذلك من خلال مقارنتهما بالموازنة الأصلية التي تمت الموافقة عليها ومستوى وتغيّرات متأخرات الإنفاق.

**– الفئة B تحت عنوان السمات المشتركة في نظام إدارة الشؤون المالية العامة:** وهذه تقيس مدى شمولية وشفافية نظام إدارة الشؤون المالية العامة عبر دورة الموازنة بكاملها .

**– الفئة C بعنوان دورة الموازنة:** وهي تقيس أداء الأنظمة والإجراءات والمؤسسات الرئيسية ضمن دورة موازنة الحكومة المركزية.

**– الفئةً D بعنوان ممارسات الجهات المانحة:** وتقيس هذه عناصر ممارسات الجهات المانحة، التي تؤثّر في أداء نظام إدارة الشؤون المالية العامة في البلد المعني.

**المطلب الثالث: إصلاح منظومة الموازنة في فرنسا ودول المغرب العربي.**

يعتبر المشروع الفرنسي لإصلاح منظومة الموازنة العامة الذي تجسد فعليا بعد صدور القانون العضوي لقوانين المالية ( LOLF ) ابتداء من سنة 2001، منطلقا لإصلاح منظومة الموازنة العامة للعديد من الدول التي ترتبط منظومتها التشريعية الخاصة بالمالية العامة بنظيرتها الفرنسية، فمن هذه الدول نجد الجزائر

[1] إطار قياس أداء إدارة الشؤون المالية العامة، يونيو 2005، ص 01، تقرير منشور على الموقع الالكتروني:
**https://pefa.org/sites/default/files/PEFAReportArabicFinal.pdf**، تاريخ التحميل : 2018/07/15

[2] نفس المرجع، ص 03

والمغرب ابتداء من سنة 2001 أي بعد صدور القانون العضوي الفرنسي، تونس سنة 2004 بعد إجرائها لتعديلات على القانون التنظيمي للمالية العمومي الخاص بها وذلك بإدخال بعض التدابير التي تكرس آليات الانتقال من التسيير العمومي المرتكز على الموارد إلى التسيير المرتكز على النتائج.

**أولا : تجربة فرنسا في إصلاح منظومة الموازنة.**

سيتم التعرض للتجربة الفرنسية في إصلاح منظومة الميزانية العامة من منطلق أنها المحرك الأساسي لمشاريع الإصلاح الموازني في دول المغرب العربي.

**1. دوافع إصلاح منظومة الموازنة العامة في فرنسا.**

بعد تأسيس الجمهورية الخامسة بموجب دستور سنة 1958، صدر قانون المالية العمومية في فرنسا سنة 1959، حيث كان بموجب هذا الأخير يصوت على اعتمادات الموازنة العامة بصفة شاملة، أي دون السماح لنواب البرلمان بمناقشة تفاصيل المخصصات المرصودة لكل دائرة وزارية، الأمر الذي خلق شكلا من الغموض فيما يخص وجهة الاعتمادات المخصصة وكيفية تنفيذها، بالإضافة إلى ذلك كانت تقديرات الموازنة الفرنسية تعتمد على نقل مخصصات السنة السابقة يضاف إليها نسبة معينة قصد تغطية نفقات السنة الجارية، دون مراعاة الأهداف المسطرة بموجب السياسة العمومية ودون وجود لمعايير قياس الأداء، كل هذا على حساب محدودية دور البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة وإعطاء هامش أوسع للسلطة التنفيذية في مجال التصرف في المال العام،[1] ما أدى في النهاية إلى سوء استغلال المعلومات والبيانات عند إعداد وبعد تنفيذ الموازنة العامة وذلك من حيث عدم وضوحها بالشكل المفصل أو من حيث استغلالها في الوقت المناسب قصد تحديد الانحرافات وتصويبها.

بالإضافة إلى ذلك كانت هنالك عدة أسباب ومعوقات دافعا للقيام بإصلاح النظام الموازني الفرنسي ، خاصة من ناحية عدم مطابقة بعض الأحكام الصادرة بموجب قانون سنة 1959 لأحكام الدستور وعدم تماشيها مع التحولات المترتبة عن بناء الاتحاد الأوربي، يمكن تلخيص ذلك وفق ما يلي:[2]

– وجود جملة من الثغرات التي كانت تكتنف القانون الخاص بالمالية العمومية لسنة 1959، على اعتبار أن هذا الأخير صدر خلال الفترة الانتقالية لوضع مؤسسات الجمهورية الخامسة طبقا للفصل 92 من الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958، والواقع انه ما يؤاخذ على هذا القانون هو إصداره في غياب البرلمان وعدم عرضه على المجلس الدستوري، على الرغم من أن له قوة القانون الهيكلي، تجاوز أحكام الدستور فيما يخص مسألة الرسوم شبه الضريبية، حيث ينص الفصل 34 على أن الأحكام المتعلقة بالوعاء والسعر

[1] **Le cadre juridique du système budgétaire** , Une comparaison Internationale , Revue de L'OCDE sur la gestion des Finances Publique , Numéro spéciale , volume 4, numéro 3 , 2004 , p 359 .

[2] **www.barlamane.com**. 2017/05/09 تاريخ الإطلاع

وطرق تحصيل الموارد كيفما كان نوعها يحددها القانون، في حين أنه وطبقا لأحكام الفصل 4 من قانون 1959، فإن الرسوم شبه الجبائية تخرج من نطاق نص الفصل 34 من الدستور، وتندرج ضمن سلطات الحكومة وهو ما يتعارض مع الدستور.

– إغفال دور الدولة في تمويل و تأطير الضمان الاجتماعي بالرغم من أهمية هذا الدور، فضلا عن اتساع مفهوم الإدارات العامة على مستوى الاتحاد الأوروبي، بحيث يشمل هذا المفهوم الضمان الاجتماعي والجماعات المحلية.

– عدم القدرة على مسايرة التحولات المترتبة على بناء الاتحاد الأوروبي وما نتج عنه من انعكاسات، خاصة بالنسبة للتدبير المالي لأعضاء هذا الاتحاد.

## 2. محاور الإصلاح الموازني في فرنسا.

يعتبر إلغاء أحكام قانون تنظيم المالية العمومية المؤرخ في 1959/07/02 وتعويضه بالقانون العضوي لقوانين المالية لسنة 2001، الأساس القانوني الذي يدور حوله الإصلاح الموازني ومنطلقا للإصلاح الشامل للدولة في فرنسا.

### 2. 1 القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (LOLF ).

قبل تاريخ جانفي 2006، كانت عملية التحضير والتصويت على الميزانية الفرنسية خاضعة لأحكام القانون العضوي للمالية العمومية بموجب الأمر المؤرخ في 02 جانفي 1959، الذي كان بمثابة الدستور المنظم للمالية العامة في فرنسا،[1] فالتجربة الفرنسية ترتكز في إصلاح نظامها الموازني على إلغاء أحكام هذا القانون وتعويضه بآخر جديد، أدخل تعديلات عميقة على الإجراءات المالية الموروثة منذ سنة 1959، مقدما بذلك الإطار الحديث والمرن للتدبير العمومي في المجال المالي، معيدا في نفس الوقت للسلطة التشريعية اعتبارها وهيبتها في مجال الرقابة المالية، حيث صدر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وذلك في 2001/08/21 متضمنا عدة جوانب، كتفعيل سلطة البرلمان بإعطاء صلاحيات أكبر في مجال الرقابة على ميزانية الدولة، ترشيد الإنفاق العام، مراجعة مبدأ تخصيص الإعتمادات، إعطاء حرية أكبر للآمر بالصرف الذي أصبح يطلع بمهمة تحقيق البرامج والأهداف أكثر من طبيعة ونوعية النفقة، مرسخا بذلك مفهوم المسؤولية على أساس النتائج، حيث أصبح الآمر بالصرف ملزم بتقديم الحصيلة والنتائج أكثر من التزامه بالقواعد واللوائح المالية.[2]

[1] Guide pratique de la LOLF , **comprendre Budget de L'Etat** ,Ministère de L'Economie et des Finances , France , p08.

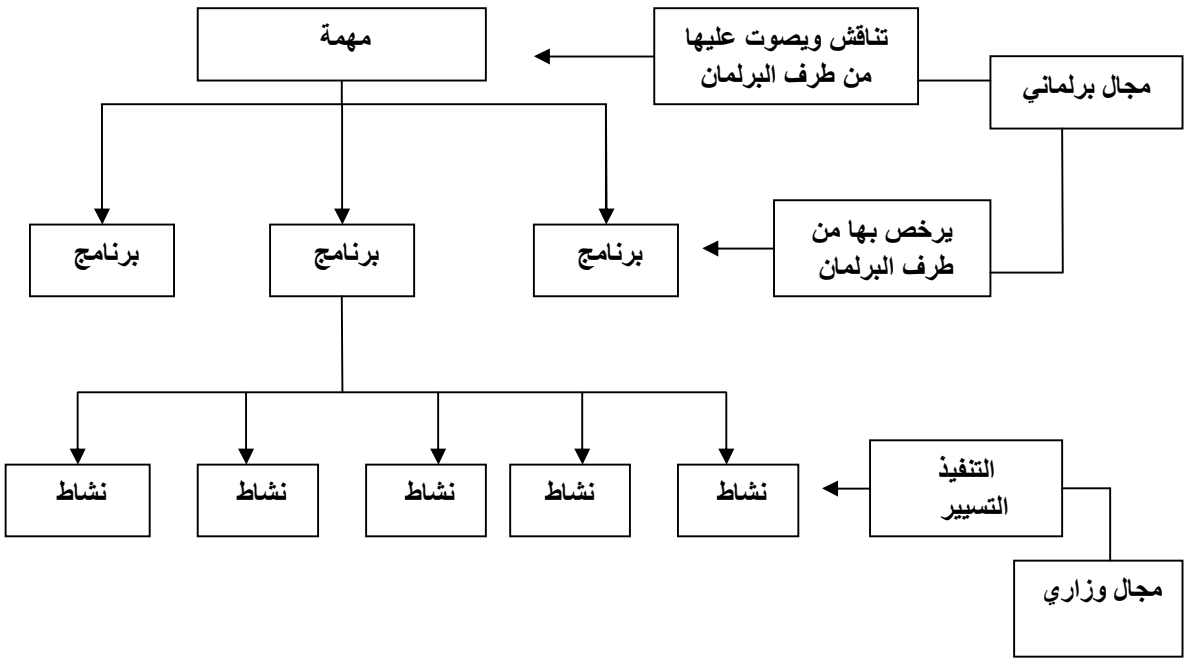
[2] Stéphanie Damarey , **Finances Publiques**, Gualino Edition , Paris , 2006, P372.

### 2.2 هيكلة جديدة لمدونة الموازنة.

نص القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي الجديد أنه يتم الانتقال من النظام الكلاسيكي للميزانية العامة الذي يعتمد على التبويب القديم (الفصل، المادة، العنوان)، إلى النظام الحديث الذي يعتمد على تقسيم المهام التي تسير من طرف مجموعة من الوزارات أو المصالح.

فعلى سبيل المثال تشترك في مهمة الأمن كل من وزارتي الدفاع الوطني والداخلية ومصالح أخرى ، وتقسم كل مهمة إلى مجموعة من البرامج والبرنامج ينقسم إلى مجموعة من النشاطات «Actions »تفتح لها اعتمادات بموجب قانون المالية وكل برنامج يخضع لوزارة واحدة فقط، بحيث يتم العمل على تحقيق أهداف كل مهمة من طرف وزارة أو مجموعة من الوزارات والمصالح، وبتوضيح أكثر لمهام المسيرين وأعوان تنفيذ الميزانية (الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين)، مع ضرورة الاعتماد على الفعالية في التنفيذ (مقارنة الأهداف المنجزة مع تلك المحددة مسبقا) والكفاءة في استخدام الموارد (ضرورة الاقتصاد في النفقة).[1]

**الشكل رقم 10: تقسيمات موازنة الدولة بموجب القانون العضوي الخاص بقوانين المالية الفرنسي.**




**Source :**Guide pratique de la LOLF, op cit, p11.

### 3. جوانب مساهمة إصلاح نظام الموازنة في ترشيد النفقات.

أدى الإصلاح الشامل للنظام الموازني الفرنسي الى إعادة النظر في العديد من أساليب التسيير والتنظيم الإداري، ساهمت الى حد بعيد في ترشيد النفقات العامة.

#### 1.3.إعادة هيكلة نشاطات الدولة.

تقوم الدولة من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية برسم أهداف محددة، تسخر لها الموارد الضرورية المطلوبة لبلوغها، حيث يكون قياس الأداء أكثر وضوحا وذلك من خلال درجة تحقيق الأهداف أو القرب منها مقارنة بالموارد الممنوحة، وبهذا يتم التأسيس لثقافة حقيقية للأداء داخل الإدارة العمومية، لذلك كانت الرؤية إلى فعالية الأداء وفق القانون الجديد ترتكز على تغيير مفهوم المسؤولية بالنسبة لمسيري القطاع العام من خلال تحميل مسؤولية بلوغ الأهداف، وذلك بإسناد لكل برنامج مسئولا عنه، تتفرع مسؤوليتهم حسب درجة تعقد المهام ومستوى التكليف، كل ذلك في إطار الأهداف والاستراتيجيات ومؤشرات الأداء للسياسة العامة المسطرة، في مقابل ذلك تم بموجب الإصلاح الجديد إعطاء هامش واسع من الحرية في تسيير الموارد المرصودة، مع إلزامية تقديم عرض حال بشكل دوري من أجل توضيح الانحرافات المسجلة بين التوقعات والتنفيذ الواقعي.[1]

لذلك فإن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد يشكل برنامج متكامل يشمل نشاط الدولة وتدخلاتها ككل وذلك من خلال عدة جوانب أهمها:[2]

– تنظيم العلاقة بين الإدارة والسلطات السياسية، مثل إلغاء بعض الدوائر الوزارية أو ضم البعض لوزارات أخرى.

– تغيير مجال تدخل الدولة، مثل لامركزية تسيير بعض القطاعات وخوصصة بعض مجالات التسيير في القطاع العام.

– تغيير شكل التنظيم الإداري وكذا إعادة توزيع مهام الهياكل الإدارية العمومية، مثل إنشاء هياكل جديدة أو إلغاء البعض منها .....الخ.

– إعادة تنظيم تسيير الموارد الممنوحة للمصالح العمومية والتي تتمثل في كل الإجراءات المتعلقة بتسيير الأموال العمومية.

– إعادة النظر في منظومة التشغيل والتوظيف في الوظيفة العمومية بالنظر للصلاحيات الواسعة الممنوحة للمسيرين.

– تغيير اللوائح والتنظيمات المتعلقة بتنظيم العلاقة بين الإدارة العمومية والموظفين العموميين.

### 2.3. شمولية تخصيص الاعتمادات.

[1] Edward Arkwright, **LOLF et réforme de L'Etat** , revu de Regards sur L'actualité , La documentation Française ,France , N° 335 , novembre 2007 , p53

[2] **ww.cours.unjf.fr/repository/coursefilearea/file.php/162/Cours/08_item/support08.pdf**

Consulté Le 31/07/2018.

وفق القانون الجديد تخصص اعتمادات إلى كل برنامج بصفة شاملة يخصص لكل وزارة، يقسم هذا الأخير إلى برامج فرعية تتكفل بها المصالح اللامركزية للوزارات والتي بدورها تقسم إلى نشاطات حسب طبيعة النفقات ، أي التخلي عن فصل التخصيصات بالطريقة التقليدي (تسيير، تجهيز واستثمار)، حيث يمكن القيام بتعديلات داخل نفس البرنامج بين مختلف المخصصات، على اعتبار أن البرنامج يتضمن الاعتمادات الخاصة بالتسيير والتجهيز معا، ماعدا التخصيصات الخاصة بمستخدمي القطاع العام كونها محددة بعدد الموظفين وكتلة الأجور التي يمكن تقديرها بشكل أقرب إلى الدقة.[1]

**3.3. مقاربة جديدة بالانتقال من منطق الموارد إلى منطق النتائج.**

جاء القانون الخاص بقوانين المالية الفرنسي بمقاربة جديدة في مجال المحاسبة العمومية والتي تعتمد على الانتقال من منطق الموارد إلى منطق النتائج ، من خلال إدخال خاصية جديدة تتمثل في الاستقلالية المالية، وهذا في حد ذاته يعتبر ثورة في مجال المحاسبة والمالية العمومية، حيث أصبح يسمح للوزراء والمدراء الموضوعين تحت سلطتهم بإعادة توزيع الاعتمادات المخصصة داخل نفس البرنامج دون المرور بالإجراءات المعقدة التي كان يعمل بها سابقا، أي مراعاة جانب بلوغ الأهداف المسطرة دون التركيز على مدى احترام اللوائح والقوانين في تسيير المخصصات المالية.[2]

**ثانيا : تجربتي المغرب وتونس في الإصلاح الموازني .**

تتشابه تجربتا كل من المغرب وتونس في عملية الإصلاح الميزاني في كون انطلاقة كليهما كانت بإدراج مفاهيم أسلوب التسيير المرتكز على النتائج تدريجيا، من خلال التركيز على الجوانب التنفيذية دون انتظار صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

**1. تجربة تونس.**

تم التأسيس القانوني للإصلاح الموازني في تونس خلال سنة 2004 وذلك بموجب تعديل القانون الأساسي للميزانية العامة رقم 53 لسنة 1967 المؤرخ في 1967/12/08، لا سيما المادة 11 منه التي تضمنت النص على رصد اعتمادات بمقتضى قانون المالية حسب الأقسام والأبواب، وذلك بالنسبة لنفقات التصرف ونفقات التنمية ونفقات الحسابات الخصوصية للخزينة، بحيث يجمع باب الميزانية جملة من الاعتمادات الموضوعة على ذمة كل رئيس إدارة، كما يمكن بمقتضى قانون المالية رصد اعتمادات حسب البرامج والمهمات، حيث يشمل البرنامج الاعتمادات المخصصة لعملية أو لمجموعة متناسقة من العمليات الموكلة إلى كل رئيس

[1] **http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/lolf-cadre-organique-lois-finances/essentiel/lolf-en-4-clics/plus-performance#.WQX_GOx_Oko** , Consulté Le 12/05/2018

[2] Stéphanie Damarey, **L'essentiel des Finances publiques**, op cité , p72

إدارة ، قصد تحقيق أهداف محددة ونتائج يمكن تقييمها، ليتم بعدها الانخراط التدريجي في الجانب التنفيذي باعتماد أسلوب التصرف حسب الأهداف بالعديد من الوزارات، نذكر على سبيل المثال وزارة التعليم العالي والبحث العلمي التي انخرطت في مشروع التصرف حسب الأهداف ابتداء من سنة 2009 وتم الشروع التنفيذي في التجربة النموذجية خلال سنة 2013، في هذا الإطار تم تفريع المهمة الوزارية إلى أربعة (04) برامج تساهم في تجسيم الإستراتيجية القطاعية للوزارة وهي الآتي:

**1.1 برنامج التعليم العالي** : ويشمل كل الأنشطة المتعلقة بالتكوين الجامعي.

**2.1 برنامج البحث العلمي** : ويشمل كل الأنشطة المتعلقة بالبحث العلمي.

**3.1 برنامج الخدمات الجامعية** : ويشمل كل الأنشطة المتعلقة المتعلقة بالخدمات الجامعية.

**4.1 برنامج القيادة والمساندة** : ويشمل كل خدمات الدعم والمساندة المسداة لفائدة البرامج العملياتية.

وقد تم على مستوى الوزارة تعيين رئيس لكل برنامج يتولى قيادة أنشطة برامجه بالتنسيق مع رؤساء البرامج الفرعية، كما تم ضبط أهداف ومؤشرات قياس الأداء لكل برنامج من طرف رؤساء البرامج. وتم إحداث خلايا قارة على مستوى البرامج والبرامج الفرعية بكل جامعة ومركز بحث وديوان للخدمات الجامعية ، تعهد إليها متابعة مهمة متابعة تركيز المنظومة على المستوى المركزي والجهوي.[1]

ما تجدر الإشارة إليه أنه لم تتم المصادقة على مشروع القانون الخاص بالمالية العمومية في تونس إلا بتاريخ 2019/01/31، حيث صادق مجلس النواب في تونس على مشروع القانون رقم 2015/71، المتعلق بالقانون الأساسي للميزانية.[2]

**2.تجربة المغرب.**

مثل العديد من دول العالم باشرت السلطات المغربية ابتداء من سنة 2001 عملية إصلاح شاملة لمنظومة تسيير ومراقبة منظومة ماليتها العمومية وذلك في إطار استراتيجية شاملة مست إصلاح كامل الإدارة العمومية، حيث شمل الإصلاح جميع الدوائر الوزارية التي تتبع قطاع الوظيفة العمومية، وقد ارتكز هذا الإصلاح على مجموعة النصوص التنظيمية دون انتظار صدور القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية، حيث كان الغرض الأساسي من الإصلاحات الموازنية اعتماد المنهجية المرتكزة على النتائج، تمحورت حول ثلاثة ( 03 ) نقاط أساسية وهي:[3]

[1] ورقة عمل لملتقى حول دعم آليات التصرف في الميزانية حسب الأهداف يوم الثلاثاء 2016/03/29، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وحدة التصرف حسب الأهداف، تونس **www.gbo.mes.rnu.tn .**

[2] القانون رقم 15 لسنة 2019، يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 15 بتاريخ 2019/02/19، ص 484.

[3] David Brusselle, **La modernisation budgétaire au Maroc** : un exemple de progressivité et de pragmatisme , Revue de trésor N°10, octobre 2008 ,p736, Maroc .

**1.2 شمولية الاعتمادات:** تتجسد من خلال إعطاء حرية اكبر لمسيري الأموال العمومية في التصرف في مخصصات الميزانية الممنوحة لهم، ما يدعم التسيير اللامركزي للأموال العمومية وكذا إعطاء أهمية اكبر للبرمجة في مجال الميزانية، قصد تحسين طرق التنفيذ وتبسيط إجراءات الرقابة، في المقابل تحميلهم مسؤوليات مباشرة في تحقيق الأهداف المحددة لهم.

**2.2 التعاقد:** وهو الأداة الرئيسية في تحديد العلاقات بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية تقوية للامركزية في اتخاذ القرارات.

**3.2 إطار النفقات متوسط المدى:** تسمح بإعطاء رؤية مستقبلية لمختلف نفقات موازنة الدولة، بما فيها كتلة الأجور والتكاليف الجارية لتسيير المرافق العمومية، خلال فترة تقدر بثلاثة ( 03 ) سنوات لاحقة.

ما تجدر الإشارة إليه أن الإصلاحات في المغرب تمت بصفة تدريجية ومست الجوانب التنفيذية السالفة الذكر قبل صدور القانون التنظيمي لقوانين المالية بتاريخ 14 شعبان 1436هـ موافق لـ 02 جوان 2015 تحت رقم 13-130، أهم هذه النصوص نلخصها فيما يلي:[1]

– منشور عن الوزير الأول مؤرخ في 2001/12/25 ، متعلق بتعديل البرمجة والتنفيذ الموازني للدولة، حيث أوصى هذا المنشور على مجموعة من التدابير كاعتماد مقاربة جديدة لتدبير الموازنة ترتكز على النتائج بتقنية شمولية الاعتمادات ومنح صلاحيات أكبر للمسؤولين اللامركزيين .

– المرسوم رقم 02-01-2676 مؤرخ في 2001/12/31 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 02-98-401 مؤرخ في 1999/04/26 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

– منشور الوزير المكلف بالمالية رقم 483 مؤرخ في 2002/02/28 ، المتعلق بمعايير تطبيق المادة 17 من المرسوم 02-01-2676 المؤرخ في 2001/12/31 المعدل والمتمم للمرسوم 02-98-401 المؤرخ في 1999/04/26 ، المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

– منشور الوزير الأول رقم 2003/07 المؤرخ في 2003/06/27 المتعلق بالشراكة بين الدولة والجمعيات المدنية.

– مرسوم مؤرخ في 2004/12/24 المعدل والمتمم للمرسوم المؤرخ في 1999/04/26، الذي يهدف إلى توسيع حرية الآمر بالصرف وتحميله المسؤولية على نتائجه.

– منشور الوزير الأول المؤرخ في 2005/04/20 ، حول نظام التدبير المندمج للنفقات العامة.

[1] الجوزي فتيحة، مرجع سبق ذكره، ص 164.

– رسالة توجيهية للوزير الأول حول إعداد مشروع قانون المالية لسنة 2006 حيث يتضمن فقرة مهمة خصصت لترشيد سبل تحضير وتنفيذ الموازنة العامة للدولة وفق المقاربة الجديدة.

– منشور الوزير الأول رقم 2007/03، المتعلق بالإطار المتوسط المدى للنفقات العامة.

– منشور الوزير الأول لسنة 2007 المتعلق بمقاربة النوع .

– قرارات وزير المالية حول شمولية الإعتمادات.

**المبحث الثالث: نقائص منظومة الموازنة العامة في الجزائر.**

يعتبر الإصلاح الموازني حتمية تفرضها التطورات الدولية في مجال تسيير المالية العمومية التي ترمي إلى تكريس مبادئ الحوكمة في مجال الرقابة على المال العام، وعلى اعتبار نظام الموازنة الحالي في الجزائر من الأنظمة التقليدية أو ما يسمى بنظام موازنة البنود، والذي يرتكز أساسا على أحكام القانون العضوي لقوانين المالية رقم 84-17، الذي يستمد معظم أحكامه ومفاهيمه من أحكام الأمر الفرنسي القديم المؤرخ في 1959/07/02 المتعلق بالمالية العمومية الملغاة أحكامه بداية من سنة 2006 بعد الإصلاح الجذري لنظام المالية العمومية الفرنسي على غرار العديد من دول العالم، وهو الأمر الذي تسعى الجزائر إلى القيام به، حيث أصبح الإصلاح ضرورة ملحة لعدة اعتبارات منها ما هو تقني بحت يخص نظام الموازنة في حد ذاته، من حيث طرق وأساليب إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة، ومنها ما له اعتبارات إقليمية تخص التوجه الدولي نحو توحيد طرق وأساليب تسيير الموازنة العامة بما يتوافق ومبادئ الحكم الرشيد في تسيير الأموال العمومية.

**المطلب الأول: نقائص متعلقة بتقنيات الموازنة.**

أدت العديد من النقائص التقنية المتعلقة بنظام الموازنة الحالي إلى ضرورة إجراء إصلاح شامل لمنظومة الميزانية العامة، حيث يقصد بالنقائص التقنية تلك المتعلقة بتسيير اعتمادات الموازنة العامة، إذ يمكن الوقوف على عدة نقائص موضوعية تستلزم إعادة النظر في كامل المنظومة التشريعية للمالية العامة.

**أولا: كثرة إجراء التعديل على الإعتمادات .**

يتم تعديل الاعتمادات المرخص بها من طرف السلطة التشريعية خلال المصادقة على مشروع قانون المالية السنوي، إما بإجراء عمليات التحويل أو نقل الاعتمادات مما يؤثر على مبالغ الاعتمادات المرخص بها والوجهة المخصصة لها، الأمر الذي يتطلب ضرورة تطوير طرق التقدير التي تسمح بإجراء تقديرات أقرب ما تكون للواقع وللاحتياجات الفعلية لكل قطاع، مع وضع آليات وضوابط لإجراء التعديل في الاعتمادات في حالات معينة تتطلبها المصلحة الاقتصادية أو الاجتماعية أو في حالات طارئة لا يمكن توقعها.

**ثانيا: استخدام قوانين المالية التكميلية أو المعدلة.**

بالرغم من أن اللجوء إلى استخدام قانون المالية التكميلي هو استثناء بنص المادة 04 من القانون 84-17 سالف الذكر، يلاحظ من خلال الاطلاع على قوانين المالية التي صدرت أنه لا توجد سنة مالية لم تلجأ الحكومة فيها لاستخدام قانون المالية التكميلي ماعدا سنتي 2016 و2017، بالنظر لتدابير التقشف وتسقيف النفقات بعد تدهور أسعار النفط في الأسواق الدولية ابتداء من سنة 2014، مما يبين ضعف طرق التقدير والتحكم في النفقات.

**ثالثا: مدونة الموازنة.**

لقد أدى تبويب النفقات في مدونة الموازنة وفق الباب والباب الفرعي والمادة الى خلق عدة صعوبات خاصة في عملية تحويل الاعتمادات، أين يصعب تصنيف طبيعة كل النفقات وفق أحكام القانون 84-17 المؤرخ في 1984/06/07 المتعلق بقانون قوانين المالية ( تقييمية ، وقتية ، حصرية )،[1] مما يجعل تصنيفها يخضع للآراء الشخصية وغالبا ما تكون آراء متعارضة بين الآمرين بالصرف وأعوان تنفيذ النفقات العمومية، ينعكس في النهاية على تعطيل تنفيذ نفقات عمومية لها آثار اقتصادية واجتماعية هامة، نذكر على سبيل المثال نفقات مؤسسات الصحة العمومية، فيما يخص التحويل بين باب اقتناء العتاد الطبي وملحقاته والأدوات الطبية وبين عناوين أخرى،[2] حيث تتلقى مؤسسات الصحة العمومية رفوضا من طرف المراقبين الماليين عند رغبة مسيري هذه المؤسسات في إجراء تحويل اعتمادات لصالح الباب المعنون " اقتناء العتاد الطبي وملحقاته والأدوات الطبية " بالاقتطاع من الباب المعنون " صيانة وتصليح المنشآت القاعدية "، تعلل هذه الرفوض بان طبيعة اعتمادات الباب الأخير حصرية لا يمكن إجراء عملية النقل عليها أو لفائدتها طبقا لأحكام المادة 33 من القانون 84-17، مما يؤثر سلبا على نشاط وسير مؤسسات الصحة، لا سيما فيما يتعلق بتسديد التزاماتها المالية المتعلقة بالأدوية والمستلزمات الطبية وغيرها من النفقات، بالرغم من توفر ميزانيتها على اعتمادات غير مستعملة .

**رابعا: عدم كفاية النظرة السنوية في توقع الموازنة العامة.**

إن البعد الزمني المنحصر في سنة واحدة غير كافي للإلمام بكافة العوامل التي تتداخل على المدى المتوسط أو البعيد[3] ، كما يترتب كذلك عن هذا العامل كثرة الرخص الاستثنائية التي تترتب إما عن انقضاء السنة المالية بموجب مبدأ السنوية، أو بسبب عدم كفاية الاعتمادات الممنوحة، حيث تتراكم العديد

[1] مجمع النصوص التنظيمية، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، 2011، ص 105 .

[2] تعليمة رقم 1397 مؤرخة في 2017/12/11، تتعلق بتحويل الاعتمادات بميزانيات مؤسسات الصحة ، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية

[3] مناقشة القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية السابعة، السنة الرابعة رقم 199، 31 جانفي 2011، ص 06.

من الديون المستحقة للغير، ما يدفع السلطات العمومية ممثلة في وزارة المالية بمنح تراخيص استثنائية قصد التكفل بهذه النفقات.[1]

**خامسا : نقائص تخص تقسيم الموازنة (تسيير، تجهيز).**

غالبا ما ينتج عن غموض وتداخل في متابعة بعض النفقات من جراء تقسيم الموازنة العامة إلى قسم تسيير وقسم تجهيز، حيث نجد أنه في بعض الحالات تقيد بعض النفقات في موازنة التسيير وتقيد نفسها كبرامج في موازنة التجهيز في حالات أخرى، والمعيار الذي يعتمد في هذه التصنيفات هو ضخامة المبلغ عند التسجيل في الموازنة، وكمثال على ذلك الاعتمادات المخصصة لاقتناء السيارات الإدارية، تقيد في موازنة التسيير في باب وسائل المصالح، وتقيد أحيانا أخرى كبرامج تجهيز عمومي عندما يكون المبلغ معتبر والعملية تشمل جانب واسع من المصالح المستفيدة. [2]

**المطلب الثاني: نقائص متعلقة بالرقابة على الموازنة العامة.**

يعتبر قانون ضبط الميزانية بمثابة الحساب الذي يمكن من خلاله إجراء نظرة عن تنفيذ الموازنة العامة للدولة في شكل إيرادات ونفقات نهائية، كما يعتبر الوسيلة الوحيدة المتاحة لهيئات الرقابة التشريعية ولباقي مستخدمي المعلومة المالية للدولة.

**أولا: واقع قانون ضبط الموازنة في الجزائر.**

تمارس الرقابة البرلمانية اللاحقة على النفقات العامة من خلال قانون ضبط الموازنة الذي تعده الحكومة وتقدمه للبرلمان للمناقشة والتصويت، حيث يمثل هذا القانون فرصة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم من خلالها تنفيذ الموازنة العامة، وكذا متابعة مدى استجابة الحكومة للتوصيات المترتبة عن التصويت على قانون المالية، غير أنه إذا كان هذا النوع من الرقابة يحظى بأهمية بالغة من الناحية النظرية، إلا أن فعاليته من الناحية التطبيقية تبقى جد متواضعة، [3] حيث أن المتتبع لمسار قوانين ضبط الميزانية في الجزائر يمكنه ملاحظة ضعف البرلمان في إحكام الرقابة على المال العام، وهيمنة إرادة الحكومة على الجانب المالي، بالنظر إلى بعض النقاط الدالة على ذلك والتي يمكن التنويه لها فيما يلي:

– مناقشة أول قانون لضبط الموازنة بعد صدور القانون 84-17 كان سنة 2011 وهو يخص قانون المالية لسنة 2008، أي امتناع الحكومة عن إعداد قانون ضبط الموازنة منذ 25 سنة من إنشائه، حيث أن قوانين ضبط الموازنة التي سبقت قانون 2011 كانت كلها متعلقة بقوانين مالية صدرت قبل صدور القانون 84-17

[1] مقابلة شخصية مع السيد حاج نعاس عابد، مراقب مالي متقاعد لدى بلدية عين امران، ولاية الشلف، بتاريخ 2018/07/19 .

[2] التعليمة رقم 01 المؤرخة في 2012/01/16، المتعلقة بكيفيات التقييد الميزانياتي لنفقات الهيئات والإدارات العمومية في ميزانيتي التسيير والتجهيز، وزارة المالية، ص 03.

[3] بشير يلس شاوش، **التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية**، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص 37.

، ويتعلق الأمر بقانون ضبط الموازنة لسنة 1980 الذي كان تسوية لقانون المالية لسنة 1978، قانون ضبط الموازنة لسنة 1984 يتضمن تسوية قانون المالية لسنة 1979، قانون ضبط الموازنة لسنة 1985 لتسوية قانون المالية لسنة 1980، قانون ضبط الموازنة لسنة 1987 لتسوية قانون المالية لسنة 1981.

– كثرة وعود الحكومة ممثلة في وزير المالية بأن قانون ضبط الموازنة هو قيد الإعداد وذلك في العديد من جلسات المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة كلما كانت مناسبة لمناقشة فعاليات مناقشة والتصويت على مختلف قوانين المالية لمختلف السنوات الفارطة، وكمثال على ذلك إعلان وزير المالية أثناء مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 1998 بان مشروع قانون ضبط الموازنة هو قيد الانجاز وسيتم تقديمه خلال الثلاث سنوات القادمة،[1] ليتكرر ذلك في رد وزير المالية على أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة قانون المالية لسنة2003،[2] نفس الوعد تكرر خلال مناقشة قانون المالية لسنة 2010 حيث أكد أن قانون ضبط الميزانية لسنة 2007 هو قيد الإعداد،[3] فما يلاحظ أنه لم يتحقق أيا من هذه الوعود إلا خلال سنة 2011 من خلال تقديم قانون ضبط الموازنة لتسوية قانون المالية لسنة 2008.

**الجدول رقم 07: قائمة لقوانين ضبط الميزانية المصادق عليها في الجزائر الى غاية 2017**

| السنة المالية | مرجع قانون المالية محل التسوية | الجريدة الرسمية | مرجع قانون ضبط الميزانية | الجريدة الرسمية | عدد السنوات |
|---|---|---|---|---|---|
| 1978 | قانون 77-02 مؤرخ في 1977/12/31 | رقم 21 لسنة 1977 | قانون 80-02 مؤرخ في 1980/02/09 | رقم 07 لسنة 1980 | 02 سنة |
| 1979 | قانون 78-13 مؤرخ في 1978/12/31 | رقم 55 لسنة 1978 | قانون 84-04 مؤرخ في 1984/01/07 | رقم 02 لسنة 1984 | 05 سنوات |
| 1980 | قانون 79-09 مؤرخ في 1979/12/31 | رقم 53 لسنة 1979 | قانون 85-10 مؤرخ في 1985/12/26 | رقم 57 لسنة 1985 | 05 سنوات |
| 1981 | قانون 80-12 مؤرخ في 1980/12/31 | رقم 54 لسنة 1980 | قانون 87-02 مؤرخ في 1987/01/20 | رقم 04 لسنة 1987 | 06 سنوات |
| 2008 | قانون 07-12 مؤرخ في 2007/12/31 | رقم 82 لسنة 2007 | قانون 11-01 مؤرخ في 2011/02/17 | رقم 13 لسنة 2011 | 03 سنوات |
| 2013 | قانون 12-12 مؤرخ في 2012/12/26 | رقم 72 لسنة 2012 | قانون 16-08 مؤرخ في 2016/08/03 | رقم 46 لسنة 2016 | 03 سنوات |
| 2014 | قانون 13-08 مؤرخ في 2013/12/30 | رقم 68 لسنة 2013 | قانون 17-08 مؤرخ في 2017/03/27 | رقم 21 لسنة 2017 | سنتين 03 |

**المصدر** : من إعداد الطالب بالاعتماد على المعلومات المنشورة في الجرائد الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

**ثانيا: أهم الملاحظات خلال مناقشات تسوية الموازنة لسنتي 2008 و 2015.**

[1] الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 25، الدورة العادية الأولى، 1997/12/24، ص 04.
[2] الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الأولى، العدد 05، دورة الخريف 2002، 2002/12/12، ص03.
[3] **البرلمان وقانون المالية لسنة 2010**، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 24، جانفي 2010، ص 110 .

من خلال الاطلاع على فعاليات ما نشر من ملاحظات نواب المجلس الشعبي الوطني خلال مناقشة قانوني ضبط الميزانية لسنتي 2008 و 2015 ما يلي:

**1. بالنسبة لقانون ضبط الموازنة لسنة 2008 .**

سجلت المناقشات التي أجراها أعضاء البرلمان بمناسبة مناقشة قانون ضبط الموازنة الخاص بقانون المالية 2008 عدة ملاحظات تعكس قصور هذا القانون في ضبط الموازنة العامة للدولة، بشكل يسمح بتحديد النقائص والانحرافات وتداركها في الوقت المناسب، ذلك من خلال الآتي: [1]

– غياب الرقابة على الوكالة الوطنية لتنمية موارد المحروقات، باعتبارها الهيئة المكلفة بتسيير كافة إيرادات الجباية البترولية ، وكذا ضرورة تقديم حصيلة الجباية البترولية في جداول منفصلة أكثر تفصيلا.

– كثرة التعديلات والتحويلات فيما يخص الإعتمادات المرخص بها، مما يتطلب ضرورة تطوير طرق التقدير التي تسمح بإجراء تقديرات أقرب ما تكون للواقع وللاحتياجات الفعلية لكل قطاع.

– ضرورة تمكين أعضاء البرلمان من الإطلاع على أرصدة الحسابات الخاصة للخزينة لا سيما منها حسابات التخصيص الخاص، التي تشكل الكم الهائل من الحسابات الخاصة للخزينة، والعمل على ضبط أوجه استعمال هذه الأموال بما يعود على النفع العام من حيث الجدوى الاقتصادية والاجتماعية.

– التقليص في مدة عرض قانون ضبط الميزانية من ن-3 إلى السنة ن-2، وعرض قانون تسوية الموازنة على البرلمان خلال دورة الربيع حتى تسبق دراسة مشروع قانون المالية السنوي.

– إعطاء صلاحيات أكبر لجلس المحاسبة وتمكينه من تحريك الدعاوى العمومية وكذا تفعيل دور المفتشية العامة للمالية.

– مواصلة الجهود المبذولة في الإصلاحات المحاسبية وكذا الإسراع في تقديم القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على البرلمان قصد تعويض القانون 84-17 الذي أصبح لا يواكب التطورات الحالية في مجال المالية العمومية.

– ضرورة الحرص على أن يكون لقانون المالية التكميلي الطابع الإستعجالي فقط، واللجوء إليه يكون في حالة الضرورة الملحة وأن لا يكتسي طابع قانون المالية السنوي.

**2. بالنسبة لمناقشات قانون ضبط الموازنة لسنة 2015 .**

أكدت لجنة المالية والميزانية في تقريرها التمهيدي الملاحظات التي تضمنها تقرير تسوية موازنة 2008 وذلك كما يلي: [2]

[1] **مناقشة القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008**، المجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية للمناقشات، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية السابعة، السنة الرابعة رقم 199، 31 جانفي 2011، ص 06.

[2] مجلة أخبار المجلس، المجلس الشعبي الوطني، العدد 04، 2018/02/18، ص6، ص 07.

– ضرورة الإسراع في مراجعة القانون 84-17 المتضمن القانون العضوي الخاص بقوانين المالية.

– تقليص المدة الزمنية الفاصلة بين قانون المالية وقانون ضبط الموازنة من ن-3 إلى ن-2.

– تفادي تمويل ميزانية المؤسسات العمومية من موازنة الدولة دعما لترشيد الإنفاق العام.

– إرساء نظام معلوماتي موثوق، يمكن من تعزيز نظام الرقابة القانونية على مستوى كل المصالح والإدارات العمومية ويسمح بمتابعة وتسيير النفقات العمومية وملاحظة النقائص التي يعاينها مجلس المحاسبة في مجال تسيير ميزانية الدولة.

– ضرورة الحرص على إرساء سياسة فعالة للتقدير، عن طريق وضع نظرة استشرافية قصد تحديد تقديرات الميزانية وفق الاحتياجات الفعلية للقطاعات.

– ضرورة الالتزام التام بالنصوص التنظيمية المتعلقة بنفقات التجهيز وتفعيل التطهير المستمر والمراجعة السنوية لمدونة المشاريع وتقييم آثارها، مع التقيد الصارم بآجال الانجاز وتفادي إعادة التقييم، مع وضع برامج التجهيز وفق ما تقتضيه الأولويات والجدوى الاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب إرساء آليات عملية للتقييم المرحلي للإنجازات في مجال التجهيز بما يحقق نجاعة التنفيذ وإتمام إنجاز المشاريع في آجالها المحددة.

**المطلب الثالث: نقائص متعلقة بممارسة المسؤولية.**

يعاني النظام الإداري في الجزائر من عدة نقائص، على اعتبار أنه مصمم ليوافق التسيير التقليدي للأموال العامة المبني على أساس الموارد المتاحة دون مراعاة الأهداف والنتائج المرجوة.

**أولا :الجانب القانوني والتنظيمي.**

يشير القانون المتعلق بممارسة الوظائف العليا في الدولة إلى أن شاغل الوظيفة العليا مكلف بمساعدة السلطة العليا في تصور القرارات الاقتصادية أو الإدارية أو التقنية وإعدادها وفي تحضيرها، ثم السهر على تطبيق هذه القرارات في مستوى الهيكل أو الجهاز الذي يشرف عليه عند الاقتضاء، مع السهر على احترام القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل وتنفيذها وكذا التوجيهات والتعليمات التي تصدرها السلطة السلمية،[1] لذلك وعلى مستوى ممارسة وظيفة الآمر بالصرف فإنه لا يوجد أحكام تلزم المسئول بتحقيق أهداف محددة مسبقا من جراء صرف النفقات العمومية، حيث يكفي إثبات النفقة عن طريق المستندات الثبوتية بغض النظر عن ما تحققه هذه النفقات من أهداف، مما يعني نفي مسؤولية الآمر بالصرف فيما يتعلق بفعالية تسيير المصالح العمومية التي تقع تحت سلطته، ولا يمكن مسائلته أو محاسبته من جراء عدم تحقيق الأهداف.

[1] أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 90-226 المؤرخ في 1990/07/25، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 31 لسنة 1990، ص1024.

الجدول الموالي، يمثل نموذج الحساب الإداري الذي يتوجب على كل آمر بالصرف لموازنة الدولة إعداده وإرساله إلى الغرفة المختصة إقليميا لمجلس المحاسبة بعد انقضاء كل سنة مالية، قبل تاريخ 06/30 من السنة ن+1.

**الشكل رقم 11: نموذج الحساب الإداري .**

| الباب | تسمية الباب | الاعتمادات المفتوحة | | | مبلغ الالتزامات | مبلغ النفقات | المبلغ الباقي | نسبة الاستهلاك |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | الأصلية | التكميلية | المجموع | | | | |
| | | | | | | | | |

**المصدر**: من إعداد الطالب بالاعتماد على أحكام الأمر 95-20 المؤرخ في 1995/07/17، المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 39 لسنة 1995.

يتبين من خلال النموذج أعلاه أن الآمر بالصرف مطالب بتقديم حوصلة عامة عن تنفيذ الاعتمادات التي منحت للمصلحة أو المؤسسة العمومية، بحيث تمثل هذه الحوصلة وضعية وصفية عن النفقات وما تبقى منها، دون وجود لأي معلومات أو مؤشرات توضح المنجزات التي من أجلها تم إنفاق مبالغ معينة، الأمر الذي يجعل تركيز آمري صرف موازنة الدولة على موافقة إجراءات الصرف للوائح والقوانين في جانبها الشكلي دون مراعاة جانب الأداء كونهم غير مطالبين به قانونا، على اعتبار أن الميزانيات تبلغ مقسمة حسب طبيعة النفقة التي تحتاجها كل هيئة أو مؤسسة عمومية.

**ثانيا: الاعتماد على الرقابة السابقة في تنفيذ النفقات.**

يعتمد نظام الميزانية الحالي على الرقابة السابقة لصرف النفقات، التي يمارسها موظفون يتبعون لوزارة المالية، مكلفون بمراقبة وثائق إثبات النفقة قبل صرفها، حيث ينعكس هذا الإجراء سلبا على صيرورة المرافق العامة وتسيير المال العام من عدة جوانب أهمها:[1]

**1. عدم الجدية في صرف النفقات.**

تجعل الرقابة المسبقة للنفقات التي يمارسها المراقبون الماليون التابعين لوزارة المالية من الهيئات والمؤسسات العمومية لا تولي أهمية لحجم النفقات التي يتم صرفها مقارنة بما تحققه من منفعة عامة، لاسيما عند توفر الاعتمادات الكافية و يجعلها تسرف في الصرف، ويبدوا هذا من خلال حجم الملفات التي تودع على مستوى مصالح الرقابة المالية في الفترات الأخيرة من السنة المالية وتخص بالذات النفقات التي لا تحتاج وثائق ثبوتية تصدر عن أطراف خارجية (فواتير، صفقات ....الخ)، مثل نفقات المهام والتنقلات التي لا

[1] مقابلة شخصية مع السيد رحال عبد القادر، مراقب مالي لدى بلدية وادي رهيو، ولاية غليزان، بتاريخ 2018/07/19.

تتطلب في إثباتها سوى وثيقة الأمر بالمهمة تصدر عن مسير الهيئة العمومية، حيث يلجأ المسيرون إلى استهلاك أكبر قدر من الاعتمادات خلال هاته الفترة حتى يمكنهم خلال السنة الموالية الحصول على اعتمادات مساوية أو أكبر من تلك التي منحت لهم خلال السنة الجارية، على اعتبار أن الطريقة المعتمدة في منح الاعتمادات تستند إلى ملاحظة ما تم استهلاكه خلال السنة وعلى أساسه يتم منح الاعتمادات الجديدة، فإن لوحظ عدم استهلاك كل الاعتمادات يتم خلال السنة الموالية الإنقاص في مبلغ المخصصات الممنوحة، حتى أصبح مفهوم عدم استهلاك كل الاعتمادات مرادف لمفهوم سوء التسيير.

**2. غياب مفهوم المسؤولية .**

إن فكرة وجود موظف يتبع لوزارة المالية يمارس الرقابة المسبقة للإنفاق، من شأنه أن يخلق شعور لدى الآمر بالصرف والمسير بصفة عامة بأن الجانب المالي لتسيير المرفق العام لا يقع تحت مسؤوليته، مادام هنالك موظف مكلف برقابة شرعية النفقة من ناحية التنظيم المعمول به.

**3.تكرار العمل الرقابي بين مصالح وزارة المالية.**

يقوم المراقب المالي بممارسة الرقابة على الوثائق الثبوتية للنفقات قبل الصرف، كما يقوم المحاسب العمومي بممارسة نفس الرقابة وبنفس الكيفية ولنفس العناصر التي يمارسها المراقب المالي، حيث يمكن أن تتجاوز بعض النفقات مدة زمنية تفوق شهرين (02) بين التعهد على مستوى الرقابة المالية وبين عملية دفع النفقات على مستوى مصالح الخزينة العمومية.

**المطلب الرابع: نقائص متعلقة بشفافية الموازنة.**

يعتبر إتاحة معلومات كاملة ومبسطة وغير منقوصة عن الموازنة العامة للدولة، وسيلة لخلق حوار بين أطياف المجتمع الواحد حول السياسات العامة للدولة وتخصيصها للموارد بشكل يدعم من مشاركة معظم المواطنين وإشعارهم بروح المسؤولية في تشكيل حاضرهم ومستقبلهم، كما تعتبر شفافية الموازنة العامة نقطة الانطلاق الأولى في ممارسة مراقبة شعبية تقلل من الآثار السلبية للفساد وضمان الاستخدام الأمثل للمال العام والتقليل من فرص هدره، فمن هذا المنطلق تعاني منظومة موازنة البنود بشكل عام من نقائص كبيرة في مجال شفافية الموازنة العامة للدولة من عدة جوانب.

**أولا: استخدام بند الأعباء المشتركة.**

الأعباء المشتركة هي اعتمادات إجمالية تدرج ضمن موازنة الدولة يتم الاقتطاع منها لتغذية فصول لا يمكن أن يحدد توزيعها حينما يتم التصويت عليها،[1] حيث تظهر المخصصات المدرجة ضمن بند الأعباء المشتركة بميزانية الدولة بشكل غامض من عدة جوانب، بحيث لا يمكن معرفة تقسيماتها ووجهتها، ناهيك

[1] أنظر المادة 21 من القانون 84-17، مرجع سابق، ص1042.

عن أن بند التكاليف المشتركة يتم استخدامه كحساب وسيط يتم تغذيته خلال السنة بالاقتطاع من اعتمادات مخصصة لتسيير قطاعات حساسة كالتربية مثلا، بالمقابل يتم تغذية وزارات أخرى من بند التكاليف المشتركة قصد تغطية نفقات غير ضرورية وغير مصرح بها خلال المصادقة على مشروع قانون المالية السنوي أو التكميلي كالتظاهرات والاحتفالات الدولية.

**الجدول رقم 08: عمليات تحويل الاعتمادات بواسطة ميزانية التكاليف المشتركة لسنة 2017**

| النفقات( المبالغ x 1000 دج ) | | بيان طبيعة النفقات | مرجع الجريدة الرسمية لسنة 2017 |
|---|---|---|---|
| القطاع المستفيد | نفقات ت م | | |
| مصالح الوزير الأول | 57.458دج | المشاركة في المعرض العالمي بأستانة 2017 ( كازاخستان ) | عدد 09 لسنة 2017 ، ص 8 |
| وزارة الداخلية والجماعات المحلية | 26.628.000دج | مساهمة لصندوق التضامن للجماعات المحلية | عدد 09 لسنة 2017 ص 9 |
| وزارة الشؤون الخارجية | 5.100 دج | حظيرة السيارات | عدد 18 لسنة 2017 ص 3 |
| وزارة الثقافة | 32.000 دج | إعانات للمتاحف الوطنية | |
| وزارة الشؤون الخارجية | 173.300 دج | اللوازم، التعاون الدولي، مراقبة الانتخابات في الخارج | عدد 20 لسنة 2017 ص 18 |
| وزارة الداخلية ، وزارة الاتصالات | 1.205.000 دج | الانتخابات – إعانة لسلطة ضبط السمعي البصري | عدد 22 لسنة 2017 ص 04 |
| وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي | 7.000 دج | المؤتمرات والملتقيات | عدد 22 لسنة 2017 ص 05 |
| مصالح الوزير الأول | 104.000دج | المشاركة في المعرض العالمي بأستانة 2017 ( كازاخستان ) | عدد 27 لسنة 2017 ، ص 12 |
| وزارة الشؤون الخارجية | 9.350دج | إعانة للمعهد الدبلوماسي والعلاقات الدولية | عدد 27 لسنة 2017 ، ص 14 |
| وزارة الداخلية والجماعات المحلية | 78.750دج | إعانة للمركز الوطني للوقاية والأمن عبر الطرق | عدد 27 لسنة 2017 ، ص 14 |
| وزارة الداخلية والجماعات المحلية | 79.817دج | تسوية ديون متعلقة باستهلاك الطاقة الكهربائية . | عدد 27 لسنة 2017 ، ص 15 |
| وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي | 4.960دج | التكفل بنفقات المؤتمرات والملتقيات . | عدد 27 لسنة 2017 ، ص 16 |
| وزارة الداخلية والجماعات المحلية | 550.000 دج | نفقات تسيير الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات . | عدد 35 لسنة 2017 ص 05 |
| رئاسة الجمهورية | 5.200 دج | لم ينشر الملحق الخاص بتبويب النفقات | عدد 35 لسنة 2017 ص 05 |
| مصالح الوزير الأول | 278.162 دج | النفقات المتعلقة بالاتصال المؤسساتي | عدد 35 لسنة 2017 ص 06 |
| وزارة الشباب والرياضة | 500.000 دج | المساهمة في الوكالة الوطنية لتسلية الشباب | عدد 37 لسنة 2017 ص 05 |
| مصالح الوزير الأول | 1.500 دج | نفقات الخبراء الوطنين و/ أو الأجانب | عدد 39 لسنة 2017 ص 05 |
| وزارة التربية الوطنية | 1.421.000 دج | التكفل برواتب موظفي قطاع التربية ولواحقها | عدد 42 لسنة 2017 ص 05 |
| وزارة الاتصال | 500.000 دج | المساهمة في المؤسسة العمومية للبث التلفزي الجزائري | عدد 43 لسنة 2017 ص 05 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| وزارة الشؤون الخارجية | 57.200 دج | المصالح الموجودة بالخارج – نفقات غير متوقعة | عدد 51 لسنة 2017 ص 09 |
| وزارة الداخلية والجماعات المحلية | 105.000 دج | المصالح اللامركزية للحماية المدنية – التكاليف الملحقة | عدد 51 لسنة 2017 ص 09 |
| وزارة العدل | 224.000 دج | نفقات مختلفة ( التكاليف الملحقة ، الإيجار ، حظيرة السيارات ) | عدد 51 لسنة 2017 ص 10 |
| وزارة البيئة والطاقات المتجددة | 27.000 دج | نفقات مختلفة ( التكاليف الملحقة، الإيجار، حظيرة السيارات ) | عدد 51 لسنة 2017 ص 11 |
| رئاسة الجمهورية | 343.000 دج | لم ينشر الملحق الخاص بتبويب النفقات | عدد 55 لسنة 2017 ص 05 |
| وزارة التجارة | 1.300.000 دج | مساهمة الدولة في تثبيت أسعار السكر الأبيض والزيت الغذائي العادي المكرر | عدد 55 لسنة 2017 ص 06 |
| مصالح الوزير الأول | 200.000دج | تغطية تكاليف تسيير مصالح | عدد 58 لسنة 2017 ، ص 04 |
| وزارة الداخلية والجماعات المحلية | 2.570.000دج | تغطية تكاليف تنظيم الانتخابات ، تعويضات ضحايا الارهاب | عدد 58 لسنة 2017 ، ص 06 |
| وزارة العدل | 82.000.000 دج | تغطية تكاليف المحاكم الإدارية | عدد 58 لسنة 2017 ، ص 07 |
| وزارة التكوين والتعليم المهنيين | 30.000.000 دج | تسديد نفقات الإدارة المركزية | عدد 58 لسنة 2017 ، ص 09 |
| وزارة التضامن الوطني وقضايا الأسرة | 23.100.000 دج | نفقات نقل المكفوفين ومرافقيهم والأشخاص عديمي الدخل المعاقين | |
| وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي | 118.000.000 دج | التكفل بنفقات المؤتمرات والملتقيات . | عدد 58 لسنة 2017 ، ص 10 |
| وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي | 520.000.000 دج | مساهمة في الوكالة الوطنية للتشغيل | عدد 58 لسنة 2017 ، ص 10 |
| الوزير الأول ، وزارة الداخلية ، وزارة العدل | 17.031.000 دج | تحضير وتنظيم الانتخابات ، إعانة لسلطة ضبط السمعي البصري . | عدد 62 لسنة 2017 ، ص 03 |
| وزارة التربية الوطنية | 9.000 دج | التكاليف الملحقة ، تسديد النفقات | عدد 62 لسنة 2017 ، ص 08 |
| وزارة التعليم العالي والبحث العلمي | 700.000 دج | إعانات للمراكز الجامعية | عدد 62 لسنة 2017 ، ص 08 |
| وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات | 357.120 دج | مساهمة الدولة في نفقات تسيير مؤسسات الصحة العمومية | عدد 62 لسنة 2017 ، ص 08 |
| وزارة الداخلية والجماعات المحلية | 2.328.000 دج | نفقات مختلفة ( الأدوات والأثاث ، صيانة المباني ، حظيرة السيارات ) | عدد 69 لسنة 2017 ، ص 03 |
| وزارة الداخلية والجماعات المحلية وزارة العدل | 742.000 دج | نفقات مختلفة ( نفقات القضاء ، صيانة المباني ، التكاليف الملحقة ) | عدد 70 لسنة 2017 ، ص 03 |
| وزارة الاتصال | 3.795.579 دج | المساهمة في المؤسسة العمومية للتلفزة – المساهمة في المؤسسة العمومية للاذاعة | عدد 72 لسنة 2017 ، ص 04 |
| وزارة الشؤون الخارجية | 7.818.810 دج | نفقات مختلفة ( مساعدة المواطنين في الخارج ، الايجار ، التكاليف الملحقة ...) | عدد 73 لسنة 2017 ، ص 04 |
| وزارة الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري | 1.609.000 دج | مساهمة للديوان الوطني للحليب | عدد 74 لسنة 2017 ، ص 04 |
| وزارة العدل | 345.000 دج | نفقات إدارة السجون ( التغذية ، التكاليف الملحقة ، الضمان الاجتماعي ) | عدد 74 لسنة 2017 ، ص 04 |
| وزارة التربية الوطنية | 35.000.000 دج | مرتبات وتعويضات موظفي قطاع التربية | عدد 74 لسنة 2017 ، ص 05 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| وزارة الداخلية والجماعات المحلية<br>وزارة العدل | 30.000 دج | نفقات الانتخابات | عدد 74 لسنة 2017 ، ص 07 |
| وزارة الطاقة | 2.737.209 دج | تعويض فارق سعر الماء الصادر عن وحدات تحلية المياه . | عدد 74 لسنة 2017 ، ص 08 |
| وزارة التربية الوطنية | 4.000.000 دج | إعانات لمؤسسات التعليم الأساسي ، الثانوي والتقني . | |
| وزارة الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري | 3.398.558 دج | مساهمة في الديوان الجزائري المهني للحبوب | عدد 74 لسنة 2017 ، ص 09 |
| وزارة الشؤون الدينية والأوقاف | 17.500 دج | نفقات التكاليف الملحقة للمصالح اللامركزية . | عدد 05 لسنة 2018 ، ص 12 |
| وزارة التعليم العالي والبحث العلمي | 760.000 دج | نفقات مختلفة ( إعانات للمؤسسات ، المؤتمرات والملتقيات ، صيانة المباني ...) | عدد 05 لسنة 2018 ، ص 13 |

**المصدر:** من إعداد الباحث بالاعتماد على معلومات المراسيم الرئاسية المتعلقة بتحويل الاعتمادات بالجرائد الرسمية الوارد بيانها في الجدول.

الجدول أعلاه يمثل ملخص لكافة عمليات تحويل الاعتمادات لصالح موازنة مختلف الوزارات خلال السنة المالية 2017 وذلك بالاقتطاع من ميزانية التكاليف المشتركة، حيث يمكن للقارئ أن يلاحظ الكم الهائل من التحويلات الذي بلغ 49 عملية تحويل خلال سنة 2017 مع عدم القدرة على الفهم والتحليل نتيجة لغموضها والاكتفاء بذكر بنود الميزانية التي يتم التحويل لصالحها فقط، لذلك فإن استعمال هذه التقنية يجعل منها عرضة لعدة انتقادات تمس جانب شفافية الموازنة العامة.

**1. استعمال التكاليف المشتركة بمثابة قانون مالية تكميلي.**

طبقا لأحكام المادة 04 من القانون العضوي 84-17 المتعلق بقوانين المالية فإن تعديل أحكام قانون المالية السنوي لا يتم إلا بموجب قانون مالية تكميلي أو تعديلي، لذلك نجد أن التحويلات من ميزانية التكاليف المشتركة تصب في معظمها للتكفل بنفقات تسيير مصالح الوزارات أو إعانات لمؤسسات عمومية تحت وصاية الوزارات، أي تعتبر اعتمادات تكميلية نتيجة لعدم كفاية الاعتمادات المقررة لكل وزارة خلال المصادقة على قانون المالية للسنة، علما أن تحويل هذه الاعتمادات كله يتم بموجب مراسيم رئاسية تصدر عن السلطة التنفيذية بعيدا عن رقابة البرلمان .

**2. غموض تقسيمات ووجهة بعض النفقات.**

يلاحظ من خلال المعطيات الواردة بمراسيم تحويل الاعتمادات من ميزانية التكاليف المشتركة إلى ميزانية تسيير مصالح رئاسة الجمهورية، عدم نشر وتبيان وجهة النفقات والاكتفاء بنشر مبالغ الاعتمادات المحولة فقط.

**3. عدم وجود مدونة واضحة للتكاليف المشتركة.**

يتم تخصيص مبلغ تقديري ببند التكاليف الملحقة، حيث يظهر مفصول عن باقي اعتمادات التسيير ضمن الجدول ( ب ) من الجداول الملحقة بقانون المالية للسنة و المتضمن توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2017 حسب كل دائرة وزارية، إلا أن الملاحظ عند حاجة السلطات العمومية للتكفل بنفقات معينة يتم إحداث باب جديد ضمن موازنة الوزارة المستفيدة ويعطى ترقيم جديد وتسمية تتوافق وطبيعة النفقة التي يخصص لها الاعتماد، كمثال على ذلك تم خلال سنة 2014 إحداث باب ضمن موازنة تسيير وزارة التضامن الوطني وقضايا الأسرة رقمه 37-12، تحت عنوان " مخصص لفائدة الهلال الأحمر الجزائري بعنوان المساعدة الإنسانية لـ : بوركينافاصو ومالي، تم تحويل مبلغ 22.000.000 دج من بند التكاليف المشتركة لصالح هذا الباب، الأمر الذي يجعل من هذا البند وسيلة لتمويل كل النفقات دون استثناء ودون وجود أي مانع قانوني.[1]

**ثانيا: الوثائق المتعلقة بالموازنة.**

أشار العضو المكلف بدراسة مستوى الشفافية في الجزائر "البروفسور محمد الزين باركة" من جامعة تلمسان، أن الجزائر لا تنشر تقريبا أيا من المعلومات المتعلقة بالموازنة ونشاطاتها المالية وإتاحتها للجمهور، وكذا عدم إعداد موازنة المواطن، الأمر الذي لا يمكن من إتاحة الفرصة للجمهور للإطلاع والحصول على نظرة شاملة لخطط الحكومة المتعلقة بتحصيل الضرائب ووجهتها وسياسة الإنفاق المتعلقة بالسنة الموالية، إضافة إلى إشارته لعدة مؤشرات تبين محدودية عامل الشفافية في الموازنة العامة للدولة وذلك كما يلي:[2]

– عدم نشر تقارير بداية السنة الذي يعتمده مؤشر الموازنة المفتوحة، على اعتبار من أن نشر مثل هذه الوثيقة من شأنه أن يعزز درجة مصداقية الحكومة، لأنها تقدم معلومات عن طرق وكيفيات تطبيق الميزانية خلال السنة.

– عدم نشر تقارير نهاية السنة، الأمر الذي من شأنه أن يصعب تقييم أداء الميزانية عند انتهاء السنة المالية، مما لا يسمح بإجراء التحليلات والمقارنات بين الترخيصات الميزانياتيه وما تم تحصيله وإنفاقه فعليا.

– عدم عقد المجلس التشريعي لجلسات الاستماع العلنية حول تنفيذ الميزانية بمشاركة الجمهور، على اعتبار أن تعزيز مشاركة المواطن في نقاش الميزانية العامة يجعل من هذه الأخيرة أكثر انفتاحا.

– عدم إتاحة الفرصة للجمهور بإمكانية متابعة مدى تقدم أشغال مشرع عام معين بالإضافة إلى عدم تمكين الوصول إلى معلومات الحكومة بالرغم من وجود موقع الكتروني خاص بوزارة المالية.

[1] أنظر المرسوم الرئاسي 14-297 المؤرخ في 2014/10/20، يتضمن إحداث باب وتحويل اعتماد الى ميزانية تسيير وزارة التضامن الوطني والأسرة قضايا المرأة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 63 بتاريخ 2014/10/22، ص 04.

[2] Djamel B , **Transparence budgétaire .l'Algerie en bas de tableaux** , Le quotidien d'Oran n° 4300 du 02/02/2009.

ويبدو أن المعطيات التي نوه إليها "البروفسور محمد الزين باركة" خلال سنة 2009 لم تتغير إلى غاية سنة 2017، وهي سنة نشر تقرير آخر لمؤشر الموازنة المفتوحة المبينة نتائجه في الجدول الموالي.

**الجدول رقم 09: وثائق الميزانية المتاحة للإطلاع العام في الجزائر من سنة 2008 الى غاية 2017**

| الوثائق | 2008 | 2010 | 2012 | 2015 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|
| تقرير ما قبل الميزانية | X | x | x | x | X |
| مشروع الميزانية المقترح | X | x | xx | xx | X |
| الميزانية المصادق عليها | Xx | xx | xx | xx | Xx |
| ميزانية المواطن | Xxx | xxx | xxx | xxx | Xxx |
| تقرير أثناء سنة التنفيذ | X | xxx | x | xx | Xxx |
| التقرير النصف سنوي | X | x | x | xxx | X |
| تقرير نهاية السنة | X | x | x | xxx | X |
| تقرير التدقيق | X | x | x | xxx | X |

X تنشر متأخرة أو غير متاحة عبر الشبكة أو لأغراض داخلية فقط.

X X منشورة ومتاحة للإطلاع.

X X X غير موجودة .

**Source :** https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/algeria-open-budget-survey-2017-summary-french.pdf, consulté le 30/07/2018 .

**المبحث الرابع: محدودية الوسائل التقليدية في ترشيد النفقات العامة.**

تعاني الجزائر كغيرها من معظم الدول التي تسعى للنمو من عجز في موازنتها نتيجة زيادة نفقاتها، سعيا منها لتنفيذ مختلف برامج التنمية والإنعاش الاقتصادي، حيث أدى تنفيذ هذه البرامج بالوسائل الحالية إلى سوء في الإدارة وما رافقها من هدر للمال العام، مما ساهم في تآكل المدخرات المالية بصندوق ضبط الإيرادات، ليتفاقم الوضع ابتداء من سنة 2014 نتيجة انخفاض محسوس لأسعار النفط في الأسواق الدولية، حيث دفعت هذه العوامل بالسلطات العمومية الى اتخاذ مجموعة من التدابير اصطلح على تسميتها بترشيد النفقات العمومية.

**المطلب الأول: مفهوم ترشيد النفقات العامة.**

لقد كثر الحديث عن ترشيد الإنفاق الحكومي في السنوات الأخيرة، بسبب حالة الكساد الاقتصادي الذي عم دول العالم بسبب الانخفاض الحاد في الإيرادات العامة لتلك الدول، الأمر الذي أدى إلى حصول

عجز كبير في موازناتها العامة، لذلك أصبحت هناك حاجة ماسة لترشيد الإنفاق الحكومي وتخفيض النفقات ، من خلال اتخاذ إجراءات كفيلة بتحقيق ذلك .

**أولا: المفهوم الاقتصادي لترشيد الإنفاق العام ومتطلباته .**

يأخذ اصطلاح ترشيد الإنفاق العام معناه من اصطلاح الرشد بالمعنى الاقتصادي، والذي يعني التصرف بالأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة، ويتضمن ترشيد الإنفاق العام ضبط النفقات وإحكام الرقابة عليها والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة.[1]

ويعرف ترشيد الإنفاق العام على أنه العمل على زيادة فاعلية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبديد والإسراف إلى أدنى حد ممكن، لذا فإن ترشيد الإنفاق العام لا يقصد به ضغطه ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق والإسراف.[2]

**ثانيا: أهداف ترشيد الإنفاق العام:**

يهدف ترشيد الإنفاق إلى تحقيق ما يلي:[3]

– رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس مستوى المخرجات.

– تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة، وإدخال الأساليب التقنية، ودراسة الدوافع والاتجاهات.

- خفض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية، والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنية الأساسية.

– مراجعة هيكلية للمصروفات، عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.

– دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة وتحدياتها.

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

---

[1] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 399 .

[2] محمد عبد المنعم عفر، أحمد فريد مصطفى، الاقتصاد **المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق**، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1999، ص 72.

[2] شعبان فرج، **الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر ، دراسة حالة الجزائر 2000، 2010**، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، 2012/2011، ص 89.

- الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا.
- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة.
- تجنب مخاطر المديونية الحالية وأثارها خصوصا وان كثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها في الماضي.
- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي تجنيب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها.
- تحقيق الانسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الاجتماعية للمجتمعات العربية والإسلامية من جهة والسلوك الاقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى.

**ثالثا: متطلبات ترشيد الإنفاق العام.**

إن سلامة عملية الترشيد وتكامل عناصرها هي خطوة أولى لوجود إنفاق عام رشيد ، لكنها بمفردها غير كافية فهي بحاجة إلى توافر ضمانات ومتطلبات كي يمكن إنجاز هذه العملية على الوجه المطلوب ونشير فيما يلي إلى أهم هذه المتطلبات:[1]

**1 . ضرورة توافر بيئة سليمة للحكم:** إن الالتزام بمبادئ الحكم الراشد ضروري جدا لعملية ترشيد الإنفاق العام، فالإدارة الجيدة لموارد الدولة وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى الجميع، والرقابة والمساءلة الجادة عن موارد الدولة سواء في جانب الصرف أو التحصيل، وكذا السماح بمشاركة جميع أطياف المجتمع في رسم سياسات الدولة وتوجيه نفقاتها الذي سوف يساهم فعلا في ذلك، هذا فضلا على أن الحكم الراشد يحارب كل أشكال الفساد وهدر المال العام، ما يعمل في النهاية على ترشيد الإنفاق العام.

**2. إرادة سياسية قوية:** حيث أنه من المعلوم أن تخصيص الموارد لأوجه معينة للإنفاق، يثير العديد من الحساسيات بين الفئات ذات المصالح المتعارضة، خاصة إذا ما كان المجال مفتوحا أمام إمكانية المناقشة، أو إعادة النظر في قرارات التخصيص، وعليه فإن وجود حكومة قوية تواجه مثل هذه التحديات، يعد أمرا ضروريا لاستكمال عملية الترشيد، مما يعني أنه بالإضافة إلى القدرة على اتخاذ القرار، يجب توفير الإمكانات اللازمة للتأثير على تنفيذه، من أجل إعطاء سياسة الموازنة فعالية كاملة.

**3. كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها:** إن توفر الإرادة السياسية والمشاركة الفعالة، في غياب جهاز إداري كفء يتولى الإشراف على مختلف المرافق والهيئات العامة والقيام بالوظائف المحددة لها، ولا يحقق عملية

[1] نفس المرجع، ص 92 ص 93 .

الترشيد للإنفاق العام، حيث نجد خاصة في الدول النامية ضعفا كبيرا في تحصيل الإيرادات العامة، وفي حالات كثيرة لا تقوى الإدارة العمومية على مواجهة أصحاب المصالح، الذين يفلتون من الضرائب بسهولة.

**4. التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة:** ينبغي تطبيق كل ما يتم التوصل إليه عن طريق الخبرة على ترشيد الإنفاق العام، وكذلك إقامة سياسة اقتصادية حكيمة تكون رهينة وجود حكومة قوية لديها قدرة على السماع والاقتناع وتقدير الخبرات ومناقشتها بكل موضوعية، وكذلك رهينة شعب يؤمن بالنصح ويعمل به ويجبر الحاكم على الالتزام به.

**5. توفر نظام محاسبة ورقابة فعال:** بحيث تستطيع مختلف الجهات المعنية، من خلال التعرف على كل عمليات الإنفاق العام ومجالاته ويمكنها من تقييم كل عملية، ولعل أكبر دليل على قوة الدولة هو التزامها بنشر نتائج نشاطها، واطلاع الرأي العام على ما تزعم القيام به، إذ بقدر نجاح الدولة في ذلك بقدر ما يطمئن إليها أفرادها وهيئاتها، وهذا ما يؤدي بهم إلى المساهمة في إنجاح عملية الترشيد، وتضمن للسياسة المنتهجة فعالية حقيقية.

**6. الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص:** وذلك بعدم إقامة المزيد من المشروعات العامة المملوكة للدولة وفتح المجال للقطاع الخاص للاستثمار فيها، فالتوسع في المشاريع العامة من قبل الدولة ينتج عنه المزيد من عجز الموازنة ونمو المديونية، وقد أثبتت التجارب خاصة في ظل التوجه نحو اقتصاد السوق أنه بإمكان الاعتماد على القطاع الخاص في انجاز الكثير من المشروعات التي كانت حكرا على الدولة وربما بتكلفة أقل مما تنجزها الدولة، ذلك أن المستثمر الخاص يكون حريصا أكثر على الأموال من أجل تحقيق اكبر ربح، أما إذا قامت بتلك المشاريع الدولة فمن الممكن أن يحدث هناك اختلاس أو تبذير للمال العام، مما يزيد في تكلفة إنجاز المشروع وبعدنا عن ترشيد الإنفاق، لهذا أصبح من الضروري أن يكون تدخل الدولة وفق ضوابط ومعايير تحد من تدخلها في إنفاق الموارد الاقتصادية على نشاطات اقتصادية يستطيع القطاع الخاص أن يؤديها بشكل أفضل، وهو ما يتطلب من الدولة إعادة صياغة دورها في النشاط الاقتصادي بما يرشد إنفاقها، عن طريق دعم وزيادة برامج ومشاريع مشاركة القطاع الخاص في عمليات تقديم الخدمات وزيادة مساهمته في عمليات التنمية ،والتي تستفيد بشكل رئيسي في دعم سياسات الخوصصة.

**المطلب الثاني: الوسائل المتبعة لترشيد الإنفاق العام.**

تتبع معظم دول العالم إجراءات ووسائل لترشيد الإنفاق الحكومي وذلك قصد مواجهة حالة انخفاض الإيرادات والازدياد في النفقات العامة، حيث يمكن تصنيف هذه الإجراءات حسب البعد الزمني المحدد لها، فمنها ما يعتبر قصير الأجل يمس مباشرة التأثير على زيادة الإيرادات أو محاولة تقليل النفقات إلى

أدنى مستوى، ومنها ما تعتبر إجراءات طويلة الأجل تعتمد على تطوير إجراءات وتدابير تمس منظومة الميزانية العامة.

**أولا: الإجراءات والوسائل قصيرة الأجل.**

تعتمد هذه الإجراءات وتنفذ بشكل فوري عند حصول انخفاض طارئ في الإيرادات العامة خلال السنة المالية وعند توقع حدوث عجز كبير في الموازنة العامة، حيث تأخذ هذه الإجراءات أشكالا مختلفة منها:[1]

- إيقاف تعبئة الوظائف الشاغرة.
- تخفيض بنود المكافآت والمصاريف السفرية والمزايا الأخرى للموظفين.
- إيقاف شراء السيارات والمعدات والأثاث.
- تخفيض بنود النفقات التشغيلية (المصروفات العامة) التي تحتمل التخفيض، مثل بنود الحفلات والضيافات، والمواد والمستلزمات، الهاتف والتلكس، الكهرباء والماء بنسب معينة.
- تخفيض نفقات التشغيل والصيانة للأجهزة الحكومية.
- إيقاف المشاريع الجديدة وعدم طرحها في منافسات.
- تأجيل صرف مستحقات المقاولين للمشاريع تحت التنفيذ، وكذلك مستحقات موردي اللوازم والأجهزة لمدة من الزمن.
- التحكم في الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة للوزارات والمصالح الحكومية، وتوزيعها على أساس شهري، أو على أساس ربع سنوي، ويؤكد على وجوب تقيد الوزارات بعدم تجاوز الاعتمادات المسموح بصرفها خلال المدة المحددة.
- فرض تخفيض شامل بنسبة معينة على جميع أبواب وبنود الموازنة العامة، وعلى جميع الوزارات والمصالح الحكومية.
- حصر صلاحية الموافقة على إجراء التحويلات بين بنود الميزانية العامة بوزير المالية.
- تشكيل لجان في الوزارات والمصالح الحكومية لدراسة بنود الإنفاق فيها وتحديد البنود التي يمكن تخفيضها، واقتراح ما يلزم لترشيد الإنفاق من سياسات وإجراءات في تلك الأجهزة.

**ثانيا: الإجراءات والوسائل طويلة الأجل:**

يتم تنفيذ هذه الإجراءات خلال عدة سنوات، حيث تأخذ الإجراءات والوسائل أشكالا متنوعة وتشمل عدة جوانب، يمكن حصرها كما يلي:

[1] محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 400.

**1. الجانب الإداري:** ويتضمن الإصلاحات الإدارية اللازمة لتطوير الجهاز الإداري ورفع مستوى كفاءته، إذ أن الجهاز الإداري الكفء يساعد في ترشيد الإنفاق، ويشمل الجانب الإداري ما يلي:[1]

- تطوير وتنمية العاملين في الأجهزة الحكومية.
- تطوير الهياكل التنظيمية للأجهزة الحكومية.
- تطوير إجراءات ، نماذج وأجهزة العمل.
- وضع أدلة إدارية (تنظيمية وإجرائية ) للأجهزة الحكومية.

**2.الجانب التنظيمي والقانوني للموازنة العامة:** [2]

- تحديد الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها بصورة دقيقة وبصفة مستمرة مع ترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها النسبية مع الأخذ في الاعتبار المتغيرات الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية التي تمثل المرحلة التي يمر بها المجتمع.

- حصر وتحديد البرامج البديلة التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف، بما يتضمنه ذلك من تحديد البرامج التي يجب أن تضطلع بها الدولة وتلك التي يضطلع بها القطاع الخاص، مع التمييز في نطاق برامج الإنفاق العام بين برامج الإشباع المباشر وبرامج الإشباع غير المباشر.

- استخدام أساليب التحليل الممكنة لاختيار أفضل البرامج قدرة على تحقيق أهداف المجتمع .

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

- إعادة تقييم برامج الإنفاق على فترات وفقا لما يطرأ من تغيرات على أولويات الأهداف، وعلى دور كل من الدولة والقطاع الخاص في الاضطلاع بها.

- وضع إطار تنفيذي ملزم ودقيق يضمن كفاءة تنفيذ البرامج المختارة، مع تحديد مدى زمني للتنفيذ يمكن من الوقوف على مدى التقدم في إنجاز الأعمال، على أن يتم ذلك في إطار اللامركزية باعتبار أن أهداف ومعايير الإنجاز محددة.

- ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق تخطيطه، على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز مع تطوير مفهوم الرقابة المستندية إلى الرقابة التقييمية .

---

[1] نفس المرجع، ص 403 .

[2] محمد عمر أبو دوح، **ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 105.

– تطوير تقسيمات موازنة الدولة بما يجعل هذه التقسيمات قادرة على الوفاء بمتطلبات الوظيفة التخطيطية على المستويين الكلي (تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص) والجزئي (تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة)، وقادرة على الوفاء بمتطلبات الرقابة على الأداء (الرقابة التقييمية) والرقابة المستندية، بما يضم فاعلية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد، ومن ثم تعظيم دور الحكومة في تحقيق أهداف المجتمع .

**المطلب الثالث:التدابير المتبعة لترشيد النفقات العامة في الجزائر.**

قامت الجزائر ببعض الإجراءات الرامية إلى ترشيد النفقات العمومية ابتداء من السنة 2014، وذلك بعد تناقص إيرادات الموازنة العامة للدولة نتيجة التقهقر الملحوظ لأسعار المحروقات في السوق الدولية، سميت هذه الإجراءات بتدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد، حيث شملت مختلف جوانب الإنفاق لشقي الميزانية العامة (التسيير والتجهيز).

**أولا: في مجال نفقات التسيير.**

لغرض التحكم في نفقات التسيير وكبح تزايدها، قامت السلطات العمومية ببعض التدابير الآنية الغرض منها تقليص النفقات إلى أقصى حد ممكن وذلك وفق ما يلي:

– تعليق كل توظيف جديد ماعدا في حدود المناصب المالية المتوفرة من خلال اللجوء وبعد موافقة الوزير الأول إلى تنظيم المسابقات والاختبارات المتعلقة بذلك.

– الحد من التنقلات الرسمية إلى الخارج بما يجعلها تقتصر على ضرورة التمثيل القصوى.

– تقليص التكفل بالوفود الأجنبية التي تزور البلاد في إطار المبادلات الثنائية أو بمناسبة التظاهرات المختلفة.

– ضرورة إخضاع تنظيم اللقاءات والندوات وغيرها من التظاهرات إلى القواعد الصارمة لمدى جدواها.

– الحد من إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، بما يجعلها تقتصر فقط على المنشآت الاجتماعية التربوية، مع ترشيد تنظيمها وتسييرها .

– ضرورة إجراء تقييم لمدى جدوى وديمومة الهيئات والمؤسسات تحت الوصاية.

– تأجيل عمليات اقتناء السيارات الإدارية إلى غاية السنة المالية 2016، بما فيها المسجلة بعنوان سنة 2015.[1]

– تقييد عمليات ترقية الموظفين العموميين.[2]

– تأجيل تنفيذ العقود الجديدة تلقائيا إلى ما بعد سنة 2016، باستثناء المشاريع ذات الأولوية الكبيرة. [3]

[1] التعليمة رقم 348 المؤرخة في 2014/12/25، عن السيد الوزير الأول، المتعلقة بتدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

[2] التعليمة رقم 1356 المؤرخة في 2015/08/01، عن السيد الوزير الأول، المتعلقة بالتوضيحات التكميلية من أجل تجسيد تدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

[3] التعليمة رقم 542 المؤرخة في 2016/03/24، عن السيد وزير المالية، المتعلقة بتسقيف النفقات بعنوان سنة 2016.

– تقليص نفقات التسيير بنسبة 04 %، وكذا تقليص الخدمات الهاتفية ومقتنيات اللوازم بنسبة 20 %، ومنع الهدايا التي تقدم في نهاية السنة.

– تدقيق ومراقبة حازمة لأعمال التسيير في مجال النفقات العمومية من أجل أخلقة التسيير العمومي.

– تحميل الهيئات المكلفة بالرقابة على الإنفاق العمومي مسؤولية كل تواطؤ أو تقصير، تحت طائلة تسليط عقوبات إدارية ضد كل مسؤول يثبت تقصيره.[1]

– الشروع في الالتزامات الموجهة لشراء الأدوات، اللوازم والأثاث، وكذلك مختلف التظاهرات بنسبة 50 % من التخصيص الميزانياتي الموجه لها، على أن يتم تحرير الباقي في أوانه حسب الحالة[2].

**ثانيا: في مجال نفقات التجهيز.**

بالنظر لضخامة المخصصات المالية في مجال نفقات التجهيز، قامت السلطات العمومية في الجزائر على إثر انهيار أسعار المحروقات بإجراءات، منها ما تعتبر قصيرة الأجل تهدف إلى تقليص النفقات إلى أقصى حد ممكن، ومنها ما تعتبر طويلة الأجل تهدف إلى التحكم في النفقات العمومية مستقبلا وفق القدرات المالية للبلاد.

**1. الإجراءات قصيرة الأجل.** [3]

– وجوب منح الأولوية للمشاريع التي انطلقت في الآجال المحددة وضمن التكاليف المقررة .

– جدولة تسلسل مشاريع البرامج الجارية التي لم يتم الانطلاق فيها، قصد القيام بعمليات إعادة الهيكلة الضرورية وفق الأولوية وحسب الحاجيات المحددة الحقيقية واللازمة، كنضج المشاريع وتوفر الشروط المسبقة للانطلاق الفعلي فيها، مع تأجيل المشاريع غير الضرورية.

– وجوب أن لا يتم تبليغ رخص البرامج إلا للمشاريع ذات الطابع الاجتماعي وفي حالة ما إذا توفرت لهذه المشاريع شروط الانطلاق فيها.

– وفرة الوعاء وتحريره من كل العوائق وإتمام الدراسات والموافقة عليها، فضلا عن نتائج المناقصات .. الخ.

– استخراج من مجال الميزانية المشاريع ذات الطابع التجاري التي لم يتم الانطلاق فيها أو المزمع تسجيلها، وتوجيهها نحو تمويلها جزئيا أو كليا من السوق المالية وفق حصة تبعية الخدمة العمومية المنوطة بالدولة.

– وجوب لجوء أصحاب المشاريع تلقائيا وإجباريا في إطار الصفقات العمومية إلى المواد المصنعة وطنيا.

---

[1] التعليمة رقم 229 المؤرخة في 2015/09/19 ، عن السيد الوزير الأول، المتعلقة بترشيد النفقات العمومية.

[2] التعليمة رقم 1532 المؤرخة في 2015/10/21، عن السيد وزير المالية، المتعلقة بالإجراءات المقتصدة في نفقات تسيير المصالح بعنوان السنة المالية 2016 .

[3] التعليمة رقم 348 المؤرخة في 2014/12/25، مرجع سبق ذكره.

– وجوب إشراك المؤسسات الوطنية العمومية والخاصة في انجاز المشاريع إلى جانب المؤسسات الخارجية عندما يتبين أن اللجوء إلى هذه الأخيرة ضروري..

**2. الإجراءات طويلة الأجل .**

تتمثل الإجراءات طويلة الأجل في التدابير القانونية والتنظيمية المتخذة التي تؤدي إلى التحكم في النفقات العمومية عن طريق تحسين وتطوير إجراءات وطرق تقدير وتنفيذ ومراقبة نفقات التجهيز للدولة، حيث تم اللجوء إلى سن العديد من الأحكام والتنظيمات الرامية إلى ذلك، من بينها ما يلي:

– غلق كل الحسابات الخاصة للخزينة التي كانت مخصصة لرصد الأموال العمومية والموجهة لتمويل مختلف برامج التجهيز العمومي وصب أرصدتها في حساب نتائج الخزينة وفق ما هو مبين في الجدول الموالي.

**الجدول رقم 10: حسابات التخصيص الخاص المخصصة لنفقات التجهيز للدولة المعنية بالغلق بموجب قانون المالية** 2017

| رقم الحساب | عنوانه | فترة البرنامج |
|---|---|---|
| 115-302 | حساب تسيير عمليات البرنامج الخاص للاعمار | |
| 120-302 | حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش | 2009-2005 |
| 134-302 | حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج دعم النمو الاقتصادي | 2014-2010 |
| 143-302 | حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج توطيد النمو الاقتصادي | 2019-2015 |

**المصدر:** من إعداد الطالب بالاعتماد على أحكام المادة 119 من قانون المالية 2017، الجريدة الرسمية رقم 77 لسنة 2016.

– فتح حساب تخصيص خاص واحد تحت رقم 145-302، تمت عنونته بـ : حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز، يخصص لتمويل كافة الاستثمارات العمومية (نفقات التجهيز العمومي ).[1]

– منع الآمرين بالصرف لموازنة التجهيز بالقيام بالالتزامات على رخص البرامج المتعددة السنوات والمبلغة لهم إلا في حدود اعتمادات الدفع السنوية في إطار قوانين المالية، أي لا يمكن القيام بأي التزام على النفقات إلا بتوفر التغطية المالية الفعلية وذلك لغرض تفادي أية ديون تترتب على عاتق الدولة خارج التغطية المالية

[1] أنظر المادة 120 من القانون 16-14 المؤرخ في 2017/12/28، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 77 لسنة 2016 .

الحقيقية التي بلغت تراكم ضخم ابتداء من سنة 2014 تجاوزت 1000 مليار دج وبقيت عالقة لمدة سنتيين (02).[1]

وقد انجر على هذه الأحكام استعمال السلطات العمومية لمصالح وزارة المالية (المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين) لضمان متابعة تجسيد هذه التدابير، من خلال حملهم على رفض أي التزام بأية نفقة قد يرونها غير قانونية، حيث تم استغلال التعريفات النظرية لعملية الالتزام (الالتزام القانوني والالتزام المحاسبي) ومحاولة تجسيدهما على مختلف نفقات التجهيز والاستثمار العمومي التي تنفذ عن طريق التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية، حيث أصبح مسموحا للآمرين بالصرف بالقيام بالالتزام القانوني في إطار رخصة البرنامج المتعددة السنوات، يمكن من خلال هذا الالتزام تمكين المصالح المتعاقدة اتخاذ الإجراءات الإدارية في إبرام الصفقات مع المتعاملين دون البدء في الأشغال، أما عمليات دفع المستحقات المالية فتجسد عن طريق الالتزام المحاسبي الذي يجب أن يكون في حدود اعتمادات الدفع السنوية، لذلك أصبح ليس من الضروري تساوي مبلغ الالتزام القانوني مع مبالغ الالتزامات المحاسبية، على اعتبار أن الالتزام القانوني يتم في شكل صفقة أو عقد لكامل المشروع ويمكن أن يمتد إلى أكثر من سنة مالية، أما الالتزام المحاسبي فيمثل مجموع عمليات الدفع السنوية حسب تقدم وضعية الأشغال والتي لا تتجاوز في كل الأحوال مبلغ الالتزام القانوني.[2]

وما يجدر التنويه له أن هذه التدابير يمكن ان تكون حلا مؤقتا لتراكم الديون العمومية، على اعتبار أنها تسمح بتمديد عمليات الدفع عبر مدة يمكن أن تتجاوز المدة التعاقدية للمتعاملين، لأن الالتزام القانوني يعتبر المنشأ الأساسي لديون الخزينة العمومية التي يجب أن تسدد مهما طال الزمن، وبالتالي فهي تعالج مسألة عجز الخزينة من الناحية المحاسبية فقط خلال أجل قصير، من جهة أخرى فهذه الإجراءات كونها تركز على كيفية الحد من نفقات الدولة وفق القدرات المالية فقط من شأنها تقييد الآمرين بالصرف ومختلف مسيري الأموال العمومية في ممارسة مهامهم، وجعلهم يعملون على مسايرة النصوص القانونية فقط، بغض النظر عن جودة الخدمة المقدمة والغاية منها وهو ما يتعارض مع مفهوم الترشيد الحقيقي للنفقات العمومية.

**ثالثا: أثر التدابير المتخذة قصد ترشيد النفقات العامة.**

مع بداية الألفية الثالثة وبسبب البحبوحة المالية الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط في السوق الدولية، انتهجت الجزائر سياسة توسعية في الانفاق العام بهدف دفع عجلة التنمية، حيث يبين الجدول الموالي تطور

[1] التعليمة رقم 442 المؤرخة 2017/11/27، عن الوزير الأول، المتعلقة بالالتزام بنفقات الدولة.

[2] التعليمة رقم 02 المؤرخة في 2017/02/06، عن وزارة المالية ، المتعلقة بتطبيق أحكام المادة 07 من المرسوم التنفيذي 17-11 المؤرخ في 2017/01/15 المحدد لكيفيات سير حساب التخصيص الخاص 302-145 الذي عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز.

نفقات الموازنة العامة (التسيير والتجهيز) من بداية الالفية الثالثة الى غاية سنة 2019، كنسبة من الناتج الداخلي الخام.

**الجدول رقم 11: تطور نفقات الموازنة العامة خلال الفترة 2000-2019.**

| السنة | نفقات التسيير ( مليار دج) | نفقات التجهيز ( مليار دج) | إيرادات الموازنة/الناتج الداخلي الخام | نفقات الموازنة/الناتج الداخلي الخام | نسبة تغطية نفقات التسيير من الايرادات العادية |
|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 856.2 | 321.9 | 27.3 | 28.6 | 47.3 |
| 2001 | 963.6 | 357.4 | 32.9 | 31.3 | 57.0 |
| 2002 | 1097.7 | 452.9 | 34.9 | 34.3 | 60.2 |
| 2003 | 1122.8 | 567.4 | 29.0 | 32.2 | 61.4 |
| 2004 | 1251.1 | 640.7 | 26.1 | 30.8 | 59.5 |
| 2005 | 1245.1 | 806.9 | 22.7 | 27.1 | 65.5 |
| 2006 | 1437.9 | 1015.1 | 21.7 | 28.9 | 64.4 |
| 2007 | 1673.9 | 1434.6 | 20.8 | 33.2 | 58.3 |
| 2008 | 2217.8 | 1973.3 | 26.3 | 37.9 | 53.5 |
| 2009 | 2300.0 | 1946.3 | 32.9 | 42.6 | 58.6 |
| 2010 | 2659.1 | 1807.9 | 25.6 | 37.3 | 59.2 |
| 2011 | 3879.2 | 1974.4 | 23.9 | 40.1 | 50.5 |
| 2012 | 4782.6 | 2275.5 | 23.5 | 43.5 | 47.8 |
| 2013 | 4131.5 | 1892.6 | 23.4 | 36.2 | 55.2 |
| 2014 | 4494.3 | 2501.4 | 22.8 | 40.6 | 52.3 |
| 2015 | 4617.0 | 3039.3 | 27.2 | 45.8 | 61.3 |
| 2016 | 4585.6 | 2711.9 | 28.6 | 41.7 | 72.6 |
| 2017 | 4677.2 | 2605.4 | 32.0 | 38.6 | 83.8 |
| 2018 | 4813.7 | 2918.4 | 31.2 | 37.8 | 83.9 |
| 2019 | 4879.1 | 2846.4 | 32.2 | 37.8 | 83.4 |

**Source**: **Principaux indicateurs de l'économie Algérienne**, Ministèr des Finances, disponible sur: www.dgpp-mf.gov.dz/index.ph/retrospective, consulté le 18/10/2021.

يتبين من خلال الجدول رقم 11 أعلاه زيادة تصاعدية في نفقات التسيير، حيث أصبحت بشكل متسارع بداية من سنة 2008، على اعتبار أن هذه السنة عرفت إعادة صياغة للانظمة التعويضية لكافة قطاعات الوظيفة العمومية نجم عنها زيادات معتبرة في الأجور، بالإضافة التوسع في التوظيف في قطاع الوظيفة العمومية بخلق عدد كبير من المناصب المالية الجديدة على عاتق موازنة الدولة، لتبلغ هذه النفقات ذروتها خلال سنة 2012 بعد الانتهاء من إعادة تقييم أجور موظفي الدولة بقيمة 4782.6 مليار دينار.

كما يلاحظ من خلال الجدول أعلاه، أن نفقات التسيير أصبحت تتجاوز 4000 مليار ابتداء من سنة 2012 لتحافظ على هذا المستوى حتى سنة 2019، أي حتى بعد اتخاذ الإجراءات التقشفية خلال سنة 2014، وهذا بالنظر الى أنه معظم نفقات التسيير للموازنة تدفع في شكل كتلة أجور، وهي نفقات إجبارية لا يمكن ضغطها، مما يبين أن الإجراءات المتخذة لم تجدي نفعا في خفظ نفقات التسيير.

كما يلاحظ أن مبالغ نفقات التجهيز هي كذلك في تصاعد مستمر بسبب التوسع في الإنفاق العام الموجه للإستثمار وخلق الثروة، من خلال إطلاق برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي للفترة 2001-2014 وكذا البرنامج التكميلي لدعم النمو، فبالرغم من ضخامة هذه المبالغ إلا اننا نجد أنها تمثل تقريبا نصف مبالغ نفقات التسيير في كل السنوات، وهذا يبين المبالغة الكبيرة في نفقات التسيير، ضف الى ذلك أن نفقات التجهيز بلغت ذروتها خلال سنة 2015 بقيمة 3039.3 مليار دينار، بالرغم من ان هذه السنة متضمنة في فترة تجميد المشاريع التنموية المقررة ابتداء من سنة 2014، وقد حافضت على استقرار في حدود 2600 مليار دينار أو يزيد خلال سنوات 2016،2017،2018،2019، علما أن هذه المبالغ لم تصل إليها نفقات التجهيز حتى خلال سنوات البحبوحة المالية، ما يفسر أن معظمها يدخل ضمن عمليات إعادة تقييم المشاريع القديمة ولا تعبر عن وجود مشاريع جديدة.

كما يلاحظ أن نفقات الموازنة دائما أكبر من إيراداتها نسبة الى الناتج الداخلي الخام، وقد بلغت نسب مرتفعة ابتداء من سنة 2008 في حدود نسبة 40% كمتوسط الى غاية سنة 2019، علما أن ثلثي هذه النسبة هي نفقات تسيير تمثل معظمها أجور لموظفي القطاع العام وهذا ما يبين عدم فعالية النفقات العمومية في تحريك عجلة الإقتصاد وزيادة خلق الثروة.

كما يتضح من خلال الجدول أعلاه، أن نفقات التسيير لم تغطى بالإيرادات العادية الى غاية سنة 2019، حيث يتضح أنها بلغت نسبا فاقت 50% بعد سنة 2014 لتبلغ 83% كمتوسط خلال سنوات 2017،2018،2019، وهذا بسبب تواصل تطبيق الإجراءات التقشفية وتوسيع الوعاء الضريبي خلال السنوات الأخيرة، إلا أننا لازلنا نحيد عن القاعدة الذهبية في المالية العمومية التي كان معمولا بها خلال

سنوات السبعينات وهي تغطية نفقات التسيير من الجباية العادية وترك الجباية البترولية لتغطية مشاريع التجهيز والاستثمار لتفادي تأثير تقلبات أسعار النفط على السير العادي لمصالح الدولة.

## خلاصة الفصل :

من خلال ما تم معالجته في هذا الفصل يمكن استخلاص النقاط الآتية:

– ترشيد الإنفاق العام تتحكم فيه عدة عوامل منها القصيرة والطويلة الأجل، فالقصيرة الأجل تتمثل في اتخاذ إجراءات معينة لمعالجة وضعية مؤقتة تصادف وضعية اقتصادية أو اجتماعية تهدف في النهاية إلى محاولة تقليص النفقات العامة إلى أدنى حد والاقتصار على النفقات الضرورية فقط، أما الطويلة الأجل فتهدف إلى تحقيق الرشادة في الإنفاق بشكل مستمر بما يضمن المحفظة على المال العام وتحقيق أكبر إشباع لطلبات المجتمع، حيث يعتبر سلامة النظام الموازني من أهم العوامل التي تؤدي إلى تحقيق هذا الغرض، على اعتبار أنه يمثل نظام المعلومات الذي يتابع النفقات العمومية عبر كل مراحل الموازنة العامة من الإعداد إلى التنفيذ إلى المتابعة والمراقبة .

– من خلال التجارب العملية التي مورست على نظام تسيير الموازنة العامة ابتداء من النظام التقليدي أو نظام الرقابة المالية قبل الصرف والعيوب التي ظهرت على هذا النظام، استطاع الأكاديميون والمختصون في مجال المالية العامة من بلورة عدة أفكار تصب في معظمها الى تسيير المال العام على أكمل وجه، انتهت بصياغة في شكل أسس ومكنزمات يعتمد عليها في القيام بإصلاحات عملية على نظام الموازنة العامة، حيث نجد من أشهر هذه النظم، نظام موازنة التخطيط والبرمجة، نظام البرامج والأداء، نظام موازنة الأساس الصفري.

– تقوم معظم دول العالم المتقدم بالتوجه نحو الإصلاح الموازني، محاولة منها لتطبيق مبادئ الحكم الراشد في مجال المحاسبة والمالية العمومية، من خلال تبنيها للعديد من القواعد والمعايير الصادرة عن هيئات دولية مختصة تهدف الى إضفاء الشفافية في هذا المجال، أهمها توصيات منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية حول شفافية الموازنة من الممارسات النموذجية الصادرة عنها، مبادرة مشروع شركة الموازنة المفتوحة ،برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام، معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام.

– تسعى الجزائر على غرار باقي دول العالم إلى محاولة تحديث نظامها الموازني بالنظر لعدة أسباب، منها ما هو تقني ناجم عن ثغرات وصعوبات تنفيذ ومتابعة النفقات العمومية بسبب إتباع أسلوب نظام موازنة الرقابة المالية. ومنها ماهو ناجم عن محاولة الاندماج ومواكبة التجارب الدولية في إصلاح منظومة المالية العمومية.

# الفصل الرابع:
# النظام الموازني الجديد في ظل مشروع الإصلاح

**تمهيد :**

سنحاول من خلال هذا الفصل التطرق بشيء من التفصيل لمختلف الجوانب المتعلقة بالاعتمادات المالية من خلال الإطلاع على ورد من أحكام ضمن القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2018/09/02، المتعلق بقوانين المالية الذي صدر ليكون بديلا عن القانون 84-17، حيث يعد الركيزة والقاعدة الأساسية في تحديد معالم إصلاح نظام الموازنة، على اعتبار أن أحكامه تمثل المبادئ والأسس التي تطبق على قوانين المالية بصفة عامة والموازنة العامة للدولة بصفة خاصة، وبالتالي تجسيد الفلسفة الجديدة في مجال المالية العمومية التي تهدف إلى الانتقال من التسيير المالي المرتكز على منطق الموارد إلى التسيير المرتكز على منطق الأهداف والنتائج، ففي نظرنا لا يمكن الحديث عن ترشيد النفقات العمومية دون التطرق إلى مرحلة نشوئها كاعتمادات مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان بغرفتيه.

لذلك وقصد الإلمام بالمحاور الأساسية للموضوع لا سيما ونحن بصدد دراسة علاقة الإصلاح الموازني وتأثيره على ترشيد النفقات العامة، سنحاول من خلال هذا الفصل إجراء قراءة ضمن القانون العضوي 18-15 سالف الذكر، فيما يخص الجوانب التشريعية والتنظيمية الخاصة بالموازنة العامة، قصد توضيح الإجراءات والتدابير الجديدة للتدبير المالي للدولة والمزايا التي يمكن أن تنعكس على تسيير الأموال العمومية والتحكم فيها والمحافظة عليها.

ولغرض الإلمام بجوانب هذا الموضوع ارتأينا تقسيم الفصل إلى المحاور الآتية :

- تقديم مشروع عصرنة منظومة الموازنة.
- القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF الجديد.
- الإطار العام للاعتمادات المالية ضمن القانون العضوي 18-15.
- آليات تعديل الاعتمادات المالية.

## المبحث الأول: المحاور الأساسية الخاصة بمشروع عصرنة منظومة الموازنة العامة .

على غرار معظم دول العالم و بهدف إضفاء أكبر قدر ممكن من الشفافية ضمن الموازنة العامة للدولة لإعطائها طابع الكفاءة والفعالية في التسيير الأمثل للأموال العمومية، قصد تحقيق الأهداف الاستراتيجية للدولة على مختلف الأصعدة، قامت الجزائر ابتداء من سنة 2001 بوضع مشروع لإصلاح منظومة الموازنة العامة، تهدف من خلاله لتحقيق الانتقال من منطق الموارد إلى منطق النتائج والأهداف في تسيير المال العام.

### المطلب الأول: مشروع عصرنة منظومة الموازنة العامة، التعريف والأهداف .

إن مشروع إصلاح نظام الموازنة للجزائر كان نتيجة اتفاق بين الطرف الجزائري والبنك العالمي بموجب اتفاق القرض رقم 7047 أ ل الموقع في 2001/04/18 بواشنطن،[1] قصد البحث في الطرق والوسائل التي يجب وضعها حيز التطبيق لتحسين تسيير النفقات العامة وضمان محاربة جميع العناصر التي تعرقل تقديم خدمات ذات نوعية وجودة للمواطن.

**أولا: الأطراف الأساسية المعنية بتنفيذ المشروع.**

بموجب الاتفاق الموقع بين الطرف الجزائري ممثلا في وزارة المالية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، تم تحديد الأطراف الفاعلة في تنفيذ المشروع، مع إسناد مهام لكل طرف وذلك كما يلي:

**1. لجنة قيادة :**

لجنة القيادة هي الهيئة التي تمثل وزارة المالية والتي أوكلت لها مهمة التوجيه العام في تنفيذ المشروع،[2] بحيث يرأس هذه اللجنة الأمين العام لوزارة المالية وتتكون من الأعضاء الآتية :[3]

- المدير العام للميزانية.
- المدير العام للمحاسبة.
- المدير العام للتقديرات والسياسات.
- المدير العام للعلاقات الاقتصادية والمالية الخارجية.
- عضو من ديوان وزارة المالية.
- مسؤول عن مديرية الإعلام الآلي.

[1] أنظر المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 01-140 المؤرخ في 2001/06/06، المتضمن الموافقة على اتفاق القرض رقم 7047 أل الموقع في 2001/04/18 بواشنطن، بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 31 لسنة 2001، ص07.

[2] نفس المرجع، المادة 02 من الملحق الأول، ص08.

[3] Kissi Fadia, **Projet de Modernisation du Système Budgétaire**, revu AL-IJTIHAD, Revu des études juridiques et économiques, Centre Universitaire de Tamanghasset, Algérie , N°02/juin 2012, p579.

وتتلخص مهام اللجنة في إطار تنفيذ عصرنة المنظومة الخاصة بالموازنة وفق اتفاق القرض المبرم بين الحكومة الجزائرية و البنك العالمي للإنشاء والتعمير وفق النقاط الآتية:[1]

– تصميم وإعداد مخططات العمل المنصوص عنها وفق الاتفاق المبرم والعمل على تنفيذها ومتابعتها ومراقبتها وتنسيق تنفيذها.

– التكفل بالتنسيق مع البنك الجزائري للتنمية وخلية تنسيق المشروع ومتابعته بتبادل المعلومات مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير، ولا سيما في مجال إبرام الصفقات وتبليغ كل نزاع محتمل إلى علم السلطات المختصة.

– إعداد برامج التفتيش والمراقبة وإعداد تقرير سنوي حول تنفيذها إلى حين إعداد التقرير النهائي حول التنفيذ المادي والمالي للمشروع.

– التحضير السريع لملفات طلبات السحب من القرض.

– المتابعة المنتظمة للعمليات الإدارية والوثائقية والتعاقدية والمالية والتقنية والموازنية وسحب القرض ودفع المصاريف.

– إعداد تقرير نهائي حول التنفيذ المادي والمالي للمشروع.

– إسداء الأمر لخلية التنسيق والمتابعة بإعداد حصيلة مادية ومالية كل ( 03 ) ثلاثة أشهر.

– اتخاذ الترتيبات الضرورية لانجاز عمليات تسديد القرض التي تتم طبقا للقوانين المعمول بها على أساس الاستعمالات التي تمت بالمبالغ المنصوص عليها في اتفاق القرض.

**2. خلية تنسيق ومتابعة مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالموازنة.**

لغرض إنجاز مشروع عصرنة نظام الموازنة إلى غاية الانتهاء منه، تم إنشاء خلية لتنسيق المشروع ومتابعته لدى وزارة المالية ، مكلفة بمهام التنفيذ تتلخص فيما يلي:

– اتخاذ جميع الترتيبات الضرورية لضمان تنفيذ أعمال وعمليات التصميم والتنسيق والمتابعة والتنفيذ والانجاز والرقابة المحددة وفق اتفاق القرض.

– تنفيذ العمليات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية حسب الشروط والآجال المنصوص عليها.

– تقييم وتقدير الاحتياجات النابعة من مخططات العمل في المشروع والمتصلة به.

– إنجاز العمليات الضرورية لتطبيق المشروع وتنفيذها.

[1] أنظر المادة الأولى من الملحق الثاني، الباب الأول من المرسوم الرئاسي 01-140، مرجع سبق ذكره.

– السهر على إعداد التقارير الفصلية والسنوية حول الأنشطة والوسائل والعمليات والنتائج المتعلقة بها وإرسالها للجنة قيادة المشروع والبنك الجزائري للتنمية في إطار المشروع .

– تحضير تقارير فصلية عن تسيير المشروع كما هو منصوص عنه في اتفاق القرض وتشمل إبرام الصفقات والتقدم المادي في تنفيذ المشروع والتسيير المالي بما في ذلك مصادر الأموال واستعمالها.

– حفظ الأرشيف المتعلق بملفات المناقصة ونسخ جميع الأوراق الثبوتية.

– متابعة إنجاز المشروع والمساهمة في كل عمليات المراقبة المتصلة به.

**3. البنك الجزائري للتنمية .**

البنك الجزائري للتنمية مؤسسة عمومية منشأة سنة 1965 تحت مسمى الصندوق الجزائري للتنمية، الغرض الأساسي منه المساهمة في تمويل الاستثمارات المنتجة للمداخيل وتنفيذ مخططات برامج الاستثمارات التي تحقق أهداف التنمية الاقتصادية، حيث يعتبر المؤسسة المكلفة بضمان القروض الممنوحة من طرف المؤسسات والهيئات المالية الوطنية والأجنبية والدولية[1] لذلك أوكلت مهام التسيير المالي والمحاسبي للمشروع إلى البنك الجزائري للتنمية لا سيما ما يلي:[2]

– إبرام اتفاقية تسيير وإعادة الإقراض مع الخزينة العمومية.

– معالجة الملفات المتعلقة باستعمال القرض بالاتصال مع وزارة المالية.

– تعيين أخصائي في التسيير المالي يتولى صرف المدفوعات المتعلقة بالعقود الممولة في إطار المشروع ويعمل بالتعاون الوثيق مع أعضاء خلية تنسيق المشروع ومتابعته.

– التحقق خلال إعداد طلبات السحب من القرض من مطابقة ما تم النص عليه في اتفاق القرض والعقود المبرمة في إطار المشروع.

– الإسراع في تقديم طلبات السحب من القرض إلى البنك الدولي للإنشاء والتعمير.

– إنجاز عمليات السحب من القرض طبقا لأحكام اتفاق القرض ولأحكام المرسوم الرئاسي 01-140،

– التكفل بجميع الترتيبات الضرورية للحفاظ على مصالح الدولة في مقابل الالتزامات التي تعهدت بها لإنجاز المشروع.

– إعداد العمليات المحاسبية والحصائل والرقابة وتقييم الأعمال والوسائل والنتائج المتعلقة بتنفيذ المشروع.

– التكفل بجميع الترتيبات الضرورية لاحترام القوانين والتنظيمات المطبقة في مجال الالتزامات والأمر بالصرف.

[1] أنظر المواد 01، 02 من القانون 63-165 المؤرخ في 1963/05/07، المتضمن إنشاء الصندوق الجزائري للتنمية وتحديد قانونه الأساسي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 29 لسنة 1963.

[2] أنظر المادة الأولى من الملحق الثاني ، الباب الثاني من المرسوم الرئاسي 01-140 ، مرجع سبق ذكره.

– إنجاز تقييم محاسبي عن تنفيذ اتفاق القرض في كل مرحلة من مراحل تنفيذ المشروع، حيث يشمل تقرير فصلي وسنوي عن تقييم تنفيذ اتفاق القرض، وتقرير فصلي يخص العلاقات مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير، بالإضافة إلى تقرير نهائي عن تنفيذ اتفاق القرض يرسل إلى وزارة المالية.

– حفظ جميع الوثائق الموجودة لديه في الأرشيف والحفاظ عليها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

**ثانيا: أهداف مشروع عصرنة نظام الميزانية.**

يحتوي مشروع عصرنة منظومة الميزانية على مكونين رئيسيين:[1].

**1. تحديث تقنيات تسيير الميزانية العامة.**

يشتمل مكون الموازنة على تغييرات في القواعد والمؤسسات والممارسات الخاصة بإعداد الموازنة وعرضها ومراقبتها، حيث يهدف إلى تحقيق الأغراض الآتية:

– تسهيل الرقابة على الإنفاق العام.

– تيسير الخيارات الإستراتيجية من خلال المعلومات والتحليلات ذات الصلة.

– تحسين شفافية الموازنة لتشجيع مناقشة مستنيرة لخيارات السياسة الاقتصادية والاجتماعية.

– تعزيز مراقبة الأداء، وبالتالي تحسين الأداء في تنفيذ السياسات والاستثمارات المدرجة في الموازنة العامة.

سيتم تحقيق هذه الأهداف من خلال الإجراءات التالية:

– إدخال منظومة موازنية متكاملة ومتعددة السنوات، تأخذ بعين الاعتبار الاستثمارات والنفقات الجارية، بحيث يحافظ على مبدأ سنوية الموازنة فيما يخص التوقعات حسب القطاعات والسياسات، أما إعداد الميزانية فيكون بتوقعات متقاربة على مدى السنوات الثلاث القادمة وينسجم مع إطار اقتصادي كلي متماسك بنفس المدة.

– تحسين طرق عرض الموازنة ونشرها وجعلها أكثر انفتاحًا بهدف توسيع دائرة النقاش بين مختلف القطاعات حول الخيارات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة.

– تعزيز الوظيفة الاستشارية الاقتصادية لوزارة المالية، بغرض زيادة القدرة على التقييم ومراقبة جودة تكاليف الاستثمار والسياسات التي ترتكز عليها طلبات التمويل التي تتقدم بها الإدارات.

– تعزيز وتحديث طرق الرقابة الموازنية والمحاسبة من خلال توسيع مساهمتها في نجاعة الإنفاق العام، بالإضافة إلى تعزيز طرق وإجراءات متابعة مشاريع الاستثمار العمومي.

[1] **www.mf.gov.dz/article/46/Budget/517/Les-perspectives-et-la-reforme-engag%C3%A9e-par-La-Direction-G%C3%A9n%C3%A9rale-du-Budget.html,** Consulté le 03/12/2018.

**2. بناء نظام معلوماتي مندمج ومتكامل .**

يتركز الجانب المعلوماتي في تطوير أنظمة الإعلام الآلي من خلال شراء وتركيب أجهزة وبرامج حديثة وكفئة، تهدف إلى تطوير نظم المعلومات التي من شأنها تعزيز قدرة وزارة المالية وتقديم الدعم الفعال لهياكل الميزانية الجديدة، وكذا تدريب الكادر البشري المكلف بدعم أنظمة الإعلام الآلي (مهندسي الإعلام الآلي) واستخدامها (المستخدمين)، حيث سيسمح استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والتكنولوجيات الجديدة لمصالح وزارة المالية وكذا مختلف الآمرين بالصرف بمتابعة تطور البيانات الموازنية من مرحلة الإعداد إلى مرحلة الالتزام والتنفيذ وذلك على مختلف المستويات (المركزي، الجهوي، الولائي)، ما يتطلب تطوير نظام تسيير موازني مدمج ومتكامل، يسمح لمختلف المتدخلين في الإجراءات الموازنية (المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للمحاسبة، المديرية العامة للخزينة) بالاطلاع والحصول في أي لحظة زمنية على وضعية الالتزامات والنفقات المنفذة.

**المطلب الثاني: رزنامة تنفيذ مشروع عصرنة منظومة الموازنة.**

تنفيذا لاتفاق القرض المبرم بين الحكومة الجزائرية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير تم التعاقد مع مكتب الدراسات الكندي ( CRC SOGEMA )، وهي مؤسسة كندية تأسست سنة 1984 مختصة في تقديم خدمات الاستشارة الاقتصادية والاجتماعية والبيئة في مجال التسيير وإدارة تنفيذ مشاريع كبيرة في إطار التعاون الدولي في مجال التنمية.[1]

**أولا: الإطار الزمني المحدد لتنفيذ مشروع عصرنة منظومة الموازنة.**

تم التعاقد مع مكتب الدراسات الكندي في مشروعين وهما:

**1. تحديث نظام الموازنة العامة:** وهو المشروع الأول يخص الفترة 2004 -2007 ، يتمحور أساسا على مجموعة من الإصلاحات ترمي إلى تحضير البيئة المؤسساتية، حيث يحتوي المشروع على ثلاثة أجزاء أساسية:

– إطار الموازنة المتعدد السنوات.

– تحسين وعرض الموازنة العامة.

– تعزيز الوظيفة الاستشارية لوزارة المالية.

**2 . ترشيد إدارة الإنفاق العام وتقديم خدمات للمواطنين:** يعتبر المشروع الثاني المتعاقد على أساسه مع مكتب الدراسات الكندي، يتعلق بالفترة 2008 – 2012، بحيث يواصل هذا المشروع مسار المشروع الأول وهو موجه أساسا على ما يلي:

[1] الجوزي فتيحة، مرجع سبق ذكره، ص 217.

– الدعم المؤسسي وتدريب الأعوان المكلفين بتنفيذ الموازنة العامة في مجال التسيير القائم على أساس النتائج.
– العمل على تطبيق النظام الجديد وتأهيل القدرات لتحضير ميزانية 2012 على أساس البرامج.

**ثانيا: تأخر تنفيذ المشروع وأسبابه.**

كان من المقرر بموجب رزنامة تنفيذ مشروع عصرنة منظومة الميزانية العامة أن يتم إعداد مشروع موازنة 2012 على أساس البرامج، لكن تأخر تنفيذ هذا الإجراء وتم تأجيله إلى غاية ما بعد سنة 2022، هذا التأخر يطرح العديد من التساؤلات حول الأسباب المؤدية لذلك، بالرغم من وضوح المزايا والايجابيات التي ستعود على عملية تسيير الأموال العمومية والتحكم فيها من كل الجوانب.

في هذا الصدد فقد كانت السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية تعيد أسباب تأخر تنفيذ المشروع دائما إلى عدم جاهزية الإطار التشريعي المتمثل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المكلفة هي بإعداد مشروعه، وكذا أداة الإعلام الآلي (برنامج SIGB) الذي كان مقررا توفره في سنة 2006 حسب نفس المصالح، بالإضافة إلى تأخر تنفيذ برنامج تكوين المكونين ( في الخارج )، على اعتبار أنهم سيكلفون بتدعيم قدرات المستخدمين وتمكينهم من استيعاب محاور الإصلاح، لكن الملاحظ ان هذه الأسباب طرحت وتم الاستمرار في طرحها منذ سنة 2007.[1]

**ثالثا: العوامل المؤدية لضرورة استكمال مشروع الإصلاح.**

جاء تحضير قانون المالية وموازنة الدولة لسنة 2017 في ظروف استثنائية ، تمثلت في شح موارد الدولة منذ سنة 2014 من جراء انخفاض أسعار النفط في السوق الدولية، حيث أدى الاستمرار في انخفاض هذه الموارد إلى تولد توترات في الخزينة العمومية أدى بدوره إلى تبني إجراءات صارمة عن طريق تسقيف المدفوعات وإعداد مخطط للخزينة العمومية ومخطط للالتزام ، وذلك للسماح بضبط وتيرة النفقات العمومية لمختلف الدوائر الوزارية والقطاعات على جميع مستويات الأمر بالصرف خلال سنة 2016، لذلك كان التحضير لموازنة 2017 يشكل بداية تطبيق أولى خطوات الإصلاح الموازني من خلال وضع حيز التنفيذ لتأطير الميزانية متوسط المدى ، الذي صدر بموجب أحكام المادة 50 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

وتجسيدا لذلك تم الإيعاز لمختلف الآمرين بالصرف لموازنة الدولة وتوجيهم حول العناصر الأساسية التي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار خلال مرحلة تحضير مشاريع الميزانيات للسنة المعنية، وكذا التوجيهات

[1] محمد مسعي، **سياسة الميزانية في الجزائر خلال سنة 2001–2010، دراسة تحليلية لأهم آثارها الاقتصادية الكلية**، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014/09/24، ص 93.

الضرورية لإعداد الاقتراحات الميزانياتية للسنوات الثلاث ( 03 ) المقبلة ( 2017-2019 )، حيث تم ربط إعداد الموازنة على أساس عدة متغيرات اقتصادية متوقعة خلال الفترة 2017-2019.

الجدول أدناه يبين المجاميع الأساسية المعتمدة في تأطير الموازنة العامة خلال الفترة 2017-2019.

**الجدول رقم 12: المجاميع الأساسية المعتمدة في تأطير الموازنة متوسط المدى خلال الفترة 2017-2019 .**

| | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---|---|---|
| السعر المرجعي الجبائي لسعر البترول الخام | 37 دولار | 37 دولار | 37 دولار |
| تغير سعر السوق لبرميل البترول الخام | 40 دولار | 45 دولار | 45 دولار |
| متوسط معدل صرف الدينار مقابل 1 دولار أمريكي | 108 دولار | 108 دولار | 108 دولار |
| تغير صادرات المحروقات المرتقب | 25.8 مليار دولار | 30.2 مليار دولار | 34.9 مليار دولار |
| معدل التضخم المرتقب | +4 % | +4 % | +4 % |
| تطور نسبة النمو الاقتصادي المرتقب | % 4.6 | % 4.4 | % 4.7 |
| معدل نمو الناتج الداخلي الخام المرتقب | % 4.7 | % 4.6 | % 4.6 |

**المصدر**: المذكرة التوجيهية المتعلقة بتحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية وموازنة الدولة لسنة 2017، رقم 642 بتاريخ 2015/04/09، عن وزير المالية، الموجهة إلى الآمرين بالصرف لموازنة الدولة.

من جراء الظروف سالفة الذكر، يتبين أن الإسراع في تنفيذ وتيرة الإصلاح منطلقه حتمي فرضته ظروف اقتصادية طارئة تجعل من عصرنة منظومة الموازنة وسيلة للتحكم في النفقات العمومية، بعد تناقص إيرادات الموازنة من جراء انهيار أسعار النفط في السوق الدولية الذي تعتمد الموازنة العامة في تمويلها عليه بصفة كلية، ما يدعم هذا الرأي توصيات الحكومة بضرورة استكمال الإصلاح الموازني قصد استعادة توازنات خزينة الدولة، من خلال تعزيز قدرات تقدير وتسيير النفقات العمومية وعصرنة مجموع الأنظمة المستخدمة في تحضير وتنفيذ الموازنة، حيث تم خلال هذه الفترة إصدار القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، وكذا اعتماد طريقة تفويض الاختصاصات على مستوى الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية المقدمة للخدمة العمومية، بالإضافة إلى إدراج ضمن مشروع قانون المالية لسنة 2019 إطار النفقات متوسط المدى خلال الفترة 2019-2021، مع الحث على تعجيل وضع نظام مندمج لتسيير الموازنة يسمح بترشيد مسارات الموازنة ومعالجة النشاطات المرتبطة بالإنفاق،[1] حيث أتت هذه العناصر في شكل توصيات لتبرير الإجراء الذي اعتمدته الحكومة لمعالجة عجز الخزينة الناجم عن شح

[1] أنظر المرسوم التنفيذي 18-86 المؤرخ في 17 جمادى الثانية 1439 الموافق لـ 2018/03/05، المتضمن آلية متابعة التدابير والإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 15 لسنة 2017، ص 11.

الموارد النفطية والمتمثل فيما يسمى بالتمويل غير التقليدي، وهو أن يقوم بنك الجزائر ابتداء من 20 محرم 1939 الموافق لـ 2017/10/11 بشكل استثنائي بشراء مباشرة عن الخزينة السندات المالية التي تصدرها هذه الأخيرة من أجل المساهمة في تغطية احتياجات تمويل الخزينة ، تمويل الدين العمومي الداخلي، وتمويل الصندوق الوطني للاستثمار.[1]

**المطلب الثالث: الأعمال المنجزة بمشروع الإصلاح.**

مقارنة بالرزنامة المحددة لتنفيذ مشروع منظومة الموازنة القائم على محورين أساسين ( تحديث تقنيات تسيير الميزانية العامة، بناء نظام مدمج لتسيير الموازنة العامة)، حققت الجزائر مجموعة متواضعة من الأهداف المسطرة، حيث كان أهمها صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ( LOLF )، الذي كان الحجة الغالبة في تبرير أسباب تأخر تنفيذ المشروع.

**أولا: صدور القانون العضوي المتضمن قانون قوانين المالية ( LOLF ).**

يرتكز مشروع إصلاح نظام الموازنة الذي تشرف عليه وزارة المالية على عدة محاور أساسية، أهمها القانون العضوي لقوانين المالية، الذي يمثل الأساس القانوني لكافة القواعد التي يرتكز عليها مشروع الإصلاح، حيث صادق أعضاء البرلمان على القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، وتم نشره بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 53 لسنة 2018، لتكون أحكامه بديلا عن أحكام القانون 84-17، الذي يعتبر أول قانون عضوي لقوانين المالية صدر في الجزائر منذ الاستقلال، لذلك فإن القانون العضوي الجديد هو الذي من خلاله تتضح الرؤى في التوجه نحو الإصلاح الشامل في الجوانب التي كانت في شكل مشروع.

**ثانيا : مشروع بناء النظام المدمج لتسيير الموازنة.**

تجسيدا للهدف الثاني المقرر ضمن مشروع عصرنة منظومة الموازنة، تم إنشاء مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، تسمى وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية، مهمتها الأساسية تختص في رقمنة قطاع المالية العمومية، من خلالها تم تبني مشروع المخطط الاستراتيجي لعصرنة المالية العمومية والشروع في بناء نظام مدمج لتسيير الميزانية العامة.

**1. وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية.**

[1] أنظر المادة 45 مكرر من القانون 17-10 المؤرخ في 20محرم 1439 الموافق لـ 2017/10/11، يتمم الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق لـ 2003/08/26، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 57 لسنة 2017، ص 04.

تتولى هذه الوكالة عدة مهام مرتبطة برقمنة نظام المالية العمومية نلخصها فيما يلي:[1]

– المساهمة في تصميم وتطوير وتنسيق نشر الأنظمة الجديدة للإعلام الآلي الخاصة بالميزانية والمالية والمحاسبة التابعة للدولة ويكون ذلك بالاتصال مع هياكل وزارة المالية والوزارات والمؤسسات المعنية.

– المساهمة في تعريف وتنفيذ سياسة الإعلام الآلي والتكوين التي تنجر عن نشر النظام المدمج لتسيير الموازنة على مستوى مصالح الدولة وكذا نشر الأنظمة الجديدة للإعلام الخاصة بالموازنة والمالية والمحاسبة التابعة للدولة.

– ضمان إيواء أنظمة الإعلام الآلي المركزية المتواجدة واستغلالها وصيانتها.

– تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي لوزارة المالية.

– ضمان مجمل وظائف الإعلام الآلي المشتركة، لا سيما في مجال تسيير معايير الأمن والهندسة التقنية.

– ضمان مساعدة المستعملين بالاتصال مع مراكز الاختصاص لكل هيكل معني.

– تصميم أنظمة الإعلام الآلي وترقيتها.

– مساعدة السلطات العمومية في تقييم الدعم الذي تقدمه في مجال تجهيزات الإعلام الآلي والشبكات ومتابعته.

– ضمان اليقظة التكنولوجية والتصديق الإلكتروني للهيئات تحت وصاية وزارة المالية.

**2. المخطط الاستراتيجي لعصرنة المالية العمومية.**

تبنت الجزائر مشروع يهدف إلى بناء نظام معلومات مالية تحت عنوان المخطط الاستراتيجي لعصرنة المالية العمومية (PSMFP)، الذي يعتبر جزء من المشروع المتعاقد بين الجزائر والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، فهو يمثل الرؤية الشاملة التي يتم من خلالها تنفيذ محاور إصلاح منظومة الموازنة، من خلال نقل مختلف تجارب الدول الناجحة في مجال إصلاح المالية العمومية، مع مراعاة تكييف الإجراءات وفق خصوصية البيئة القانونية والاقتصادية الجزائرية، حيث أوكلت مهمة تنفيذه إلى خلية تحت مسمى خلية دعم إصلاح المالية العمومية ( CMFP )، برئاسة رئيس ديوان وزارة المالية، منشأة بموجب قرار وزير المالية بتاريخ 2012/10/30، مهمتها وضع ومتابعة المخطط الاستراتيجي للمالية العمومية.[2]

[1] أنظر المواد 3، 4 من المرسوم التنفيذي 08-94 المؤرخ في 2008/03/10، المتضمن إنشاء وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية وتنظيمها ومهامها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 14 لسنة 2008، ص 19.

[2] **Ver un plan stratégique de modernisation des finances publiques algérienne**, La lettre d'information du P3A ( programme d'Appui à la mis en œuvre de l'Accord d'Association ), N°26, mars 2013, p6-p7.

* P3A هو برنامج اتفاق شراكة وقعته الجزائر مع الاتحاد الأوروبي، بهدف جزء منه إلى دعم المخطط الاستراتيجي لعصرنة المالية العمومية، تسيره وزارة التجارة، ممول من طرف الاتحاد الأوروبي، في إطار الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس الشراكة بين الجزائر والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها، الموقع بفالونسيا يوم 2002/04/22، تم التصديق عليه بتاريخ 2005/04/27 ، منشور بالجريدة الرسمية عدد 31 لسنة 2005.

### 3. تنفيذ مخطط نشاطات ذات الأولوية للفترة 2019/2017 ( PAP 2017/2019 )

النشاطات ذات الأولوية هي تلك المسطرة من وزارة المالية، تهدف بالأساس إلى التحول لإدارة فعالة للميزانية ، قصد التحكم أفضل في الإنفاق، بالإضافة إلى إنشاء نظام إداري متكامل يشمل جميع مديريات وزارة المالية، بغرض تمهيد الطريق للانتقال إلى تطبيق الإجراءات والتدابير التي يحددها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد.[1]

في هذا السياق، فقد أعلنت وزارة المالية من خلال وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية، عن تبني مشروع تأسيس بوابة الكترونية تسمح بمعالجة مختلف مراحل تحضير ومناقشة قوانين المالية، بالإضافة إلى القيام بعمليات تنفيذ النفقات العمومية عبر مختلف مراحلها وذلك على أساس القوانين واللوائح المعمول بها في ظل نظام الميزانية الحالي، حيث تعتبر هذه الخطوة بمثابة تحضير لتطبيق التدابير الموازنية الجديدة التي تأتي بعد دخول قانون قوانين المالية الجديد حيز التنفيذ، حيث يرتكز هذا المشروع على تنفيذ ثلاثة (03) محاور أساسية وهي:[2]

– قيام وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية بنشر تطبيقات للإعلام الآلي، يتم إعدادها لدمج بيانات ضمن بوابة الكترونية قادرة على تحويل البيانات خلال مرحلة إعداد قانون المالية، على الأخص عند تحديد الحاجيات وإجراء عمليات التحكيم الموازني، قصد إعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية.

– إرسال الملفات الخاصة بعمليات التحكيم الموازني بمختلف أشكالها (نصية، سمعية وبصرية)، عن طريق نظام دمج المعلومات عبر البوابة الالكترونية، بهدف الاقتصاد في الوقت والمال، حيث لا تحتاج عمليات التحكيم إلى تنقل الأشخاص وعقد الاجتماعات.

– بناء منظومة الكترونية تأخذ بعين الاعتبار إجراءات تنفيذ النفقات العمومية بالنظام الحالي، بحيث تسمح لمختلف الفاعلين في دورة النفقة العمومية (آمرين بالصرف، مراقبين ماليين، محاسبين عموميين) بالولوج لقاعدة البيانات واستعمالها كل حسب صلاحياته.

– قيام وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية بالشروع في تنظيم وتأطير دورات تكوين المهندسين ابتداء من أكتوبر 2011.

---

[1] **www.sec.europa.euneighbourhood- enlargementsitesnearfilesc_2016_7279_algerie _annexe_3_fr.pdf**, téléchargé le 25/11/2018

[2] **La plate-forme SIBE: rationalisation de nos finances publiques,** séminaire sur le Système d information Budgétaire de l Etat (SIBE), en présence des cadres du Ministère des Finances, lundi le28/11/2011.**http://www.mf.gov.dz/, consulté le 25/03/2020**

**4. آفاق بناء النظام المدمج لتسيير الموازنة العامة ( SIGBUD).**

لغرض بناء نظام معلوماتي يهدف الى تسيير الميزانية العامة للدولة بالوسائل التكنولوجية الحديثة، تم التعاقد مع مؤسسة ( CRC SOGEMA ) من أجل إنجاز وتثبيت برنامج متكامل لتسيير الميزانية العامة وتوفير دليل خاص يوضح كيفية استعمال هذا النظام، حيث يهدف الى تحقيق ما يلي:[1]

– عقلنة مسار النفقة العامة وجعل المعلومات المتعلقة بها في متناول مختلف المتدخلين.

– سرعة وتسهيل معالجة النشاطات المتعلقة بنفقة واحدة.

– التحقق في أي وقت من توافق معطيات المحاسبة لدى الآمرين بالصرف والمراقبين الماليين والمحاسبين العموميين.

– دعم وتحسين الوصول إلى بنك المعلومات الضرورية للتكفل بمختلف مراحل الموازنة العامة .

من بين أهم خصائص هذا النظام الآتي:[2]

– أنه نظام لإعداد الموازنة العامة بشكل منفصل، مع إمكانية إدماجه مع النظام المحاسبي.

– أنه نظام متوفر على مختلف المستويات الإدارية (المديرية العامة للميزانية، مختلف الدوائر الوزارية، المصالح غير الممركزة للولايات، المؤسسات العمومية).

**المبحث الثاني: قواعد إعداد وإقرار قوانين المالية والموازنة ضمن القانون العضوي الجديد.**

إن وضع أسس جديدة لإعداد والمصادقة على قوانين المالية بمختلف أشكالها من الأهداف الرئيسية التي صدر من أجلها القانون العضوي 18-15، يتبين ذلك من خلال نص المادة الأولى منه،" *يهدف هذا القانون إلى تعريف إطار تسيير مالية الدولة، الذي من شأنه أن يحكم إعداد قوانين المالية وكذا مضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان، كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها* ".

**المطلب الأول: أنواع قوانين المالية بمفهوم القانون العضوي 18-15 الجديد.**

يعتبر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد الإطار العام الذي يحدد أسس وقواعد تسيير مالية الدولة، من خلاله تحديد المعالم التي تحكم إعداد قوانين المالية ومضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من طرف البرلمان بغرفتيه، كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة بالإضافة إلى تنفيذ قوانين

[1] الجوزي فتيحة، مرجع سبق ذكره، ص222.

[2] **Projet de modernisation des systèmes budgétaire en algerie ( MSB )**, op cit, p33.

المالية ومراقبة تنفيذها، وقد قسم القانون العضوي الجديد قوانين المالية ومحتوياتها وأهدافها إلى ثلاثة ( 03 ) أصناف.

**أولا : قانون المالية للسنة وقانون المالية التصحيحي:**

نص القانون العضوي الجديد على ثلاثة (03) أشكال لقوانين المالية وهي:

**1. تعريف قانون المالية للسنة:** هو الوثيقة التي يقر ويرخص بها لكل سنة مالية مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة، طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة والتي تكون موضوع تقييم.[1]

يلاحظ من خلال هذا التعريف أن المشرع الجزائري قد أشار إلى ربط موارد الدول وأعبائها مع الأهداف المسطرة والنتائج المرجوة وكذا ضرورة وجود أدوات للتقييم، أي النص على العناصر الأساسية في الإصلاح التي تقوم على التوجه نحو تجسيد التسيير المرتكز على النتائج والأهداف، بخلاف التعريف الوارد بالقانون 84-17 الذي يجسد التسيير بمنطق الموارد المتاحة فقط، حيث حدد مفهوم قانون المالية السنوي على أنه الوثيقة التي تقر ويرخص بها لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي.[2]

**2. قانون المالية التصحيحي:** لقد عرفت المادة 07 من القانون العضوي 18-15 قانون المالية التصحيحي بأنه القانون الذي يتم من خلاله تعديل أو إتمام أحكام قانون المالية للسنة خلال السنة الجارية، حيث يلاحظ انه تم الاحتفاظ بنفس التعريف الصادر بموجب أحكام المادة 04 القانون 84-17، إلا أنه تم استعمال مصطلح تصحيحي بدلا من تكميلي، وكأن المشرع استعمل مصطلح التصحيح كإقرار بوجود انحرافات وقعت في عملية البرمجة خلال مرحلة التوقع، الأمر الذي يشير إلى الطابع الاستثنائي لهذا القانون بخلاف استعمال مصطلح " التكميلي " الذي يؤشر على امتداد أحكام قانون المالية التكميلي لقانون المالية السنوي وكأنه قانون عادي.

**ثانيا: القانون المتضمن تسوية الموازنة.**

يعتبر قانون تسوية الموازنة بين أهم المفاهيم التي جاء به القانون العضوي 18-15، من خلاله أهميته في ضبط اعتمادات الموازنة العامة للدولة وكذا حسابات الدولة.

**1. تعريف قانون تسوية الموازنة.**

[1] أنظر المادة 06 من القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 2018/09/02، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 53 لسنة 2018، ص 09.

[2] أنظر المادة 03 من القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.

يعتبر القانون المتضمن تسوية الموازنة الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة المالية، يتم ذلك من خلال معاينة وضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال السنة، حيث يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الموازنة والوثائق الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل الفاتح من أوت من السنة الموالية لسنة تنفيذ الموازنة.[1]

يلاحظ أن أهم ما جاء به القانون العضوي الجديد من خلال هذا التعريف، أن قانون تسوية الموازنة يتم إعداده والمصادقة عليه سنويا بخصوص كل سنة تنفيذ لقانون المالية السنوي، بخلاف المدة المحددة للمصادقة على قانون ضبط الموازنة بموجب القانون 84-17 المقدرة بثلاث (03 ) سنوات لاحقة لتنفيذ قانون المالية السنوي،[2] الأمر الذي يمكن أن يجعل منه أداة فعالة في تحديد الانحرافات وضبطها في الوقت المناسب.

**2. أهمية قانون تسوية الموازنة.**

تكمن أهمية القانون لاحتوائه على كل جوانب الإنفاق والتحصيل، مما يسمح بمعرفة نشاط الدولة خلال فترة معينة الى جانب الأهداف التي تسعى لتحقيقها والتي يمكن تلخيصها كما يلي:[3]

**2 .1. قانون تسوية الموازنة وثيقة أساسية وهامة:** تمكن هذه الوثيقة أعضاء البرلمان من الإطلاع ومعرفة جوانب الإنفاق والتحصيل استنادا إلى البيانات والمعلومات المالية ومختلف الوثائق المالية والمحاسبية.

**2.2. قانون تسوية الموازنة وسيلة وأداة رقابية:** يستعمله البرلمان لمراقبة طرق الإنفاق من خلال القيام بالعمليات التحليلية والتقييمية للنتائج التي تم تحقيقها، كما يسمح ويسهل عملية مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة.

**3.2 قانون تسوية الموازنة أداة محاسبية لمراقبة التنفيذ:** إلى جانب كونه وثيقة مكتوبة ووسيلة فعالة يملكها البرلمان لمعرفة طرق الإنفاق والتحصيل، يعتبر كذلك آلية محاسبية لمراقبة الأداء عن طريق القيام بدراسة وفحص البيانات المالية، بهدف التحقق من مدى صحة وسلامة الحسابات ومطابقة عملية التنفيذ للاعتمادات المرخص بها، مما يسمح بالكشف عن الثغرات والنقائص وإعطاء رؤية صادقة عن التنفيذ.

**المطلب الثاني: المبادئ العامة للموازنة ضمن القانون العضوي الجديد.**

[1] أنظر المواد 08، 86، 87 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره .

[2] أنظر المادة 02 من القانون 89-24، مرجع سبق ذكره، ص 03.

[3] حنيش أحمد، **دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي، دراسة حالة الجزائر 2000-2014**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 03، السنة الجامعية 2016/2015، ص 147.

بنيت الموازنة العامة للدولة بموجب القانون 84-17 على أربعة (04) مبادئ كبرى وهي مبدأ السنوية، الشمولية، الوحدة، التخصيص، حيث تم تأكيدها بموجب القانون 18-15 مع إضافة مبدأ خامس للميزانية وهو مبدأ صدق الموازنة.

**أولا: مبدأ سنوية الموازنة.**

لقد أقر القانون 18-15 مبدأ سنوية الميزانية بتعريفه وتحديد استثناءات المبدأ.

**1. تعريف المبدأ في القانون 18-15.**

سنوية الموازنة نصت عليه أحكام المادة 03 من القانون 18-15، حيث أوضحت أن قانون المالية يحدد طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة، وكذا التوازن الميزاني والمالي الناتج عنه مع مراعاة توازن اقتصادي محدد بالنسبة لسنة مالية التي تمتد لسنة مدنية.

**2. استثناءات المبدأ.**

يمكن تلخيص استثناءات مبدأ سنوية الموازنة بموجب القانون 18-15 كالآتي:

**1.2. حالة عدم المصادقة على قانون المالية للسنة في الآجال المحددة.**

نص القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على الكيفية التي يتم فيها ضمان تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة لا يسمح بتطبيق أحكامه بحلول أول جانفي من السنة المعنية، حيث يستمر تنفيذ إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة بصفة مؤقتة حسب الشروط الآتية:[1]

– تطبيق نفس النسب المنصوص عنها بموجب قانون المالية السابق في عملية تحصيل الإيرادات.

– في حدود جزء من اثني عشرة ( 1/12 ) شهريا، خلال مدة أقصاها ثلاثة ( 03 ) أشهر، من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة، فيما يخص نفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل.

– في حدود ربع (1/4) الاعتمادات المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل آمر بالصرف كما تم توزيعها في السنة المالية السابقة ، بالنسبة لنفقات الاستثمار.

– بالنسبة للحسابات الخاصة للخزينة، يستمر في تنفيذها وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها قبل بداية السنة الجديدة.

ما يلاحظ من خلال قراءة أحكام القانون العضوي الجديد فيما يخص حالة عدم المصادقة على قانون المالية في الآجال المحددة، أنها كانت تقريبا نفسها أحكام القانون العضوي 84-17، ما عدا الأخذ

[1] أنظر المادة 78 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.

بالحسبان الهيكلة الجديدة للميزانية فيما يتعلق بنفقات الاستثمار(التوزيع كل وزارة وحسب كل آمر بالصرف).

**الجدول رقم 13: حدود الاعتمادات المسموح بتنفيذها في حالة عدم التصويت على قانون المالية .**

| نسبة الاعتمادات القصوى | القانون العضوي 18-15 | القانون العضوي 84-17 |
|---|---|---|
| **تحصيل الإيرادات** | - النسب المنصوص عنها في قانون المالية للسنة السابقة | - النسب المنصوص عنها في قانون المالية للسنة السابقة |
| **مبدأ 1/12 المؤقت** | - نفقات المستخدمين ، نفقات سير المصالح، أعباء ديون الدولة، نفقات التحويل. | -كل نفقات التسيير |
| **في حدود 1/4 اعتمادات السنة السابقة** | - نفقات الاستثمار في حدود الاعتمادات المفتوحة والموزعة حسب كل وزارة وحسب كل آمر بالصرف خلال السنة المالية السابقة . | - تخص اعتمادات الاستثمار الموزعة حسب كل قطاع وكل مسير في حدود اعتمادات الدفع المتعلقة بالمخطط السنوي السابق . |
| **الحسابات الخاصة للخزينة** | - تنفذ وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها قبل بداية السنة الجديدة. | - في الحدود القصوى للاعتمادات المرخص بها لكل صنف من الحسابات الخاصة للخزينة |

**المصدر** : من إعداد الطالب بالاعتماد على نص المادة 78 من القانون العضوي 18-15 وكذا أحكام المادة 69 من القانون 84-17.

### 2.2. الفترة التكميلية لتنفيذ عمليات الدفع .

حسب نص المادة 35 من القانون 18-15 فإن الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان سنة مالية لا تخول الحق في استمرارية سريانها في السنة المالية الموالية، غير انه يمكن خلال نهاية السنة الاستمرار في تنفيذ اعتمادات الدفع المتوفرة في برنامج ما، خلال السنة الموالية وذلك في حالات استثنائية ومبررة قانونا، حيث يجب أن يتم هذا التنفيذ قبل انقضاء الفترة التكميلية التي لا تتعدى مدتها تاريخ 31 جانفي من السنة الموالية لسنة تنفيذ الموازنة ولا تعني هذه الفترة إلا التنفيذ المحاسبي للموازنة،[1] للعلم فإن التنفيذ المحاسبي يعنى به الاستمرار في عملية الدفع فقط للنفقات التي سبق وأن تم الالتزام بها خلال السنة المعنية، دون أن يشمل ذلك التزامات جديدة على عاتق السنة المنقضية.

**ثانيا: مبدأ شمولية الموازنة.**

مبدأ شمولية الموازنة يقوم على فرضية مجمل إيرادات ونفقات الدولة تذكر ضمن وثيقة واحدة للميزانية العامة للدولة، فلا يجوز إجراء مقاصة بين الإيرادات والنفقات ولا يجوز الفصل بين الإيرادات والنفقات، يتجسد هذا المبدأ بموجب القانون 18-15 بنص أحكام المادة 14 التي توضح أنه يتم التقدير

[1] أنظر المادة 36، نفس المرجع.

والتحديد والترخيص السنوي لموارد موازنة الدولة وأعباؤها وتبيانها في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات، حيث تضمن مجموع النفقات تغطية مجموع النفقات وتقيد مجموع الإيرادات والنفقات ضمن حساب وحيد يمثل الموازنة العامة للدولة.

**1. القواعد المرتبطة بمبدأ شمولية الموازنة.**

يتضح من خلال نص المادة 14 أعلاه اشتراط عدم إجراء مقاصة وعدم تخصيص إيراد لنفقة حتى تكتمل فرضية شمولية الموازنة.

**1.1. قاعدة عدم المقاصة.**

تقتضي قاعدة عدم المقاصة بأن تقدم جميع مداخيل الشخص العمومي من ناحية و جميع نفقاته من ناحية أخرى، بدون مقاصة بين المداخيل و النفقات وهو ما أكدته أحكام المادة 14 سالفة الذكر.

**2.1. قاعدة عدم تخصيص إيراد لنفقة.**

قاعدة عدم التخصيص تتضح بموجب نص أحكام المادة 38 من القانون 18-15 التي بينت أنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لنفقة خاصة، حيث تستعمل جميع الإيرادات لتغطية جميع نفقات الموازنة العامة للدولة، مع العلم أن الإيرادات بمفهوم هذا القانون هي المبلغ الكلي للحوا صل دون التقليص بين النفقات والإيرادات.

**2. استثناءات مبدأ الشمولية.**

مثله مثل القانون 84-17، فإن القانون 18-15 يعتبر تخصيص الموارد في الحسابات الخاصة للخزينة إحدى استثناءات قاعدة عدم التخصيص، حيث يتم بموجب قانون المالية تخصيص إيرادات لتغطية نفقات محددة ،[1] كما يمكن تخصيص جزء من موارد الدولة مباشرة لفائدة الجماعات الإقليمية وهيئات الضمان الاجتماعي أو أي شخص معنوي آخر يشارك في الخدمة العمومية، حيث تحدد مبالغ هذه الموارد ووجهتها بشكل دقيق ومميز وتستعمل لضمان تمويل مهامها،[2] إلا أن هذا الأخير نص على استثناءات أخرى تعتبر جديدة في نظام المالية العمومية.

**1.2. الأموال المخصصة للمساهمات .**

تتكون الأموال المخصصة للمساهمات من الأموال ذات الطابع غير الجبائي المدفوعة من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين للمساهمة في إنجاز نفقات ذات منفعة عامة تحت رقابة الدولة، كما تتكون أيضا من الهبات والوصايا المتنازل عليها للدولة، حيث يجب أن يتطابق استعمال الأموال المخصصة للمساهمة مع

[1] أنظر المادة 43، نفس المرجع.
[2] أنظر المادة 13، نفس المرجع.

موضوع المساهمة وفقا للاتفاقية المبرمة بين الواهب والمستفيد من الأموال المخصصة للمساهمات والهبات، إذ تسجل الأموال المخصصة للمساهمات مباشرة كإيرادات الموازنة العامة للدولة.[1]

**2.2 . الاعتمادات المالية المستعادة.**

نص القانون 18-15 على انه يمكن أن تكون موضوع استعادة الاعتمادات المالية وذلك في حدود نفس المبلغ لفائدة ميزانية الوزارة أو المؤسسة العمومية المعنية وذلك في الحالات الآتية:[2]

- في حالة وجود إيرادات واردة من استرداد الخزينة لمبالغ مدفوعة بغير حق.

- في حالة وجود إيرادات متأتية من تنازلات بين مصالح الدولة وعن الأملاك والخدمات المنجزة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به.

**ثالثا : مبدأ وحدة الموازنة.**

مبدأ الوحدة يطبق في موازنة الدولة وكذا في إعداد موازنات باقي الأشخاص العموميين مثل المجموعات الإقليمية، حيث تتركز أهمية المبدأ في تسهيل الرقابة البرلمانية من جراء إمكانية الإطلاع على حصيلة موارد وأعباء الدولة بصفة إجمالية وتقديمها في وثيقة واحدة، لتسمح لنواب البرلمان بالإطلاع على مجمل الوضعيات الموازنية للدولة.[3]

**1. تعريف المبدأ في القانون 18-15.**

مبدأ وحدة الموازنة يتضح بموجب القانون 18-15 من خلال أحكام المادة 06، التي تنص على أن قانون المالية يقر ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم.

ما يلاحظ من خلال هذا التعريف أن تجسيد مبدأ الوحدة لا يشترط فقط أن يقر قانون المالية بمجموع موارد الدولة وأعبائها كما ورد بأحكام القانون 84-17، وإنما يمتد ليشمل وجوب ربط إقرار موارد وأعباء الدولة بالأهداف المحددة والنتائج المنتظرة مع وجود مؤشرات يمكن الاعتماد عليها في التقييم.

**2. استثناءات مبدأ وحدة الموازنة.**

مثل النظام المعتمد بموجب القانون 84-17، تعتبر بموجب القانون 18-15 ميزانية المؤسسات العمومية من بين استثناءات مبدأ وحدة الموازنة على اعتبار أنها هيئات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية وباستقلالية الذمة المالية، حيث نصت المادة 25 من القانون 18-15 على خضوع المؤسسات العمومية

[1] أنظر المادة 39، نفس المرجع.

[2] أنظر المادة 40، نفس المرجع.

[3] Francois Chouvel ,**L'essentiel des Finances Publiques 2015**,op cit , p25

ذات الطابع الإداري والهيئات والمؤسسات العمومية المستفيدة من تخصيصات موازنة الدولة لنفس المبادئ المطبقة على الموازنة العامة للدولة وتخضع لنفس كيفيات وإجراءات التسيير الموازني والمحاسبي .

**رابعا: مبدأ توازن الموازنة.**

يتضح من خلال أحكام القانون العضوي الجديد أن المشرع المالي قد أقر بالتوازن الميزاني والمالي للموازنة العامة في إطار التوازن الاقتصادي، حيث نصت المادة 03 أن قانون المالية يحدد بالنسبة لسنة مالية طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة وكذا التوازن الموازني والمالي الناتج عنه، مع مراعاة توازن اقتصادي محدد.

**خامسا: مبدأ صدقيه الموازنة.**

مبدأ صدق الموازنة مبني على وجوب أن تكون تنبؤات الموارد والنفقات تتماشى مع الواقع الاقتصادي والمالي وأنها تمثل النتائج المنتظرة أو المتوقعة للسياسة التي تنوي السلطات العامة تنفيذها فعليًا، فهو مبني على منع السلطة التنفيذية من إخفاء أي بيانات أو معلومات قد تشوه توقعات الموازنة و تجعل من الترخيص غير دقيق أو غير متوافق مع المعطيات الموضوعية ذات الطبيعة الاقتصادية أو المالية،[1]. وقد نصت أحكام المادة 32 من القانون العضوي لقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 على وجوب أن تقدم مجموع موارد وأعباء الدولة بشكل صادق ويتم تقييم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها، أي أنه حتى في حالة تأثر مجموع إيرادات الدولة ونفقاتها من جراء أحكام تشريعية أو تنظيمية خلال سنة مالية معينة، يجب في هذه الحالة تقييم الآثار المترتبة عن ذلك وتبيانها في قانون المالية الموالي مباشرة لفترة التقييم. وتمتد فرضية الصدق لتشمل الجانب المحاسبي للدولة، حيث نصت المادة 58 من نفس القانون على وجوب أن تكون حسابات الدولة منتظمة، صادقة وتعطي صورة مخلصة عن ممتلكات الدولة ووضعيتها المالية، في هذا الصدد يعتبر مجلس المحاسبة الهيئة المكلفة بالمصادقة على شرعية وصدقية ومطابقة حسابات الدولة للواقع الاقتصادي، على اعتبار أن مصادقته ترفق مع قانون تسوية الموازنة في وثائق خاصة.[2].

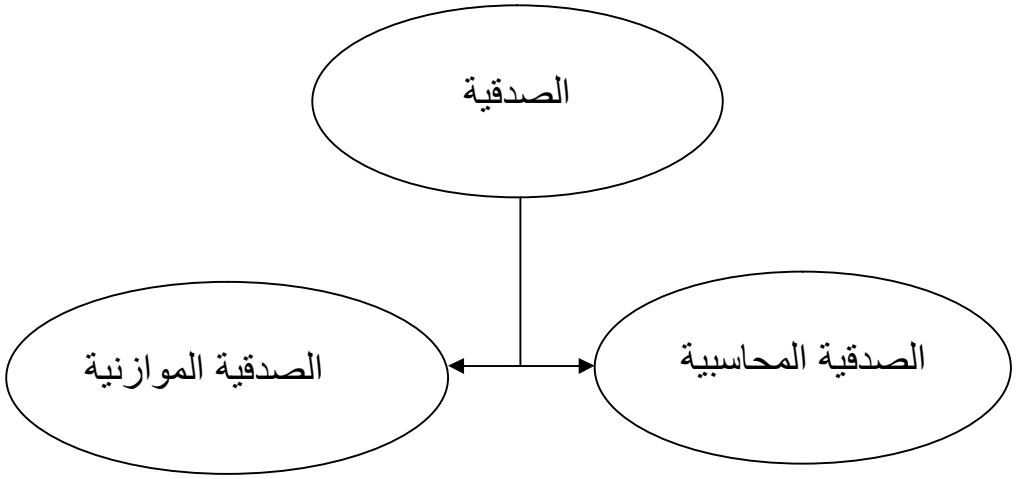
وقد اعتمد القانون العضوي لقوانين المالية الجديد فيما يخص مبدأ الصدقية نفس تعريف القانون العضوي الفرنسي، إلا أنه استعمل في النص العربي مصطلح " صريحة " بدلا من " صادقة " أما النص الفرنسي فقد استعمل نفس مصطلح القانون الفرنسي "sincères"، يتضح ذلك من خلال أحكام المادة 70 القانون 18-15، التي نصت على أن تقدم قوانين المالية مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة، وتقيم هذه الصراحة من خلال المعلومات المتوفرة والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها، كما نصت المادة 65

[1]Ahmed Essoussi, **Finance publics**, Latrach Edition, première edition, 2017,Tunis, p82.

[2] André Barilari, Michel Bouvier,**La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat**, op cite p47.

من نفس القانون على وجوب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخلصة ممتلكاتها ووضعيتها المالية .

**الشكل رقم 12: تقسيمات مبدأ صدقية الموازنة وحسابات الدولة .**




**المصدر: مبادئ المالية العمومية،** منشور على موقع القانون التنظيمي لقانون المالية، www.lof.finances.gov.ma تاريخ الإطلاع: 2019/07/17.

يتبين من خلال الشكل أعلاه أن مبدأ الصدقية يجب أن يتجسد في شقين، الموازني والمحاسبي.

**1. الصدقية الموازنية:** تقوم على واقعية الفرضيات التي تم على أساسها إعداد قانون المالية، بالإضافة إلى تقديم قوانين المالية بشكل صادق لمجموع موارد و تكاليف الدولة و الالتزام بتقديم قانون مالية تصحيحي جراء حدوث تغير مهم في أولويات و فرضيات قانون المالية للسنة.

**2. الصدقية المحاسبية** : بالإضافة إلى وجوب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخلصة ممتلكاتها ووضعيتها المالية، يجب كذلك أن يسهر المحاسبون العموميون المكلفون بمسك حسابات الدولة على احترام القواعد والإجراءات المنصوص عليها في القانون العضوي لقوانين المالية وكذا التشريع المتعلق بالمحاسبة العمومية.[1]

**المطلب الثالث: تدابير إعداد وعرض قانون المالية والموازنة.**

جاء نص القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد بأحكام تخص مختلف جوانب التحضير والدراسة والمصادقة على قانون المالية والموازنة، بداية بالسلطة المكلفة بتحضير وتنفيذ قانون المالية، إلى

[1] أنظر المواد 68 ، 70 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.

الرزنامة الزمنية والإجراءات الواجب اتخاذها مدعمة بالوثائق والملاحق التفسيرية لكافة التقديرات المتعلقة بالإيرادات ومصادرها وكيفية تحصيلها، في إطار السياسات العمومية المسطرة.

**أولا: تحديد السلطة المكلفة بإعداد وتنفيذ قانون المالية .**

لقد نص القانون العضوي 18-15 صراحة على التفريق بين دور لحكومة في مجال الميزانية العامة واختصاص وزير المالية في هذا المجال بصفته موضوعا تحت سلطة الوزير الأول.

**1. تحديد مسؤولية الحكومة في إعداد وتنفيذ قانون المالية .**

من خلال نص القانون العضوي الجديد، يتضح دور الحكومة في كونها المسؤولة كليا عن إعداد وتنفيذ قانون المالية في عدة جوانب أهمها:[1]

– تقوم قبل نهاية الثلاثي الأول أمام البرلمان في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، بعرض تقرير حول وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، تعرض من خلاله التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والموازنية وكذا تقييم لأعباء الدولة على المدى المتوسط، حيث يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

– منح التفويض في ظل شروط معينة بإمكانية سن مراسيم تعديل مبالغ الاعتمادات المصوت عليها وكذا إعادة توزيع وإلغاء بعضها، عندما يتضح أنها أصبحت غير مجدية.

**2. إبراز الاختصاص التقني لوزارة المالية.**

بموجب نص القانون العضوي 18-15 فإن وزير المالية هو من يقوم بتحضير مشاريع قوانين المالية وعرضها على مجلس الوزراء،[2]فمن خلال هذا النص تم تجسيد الدور الرائد لوزارة المالية كونها محورية في علاقتها مع باقي الوزارات، بالإضافة إلى الإقرار قانونا بأنها الهيئة المؤهلة تقنيا لإعداد نص من ثقل قانون المالية، فالأمر المستحدث في هذا النص ليس إيكال هذه المهمة لوزارة المالية فقط، وإنما الجديد هو التنصيص الصريح بها بموجب نص من حجم القانون العضوي لقوانين المالية، على اعتبار أن مهام وزير المالية في مجال الموازنة محددة سابقا بموجب التنظيم وهي:[3]

– المبادرة بأي نص يتعلق بميزانية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة.

– يطبق التدابير والأعمال المتعلقة بتحضير موازنة الدولة وتقديمها والتصويت عليها.

[1]أنظر المواد 26، 27، 33، 72، نفس المرجع.

[2]أنظر المادة 69، نفس المرجع.

[3]أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي 95-54 المؤرخ في 15 رمضان 1415هـ الموافق لـ 1995/02/15، يحدد صلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 15 لسنة 1995، ص 09.

– القيام بأي عمل من شأنه أن يساهم من خلال تدابير الموازنة في تحقيق الأهداف في برنامج الحكومة.
– المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي يطبق في مجال رقابة النفقات الملتزم بها وتسيير موازنة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة الأخرى.
– إبداء الرأي في أي تدبير له أثر مالي في ميزانية الدولة لا سيما العناصر المكونة لآثار الرواتب وأنظمة التعويضات والمعاشات المرتبطة بموظفي الإدارات والمؤسسات العمومية والهيئات المماثلة.
– يبادر بالمناهج الحديثة في تسيير الموازنة ويطبقها ويقوم نتيجتها.
– يبادر بأي دراسة مستقبلية تتعلق بموازنة الدولة.

كما جسد القانون 18-15 الدور الاستشاري لوزير المالية، باعتباره عنصرا هاما من العناصر التي يهدف الإصلاح الميزاني له، حيث يتضح ذلك من خلال النص على ضرورة استشارة وزير المالية في العديد من الإجراءات والتدابير الموازنية أهمها:
– وجوب أن تكون كل المراسيم التي تصدرها الحكومة والتي تخص تعديل الاعتمادات أو إلغائها أو تسويتها ، مشفوعة بتقرير مشترك يصدر عن المسير المعني ووزير المالية.
– تسيير التخصيصات الإجمالية للأعباء غير المتوقعة التي يتم تخصيصها لوزارات او مؤسسات عمومية ولا يمكن توزيعها بدقة عند المصادقة على قانون المالية، أو تلك الاعتمادات الموجهة لتغطية النفقات التي لا يمكن التنبؤ بها.[1]
– التقرير المشترك بين وزير المالية ووزير القطاع المعني، فيما يخص إمكانية تحويل مبالغ اعتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار إلى نفس البرنامج في حدود 5% من الاعتماد الأولي.[2]
– إصدار القرارات المتضمنة فتح الاعتمادات المالية المتأتية من الأموال ذات الطابع غير الجبائي، نتيجة المساهمات المدفوعة من قبل الأشخاص الطبيعية والمعنوية، في حالة تخصيصها لحساب تخصيص خاص، قصد المساهمة في إنجاز مشاريع ذات منفعة عامة.[3]

**ثانيا: الفترات الزمنية المحددة لتحضير قانون المالية .**

قبل قيام وزارة المالية بإيداع مشروع قانون المالية للسنة ، يتوجب عليها إتباع إجراءات وتقديم بيانات ومعلومات عن كافة الموارد المقدر تحصيلها لتغطية العمليات المالية للدولة، قصد إدارة الشأن العام للمواطن وتسيير المرافق العمومية، في هذا السياق فقد قسم المشرع تحضير مشروع قانون المالية على فترتين ( 02 ).

[1] أنظر المادة 24 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.
[2] أنظر المادة 36، نفس المرجع.
[3] أنظر المادة 39، نفس المرجع.

**1. الفترة الأولى:** تقوم الحكومة قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية التي تسبق السنة المعنية بتحضير مشروع قانون المالية السنوي، بناء على تقرير حول وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على عرض التوجهات الكبرى للسياسة الاقتصادية والميزانياتية وكذا إجراء تقييم موارد وأعباء الدولة على المدى المتوسط، بحيث يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.[1]

**2. الفترة الثانية:** وهي فترة إيداع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه السابع (07) أكتوبر من السنة المالية المعنية بقانون المالية.[2]

**ثالثا: وثائق عرض قانون المالية والموازنة العامة.**

يعرض قانون المالية في شكل أحكام وتراخيص الميزانية فيما يتعلق بنسب وأوعية الضرائب، الضمانات وديون الدولة، وكذا مبالغ رخص الالتزام واعتمادات الدفع الخاصة بالموازنة العامة للدولة والحسابات الخاصة للخزينة، التي تشكل مضمون قانون المالية، بالإضافة ملحقات تتعلق بعرض الموازنة العامة للدولة.

**1. الوثائق المتضمنة قانون المالية.**

يتضمن مشروع قانون المالية للسنة أربعة ( 04 ) أجزاء متباينة:[3]

**1.1 الجزء الأول:** يحتوى على الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها، وكذا مبالغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الموازنية والمالية للدولة.

**2.1 الجزء الثاني:** يحتوى على ما يلي:

- مبالغ رخص الالتزامات واعتمادات الدفع حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية، بالنسبة للموازنة العامة للدولة.
- مبلغ اعتمادات الدفع وعند الاقتضاء رخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص.
- سقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية.

**3.1 الجزء الثالث:** يتضمن ما يلي :

- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها.
- رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها.

[1] أنظر المادة 72، نفس المرجع.
[2] أنظر المادة 71، نفس المرجع.
[3] أنظر المادة 73، نفس المرجع.

– الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها مع وجوب أن لا تؤثر على التوازن الموازني.

– كل حكم يتعلق بالمحاسبة العمومية وتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العمومية.

**4.1 الجزء الرابع**: يتضمن ثمانية ( 08 ) جداول وهي كالآتي:

– الجدول " أ " : يتعلق بمجموع الإيرادات مقسمة إيراد بإيراد.

– الجدول " ب ":يتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخصيص، ويبين رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة.

– الجدول "ج ": يبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة.

– الجدول " د ": يبين التوازنات الموازنية والمالية والاقتصادية.

– الجدول " هـ ": يبين قائمة الضرائب والاخضاعات الأخرى وحواصلها، المخصصة للدولة والجماعات الإقليمية وكذا تلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذه الأخيرة.

– الجدول "و ": يتعلق بالرسوم شبه الجبائية.

– الجدول " ز ": يتعلق بالاقتطاعات الإجبارية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي.

– الجدول " ح ": يبين تقديرات النفقات الجبائية.

الملاحظ أن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد، قد تضمن أحكاما تضيف أجزاء جديدة عند عرض مشروع قانون المالية والموازنة العامة أمام هيئات البرلمان قصد التصويت والمصادقة، حيث يعتبر هذا الأسلوب في العرض بالمقارنة مع أحكام القانون 84-17، أكثر تفصيلا من جانب عرض تفاصيل ومحتوى الميزانية العامة للدولة وكل ما يتعلق بها، على اعتبار أن مشروع قانون المالية وفق الطريقة القديمة مقسم إلى قسمين ( 02 ) كما يلي:[1]

– القسم الأول : مخصص للاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وكذا على السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي أقرها المخطط الإنمائي السنوي .

– القسم الثاني : مخصص لاقتراحات المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة في إطار الموازنة العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والاستثمارات العمومية، اقتراحات الاستثمارات المخططة، بالإضافة إلى الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة وكذا الأحكام المالية المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة.

[1] أنظر المادة 67 من القانون 84-17، مرجع سبق ذكره.

والملاحظ كذلك أن القسم الرابع من أقسام مشروع قانون المالية والمتضمن مختلف الجداول التوضيحية (من الجدول أ إلى الجدول ح)، يمثل بيانات ومعلومات الأقسام الثلاثة الأولى، الأمر الذي يسمح لأعضاء البرلمان بإمكانية إجراء قراءة أكثر وضوحا لتفاصيل قانون المالية السنوي أو التصحيحي.

**الجدول رقم 14: تقسيمات مشروع قانون المالية بموجب القانون العضوي رقم 18-15**

| أجزاء مشروع قانون المالية | الجداول المتضمنة الجزء الرابع من مشروع قانون المالية | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | أ | ب | ج | د | هـ | و | ز | ح |
| الجزء الأول | X | | | | | | | |
| الجزء الثاني | | X | X | | | | | |
| الجزء الثالث | | | | X | X | X | X | X |

**المصدر** : من إعداد الطالب بالاعتماد على نص المادة 73 من القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2018/09/02، المتعلق بقوانين المالية.

**2. وثائق عرض الموازنة العامة.**

يتضمن القانون العضوي الجديد أحكاما تخص عرض الموازنة العامة من خلال النص على الوثائق التي ترفق بمشروع قانون المالية للسنة وقانون المالية التصحيحي، حيث تتشكل من الآتي:[1]

**1.2 تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية ، والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط:** يبرز هذا التقرير على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية.

**2.2 ملاحق تفسيرية** : تبين التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى.

**3.2 وثائق مجمعة** : تتكون من ثلاثة ( 03 ) أحجام تتعلق بما يلي:

**– الحجم 1** : يمثل مشروع ميزانية الدولة.

**– الحجم 2** : تقرير عن الأولويات والتخطيط يعده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية، وحسب المصالح غير الممركزة وكذا حسب الهيئات العمومية تحت الوصاية والهيئات الإقليمية، عندما تكلف هذه الهيئات بتنفيذ كل البرنامج أو جزء منه. ويتضمن كل برنامج من هذه البرامج، التوزيع حسب الأبواب للنفقات والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها ، مع الإشارة لقائمة المشاريع الكبرى.

[1] أنظر المادة 75 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.

– **الحجم 3:** التوزيع الإقليمي لموازنة الدولة .

**4.2 جدول استحقاق الاعتمادات:** يبين الاستحقاقات المتعلقة برخص الالتزام.

**5.2 قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخزينة:** تبرز مبلغ الإيرادات والنفقات المتوقعة لحسابات التخصيص الخاص.

**6.2 جدول التعداد** : يبين فيه تطوراته ويبرر التغيرات السنوية .

**3. الوثائق الخاصة بقانون المالية التصحيحي.**

يرفق مشروع قانون المالية التصحيحي بالوثائق الآتية :

– تقرير تفسيري للتعديلات المدرجة في قانون المالية للسنة.

– أي وثيقة من شأنها تقديم معلومة ضرورية ومفيدة .

يتضح من خلال ما سبق، أن بعض وثائق عرض الموازنة جاءت بنص القانون العضوي الجديد بشكل مختصر، بحيث لم تأتي بالتفصيل الذي تم من خلاله تقديم مشروع تحديث منظومة الموازنة، لا سيما الحجمين 1 و 3، اللذان تم تفصيلهما بالمشروع كما يلي:

– فيما يخص الحجم 1 (مشروع موازنة الدولة): فهو يمثل جميع النفقات المتوقعة للسنة المالية المعنية وكذا مختلف الاعتمادات المصوت عليها قصد تغطية تمويل النفقات وهي موزعة حسب كل وزارة، وحسب كل برنامج وحسب الأصناف الكبرى للنفقات.[1]

– فيما يخص الحجم 3 (التوزيع الإقليمي لموازنة الدولة): هذه الوثيقة تبين التوزيع الجغرافي لنفقات ميزانية الدولة وهي تتضمن تقسيم النفقات حسب ميزانية كل ولاية، حسب مصالح عدم التركيز المتواجدة داخل كل ولاية، بالإضافة إلى قائمة للمشاريع التنموية المقترحة لكل ولاية.[2]

بالإضافة إلى ذلك فإن القانون العضوي الجديد لم ينصص على بعض الملاحق الضرورية، التي من شأنها أن تجعل من عرض موازنة الدولة أكثر شفافية ومصداقية، لا سيما ما يتعلق بالعمليات الآتية :

– عدم وجود وثيقة تبين معلومات حول مبالغ بعض التخصيصات واستخداماتها ، يتعلق الأمر بتلك التي يمكن تخصيصها من موارد الدولة لصالح الجماعات الإقليمية وهيئات الضمان الاجتماعي،[3] حتى يمكن تقديم الشروح اللازمة حول الضرورة التي أدت إلى تخصيص هذه الأموال مع تبيان وجهة صرفها.

[1] **Projet de modernisation des systèmes budgétaire en algerie ( MSB )**, op cit, p28

[2] **Projet de modernisation des systèmes budgétaire en algerie ( MSB )**, op cit, p32

[3] أنظر المادة 13، نفس المرجع.

– عدم وجود وثيقة تبين عرض أو تقرير حول معلومات المشاريع المنجزة في إطار التمويل المشترك لبعض مشاريع الاستثمار العمومي بين الدولة والقطاع الخاص، على اعتبار أن هذه الصيغة محتملة الوقوع من خلال الترخيص بها القانون العضوي الجديد.[1]

– عدم وجود وثيقة تعطي نظرة أو شرح عن التخصيصات الإجمالية للاعتمادات المسيرة من قبل وزير المالية والتي تدرج في شكل أعباء غير متوقعة وغير موزعة في شكل برامج، التي يتم اقتطاعها وتخصيصها بموجب مرسوم،[2] بالنظر لأن هذه التحويلات تتم في بند الأعباء المشتركة في النظام الحالي، والتي كانت محل العديد من علامات الاستفهام، بخصوص أحقية تحويل هذه المبالغ و طريقة صرفها لصالح الهيئات المستفيدة.

إلا أن الشيء الأكيد والملاحظ أن القانون العضوي الجديد ، قد أدرج عدة ملاحق جديدة تخص عرض قانون المالية والموازنة العامة، بحيث يمكن أن تجبر الحكومة أن تقدم معلومات الموازنة بأكثر شفافية، على اعتبار أن هذه الوثائق تقدم بشكل أكثر تفصيلا لمستعملي المعلومات الموازنية، بالإضافة إلى تقديم قانون المالية والميزانية بشكل يعزز مناقشة اختيارات الموازنة بربط الوسائل بالأهداف، أو لعامة الجمهور عند اطلاعه على قانون المالية والميزانية بشكل نهائي.

## المبحث الثالث: الإطار المفاهيمي الجديد للاعتمادات المالية ضمن مشروع الإصلاح .

تهدف الإصلاحات الموازنية التي تتبناها معظم دول العالم إلى إضفاء أكبر قدر ممكن من المرونة والشفافية عند التصرف في الاعتمادات المالية، بالإضافة إلى إعطاء أكثر مسؤولية للمتصرف في المال العام الذي يتبع موازنة الدولة، الأمر الذي يتطلب هيكلة بنود الميزانية العامة بفلسفة تضمن تحقيق هذه الأهداف، مما يتوجب تغيير بعض مفاهيم المالية العمومية السائدة والمعمول بها من قبل، حيث يتضح من خلال الإطلاع على أحكام القانون العضوي الجديد وجود تأسيس قانوني لمفهوم التسيير القائم على أساس النتائج والأهداف.

### المطلب الأول: اعتماد منطق البرامج والأهداف.

يتأسس مشروع إصلاح منظومة الموازنة على تبني منطق البرامج والأهداف، حيث جسد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد هذه الأسس في مضمونه من عدة جوانب.

#### أولا: اعتماد البرمجة متعددة السنوات والتسيير القائم على أساس النتائج .

تعتبر البرمجة متعددة السنوات حلقة الوصل بين الرؤى الإستراتيجية المتوسطة والطويلة المدى للسلطات العمومية وبين الموازنة العامة للدولة، التي تعد سنويا لتحديد سبل تحقيق الأهداف مخططات

[1] أنظر المادة 37 ، نفس المرجع، ص 13.
[2] أنظر المادة 24، نفس المرجع.

السياسة العمومية، بالإضافة الى ذلك فهي تلعب دورا بارزا في تأطير الموازنة العامة للدولة لتنفيذها بما يحقق أكبر منافع عامة في إطار الموارد المرصودة. في هذا الصدد نصت المادة 05 من القانون 18-15 سالف الذكر أنه: *يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، في بداية إجراء إعداد قوانين المالية ويحدد للسنة المقبلة والسنتين الموالیتین، تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد الميزانية وكذا مديونية الدولة عند الاقتضاء.*

وقد نصت المادة 02 من نفس القانون كما يلي: "*يعد قانون المالية بالرجوع الى تأطير وبرمجة الميزانية كما هو محدد في المادة 05 من هذا القانون، و يساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المرتكز على النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة التي تكون موضوع تقييم*" .

وفي السياق ذاته فقد اعتمدت الجزائر إجراءات تأطير الموازنة على المدى المتوسط ابتداء من السنة المالية 2017، يتم بموجبه قبل بداية إعداد قوانين المالية تقدير الإيرادات والنفقات ورصيد موازنة الدولة وكذا مديونية الدولة إن اقتضى الأمر للسنة القادمة والسنتين التاليتين لها، [1] حيث تم العمل بأول تأطير للموازنة على المدى المتوسط بمناسبة إعداد المشروع التمهيدي لقانوني المالية 2017، تم التركيز على الأخذ بعين الاعتبار الموارد الممكن تعبئتها التي ينبغي من خلالها أن تستقر نفقات التسيير والتجهيز خلال الفترة 2017-2019 عند مستوى النفقات المسقفة من طرف السلطات العمومية بعنوان سنة 2016 عند مبلغ 6400 مليار دج.

**الجدول رقم 15: تأطير الموازنة متوسط المدى في الجزائر خلال الفترة 2017-2019**

**الوحدة : مليار دج**

| العناوين | المشروع التمهيدي 2017 | تقديرات 2018 | تقديرات 2019 |
|---|---|---|---|
| **الإيرادات الميزانياتية** | **4.675,4** | **5.091.7** | **5.504,7** |
| الجباية البترولية | 1.575,6 | 1.692,1 | 1.772,2 |
| المولرد العادية | 3.099,8 | 3.399,6 | 3.732,5 |
| الموارد الاستثنائية | 126,6 | 105,5 | 82,5 |
| الإيرادات النظامية ، الهبات والوصايا | 0,02 | 0,02 | 0,02 |
| **النفقات الميزانياتية** | **6.400,0** | **6.400,0** | **6.400,0** |
| نفقات التسيير | 4.350,0 | 4.350,0 | 4.350,0 |
| نفقات التجهيز | 2.050,0 | 2.050,0 | 2.050,0 |

[1] المادة 50 من الأمر 15-01 المؤرخ في 2015/07/23، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 40 لسنة 2015 .

| | | | |
|---|---|---|---|
| **الرصيد الميزانياتي** | **- 1.724,6** | **-1.308,3** | **-895,3** |
| رصيد الحسابات الخاصة للخزينة | 50,0 | 50,0 | 50,0 |
| رصيد عمليات الميزانية | -1.674,6 | -1.285,3 | -845,3 |
| تدخلات الخزينة | -100,0 | -100,0 | -100,0 |
| **الرصيد الإجمالي للخزينة** | **-1.774,6** | **-1.358,3** | **-945,3** |
| | | | |
| **التمويل** | **1.774,6** | **1.358,3** | **945,3** |
| التمويل الداخلي الواجب تعبئته | 1.010,0 | 999,0 | 945,3 |
| التمويل الخارجي الواجب تعبئته | 764,6 | 359,3 | 0,0 |

**المصدر**: المذكرة التوجيهية رقم 2016/642 المؤرخة في 2015/04/09 ، المتعلقة بتحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية وميزانية الدولة لسنة 2017، وزارة المالية ص04.

**ثانيا: إعداد موازنة قائمة على عدم الفصل بين نفقات التسيير والتجهيز.**

يبرز القانون الجديد على أنه يتم إعداد الموازنة العامة في شكل موحد وشامل دون الفصل بين نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار، حيث أوضحت المادة 29 من القانون 18-15 مجموع أعباء موازنة الدولة حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات بإدراج كافة النفقات و المتعلقة بالتسيير و التجهيز والاستثمار معا ( نفقات المستخدمين، تسيير المصالح، نفقات الاستثمار، نفقات التحويل، أعباء الدين العمومي، نفقات العمليات المالية، النفقات غير المتوقعة )، كما أشارت المادة 30 الى أن هذه الاعتمادات يتم تبليغها في شكل رخص التزامات واعتمادات دفع .

1. **رخص الالتزام:** تمثل الحد الأقصى للنفقات التي يمكن الالتزام بها، ويمكن أن ينتج عن الالتزام أثر على سنة مالية واحدة أو أكثر، حيث تبقى رخص الالتزام التي تم تبليغها للسنة المعنية سارية للسنة الموالية عند الاقتضاء فيما يخص نفقات الاستثمار.

2. **اعتمادات الدفع** : وهي تمثل الحد الأقصى للنفقات الممكن الأمر بصرفها أو تحرير الحوالات الخاصة بها أو دفعها خلال السنة لتغطية الالتزامات الناشئة في إطار رخص الالتزام.

الجدير بالذكر أن القانون الجديد قد كرس عدم الفصل بين نفقات التسيير والتجهيز من خلال إشارته الى طريقة تبليغ الاعتمادات، حيث تتم في شكل رخص التزام متعددة السنوات واعتمادات دفع سنوية، على اعتبار أن هذا الإجراء كان معمولا به وفق نظام الموازنة القديم فيما يتعلق بنفقات التجهيز فقط.

**ثالثا: تقسيم الأدوار والمسؤوليات .**

يتبين من خلال نص القانون العضوي الجديد، لا سيما المادة 79 منه، تمحور نظام الموازنة الجديد على أساس تقسيم الأدوار المسؤوليات، حيث تم التوضيح أن التوزيع المفصل للاعتمادات المالية المصوت عليها يتم حسب الوزارة أو المؤسسة العمومية، وفق البرنامج والبرنامج الفرعي وحسب الأبواب.

وقد تم التأكيد على وضع هذه الاعتمادات تحت تصرف مسيري البرامج " *يتم وضع الاعتمادات المصوت عليها فور صدور قانون المالية، تحت تصرف مسيري البرامج المسؤولين عن الإدارات والهيئات والمؤسسات العمومية.*"

بالإضافة إلى التحديد الدقيق لمختلف الهيئات العمومية المعنية بالتوزيع وذلك حسب الهيكل التنظيمي لها وهي:

- المصالح الممركزة والمصالح غير الممركزة.
- المؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصاية المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج.
- الهيئات الإقليمية عندما تكلف بتنفيذ كل أو جزء من برنامج.

كما تم التوضيح بأن التعاقد أو الاتفاقيات هو العلاقة التي تربط الدولة ومسيري البرامج والتي بموجبها يتم تنفيذ البرامج. " *تحدد العلاقة بين الدولة ومسيري البرامج المسؤولين عن الهيئات والمؤسسات العمومية والهيئات الإقليمية ، بصفة تعاقدية أو اتفاقية ، وذلك عند تنفيذهم كل أو جزء من برامج* "

فيلاحظ من خلال هذه الأحكام أن المشرع المالي الجزائري قد كرس مفهوم عامل مهم من عوامل الإصلاح الموازني ( تقسيم الأدوار والمسؤوليات ) ، بما من شأنه ضمان مبدأ المسؤولية وإمكانية المساءلة، حيث بهذا يعتبر المسير مسؤولا عن الجانب التسييري والجانب المالي معا.

**المطلب الثاني: إعادة تقسيم وتخصيص الاعتمادات.**

نصت أحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على انه يتم فتح الاعتمادات المالية بموجب قوانين المالية، لتغطية أعباء موازنة الدولة. وتوضع تحت تصرف الوزراء والمسؤولين عن المؤسسات العمومية،[1] حسب البرامج التي تمثل وحدة تنفيذ هذه الاعتمادات.[2]

**أولا: أقسام الاعتمادات في ظل القانون العضوي الجديد.**

تعتبر الأحكام المتعلقة بتقسيم الاعتمادات من بين القواعد الأساسية في مجال المالية العمومية، حيث تتخذ كدليل في تنفيذ النفقات تبعا لأهميتها ولمدى ضرورة دفعها، على اعتبار أنه يتم من خلالها معرفة

[1] أنظر المادة 23 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.
[2] أنظر المادة 79، نفس المرجع.

استثناءات قواعد تنفيذ النفقات، كما يعتبر التصنيف الجديد للنفقات من بين أهم المحاور التي يقوم عليها الإصلاح الموازني في تجسيد ميزانية البرامج والأداء.

في هذا الصدد، قسم القانون العضوي لقوانين المالية الإعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية إلى قسمين أساسين:[1]

**1 . الإعتمادات الحصرية.**

هي الاعتمادات المخصصة للنفقات التي لا يمكن الالتزام والأمر بصرفها، إلا في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قوانين المالية، حيث يمكن تجاوز الاعتمادات المفتوحة خلال السنة، من خلال الالتزام بالنفقات مسبقا خلال السنة الموالية بموجب حكم في قانون المالية.

**2. الاعتمادات التقييمية .**

وهي الاعتمادات التي تفتح بموجب قانون المالية ويمكن عند الحاجة تجاوزها بمبلغ يفوق مبلغ الاعتماد المفتوح، حيث تسوى الزيادة بتحويل أو نقل الاعتمادات المالية المتوفرة في الموازنة العامة للدولة، أو بتقييدها في حساب النتائج، على أن يتم الإبلاغ الفوري للجهات المختصة في البرلمان بأسباب التجاوز التي تمت تسويتها بقيدها في حساب النتائج.

تغطي الاعتمادات المالية التقييمية التي يمكن تعديل أصنافها بموجب قانون المالية ما يلي:[2]

- أعباء الدين العمومي.
- رد المبالغ المحصلة من غير حق.
- التخفيضات والاسترداد.
- الأعباء المتعلقة بالاتفاقيات الدولية .
- الأعباء المتعلقة بسريان مفعول ضمانات ممنوحة من الدولة .

**الجدول رقم 16: أقسام الاعتمادات المالية وفقا للقانون 18-15 والقانون 84-17 .**

| أصناف الاعتمادات | التخصيص بموجب القانون 84-17 | التخصيص بموجب القانون 18-15 |
|---|---|---|
| الاعتمادات الحصرية | يسمح فيها بتجاوز المبالغ المقيدة ضمن الفصول المخصصة لها تتعلق بالنفقات التالية :<br>- الوفاء بديون الدولة الناتجة عن أحكام تشريعية أو اتفاقيات مبرمة قانونا .<br>- تكاليف العدالة والتعويضات المدنية . | كل النفقات التي لا تندرج ضمن النفقات التقييمية ، بحيث لا يسمح بالتجاوز فيها إلا بموجب الالتزام بتسبيق يؤخذ بعين الاعتبار بميزانية السنة الموالية . |

[1] أنظر المادة 31، نفس المرجع.
[2] أنظر المادة 32، نفس المرجع.

| | | |
|---|---|---|
| | – تسديد المبالغ المحصلة من غير حق .<br>– الإعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة | |
| الاعتمادات التقييمية | – النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم التي لا يتناسب مبلغها مع المبلغ المخصص في الميزانية ، ولا يسمح بتجاوز الاعتمادات المقيدة ضمن الفصول المخصصة لها إلا بموجب التنظيم بالاقتطاع من الأعباء المشتركة . | يسمح بتجاوز الاعتمادات المخصصة لها بموجب قانون المالية ويتم تسويتها إما بنقل أو تحويل الاعتمادات وإما بالقيد في حساب النتائج ، تضم ما يلي :<br>– أعباء الدين العمومي .<br>– رد المبالغ المحصلة من غير حق .<br>– التخفيضات والاستردادات .<br>– الأعباء المتعلقة بالاتفاقيات الدولية .<br>– الأعباء المتعلقة بسريان مفعول ضمانات ممنوحة من الدولة . |
| الاعتمادات الوقتية | الأعباء التي لا تندرج لا ضمن التقييمية أو الحصرية | التخلي عن مفهوم الاعتمادات الوقتية |

**المصدر**: من إعداد الطالب بالاعتماد على أحكام المواد 26، 27، 29، 30، 31 من القانون العضوي 84-17 وكذا أحكام المواد 31، 32 من القانون العضوي 18-15.

**ثانيا: تخصيص الاعتمادات.**

أدرج القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد مفاهيم أساسية تتعلق بتخصيص الاعتمادات وكذا الهيئات التي يشملها التخصيص وذلك كما يلي:

**1. التخصيص حسب البرامج.**

بموجب نص القانون العضوي الجديد يتم تخصيص الاعتمادات المالية حسب البرنامج، التي يشكل مجموعها حقيبة برامج، توضع تحت مسؤولية وزير أو مؤسسة عمومية، حيث تساهم البرامج وتقسيماتها إلى برامج فرعية وأنشطة، في تنفيذ سياسة عمومية محددة. ويتضمن البرنامج مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح، لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية، حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة. ويقصد بالمؤسسة العمومية في مفهوم القانون العضوي الجديد،كل الهيئات البرلمانية والقضائية والرقابية والاستشارية وكل الهيئات الأخرى ذات نفس الطبيعة المنصوص عنها في الدستور.[1]

**2. الأعباء غير المتوقعة (التخصيصات الإجمالية).**

[1] أنظر المادة 23، نفس المرجع.

هي أغلفة مالية مرصودة ومجمعة بالموازنة العامة، تسير هذه المخصصات من قبل الوزير المكلف بالمالية بعنوان الأعباء غير المتوقعة، يتم تخصيصها لوزارات أو مؤسسات عمومية ولا يمكن توزيعها بدقة حسب البرامج عند المصادقة على قانون المالية، فهي موجهة لتغطية نفقات غير متوقعة، بحيث يتم الاقتطاع منها وتخصيصها بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير من هذا الأخير.[1]

**ثالثا: تراخيص الموازنة.**

ينص القانون العضوي الجديد، على أن يتم الترخيص السنوي بموجب قانون المالية للسنة للعمليات الآتية:

– تحصيل الضرائب والحقوق والرسوم وكذا مختلف أنواع المساهمات والمداخيل والحواصل الأخرى لفائدة الدولة، مع تقدير الحاصل وكذا الحصة المخصصة للموازنة العامة للدولة.

– تقييم حاصل الضرائب والحقوق والرسوم والمساهمات والاخضاعات الأخرى، على ان يعدل ويصحح عند الحاجة بموجب قوانين المالية التصحيحية.

– الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل الإخضاعات مهما كانت طبيعتها، بالإضافة إلى مجال الإعفاء الضريبي.

– تأسيس أو تحصيل الرسوم شبه الجبائية، التي تمثل جميع الحقوق والرسوم والأتاوى المحصلة لصالح كل شخص معنوي من غير الدولة والولايات والبلديات، بحيث لا يمكن تأسيسها إلا بموجب قانون المالية.

– الاقتراض ومنح الضمانات، وذلك مع مراعاة التوازنات المالية والميزانياتية والاقتصادية وكذا الدين العمومي الساري.[2]

**المطلب الثالث: هيكلة الإعتمادات المالية وفق منطق البرامج والأهداف.**

تحقيقا لما تضمنه مشروع إصلاح منظومة الموازنة، الذي يهدف إلى تعزيز مراقبة و تحسين الأداء في تنفيذ السياسات والاستثمارات المدرجة في الموازنة العامة، اعتمد القانون العضوي الجديد تصنيفات جديدة لنفقات الدولة وكذا تحديد مصادر تمويل الدولة والأعباء التي تؤخذ على عاتق هذه الأخيرة.

**أولا: إعادة تصنيف النفقات.**

يعتبر إعادة تصنيف وتبويب النفقات إلى برامج وتفرعاتها أهم دلالة توضح الانتقال من نظام موازنة البنود إلى نظام موازنة البرامج والأداء، حيث تم الأخذ بهذا العنصر ضمن القانون العضوي 18-15 وذلك وفق التقسيم البرامجي للنفقات.

[1] أنظر المادة 24، نفس المرجع.
[2] أنظر المواد 16،17،20،21، نفس المرجع.

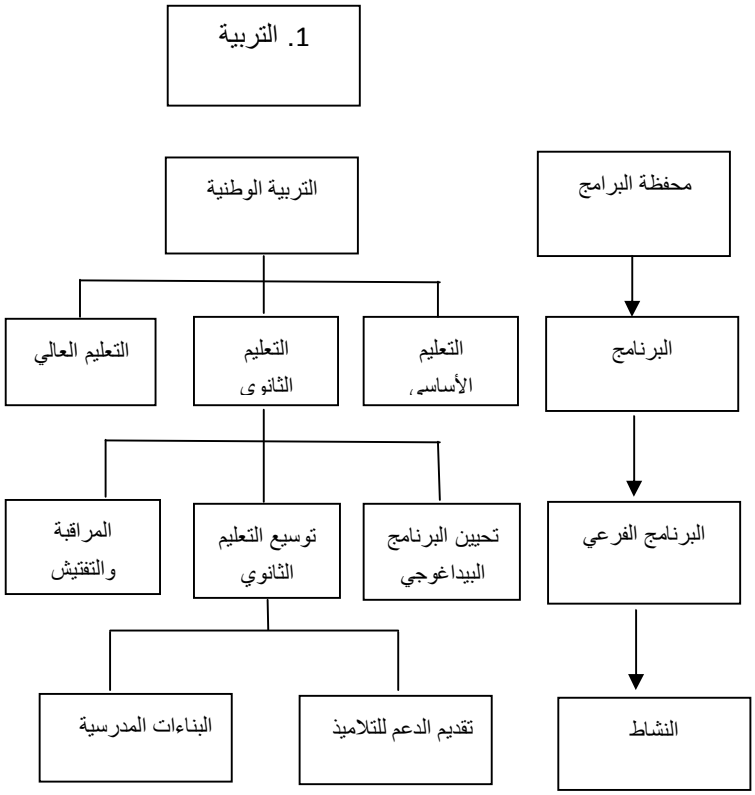
**1. التصنيف حسب النشاط:** يتكون هذا التصنيف من البرنامج وتصنيفاته (برامج، برامج فرعية، أنشطة)،[1] تسمح هذه الهيكلة الجديدة باحترام المعايير الدولية لتصنيف وظائف الدولة ويتطابق مع التصنيف المقترح من صندوق النقد الدولي للتصنيف الوظيفي للإدارات العامة.[2]

**2. التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة:** وهو التصنيف الذي يسمح بتجميع نفقات الموازنة العامة حسب طبيعة النفقة من الناحية الاقتصادية، حيث يضم كافة النفقات دون تمييز بين نفقات التسيير أو التجهيز.[3]

**3. التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة:** يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة، فمن خلال تجميع نفقات الموازنة العامة حسب المهام الكبرى للدولة ( صحة، تربية، أشغال عمومية ...الخ )، حيث يمكن مقارنة لدلالة أرقام الموازنة مع باقي الدول الأخرى.[4]

**4. التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها:** يعتمد هذا التصنيف على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.[5]

**الشكل رقم 13: هيكلة البرامج تبعا للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد.**




[1] أنظر المادة 28، نفس المرجع.
[2] الجوزي فتيحة، مرجع سبق ذكره، ص 220 .
[3] أنظر المادة 29 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.
[4] الجوزي فتيحة، مرجع سابق ص 220 .
[5] أنظر المادة 28 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.

**Source:** Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie ( MSB ) , Tunis, le 26 et 27 juin 2006 p12.

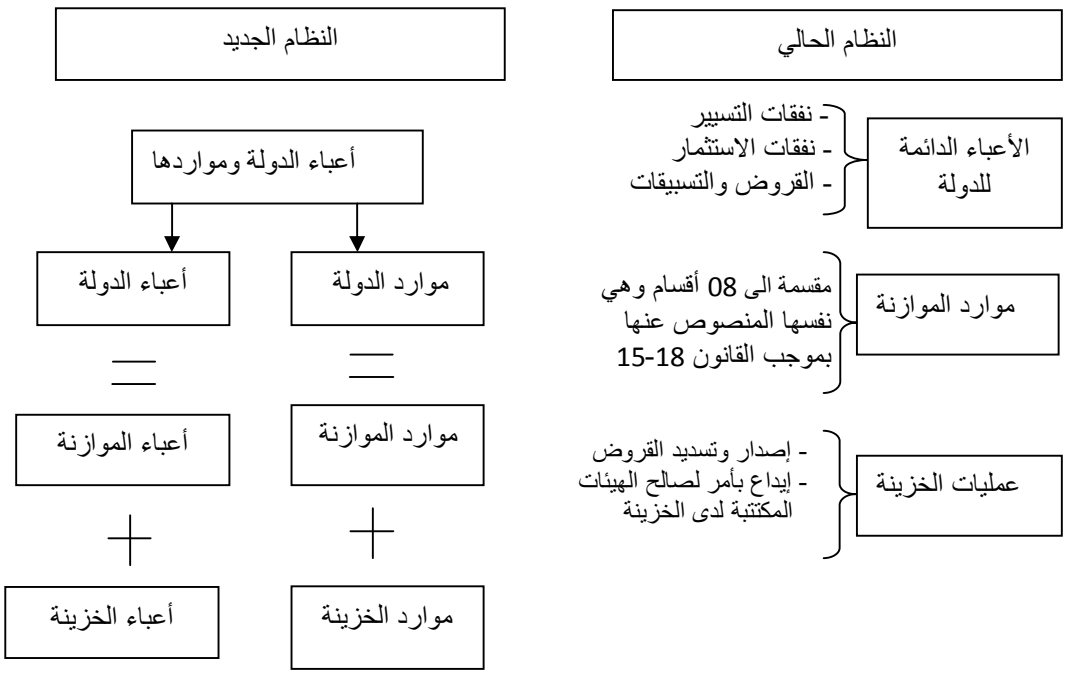
يتضح من خلال الشكل أعلاه بأنه ليس بالضرورة أن تنفرد كل وزارة ببرنامج خاص بها، وإنما يمكن إشراك أكثر من وزارة في تنفيذ برنامج معين، فالمعيار هنا هو طبيعة النفقات التي يتضمنها البرنامج وليس الهيئات الإدارية المسؤولة عن تنفيذ البرنامج، الأمر الذي يعتبر إيجابيا من حيث التنسيق فيما بين الوزارات ذات الاختصاصات المشتركة في تنفيذ سياسات عمومية تخص القطاع بصفة عامة، على اعتبار أنهم يشتركون في تنفيذ محفظة برامج التي تمثل مهمة معينة ( سياسة عمومية ).

ننوه إلى أن هذا المنطق ليس بالأمر الجديد بخصوص النظام المعمول به حاليا، بالنظر لتطبيقه في تنفيذ نفقات التجهيز والاستثمار من موازنة الدولة، حيث نجد أنها مهيكلة ضمن الجدول " ج " المرفق بقانون المالية حسب القطاعات، ليتم تفريعها وفق القطاع الفرعي، الباب، المادة، ضمن مدونة مخصصة لتقييد هذه النفقات قصد تنفيذها على المستوى المحلي والمركزي ( أنظر الملحق رقم 03).

**ثانيا : إعادة ترتيب موارد الدولة وأعباؤها .**

الشكل الموالي يبين التقسيمات الجديدة لموارد الدولة وأعباؤها حسب نص القانون العضوي الجديد.

**الشكل رقم 14: ترتيب الموارد والأعباء وفق النظامين الحالي والجديد.**




**المصدر** : من إعداد الطالب بالاعتماد على المواد 11، 23، 62 من القانون العضوي 84-17 مرجع سابق ، المواد 12، 14، 59 من القانون العضوي 18-15، مرجع سابق.

من خلال الشكل أعلاه يتبين أنه تم بموجب نص القانون 18-15 إعادة ترتيب موارد الدولة وأعبائها، مبينا تقسيماتها ومحددا مضمونها، حيث يمكن التمييز بين موارد الدولة وأعبائها من خلال التقسيمات التي تتشكل منها ( موارد الموازنة وأعباؤها، موارد الخزينة وأعباؤها )، بخلاف القانون 84-17 الذي اعتمد تقسيم الموارد والأعباء إلى موارد الموازنة، الأعباء الدائمة للدولة، العمليات المالية للخزينة، هذا الأخير لم يستعمل مصطلح موارد الدولة أو أعباؤها إلا فيما يخص الأعباء الدائمة للدولة.

**1. موارد الموازنة.**

تتضمن موارد الموازنة ما يلي:[1]

- الإيرادات المتحصل عليها من الاخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا حاصل الغرامات.
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا أصولها المالية الأخرى.
- المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة وكذا الإتاوات.
- مختلف حواصل الميزانية.
- الحواصل الاستثنائية المتنوعة.
- الأموال المخصصة للمساهمات و الهبات والوصايا.
- الفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسبيقات وتوظيف أموال الدولة.

**2. أعباء الموازنة:**

تتضمن أعباء الموازنة ثلاثة (03) أقسام رئيسية.

**1.2. النفقات المتوقعة.**

تتشكل أعباء موازنة الدولة من النفقات العادية، حيث تشتمل كل النفقات وفق تصنيفاتها (النشاط، الطبيعة الاقتصادية للنفقات، الوظائف الكبرى للدولة، الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الموازنة وتنفيذها).[2]

**2.2 الأعباء المحتملة الأخرى.**

أشار القانون العضوي الجديد إلى نفقات محتملة إما نتيجة لتجاوز في الاعتمادات لا سيما ما يتعلق بالتزامات الدولة والوفاء بديونها ( الاعتمادات ذات الطابع التقييمي)،[3] بالإضافة إلى إمكانية تخصيص جزء من موارد الدولة بموجب قوانين المالية لفائدة بعض الهيئات العمومية التي تعتبر ميزانياتها مستقلة عن موازنة

[1] أنظر المادة 15، نفس المرجع.
[2] أنظر المواد 23،29، نفس المرجع.
[3] أنظر المواد 31،32، نفس المرجع.

الدولة، بحيث يجب أن تحدد مبالغ هذه الموارد ووجهتها وتقييمها بشكل دقيق ومميز وتستعمل لضمان تمويل مهامها، يتعلق الأمر بالهيئات الآتية:[1]

– الجماعات الإقليمية أو عند الاقتضاء هيئات المعادلة التابعة لها،* بغرض تغطية الأعباء التي تقع على عاتقها، أو لتعويض الإعفاءات أو تخفيضات أو تسبيقات الضرائب المعدة لفائدة الجماعات الإقليمية.

– هيئة الضمان الاجتماعي أو أي شخص يشارك في الخدمة العمومية.

### 3.2. المناصب المالية على عاتق موازنة الدولة.

تضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية حيزا يخص المناصب المالية المأخوذة على عاتق موازنة الدولة، حيث أكد على منع إنشاء أو تحويل مناصب الشغل خلال السنة إلا بعد توفر الاعتمادات المالية اللازمة، في حالة التحويل يجب أن يكون عدد مناصب الشغل المنشأة مساويا كحد أقصى لعدد مناصب الشغل الملغاة، على أن يكون هذا التدبير مضمونا كليا، علاوة على انه لا يمكن للقطاع المعني إعادة نشر مناصب الشغل إلا في حدود التخصيص لمناصب الشغل والاعتمادات المالية وذلك طبقا للتشريع المعمول به.[2]

وتعتبر التدابير المنصوص عليها بهذا القانون والتي تخص إنشاء وتحويل وإعادة انتشار مناصب الشغل، تقنينا لنفس الإجراءات التي اتخذتها الدولة قصد تجسيد تدابير اصطلح على تسميتها ( التدابير الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية للبلاد ) والتي دخلت حيز التنفيذ بعد انهيار أسعار النفط ابتداء من سنة 2014، حيث صدر في هذا الإطار تعليمة عن الوزير الأول تحت رقم 1356 مؤرخة في 2015/08/01، تضمنت ضرورة الأخذ بعين الاعتبار عمليات نقل الموظفين عن طريق إعادة توزيع التعدادات، الأمر الذي أدى الى تجسيد هذا التدبير من خلال الإلغاء الآلي للمنصب المالي الذي أصبح شاغرا لدى الإدارة العمومية الأصلية للموظف الذي جرى نقله إلى إدارة أخرى يتوفر بها منصب مالي شاغر.[3]

### 3. أعباء الخزينة ومواردها .

تم حصر العمليات التي تنتج عنها موارد الخزينة وأعباؤها في أربعة (04) عمليات وهي:

– توظيف المتوفرات المالية للدولة.

---

[1] أنظر المادة 13، نفس المرجع.

* هيئات المعادلة التي تتبع لها الجماعات الإقليمية مثل صندوق الضمان والتضامن للجماعات الإقليمية. وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري موضوع تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، منشأ لغرض إرساء التضامن مابين الجماعات الإقليمية من خلال تعبئة الموارد وتوزيعها.

[2] أنظر المادة 22، نفس المرجع.

[3] التعليمة الوزارة المشتركة رقم 01 مؤرخة في 2015/12/23، تحدد كيفيات تجسيد التدابير العملية الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية للبلاد، وزارة المالية، المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

- إصدار وتحويل وتسديد القروض.
- تسيير الأموال المودعة من قبل المكتتبين لدى الخزينة.
- خصم وقبض السندات الصادرة لصالح الدولة مهما كانت طبيعتها.

## المبحث الرابع: آليات تعديل الاعتمادات المالية في ظل القانون العضوي 18-15.

يعتبر إجراء إعادة توزيع الاعتمادت وفتح أعتمادات إضافية خلال السنة المالية من التدابير المهمة التي يمكن ان تؤثر على تراخيص الموازنة المصوت والمصادق عليها، لذلك خصص القانون العضوي الجديد أحكاما تتعلق بهذه العملية، يضمن من خلالها الحفاظ أكبر قدر ممكن على حدود المبالغ المرخص بها وعدم تجاوزها، في ظل احترام الأحكام المتعلقة بأصناف الاعتمادات.

### المطلب الأول : إعادة توزيع الاعتمادات المالية.

رخص قانون قوانين المالية الجديد للحكومة في مرحلة تنفيذ الموازنة القيام بتعديل توزيع الاعتمادات المالية المرخص بها بموجب مرسوم، وفق شروط معينة وذلك من اجل تحويل الاعتماد، نقل الاعتماد، حيث تتم كل هذه العمليات بموجب مراسيم تتخذ بناء على تقارير مشتركة بين وزير المالية و وزراء أو مديري المؤسسات العمومية المعنية.

#### أولا: نقل وتحويل الاعتمادات.

نصت المادة 33 من القانون 18-15 على أنه يمكن نقل أو تحويل في الاعتمادات خلال السنة المالية الجارية لتعديل التوزيع الأولي للإعتمادات، على أن لا يتجاوز مبلغ الاعتمادات المالية المتراكمة التي كانت موضوع نقل أو تحويل نسبة 20 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة. ولا يمكن أن تستفيد البرامج التي كانت اعتماداتها موضوع نقل أو تحويل خلال السنة المالية من تحويل أو نقل من التخصيصات الإجمالية، إلا في حالة تدبير عام في مجال الأجور.

**1. نقل الاعتمادات.**

يتم نقل الإعتمادات المالية من برنامج إلى برنامج آخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية، بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة المعني، في حدود 20 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية.

**2. تحويل الاعتمادات.**

تتم عملية تحويل الاعتمادات المالية مابين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة بموجب مرسوم رئاسي، يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي المؤسسات

العمومية المعنيين، كذلك في حدود 20 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية، على أن يتم إبلاغ البرلمان بذلك. [1]

**ثالثا: الاعتمادات المالية الغير قابلة لإجراء الحركة.**

ضمانا لعدم المساس ببعض الاعتمادات بالنظر لطابعها الحساس، استثنى القانون العضوي بعض التخصيصات من إجراء أي عملية حركة في الاعتمادات، يتعلق الأمر بما يلي:[2]

– الاعتمادات المالية المسجلة في باب نفقات المستخدمين، انطلاقا أو لصالح أبواب أخرى من النفقات، أي عدم إجراء أي حركة في الاعتمادات نقلا أو تحويلا من هذا الباب أو لصالحه من أبواب أخرى.

– الاعتمادات المالية التقييمية لفائدة الاعتمادات المالية الحصرية.

وما يلاحظ في إجراءات نقل أو تحويل الاعتمادات أن المشرع الجزائري حدد نسبة 20 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية بالنقل أو التحويل كسقف لا يمكن تجاوزه، في هذا السياق ومقارنة بما ورد بقانون قوانين المالية الفرنسي لسنة 2001، يتضح بان هذا الأخير كان أكثر تشددا وانضباطا في تحديد السقف المسموح به فيما يخص نقل الاعتمادات ( بين برامج مختلفة لنفس الوزارة )، حيث حددت نسبة 02 % فقط من الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة لكل برنامج، أما فيما يتعلق بتحويل الاعتمادات ( بين برامج مختلفة لأكثر من وزارة أو مؤسسة عمومية ) لم يتم تحديد نسبة معينة على اعتبار أن التحويل يتم بين وزارات مختلفة ،[3] لذلك من الواضح أن ذلك يندرج في إطار خلق جانب من المرونة في تنفيذ الموازنة العامة بما يحقق المنفعة العامة، بالنظر إلى أن وزير القطاع المعني لا يمكن أن يسمح بتحويل اعتماد لصالح وزارة أخرى و مصالح وزارته بحاجة إليه.

**المطلب الثاني: تعديل مبالغ الاعتمادات المالية.**

حسب نص المادة 23 من القانون 18-15 فإنه لا يمكن إجراء تعديل على الاعتمادات المالية المرخص بها إلا بموجب قانون المالية، حيث يكون ذلك في حالة فتح اعتمادات منصوص عنها بموجب قانون المالية السنوي، لكن قد يطرأ نفقات تكتسي طابعا استعجاليا نتيجة ظروف قاهرة تستوجب إدراج اعتمادات إضافية غير تلك المنصوص عنها بموجب قانون المالية، أو ظهور عدم جدوى فتح اعتمادات مخصصة لبعض النفقات خلال السنة، لذلك أدرجت أحكام ضمن القانون العضوي سالف الذكر، تحدد شروط ونوعية وكيفية معالجتها.

[1] أنظر المادة 33 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.

[2] أنظر المادة 34، نفس المرجع.

[3] Joel Mekhantar, **La LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France**, op cit, p119

**أولا: الاعتمادات المفتوحة بالتسبيق.**

يمكن فتح اعتمادات في شكل تسبيقات خلال السنة الجارية بمبادرة من الحكومة قصد التكفل بنفقات غير منصوص عنها بقانون المالية عن طريق فتح اعتمادات مالية إضافية، وذلك في حالة الاستعجال القصوى، شريطة أن يتم فتح هذه الاعتمادات إما نتيجة لإثبات إيرادات إضافية أو لإلغاء اعتمادات مالية ويتم توزيعها بموجب مرسوم، حيث يتم الإبلاغ الفوري للجهات المختصة في البرلمان بذلك، مع وجوب أن لا يتجاوز المبلغ المتراكم للإعتمادات المالية 3 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية، مع العلم انه يستوجب أن تخضع هذه التعديلات لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم.[1]

ما يلاحظ من خلال هذه الأحكام عدم التفصيل في إجراءات تعديل الاعتمادات، سواء من ناحية الأسباب المؤدية لمثل هذه الإجراءات، أو من ناحية طرق تحديدها والرقابة البرلمانية عليها، فلم يتم الإشارة إلى حالات الاستعجال المحتملة ومن هي الجهة التي تحددها، حيث يتضح أنها دائما الجهات التنفيذية على اعتبار أن التسبيقات تفتح بموجب مرسوم.

من جهة أخرى فإن وضع نسبة تمثل السقف الذي لا يمكن تجاوزه من الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية. وتحديد السقف المسموح به مع اشتراط فتح هذه الاعتمادات بتوفر إيرادات جديدة أو تجميد أخرى لا يتلاءم مع الطابع الاستعجالي التي تفتح من أجله، إذ أن الاستعجال يستوجب التكفل به مهما كانت الظروف.

من جانب آخر يلاحظ أن دور البرلمان أثناء الترخيص بالفتح يقتصر فقط على عنصر الإبلاغ، بالإضافة إلى ذلك فإن الرقابة عليها من طرف هذا الأخير تكون أثناء تسويتها بقانون المالية التصحيحي، حيث تم الاكتفاء بذكر موافقة البرلمان التي تأتي بعد التنفيذ، الشيء الذي يطرح من خلاله التساؤل حول جدوى هذه الموافقة بعد تنفيذ النفقات المفتوحة بموجب اعتمادات مسبقة.

وما تجدر الإشارة إليه أن إجراء فتح الاعتماد بالتسبيق معمول به في تعديل الاعتمادات المفتوحة بموازنة الجماعات الإقليمية بنفس المنطق والمفهوم وبنفس الشروط، لا سيما شرط توفر إيرادات جديدة، إلا أن الغرض المنشأ من أجله بموازنة الجماعات الإقليمية هو حالة عدم كفاية الاعتمادات المفتوحة والمصادق عليها من طرف المجالس المحلية المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي الولائي) بالموازنة الافتتاحية،

[1] أنظر المادة 27 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.

ويسمى حين يكون فتح هذه الاعتمادات قبل الميزانية الإضافية بالتراخيص الخاصة، أما إن كانت بعد الميزانية الإضافية فتسمى بفتح الاعتمادات بالتسبيق.[1]

**ثانيا: إلغاء الاعتمادات.**

ورد بأحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد تدابير تخص إمكانية إلغاء اعتمادات مالية التي تصبح غير ذي جدوى، بموجب مرسوم بناء على تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني والوزير المكلف بالمالية، بحيث يمكن استعمال هذه الاعتمادات وفق شروط يحددها التنظيم.[2]

في هذا الصدد فقد تم الاكتفاء بذكر الآلية التي من خلالها إلغاء اعتماد وهو إصدار مرسوم، دون تحديد الجهة التي من صلاحياتها الحكم على عدم جدوى الاعتمادات المعنية بالإلغاء ودون إخضاع هذا التدبير لآليات رقابة الأجهزة العليا قبل اتخاذ مراسيم الإلغاء.

**ثالثا: تسوية الاعتمادات.**

بالاطلاع على أحكام الفقرة الثانية من المادة 26 من القانون العضوي 18-15، يتبين على أنه يمكن اتخاذ مراسيم التسوية خلال السنة، بناء على تقرير الوزير المكلف بالمالية من أجل التكفل بالنفقات التي ينتج عنها وضعية تسوية ضرورية في حالة حدوث خلل في التوازنات المالية، حيث يتم ذلك عن طريق تجميد أو إلغاء الاعتمادات الموجهة لتغطية هذه النفقات، مع عرض شامل عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان.

لذلك وعند إجراء مقاربة بين مفهوم ما ورد بالأحكام المتعلقة بإمكانية فتح اعتمادات بالتسبيق من خلال نص المادة 27 من القانون 18-15، مع الأحكام الخاصة بإمكانية إلغاء أو تجميد اعتمادات وإمكانية استعمالها وإجراء التسوية بموجب مراسيم لوضعيات مالية نتيجة اختلالات في التوازنات المالية، دون التفصيل في الحالات المؤدية لذلك بدقة خصوصا أنه تم إحالتها للتنظيم، قد يجعل من هذه التدابير وسيلة لتعديل مبالغ الاعتمادات دون ترخيص السلطات التشريعية للبرلمان، على اعتبار أن تقدير الاعتمادات المعنية بالتجميد أو الإلغاء يمكن اعتبارها كإيرادات جديدة تسمح بإعادة استعمالها للتكفل بنفقات تندرج ضمن حالة الاستعجال، فكل هذه الإجراءات خاضعة لتقدير السلطات التنفيذية.

**رابعا: الاقتطاع من الأعباء غير المتوقعة.**

[1] أنظر المواد 177، 178، من القانون 11-10، مرجع سبق ذكره.
- المادة 164 من القانون 12-07، مرجع سبق ذكره.
- التعليمة الوزارية المشتركة C1 المؤرخة في 01 جويلية 1971، المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات.

[2] أنظر المادة 26 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.

تجدر الإشارة إلى أن تدبير الاقتطاع من الأعباء غير المتوقعة مشابه للتدبير المتعلق بالتكاليف المشتركة المعمول به في ظل القانون 84-17، على اعتبار أن أحكام المادة 24 من القانون العضوي 18-15 قد نصت على أن اقتطاع وتخصيص هذه الاعتمادات يتم بموجب مرسوم بناء على تقرير يصدر عن وزير المالية، حيث لم يتم النص على وجود ملحقات أو وثائق متضمنة في قانون المالية أو مرفقة به يمكن من خلالها إعطاء نظرة عن وجهة هذه النفقات وأسباب تخصيصها، فقد يعتبر هذا الإجراء من النقاط السلبية التي تؤثر على شفافية تخصيص و صرف نفقات الموازنة العامة، خاصة وأننا أمام العمل بمبدأ جديد من مبادئ الموازنة وهو مبدأ صدق حسابات الدولة الذي ورد بنص المادة 65 من القانون 18-15، إذ من المفروض أن لا ينحصر هذا المبدأ في الجانب المحاسبي عند تنفيذ الموازنة العامة فقط، وإنما يتوجب أن يشمل قبله الجانب الموازني المتعلق بتحديد تخصيص الاعتمادات ووجهتها بدقة وبكل شفافية.

في ذات السياق فإنه وفقا لمنظومة الموازنة الجديدة في فرنسا، بموجب القانون العضوي لقوانين المالية المؤرخ في 2001/08/01، يتوجب تقديم ملحق يرفق بقانون المالية يبين بالتفصيل التبريرات اللازمة التي أدت إلى الاقتطاع من الاعتمادات غير الموزعة ( أرو بـ أرو )، مع إعطاء شرح وافي عن تطور هذه النفقات واستعمالاتها مقارنة بالسنة المنصرمة من حيث رخص الالتزام وكذا اعتمادات الدفع، (أنظر الملحق رقم 04) فمثلا بلغت الاعتمادات المرصودة خلال قانون المالية لسنة 2018 ضمن برنامج الاعتمادات غير الموزعة 424 مليون أرو بالنسبة لرخص الالتزام، ومبلغ 124 مليون أرو بالنسبة لاعتمادات الدفع، تم تخصيصها في بند نفقات التسيير خارج كتلة الأجور، هذه الاعتمادات ارتفعت مبالغها خلال سنة 2018 مقارنة بما رصد في قانون المالية 2017 بـ 100 مليون أرو بالنسبة لرخص الالتزام واعتمادات الدفع، بحيث تم تبرير فتح هذه الاعتمادات استعداد لأي طارئ يقع من جراء تخفيض النفقات المتوقعة في نفس البند من 8 % خلال سنة 2017 الى 3% خلال سنة 2018، الأمر الذي يسمح بالحد من إعادة توزيع الاعتمادات بين الوزارات في حالة ظهور أحداث غير متوقعة.[1]

**المطلب الثالث: ضبط الاعتمادات المالية بموجب قانون تسوية الموازنة.**

يتم ضبط الاعتمادات المالية بشكل نهائي ضمن قانون تسوية الموازنة في شكل إيرادات ونفقات نهائية أو بالمصادقة على التعديلات التي طرأت خلال السنة على الاعتمادات المالية، في إطار مبدأ صدق حسابات الدولة الذي نص عليه القانون العضوي 18-15 في مادته 65.

[1] Annexe au projet de la loi de finance pour 2018 , **Crédits non répartis**, République Francaise , p21 , publié sur le site :
**https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/PAP2018_BG_Credits_non_repartis.pdf**, téléchargé le 06/05/2020.

**أولا: العمليات المعنية بضبط الاعتمادات بموجب قانون تسوية الموازنة.**

من خلال ما ورد بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد، يتم بموجب قانون تسوية الموازنة ضبط الاعتمادات المالية للسنة السابقة حسب الأشكال الآتية:[1]

– معاينة وضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة معينة.

– تقديم حساب السنة المالية، الذي يتضمن الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات و نفقات الموازنة العامة للدولة، الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة، الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة.

– ضبط المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة.

– المصادقة على حساب نتائج السنة المالية الذي يعد على أساس الموارد والأعباء المسجلة وفق الشروط المنصوص عنها بموجب القانون العضوي لقوانين المالية، كما يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية ويصادق على الحصيلة بعد هذا التخصيص وكذا ملحقاتها.

– المصادقة على التعديلات التي تم إدخالها بموجب مرسوم تسبيق على الاعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية.

– ضمان تغطية الاعتمادات الضرورية لكل برنامج، قصد تسوية التجاوزات المعاينة الناتجة عن حالة القوة القاهرة المبررة قانونا، كما يلغي الاعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة.

– يرفع لكل حساب خاص معني، مبلغ المكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعاين.

– ضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية الموالية.

– تصفية الأرباح والخسائر الحاصلة في كل حساب خاص.

**ثانيا: الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الموازنة.**

حتى يمكن للبرلمان بغرفتيه أخذ صورة واضحة عن كيفية تنفيذ الاعتمادات التي تمت المصادقة عليها، فقد حدد القانون العضوي 18-15 مجموعة من التقارير والحسابات الواجب إرفاقها بمشروع قانون تسوية الموازنة الذي تعده الحكومة للمصادقة، حيث يعنى جانب من هذه الوثائق بالحكومة كونها المنفذ لقانون المالية، أما الجانب الثاني فيعنى به مجلس المحاسبة باعتباره الهيئة المستقلة المختصة في رقابة شرعية تنفيذ اعتمادات الموازنة العامة.

**1. الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الموازنة الخاصة بالحكومة.**

[1] أنظر المادة 86 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.

لغرض إطلاع اللجان المختصة للبرلمان على مختلف البيانات والمعلومات الخاصة بتنفيذ موازنة الدولة للسنة المنقضية، تضمن القانون العضوي لقوانين المالية أحكاما تؤسس لوثائق تعدها الهيئات الحكومية ترفق بمشروع قانون تسوية الموازنة وذلك كما يلي:[1]

– ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الموازنية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة.

– حساب عام للدولة يتضمن الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص، التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية.

– تقرير وزاري للمردودية، توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الموازنة وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة، التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات بالفوارق المعاينة.

**2. الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الموازنة الخاصة بمجلس المحاسبة.**

تعتبر الوثائق التي ترفق بمشروع قانون تسوية الموازنة والتي تخضع لمصادقة مجلس المحاسبة من بين الأحكام الجديدة للمالية العمومية الخاصة بمدى صدق ووفاء المبادئ المنفذة في إطارها الموازنة العامة، حيث نص على إرفاق تقريرين صادرين عن هذه الهيئة وهما:[2]

– تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وبتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة.

– تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، يدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.

من خلال ما سبق، تتضح أهمية قانون تسوية الموازنة باعتباره الوثيقة التي من خلالها يتم إقرار غلق حسابات سنة مالية معينة، حيث أصبح هذا القانون بموجب نص المادة 87 من القانون العضوي 18-15 يخص كل سنة على حدة، وهو الأمر الإيجابي فيما يتعلق بضبط العمليات وحصر الانحرافات والاختلال في وقتها، دون انتظار مدة ثلاث (03) سنوات كاملة حسب المعمول به حاليا بموجب نص المادة 67 من القانون العضوي 84-17،[3] أين يصبح هذا القانون ذوا طابع شكلي فقط.

[1] أنظر المادة 87، نفس المرجع.
[2] أنظر المادة 88، نفس المرجع.
[3] أنظر المادة 02 من القانون 89-24، مرجع سبق ذكره، ص02.

من جهة أخرى، فإن التنصيص على مرفقات تخص مصادقة مجلس المحاسبة يؤشر على تعزيز دور هذه المؤسسة باعتبارها الهيئة العليا المختصة في مراقبة وضبط التصرف في الأموال العمومية، بما يؤهله يمارس مهامه كمحافظ لحسابات الدولة .

**رابعا: دور قانون تسوية الموازنة في رقابة الأداء.**

تعتبر الوثائق المرفقة بقانون تسوية الموازنة سواء تلك الخاصة بالحكومة أو بمجلس المحاسبة، البيانات التفصيلية الواقعية التي تبين كيفيات وطرق تنفيذ قانون المالية والموازنة العامة للسنة المنصرمة، حيث يفترض بها أن تبين كل تفاصيل تنفيذ الموازنة العامة في إطار تجسيد الأسس الجديدة التي قام عليها مشروع إصلاح منظومة الموازنة العامة، المتمثلة أساسا ليس في ممارسة الرقابة وتحقيق المساءلة في جانب صرف الاعتمادات فقط وإنما وجوب أن تشمل الأهداف والنتائج التي التزمت الحكومة بتحقيقها أثناء المصادقة على قانون المالية السنوي أو التصحيحي، لذلك فوجود وثيقة من ضمن وثائق قانون تسوية الموازنة أو مرفقاته تبين تفصيل الأهداف والنتائج المحققة وعرضها على هيئات الرقابة يمكن اعتبارها كمؤشر نحو التوجه الفعلي نحو تجسيد منطق الأهداف والنتائج في تسيير الموازنة العامة.

الجدول الموالي يوضح الوثائق المرفقة بقانون تسوية الموازنة العامة في كل من فرنسا، تونس والمغرب والتي تخص عرض النتائج والأهداف المحققة والانحرافات الخاصة بها، مقارنة بما تم الالتزام به خلال مشروع قانون المالية السنوي أو التصحيحي.

**الجدول رقم 17: الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الموازنة المتعلقة بالأداء لكل من فرنسا، المغرب وتونس**

| | الوثيقة المرفقة بمشروع قانون تسوية الموازنة |
|---|---|
| **فرنسا** | – التقارير السنوية للأداء ، يتم من خلالها التركيز على الأهداف والنتائج المنتظرة والتي تم تحقيقها ، بالإضافة الى مؤشرات التكاليف المتعلقة بها ، حيث يتم تقديم توضيحات حول الانحرافات المسجلة بين التوقعات بقوانين المالية للسنة المعنية وبين النتائج المحققة ، بالإضافة الى مقارنتها مع النتائج المعاينة ضمن آخر قانون للتسوية . |
| **المغرب** | – التقرير السنوي حول نجاعة الأداء يتضمن تلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات .<br>– تقرير فحص نجاعة الأداء |
| **تونس** | – التقارير السنوية المتعلقة بالأداء .<br>– تقرير محكمة المحاسبات المتعلق بغلق ميزانية الدولة يتضمن تحليلا وملاحظات حول الأهداف والمهمات والبرامج لتنفيذ الاعتمادات . |

**المصدر** : من إعداد الطالب بالاعتماد على المراجع الآتية :

- Articles 53 – 4°- a) de la loi organique relative aux lois de finances , n° 2001-692 du 1er août 2001 , http://www.senat.fr.

– الفصل 67 من القانون الأساسي عدد 15 لسنة 2019 مؤرخ في 2019/02/13، يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، 2019/02/19، عدد 15، ص492.

– المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، للفاتح من رمضان 1436 موافق لـ 2015/06/18، عدد 6370، ص 5821.

يتبين من خلال الجدول أعلاه بأن القوانين العضوية المتعلقة بقوانين المالية لكل من فرنسا، المغرب وتونس تنص على أن يتم إدراج تقرير سنوي عن نجاعة الأداء (RAP) ضمن الوثائق المرفقة بقانون تسوية الموازنة، هذا التقرير الذي يسهل المقاربة مع التوقعات التي تم إرفاقها مع مشروع قانون المالية السنوي بموجب وثيقة المشروع السنوي للأداء (PAP)، (أنظر الملحق رقم 05) بالإضافة إلى عرض النتائج المحققة وتحليلها بما فيها استخراج الانحرافات المسجلة، ما يجعل من التقرير السنوي عن الأداء (RAP) من أهم العناصر التي تستخدمها الإدارة في إعداد المشروع السنوي للأداء (PAP) للسنوات المقبلة (أنظر الملحق رقم 06)، خاصة بعد عرضه على هيئات البرلمان وإبداء الرأي والتوصيات المقدمة بخصوصه.[1]

فعلى سبيل المثال من التوصيات التي أقرها البرلمان الفرنسي وقادت مختلف الوزارات إلى تحسين مؤشرات الأداء عند إعداد المشروع السنوي للأداء ما يلي:[2]

– إعادة ترتيب الأهداف والمؤشرات حسب التحديات الرئيسية لكل برنامج، لجعل خطة عمل الحكومة بالمشروع السنوي للأداء أكثر قابلية للقراءة من طرف أعضاء البرلمان.

– إعادة التوازن بين مختلف مؤشرات الأداء (الكفاءة الاقتصادية والاجتماعية للمواطن، جودة الخدمة المقدمة للمستخدم، كفاءة دافعي الضرائب)، مع زيادة عدد مؤشرات الجودة والكفاءة.

– تقديم استرتيجية أداء بخصوص كل برنامج، توضح الأهداف وتحدد الأولويات الحقيقية وتعطي معنى للأداء.

[1] http://www.gbo.tn/index.php?option=com_glossary&letter=R&id=39&lang=fr, consulté le 19/03/2020.

[2] Les projets annuels de performances (PAP), https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/volet-performance-budget-etat/approfondir/fondamentaux/projets-annuels-performances-pap#.XsZBf9R6TDc,consulté le 25/06/2020.

مما سبق يتضح ومن خلال ما تم التنصيص عنه بالقوانين العضوية الخاصة بقوانين المالية لدول مثل فرنسا، المغرب وتونس، أن إدراج وثيقة التقرير السنوات عن الأداء ضمن مرفقات قانون تسوية الموازنة لها بالغ الأهمية في تقييم عمل الحكومة وتصويبه، على اعتبار أن المشروع السنوي للأداء هو من مرفقات مشروع قانون المالية السنوي بموجب نص المادة 75 من القانون 18-15 تحت مسمى " الحجم 2 "، إلا أنه في المقابل يلاحظ من خلال قائمة الوثائق المتضمنة لقانون تسوية الموازنة التي تضمنها القانون العضوي 18-15، خلوها من وثيقة تبين الأهداف والنتائج المحققة بالرجوع إلى ما تم الالتزام به، حينما تمت المصادقة على مشروع قانون المالية للسنة، حيث يمكن اعتباره عاملا سلبيا ينقص من التجسيد الفعلي لمنطق الأهداف والنتائج في تسيير الموازنة العامة.

## خلاصة الفصل

من خلال ما تم التعرض له بهذا الفصل استخلصنا منه الآتي:

تبنت الجزائر مشروعا طموحا لعصرنة منظومة الموازنة العامة، إلا أن تنفيذه كان جد متأخر ولم يكن بالوتيرة والرزنامة التي تم التخطيط لها، بالنظر لعدة أسباب يعود أهمها في نظرنا الى غياب إرادة سياسية واضحة لتجسيد مشروع الإصلاح.

من أهم منجزات التي تمت على مشروع إصلاح منظومة الموازنة العامة، صدور القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الذي يعتبر القانوني الأساسي لقوانين المالية والميزانية العامة ، حيث من خلاله تجسيد مشروع الإصلاح من الناحية التشريعية والقانونية لأسس المالية العامة الحديثة، التي تتبنى منطق الأهداف والنتائج في تسيير الموازنة العامة والتخلي عن الأسلوب التقليدي المتمثل في الموازنة وفق منطق الموارد.

لقد أخذ القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية بالعديد من أسس الإصلاح الموازني الحديث، على غرار العديد من الدول، كفرنسا باعتبار قوانينها المالية مرجع أساسي للمنظومة القانونية في الجزائر، تونس والمغرب باعتبارها دول جوار تستمد كذلك قوانينها من المنظومة الفرنسية بالنظر للارتباطات التاريخية، إلا أن الملاحظ أن القانون العضوي 18-15 لم يأخذ بالعديد من التدابير التي تساهم بقدر كبير في تحقيق الرقابة والمساءلة على الاعتمادات المالية أثناء تنفيذ قانون المالية، كإجراءات وشروط إعادة تعديل توزيع الاعتمادات ومبالغها، وبعد تنفيذ قانون المالية والموازنة العامة من خلال قانون تسوية الموازنة، لا سيما في عدم وجود وثيقة مرفقة بهذا الأخير يتم الاعتماد عليها لقياس الأداء، على غرار الدول سالفة الذكر التي تعتمد وثيقة التقرير السنوي عن الأداء (RAP).

# الفصل الخامس:

# جوانب مساهمة إصلاح نظام الموازنة في ترشيد النفقات العامة للجزائر

**تمهيد:**

لا شك أن موجة الإصلاحات الموازنية التي توجهت نحوها معظم دول العالم قد تساهم بشكل كبير في ترشيد النفقات العامة من عدة جوانب، على اعتبار أن هذه الإصلاحات لها تأثير مباشر في تعزيز الرقابة على الموازنة العامة في مختلف مراحلها، بالإضافة إلى مساهمتها في تطوير الأنظمة المحاسبية للدولة، كما أن تطبيقها يفرض ضرورة تطوير مختلف الأجهزة الحكومية لتواكب التكنولوجيات الحديثة التي تساهم في إضفاء شفافية أكبر على مختلف الأصعدة.

ولغرض الوقوف على واقع هذه العناصر بالنسبة للنظام الموازني الجديد في الجزائر سنقوم بمعالجتها من عدة جوانب بهذا الفصل وفق المحاور الآتية:

- الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في ظل القانون العضوي الجديد.
- الإصلاح الموازني إطار لتطوير طرق التسيير العمومي.
- الإصلاح الموازني أساس لتحديث نظام محاسبة الدولة.
- مقومات نجاح الإصلاح الموازني.

## المبحث الأول: الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في ظل القانون العضوي الجديد.

تعتبر الرقابة البرلمانية نوع أساسي من أنواع الرقابة على الموازنة العامة للدولة، باعتبارها رقابة خارجية لجهة محايدة ومستقلة عن السلطة التنفيذية، تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا على اعمال السلطة التنفيذية، حكومة وإدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور بموجب قوانين أساسية عضوية،[1] هذه الأخيرة التي تنص على تجسيد دور البرلمان في ممارسة الرقابة على تنفيذ الموازنة بشكليها السابق واللاحق، من خلال إجراءات من شأنها ضبط تصرفات السلطة التنفيذية في تعديل توزيع الاعتمادات ومبالغها خلال السنة المالية المعنية بالتنفيذ، بالإضافة إلى الاطلاع على تفاصيل تنفيذ التراخيص الموازنية، من خلال مناقشة شروط التنفيذ وكيفيات استعمال المخصصات ووجهتها في شكل نفقات نهائية تنتهي بالمصادقة على قانون تسوية الموازنة، لذلك وقصد دراسة حدود سلطة البرلمان في الجزائر في إحكام الرقابة على تنفيذ رخص الموازنة بموجب القانون 18-15، ارتأينا إجراء مقارنة بين أحكامه وأحكام القوانين العضوية الخاصة بالمالية العمومية لكل من الجزائر، تونس والمغرب باعتبار أن هاتين الأخيرتين دول جوار للجزائر من حيث الإقليم بالإضافة لتشابه أنظمتهما القانونية بصفة عامة والمالية بصفة خاصة وارتباطها بالمنظومة الفرنسية مع انتهاجهما لنهج الإصلاح الموازني خلال فترات مقاربة لفترة الإصلاح الموازني في فرنسا، شأنهما في ذلك شأن منظومة المالية العمومية في الجزائر.

### المطلب الأول: رقابة البرلمان على الاعتمادات المالية على ضوء فرضية صدق الموازنة.

يؤطر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد الموازنة العامة للدولة على أساس المبادئ العامة للميزانية، التي تشكل في جوهرها قيودا على سلطات الدولة يقتضي احترامها في مختلف مراحل الموازنة. والغاية من هذه المبادئ وتبسيطها هي تدعيم صلاحيات ممثلي الشعب في مراقبة السلطة التنفيذية والحيلولة دون عدم استعمال الأموال العمومية في الغايات والأهداف التي جعلت لأجلها، لكن مع تطور الفكر المالي والأنشطة المالية العمومية أصبحت المبادئ العامة للموازنة ( السنوية، الشمولية، الوحدة، التوازن ) غير قابلة للتطبيق تطبيقا صارما وهو ما يفسر ورود بعض الاستثناءات حول كل مبدأ، الأمر الذي أثر على جانب شفافية الإجراءات والمعلومات وبيانات الموازنة قبل وأثناء وبعد تنفيذها، ليصل الأمر بالمشرع المالي إلى سن مبدأ جديد سمي بمبدأ صدق الموازنة، لذلك وفي ظل الغاية لتحيق مختلف جوانب هذا المبدأ نجد أن القانون العضوي الجديد قد نص على عدة تدابير وإجراءات تهدف الى فرض رقابة عند رغبة السلطة التنفيذية في اللجوء الى تعديل الاعتمادات المالية المصادق عليها ضمن مختلف قوانين المالية.

[1] عمار عوابدي، **عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن**، مجلة الفكر البرلماني، العدد الاول، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.

**أولا: صلاحيات البرلمان خلال تعديل الاعتمادات المالية.**

لغرض ضبط التدابير المتعلقة بتعديل الاعتمادات وإخضاعها لرقابة السلطة التشريعية كونها المكلفة دستورا برقابة الموازنة العامة، نص القانون العضوي 18-15 على تدابير تجسد دور البرلمان بغرفتيه في تحديد صلاحياته عند رغبة الحكومة في القيام بتعديل الاعتمادات المرخص بها، في إطار تنفيذ برامج هذه الأخيرة وما يمكن أن ينجر عنه من الحاجة إلى تعديل اعتمادات بين وزارات ومؤسسات عمومية مختلفة ( نقل و/ أو تحويل اعتمادات )، أو من جراء ظروف قاهرة تمس مصلحة الشأن العام من خلال إجراء فتح اعتمادات مسبقة وتسويتها ضمن قانون تسوية الموازنة.

**1. صلاحيات البرلمان عند تعديل توزيع التراخيص الموازنية.**

بالاطلاع على أحكام القانون العضوي 18-15 نجد أن إعادة توزيع اعتماد تتم وفق إجرائي نقل أو تحويل اعتمادات، بالإضافة إلى الإشارة لدور غرفتي البرلمان عند رغبة الحكومة في القيام بتعديل توزيع اعتمادات، حيث يتم إبلاغ البرلمان في حالة تحويل اعتمادات بين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة. والتي تتجسد بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير مشترك بين وزير المالية ووزراء القطاعات أو المؤسسات العمومية المعنية.[1]

**2. صلاحيات البرلمان في تعديل مبالغ الاعتمادات .**

تتضمن مختلف القوانين المنظمة للموازنة أحكاما تنص على إمكانية تعديل مبالغ اعتمادات سبق إقرار مبالغها من قبل البرلمان بغرفتيه، حيث يمكن ذلك إما بالزيادة عن طريق مراسيم تسبيقات، أو بالنقصان عن طريق إلغاء أو تجميد اعتمادات، مع تبيان صلاحيات البرلمان في كل إجراء يتخذ، على اعتبار أن تعديل مبالغ الاعتمادات يعتبر بمثابة ترخيصات جديدة تفرضها ظروف خاصة لا يمكن تجنبها، لذلك نجد أن القانون 18-15 قد تضمن أحكاما تبين حدود صلاحيات غرفتي البرلمان في حالة تعديل مبالغ الاعتمادات خلال سنة تنفيذ الموازنة، نلخصها في النقاط الآتية:[2]

– عند نهاية كل سنة مالية، يقوم الوزير المكلف بالمالية بتقديم عرض شامل أمام هيئات البرلمان المختصة حول عمليات التسوية الناجمة عن عمليات إلغاء أو تجميد الاعتمادات المتخذة بموجب مراسيم التسوية خلال السنة المالية.

– في حالة إصدار مراسيم التسبيقات خلال السنة الجارية يتم إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان فورا بذلك.

[1] أنظر المادة 33 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.
[2] أنظرالمادة 26، نفس المرجع.

**ثانيا: رقابة البرلمان في ظل فرضية صدق الموازنة وحسابات الدولة .**

يرتكز مبدأ صدق الموازنة على أن الأرقام الواردة في قوانين المالية المتعلقة بالأعباء والموارد، يجب أن تكون على درجة عالية من الصدقية وقريبة أكثر إلى الحقيقة. ولا يمكنها أن تكون كذلك بدون أن تنبني على معطيات حقيقية وعلى توقعات تراعي الظروف الاقتصادية ومستوى التوازنات المالية للبلاد، كما يحث هذا المبدأ أن تكون الحسابات المقيدة في سجلات الموارد والنفقات على درجة عالية من الصدقية وهو ما نصت عليه المواد 65، 70، 68 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية الجديد، فالرغم من أن هذا المبدأ لم يشار إليه إلا في ثلاث ( 03 ) مواد من مجموع مواد هذا القانون التي بلغت 91 مادة، إلا أنه في الواقع يؤطر كل مضمون هذا القانون، لأن الصدق يفترض فيه أن يشمل كافة جوانب المالية العمومية. ويجب التنويه أن مبدأ صدق الموازنة صعد إلى مرتبة قاعدة قانونية بفضل المجلس الدستوري الفرنسي، حيث كان سبب إدراجه الموقف السلبي لهذا الأخير بموجب القرار رقم 93-320 المؤرخ في 23 جوان 1993، بخصوص دراسة ومطابقة نص قانون المالية التكميلي لسنة 1993 لنص الدستور. وقد تم تجسيده بموجب القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001، الذي نص في المادة 22 على أن : " تقدم قوانين المالية بكل صدق كافة موارد وأعباء الدولة ويكون صدقها بناء على المعلومات الموجودة والتقديرات التي يمكن أن تنتج عنها،[1] إلا أنه و بالإطلاع على نص القانون العضوي 18-15 لا سيما في أحكامه المتعلقة برقابة البرلمان على الميزانية وكذا تلك المتعلقة باستثناءات تنفيذ الميزانية في ظل بعض الظروف الخاصة وذات الطابع الاستعجالي، حيث يمكن للسلطة التنفيذية استغلالها بما يجعل من الصعوبة بما كان تحقيق مبدأ صدقية الميزانية على أرض الواقع.

**1. الفترة المحددة للدراسة والمصادقة على مشروع قانون المالية.**

تنص المادة 71 من القانون العضوي 18-15 على أنه: "يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر كأقصى حد من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية "، فيظهر بأن المادة 71 سالفة الذكر قد ضيقت مدة دراسة ومصادقة نواب البرلمان بسبعة (07) أيام، استنادا إلى مدة 75 يوم المحددة للدراسة و المصادقة على مشروع قانون المالية، على اعتبار أن أقصى تاريخ لإيداع مشروع قانون المالية بموجب أحكام القانون العضوي 84-17 هو 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المعنية،[2] علما أن المدة السابقة أصلا كانت غير كافية لدراسة مشروع من حجم قانون المالية، نظرا لاتساع مقتضياته وصعوبة قراءته وتحليل بيانات ومعلومات مشروع قانون المالية المتكون من جزئين مرفقين بتقرير

[1] Ahmed Essoussi, op cité, p 83.

[2] أنظر المادة الأولى من القانون 89-24، مرجع سبق ذكره، ص 02.

واحد وستة (06) ملاحق تفسيرية ومشروع القانون المالية المتضمن ضبط الموازنة للسنة (-3)،[1] الأمر الذي يطرح إشكالية هل يمكن دراسة مشروع لقانون المالية في نفس المدة المحددة سابقا (75 يوم ابتداء من تاريخ الإيداع)، علما أن مشروع قانون المالية بموجب أحكام القانون العضوي 18-15 الحالي يتكون من أربعة أجزاء، يرفق بتقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية على المدى المتوسط، ملاحق تفسيرية وثلاث (03) وثائق مجمعة في ثلاثة (03) أحجام، وجدولين (02) وقائمة للحسابات الخاصة للخزينة،[2] هذا في الظروف العادية، أي في الحالة التي تلتزم الحكومة بتقديم نص المشروع في الوقت القانوني. وقد سجلت الحقبة السابقة في أكثر من مناسبة عدم التزام الحكومة بتقديم المشروع في الوقت القانوني، في ظل غياب أي إجراء قانوني بجبر السلطة التنفيذية بتقديمها له في الوقت المنصوص عليه قانونا.

**2. صعوبة المقاربة بين التقديرات وما تم تحقيقه فعليا.**

حسب نص المادة 75 من القانون العضوي 18-15، يرفق بنص مشروع قانوني المالية السنوي والتصحيحي بعشرة (10) وثائق تعطي في معظمها توقعات الحكومة لاحتياجاتها قصد تنفيذ خططها على كافة الأصعدة ، في المقابل فإن مرفقات قانون المالية التصحيحي من المفروض أن تكون تعبيرا عن ما تم تحقيقه من جراء جباية الإيرادات وصرف النفقات، حيث يلاحظ حسب نص المادة 87 أن مشروع قانون تسوية الميزانية يتضمن ثلاث (03) وثائق فقط مهما يكن من أمر لا يمكنها إعطاء صورة صادقة بأتم معنى الكلمة عن كيفيات تنفيذ واستغلال الموارد العامة وأوجه صرفها. وبهذا يظهر بأن القانون العضوي الجديد غيب أهم وثيقة بإمكانها أن تبين صدقية توقعات الحكومة، خصوصا إذا علمنا بأن الموازنة أصبحت توضع لثلاثة سنوات، لذا فقانون تسوية الموازنة يمكنه أن يعطي صورة حقيقية عن صدقية توقعات الحكومة بالنسبة للسنوات الماضية والتي لها أهمية كبيرة بالنسبة لتوقعات الموازنة الآنية موضوع المناقشة.

**3. التشريع بمقتضى مراسيم .**

تعتبر مسألة إصدار تشريعات مالية بمقتضى مراسيم قوانين حالات استثنائية وأصعب ما يعرفه الاختصاص المالي للبرلمان، بحيث يمكن اعتباره طعنا مباشرا في مبدأ صدق الموازنة، على اعتبار أنه يمكن للحكومة أن تتراجع عن كل أو بعض الأرقام والتدابير المالية التي التزمت بها خلال تقديم مشروع قانون المالية، وهذا الامتياز نجده من خلال نص المواد 26، 27 من القانون العضوي 18-15، حيث تنص الأولى على إمكانية إلغاء اعتمادات تصبح غير ذي موضوع خلال السنة بموجب مرسوم بناء على تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة المعني وبين الوزير المكلف بالمالية، أما الثانية فتسمح بإمكانية اتخاذ مراسيم

[1] أنظر المادة الأولى، نفس المرجع.
[2] أنظر المواد 73، 75 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.

تسبيق خلال السنة الجارية بمبادرة من الحكومة للتكفل بنفقات غير منصوص عنها بموجب قانون المالية للسنة، وفي كلتا الحالتين ليس للبرلمان إلا عنصر الإبلاغ مع إعطاء تقدير حالة الاستعجال او حالة عدم جدوى اعتمادات للسلطة التنفيذية، حيث أن عبارات غير ذي جدوى وكذا نفقات غير منصوص عنها، تعطي سلطة تقديرية واسعة للحكومة في تجاوز سلطات البرلمان، على اعتبار أن مدلول هذه المصطلحات أكثر التصاقا بالحاجات العامة، ناهيك عن تمتع الحكومة بكل الإمكانات والوسائل ذات القدرة على جلب المعلومات والتبريرات، مما يمكنها أن تحتج بكل الذرائع التي تخول لها التصرف في المال العام دون مراقبة.

**4. تخصيص الإيرادات.**

يتقاطع مبدأ صدقية الموازنة مع مبدأ الشمولية الذي تترتب عليه قاعدتي عدم المقاصة بين الإيرادات والنفقات وعدم تخصيص إيراد لنفقة، فكليهما يهدفان إلى إعطاء صورة حقيقية عن الوضعية المالية للدولة، فتعدد الموازنات يمس بمبدأ الصدق ويفتح الباب على مصراعيه للاختلال والخروق المالية، لذا نجد أن القانون العضوي 18-15 قد أكد على انه لا يمكن فتح حساب خاص للخزينة إلا بموجب قانون المالية،[1] لكن الانشغال الذي يبقى مطروحا دائما في هذا الشأن هو مسألة تسيير هاته الحسابات ومراقبتها من طرف ممثلي الشعب، على اعتبار أن التصويت على نفقات الحسابات الخاصة للخزينة يكون بشكل إجمالي[2] أي عدم وجود امكانية لإطلاع البرلمان على تفاصيل إيرادات ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة بالنظر لخضوع مدونتهما للتنظيم الذي هو من اختصاص السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى ذلك فقد تم الترخيص بإمكانية رفع اعتمادات حسابات التخصيص الخاص بقدر الفارق المعاين بين الإيرادات والتقييمات،[3] فهذا يعتبر امتياز آخر للحكومة يسمح لها بجباية موارد خارج الترخيص البرلماني وصرفها كذلك في وجهة بعيدا عن رقابة البرلمان.

**5. الترخيص بإمكانية إلغاء أو تجميد اعتمادات .**

نصت الفقرة الثانية من المادة 26 من القانون العضوي 18-15 على إمكانية اتخاذ مراسيم التسوية خلال السنة بناء على تقرير الوزير المكلف بالمالية من أجل التكفل بوضعية التسوية الضرورية في حالة حدوث خلل في التوازنات العامة عن طريق إما إلغاء أو تجميد اعتماد، على ان يقدم الوزير المكلف بالمالية عرضا شاملا عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان، فيظهر بأن منطوق المادة يعطي سلطة واسعة للحكومة للتحكم في الاعتمادات ومن ثم النفقات، الأمر الذي يعتبر أكبر تجاوز

[1] أنظر المادة 42، نفس المرجع.
[2] أنظر المادة 77، نفس المرجع.
[3] أنظر المادة 51، نفس المرجع.

لسلطة البرلمان ومنتهى الحد من مبدأ الصدقية، فالسلطة التنفيذية لها كامل الصلاحية في العدول عما التزمت به عند مناقشة مشروع القانون المالي، لذا فقد تعمد الحكومة إلى رفع بعض الاعتمادات عند تقديم مشروع قانون المالية قصد إعطاء صورة مغرية عن برامجها، مادامت على علم بأن لها الحق في خفض ما شاءت أثناء السنة بداعي التسوية الضرورية لحالات حدوث خلل في التوازنات العامة التي يبقى تقديرها كذلك من مطلق صلاحياتها.

**6. أموال المساعدة والهبات والوصايا.**

تعتبر أموال المساعدة والهبات والوصايا استثناء على مبدأ عدم تخصيص الموارد، لأن الأصل فيها أن تنفق حسب رغبة دافعيها دون إلحاقها بشق الموارد وهذا ما يدعم مبدأ صدق الموازنة، حيث يجب أن يظهر في الموازنة الجهة التي دفعت هذه الموارد دون إدراجها مع باقي الموارد، على اعتبار أن هذه الأموال تعتبر تمويلات وليست مداخيل، لكن وطبقا لأحكام 15 من القانون العضوي 18-15 التي نصت على ما تتضمنه موازنة الدولة من بينها الأموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا واعتبرتها بمثابة موارد عادية للدولة، لكن هذه الأموال لها طابع استثنائي لا تتمتع بصفة الدوام والاستمرارية كالضرائب والأتاوى والرسوم، فمقتضى نص المادة 15 سالفة الذكر يؤكد أن تقوم الدولة عند حصولها على مساعدات وهبات من بعض الأطراف تضخها في شق الموارد، مثال ذلك أنه إذا قدمت جهة معينة مساعدات أو هبات لقطاع معين، فالحكومة تقوم بإضافة المبالغ إلى باقي الاعتمادات دون تحديدها وتوضيحها في موازنة القطاع. لذلك فإن الأصل أن يوضع هذا النوع من التمويلات في حسابات خاصة ولا تدمج مع اعتمادات الموازنة لكي يظهر بصفة جلية الغرض الذي منحت من أجله، الأمر الذي أكدته المادة 39 من القانون العضوي 18-15 سالف الذكر:" يجب أن يتطابق الأموال المخصصة للمساهمة مع موضوع المساهمة وفقا للاتفاقية المبرمة بين الواهب والمستفيد من الأموال المخصصة للمساهمات والهبات"، إلا أن طريقة التنفيذ تتناقض على ما أكدته الفقرة من المادة 39 وذلك بتسجيل الأموال المخصصة للمساهمات مباشرة كإيرادات الموازنة العامة للدولة، فوجود اتفاقية تنفيذ بين الواهب والمستفيد تكون معقولة ومنطقية إن تم تسجيلها كإيراد بموازنة الجهة المستفيدة فقط وفصلها في وثائق خاصة، أما تسجيلها كإيراد بالموازنة العامة يتعارض مع مبدأ صدق الموازنة في ظل تطبيق مبدأي وحدة وشمولية الموازنة.

**7. قانون المالية التصحيحي .**

بمقتضى نص المادة 07 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد، يهدف قانون المالية التصحيحي الى تعديل أو إتمام أحكام قانون المالية للسنة الجارية، هذا معناه أنه يمكن للحكومة أن تطرح مشروع قانون مالية تصحيحي خلال نفس السنة على البرلمان من أجل دراسته والمصادقة عليه، بحيث يبقى

للسلطة التنفيذية كامل الصلاحية في طرح المشروع، بغض النظر أن أهميته ومدى جديته، الأمر الذي قد يجعل من هذا القانون طريقة لتمرير بعض المقتضيات عجزت الحكومة عن طرحها أثناء المناقشة والتصويت على مشروع القانون المالي، لذلك يعتبر هذا الإجراء مسا بمبدأ صدق الموازنة، لأنه من خلال قانون المالية التصحيحي يمكن للحكومة أن تتراجع عن بعض ما التزمت به أثناء مصادقة البرلمان على قانون المالية السنوي، لذا يبقى للحكومة الفصل في مجال التشريع المالي.

**المطلب الثاني: رقابة البرلمان خلال التصويت والمصادقة على الاعتمادات المالية ( رؤية مقارنة ).**

تقوم السلطة التشريعية بالرقابة على الموازنة العامة لغرض التأكد من حسن تنفيذ الإذن المعطى بالجباية والإنفاق عند إقرار قانون المالية والموازنة، حيث يجب التنويه في هذا الصدد إلى أن الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية لكونها صاحبة الاختصاص في رقابة سلوك السلطة التنفيذية بهدف التأكد من تقيد هذه السلطة عند تنفيذ الموازنة بصورة صحيحة،[1] من هنا يتضح دور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية باعتباره الدستور المالي للدولة، الذي من خلاله يتم تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة للدولة وتبيان دور وصلاحيات كليهما، فمسألة توسيع سلطة وصلاحيات البرلمان باعتباره الهيئة المنتخبة التي تمثل الشعب، لا سيما في إحكام الرقابة على الموازنة العامة قبل وأثناء وبعد التنفيذ من بين أكبر غايات الإصلاح الموازني التي قامت به العديد من الدول المتقدمة والنامية، لذلك نجد العديد من الأحكام التي وردت بالقانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية تبين حدود صلاحيات غرفتي البرلمان في الدراسة والتصويت والمصادقة على الاعتمادات ووجهتها.

**أولا: التصويت والمصادقة على الاعتمادات بموجب القانون 18-15 .**

على عكس القانون 84-17 الذي لم يشار من خلاله صراحة لدور البرلمان في ممارسة الرقابة على الاعتمادات المرخص بها، فقد أدرجت أحكام بموجب القانون 18-15 توضح دور السلطة التشريعية وصلاحياتها في اتخاذ القرارات الموازنية، إلا أن أحكامه قد أغفلت العديد من التدابير خلال مرحلتي التصويت والمصادقة والتي تجسد فرض رقابة فعلية على الموازنة العامة، هذا مقارنة بتجارب فرنسا، المغرب وتونس، حيث نص القانون 18-15 على قيام وزير المالية تحت سلطة الوزير الأول بتحضير مشروع قانون المالية السنوي والتي تعرض على مجلس الوزراء، بعدها يتم إيداع مشروع قانون المالية بجزأيه بتاريخ 07 أكتوبر كأقصى حد من السنة المالية التي تسبق السنة المعنية، مع إيداع جميع التقارير والوثائق المرفقة له.[2]

[1] محمد خالد المهايني، **الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة، تجارب عربية مقارنة**، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية لجامعة الدول العربية، 2012، مصر، ص 347 .

[2] أنظر المواد 69، 70، 71 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.

فما يلاحظ أن إجراءات التصويت وكيفيات المناقشة لم يتم التطرق لها من خلال الاطلاع على نص القانون سالف الذكر، فقد أشار المشرع مباشرة إلى أن التصويت على الإيرادات يكون بشكل إجمالي وكذا النفقات مهما كانت طبيعتها، بالإضافة إلى إدراج أحكام تبين كيفيات تنفيذ الموازنة العامة في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة للسنة لا يسمح بتطبيق أحكامه بحلول 01 جانفي من السنة المعنية، حيث يستمر في تحصيل الإيرادات في حدود نسب وكيفيات التحصيل السارية المفعول بموجب قانون المالية السابق. وفي حدود جزء من اثني عشر جزء شهريا وخلال مدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة خلال السنة السابقة بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات تسيير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل، أما نفقات الاستثمار والعمليات المالية فيستمر في تنفيذها في حدود ربع الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية السابق وذلك لكل وزارة أو مؤسسة عمومية، بالنسبة للحسابات الخاصة للخزينة فيستمر في تنفيذها وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي كانت تحكمها قبل بداية السنة المالية الجديدة.[1]

**ثانيا: التصويت والمصادقة على الاعتمادات ضمن قانون قوانين المالية الفرنسي.**

لقد كانت تقديرات الموازنة الفرنسية تعتمد على نقل مخصصات السنة السابقة يضاف إليها نسبة معينة قصد تغطية نفقات السنة الجارية، دون مراعاة الأهداف المسطرة بموجب السياسة العمومية ودون وجود لمعايير قياس الأداء، كل هذا على حساب محدودية دور البرلمان في الرقابة على الموازنة العامة وإعطاء هامش أوسع للسلطة التنفيذية في مجال التصرف في المال العام،[2] ما أدى في النهاية إلى سوء استغلال المعلومات والبيانات عند إعداد وبعد تنفيذ الموازنة العامة وذلك من حيث عدم وضوحها بالشكل المفصل أو من حيث استغلالها في الوقت المناسب قصد تحديد الانحرافات وتصويبها.[3]

فبموجب القانون العضوي لقوانين المالية لسنة 2001، يقدم مشروع قانون المالية للسنة على قسمين:[4]

**1.القسم الأول:** يتعلق بالشروط العامة للتوازن المالي، يتضمن عنوانين، العنوان المسمى الأحكام المتعلقة بالموارد مخصص للأحكام المتعلقة بفرض الضرائب وكذا التعديلات في التشريع الجبائي، أما العنوان الثاني يخص الأحكام المتعلقة بالتوازن الموارد والتكاليف، حيث يتضمن هذا العنوان مادة وحيدة مسماة مادة

[1] أنظر المواد 75، 76، 77، 78، نفس المرجع.

[2] **Le cadre juridique du système budgétaire, Une comparaison Internationale**, Revue de L'OCDE sur la gestion des Finances Publique Numéro spéciale, volume 4, numéro 3, 2004, p 359.

[3] Bouvier Michel et Gabriel Montagnier, **Le poids de l'Union économique et monétaire dans la réforme de l'Ordonnance du 2 janvier 1959**, Revue Française de Finance Publique,2001 , numéro 73, p45.

[4] Francois Chouvel, **L'essentiel des Finances publiques**,gualino lextenso, 16e édition, 2015, France, p46.

التوازن، والتي تبين في شكل جدول مجموع الإيرادات والنفقات وكذا الرصيد العام أو الناتج (العجز المحتمل ) الذي يرخص للحكومة بالاقتراض، وكذا جدول آخر يبين تطور موارد وتكاليف الخزينة العمومية التي من شأنها أن تساهم في تحقيق التوازن المالي، والأحكام المتعلقة بكيفية استعمال فوائض الجباية المحتملة.

**2 . القسم الثاني:** هذا الجزء معنون بـ (وسائل السياسات العمومية والأحكام الخاصة)، يتضمن عدة عناوين، الأول يسمى التراخيص الموازنية للسنة، تحدد من خلاله الإعتمادات حسب كل نشاط بالنسبة لموازنة الدولة، الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة، فهي تمثل سقف الترخيصات القابلة للاستخدام، العنوان الثاني يسمى تعديل الاعتمادات، يتضمن قائمة البرامج المحتمل استفادتها من حدود تعديل الاعتمادات المحدد بـ 3 %، العنوان الثالث مسمى (الأحكام الدائمة)، تظهر من خلاله تغيرات مختلف التدابير (الجبائية، الاجتماعية .....).

لذلك نجد أن أهم جانب في هذا الإصلاح يتعلق بتعزيز دور البرلمان في إحكام الرقابة على الميزانية العامة في مختلف جوانبها، سيما منها جانب التصويت والمصادقة على الاعتمادات بموجب مشروعي قانون المالية للسنة وقانون المالية التصحيحي، يتضح ذلك من خلال الإجراءات المتعلقة بالتصويت على قسمي مشروع قانون المالية وذلك كما يلي:[1]

– يجب التصويت والمصادقة على الجزء الأول من مشروع قانون المالية، حيث تنص المادة من القانون العضوي لقوانين المالية لسنة 2001، أنه لا يمكن تقديم الجزء الثاني من مشروع قانون المالية للمناقشة أمام أي غرفة من غرفتي البرلمان إلا بعد التصويت والمصادقة على الجزء الأول.

– أثناء مناقشة الجزء الثاني من مشروع قانون المالية المتعلق باعتمادات كل وزارة، يجب على كل وزير معني الحضور أمام هيئة البرلمان من اجل تقديم الشروحات اللازمة لطريقة تسيير الأموال العمومية ومناقشة أعضاء المجلس المختصين، غالبا ما يتشكلون من مختصين في المسائل الموازنية، المقرر العام والمقررين الخاصين للجنة المكلفة بالمالية ومقرري باقي لجان المجلس من أجل إبداء الرأي.

– يتم التصويت على الجزء الأول من مشروع قانون المالية مادة بمادة.

– فيما يتعلق بالقسم الثاني يتم التصويت على تقديرات الإيرادات بصفة إجمالية بالنسبة لموازنة الدولة، الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة.

– تخضع تقديرات تقييم موارد وتكاليف الخزينة العمومية لتصويت وحيد منفصل.

[1] Stéphanie Damarey, **L'essentiel des Finances publiques**,gualino lextenso, 5e édition, 2017, France, p46.p62p63.

– مناقشة اعتمادات موازنة الدولة تكلل بالتصويت حسب كل مهمة، حيث يشمل التصويت التراخيص البرامج واعتمادات الدفع.

– يتم التصويت على سقف المناصب المالية بصفة وحيدة ومنفصلة.

– تخضع اعتمادات الميزانيات الملحقة و اعتمادات أو مكشوف الحسابات الخاصة للخزينة إلى تصويت حسب كل ميزانية وحسب كل حساب خاص.

**ثالثا: التصويت والمصادقة على الاعتمادات ضمن القانون التنظيمي لقوانين المالية في المغرب.**

بالاطلاع على أحكام العضوي المتعلق بقوانين المالية في المغرب نجد أن هذا الأخير قد خصص حيزا واسعا لتدخل البرلمان في مرحلة التصويت والمصادقة على التراخيص الموازنية، حيث يتضح أنها تشابه أحكام القانون العضوي الفرنسي لسنة 2001، على اعتبار أن قانون المالية في المغرب يشتمل على جزأين، الأول يتضمن المعطيات العامة للتوازن المالي،كالإذن باستخلاص المداخيل العامة وإصدار الاقتراضات وكذلك الأحكام المتعلقة بتكاليف الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبالحسابات الخصوصية للخزينة إلى غير ذلك من الأحكام، أما الجزء الثاني فيشمل مجموع نفقات موازنة الدولة عن كل فصل ونفقات ميزانيات مرافق الدولة بصورة مستقلة عن كل مرفق، بالإضافة إلى نفقات الحسابات الخصوصية لكل حساب.[1]

تتضح سلطة البرلمان في منح تراخيص الموازنة وضبطها من خلال الأحكام الآتية:[2]

– أن عملية عرض و التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية للسنة تكون لكل جزء على حدة، فلا يجوز في أي من مجلسي البرلمان عرض الجزء الثاني من مشروع قانون المالية للسنة للتصويت قبل التصويت على الجزء الأول، وفي حالة التصويت بالرفض على الجزء الأول لا يمكن عرض الجزء الثاني للتصويت، بحيث يعتبر رفض الجزء الأول من أحد مجلسي البرلمان رفضا للمشروع برمته من قبل نفس المجلس، وإذا وقع رفض المشروع من قبل مجلس المستشارين تحال إلى مجلس النواب في إطار القراءة الثانية.

– التصويت على مشروع قانون المالية يكون مادة بمادة، مع إمكانية إجراء مجلسي البرلمان إجراء تصويت إجمالي على الجزء الثاني بطلب من الحكومة أو مكتب المجلس.

– التصويت على تقديرات المداخيل تصويت إجمالي فيما يخص الموازنة العامة وموازنة مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وتصويت عن كل صنف من أصناف الحسابات الخصوصية للخزينة.

– يتم التصويت على تقديرات نفقات الموازنة العامة عن كل باب وعن كل فصل داخل نفس الباب.

[1] أنظر المواد 36، 37 من القانون التنظيمي رقم 13-130 لقوانين المالية، مرجع سبق ذكره.
[2] أنظر المواد 53، 54،55، نفس المرجع.

– يصوت بصفة إجمالية على تقديرات نفقات موازنات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بحسب القطاع الوزاري أو المؤسسة التي تتبع لها هذه المرافق.

– يصوت على نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة حسب كل صنف من أصناف هذه الحسابات.

**رابعا: التصويت والمصادقة على الاعتمادات ضمن القانون التنظيمي لقوانين المالية في تونس.**

من خلال الإطلاع على أحكام القانون الأساسي المتعلق بالموازنة في تونس بخصوص منح التراخيص الموازنية نلاحظ أن إجراءات التصويت والمصادقة تختلف نوعا ما بينها وبين أحكام القانون العضوي لقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 وكذا القانون المغربي لسنة 2015، إلا أنها تجسد سلطة البرلمان في إقرار التراخيص الموازنية بشكل آخر، حيث يتضح ذلك من خلال تفصيل إجراءات التصويت وذلك كما يلي:

– التصويت على تقديرات نفقات موازنة الدولة حسب المهمات.

– يتم التصويت حسب البرامج الخصوصية بالنسبة لمهمة المجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الدستورية ولمهمة الهيئات الدستورية المستقلة.

– التصويت على موارد موازنة الدولة حسب القسم.

– التصويت على جملة الموارد بالنسبة إلى كل حساب خاص في الخزينة.

– التصويت على جملة مقابيض حسابات أموال المشاركة.

– التصويت على العدد الجملي للأعوان المباشرين للوزارات بمصالحها المركزية والجهوية وبالموازنات الملحقة.

– التصويت بصفة جملية ونهائية على مجموع أحكام قانون المالية.

**الجدول رقم 18: منهجية التصويت على الاعتمادات في كل من الجزائر، فرنسا، المغرب وتونس.**

| | الجزائر | فرنسا | المغرب | تونس |
|---|---|---|---|---|
| **مواد قانون المالية** | تصويت إجمالي | مادة بمادة | مادة بمادة | إجمالي |
| **تقدير نفقات ميزانية الدولة** | تصويت إجمالي | حسب كل مهمة | حسب الأبواب والفصول | حسب كل مهمة |
| **تقدير إيرادات ميزانية الدولة** | تصويت إجمالي | تصويت إجمالي | تصويت إجمالي | حسب كل قسم |
| **الحسابات الخاصة للخزينة** | تصويت إجمالي | إجمالي على اعتمادات أو مكشوف كل حساب | تصويت إجمالي حسب كل صنف | تصويت إجمالي حسب كل حساب |
| **تعداد مستخدمي الدولة** | لا يوجد أحكام | تصويت على سقف التعداد | لا يوجد | العدد الإجمالي |
| **مرافق الدولة المسيرة بصفة مستقل** | لا يوجد أحكام | حسب كل ميزانية | حسب القطاع الوزاري | لا يوجد |

**المصدر**: من إعداد الباحث بالاعتماد على مواد قانون قوانين المالية للدول الأربعة (04).

**المطلب الثالث: رؤية مقارنة لمنهجية رقابة البرلمان على تعديل الاعتمادات (الجزائر، فرنسا).**

قصد تشكيل نضرة عن مدى تعزيز دور البرلمان في إحكام الرقابة على اعتمادات الميزانية ضمن أحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد، ارتأينا إجراء قراءة لأحكام هذا الأخير ومقارنتها بالشروط والتدابير الواردة في نفس السياق بموجب القانون العضوي لقوانين المالية الفرنسي، حيث سنركز على الشروط الخاصة بالأشكال المختلفة لتعديل الاعتمادات التي من المحتمل قيام الحكومة بها خلال فترة تنفيذ قانون المالية السنوي أو قانون المالية التصحيحي.

**أولا: منهجية تعديل حركة الاعتمادات (النقل أو التحويل) في الجزائر وفرنسا.**

ما يلاحظ في إجراءات نقل أو تحويل الاعتمادات أن المشرع الجزائري حدد نسبة 20 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية بالنقل أو التحويل كسقف لا يمكن تجاوزه، في هذا السياق ومقارنة بما ورد بقانون قوانين المالية الفرنسي لسنة 2001، يتضح بأن هذا الأخير كان أكثر تشددا وانضباطا في تحديد السقف المسموح به فيما يخص نقل الاعتمادات (بين برامج مختلفة لنفس الوزارة)، حيث حددت نسبة 02 % فقط كسقف لا يمكن تجاوزه من الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة لكل برنامج، أما فيما يتعلق بتحويل الاعتمادات (بين برامج مختلفة لأكثر من وزارة أو مؤسسة عمومية) لم يتم تحديد نسبة معينة على اعتبار أن التحويل يتم بين وزارات مختلفة، كما أنه لم يشترط موافقة أو إعلام البرلمان [1]حيث يندرج ذلك في إطار خلق جانب من المرونة في تنفيذ الميزانية العامة بما يحقق المنفعة العامة، على اعتبار أن وزير القطاع المعني لا يمكن أن يسمح بتحويل اعتماد لصالح وزارة أخرى و مصالح وزارته بحاجة إليه، كما أنه يفقد حينها لكل مبررات طلب اعتمادات إضافية.

**ثانيا: إجراءات تعديل مبالغ الاعتمادات في الجزائر وفرنسا.**

يعتبر تعديل توزيع الاعتمادات بمثابة إجراء تصحيحي لهيكلة المبالغ بين برامج لنفس الهيئة العمومية أو لبرامج ما بين هيئات عمومية مختلفة، إلا أنه لا يؤثر على المبالغ الاجمالية لموازنة الدولة المقررة خلال قانون المالية السنوي أو التصحيحي، لكن تعديل المبالغ بأحد الإجراءات (فتح الاعتماد بالتسبيق، إلغاء اعتماد، تسوية اعتماد) يؤثر مباشرة على المبالغ الإجمالية للإعتمادات المصوت عنها والمرخص بها خلال قانون المالية، حيث يتضح لقارئ القوانين العضوية المتعلقة بقوانين المالية لكل من الجزائر وفرنسا باعتبار منظومة هذه الأخيرة مرجعا للتشريع المالي الجزائري، أن المشرع قد حدد شروطا يجب توفرها عند لجوء الحكومة لهاته

[1] Joel Mekhantar, **La LOLF et la nouveau droit budgétaire de la France**, op cit, p119.

التعديلات، لذلك سنقوم من خلال هذا المطلب بإجراء مقارنة لهاته الشروط حسب كل إجراء يمكن أن يؤدي الى تعديل مبلغ اعتماد.

**1. شروط فتح اعتماد مسبق في الجزائر وفرنسا.**

الجدول الموالي يوضح الإجراءات المتبعة في كل من الجزائر وفرنسا عند رغبة الحكومة فتح اعتماد جديد مسبق يضاف إلى الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية السنوي.

**الجدول رقم 19: شروط فتح اعتماد مسبق في الجزائر وفرنسا**

| | إجراء فتح اعتماد مسبق |
|---|---|
| **الجزائر** | – توفر حالة الاستعجال القصوى.<br>– يشترط توفر إيرادات جديدة أو إلغاء اعتماد .<br>– تتم في حدود 3 % من اعتماد كل برنامج .<br>– تنفذ بموجب مرسوم ويتم إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان.<br>– وجوب موافقة البرلمان على التعديلات في قانون المالية التصحيحي. |
| **فرنسا** | **– الحالة الأولى : حالة الاستعجال .**<br>– أخذ الرأي المسبق لمجلس الدولة و لجنتي البرلمان المكلفتين بالمالية في أجل أقصاه 07 أيام بعد تبليغ مشروع مرسوم التسبيقات .<br>– لا يمكن إمضاء مرسوم التسبيقات إلا بعد إبداء رأي كل غرفة من غرفتي البرلمان أو انقضاء أجل07 أيام دون رد .<br>– يكون إما بإلغاء اعتماد أو بتوفر إيرادات استثنائية حتى لا يمس التوازن الميزانياتي.<br>– أن لا تتجاوز مبالغ الاعتمادات المفتوحة مسبقا نسبة 1% من الاعتمادات السنوية لقانون المالية .<br>**– الحالة الثانية : حالات القوة القاهرة التي تفرضها المصلحة الوطنية العامة**<br>– يتخذ القرار مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة وبعد إعلام لجنتي البرلمان المكلفتين بالمالية .<br>– وجوب إيداع مشروع قانون مالية تصحيحي يتضمن إدراج الاعتمادات المفتوحة فورا خلال الدورة المقبلة للبرلمان التي تلي مباشرة تاريخ فتح الاعتماد المسبق . |

**المصدر** : من إعداد الطالب بالاعتماد على المصادر الآتية :

– المادة 27 من القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2018/09/02، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53 لسنة 2018، ص 11.

-Articles 13 de la loi organique relative aux lois de finances , n° 2001-692 du 1er août 2001, http://www.senat.fr.

من خلال الجدول أعلاه يمكن استخلاص الملاحظات الآتية:

يلاحظ من خلال أحكام القانون العضوي 18-15، عدم التفصيل في إجراءات اللجوء إلى هذه الصيغة من ناحية طرق تحديدها والرقابة البرلمانية عليها، فلم يتم الإشارة إلى طبيعة حالات الاستعجال المحتملة ومن هي الجهة التي تحددها، حيث يتضح أنها دائما الجهات التنفيذية على اعتبار أن التسبيقات تفتح بموجب مرسوم.

من جانب آخر يلاحظ أن دور البرلمان عند فتح هذه الاعتمادات يقتصر فقط على عنصر الإبلاغ، مع الإشارة إلى تسويتها أثناء مناقشة قانون المالية التصحيحي من خلال الاكتفاء بذكر عبارة وجوب موافقة البرلمان، دون ذكر التبعات التي قد تترتب في حالة عدم الموافقة، الشيء الذي يطرح التساؤل حول جدوى هذه الموافقة بعد تنفيذ هذه الاعتمادات في شكل نفقات نهائية.

في هذا الصدد يلاحظ أن القانون الفرنسي كان أكثر تفصيلا ووضوحا، سواء من حيث الحالات التي يمكن أن تكون محل فتح اعتماد مسبق أو الجهات التي تقرر ذلك، فمن حيث الحالات تمت الإشارة إلى حالتين وهما: حالة الاستعجال العادية و حالة القوة القاهرة ذات المصلحة الوطنية العامة، أما من يقرر ذلك فقد تمت الإشارة إلى أخذ الرأي المسبق لمجلس الدولة وكذا لجنتي البرلمان في أجل أقصاه سبعة (07) أيام، حيث لا يمكن للحكومة إمضاء مرسوم التسبيقات إلا بعد تقرير لجنتي البرلمان أو انقضاء الأجل المخصص للدراسة في مشروع المرسوم دون البت فيه من طرف البرلمان، أما الحالة الثانية فيتخذ القرار من طرف مجلس الوزراء بعد أخذ الرأي المسبق لمجلس الدولة وإعلام لجنتي البرلمان قبل القيام بفتح الاعتماد المسبق، بالإضافة إلى وجوب إعداد قانون مالية تصحيحي خاص يتم من خلاله إدراج هاته الاعتمادات و المصادقة عليها من طرف البرلمان.

من خلال ما تمت الإشارة إليه أعلاه يتضح أن البرلمان الفرنسي له من الآليات ما يمكنه من ضبط تصرف الحكومة عند رغبتها في استعمال إجراء فتح الاعتماد المسبق وذلك قبل اتخاذ مرسوم فتح الاعتماد، بالنظر لاشتراط الموافقة المسبقة للجنتي البرلمان قبل إمضاء مرسوم التسبيقات في الحالة الأولى، أما الحالة الثانية فبالإضافة إلى وجوب اتخاذ القرار من طرف مجلس الوزراء بعد إعلام مجلس الدولة ولجنتي البرلمان مسبقا، تم اشتراط إعداد قانون مالية تصحيحي خاص يخضع لمصادقة البرلمان قصد إدراج هذه الاعتمادات.

أما البرلمان الجزائري ومن خلال التدابير الخاصة بفتح الاعتماد المسبق يجد نفسه أمام تسوية أمر واقع في شكل نفقات نهائية، بالنظر لعدم وجود مكنزمات تمكنه من فرض سلطته قبل اتخاذ مرسوم فتح الاعتماد كما هو الحال بالتدابير الواردة بالقانون العضوي الفرنسي، على اعتبار أن قرار اتخاذ المرسوم وطبيعة حالة الاستعجال يعود تقديرهما إلى الحكومة، فليس للبرلمان إلا عنصر الإبلاغ عند الفتح وتسوية الوضعية بعد التنفيذ.

**2. شروط إلغاء اعتماد في الجزائر وفرنسا.**

الجدول الموالي يتضمن مختلف الإجراءات والشروط التي من خلالها يسمح للحكومة في كل من الجزائر وفرنسا باللجوء إلى إجراء إلغاء اعتماد.

**الجدول رقم 20: شروط اللجوء إلى إجراء إلغاء اعتماد.**

| | إجراء إلغاء اعتماد |
|---|---|
| **الجزائر** | – تمس الاعتماد الذي أصبح غير ذي جدوى أو لغرض فتح اعتماد مسبق .<br>– تتم بموجب مرسوم بناء على تقرير مشترك بين وزير المالية و مسؤول المؤسسة أو وزير القطاع المعني.<br>– يقوم الوزير المكلف بالمالية بتقديم عرض شامل عند نهاية كل سنة حول عمليات التسوية أمام هيئات البرلمان المختصة . |
| **فرنسا** | – تمس الاعتماد الذي أصبح غير ذي جدوى أو لغرض المحافظة على التوازن الميزانياتي أو لفتح اعتماد مسبق .<br>– يتم تجسيده بموجب مرسوم بناء على تقرير من وزير المالية.<br>– إعلام لجنتي البرلمان المكلفتين بالمالية قبل نشر مرسوم الإلغاء.<br>– الاعتمادات المعنية بالإلغاء تقترح ضمن مشروع قانون مالية تصحيحي وهي غير متاحة لعمليات الالتزام والأمر بالصرف إلا بعد أن يصبح قانون المالية التصحيحي ساري المفعول ، أو حسب الحالة بعد إبداء رأي المجلس الدستوري بعدم شرعية عمليات الإلغاء.<br>– أن لا تتجاوز المبالغ المتراكمة الملغاة نسبة 1.5 % من الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية لنفس السنة . |

**المصدر** : من إعداد الطالب بالاعتماد على المصادر الآتية :

– المادة 26 من القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2018/09/02، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53 لسنة 2018، ص 11.

- Article14 de la loi organique relative aux lois de finances , n° 2001-692 du 1er .août 2001, http://www.senat.fr

يلاحظ من خلال الجدول أعلاه بأنه يتم اللجوء إلى إجراء إلغاء اعتماد في كلتا المنظومتين في حالة ما إذا تبين عدم جدوى اعتماد معين أو لغرض فتح اعتماد مسبق، لكن يتضح أن القانون الفرنسي كان أكثر صرامة عند رغبة الحكومة في استعمال هذا الإجراء، كتحديد سقف لا يمكن تجاوزه نسبته 1.5 % من الاعتمادات المفتوحة وهذا من شأنه ضبط تصرف أي وزارة أو هيئة عمومية خلال مرحلة دراسة وبرمجة الاحتياجات المالية في مرحلة الإعداد، التي يجب أن تكون مبنية على معايير ودراسات فنية تكون تقديراتها اقرب ما تكون إلى الواقع التنفيذي، عكس ما نص عليه القانون العضوي 18-15، حيث لم يشترط سوى وجود تقرير مشترك يتخذه وزير المالية ووزير القطاع أو المؤسسة العمومية المعنية، الأمر الذي قد يؤدي إلى استسهال اللجوء إلى إجراء إلغاء اعتماد والذي بدوره قد يؤثر على تغيير وجهة المخصصات المفتوحة بقانون المالية السنوي أو التصحيحي، بالإضافة إلى أنه قد يؤدي إلى التغاضي عن صرف نفقات ضرورية موجهة لتغطية خدمات مهمة، كما يمكن أن يكون إجراء إلغاء اعتماد مبررا سهلا لاتخاذ مراسيم فتح اعتماد إضافي مسبق، على اعتبار أن إلغاء الاعتماد يعتبر أحد الشروط التي توفرها يسمح بإمكانية فتح الاعتماد المسبق.

من جهة أخرى فقد كان القانون العضوي لقوانين المالية الفرنسي متشددا إلى أبعد حد فيما يخص رغبة الحكومة في استعمال إجراء إلغاء اعتماد، فبالإضافة إلى تحديد سقف يمثل نسبة لا يسمح بتجاوزها تم اشتراط إعلام لجنتي البرلمان قبل نشر مرسوم الإلغاء، مع اشتراط إعداد قانون مالية تصحيحي يخص أخذ بالحسبان لهذا الإلغاء، بحيث لا يمكن للحكومة تنفيذ عمليات الإلغاء (الالتزام والأمر بالصرف) إلا بعد المصادقة على قانون المالية التصحيحي، وقد يصل الأمر إلى رفض الإلغاء حتى بعد المصادقة على قانون المالية التصحيحي في حالة تدخل المجلس الدستوري وإعلانه عدم شرعية الإلغاء.

بخلاف ذلك فإن قانون قوانين المالية 18-15 لم يشترط أي شكل من أشكال الرقابة البرلمانية عند لجوء الحكومة إلى إجراء إلغاء اعتماد ماعدا أن يقوم وزير المالية بعرض شامل عند نهاية كل سنة أمام الهيئات المختصة للبرلمان حول عمليات التسوية التي تمت، الأمر الذي يجعل حتى من الرقابة البعدية على هذه التصرفات من أصعب المهمات خاصة في حالة تعددها على مدار السنة المالية.

**3. شروط تسوية اعتماد .**

يبين الجدول الآتي التدابير الواردة في القوانين العضوية لقوانين المالية في الجزائر وفرنسا بخصوص تسوية اعتماد سبق وأن تم تعديله أو إلغاؤه أو إدراجه خلال السنة المالية المعنية.

**الجدول رقم 21: شروط اللجوء إلى إجراء تسوية اعتماد.**

| | إجراء تسوية اعتماد |
|---|---|
| **الجزائر** | – تتم بموجب مرسوم خلال السنة بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية .<br>– موجه لغرض تسوية وضعية للتكفل بنفقات ناتجة عن حالة حدوث خلل في التوازنات المالية .<br>– تتم عن طريق تجميد أو إلغاء اعتماد موجه لتغطية نفقات.<br>– تعرض بصفة شاملة أمام هيئات البرلمان عند نهاية كل سنة مالية. |
| **فرنسا** | – لا توجد أحكام تخص إجراء تسوية اعتماد بصفة منفصلة. |

**المصدر** : من إعداد الطالب بالاعتماد على المصادر الآتية:

– المادة 26 من القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2018/09/02، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 53 لسنة 2018، ص 11.

- la loi organique relative aux lois de finances , n° 2001-692 du 1er août 2001, .http://www.senat.fr

بالنسبة لإجراء تسوية اعتماد، يلاحظ بان القانون الفرنسي لم يتضمن أحكاما ترخص باللجوء إلى هذا الإجراء، على اعتبار وجود تسوية لكل حالة من حالات التعديل ضمن الأحكام الخاصة بها، فهو بهذا يغلق المجال تماما أمام الحكومة بأن تقوم بمفردها وبعيدا عن رقابة البرلمان لتسوية أي تصرف سبق وأن قامت به فيما يخص تعديل مبالغ الإعتمادات أو إعادة توزيعها.

على عكس ما نص عليه القانون العضوي 18-15 في الفقرة الثانية من المادة 26، حيث يمكن اتخاذ مراسيم التسوية خلال السنة، بناء على تقرير من وزير المالية من أجل التكفل بوضعية التسوية الضرورية في حالة حدوث خلل في التوازنات العامة. ويتم ذلك عن طريق تجميد أو إلغاء اعتماد موجهة لتغطية نفقات.

من خلال ما سبق يمكن أن نشير إلى أن الحكومة قد فتحت من خلال إجراء تسوية اعتماد وكيفية تنفيذه مجالا يسمح لها بالعدول عن نفقات تمت برمجتها بحجة تسوية خلل في التوازنات العامة، دون مساءلة فعلية من طرف البرلمان، حيث تم الاكتفاء بالنص بموجب المادة 26 سالفة الذكر، أن يقوم الوزير المكلف بالمالية بتقديم عرض شامل عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان، أي تسوية وضعية تم تنفيذها مسبقا ويتم إعلام البرلمان بها لا غير، لذلك يتضح من خلال هذا الإجراء أن السلطات التنفيذية قد أوجدت لنفسها مسوغا قانونيا يحصنها من الوقوع في التفكير في صيغ لتمويل عجز الخزينة العمومية عن سداد ديونها، ما يدعم هذا الرأي توصيات الحكومة بعد إصدارها للمرسوم التنفيذي المتعلق بآلية متابعة التدابير والإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي بضرورة استكمال الإصلاح الميزانياتي قصد استعادة توازنات خزينة الدولة[1]، حيث كانت هذه التوصيات إحدى مبررات الإجراء الذي اعتمدته الحكومة لمعالجة عجز الخزينة الناجم عن شح الموارد النفطية والمتمثل فيما يسمى بالتمويل غير التقليدي، حيث يتجسد عن طريق قيام بنك الجزائر ابتداء من 20 محرم 1939 الموافق لـ 2017/10/11 بشكل استثنائي بشراء مباشرة عن الخزينة، السندات المالية التي تصدرها هذه الأخيرة من أجل المساهمة في تغطية احتياجات تمويل الخزينة، تمويل الدين العمومي الداخلي وتمويل الصندوق الوطني للاستثمار.[2]

**المبحث الثاني: الإصلاح الموازني إطار لتطوير طرق التسيير العمومي.**

باعتبار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الأرضية القانونية الأساسية التي ترتكز عليها منظومة المالية العمومية، حيث يتضمن الإجراءات والقواعد الأساسية لإعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة العامة، بداية من إجراءات وتدابير التحضير لقوانين المالية والمصادقة عليها، ليشمل جانب التنفيذ بما فيه القواعد الأساسية

[1] أنظر المرسوم التنفيذي 18-86 المؤرخ في 17 جمادى الثانية 1439 الموافق لـ 2018/03/05 ، المتضمن آلية متابعة التدابير والإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي ، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 2017 ، ص 11.

[2] أنظر المادة 45 مكرر من القانون 17-10 المؤرخ في 20محرم 1439 الموافق لـ 2017/10/11 ، يتمم الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق لـ 2003/08/26 ، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 57 لسنة 2017، ص 04.

لمحاسبة الدولة، إضافة إلى قواعد الرقابة المطبقة على الموازنة العامة بمختلف أشكالها، حيث يتطلب لتطبيق هذه الإجراءات والتدابير إعادة النظر في كافة منظومة الإدارة العمومية وهيكلتها بما يسمح بوجود علاقة ترابطية بين مختلف هيئات ومؤسسات الدولة، لذلك نجد مثلا أن الأمر الفرنسي المؤرخ في 02 جويلية 1959 الذي تم تعويضه بالقانون العضوي لقوانين المالية لسنة 2001 كان بمثابة نص يضم إجراءات وقواعد وتدابير موازنية يكفي أن تحترم، في حين أن قانون سنة 2001 يمثل منظومة اقتصادية لموازنة الدولة، أي نظام تسيير متكامل يؤدي إلى بلوغ أهداف محددة.

**المطلب الأول: ضبط وتحديد المسؤوليات في مجال إدارة الأموال العمومية.**

قصد الانتقال من منطق الموارد إلى منطق النتائج، كان على المشرع الجزائري بموجب القانون العضوي لقوانين المالية وضع الآليات الضرورية التي تضمن للمسيرين والوزارات والإدارات والمؤسسات العمومية بلوغ الأهداف التي التزمت بتحقيقها أمام البرلمان حين التصويت والمصادقة على قانون المالية، ما يعني ضمنيا جعل كل طرف مسؤول عن التزاماته، لذلك نجد الأحكام التي تتضمن تحديد مسؤولية الأشخاص بصفتهم السياسية أو الإدارية ( المسير، وزير المالية، وزير القطاع المعني )، لتمتد هذه الأحكام إلى ضبط المسؤولية بين الهيئات والإدارات العمومية و الوزارات الوصية لها، في المقابل وكنتيجة طبيعية وجوب أن يتمتع المسؤولين السياسيين والإداريين بحرية أكبر في إدارة الموارد المخصصة لهم.

**أولا: تحديد نظام المسؤولية الإدارية.**

على المستوى السياسي فإن تحديد استراتيجية برنامج أو مهمة منوطة بالوزراء تحديدا، على اعتبار أن القانون 18-15 في المادة 23 منه قد نص على أن الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قوانين المالية توضع تحت تصرف الوزراء والمسؤولين عن المؤسسات العمومية الذين بإمكانهم تكليف الهيئات الإقليمية والمؤسسات العمومية تحت الوصاية بتنفيذ جزء أو كل من برنامج خاص بقطاعهم، حيث يشكل مجموع البرنامج حقيبة تساهم تقسيماتها إلى برامج فرعية وأنشطة في تنفيذ سياسة عمومية محددة.

أما على المستوى الإداري وحسب أدبيات القانون العضوي لقوانين المالية، فإن مسؤولية تنفيذ السياسات العمومية تقع على عاتق مسيري البرامج وهم المسؤولون عن المصالح المركزية والمصالح غير الممركزة، المؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصاية وكذا الهيئات الإقليمية المكلفين بتنفيذ جزء أو كل من برنامج، حيث يتم وضع تحت تصرفهم الاعتمادات المالية المخصصة لتنفيذ البرامج،[1] إلا أنه في واقع الحال نجد انه من الصعب الفصل بين المسؤولية السياسية والإدارية، فإذا كان الوزراء مسؤولون سياسيا عن وضع السياسات العمومية باعتبارهم سلطة سياسية بالنظر لكونهم أعضاء يشكلون الجهاز التنفيذي للدولة، فهم

[1] أنظر المادة 79 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.

كذلك يتمتعون بسلطة إدارية باعتبارهم المسؤولين الأوائل في السلم الإداري لمسيري البرامج الموضوعين تحت سلطتهم، فهم بذلك يتحملون جانب من المسؤولية المالية كونهم يتمتعون بصفة الآمرون بالصرف الرئيسيون للدولة.[1]

**ثانيا: التعاقد كأساس لتحديد العلاقة بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية.**

نصت أحكام القانون 18-15 على انه يتم تحديد نظام المسؤولية بموجب القانون بما في ذلك ما يتعلق بالانضباط الموازني والمالي للأعوان المكلفين بتنفيذ عمليات إيرادات ونفقات الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية،[2]في هذا الإطار صدرت العديد من القوانين ومشاريع القوانين لمختلف القطاعات مثل القانون العضوي للصحة، الذي نص على أنه يتم تمويل نشاطات المؤسسات العمومية للصحة على أساس عقود أهداف ونجاعة تصادق عليها المصالح المختصة للوزارة المكلفة بالصحة، حيث تحدد هذه العقود التزامات الهياكل والمؤسسات العمومية للصحة وتنص على الوسائل الضرورية لإنجاز الأهداف المسطرة في المخطط الوطني للتنظيم الصحي.[3]

**1. مفهوم التعاقد .**

نصت المادة 79 من القانون 18-15 على أن تحدد العلاقة بين الدولة ومسيري البرامج المسؤولين عن الهيئات والمؤسسات العمومية والهيئات الإقليمية بصفة تعاقدية أو اتفاقية وذلك عند تنفيذهم جزء أو كل برنامج، حيث يعتبر التعاقد « Contractualisation » أداة رئيسية لتحديد نوعية العلاقات بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية تعميقا لعملية اللاتركيز الإداري وذلك بإدخال علاقات تدبير جديدة ترتكز على تحسين الأداء والنتائج وتوسيع مجال مبادرات المسيرين من خلال إبرام عقد بين طرفين يشمل الإدارة المركزية من جهة والمصالح غير الممركزة أو المؤسسات العمومية التابعة لها من جهة أخرى، لتحديد حقوق والتزامات الطرفين بموجب عقد يغطي مدة زمنية غالبا ما تكون ثلاث ( 03 ) سنوات،[4]مما ينتج عنه خلق آلية تضمن مساءلة سلسلة من مسيري القطاع العام على اختلاف درجة مسؤوليتهم في هرم السلم الإداري. وهذا يعني أنه حين منح الأغلفة المالية يلتزم مسيرو مصالح عدم التركيز أمام إداراتهم المركزية بتحقيق أهداف قابلة

[1] **La mise en œuvre de loi organique relative aux lois de finances (LOLF )**, Cour des comptes , France, Nouvembre 2011, p75.

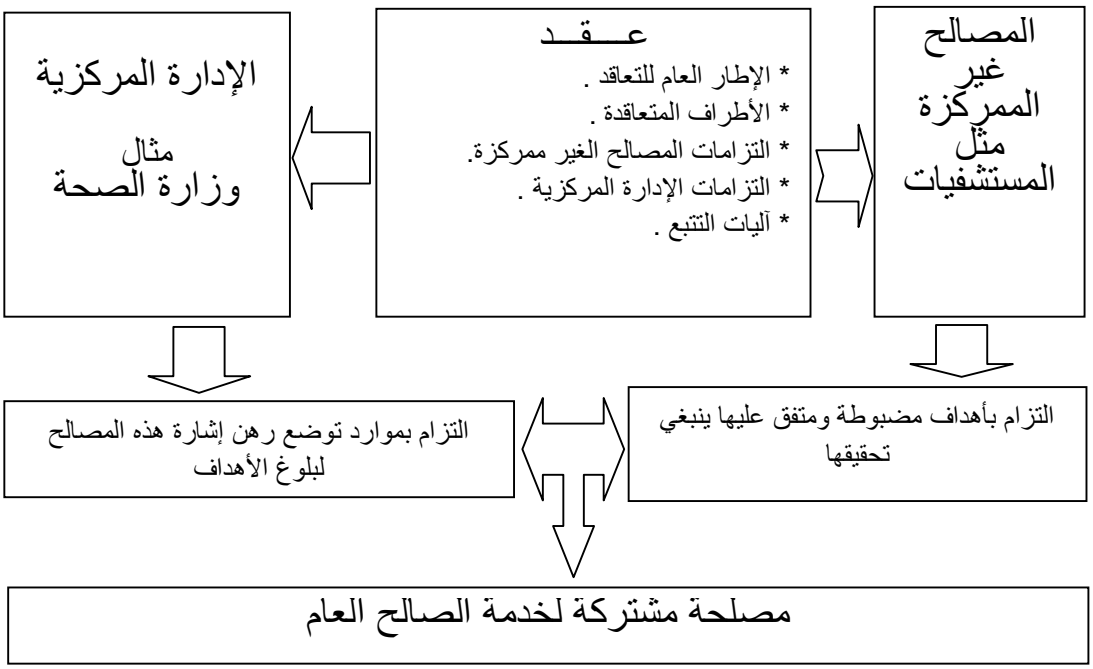
[2]أنظر المادة 81 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.

[3]أنظر المادة 301 من القانون 18-11 المؤرخ في 2018/07/02، المتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 46 لسنة 2018، ص 30.

[4]**دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي**، وزارة المالية والخوصصة ، المملكة المغربية، 2005، ص 31.

للقياس من خلال مؤشرات معينة، على اعتبار أنهم يتعاقدون على منحهم مجموعة من الوسائل المادية لبلوغ أهداف محددة، مع تمتعهم بأكثر حرية في وضع وتطبيق خطط العمل المناسبة لتحقيق هذه الأهداف.[1]

**الشكل رقم 15: المحاور الأساسية للتعاقد بين إدارة مركزية ومصالحها الخارجية**




**المصدر: دليل إصلاح الميزانية**، المقاربة الجديدة لتدبير الموازنة المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي، مرجع سابق ، ص 31.

مما سبق يتضح بأن التعاقد في مجال إدارة الأموال العمومية ليس مجرد وثائق تحدد حقوق وواجبات أطراف معينة قصد تحقيق مصلحة مشتركة وإنما يمتد أثرها ليشمل تغيير شامل لمفاهيم منظومة تحديد المسؤولية في إدارة الشأن العام، على اعتبار أن التعاقد يعني مجال واسع من صلاحيات التصرف وعدم الإلزام بإتباع الأوامر والتعليمات الفوقية لاتخاذ القرارات المناسبة، حيث أن تحقيق الهدف المتعاقد وفقه هو المعيار الأساسي في تقييم الأداء.

**2. الخطوات الأساسية في التعاقد.**

عموما يتم إبرام العقد بين الإدارات المركزية والمصالح الخارجية للدولة مرورا بالمراحل الأساسية الآتية:[2]

- تقوم الإدارة المركزية بإعداد مذكرة توجيه استراتيجي تبلغ لمصالحها غير الممركزة.
- تقوم مصالح عدم التركيز بتحديد الأهداف و مخطط نشاطها إطار توجيهات المذكرة الإطار.

[1] André Barilari , Michel Bouvier, **La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat**, LGDJ, 2eme édition, Février 2007, P96.

[2] David BRUSSELLE, **La Modernisation budgétaire au Maroc, un exemple de progressivité et de pragmatisme**, La revue du trésor, N° 10, Octobre 2008, p738 .

– يتم مناقشة ووضع الصيغة النهائية للموازنة بالبرنامج وخطة العمل بالتشاور مع الإدارة المركزية والمصالح غير الممركزة.

– إعداد موازنة الوزارة من خلال تجميع موازنات البرامج لمختلف المصالح غير الممركزة التابعة للوزارة التي تمت مناقشتها وضبطها نهائيا.

– استخراج الاتفاقيات المسماة " أهداف– موارد"، التي تبرم بين الإدارة المركزية ومصالحها غير الممركزة، بحيث تحدد مختلف الموارد البشرية والمادية التي توضع تحت تصرف المصالح الغير ممركزة، بالإضافة لتضمنها مختلف التزامات هذه الأخيرة بخصوص الأهداف المتفق عليها مع المؤشرات الرقمية المحددة مسبقا والتي تستخدم في عملية التقييم.

– تقييم ومتابعة ما تم تحقيقه، من خلال إعداد المصالح غير الممركزة لتقارير الأنشطة ولوحات قيادة بصفة دورية.

### 3. مزايا التعاقد في إطار اتفاقية " أهداف–موارد".

من خلال خطوات الخاصة بالتعاقد أعلاه يمكن القول أن اللجوء إلى هذه الوسيلة في تحديد العلاقة بين الإدارات المركزية والمصالح غير الممركزة التابعة لها يحقق عدة مزايا أهمها:

– توزيع المسؤولية نحو تعزيز درجة اللاتركيز في اتخاذ القرار، وبالتالي زيادة درجة تحمل المسؤولية بالتقليص من انتظار الأوامر والتعليمات الفوقية.

– تعزيز التجانس والتنسيق في العمل بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية، على اعتبار أن العلاقة بين الطرفين محددة بموجب أحكام تحدد الحقوق والواجبات وصلاحيات التدخل.

– نشر ثقافة رفع التقارير، مما ينجم خلق دعائم مادية يمكن مقارنتها بالنتائج المحققة ميدانيا.

– إدخال أدوات تسيير جديدة تستند على آلية الالتزام المتبادل بين الإدارة المركزية ومصالحها الخارجية.

– وضع نظام رقابة للتسيير يسمح بتقييم درجة بلوغ الأهداف المحددة بأكثر فعالية، على اعتبار وجود مؤشرات رقمية يمكن من خلالها قياس درجة بلوغ الأهداف وكذا تحديد الانحرافات.

## المطلب الثاني: تحديث العلاقة بين الهياكل المكلفة بتنفيذ الموازنة.

بالاطلاع على أحكام القانون 18-15 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، نجد العديد من الأحكام تشكل منطلق لتحديث مختلف هياكل الدولة وطرق تسييرها، في هذا الصدد فقد أصبح قانون المالية ليس فقط الوثيقة التي تقر وترخص بمجموع موارد الدولة وأعبائها وإنما أصبح يرخص ويقر بتنفيذ برامج محددة ينتظر منها نتائج تكون موضوع تقييم،[1] بالإضافة إلى تحديد العلاقة بين الدولة ومسيري البرامج

[1] أنظر المادة 06 من القانون 18-15، مرجع سبق ذكره.

العمومية المسؤولين عن الهيئات والمؤسسات العمومية والهيئات الإقليمية بصفة تعاقدية أو اتفاقية وذلك عن تنفيذهم كل أو جزء من برامج،[1] هذه الأحكام تفرض أن يعاد النظر في منظومة تنفيذ الموازنة العامة وطرق الرقابة عليها وكذا إعادة هيكلة المصالح العمومية.

**أولا: دور القانون العضوي لقوانين المالية في تطوير تنظيم هياكل تنفيذ الموازنة.**

تعتبر التجربة الفرنسية من أبين التجارب في إظهار الترابط بين أحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وعملية إصلاح هياكل الدولة، هذه المهمة وضعت تحت سلطة الوزير الأول والوزير المكلف بالوظيفة العمومية منذ سنة 1995، أما تسيير الموازنة العامة يعود إلى وزارة الاقتصاد والمالية والصناعة، لذلك وبعد صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 أصبح من الضروري إحداث تغييرات تمس هذه الهياكل، بهدف خلق سياسة عمومية متكاملة يتم تنفيذها من خلال الالتزام بالتدابير الموازنية المنصوص عنها بموجب أحكام القانون العضوي سالف الذكر، من هذا المنطلق كان هذا الأخير اللبنة الأساسية في تجسيد عملية تحديث الدولة بصفة شاملة، على هذا الأساس تم إدماج عدة هياكل وزارية كانت منفصلة لتشكل وزارة واحدة تضم سياسة عمومية مندمجة وذلك كما يلي:[2]

– في جوان 2002: أصبح الوزير المكلف بالموازنة مكلفا كذلك بالإصلاح الموازني، حيث تم استحداث مديرية الإصلاح الموازني.

– في جوان 2005: أجريت مقاربة بين الوزارة المكلفة بالموازنة والإصلاح الموازني ونظيرتها المكلفة بإصلاح الدولة، حيث تم تجميع أربعة مديريات كانت مؤهلة للقيام بالإصلاح الإداري وضمها لاستحداث المديرية العامة لتحديث الدولة.

– في جوان 2007: تم إجراء مقاربة بين الوزارة المكلفة بالموازنة والإصلاح الإداري ونظيرتها المكلفة بالوظيفة العمومية والشؤون الاجتماعية، ليتم إنشاء وزارة واحدة متمثلة في وزارة الميزانية، الشؤون الاجتماعية والوظيفة العمومية.

بالنظر للتصنيف الجديد لأعباء موازنة الدولة (النشاط، البرنامج، المهام) بموجب أحكام القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، تتضح الأبعاد التي تستهدف إعادة النظر في كافة السياسات العمومية بما يكفل تسيير الإعتمادات وتنفيذها والتحكم فيها لبلوغ الأهداف المحددة، حيث يفرض هذا التصنيف واقع جديد يتمثل في ضرورة إعادة هيكلة المصالح العمومية المكلفة بتسيير الإعتمادات والمناصب

[1] أنظر المادة 79، نفس المرجع.

[2] Edward Arkwright**, LOLF et réforme de l'Etat,** revu de regards sur l'actualité N° 335, novembre 2007, France, p56-57

المالية للقطاع العمومي ورقابتها ممثلة في مصالح وزارة المالية (المديرية العامة للميزانية وباقي المديريات العامة الأخرى التابعة لها) والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والإصلاح الإداري الموضوعة مباشرة تحت سلطة مصالح الوزير الأول باعتبارها السلطة المركزية لتصور سياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري،[1] لذلك فإن هذا التصنيف الجديد لأعباء الدولة يجعل من إعادة هيكلة العديد من الوزارات ومصالحها الخارجية والمؤسسات العمومية التابعة لها حتمية ضرورية باعتبارها المكلفة بتنفيذ الموازنة العامة في إطار احتياجاتها والمندرجة في إطار برامج مشتركة.

**1. إعادة هيكلة المصالح العمومية المكلفة بتسيير النفقات العمومية .**

تضمن القانون العضوي 18-15 على تدابير تخص تسيير المناصب المالية للأعوان العموميين وربطها بضرورة توفر التغطية المالية اللازمة، حيث تبين المادة 22 أنه لا يمكن القيام بإنشاء أو تحويل مناصب الشغل خلال السنة إلا بعد توفر الإعتمادات المالية اللازمة. وفي حالة التحويل يجب أن يكون عدد مناصب الشغل المنشأة مساويا كحد أقصى لعدد مناصب الشغل الملغاة على أن يكون هذا التدبير مضمونا كليا، بالإضافة إلى أنه لا يمكن للقطاع المعني القيام بإعادة انتشار مناصب الشغل إلا في حدود التخصيص لمناصب الشغل والاعتمادات المالية طبقا للتشريع المعمول به.

في واقع الحال فإن فتح المناصب المالية للمؤسسات والإدارات العمومية وتحويلها وإلغائها وإعادة توزيعها هو من المهام المنوطة بالمديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية،[2]في حين تعنى المديرية العامة للوظيفة العمومية بمهام إعداد منظومة المرتبات ونظام تعويضات الموظفين والأعوان العموميين وكذا ترشيد التعدادات وتثمين الموارد البشرية في المؤسسات و الإدارات العمومية من خلال ضبط تعداد المستخدمين وترشيده في المؤسسات والإدارات العمومية،[3] لذلك وبالنظر لتداخل مهام كل من وزارة المالية وكذا مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية في مجال تسيير المناصب المالية، باعتباره شق هام من نفقات موازنة تسيير الدولة تدفع في شكل رواتب وتعويضات، هذا الواقع أصبح مصدر للعديد من الصعوبات تتمثل في تحديد صلاحيات كل من الهيئتين في مجال تطبيق التنظيم الخاص بتسيير المسار المهني للموظفين العموميين وكذا نظام دفع رواتبهم وتعويضاتهم، مما فرض على الهيئتين إبرام اتفاقات صدرت في شكل تعليمات مشتركة تحدد صلاحيات كل منهما على المستوى المحلي كما تهدف إلى توطيد العلاقة بين المصالح المركزية والخارجية

[1] أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 14-193 المؤرخ في 2014/07/03، الذي يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 41 لسنة 2014.

[2] أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 07-364 المؤرخ في 2007/11/28، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 75 لسنة 2007.

[3] أنظر المادة 03 المرسوم التنفيذي 14-194 المؤرخ في 2014/07/03، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 41 لسنة 2014.

للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري وبين مصالح المديرية العامة للميزانية في إطار تحسين أداء الإدارة العمومية المرتبط بسياسة ضبط تعداد المناصب المالية وعقلنته والتحكم في ترشيد النفقات العامة عن طريق نشاط الإدارة، حيث تم الاتفاق على إعداد بطاقية وطنية لموظفي وأعوان الدولة. وذلك بدمج كافة المعلومات المتعلقة بمختلف عمليات التوظيف المنجزة، بالإضافة إلى وضع آليات لتبادل المعطيات والمعلومات بين المصلحتين وذلك بإنشاء لجنة مركزية ولجان محلية على مستوى الولايات، تتكفل بالدراسة والمتابعة المستمرة لوضعية الشغل في الوظيفة العمومية من أجل ضمان ضبط تعداد المستخدمين والتحكم في تطوره وترشيد استعمال المناصب المالية،[1] باعتبار تبعية مصالح الرقابة المالية لدى الولايات والبلديات إلى المديرية العامة للميزانية وتبعية مصالح مفتشيات الوظيفة العمومية على مستوى الولايات للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، حيث تخضع كل العقود المسيرة للحياة المهنية للموظفين قبل توقيعها إلى تأشيرة المراقب المالي على اعتبار أنها تؤسس لميلاد نفقات عمومية،[2] كما تخضع إلى الرقابة البعدية لمصالح مفتشيات الوظيفة العمومية للتأكد من شرعيتها ومطابقتها للقوانين فيما يخص احترام التنظيم المعمول به في مجال التوظيف، الترقية، التعيين في المناصب والوظائف العليا .....الخ.

**2. التأسيس لتناسق نشاط الدولة.**

يضع القانون العضوي نظاما يسمح بتنسيق عمل مختلف الوزارات والدوائر الحكومية من خلال التصنيف الجديد لأعباء الدولة ( برامج، نشاطات، مهام ) بما يكفل تحقيق أهداف السياسات العمومية في مختلف المجالات، فحسب المادة 23 من القانون العضوي 18-15 التي تبين بأن حقيبة البرامج التي توضع تحت مسؤولية وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية تساهم في تنفيذ سياسة عمومية محددة من خلال تقسيم البرامج إلى برامج فرعية وأنشطة، حيث يشكل البرنامج مجموع الإعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسة عمومية تنقسم إلى برامج فرعية، لذلك فهذه التعاريف تفرض على مصالح الدولة العمومية ضرورة تنسيق العمل في حالة وجود برامج تتطلب تدخل عدة وزارات أو هيئات عمومية.

فمثلا ومن خلال نتائج التجربة الفرنسية في إصلاح منظومة الموازنة تحتم على السلطات العمومية في بعض الحالات ضم بعض المصالح التي كانت هياكل إدارية منفصلة قبل تطبيق الإصلاح، كما هو الحال مثلا في برنامج التسيير الجبائي والمالي للدولة والقطاع العمومي المحلي عند تنفيذ مهمة تسيير ورقابة المالية

[1] التعليمة الوزارية المشتركة بين المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري والمديرية العامة للميزانية رقم 09 المؤرخة في 2017/02/06، التي تحدد العلاقة الوظيفية بين مصالح المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في إطار مهامهم المتعلقة بضبط تعدادات المستخدمين في المؤسسات والإدارات العمومية.

[2] أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي 92-414، مرجع سبق ذكره.

العمومية، حيث تم تجميع كل من المديرية العامة للمحاسبة العمومية ومصالح المعاشات، مع المديرية العامة للجمارك والحقوق غير المباشرة وهي المسؤولة عن القباضات المكلفة بتحصيل الحقوق الجبائية، من جانب آخر فإن القانون العضوي لقوانين المالية هو منطلق للتنسيق في العمل بين عدة هيئات عمومية لتنفيذ مهام تتبع لبرامج مختلفة، لكن تشترك في أنها تمثل سياسة عمومية موحدة، وهي حالة مثلا تنفيذ المهمة المعنونة بالعدالة التي تتبع البرنامج المعنون إدارة السجون، مع مهمة الأمن الداخلي التي تتبع لبرنامج الأمن الوطني.

**3. إضفاء المرونة على إجراءات الرقابة قبل صرف النفقات.**

تعتمد الجزائر نظام الرقابة قبل الصرف عند تنفيذ مصالح الدولة للنفقات العمومية، هذه المهمة يمارسها المراقبون الماليون لدى الوزارات والولايات ولدى البلديات، حيث يخضع تنفيذ النفقات العامة لإجراءات إدارية معقدة تؤدي في العديد من الأحيان إلى خلق حالات انسداد يكون سببها اختلاف الرؤى في فهم النصوص التشريعية والتنظيمية بين الآمرين بالصرف والمراقبون الماليون، قد تنعكس سلبا على السير الحسن للمرفق العمومي، لذلك وبالموازاة مع المفهوم الجديد لتسيير المرفق العام المرتكز على البرامج والأداء الذي تفرضه التدابير التي أتى بها القانون العضوي 18-15 سالف الذكر، فقد تم طرح مشروع لتعديل أحكام المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 1992/11/14، المعدل والمتمم، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، تأخذ بعين الاعتبار الإجراءات الجديدة في تنفيذ النفقات العمومية.

**1.3 تكييف الرقابة السابقة للنفقات مع المحاسبة التي تمسكها مصالح الدولة.**

توافقا مع أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 79 من القانون العضوي 18-15 التي تنص على تحديد العلاقة بين الدولة ومسيري البرامج المسؤولين عن الهيئات والمؤسسات العمومية والهيئات الإقليمية، بصفة تعاقدية أو اتفاقية وذلك عند تنفيذهم جزء أو كل برنامج، كما نصت الفقرة الثانية للمادة 65 من نفس القانون أن الدولة تمسك محاسبة عامة لجميع عملياتها، قائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات.

في هذا السياق فقد تم تكييف العديد من القوانين لتجسيد هذا المبدأ ضمن مصالح الدولة، منها مؤسسات الصحة العمومية التي تعتبر مؤسسات عمومية ذات طابع إداري، حيث تم النص على تسيير مصالح الصحة عن طريق التعاقد عند تمويل نشاطات المؤسسات العمومية للصحة، يتم ذلك على أساس عقود أهداف ونجاعة تصادق عليها المصالح المختصة للوزارة المكلفة بالصحة، بحيث تحدد هذه العقود التزامات الهياكل والمؤسسات العمومية للصحة وتنص على الوسائل الضرورية لإنجاز الأهداف المسطرة في المخطط الوطني للتنظيم الصحي.[1]

[1] أنظر المادة 301 من القانون 18-11، مرجع سبق ذكره، ص 30.

وتجسيدا لمفهوم المسير المسؤول فقد تم النص على خضوع المؤسسة العمومية للصحة في مجال تسييرها المالي والمحاسبي لنوعين من المحاسبة، المحاسبة العمومية بالنسبة لنفقات المستخدمين، والمحاسبة المالية وفقا للنظام المحاسبي المالي بموجب القانون 07-11 المؤرخ في 2007/11/25 بالنسبة للنفقات الأخرى،[1] أي خضوع أجور مستخدمي الدولة ومستحقاتهم الأخرى للمحاسبة العمومية كونها نفقات ذات طابع متكرر مضبوطة بتعداد المستخدمين، أما باقي نفقات تسيير المصالح فتخضع لمبادئ المحاسبة المالية.

في مقابل التدابير السابقة تم إخضاع مؤسسات الصحة العمومية لنوعين من الرقابة يمارسها المراقبون الماليون وهي:[2]

– الرقابة المسبقة على النفقات بالنسبة لنفقات المستخدمين العموميين المسيرين بموجب القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

– الرقابة البعدية بالنسبة للنفقات الأخرى.

بالإضافة إلى ذلك يتم تدقيق حسابات المؤسسة العمومية للصحة والتصديق عليها من طرف محافظ حسابات يعينه الوزير المكلف بالمالية بالاشتراك مع الوزير المكلف بالصحة.[3]

### 2.3 مزايا تكييف الرقابة السابقة للصرف مع المحاسبة التي تمسكها مصالح الدولة.

لا شك أن تغيير الفلسفة الكاملة لمنظومة المالية العمومية ينتظر منها نجاعة أفضل في التصرف في المال العام من كافة النواحي، سواء من ناحية تنفيذ النفقات العامة أو متابعتها ومراقبتها، التي تبدأ بموجب المنظومة الحالية بضرورة إخضاع أي ملف نفقة لمصالح الرقابة المالية لوزارة المالية قصد أخذ التأشيرة التي تسمح بمتابعة إجراءات صرف النفقة أمام مصالح الخزينة العمومية.

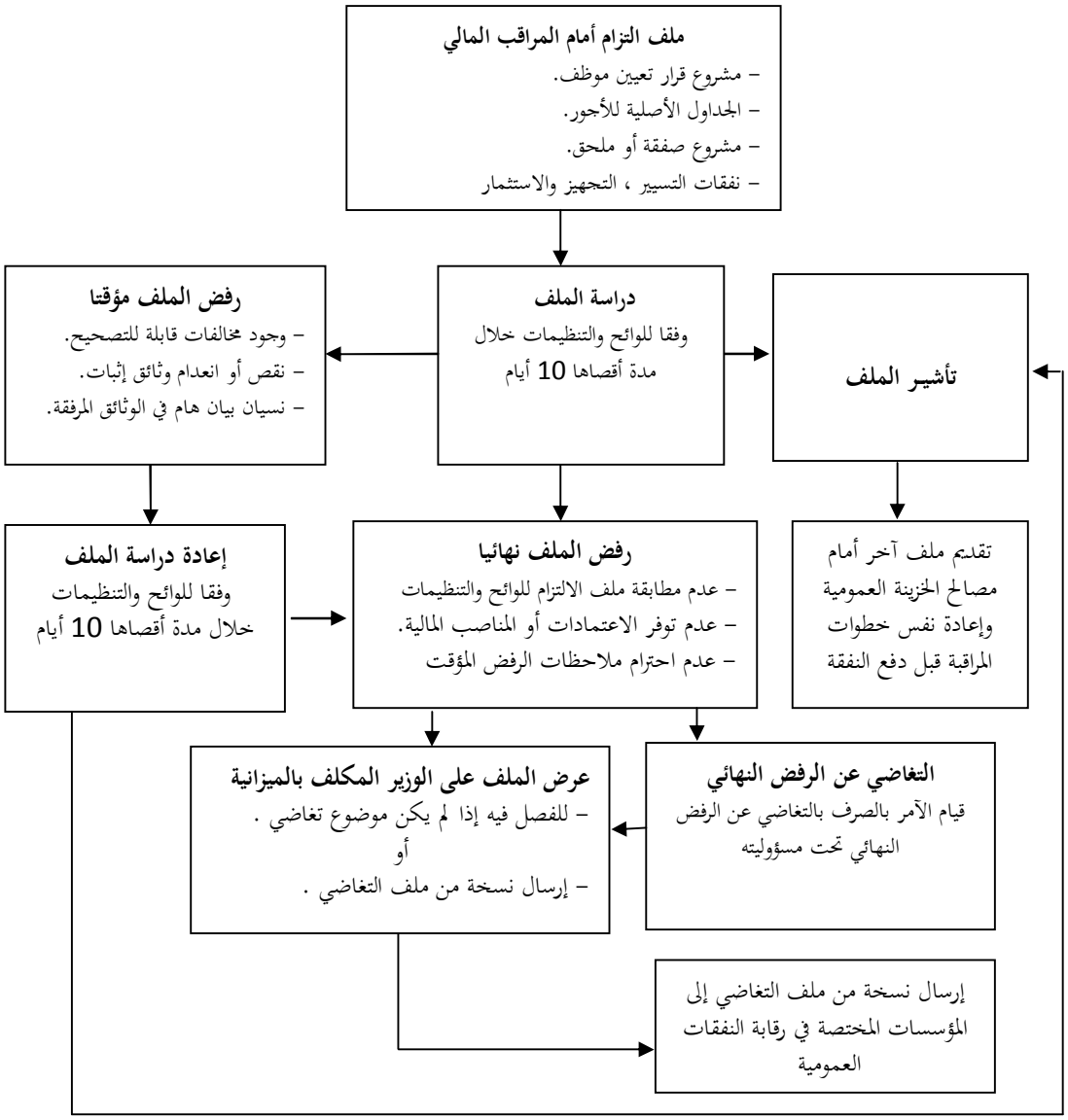
يمثل الشكل أدناه عن المراحل التي يمكن أن يمر بها أي ملف تنفيذ نفقة عمومية من طرف هيئة أو مؤسسة عمومية، حيث يتم دراسة الملف كمرحلة أولى خلال مدة قصوى تقدر بـ 10 أيام.

[1] أنظر المادة 302، نفس المرجع.

[2] أنظر المادة 303، نفس المرجع.

[3] أنظر المادة 304، نفس المرجع.

**الشكل رقم 16: مراحل إخضاع ملف نفقة عمومية للرقابة السابقة للصرف.**




**المصدر** : من إعداد الطالب بالاعتماد على أحكام المواد 05، 06، 07، 08، 09، 10، 11، 12، 13، 14، 18، 19، 20، 21 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 1992/11/14، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 2009/11/16، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية رقم 82 لسنة 1992.

من خلال الشكل أعلاه، يؤول أي ملف يخضع للمراقبة المسبقة الى أحد النتائج الآتية:

– إما منح التأشيرة وبالتالي الانتقال إلى مرحلة إعداد ملف ثاني أمام مصالح الخزينة العمومية قصد مباشرة عملية الدفع الفعلي للنفقة، ليتم من خلالها إعادة مراقبة الملف بنفس الخطوات التي مرت أمام مصالح الرقابة المالية.

– إما رفض الملف مؤقتا نتيجة وجود مخالفات قابلة للتصحيح أو نقص وانعدام وثائق إثبات أو نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة، في هذه الحالة يتم تبليغ الآمر بالصرف بالرفض المؤقت بموجب مذكرة رفض مؤقت، ليتم بعدها إعادة الالتزام ودراسة الملف من جديد، في هذه الحالة إما يتم تأشير الملف أو رفضه نهائيا، على اعتبار أن الرفض المؤقت لا يجب أن يكون مكررا.[1]

– إذا تم رفض الملف نهائيا نتيجة عدم مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات أو عدم توفر الاعتمادات والمناصب المالية أو عدم احترام الملاحظات المدونة بمذكرة الرفض المؤقت، يتم إرسال الملف إلى مصالح الوزير المكلف بالميزانية الذي يمكنه إعادة دراسة الملف والبت فيه بتأكيد الرفض النهائي أو الأمر بإعادة دراسته من جديد.

من خلال ما سبق، يتضح أن تطبيق الرقابة السابقة على صرف النفقات بشكلها الصارم لها عيوب من شانها التأثير على نجاعة سير المرفق العام، على اعتبار أن هذه الوسيلة تجعل كل تصرفات المسير المسؤول عن صرف الأموال العمومية وكذا سير مصالح الدولة خاضعة لرأي المراقب المالي الذي يتبع لوزارة المالية، حيث يتم بموجب ذلك مراعاة النصوص التنظيمية واللوائح بغض النظر عن النتائج أو الأهداف، ناهيك عن الوقت الذي يمكن أن يستغرقه ملف خلال مرحلة الدراسة، فأقل مدة زمنية يمكن أن تستغرقها الدراسة تقدر كأقصى حد بعشرة ( 10 ) أيام، أي يمكن أن تصل مدة الدراسة إلى شهر واحد ( 01 ) باحتساب الأيام المتعلقة بالتبليغ وإعادة الالتزام، هذا إذا كان الملف محل رفض مؤقت واستغرق المدة القصوى المسموح بها وتم تأشيره ولم يتم رفضه نهائيا أو كان موضوعا لتغاضي يعده الآمر بالصرف نتيجة عدم اقتناعه بالأسباب التي أدت بالمراقب المالي لرفض الملف نهائيا،[2] أما إن عرف رفض نهائي فقد تقدر مدة إعادة دراسته بالأشهر كونه يبلغ لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) قصد دراسته والفصل فيه.[3]

لذات الأسباب فإن تقليص حدود اختصاص المراقب المالي في مجال الرقابة السابقة لصرف النفقات وجعلها تأتي بعد الصرف، أمر ضروري يقتضيه التسيير المرتكز على البرامج والأهداف، الذي من شأنه تحقيق عدة مزايا أهمها:

– التنفيذ الأنجع للنفقات العمومية، بالنظر لوجود اتفاقية أو عقد للنجاعة يبرمه مسؤولي المصالح مع مصالحهم الوزارية، تحدد من خلالها المهام والنتائج المرجوة وكذا معايير قياس الأداء.

– تجعل من المسير مسؤول عن تصرفاته في مجال صرف المال العام، كما تجعله مسؤولا عن النتائج المحققة نتيجة شعوره بأن قراراته في مجال التسيير المالي والمحاسبي ستجعله عرضة للمساءلة الفعلية التي تقوم بها

[1] أنظر المواد 9، 10، 11 من المرسوم التنفيذي 92-414، مرجع سابق، ص 2102.
[2] أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 2009/11/16، مرجع سبق ذكره، ص 05.
[3] أنظر المادة 08، نفس المرجع.

الهيئات العليا للرقابة، بالإضافة إلى خضوع المعاملات المالية والمحاسبية لعمليات التدقيق المالي التي يمارسها محافظو الحسابات.

– تجعل من المراقب المالي الشخص الذي يمثل وزارة المالية بدور مراقب للأداء أكثر منه مراقب للإنفاق، على اعتبار أن أكثر النفقات تعقيدا فيما يخص الإجراءات متمثلة في نفقات التسيير تخضع للرقابة بعد الصرف وليس قبل الصرف، علما أن إجراء الرقابة البعدية يتمثل في قيام المراقب المالي عند انقضاء فترة محددة من السنة المالية بمراقبة الوثائق ويتوجها بتأشيرة تسوية وفقا للتنظيم المعمول به في مجال النفقات العمومية.[1]

– تجسيد الدور الإعلامي للمراقب المالي ورقابة الأداء، من خلال منح التأشيرة في شكل رأيه في نفقة معينة ومدى مطابقتها للتنظيم المعمول به، وفي حالة معاينته لخروقات يراها غير مطابقة للتنظيم يقوم بإعلام كل من الآمر بالصرف للهيئة أو المؤسسة العمومية ووزير القطاع المعني وكذا الوزير المكلف بالميزانية.[2]

في هذا السياق نجد ان تكييف دور المراقبين الماليين يعتبر من بين التدابير التي تبعت الإصلاحات التي قامت بها فرنسا بعد صدور القانون العضوي لقوانين المالية، حيث صدر المرسوم رقم 2005-54 المؤرخ في 27 جانفي 2005، المتعلق بمهام وتنظيم نشاط مديرية مصالح الرقابة الموازنية والمحاسبية، أصبح للمراقبين الماليين الموضوعين مباشرة تحت سلطة وزير المالية مهام المساهمة في تنفيذ قوانين المالية من خلال مراقبة البرامج التي تلتزم بها الوزارات من ناحية الاعتمادات والأهداف وكذا عمليات التوظيف، حيث يتم مراقبة الوثائق السنوية للبرامج والتعديلات التي تقوم عليها وكل الالتزامات الخاصة بالنفقات، بالإضافة إلى قيام مسيري البرامج بالالتزام بالتقارير الدورية حول تنفيذ الموازنة أمام المراقبين الماليين قصد دراستها وتحليلها ومقارنة مسار التنفيذ مع البرامج الملتزم بها، قصد إطلاع الوزير المكلف بالموازنة حول كل تفاصيل تنفيذ البرامج، فهم بهذا يمارسون مهام المراقبة والتحليل ومتابعة مهام مسيري البرامج، بعدما كان دورهم ينحصر في مراقبة الوثائق الثبوتية للنفقة فقط وفق ما تنصص عليه القوانين واللوائح[3].

**ثانيا: الرؤية المتعددة السنوات في التسيير العمومي.**

من خلال نص القانون العضوي 18-15 فإن تأطير الموازنة وفق نظرة متعددة السنوات انحصر فقط في جانب توقع إيرادات ونفقات الدولة المستقبلية، دون توسيع هذه النظرة إلى جوانب تنفيذ الموازنة، فقد نصت

[1] أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي 99-258 المؤرخ في 1999/11/16، يحدد كيفيات ممارسة المراقبة البعدية على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنلوجي وهيئات البحث الأخرى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 82 لسنة 1999، ص 14 .

[2] أنظر المادة 05 مشروع تعديل المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 1992/11/14 المعدل والمتمم، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

[3] Joël Mekhantar, **LA LOLF et nouvelle droit budgétaire de la France**,op cit, p163

المادة 35 من القانون 18-15، على أن لا تخول الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان سنة مالية، الحق في استمرارية سريانها إلى السنة المالية الموالية، مع بعض الاستثناءات أوضحتها المادة 30 التي نصت على ما يلي: " *تتكون الاعتمادات المالية المفتوحة من رخص التزام واعتمادات دفع . تمثل رخص الالتزام الحد الأقصى للنفقات. ويمكن أن ينتج عن الالتزام أثر على سنة مالية واحدة أو أكثر. وتبقى رخص الالتزام التي تم تبليغها للسنة المعنية سارية للسنة الموالية ، عند الاقتضاء فيما يخص نفقات الاستثمار* "

يتضح من خلال أحكام المادة 30 أعلاه، أن المشرع الجزائري قد أتى بنظرة مغايرة لما كان معمول به، حيث شمل تبليغ الاعتمادات بشتى أقسامها في شكل رخص برامج متعددة السنوات واعتمادات دفع سنوية، سواء كانت متعلقة بالتسيير أو الاستثمار، لكن حصر سريانها إلى أكثر من سنة فيما يخص نفقات الاستثمار فقط، مع توسيع هذا الاستثناء ليمتد إلى نفقات التسيير ولكن بشكل ضيق، حيث نصت المادة 36 من نفس القانون على انه يمكن الاستمرار في تنفيذ اعتمادات الدفع المتوفرة في برنامج معين، ليمتد إلى السنة الموالية في نفس البرنامج وذلك في حالات استثنائية ومبررة قانونا. ويجب أن يتم هذا التنفيذ قبل انقضاء الفترة التكميلية التي لا تتعدى تاريخ 31 جانفي من السنة الموالية، بحيث تخص الجانب المحاسبي فقط.

من خلال ما سبق، يمكن القول أنه بهذه الأحكام لم يأتي القانون العضوي 18-15 بالشيء الجديد في واقع الحال، على اعتبار أن نفقات التجهيز والاستثمار هي في الأصل نفقات تشكل استثناء من مبدأ سنوية الموازنة. وأن تمديد فترات الالتزام ودفع النفقات المتعلقة بالتسيير كان يتم بموجب تعليمات تصدرها وزارة المالية، قد يمتد تنفيذها في بعض الأحيان إلى أكثر من شهر، نذكر على سبيل المثال، تمديد فترة الالتزام بنفقات تسيير السنة المالية 2019 إلى غاية 2020/01/31، أما دفع النفقات يستمر إلى غاية 2020/02/10،[1] مع تمديد فترة الالتزام بنفقات الانتخابات الرئاسية لسنة 2019 الى غاية 2020/02/18 وفترة دفع هذه النفقات يستمر الى غاية 2020/02/28،[2] ليتم إصدار تمديد آخر يشمل كافة النفقات، الالتزام يستمر إلى غاية 2020/02/29، إجراءات الدفع تستمر الى غاية 2020/02/10.[3]

ومن جانب آخر ومن وجهة نظر شاملة، يشكل تعميم نظام رخص البرامج ليشمل جميع أقسام الموازنة العامة، الآلية التي من خلالها يتم تجسيد الموازنة متعددة السنوات. كما أنه يجعل من مراحل إجراء المصروفات أكثر وضوحًا ويسهل أيضًا إنشاء محاسبة الاستحقاق، فالالتزام المحدد بوضوح

[1] تعليمة وزارية مشتركة عن وزارة المالية بين المديرية العامة للميزانية رقم 6173 وعن المديرية العامة للمحاسبة رقم 1391، مؤرخة في 2019/12/18، المتعلقة بتمديد آجال تقديم ملفات الالتزام ودفع النفقات للسنة المالية 2019 .

[2] تعليمة وزارية مشتركة عن وزارة المالية بين المديرية العامة للميزانية رقم 251 وعن المديرية العامة للمحاسبة رقم 71، مؤرخة في 2020/01/22، المتعلقة بتمديد آجال تقديم ملفات الالتزام ودفع النفقات الخاصة بالانتخابات الرئاسية بتاريخ 2019/12/12.

[3] تعليمة وزارية مشتركة عن وزارة المالية بين المديرية العامة للميزانية رقم 398 وعن المديرية العامة للمحاسبة رقم 125 مؤرخة في 2020/01/28، المتعلقة بتمديد آجال تقديم ملفات الالتزام ودفع النفقات للسنة المالية 2019.

يشكل الإجراء الذي من خلاله يتم التسجيل في سياق المحاسبة على أساس الاستحقاق، في المقابل يمثل الدفع الحدث المنشئ للتسجيل في حسابات الميزانية، أي في سياق المحاسبة على الأساس النقدي. [1]

**المطلب الثالث: تنظيم العلاقة الموازنية بين الدولة وهيئات الخدمة العمومية الأخرى.**

من بين المصطلحات المستعملة بمشروع إصلاح منظومة الميزانية مصطلح نفقات التحويل، التي تمثل مختلف الإعانات التي تمنح من موازنة الدولة لفائدة هيئات عمومية خارج موازنة الدولة (جمعيات، مؤسسات عمومية، مجموعات اقليمية ..... الخ)، [2] بموجب نظام الموازنة الحالي تتلقى العديد من الهيئات المكلفة بتقديم الخدمة العمومية مثل المجموعات الإقليمية (الولاية والبلدية) وكذا هيئات الضمان الاجتماعي لإعانات مباشرة من موازنة الدولة قصد تمويل عجزها الموازني، حيث كان يتم الاعتماد في تنفيذ ذلك على أحكام تنظيمات تصدرها الحكومة (مراسيم تنفيذية، تعليمات .....الخ)، دون وجود لأحكام صريحة بموجب القانون 84-17 ترخص بإمكانية منح هذه الإعانات، لذلك وبالإطلاع على أحكام القانون العضوي 18-15 نجد انه قد تم تدارك هذا الفراغ من خلال نص المادة 13.

**أولا:العلاقة الموازنية بين الدولة والمجموعات الإقليمية.**

نصت المادة 13 سالفة الذكر إلى إمكانية التخصيص المباشر لجزء من موارد الدولة لصالح المجموعات الإقليمية، كما أشارت إلى الطريقة التي يتم بها التنفيذ وهي وساطة هيئات التضامن أو المعادلة التابعة لها، حيث يتضح أن هذه الأحكام قد أسست لإجراءات كانت معتمدة في السابق بموجب التنظيم.

**1. مفهوم هيئات التضامن أو المعادلة التابعة للمجموعات الإقليمية.**

يعتبر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الهيئة المقصودة بتسمية هيئات التضامن أو المعادلة الخاص بالمجموعات الإقليمية بموجب نص القانون العضوي 18-15، وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، موضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، تتولى هذه المؤسسة تسيير حسابين خاصين للخزينة (الحساب المسمى صندوق التضامن للجماعات المحلية والحساب المسمى صندوق ضمان الجماعات المحلية)، منشأين لغرض تعبئة الموارد المالية لتمويل الجماعات الإقليمية في إطار التضامن والضمان للجماعات المحلية، فهي بذلك مكلفة بإرساء التضامن مابين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد وتوزيعها بالإضافة وكذا ضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص

[1] André Barilari, Michel Bouvier, op cit, p35.

[2] projet de modernisation du systèmes budgétaires en Algérie ( MSB ), op cit, p23

قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها، حيث يكلف الصندوق في هذا الإطار بعدة مهام مالية من بينها توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات الإقليمية.[1]

**2. إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.**

يمنح الصندوق الإعانات المالية لصالح موازنات البلديات والولايات التي تعاني من صعوبات في تغطية نفقاتها الإجبارية والاستثنائية في شكل تخصيصات إجمالية لقسم التسيير، أو في شكل تخصيصات إجمالية لقسم التجهيز والاستثمار ووفق تدابير خاصة.

**1.2 التخصيصات الإجمالية للتسيير.**

تمنح مخصصات قسم التسيير لموازنة الجماعات المحلية في شكل إعانة مالية في أحد الأشكال الآتية :[2]

– منح معادلة التوزيع بالتساوي والتي تخصص لتغطية النفقات الإجبارية للبلديات والولايات (أجور مستخدمين، ضرائب ورسوم، إقتطاعات إجبارية ..... الخ).

– تخصيص الخدمة العمومية، يمنح لفائدة الجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المتعلقة بتسيير المرافق العامة (كراء العقارات، مصاريف الكهرباء، الماء والغاز .....الخ).

– إعانات استثنائية تمنح للجماعات المحلية لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة أو وضعية مالية صعبة جدا.

– إعانات التكوين والدراسات وتشجيع الأبحاث.

**2.2. التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار .**

تسمح التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار الذي يمنح لصالح الجماعات المحلية بإنجاز برامج تجهيز واستثمار بهدف المساعدة في تطويرها وخاصة تطوير مناطق مستهدفة يستوجب ترقيتها، حيث يمكن أن تمنح هذه المخصصات في أحد الأشكال الموالية: [3]

– إعانات تجهيز واستثمار، توجه إلى موازنة الجماعات المحلية بقسم التجهيز والاستثمار لتمكينها من دعم المرافق العامة المحلية من خلال إنجاز تكوين من اختصاصها، كما يمكن منح هذه الإعانات لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة.

– مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل، لفائدة الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية.

[1] أنظر المواد 02، 03، 04، 05 من المرسوم التنفيذي 14–116 المؤرخ في 2014/03/24، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 19 لسنة 2014 .

[2] أنظر المواد 07، 08، 09، 10، 11، نفس المرجع.

[3] أنظر المواد 12 ، 13 ، 14 ، 15 ، 11، نفس المرجع.

**3.2. شروط استعمال الإعانات الممنوحة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.**

يمنح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الإعانات الموجهة لموازنات الولايات والبلديات بقسميهما ( التسيير، التجهيز والاستثمار ) وفق شروط محددة تمكن من فرض رقابة إدارية من طرف الجهة المانحة وتفرض على الجهة المستفيدة من استعمال هذه المخصصات للغرض الذي منحت لأجله، بحيث يتوجب لتحقيق ذلك الالتزام بالتدابير الآتية:[1]

– تقيد المخصصات والإعانات الممنوحة من الدولة لفائدة الجماعات المحلية بتخصيص خاص، أي يجب أن لا تستعمل إلا للغرض الموجهة إليه ولا يجوز التصرف في الاعتمادات المخصصة لها بما فيها البواقي، إلا بترخيص من الجهة المانحة.

– تعاد إلى صندوق التضامن للجماعات المحلية المبالغ المتبقية من الإعانات والمخصصات غير المستعملة، التي يزيد مبلغها عن خمسين ألف دينار (50.000 دج)، وكذا الإعانات غير المستعملة بعد ثلاث (03) سنوات من منحها.

– استرجاع المساهمات المؤقتة الممنوحة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل لفائدة صندوق التضامن للجماعات المحلية.

**ثانيا: العلاقة الموازنية بين الدولة وهيئات الضمان الاجتماعي.**

أشارت المادة 13 من القانون العضوي 18-15 إلى أنه، يمكن تخصيص جزء من موارد الدولة مباشرة لفائدة هيئة الضمان الاجتماعي أو أي شخص آخر يشارك في الخدمة العمومية، إلا أنه لم تبين الأسس والآليات التي يمكن من خلالها متابعة هذه الأموال، على غرار العديد من الدول التي انتهجت طريق الإصلاح الشامل لنظامها الموازني قد خصصت حيزا لآليات متابعة ومراقبة الأموال المخصصة من موارد الدولة لفائدة المجموعات الإقليمية أو لهيئات الضمان الاجتماعي باعتبارها هيئات تختص بتقديم خدمات عامة مباشرة للمواطن، لكن يتضح ومن خلال الإطلاع على أحكام القانون 18-15 أن هذا الأخير لم يستنبط من الإصلاحات الدولية غير الجانب الشكلي المتمثل في الإشارة إلى إمكانية تمويل هاته الهيئات والاكتفاء بالإشارة إلى المتابعة والمراقبة لهاته الأموال فقط دون النص على آليات التجسيد، يتضح ذلك من خلال ما أشارت إليه الفقرة الأخيرة من المادة 13 من القانون العضوي 18-15، بأن يتم تحديد مبالغ ووجهة الأموال المخصصة من موارد الدولة للجماعات الإقليمية وهيئات الضمان الاجتماعي وتقيم بشكل دقيق ومميز وتستعمل لضمان تمويل مهامها، لكن بعد هذه الإشارة العامة لم يتم النص على كيفيات متابعة ومراقبة الأموال المخصصة من موارد الدولة لفائدة هاته الهيئات، فهو بهذا أشار فقط إلى إجراءات كانت

[1] أنظرالمواد 16، 17، نفس المرجع.

تتم وتطبق بموجب التنظيم الذي تصدره السلطة التنفيذية بعيدا عن آليات الرقابة والمتابعة سيما البرلمانية منها، فكما تمت الإشارة من قبل فإن الإعانات التي تمنح لفائدة المجموعات الإقليمية (الولايات والبلديات) تتم عن طريق إجراءات تنظيمية كانت قائمة من قبل ومتعارف عليها، نفس الشيء بالنسبة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي التي تستفيد من إعانات على عاتق موازنة الدولة مباشرة لفائدة هاته الهيئات قصد التكفل بفئات محددة من المجتمع أو لتمويل حاجيات ومتطلبات الهيئات نفسها.

فمن النماذج التي تعتبر حديثة ورائدة في مجال تمويل الضمان الاجتماعي نجد النموذج الفرنسي، القائم على فصل طرق تمويل ومتابعة ورقابة تمويل التأمينات الاجتماعية عن الجانب الموازني للدولة قصد إضفاء شفافية أكبر في تسيير هاته الأموال وتجسيدا لمبدأ الأهداف والنتائج في مجال تسيير منظومة الصحة، حيث تم في هذا الإطار إصدار قانون عضوي متعلق بقوانين تمويل التأمينات الاجتماعية (LOFSS) الذي صدر بتاريخ 2005/08/02، يؤطر هذا القانون قوانين المالية السنوية الخاصة بالتأمينات الاجتماعية (LFSS) كما هو الحال بالنسبة للإصلاح الموازني الذي تجسد بإصدار القانون العضوي لقوانين المالية بتاريخ 2001/08/01، حيث يخضع قانون المالية الخاص بالتأمينات الاجتماعية لمصادقة البرلمان شانه في ذلك شأن قانون المالية السنوي، كما انه للبرلمان بموجب القانون العضوي (LOFSS) الحق في تحديد سقف التمويل بالقروض لحاجيات خزينة الضمان الاجتماعي ولا يسمح بتجاوز هذا السقف المحدد بموجب قانون المالية الخاص بالتأمينات الاجتماعية إلا في حالات الاستعجال الذي يقدرها ويتخذ قرارها مجلس الدولة، مع ضرورة إعلام لجنتي البرلمان المختصتين في الشؤون الاجتماعية ووجوب تسوية التجاوز خلال قانون المالية (LFSS) للسنة الموالية.[1]

بالإضافة إلى ذلك فقد نصت المادة 12 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للتأمينات الاجتماعية المؤرخ في 2005/08/02 على أن مجلس المحاسبة يعد كل سنة تقريرا يتضمن المصادقة على حسابات النظام العام للتأمينات الاجتماعية، هذه المصادقة تسمح للبرلمان وللحكومة بإجراء مقاربة مستقلة بين شرعية ومصداقية الوضعيات المالية الخاصة بالنظام الرئيسي للتأمينات الاجتماعية ( النظام العام ).[2]

**المبحث الثالث: الإصلاح الموازني أساس لتحديث نظام محاسبة الدولة.**

لقد خصص المشرع الجزائري الفصل الرابع من الباب الثاني من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية للأحكام المتعلقة بالأسس المحاسبية وكذا أنواع المحاسبة التي تمسكها الدولة في العمليات المالية للدولة وتم عنونة الفصل بـ " حسابات الدولة "، حيث تم بموجب نص مواد هذا الفصل التأسيس القانوني

[1] Robin Degron, **L'essentiel des Finances publiques à l'heure européenne**, Galino lextenso édition, 2015, France, p104p105p107 .

[2] Même référence, p137.

لضرورة إصلاح شامل لكل الطرق والإجراءات المتعلقة بالتسجيل المحاسبي للعمليات المالية للدولة وتقييم ممتلكات الدولة تقييما واقعيا وكذا إعطاء صورة صادقة وشفافة عن الوضعية المالية للدولة، لذلك أصبح دور النظام المحاسبي لا يقتصر على معالجة العمليات النقدية للخزينة العمومية من حركة الإيرادات والنفقات فقط وإنما يشمل الإفصاح الكامل والدقيق عن نتائج نشاط مختلف وحدات القطاع العام.

**المطلب الأول: واقع نظام المحاسبة العمومية في الجزائر.**

أسس أول نظام للمحاسبة العمومية في الجزائر من جانبه القانوني خلال سنة 1990 بصدور القانون 90-21 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث جاء هذا الأخير ليحدد القواعد والمبادئ العامة التي تحكم القواعد العامة للعمليات المالية للدولة وكذا الأحكام المتعلقة بتعيين وتصنيف أعوان المحاسبة العمومية (الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين). وقد تبعت هذا القانون مجموعة من النصوص التطبيقية تخص تحديد إجراءات الالتزامات بالنفقات التي يقوم بها الآمرين بالصرف و كذا تلك المتعلقة بشروط تعيين المحاسبين العموميين ومسؤولياتهم، فقبل هذا التاريخ اعتمدت الخزينة العمومية في إجراء محاسبتها على تنظيم حسابات الخزينة العمومية بموجب مدونة تسمى مدونة مجموعة حسابات الخزينة.

**أولا: مدونة مجموعة حسابات الخزينة.**

لقد خضع تسجيل العمليات المالية للدولة على مستوى الخزينة العمومية بعد الاستقلال وفي ظل عدم وجود قانون ينظم المحاسبة العمومية في الجزائر إلى أحكام التعليمة العامة رقم 26 المؤرخة في 26 اكتوبر 1968 الصادرة عن وزارة المالية ( المديرية العامة للمحاسبة )، حيث تضمنت هذه التعليمة هيكلة الحسابات من خلال ثمانية ( 08 ) مجموعات مرقمة ترقيما خطيا يشمل عدة أصناف،[1] تتمثل فيما يلي :[2]

- المجموعة ( I ) الموجودات والمحفظة المالية.
- المجموعة ( II عمليات الميزانية.
- المجموعة ( III ) عمليات الخزينة.
- المجموعة ( IV ) الهيئات المكتتبة لدى الخزينة العمومية.
- المجموعة (V ) : حسابات تحت التسوية.
- المجموعة ( VI ) : النتائج.
- المجموعة ( VII ) : الديون المضمونة من طرف الدولة.

[1] ضريفي نادية، حاج جاب الله أمال، **إصلاح النظام المحاسبي للدولة وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العمومي IPSAS**، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي بالأغواط، الجزائر، العدد 07، جانفي 2018، ص 218 .

[2] Nomenclature des comptes du trésor, Ministère des Finances, Direction Général de la Comptabilité, 2009, p09 .

– المجموعة ( VIII ) : حقوق الدولة.

– المجموعة ( IX ) مخصصة لحسابات القيم غير المتداولة ، فالحسابات الخاصة بهذه المجموعة لا تمثل جزء من محاسبة الذمم ولا تظهر في الميزان العام لحسابات الخزينة ، بحيث تظهر بحساب مخصص لها يشكل محاسبة تسمى محاسبة خاصة .

**الشكل رقم 17: شكل مدونة حسابات الخزينة .**

| الحساب الخاص | الحساب الفرعي | تسمية مجموعة الحسابات | المحاسب | عدد الحالات | الحساب المقابل في القيد المزدوج | حركة الحساب | | | الملاحظات |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | د | م | ر | |
| | | | | | | | | | |

**Source :** Nomenclature des comptes du trésor , Ministère des Finances , Direction Général de la Comptabilité , 1998 , p13.

الجدول أعلاه يمثل شكل مدونة حسابات الخزينة وهو مقسم الى ثمانية ( 08 ) خانات مقسمة كما يلي:[1]

– الخانة الأولى المسماة: الحساب الخاص مخصصة للحساب الرئيسي.

– الخانة الثانية تضم رقم الحساب الفرعي للحساب الرئيسي.

– لخانة الثانية فتحتوي على عنوان أو اسم مجموعة الحسابات سواء أكانت حسابات عامة أم حسابات خاصة – الخانة الرابعة مخصصة للمحاسب المكلف بتسيير الحساب.

– الخانة الخامسة عدد الحالات الإحصائية العشرية المعدة.

– الخانة السادسة الحساب الذي يعمل مع الحساب الفرعي طبقا لقاعدة القيد المزدوج.

– الخانة السابعة تمثل تبرير وضعية الحساب في إحدى الحالات الثلاث ( مدين، دائن، الرصيد ).

– الخانة الثامنة والأخيرة تمثل ملاحظات تبين المرجع القانوني لفتح الحساب المعني سواء كانت قوانين، مراسيم، تعليمات ، إجراءات .....الخ، التي تحدد طبيعة عمل الحساب والمخولين بمسكه.

**2.دور مجموعة حسابات الخزينة ضمن محاسبة الدولة.**

تختص محاسبة الدولة وفق مجموعة حسابات الخزينة بما يلي:[2]

– تسجيل عمليات تسديد النفقات وتحصيل الإيرادات المسجلة في الميزانية العامة للدولة وفي الحسابات الخاصة للخزينة.

[1] احمد يوسف السعيدي، **ضرورة تحديث نظام المحاسبة العمومية في الجزائر**، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، جامعة لونيسي علي البليدة 02، العدد 02، ديسمبر 2014، ص 25.

[2] نفس المرجع، ص26.

– تسجيل عمليات الخزينة والتي تشمل على قيد مدخلات ومخرجات الصندوق والتحويلات المالية، إضافة إلى عمليات إصدار وتسيير القروض والمديونية وتسيير التدفقات النقدية لفائدة الهيئات المكتتبة لدى الخزينة لعمومية.

– تسجيل حركة الأموال والقيم بين المحاسبين العموميين لصالح الخزينة العمومية.

– بيان النتائج المالية لتنفيذ الميزانية العامة للدولة والعمليات المالية للخزينة.

– بيان الوضعية المالية الدائنة والمدينة للدولة.

**ثانيا: نقاط قوة نظام محاسبة الخزينة.**

لقد تم تأسيس نظام المحاسبة العمومية على الأساس النقدي الذي يهدف الى تطبيق رقابة صارمة على التدفقات النقدية للأموال العمومية، عن طريق فرض قيود قانونية وإجراءات تنظيمية لضبط مراحل تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وذلك من أجل ضمان مشروعية العمليات المالية للدولة ومراقبة صرف الأموال العمومية في المجال التي رصدت من أجلها الإعتمادات المالية، لذلك وعلى هذا الأساس، تم تصميم المخطط المحاسبي للخزينة لغرض تسجيل الأثر النقدي الناتج عن تنفيذ الميزانية العامة للدولة فهو بذلك يلبي هذه الاحتياجات بامتياز، لأنه يسمح بتطبيق رقابة مستمرة على حركة التدفقات النقدية للخزينة العمومية.

إضافة إلى ذلك يمكن عرض نقاط قوة نظام المحاسبة العمومية القائم على أساس مدونة حسابات الخزينة العمومية على النحو الموالي:[1]

– سهولة إجراء القيود المحاسبية التي تركز على الأثر النقدي لتسجيل المعاملات المالية، رغم ان مدونة مجموعة حسابات الخزينة تحتوي على عدد كبير من من الحسابات إلا أن اغلب القيود المحاسبية لا تتطلب تسجيلات محاسبية مركبة بين عدة حسابات، حيث أن قيد العمليات الدورية والمتكررة يتطلب استعمال حسابين فقط في أغلب الحالات، حساب من مجموعة الموجودات المالية وحساب آخر حسب طبيعة النفقة أو الإيراد.

– لا يحتاج النظام المحاسبي القائم على مدونة مجموعة حسابات الخزينة العمومية عمليات تسوية مركبة في نهاية السنة المالية.

– سهولة إعداد الحساب الختامي للدولة، حيث يتم تسجيل الإيرادات عند تحصيلها بغض النظر عن تاريخ استحقاقها والنفقات عند تسديدها بغض النظر عما إذا كانت العمليات المالية تسند لميزانية السنة الحالية أو لميزانيات سنوات سابقة.

[1] شلال زهير، مرجع سابق، ص 174.

– اعتماد الاختصاص في مسك الحسابات بين مختلف أنواع المحاسبين العموميين، حيث يمكن التمييز بين الحسابات المفتوحة لدى المحاسبين العموميين الرئيسيين وأخرى لدى الثانويين فقط وبين الحسابات التي يختص بها العون المحاسب المركزي للخزينة بتسييرها حصريا.

**ثالثا: نقاط ضعف نظام محاسبة الخزينة.**

يختص النظام الحالي للمحاسبة العمومية بعدة نقائص تجعل من البيانات والمعلومات التي تصدر عن مخرجاته لا تستجيب للتطورات الحاصلة في حجم المعاملات المالية للدولة، وتلك الحاصلة في مجال التدبير المالي للدولة بعد التغيير الحاصل فلسفة المالية العمومية، التي تهدف إلى الانتقال من منطق الموارد إلى منطق النتائج والأهداف.

**1. نقائص متعلقة بالإطار التنظيمي.**

يتميز الإطار العملي لنظام المحاسبة العمومية بمجموعة من الصعوبات تحد من المرونة في استخدام التقنيات المحاسبية لإعداد وعرض بيانات مالية تسمح بتحقيق الإفصاح عن نتائج النشاط الحكومي، حيث يمكن حصر هذه الصعوبات في النقاط الآتية:[1]

**1.1. الاهتمام بالمطابقة والشكلية.**

يلاحظ في الواقع العملي للمحاسبة العمومية مجرد أداة لاحترام الترخيص الموازني، أي أن المراقبة المطبقة على العمليات المالية للدولة تهدف إلى معاينة مدى احترام رخصة الميزانية الخاصة بالإيرادات والنفقات العمومية، حيث لا يجب أن تتجاوز أوامر الصرف المقبولة للدفع حجم الاعتمادات المرخص بها.

**2.1.إهمال تكاليف الإجراءات والنتائج .**

من حيث الواقع التطبيقي للمحاسبة العمومية، نجد غايتها المحافظة على الشكل المطلوب قانونا في إطار احترام الترخيص الموازني والوصول إلى التطابق بين العمليات المالية للميزانية وبين التشريعات والتنظيمات المعمول بها، أما تكاليف الإجراءات فلا تدخل ضمن اهتماماتها، على اعتبار وجود لأي إجراء إداري ثمن يصعب تقديره.

**2. نقائص متعلقة بمدونة حسابات الدولة .**

تنجم عن طريقة هيكلة مدونة حسابات الدولة وكذا الأغراض التي أسست من أجلها عدة صعوبات تحد من مسايرة التطورات العالمية في حوكمة القطاع العام، حيث نجد أهم هذه الأسباب:

**1.2. عدم إعطاء نظرة شاملة حول ذمة الدولة .**

[1] حيرش فايزة، طرشي محمد، **الرقابة على أداء الوحدات الحكومية في ظل عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر**، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية ، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، العدد 20، جوان 2018، ص 16.

حيث تقتصر عملية التقييد المحاسبي في إطار المحاسبة الحالية للدولة على تسجيل عمليات الصندوق أي العمليات الخاصة بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات المدرجة ضمن تنفيذ قانون المالية، فمدونة حسابات الخزينة تخدم فكرة محاسبة الصندوق،[1] لذلك فإن النظام المحاسبي يتغاضى كليا عن تسجيل الاستثمارات والتجهيزات العمومية لعدم وجود أقسام حسابات في مدونة مجموعة حسابات الخزينة العمومية من أجل متابعة الاستثمارات وتطبيق الإهتلاك عليها، فهو بذلك لا يوفر تقديرا محاسبيا عن قيمة ممتلكات الدولة المنقولة وغير المنقولة.[2]

**2.2 صعوبة تركيز المعلومات المحاسبية.**

بسبب تشعب تنظيم الإدارة المالية للدولة وكذا عدم اعتماد النظام المحاسبي على أنظمة الإعلام الآلي نتج عنه تأخر في عملية تجميع المعلومات وبالتالي التأثير على جانب اتخاذ القرارات.

**3.2 جمود ترقيم مدونة حسابات الدولة.**

تعتمد مدونة حسابات الدولة على نظام الترقيم التسلسلي، الذي يحتوي على أعداد كبيرة يصعب على المحاسب معرفة الحساب الذي يطابق نوع العملية المالية التي يقوم بتسجيلها، خاصة مع التطورات التي تفرضها العمليات الجديدة الممارسة من طرف الدولة.[3]

**4.2 صعوبة متابعة اعتمادات الموازنة.**

نظام محاسبة الخزينة لا يوفر قيود محاسبية لمتابعة استهلاك الاعتمادات المالية والتي يتم متابعتها في سجلات خارج المحاسبة عن طريق القيد الوحيد رغم انها تتم بصفة آلية وفق تبويب الموازنة، مما ينتج عنه عبئ إضافي على المحاسب العمومي في غياب حسابات مخصصة لقيد هذه العمليات، لذلك فإن مخرجات النظام المحاسبي للخزينة العمومية لا تقدم بيانات مالية أو قوائم مالية عن تطور استهلاك الاعتمادات المالية، حيث يتم استخراجها من محاسبة الميزانية المثبة في سجلات وجداول ذات طابع إحصائي.[4]

**المطلب الثاني: جهود الجزائر في إصلاح نظام المحاسبة العمومية.**

ارتبط نظام المحاسبة العمومية في الجزائر ارتباطا وثيقا بتطبيق التشريعات أو التنظيمات سواء كانت قوانين، مراسيم و تعليمات، حيث أدى ذلك إلى التركيز على بيان إثبات العمليات المالية وقيدها في السجلات والدفاتر المحاسبية وإعداد قوائم مالية تراعي خصائص نشاط وحدات القطاع العام لأغراض

[1] ضريفي نادية، حاج جاب الله أمال، مرجع سابق ص 219.
[2] شلال زهير، مرجع سابق ص 175.
[3] بن يحي علي، لعمور رميلة، **نحو نظام جديد للتسيير المحاسبي في المؤسسات العمومية للصحة في الجزائر**، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد الرابع، العدد 02، ديسمبر 2018، ص 281.
[4] شلال زهير، مرجع سبق ذكره، ص 175 .

الرقابة والمسائلة دون الاهتمام بشفافية الموازنة العامة وجودة المعلومة المحاسبية،[1] وهو ما دفع بالسلطات الجزائرية إلى القيام بإصلاحات سنة 1995 من خلال إعداد مخطط محاسبي للدولة وفق النموذج الفرنسي، ليتم التخلي عنه بداعي عدم استجابته للشروط والمعايير الدولية للمحاسبة العمومية و من ثم الشروع في إطلاق مشروع جديد خلال سنة 2006.

**أولا: دواعي إصلاح محاسبة الدولة في الجزائر.**

تعتبر نقاط ضعف نظام محاسبة الدولة الحالي القائم على مدونة مجموعة حسابات الخزينة العمومية، من بين أهم الأسباب التي تدفع إلى ضرورة التوجه نحو إصلاح نظام المحاسبة العمومية، حيث ينجر عن ذلك عدة صعوبات تتعلق في معظمها بالتطورات العالمية في مجال المالية العامة والعلاقات المالية على المستوى الدولي.

**1. ظهور معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام .**

يتضمن الإطار الحالي للمحاسبة العمومية نقائص عديدة لا تتماشى وشروط دخول الجزائر في اتفاقيات وعلاقات مع عدة دول ومنظمات دولية، لذلك فهي مجبرة على الاستجابة للمعايير الدولية في مجال المحاسبة العمومية، التي من شأنها أن تسمح بإمكانية إجراء مقارنات بين مختلف الدول وهو ما لا يسمح به الإطار المحاسبي الحالي، نظرا لصعوبة إدماج محاسبة الدولة ضمن المحاسبة الوطنية التي تعد إحدى أهم وسائل المقارنة الدولية.[2]

في هذا الصدد يعمل مجلس المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSASB) كجهاز مستقل تحت رعاية الاتحاد الدولي للمحاسبين لوضع معايير محاسبية عالية الجودة لكي تستخدمها كيانات القطاع العام في إعداد البيانات المالية التي تخدم الأغراض العامة. وتحقيقا لهذه الغاية فقد أصدر المجلس مجموعة من المعايير المحاسبية تقوم في معظمها على المعايير المحاسبية الدولية المصممة لأغراض القطاع الخاص والمعدلة لتكون قابلة للتطبيق على القطاع العام، فبالرغم من أن مجلس المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام يشجع الحكومات على التقدم نحو المحاسبة على أساس الاستحقاق، فقد أصدر أيضا معايير للإبلاغ المالي بموجب الأساس النقدي للمحاسبة، وتحدد هذه المعايير شروط إعداد وعرض المتحصلات والمدفوعات النقدية، كما تتضمن التشجيع على الإفصاح الذي يعزز الإبلاغ على أساس نقدي. [3]

---

[1] لعلايلية مالك، زرقين عبود، **متطلبات إصلاح نظام المحاسبة العمومية في الجزائر بما يوافق معايير المحاسبة الدولية IPSAS**، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية ، جامعة المسيلة، الجزائر، العدد 15، 2016، ص 287.

[2] براضية حكيم، **اعتماد المعايير الدولية لمحاسبة القطاع العام لدعم الشفافية، المساءلة والرقابة على المال العام**، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 2016/10، ص 137.

[3] **شفافية المالية العامة والمعايير المحاسبية الدولية المعنية بإبلاغ البيانات المالية**، دليل شفافية المالية العامة لسنة 2007، صندوق النقد الدولي، ص 87، منشورة على الموقع الآتي: تاريخ التحميل: 2018/07/15.

**الجدول رقم 22: قائمة معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام المصدرة الى غاية 2017.**

| رقم المعيار | موضوع المعيار | معاييرIFRS ذات العلاقة | التعديلات التي حصلت ابتداء من 2017/01/01 |
|---|---|---|---|
| 01 | عرض القوائم المالية | IAS1 | |
| 02 | قائمة التدفقات النقدية | IAS7 | |
| 03 | السياسات المحاسبية، التغيرات في التقديرات المحاسبية والأخطاء | IAS8 | |
| 04 | آثار التغيرات في أسعار صرف العملة الأجنبية | IAS21 | |
| 05 | تكاليف الاقتراض | IAS23 | |
| 06 | القوائم المالية الموحدة والمنفصلة. | IAS27 IFRS10 | ملغى |
| 07 | الاستثمارات في الشركات الزميلة | IAS28 | ملغى. |
| 08 | الاستثمارات في العقود المشتركة | IAS28 | ملغى |
| 09 | الإيراد من المعاملات التبادلية. | IAS18 | |
| 10 | التقارير المالية في الاقتصاديات ذات التضخم المرتفع. | IAS29 | |
| 11 | عقود البناء " المقاولات " | IAS11 | |
| 12 | المخز ون | IAS2 | |
| 13 | عقود الإيجار | IAS17 | |
| 14 | الأحداث اللاحقة لفترة الإبلاغ المالي | IAS10 | |
| 15 | الأدوات المالية: الإفصاح والعرض | IAS39 | حل محله المعياران 28 و 30. |
| 16 | الممتلكات المستثمرة " العقارات الاستثمارية " | IAS40 | |
| 17 | الممتلكات ، المنشآت والمعدات | IAS16 | |
| 18 | الإفصاح القطاعي | IFRS8 | |
| 19 | المخصصات، المطلوبات الطارئة والأصول الطارئة . | IAS37 | |
| 20 | الإفصاحات عن الأطراف ذات العلاقة | IAS24 | |
| 21 | انخفاض قيمة الأصول الغير مولدة للنقد. | IAS36 | |
| 22 | الإفصاح عن المعلومات المالية حول القطاع الحكومي العام | لا يوجد | |
| 23 | الإيراد من المعاملات غير التبادلية (الضرائب ، التحويلات) | لا يوجد | |
| 24 | عرض معلومات الموازنة في القوائم المالية. | لا يوجد | |
| 25 | منافع الموظفين | IAS19 | |
| 26 | انخفاض قيمة الأصول المولدة للنقد | IAS36 | |
| 27 | الزراعة | IAS41 | |
| 28 | الأدوات المالية : العرض | IAS32 | |
| 29 | الأدوات المالية : الاعتراف والقياس | IAS 39 | |

**https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 30 | الأدوات المالية : الإفصاح | IFRS 7 | |
| 31 | الأصول غير الملموسة | IAS 38 | |
| 32 | ترتيبات الامتيازات المشتركة | IFRIC 12 | |
| 33 | تطبيق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام المستندة لأساس الاستحقاق للمرة الأولى | لا يوجد | يتم تطبيقه ابتداء من 2017/01/01. |
| 34 | القوائم المالية المنفصلة | IAS 27 | ملغى |
| 35 | القوائم المالية الموحدة | IFRS 10 | ملغى |
| 36 | الاستثمارات في المنشآت الزميلة والعقود المشتركة | IAS 28 | ملغى |
| 37 | الترتيبات المشتركة | IFRS 11 | ملغى |
| 38 | الإفصاح عن الحقوق في المنشآت الأخرى | IFRS 12 | ملغى |

**المصدر**: خالد جمال الجعارات، **معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام IPSASs**، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2018، ص 631- ص633.

**1.1 أهمية تبني معايير المحاسبة في القطاع العام ضمن نظام المحاسبة العمومية.**

لم يكن ليتم السعي وراء تطبيق معايير محاسبية دولية خاصة بالقطاع العام بصفة موحدة على مستوى دول العالم لو لم يكن لهذا التطبيق الموحد مزاياه، فمن أهم المزايا التي يمكن ذكرها ما يلي:[1]

**1.1.1 التناسق والتناغم**: ويعني ذلك قيام مؤسسات القطاع العام بتطبيق ذات المعايير والأسس المحاسبية بغض النظر عن جنسيتها، متجاوزة بذلك الحدود الجغرافية والسياسية، مما يعني توحيد الأسس والقواعد التي تتم على أساسها المعالجات المحاسبية، وبالتالي إظهار المعلومات المالية لمؤسسات القطاع العام بصورة متماثلة وموحدة، أي تدويل الممارسات المحاسبية والتدقيقية.

**2.1.1 قابلية المقارنة**: بالنظر لتوحيد أسس وطرق المعالجات المحاسبية فإن النتيجة المباشرة هي المعلومات المالية التي أعدت على النحو الذي يسمح بالمقارنة من قبل أصحاب العلاقة والمفاضلة على أسس واضحة بعيدا عن الاجتهاد والارتجالية، وبالتالي ترشيد عملية اتخاذ القرارات المرتكزة على المعلومات المحاسبية المتماثلة، والمفاضلة بين البدائل بناء على أسس سليمة.

**3.1.1 مواكبة متطلبات العولمة**: بالنظر لتطور وسائل الاتصال وازدياد عمليات التبادل بين الدول واتساع حجم التكتلات السياسية والاقتصادية والاعتماد على الاقتصاديات ذات الحجم الكبير، بالإضافة الى انتشار المشركات متعددة الجنسيات، كل هذه العوامل أدت إلى عولمة مهنة المحاسبة في القطاع العام من

[1] خالد جمال الجعارات، **معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام IPSASs**، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2018، ص 37- ص 39 بتصرف .

خلال إنشاء منظمة مهنية تعنى بشؤون المحاسبة في القطاع العام، قصد الاستفادة قدر الإمكان من مزايا العولمة والابتعاد عن شبح مخاطرها.

**4.1.1 تلبية متطلبات الممولين المحليين والدوليين خارج نطاق الحدود:** قد تحتاج الحكومات إلى ممولين للتوسع في عملياتها وأنشطتها، لذلك فإن المؤسسات التمويلية الدولية كالبنك العالمي لا تمنح القروض إلا في ضوء دراسة وافية للمواقف المالية للحكومات التي تطلب التمويل وكذلك أدائها المالي، وبالتالي لا يمكن أن تكون هذه الدراسات إلا في ضوء معلومات مالية قد أعدت وفقا لمعايير محاسبية دولية.

**5.1.1 قابلية الفهم وإمكانية وجود تصور موحد ومشترك للقوائم المالية:** في الواقع لا يمكن فهم وقراءة قوائم مالية تعد على أسس محاسبية مختلفة دون اللجوء إلى المزيد من التوضيح والإفصاح عن الأسس التي أعدت بموجبها القوائم المالية، للحيلولة دون غموض المعلومات المالية التي تتضمنها هذه التقارير، إذ أن هذا الأمر يتنافى مع الهدف الرئيسي من وجود التقارير المالية التي يفترض أن تزود أصحاب العلاقة بمعلومات موثوقة وملائمة لمساعدتهم في اتخاذ قرارات رشيدة وعقلانية.

**6.1.1 السعي إلى إيجاد منهجية لممارسة المساءلة بناء على أسس دقيقة وموضوعية وواضحة :** حيث تبرز إلى أرض الواقع أهمية المحاسبة والمساءلة عن المال العام سواء عند صرفه أو تحصيله أو حفظه، وإن لم يكن هناك ممارسات محاسبية دقيقة وواضحة مستندة إلى معايير عالية الجودة تتميز بالشمولية فلن يكون بالإمكان ممارسة هذه المساءلة، كما يمكن أن تمثل هذه المعايير مرجعية لدى القضاء والقانون يتم على غرارها توجيه المساءلة وتحقيق المحاسبة والحكم في القضايا المالية والمحاسبية.

**7.1.1 تطوير مهنة المحاسبة بشكل عام ومواكبة التطور والتحديث في المعرفة المحاسبية.**

حيث أن كل المزايا السابقة تصب في هذا الإطار وتؤدي إلى تطوير علم المحاسبة بشكل عام ومجال المحاسبة الحكومية بشكل خاص.

**2.1 تصنيف مستويات اعتماد معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام بين مختلف الدول.**

حاليا يوجد أكثر من ثمانون ( 80 ) دولة في العالم شرعت في إجراءات التحول نحو تطبيق محاسبة الذمة المالية ضمن المحاسبة الحكومية، حيث توجهت إلى تبني معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام كمرجع في تأسيس أنظمة المحاسبة الحكومية الخاصة بها، أي الانتقال من محاسبة الصندوق القائمة على القيد البسيط إلى تطبيق محاسبة الذمم التي تقوم على مبدأ القيد المزدوج، إلا أن درجة التقدم في الإصلاحات

الرامية إلى تبني معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام تختلف من دولة لأخرى، لذلك تقسم درجة التقدم في اعتماد المعايير الدولية بين مختلف دول العالم الى أربعة (04) مستويات وهي كالآتي:[1]

– المستوى الأول: وهي الدول التي أطلقت مشاريع إصلاح لأنظمة المحاسبة الحكومية وأقرت باعتماد المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العام، مثل الجزائر ، الصين ، الهند ، المغرب .....الخ.

– المستوى الثاني: تضم مجموعة الدول التي اعتمدت إعداد معايير خاصة بها، بحيث تعتمد في إعدادها على نصوص معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، مثل هولندا، النرويج، لبنان، المجر، مولدافيا، اندونيسيا ....الخ.

– المستوى الثالث : وهي الدول التي أتمت إعداد معاييرها المحاسبية المستمدة من معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام الى غاية سنة 2006 وتم العمل بها على أقصى حد ابتداء من 2006/01/01، مثل فرنسا، اليابان، إيطاليا .....الخ.

– المستوى الرابع : تضم مجموعة الدول التي لها معاييرها المحاسبية الخاصة بها والتي لا تختلف في مضمونها عن معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، مثل كندا، الولايات المتحدة الأمريكية، أستراليا، بريطانيا.

**3.1 محددات تطبيق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام.**

لعل التقسيمات الأربعة ( 04 ) المتعلقة بدرجة اعتماد معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، تبين أن هذه المعايير قد تأثرت إلى حد كبير بوجهتي النظر الأمريكية والبريطانية، باعتبار سبقهما لوضع معايير محاسبية محلية خاصة بهما خرجت من نطاق حدود البلدين إلى كثير من الدول التي ليس لديها معايير محاسبية خاصة بها، مما يؤدي الى وجود بعض المحددات التي تقيد تطبيق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام.[2]

**1.3.1 اختلاف بيئة تطبيق المعايير.**

حيث أن معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام في الغالب موجهة إلى تنظيم مهنة المحاسبة في القطاع العام للدول المتقدمة، التي وصلت إلى مستويات عالية من الشفافية والمساءلة والمحاسبة فيما يخص استخدام المال العام وحسن إدارته وتوجيهه، فالأمر يكون مختلفا كثيرا في الدول النامية باعتبار غياب المؤسسية والمحاسبة والمساءلة وكثرة أوجه هدر الموارد العامة والاستهانة بالمال العام واتساع فجوة الفساد بين الدول المتقدمة والنامية.

[1] Achraf TRABELSI, **Application des normes IPSAS dans les établissements universitaires**, Latrach Edition, Tunis, 2017, p51-p52

[2] خالد جمال الجعارات، الطبعة الأولى، مرجع سبق ذكره، ص 42– ص 43 .

**2.3.1 التخوف من تعديل القوانين و المساس بالجانب السيادي.**

يعتبر الحذر من المساس بالجانب السيادي للدول من بين معوقات تطبيق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام لا سيما فيما يخص المراحل التشريعية التي يتطلبها وضع أو تعديل القوانين، بالإضافة الى إمكانية عدم استيعاب القوانين المحلية للدول في بعض الأحيان للتعديلات التي تتم على معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام بالنظر لاختلاف الإجراءات السائدة، كما هو الحال بالنسبة للمعيار IPSAS 25 المتعلق بمنافع الموظفين والذي يختلف حتما من دولة لأخرى ويخضع لقوانين وتنظيمات محلية.

**3.3.1 اختلاف مستوى التعليم بين الدول المطبقة للمعايير.**

في حين لا يكون الأمر صعب التطبيق في الدول المتقدمة لفهم معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، نجد أن الأمر ليس من السهولة بما كان للمطبقين في الدول النامية، أضف إلى ذلك اعتبار اللغة حيث تبذل جهود كبيرة لترجمة المعايير إلى عديد من اللغات كون وضعها يتم باللغة الانجليزية، مع ما يمكن أن يكون من عدم المواءمة التامة بين النصوص الأصلية والنصوص المترجمة.

**ثانيا: مسار الإصلاح المحاسبي في الجزائر.**

نظرا لعديد النقائص التي عرفها نظام المحاسبة العمومية في الجزائر، بالإضافة إلى مختلف الدوافع ذات الأبعاد المختلفة، أعطت السلطات الجزائرية الضوء الأخضر لانطلاق لمشروع إعداد المخطط المحاسبي للدولة بداية من سنة 1995 وفق النموذج الفرنسي، ليتم بعد ذلك التخلي عنه ومباشرة مشروع إصلاح آخر بداية من سنة 2006 دائما بالتنسيق مع السلطات الفرنسية.

**1. المخطط المحاسبي للدولة ( PCE ).**

نظرا لعديد الصعوبات التي واجهت نظام المحاسبة العمومية في الجزائر، باشرت وزارة المالية الجزائرية بداية من سبتمبر 1995 في تكوين فوج عمل مكون من إطارات المديرية العامة للمحاسبة بالتنسيق مع المديرية العامة للمحاسبة العمومية التابعة لوزارة الميزانية بفرنسا، من أجل تحديث نظام المحاسبة العمومية، حيث انبثق عن عمل هذا الفريق مدونة حسابات جديدة لتسجيل العمليات المالية للدولة تحت إسم " المخطط المحاسبي للدولة، تمت المصادقة عليه في 1997/04/23، ليكون بديلا عن نظام المحاسبة العمومية القائم على مدونة مجموعة حسابات الخزينة.

وحسب هذا المشروع فإن المحاسبة العمومية تتجه إلى تطبيق أساس الاستحقاق الذي يسمح بتصميم نظام معلوماتي يكتسي طابع الإبلاغ المالي من حيث توفير البيانات لكافة المستعملين في الوقت المناسب ويعطي صورة حقيقية عن الوضعية المالية للدولة وممتلكاتها وكذا وضعية الخزينة العمومية ومدى فعالية التسيير

بالاعتماد على قوائم مالية تحقق النجاعة، تحدد المسؤوليات، تقيس كلفة الخدمة العمومية وتضمن الرقابة الفعالة.[1]

### 1.1 عرض حسابات المخطط المحاسبي للدولة.

لقد كان الهدف الأساسي للإصلاح المحاسبي يتمثل في بناء نظام معلوماتي لمحاسبة الخزينة يسمح بتوفير معلومات ذات جودة وفي آجال معقولة، قصد اتخاذ القرار وكذا توظيفها في مجال عرض وتحليل نتائج النشاط الحكومي وتقييم الأداء لمختلف وحدات القطاع العام، بهدف تحقيق الشفافية والرشادة في تسيير الميزانية العامة .

في هذا الصدد صدر المخطط المحاسبي للدولة الذي تضمن ثمانية (08) أقسام، يضم كل قسم مجموعة من الحسابات، تتمثل هذه الأقسام في الآتي:[2]

– القسم (1) : النتائج والديون، يضم هذا القسم الحسابات المتعلقة بنتيجة الممتلكات، الديون الداخلية والخارجية القصيرة والمتوسطة والطويلة المدى .

– القسم (2): المنقولات، يضم حسابات المتعلقة بالمنقولات (القروض، الأسهم، التسبيقات، إهتلاك المنقولات.

– القسم (3): حسابات الربط والمخزون، يضم هذا القسم حسابات الربط بين مختلف المحاسبين العموميين فيما يتعلق بالتحويلات المالية بينهم.

– القسم (4): حسابات ودائع الغير والمراسلون، يضم هذا القسم مختلف الحسابات المتعلقة بالأطراف الخارجية التي تتعامل مع مصالح الخزينة العمومية.

– القسم (5): الحسابات المالية، يضم هذا القسم مختلف الحسابات المتعلقة بالعمليات المالية والمؤسسات المالية ( بنك الجزائر، الحسابات الجارية البريدية، تحصيل مختلف الضرائب والرسوم ....)

– القسم (6) : حسابات الأعباء، وهي الحسابات المتعلقة بمختلف أعباء الدولة ( المشتريات، الخدمات، الاعانات، التحويلات ذات الطابع الاجتماعي، أعباء المستخدمين، التكاليف المالية، التكاليف الاستثنائية، مخصصات الاهتلاك .... ).

– القسم (7): حسابات الموارد، يضم هذا القسم الحسابات التي تفصل مختلف مصادر موارد الدولة حسب طبيعتها ( المداخيل الجبائية، المداخيل الأخرى العادية، مداخيل الجباية البترولية، المداخيل المتعلقة بالهبات، مداخيل الحسابات الخاصة للخزينة، المداخيل المالية، المداخيل الاستثنائية ....الخ ).

---

[1] زرقين عبود، لعلاييبة مالك، **واقع المحاسبة العمومية في الجزائر وآليات تطويرها في ظل جهود مجلس معايير مجلس معايير محاسبة القطاع العام الدولية**، مجلة بحوث، العدد 10، الجزء الثاني، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، بتاريخ 2016/12/30، ص 155

[2] Ministère des Finances , Direction Générale de la Comptabilité , Plan Comptable de l'Etat , décembre 2002 .

– القسم (8): فائض وعجز الخزينة، يضم هذا القسم الحسابات التي تبين الأرصدة المالية لعمليات الخزينة ( فائض أو عجز الخزينة، نتيجة تنفيذ قانون المالية، التغير الصافي لأرصدة الحسابات الخاصة للخزينة حسب كل صنف).

– القسم (9): تنفيذ قانون المالية، يضم هذا القسم حسابات التي تبين وضعية الاعتمادات ( إيرادات الميزانية ، نفقات الميزانية، حسابات التخصيص الخاص، الحسابات التجارية، نتيجة تنفيذ قانون المالية )

– القسم (0): الالتزامات خارج الميزانية، يضم هذا القسم حسابين ( التزامات الدولة، الديون المضمونة من طرف الدولة ).

## 2.1 مزايا المخطط المحاسبي للدولة.

يعتبر المخطط المحاسبي للدولة قفزة نوعية لتحقيق الإفصاح الكامل والدقيق عن الوضعية المالية للدولة، عن طريق تقديم قوائم مالية تفصح عن تطور وتوزيع مختلف عناصر الذمة المالية للدولة في شكل موازنة تتضمن أصول وخصوم وحدات القطاع العام، إضافة إلى عرض نتائج قانون المالية للسنة عن طريق حسابات النتائج وبيان الوضعية المالية للخزينة العمومية بصفة دورية.

وفي هذا الإطار، يمكن عرض أهم نقاط القوة للمخطط المحاسبي للدولة في النقاط الآتية:[1] – يسمح بتغطية أوسع لنشاطات وحدات القطاع العام مقارنة مع مجموعة حسابات الخزينة التي تعتمد تسجيل التدفقات النقدية الناتجة عن تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

– الرفع من جودة الإبلاغ المالي الحكومي عن طريق إعداد قوائم مالية تعرض النتائج المالية لتنفيذ قانون المالية وبيان الوضعية المالية للخزينة العمومية، إضافة إلى عرض النتائج الاقتصادية لتنفيذ الميزانية بواسطة إجراء إعادة توزيع المبالغ المالية إلى حسابات الأعباء والموارد.

– إعادة تنظيم وتوزيع ديون الدولة وذلك بتصنيفها إلى ديون داخلية وديون خارجية طويلة ومتوسطة وقصيرة الأجل.

– يسمح بعرض وتقييم الممتلكات والتجهيزات العمومية عن طريق حسابات القسم الثاني المخصصة لتسجيل الاستثمارات والاهتلاكات المطبقة عليها، حيث تعتبر هذه الممارسات جديدة على المحاسبين العموميين.

– استخراج البيانات والمعلومات المتعلقة بالوضعية المالية للخزينة مباشرة من النظام المحاسبي دون اللجوء إلى السجلات والجداول الإحصائية كما هو معمول به في نظام مجموعة حسابات الخزينة.

[1] شلال زهير، مرجع سبق ذكره، ص 233– ص 235، بتصرف .

– تعتبر عملية إعادة تسجيل صرف النفقات وتحصيل الإيرادات وعرضها في حسابات الأعباء والموارد بمثابة تصنيف قريب من تصنيف الأعباء والموارد في المحاسبة العامة، مع الأخذ بعين الاعتبار خصائص وحدات القطاع العام، بهدف تحديد نتائج قانون المالية عن طريق المقاصة بينهما والاستفادة من هذه البيانات المالية في المحاسبة التحليلية.

**3.1 صعوبات تطبيق المحاسبة وفق المخطط المحاسبي للدولة.**

شرع منذ جويلية 2002 في اختبار الحسابات الجديدة على مستوى الخزينة الولائية لستة (06) ولايات أخذت كعينة لمدة سنة (01) واحدة، ثم توسيع مجال الاختبار لتشمل كل ولايات الوطن، حيث تميزت هذه المرحلة بمسك المحاسبين العموميين للمحاسبتين ( المخطط المحاسبي للدولة / مجموعة حسابات الخزينة )، إلى جانب ذلك أسفرت عمليات معاينة ومتابعة هذه الاختبارات من خلال أعمال مختلف اللجان وكذا التقارير المقدمة من طرف خلايا المتابعة على تحقيق نتائج إيجابية على مستوى الخزائن الولائية، لكن لوحظ بالمقابل وجود مشاكل وصعوبات على مستوى الوكالات المالية لا سيما قباضات الضرائب، نظرا لصعوبات استيعاب الإجراءات المحاسبية الجديدة خاصة المتعلقة بالحقوق المثبتة للدولة، بالإضافة إلى عدم توفر الوثائق المحاسبية المكيفة مع قواعد المخطط المحاسبي للدولة، الأمر الذي ولد تعقيدا في مسك الحسابات.[1]

**2. الإصلاح المحاسبي لسنة 2006.**

يعتبر الهدف الأساسي من إصلاح سنة 2006 مشابه للأهداف المعلنة من خلال مشروع سنة 1995 والمتمثل أساسا في الانتقال من نظام محاسبة الصندوق إلى نظام محاسبة الذمم التي تأخذ بعين الاعتبار عند إعداد المخطط المحاسبي تبيان حقوق الدولة والتزاماتها تجاه الغير وكذا إعطاء وضعية صادقة عن ممتلكات الدولة.

بالإضافة إلى ذلك، ما يميز إصلاح سنة 2006 عن سابقه هو محاولة تكييف نظام محاسبة الخزينة مع معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام قصد التكفل بمختلف المعاملات الاقتصادية بين الدولة والمحيط الخارجي الدولي، بما يحقق لمختلف المتعاملين معلومة مالية صادقة وشفافة وقابلة للاستغلال.[2]

**1.2. التدابير الرامية إلى تكييف النظام المحاسبي للدولة وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام.**

[1] ضريفي نادية، حاج جاب الله أمال، مرجع سابق ص 224.

[2] **Organisation , missions des services comptables et réformes initiées** , Conférence de presse lundi le 04/02/2013 , ministère des finances , direction générale de la comptabilité , p28 ,publiés sur site internet : http://www.mf.gov.dz/article_pdf/upl-ce25c7f12d7ce9eb4e37da31c8c02e09.pdf ,
consulté le 27/07/2018.

بهدف تحقيق الأهداف السابقة الذكر قامت اللجنة تحت إشراف المديرية العامة للمحاسبة بوزارة المالية بالقيام بمجموعة من التدابير تتلخص فيما يلي:[1]

**1.2.2. إعداد مشروع تعليمة عامة:** تتضمن مدونة حسابات جديدة لقيد العمليات المالية للدولة بعنوان " المخطط المحاسبي للدولة " لتعويض مدونة مجموعة حسابات الخزينة العمومية، وقد تمت المصادقة على هذه المدونة.

**2.2.2. تشكيل لجنة خاصة مكلفة بإعداد دليل محاسبي وطني:** يتضمن هذا الدليل مجموعة من المعايير المحاسبية للدولة والتي تستمد من معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام المعتمدة، حيث تم في هذا الصدد استكمال 12 معيار من مجموع 16 معيار معتمد.

**3.2.2. تحديد القوائم المالية لمخرجات نظام المحاسبة العمومية.**

تتمثل هاته القوائم في الآتي:[2]

– قائمة الوضعية المالية للدولة، تبين الوضعية المالية لحسابات الدولة في مدة زمنية معينة.

– قائمة النفقات الصافية، لتحديد إيرادات وتكاليف العمليات المالية التي قامت بها الدولة.

– قائمة التدفقات النقدية، تهدف الى تقديم البيانات والمعلومات عن التغيرات الفعلية النقدية ومعرفة القدرة المالية للخزينة العمومية في فترة زمنية معينة.

– جدول رصيد عمليات الخزينة، يبين حجم الإيرادات المتحصل عليها والنفقات المدفوعة الناتجة عن العمليات المالية للدولة ، حسب برامج الدولة ووفق الاعتمادات المخصصة لكل برنامج والأهداف المسطرة له.

– ملحق يسجل فيه الطرق المحاسبية المستعملة والتعديلات التي تطرأ عليها.

**5.2.2. تكوين الرصيد الوثائقي لممتلكات الدولة.**

أصبح تسيير الممتلكات العمومية خاضع لأحكام المرسوم التنفيذي 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، حيث يتوجب من خلال نص هذا المرسوم على الإدارات والهيئات العمومية المكلفة بمقتضى القوانين أو التنظيمات الخاصة بتسيير جزء من الأملاك العمومية التابعة للدولة أو تسيير بعض مرافقها أن تحافظ على جميع الوثائق والعقود

[1] **Organisation , missions des services comptables et réformes initiées**, op cit, P28

[2] أحمد يوسف السعيدي، **أهمية المعايير الدولية للمحاسبة العمومية IPSAS، في الافصاح عن شفافية القوائم المالية لنظام المحاسبة العمومية**، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، جامعة البليدة02 ( لونيسي علي )، المجلد08، العدد01، ص 343

والسندات المتعلقة بأملاك الدولة التي تسيرها أو تحوزها كما يجب عليها أن تحميها، تتمثل المستندات المعنية في الوثائق التي تحررها الأجهزة المخولة في شكل قانوني التي تتعلق بما يلي:[1]

– ضبط حدود أملاك الدولة أو مرفقها المعني، وكذا تصاميم مساحات تجزئة الأراضي وتصاميم التصفيف والعقود المرتبطة بها.

– تجهيزات أملاك الدولة وتخصيصاتها.

– الاقتناء أو الانجاز بمساعدة نهائية أو مؤقتة من الدولة أو عن طريق نزع الملكية.

– الاقتناء بالأموال الخاصة.

– الرخص والتراخيص وعقود شغل الأماكن ومنح الامتياز أو المزارعة التي تسلم أو تبرم وفقا للتشريع المعمول بهما.

## 2.2 معوقات تطبيق النظام المحاسبي الجديد.

بالرغم من استكمال متطلبات تكييف نظام المحاسبة العمومية مع معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، إلا أنه لم يتجسد على أرض الواقع لغاية تاريخ اليوم، حيث يمكن أن يعزى ذلك للأسباب الآتية:[2]

– غياب التنسيق بين وزارة المالية والوزارات المنفقة.

– غياب التنسيق بين مختلف مديريات وزارة المالية في مجال الإصلاح المحاسبي.

– مشكلة مقاومة التغيير المتمثل أساسا في عدم قبول مختلف المتدخلين في المحاسبة العمومية لإجراءات وطرق عمل المخطط المحاسبي الجديد.

– التأخر في حصر وتقييم الاستثمارات.

ما يلاحظ من خلال الوقوف على مراحل وخطوات الإصلاحات التي تبنتها السلطات العمومية منذ 1995 هو عدم توفر الإرادة السياسية الحقيقية و السعي بشكل متسرع نحو الإصلاح الجذري، دون الأخذ بعين الاعتبار صعوبة تطبيق المبادئ المحاسبية الجديدة على أرض الواقع، يتضح ذلك من خلال عدم استيعاب معظم إطارات وموظفي الخزينة العمومية لهذه المبادئ والذي يعود مرجعه لقلة التكوين وكذا عدم توفير الرصيد الوثائقي الكافي لشرح تفاصيل النظام وكيفيات الانتقال من نظام مجموعة حسابات الخزينة إلى المخطط المحاسبي للدولة وتوضيح الهدف منه، بالإضافة إلى ذلك محاولة تقليد النموذج الفرنسي واعتباره

[1] أنظر المادة 185 من المرسوم التنفيذي 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 69 لسنة 2012، ص 46.

[2] ضريفي نوال، **دور تطبيق المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العام في عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر**، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 10، جوان 2018، ص 85 .

الأمثل من بين النماذج الدولية، ما أدى بالسلطات العمومية إلى التخلي عن مشروع المخطط المحاسبي للدولة والشروع بداية من سنة 2006 في إطلاق مشروع ثاني بداعي عدم استجابة المخطط المحاسبي للدولة لمبادئ وأهداف معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، وهنا يجب التنويه إلى إطلاق المشروع الثاني جاء بعد أن انطلقت فرنسا بإجراء إصلاح لنظام المحاسبة العمومية وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام خلال سنة 2006، الأمر الذي يؤكد إصرار السلطات الجزائرية على التقليد الحرفي لمنظومة المحاسبة العمومية بصفة خاصة ومنظومة المالية العمومية بشكل عام.

**المطلب الثالث: تحديد الإطار العام لمحاسبة الدولة ومخرجاتها.**

لقد نص القانون العضوي 18-15 المتضمن قانون قوانين المالية على الإطار العام الجديد لمحاسبة الدولة ، وذلك بتوضيح أنواع المحاسبة التي تمسكها الهيئات الحكومية والغرض منها، حيث أشارت المادة 65 من القانون 18-15 المتضمن قانون قوانين المالية إلى إعادة هيكلة نظام محاسبة الدولة، حيث أصبح النظام المحاسبي قائم على ثلاث أنواع من المحاسبة، تهدف كل منها إلى استخراج بيانات ومعلومات تستخدم لغرض معين.

**أولا:المحاسبة الموازنية.**

من خلال نص المادة 65 سالفة الذكر التي تنص على ما يلي : تمسك الدولة محاسبة ميزانياتية تنقسم إلى محاسبة الالتزامات ومحاسبة إيرادات ونفقات الموازنة قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق، وهنا قد حدد هذا القانون المحاسبة التي تمسكها الدولة التي تقوم وفق الأساس النقدي، أي التي يتم إثباتها ضمن الكتابات المحاسبية عند تاريخ التحصيل أو الالتزام بالنفقات بغض النظر عن السنة المالية التي تعنى بها، متمثلة في المحاسبة التي يمسكها المراقبون الماليون وهي محاسبة الالتزامات وكذا المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف وهي محاسبة الإيرادات والنفقات.

**1. محاسبة الالتزامات.**

هي المحاسبة التي تخص متابعة تقديرات الميزانية والالتزامات التي تمت عليها واستخراج الأرصدة المتبقية أو التجاوزات الحاصلة، حيث يسند هذا النوع من المحاسبة إلى المراقبين الماليين باعتبارهم المكلفون بمنح تأشيرة مدى مطابقة النفقة العمومية للقوانين والتنظيمات السارية المفعول. ويهدف مسك هذه المحاسبة إلى تحديد مبلغ الالتزام بالنفقات التي تمت من الاعتمادات المسجلة في ميزانية التسيير، أو في تسجيل البرامج ومبلغ الأرصدة المتوفرة في كل وقت.[1]

و تنقسم محاسبة الالتزامات الى ثلاثة (03 ) أقسام تبعا لتصنيف النفقات العمومية وهي:

[1] أنظر المادة 27 من المرسوم التنفيذي 92-414 مرجع سبق ذكره.

**1.1 محاسبة الالتزام بنفقات التسيير.**

وهي المحاسبة التي تعكس الالتزام بنفقات التسيير لموازنات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة وموازنة الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية حسب كل حالة، بحيث تضم البنود الآتية:[1]

- الاعتمادات المخصصة بما فيها المفوضة.
- التعديل في الاعتمادات.
- الالتزامات المنفذة.
- الالتزامات المسحوبة.
- الأرصدة المتوفرة.
- التجاوزات المسجلة.

**2.1 محاسبة الالتزام بنفقات التجهيز أو الاستثمار.**

وهي المحاسبة التي تعكس الالتزام بنفقات التجهيز أو الاستثمار العمومي لموازنات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة وموازنة الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية حسب كل حالة بالنسبة لكل قطاع وقطاع فرعي من مدونة الاستثمارات العمومية وكذا لكل عملية، بحيث تضم البنود الآتية :

- إعادة هيكلة العمليات.
- التفويضات برخص البرامج المفردة.
- رخصة البرنامج المسحوبة.
- الالتزامات المنفذة.
- الالتزامات المسحوبة.
- الأرصدة المتوفرة.

**3.1 محاسبة الالتزام بعنوان الحسابات الخاصة للخزينة.**

- الاعتمادات المخصصة بما فيها المكشوفة المرخصة.
- الالتزامات المنفذة.
- الالتزامات المسحوبة.
- الأرصدة المتوفرة.
- التجاوزات المسجلة.

[1] أنظر المادة 04 من القرار المؤرخ في 2012/08/12، مرجع سبق ذكره، ص 01.

**2 . محاسبة الإيرادات والنفقات .**

تسمى بمفهوم التنظيم المالي بالمحاسبة الإدارية للإيرادات والنفقات، على اعتبار أن الأعوان المكلفين بمسكها هم الآمرون بالصرف الرئيسيون والثانويون، تنقسم إلى محاسبة إدارية للإيرادات ومحاسبة إدارية للنفقات.

**1.2 محاسبة الإيرادات.**

تعكس محاسبة الإيرادات ما يأتي:[1]

- الديون الدائنة المثبتة والموفى بها.
- الأوامر الصادرة بتحصيل الإيرادات وكذلك التخفيضات أو الإلغاءات التي تنجز بناء على أوامر.
- التحصيلات التي تتم بناء على أوامر.

**2.2 محاسبة النفقات.**

تنقسم محاسبة النفقات الى محاسبة الالتزام بالدفع ومحاسبة الأوامر بالصرف.

**1.2.2 محاسبة الالتزام بالدفع.**

يهدف مسك هذه المحاسبة القيام في أية لحظة بتحديد ما التزم بدفعه من مبلغ بالنسبة إلى البرامج المأذون بها أو إلى اعتمادات الدفع ومبلغ الأرصدة المتاحة في مجال نفقات التجهيز والاستثمار وكذا ما التزم بدفعه في مجال نفقات التسيير، فهي تعرض ما يأتي:[2]

- الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب والبنود.
- تفويضات الاعتمادات الممنوحة للآمرين بالصرف الثانويين.
- التزامات الدفع التي يتم القيام به.
- الالتزامات التي تنجز من برامج التجهيز والاستثمار المأذون بها وتعديلاتها المتعاقبة.
- الالتزامات التي تنجز بمقتضى تفويضات برامج التجهيز والاستثمار المأذون بها.
- الأرصدة المتاحة ببرامج التجهيز والاستثمار.

**2.2.2 محاسبة الأوامر بالصرف.**

تعرض محاسبة الأوامر بالصرف والتحويلات التي يمسكها الآمرون بالصرف ما يأتي:[3]

- الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة.

[1] أنظر المادة 14، نفس المرجع، ص 1649.
[2] أنظر المواد 16 ، 17 ، 19، نفس المرجع.
[3] أنظر المادة 24، نفس المرجع.

– التفويضات بالاعتمادات الممنوحة للآمرين بالصرف الثانويين.
– مبالغ الأوامر بالصرف أو التحويلات الصادرة.
– الاعتمادات المتاحة.

**ثانيا: المحاسبة العامة ومحاسبة التكاليف.**

أشارت المادة 65 من القانون العضوي سالفة الذكر، على أن تمسك الدولة محاسبة عامة لجميع عملياتها، قائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات، وكذا تنفيذ الدولة لمحاسبة تحليل التكاليف تهدف إلى تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملتزم بها في إطار البرامج، لذلك وبهذا النص يؤكد القانون العضوي 18-15 على ضرورة تطوير نظام المحاسبة العمومية وجعله لا يقتصر فقط على المحاسبة الموازنية التي تهتم بالجانب النقدي من الإيرادات والنفقات، وإنما يتعدى ذلك من خلال تدعيم محاسبة الدولة بضرورة مسك المحاسبة العامة والمحاسبة التحليلية قصد تكييف نشاط الدولة مع تحديات التسيير العمومي الجديد.

**1. أهمية مسك المحاسبة العامة في مصالح الدولة.**

تكمن أهمية تطبيق المحاسبة العامة القائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات بمصالح الدولة في كونها تعكس الوضعية المالية للدولة بأكثر وضوح ومصداقية، لا سيما الشق المتعلق بممتلكات الدولة والذي لا يمكن للمحاسبة الموازنية إظهاره، الأمر الذي يسمح بتحديد أصول وممتلكات الدولة وما يمكن أن يرتبط بها من التزامات يمكن تقديرها قصد إعطاء رؤية واضحة على الوضع المالي للدولة خاصة على المدى المتوسط والطويل، بهذا يظهر ضمن الحسابات العامة ما تمتلكه الدولة من أصول (أراضي، مباني، منشآت ....الخ) وكذا وضعية دائنية مديونية الدولة تجاه الغير وما قد يلزم دفعه في المستقبل قصد الوفاء بالديون المترتبة على الدولة.

إضافة إلى ذلك وفي ظل مسك المحاسبة العامة على أساس معاينة الحقوق والواجبات، حيث يتم الاعتراف محاسبيا بالتكاليف والنواتج بمجرد حصول تأدية الخدمة العمومية وبهذا يتم تحميل الناتج أو المصروف للسنة المعنية، في حين لا يتم ضمن المحاسبة الميزانياتية الاعتراف وتحمليه للسنة المعنية بالإيراد أو النفقة إلا بعد التدفقات النقدية الفعلية التي حصلت خلال نفس السنة،[1] الأمر الذي يجعل من المحاسبة العامة إطار ناجع وعامل إثراء مهم لطرق التسيير العمومي على المستويين المحلي والدولي، كونها توفر الآليات التي يمكن أن تظهر الوضعية المالية للدولة بأكثر وضوح وشفافية، على اعتبار أن جاذبية أي بلد

[1] **www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/comptes-etat/essentiel/s-informer/comptabilite-generale-etat#.Xag5V9R6Rkg,** consulté le 17/10/2019.

من الناحية الاقتصادية تقاس بمدى توفر معلومة محاسبية شفافة وموثوق بها تلبي حاجات المستثمرين وجميع الأطراف في تعاملاتهم الاقتصادية مع الدولة.[1]

**2. أهمية مسك المحاسبة التحليلية ضمن محاسبة الدولة.**

يرتبط تطوير نظام المحاسبة العمومية بإدخال نظام تحليل التكاليف كجزء من النظام المحاسبي الحكومي، وتنبع أهمية محاسبة التكاليف في كونها المصدر الرئيسي للمعلومات، باعتبارها تتصل مباشرة بالممارسات اليومية ويتولى تسجيل أحداثها وتصنيفها وتحليلها وإعداد الكثير من التقارير التي تستخدمها المستويات الإدارية في مباشرة مهامها المختلفة سواء في اتخاذ القرارات أو في الحصول على قاعدة للبيانات التاريخية يستند إليها في إعداد الكثير من الخطط، بحيث يفيد استخدام المعلومات المحاسبية التي توفرها محاسبة التكاليف في عدة جوانب.[2]

**1.2 قياس الأداء.**

تقوم محاسبة التكاليف بتوفير المعلومات عن جميع ما يتعلق بتكاليف الأنشطة، عن طريق إعداد قوائم التكاليف عن كل نشاط حكومي على حدة إعدادا تحليليا عن بنود تكلفة هذا النشاط وكل وحدة من وحداته، كما تقوم بإعداد معايير التكلفة والأداء التي يجب ان يلتزم بها العاملون واستخراج الانحرافات بين تكاليف ونتائج كل من الأداء الفعلي والأداء المخطط أثناء العملية وعند انتهائها ومعرفة أسبابها ومسبباتها وأماكن وقوعها للحكم على المسؤولين عنها واستنباط سبل علاجها وهو ما يساعد الإدارة في تقييم أداء وظائفها، سواء ما تعلق بالتخطيط والتنفيذ والرقابة.

**2.2 الرقابة على التكاليف.**

تمكن المعلومات التي توفرها محاسبة التكاليف من الرقابة على أعمال وأنشطة كل قسم من الوحدات الإدارية، فعن طريق حصر مراكز المسؤولية والقائمين عليها، بحيث يكون كل مدير مسؤولا عن أعمال مركز معين، فيمكن حصر مسؤولية كل قسم من الأقسام من خلال تجميع المعلومات الخاصة بالقسم وحصرها في مركز التكلفة الخاص بها، من هنا وبحصر مسؤولية الأفراد يمكن الوقوف على مدى نجاح كل قسم وإدارته في استخدام الموارد المتاحة للوصول إلى الأهداف المسطرة والمرجوة من البرامج والأنشطة الحكومية، كما يمكن للإدارة العليا الحكم على مدى كفاءة القائمين على إدارة الوحدات الحكومية.

**3.2 تحليل البيانات واتخاذ القرارات.**

[1] Abaci M'hamed**, L'urgence d'une réforme comptable de l'Etat : un principe indissociable de la réforme budgétaire , www.elwatan.com/edition/contributions/lurgence-dune-reforme-comptable-de-letat-un-principe-indissociable-de-la-reforme-budgetaire-23-05-2018 ,** consulté le 17/10/2019

[2] محمد خالد المهايني، **المحاسبة الحكومية**، مرجع سبق ذكره، ص ص 89- 90 .

يعتبر إعداد قوائم وتقارير متابعة فورية ودورية من مهام محاسبة التكاليف وفقا لنماذج تحليلية مختلفة تتضمن عناصر النفقات مبوبة بحسب مؤشرات مختلفة، بحيث تعطي تفسيرات ودلالات عن كفاءة الاستخدام لقوى عاملة وآلات ومستلزمات سلعية، وبيان عناصر النفقات المستخدمة بشكل كمي ونقدي والانحرافات المعيارية الناتجة، مما يمكن الإدارة من رسم السياسات الصحيحة واتخاذ القرارات الفنية والإدارية الرشيدة واختيار البدائل المناسبة من بين البدائل المتاحة.

**ثالثا : تطوير مخرجات نظام المحاسبة العمومية بما يعكس الوضعية المالية للدولة.**

يهدف مشروع إصلاح نظام المحاسبة العمومية القائم على تبني معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام كأساس تستمد منه أحكام النظام المحاسبي للدولة إلى تطوير مخرجات نظام المحاسبة العمومية، المتمثل في عرض القوائم المالية لغرض تغطية العجز الذي يعاني منه مستخدمو المعلومات المالية والمحاسبية وكذا توفير معلومات تتصف بالشفافية والموثوقية، قصد تحقيق الإفصاح اللازم لعرض القوائم المالية بشكل شفاف وهو ما أشارت إليه أحكام المادة 65 من القانون 18-15 سالف الذكر:" *يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مخلصة ممتلكاتها ووضعيتها المالية*. "

في هذا الإطار يتم نشر القوائم المالية للدولة في فرنسا سنويا تحت عنوان الحساب العام للدولة ( CGE )، والذي يتشكل من أربعة ( 04 ) وضعيات بموجب نص القانون العضوي لقوانين المالية لسنة 2001، تتمثل في : الميزانية، حساب النتائج، جدول تدفقات الخزينة، ملحق يتضمن الالتزامات خارج الميزانية للدولة، وهي مفصلة كما يلي:

**1. قائمة الميزانية:** تضم في جانبيها الأصول والخصوم مثل الميزانية المطبقة بالمحاسبة التجارية، حيث تعتبر الوثيقة الأساسية والضرورية التي تعكس دقة التسجيلات المحاسبية التي حصلت خلال الفترات الزمنية المتصلة بما يسمح بتحليل الوضعية المالية للدولة، بحيث يجب إعدادها في إطار المبادئ الأساسية التي تحكم المحاسبة المالية، لهذا السبب يتم تقديم جدول الميزانية في شكل جدول للوضعية الصافية، فالميزانية تبرز الأصول التي تمثل ممتلكات الدولة وكذا وضعية الخزينة في حالة ما إذا كان رصيدها إيجابي، وتبرز كذلك الخصوم ممثلة في التزامات الدولة ووضعية المديونية والاحتياطات .... الخ.[1]

الجدول الموالي يبين عرض الميزانية ابتداء من سنة 2006 وهي أول سنة لإعداد قانون المالية وفق أحكام القانون العضوي لقوانين المالية الجديد الى غاية سنة 2016.

[1] André Barilari, Michel Bouvier, op cite p51

**الجدول رقم 23: عرض قائمة الميزانية الخاصة بفرنسا لسنة 2018 .**

| | سنة 2018 | | | سنة 2017 | |
|---|---|---|---|---|---|
| البيان | الرصيد الخام | الاهتلاكات | الرصيد الصافي | الرصيد الصافي | التغير |
| الأصول الثابتة | 1004531 | 125618 | 878913 | 851051 | 27862 |
| الأصول المتداولة خارج الخزينة | 169474 | 42635 | 126839 | 127045 | 206 - |
| إجمالي الخزينة | 45971 | 1 | 45971 | 33194 | 12776 |
| حساب التسويات | 164 | - | 164 | 31344 | 1180 - |
| **إجمالي الأصول ( 1 )** | **1220140** | **168254** | **1051886** | **1012634** | **39252** |
| الديون المالية خارج الخزينة | - | - | 1780660 | 1710669 | 69991 |
| إجمالي الديون غير المالية | - | - | 245234 | 244785 | 449 |
| مؤونة المخاطر والتكاليف | - | - | 146008 | 150366 | 4358 - |
| خصوم أخرى خارج الخزينة | - | - | 36218 | 39493 | 3275 - |
| إجمالي الخزينة | - | - | 116915 | 107093 | 9822 |
| حساب التسويات | - | - | 22477 | 22157 | 320 |
| **إجمالي الخصوم ( 2 )** | - | - | 2347514 | 2274564 | 72950 |
| **الوضعية الصافية (3 = 1– 2)** | - | - | **1295628 –** | **1261930 –** | **33697 –** |

Source :**Compte Général de L'Etat 2018** , www.performance-publique.budget.Gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/budget/comptes/2018/CGE2018.pdf , p02, téléchargé le 29/12/2019.

يلاحظ من خلال الجدول أعلاه تسجيل رصيد السلبي للدورة المتزايد في الغالب من سنة إلى أخرى وهذا يعود لتزايد الخصوم عند مقابلتها بالأصول من سنة لأخرى، فما يهم على مستوى بيانات الميزانية ليس تحقيق الفارق الإيجابي بين الأصول والخصوم كوننا أمام موازنة عامة للدولة تخص مرافق عمومية هدفها الأساسي ليس تحقيق الربح، ولكن المهم هو إمكانية المقارنة بين الخصوم والأصول عبر مختلف السنوات بكل شفافية ، على اعتبار انه إذا أردنا معرفة مصدر الأرصدة الظاهرة خلال كل سنة بالتفصيل نعود الى ميزانية السنة المعنية .

**2. حساب النتائج** : وهو يقابل تماما جدول حسابات النتائج في المحاسبة التجارية بحيث يضم ثلاث (03) أجزاء: جدول الأعباء الصافية الخاصة بالدورة، جدول صافي النواتج مثل ناتج الجباية، جدول أرصدة الدورة وهو يمثل الفرق بين جدولي صافي الأعباء وصافي النواتج.

الجداول الموالية تبين حساب النتائج لسنة 2018 في فرنسا مقسم إلى الجداول الثلاثة سالفة الذكر.

**الجدول رقم 24: حساب النتائج في فرنسا لسنة 2018 (جدول الأعباء الصافية)**

| | جدول الأعباء الصافية | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | أعباء 2018 | أعباء 2017 | التغير |
| صافي أعباء التسيير | تكاليف المستخدمين | 145914 | 143222 | 2694 |
| | مشتريات / تغير المخزونات | 23044 | 22684 | 361 |
| | مخصصات الاهتلاك ، المؤونات وانخفاظ القيم | 55483 | 61354 | 5871- |
| | أعباء أخرى للتسيير | 7833 | 9070 | 1237- |
| | **مجموع تكاليف التسيير المباشرة ( 1 )** | **232275** | **236328** | 4053- |
| | إعانات للتكفل بأعباء الخدمة العمومية | 30648 | 29257 | 1391 |
| | تكاليف غير مباشرة أخرى للتسيير | 3037 | 3169 | 132- |
| | **مجموع أعباء التسيير غير المباشرة ( 2 )** | **33685** | **32426** | **1258** |
| | **مجموع تكاليف التسيير ( 3= 1+2 )** | **265960** | **268757** | **2795-** |
| | مبيعات المنتجات وتقديم الخدمات | 3470 | 3595 | 125- |
| | منتجات مخزنة | 180 | 153 | 27 |
| | توفير مخصصات انخفاض القيمة | 50627 | 47001 | 3626 |
| | نواتج أخرى | 22795 | 22311 | 484 |
| | **مجموع إيرادات التسيير ( 4 )** | **70072** | **73060** | **4012** |
| | **صافي أعباء التسيير ( 5= 3-4 )** | **188888** | **195695** | **6807-** |
| صافي أعباء التدخلات | التحويل لفائدة العائلات | 48144 | 47234 | 910 |
| | تحويلات لفائدة المؤسسات العمومية | 18051 | 18750 | 699- |
| | تحويلات لفائدة الجماعات المحلية | 67207 | 66290 | 918 |
| | تحوبلات لفائدة هيئات أخرى | 23033 | 23818 | 785- |
| | أعباء تنفيذ الضمانات | 173 | 42 | 131 |
| | مخصصات المؤونات وانخفاض القيم | 36456 | 34341 | 2115 |
| | **مجموع تكاليف التدخلات ( 6 )** | **193064** | **190475** | **2589** |
| | مساهمات مستلمة من الغير | 2940 | 2779 | 361 |
| | توفير مخصصات المؤونات وانخفاض القيم | 35414 | 36448 | 1034- |
| | **مجموع إيرادات التدخلات ( 7 )** | **38353** | **39027** | **673-** |
| | **مجموع أعباء التدخلات الصافية ( 8= 6-7 )** | **154711** | **151448** | **3262** |
| | الفوائد | 39072 | 39980 | 907- |
| | خسائر سعر الصرف المتعلقة بالعمليات المالية | 177 | 301 | 125- |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| صافي الأعباء المالية | مخصصات الاهتلاكات ، المؤونات وانخفاض القيم | 3899 | 2355 | 1544 |
| | تكاليف مالية أخرى | 14159 | 9087 | 5073 |
| | **مجموع الأعباء المالية ( 9 )** | **57308** | **51723** | **5585** |
| | إيرادات الأصول المالية | 16911 | 13072 | 3839 |
| | أرباح سعر الصرف المرتبطة بالعمليات المالية | 186 | 236 | 50- |
| | مخصصات الاهتلاكات ، المؤونات وانخفاض القيم | 10954 | 17503 | 6549- |
| | فوائد أخرى ونواتج مماثلة | 6715 | 4208 | 2507 |
| | **مجموع الإيرادات المالية ( 10 )** | **34766** | **35020** | **254-** |
| | **مجموع الأعباء المالية الصافية ( 11= 9-10 )** | **22742** | **16703** | **5839** |
| | **مجموع الأعباء الصافية ( 12= 5+8+11 )** | **366140** | **363847** | **2294** |

Source :**Compte Général de L'Etat 2018**, op cit, p03.

يوضح جدول الأعباء الصافية أعلاه الإيرادات المقبوضة والنفقات المدفوعة فعلا والفرق بينهما يعطي الأعباء الصافية، بالإضافة إلى أنه يبين تفصيل الأعباء حسب طبيعتها وبالتالي يعطي صورة أكثر وضوحا عن مقارنة بين التوقعات بالميزانية العامة للدولة عند إعداد قانون المالية وبين تنفيذ هذا الأخير مع تحديد الانحرافات والأسباب المؤدية لذلك.

**الجدول رقم 25: حساب النتائج في فرنسا لسنة 2018 (جدول النواتج الصافية)**

| | نواتج 2018 | نواتج 2017 | التغير |
|---|---|---|---|
| الضرائب على الدخل | 78030 | 73766 | 4265 |
| الضرائب على الشركات | 27353 | 27223 | 130 |
| الرسم على استهلاك المنتجات الطاقوية | 18623 | 16303 | 2320 |
| الرسم على القيمة المضافة | 156977 | 151761 | 5216 |
| حقوق التسجيل ، الطابع ورسوم غير مباشرة أخرى | 30808 | 28598 | 2211 |
| نواتج ذات طبيعة جبائية مماثلة | 13598 | 13037 | 561 |
| **مجموع النواتج الجبائية الصافية ( 13 )** | **325390** | **310687** | **14703** |
| غرامات واقتطاعات مختلفة | 9519 | 8460 | 1059 |
| **مجموع النواتج الجبائية الأخرى الصافية ( 14 )** | **9519** | **8460** | **1059** |
| موارد الاتحاد الأوروبي الخاصة على أساس الدخل القومي الإجمالي | 16124- | 11953- | 4170- |
| موارد الاتحاد الأوروبي الخاصة على أساس الرسم على القيمة المضافة | 4518- | 4422- | 96- |
| **مجموع موارد الاتحاد الأوروبي الخاصة ( 15 )** | **20642-** | **16376-** | **4266-** |
| **مجموع النواتج الصافية ( 16= 13+14+15 )** | **314267** | **302771** | **11496** |

**Source :Compte Général de L'Etat 2018**, op cit, p04.

يبين جدول النواتج الصافية المبين أعلاه، الموارد الحقيقية التي تم تحصيلها فعلا وكذا تفصيل المداخيل المحصلة حسب مصدرها، فبالإضافة إلى أنه يعطينا الموارد الصافية الإجمالية فهو يفصل بأكثر دقة ووضوح مصادر الدخل التي ساهمت في تمويل الميزانية العامة للدولة، مع إمكانية إجراء مقارنة بين المداخيل السنوية حسب طبيعتها واستخراج مواطن الخلل في حالة وجوده.

**الجدول رقم 26: حساب النتائج في فرنسا لسنة 2018 (جدول تحديد أرصدة عمليات الدورة)**

| | نواتج 2018 | نواتج 2017 | التغير |
|---|---|---|---|
| صافي أعباء التسيير ( 5 ) | **188 888** | 195 695 | - 6 807 |
| صافي أعباء التدخلات ( 8 ) | 154 711 | 151 448 | 3 262 |
| صافي الأعباء المالية ( 11 ) | 22 542 | 16 703 | 5 839 |
| **صافي الأعباء ( 12 )** | **366 140** | **363 847** | **2 294** |
| صافي نواتج الجباية ( 13 ) | 325 390 | 310 687 | 14 703 |
| نواتج جبائية أخرى ( 14 ) | 9 519 | 8 460 | 1 059 |
| الموارد الخاصة بالاتحاد الأوروبي ( 15 ) | -20 642 | - 16 376 | - 4 266 |
| **النواتج الصافية ( 16 )** | **314 267** | **302 771** | **11 496** |
| **رصيد عمليات الدورة ( 12-16 )** | **-51 873** | **-61 075** | **9 202** |

**Source :Compte Général de L'Etat 2018**, op cit.

من خلال البيانات أعلاه يتضح دور جدول تحديد أرصدة عمليات الدورة في إعطاء ملخص عن الأرصدة المتعلقة بالنفقات الصافية المصروفة والإيرادات الصافية المقبوضة، فبالرغم من أن رصيد عمليات الدورة الخاص بسنة 2018،كان سلبيا كمثل رصيد عمليات الدورة لسنة 2017 إلا أنه يوضح تحقيق انخفاض في الرصيد السلبي لعمليات الدورة خلال 2018 مقارنة بسنة 2017، مع تبيان الصورة الحقيقية والفعلية لأرصدة الميزانية خلال سنة معينة بغض النظر عن إشارة الرصيد (سلبي أم إيجابي).

**3. جدول تدفقات الخزينة:** يهتم بحركة الأموال التي تتم في الخزينة وهو يفرق بين التدفقات المرتبطة بالدورة (مداخيل ونواتج عمليات التسيير)، التدفقات المرتبطة بالاستثمارات العمومية (النواتج والأعباء المترتبة عن التنازل عن أصول الدولة)، التدفقات المالية (التدفقات الناتجة عن عمليات التمويل بالاستدانة).

الجدول الموالي يبين جدول تدفقات الخزينة في فرنسا خلال الفترة 2006-2016.

**الجدول رقم 27: نموذج جدول تدفقات الخزينة في فرنسا .**

| | | تدفقات 2018 | تدفقات 2017 | التغير |
|---|---|---|---|---|
| التدفقات المرتبطة بالنشاط | **التحصيلات** | | | |
| | مبيعات المنتجات وتقديم الخدمات | | | |
| | مقبوضات أخرى للتسيير | | | |
| | الضرائب والرسوم المحصلة | | | |
| | مقبوضات أخرى من الغير | | | |
| | مقبوضات التدخلات | | | |
| | فوائد وأرباح محصلة | | | |
| | تحصيلات أخرى | | | |
| | **صافي تدفقات الخزينة المرتبطة بالنشاط ( 1 )** | | | |
| التدفقات المرتبطة بعمليات الاستثمار | **اقتناء الأصول** | | | |
| | الأصول غير الجارية والأصول الجارية | | | |
| | الأصول المالية | | | |
| | **التنازل عن الأصول** | | | |
| | الأصول غير الجارية والأصول الجارية | | | |
| | الأصول المالية | | | |
| | **صافي تدفقات الخزينة المرتبطة بالعمليات المالية ( 2 )** | | | |
| التدفقات المرتبطة بعمليات التمويل | **القروض المطروحة** | | | |
| | سندات الخزينة ( OAT ) | | | |
| | سندات الخزينة بسعر فائدة سنوي ( BTAN ) | | | |
| | رصيد سندات الخزينة بمعدل فائدة ثاب ت ( BTF ) | | | |
| | **تسديد القروض ( خارج BTF )** | | | |
| | الديون القابلة للتفاوض | | | |
| | سندات الخزينة المماثلة ( OAT ) | | | |
| | سندات الخزينة بسعر فائدة سنوي ( BTAN ) | | | |
| | ديون غير قابلة للتفاوض | | | |
| | التدفقات المتعلقة بالأصول المالية طويلة الأجل | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | صافي تدفقات الخزينة المرتبطة بالعمليات المالية ( 3 ) | | | |
| التغير في تدفقات الخزينة ( 4=1+2+3=6-5 ) | | | | |
| تدفقات أول المدة ( 5 ) | | | | |
| تدفقات نهاية المدة ( 6 ) | | | | |

**Source :** André Barilari , Michel Bouvier, **La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat**, op cite , p57

يتضح من خلال الجدول أعلاه أهمية البيانات التي يتضمنها جدول تدفقات الخزينة، فهو يبين بشكل واضح طبيعة التدفقات التي تم من خلالها تم تمويل الخزينة العمومية، مع إمكانية إجراء مقارنة مع نتائج السنوات السابقة، فمن المعلوم أن معظم الدول تسعى لأن يكون تمويل خزينتها أساسا من الجباية العادية والابتعاد قدر المستطاع عن التمويل عن طريق التنازل عن الاستثمارات كونها أملاك وطنية يتوجب المحافظة عليها للأجيال المستقبلية، لا سيما الأصول الثابتة مثل الأراضي، لذلك فجدول تدفقات الخزينة يعطي صورة أكثر وضوحا وشفافية عن مصادر تمويل الخزينة العمومية، كما يمكن من خلال قراءة بياناته اكتشاف مواطن الخلل التي يتوجب تركيز العمل على إصلاحها.

**4. ملحق الالتزامات خارج الميزانية والمعلومات الأخرى.**

بالإضافة إلى القوائم الثلاثة السابقة يتضمن الحساب العام للدولة في فرنسا قائمة رابعة، محدثة بنص المادة 54 الفقرة السابعة من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001، حيث يتوجب إجراء تقييم لالتزامات الدولة خارج الميزانية وإظهارها ضمن ملحق يرفق مع قانون تسوية الميزانية، تصنف هذه الالتزامات ضمن ثلاث أصناف أساسية وهي:[1]

– الالتزامات المبرمة في إطار الاتفاقيات التي تعقدها الدولة مع الغير، كمثال على ذلك اتفاقيات التوأمة.

– الالتزامات الناتجة عن وفاء الدولة بمسؤوليتها تجاه الغير، بموجب التشريعات والتي ترتب عنها ديون واجبة السداد.

– الالتزامات الخاصة بمعاشات المتقاعدين، المتمثلة في دفع الفرق بين المبالغ التي يتعين على الدولة دفعها مستقبلا وبين مبالغ الاشتراكات التي لم تغطي مبالغ المعاشات المستحقة.

مما سبق يتضح أن عرض الوضعية المالية للدولة في شكل قوائم مالية وفقا لمبادئ المحاسبة المالية يسمح بالقراءة الصحيحة لمالية الدولة ويساهم في التقليل من غموض الأرقام التي تقدمها الحكومات في

[1] André Barilari, Michel Bouvier, op cite, p59

معرض حديثها عن ميزانية الدولة، كما تساهم في تحديد مواطن تبديد المال العام من حيث التهاون في تحصيل مستحقات الدولة أو الغلو في النفقات العمومية.

في هذا السياق فإن الملاحظ من خلال التجربة الفرنسية في إصلاح نظام محاسبة الدولة، أن القوائم المالية وتعريفاتها تم تحديدها ضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ( LOLF )، الأمر الذي غاب عند الإطلاع على أحكام القانون العضوي 18-15، حيث لم يتم التطرق إلى هذا الجانب المهم المتمثل في آليات ومكنزمات عرض حسابات الدولة وتفصيلها.

**المبحث الرابع:مقومات نجاح الإصلاح الموازني.**

تثبت التجارب الدولية في الإصلاح الموازني، أن نجاح هذا الأخير مرهن بتوفير مناخ يتشكل من عدة عوامل مساعدة في مجال إحكام الرقابة على المال العام، الذي يعتبر الغاية الأساسية للإصلاحات.

**المطلب الأول: تعزيز استقلالية أجهزة الرقابة العليا.**

تعتمد التوجهات الحديثة في الرقابة على الأموال العامة إلى جعل الجهاز الرقابي أكثر استقلالية عن السلطة التنفيذية من جميع النواحي، سواء جانب التبعية الإدارية أو الجانب المالي الخاص بهذا الجهاز، كما تقوم على عامل أساسي وهو العمل على خلق قسط أكبر من التوازن بين السلطات الحاكمة، لاسيما منها بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

**أولا: تعزيز استقلالية مجلس المحاسبة.**

تبقى الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة مرتبطة بمدى استعداد السلطات العمومية على تقبلها من منطلق إلزامي والعمل على ممارستها في جميع مصالح الدولة دون استثناء، بحيث يجب تنفيذ نتائجها والأخذ بتوصياتها دون أي إهمال حتى يصبح العمل الذي يؤديه المجلس ذا جدوى، في المقابل فإنه يتولد لدى جميع الأشخاص الذين توكل لهم مهمة تسيير المال العام والتصرف فيه الإحساس بإلزامية تطبيق القانون وأن التجاوزات التي قد يرتكبونها ستؤدي حتما إلى إقحام مسؤوليتهم المالية، يترتب عنها توقيع عقوبات يقررها القانون، لذلك وقصد تشكيل رؤية عن مدى إمكانية تحقيق الأهداف المرجوة من دور مجلس المحاسبة في فرض رقابة شاملة على الأموال العمومية بكل شفافية ودون أي تحيز أو ضغوط، سنحاول إجراء قراءة في التنظيم الذي يحكم هذا الأخير من عدة جوانب، أهمها تلك المتعلقة بمدى استقلاليته عن السلطة التنفيذية، لا سيما طرق تعيين وإنهاء مهام مختلف شاغلي المناصب والرتب الذين يشكلون التركيبة البشرية التابعة لهذا الجهاز .

**1. طرق تعيين وإنهاء مهام القضاة.**

يتكون مجلس المحاسبة من مجموعة من الأشخاص القائمين عليه، لهم صفة قضاه وهم كالآتي :[1]

- رئيس مجلس المحاسبة.
- نائب الرئيس.
- رؤساء الغرف.
- رؤساء الفروع.
- الناظر العام.
- النظار المساعدون.
- المستشارون.
- المحتسبون.

**الجدول رقم 28: تشكيلة ومهام المسؤولين القائمين على مجلس المحاسبة.**

| الرتبة – الوظيفة | طريقة التعيين وإنهاء المهام | طبيعة المهام |
|---|---|---|
| **الرئيس** | مرسوم رئاسي | – تنسيق أعمال المجلس ومتابعتها وتقديرها ويضبط عن طريق مذكرات منهجية وتعليمات شروط وطرق إعداد نشاط الرقابة وحصائل إنجازها ، التقرير السنوي والتقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية |
| **نائب الرئيس** | بمرسوم رئاسي بعد اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة | مساعدة الرئيس في مهامه |
| **رؤساء الغرف الوطنية** | بمرسوم رئاسي بعد اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة | يخططون أعمال القضاة التابعين لغرفهم وينشطونها ويتابعونها ويراقبونها الإشراف والتوجيه والرقابة على أعمال القضاة التابعين لهم |
| **رؤساء الغرف الإقليمية** | بمرسوم رئاسي بعد اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة | |
| **الناظر العام والنظار المساعدون** | بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من بمرسوم تنفيذي عن رئيس الحكومة | يسند دور النيابة العامة إلى الناظر العام ويساعده في ذلك أربعة (04 ) نظار تتمحور مهامهم في ممارسة الرقابة على شروط تطبيق القوانين والأنظمة سارية المفعول داخل المجلس. |
| **المستشارون** | بمرسوم رئاسي بعد اقتراح من الرئيس بعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة | التدقيق والتحقيق أو الدراسة المسندة إليهم وتوزيع المهام بين القضاة |
| **المحتسبون** | بمرسوم رئاسي بعد اقتراح من الرئيس بعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة | |

**المصدر**: من إعداد الطالب بالاعتماد على أحكام المرسوم الرئاسي 95-377 المؤرخ في 1995/11/20، المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 72 لسنة 1995.

[1] أنظر المادة 38 من الأمر 95-20، مرجع سبق ذكره.

يلاحظ بأن كل أعضاء مجلس المحاسبة المتمتعين بصفة قاضي بمجلس المحاسبة يخضعون للتعيين بموجب مراسيم رئاسية تصدر عن رئيس الجمهورية أو مراسيم تنفيذية صادرة عن رئاسة الحكومة، ابتداء من هرم المسؤولية المتمثل في منصب الرئيس، بطبيعة الحال فإن إنهاء مهام هؤلاء القضاة سيكون بنفس الشكل القانوني الذي تم تعيينهم به وهو مرسوم إنهاء المهام، فرغم أن قضاة مجلس المحاسبة هم نخبة التركيبة البشرية لهذا الجهاز باعتباره هيئة دستورية مستقلة، إلا أن طريقة تعيينهم وإنهاء مهامهم تتبع مباشرة للسلطة التنفيذية، الأمر الذي يجعل من أمر دراسة مدى استقلالية هذا الجهاز بعيد المنال في ظل هذه الإجراءات.

**2.تعيين وإنهاء مهام المدققين.**

يساعد القضاة مدققين ماليين في مجال المراقبة والتدقيق ينتمون إلى مختلف رتب الوظيفة العمومية،[1] حيث يضم هذا السلك رتبتي مدقق مالي ومدقق مالي رئيسي، يشارك هؤلاء المدققين تحت إشراف قاضي مقرر أو قاضي مساعد أو رئيس فرقة تدقيق في أعمال التدقيق والتحقيق على أساس الوثائق المقدمة أو بعين المكان،[2] تخضع هذه الفئة إلى الأحكام المطبقة على باقي الموظفين المنتمين لقطاع الوظيفة العمومية وتسري عليهم أحكام الأمر 06-03 المؤرخ في 2006/07/15، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،[3] فهم بذلك يخضعون للسلطة السلمية لمرؤوسيهم وتطبق عليهم نفس الأحكام المطبقة على باقي موظفي قطاع الوظيفة العمومية.

**3. ميزانية مجلس المحاسبة.**

يتلقى مجلس المحاسبة اعتماداته الضرورية لسير مصالحه من الميزانية العامة للدولة،[4] فهو بذلك له القدر الكافي من الاستقلالية المالية عن السلطة التنفيذية على اعتبار هذه الاعتمادات تخصص بموجب قانون المالية السنوي الذي تصادق عليه السلطة التشريعية.

بالرجوع لما سبق وقياسا على معايير مقومات الاستقلالية عن السلطة التنفيذية، يمكن القول أن الدور الذي يلعبه مجلس المحاسبة لم يرقى بعد لبلوغ مستوى الشفافية التي يسعى إلى تحقيقها في مراقبة تسيير الأموال العمومية، فمن خلال تبعيته المطلقة للسلطة التنفيذية في تعيين وإنهاء مهام القضاة تبقى مسالة الشفافية في ضبط ورقابة المال العام مجرد فكرة مأمولة التحقق، فلا يمكن أن ينتظر من هذا الأخير الكثير في ظل هذه الإجراءات.

[1] أنظر المادة 40 من نفس المرجع .

[2] أنظر المواد 27، 28، 29 من المرسوم التنفيذي 11-286 المؤرخ في 2011/06/15، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 46 لسنة 2011.

[3] أنظر المادة 04، نفس المرجع .

[4] أنظر المادة 74 من المرسوم التنفيذي 95-377، مرجع سبق ذكره.

لذات الأسباب فإن العمل على جعل مجلس المحاسبة أكثر استقلالية عن الجهات التنفيذية أمر ضروري، حتى يتمكن هذا الأخير من ممارسة المهام الجديدة في كونه محافظ حسابات الدولة، تخضع لرقابته إلزاميا وضعيات تنفيذ ميزانيات كافة الهيئات والمؤسسات العمومية أو التي تتلقى إعانات من ميزانية الدولة، قصد الحكم بشرعية وشفافية ومصداقية حساباتها، تنتهي بمصادقة المجلس عليها ، بالإضافة إلى تقديم المساعدة إلى البرلمان، خصوصا ما يتعلق بتبرير وضعية تحويل الاعتمادات التي حدثت عند تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المنصرمة والتي كانت محل رخصة من طرف البرلمان.[1]

**ثانيا: ضرورة ضبط التوازن بين السلطات.**

إن مشروع الإصلاح لنظام التسيير الموازني في الجزائر و الذي يعد طموحا، لا يختلف كثيرا عن ذلك المطبق حاليا في فرنسا، لكن المقارنة بين البلدين تنتهي هنا، ذلك أن المقاربة التي تم اعتمادها في فرنسا لإصلاح منظومة الموازنة تختلف جذريا عن تلك التي اتبعتها الجزائر، على اعتبار أن الإصلاح الموازني في فرنسا كان بمبادرة من البرلمان منذ أواخر سنة 1990، الذي عمل على تجسيدها من خلال اقتراح مشروع قانون عضوي يعوض الأمر الصادر في 02 جويلية 1959، المتعلق بقوانين المالية، مع تعيين لجنة برلمانية بمقرر لها عملت حوالي سنتين (02) على إعداد هذا المشروع الذي تم التصويت عليه في سنة 2001، وعليه أصبحت الحكومة ملزمة بالعمل على تجسيد هذا القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF، الذي حدد له أجل خمسة ( 05 ) سنوات للدخول حيز التنفيذ، وبالفعل شرعت الحكومة الفرنسية ابتداء من سنة 2006 في تطبيق الإصلاح الموازني الذي بادر به البرلمان، حيث أعدت موازنة 2007 بمقتضى القانون العضوي الجديد، فإذا كان البرلمان قد فرض نفسه في هذه الحالة أمام السلطة التنفيذية، فإن الأمر لم يكن دائما بهذه السهولة، إذ كان هذا البرلمان يعاني من هيمنة السلطة التنفيذية، مجردا من الجزء الأكبر من سلطاته في مجال المالية العمومية، ومجبرا على التحول إلى ممارسة رقابة موازنية بعدية بحتة وغير متطورة، ويتضح ذلك جليا من خلال عدم إشراك البرلمان بسيرورة إعداد الأمر المتعلق بقوانين المالية لسنة 1959 ( واقعة إصدار هذا النص التشريعي بأمر رئاسي تكفي وحدها كدليل على ذلك )، وقد دامت مقاومة السلطة التنفيذية لتطبيق إصلاح شامل للإجراءات الميزانياتية لأكثر من أربعين ( 40 ) سنة، لكن عندما أصبح الوقت مناسب لتحديد توازن جديد بين السلطات، بادر البرلمان بإقامة ثورته في مجال الميزانية والمالية، تاركا للحكومة مسؤولية القيام بالأعمال اللازمة لتطبيق الإصلاح.[2]

[1] François Chouvel, **L'essentiel des Finances publiques, Gualino lextenso édisions**, 15e édition,2015, France, P92.

[2] محمد مسعي، مرجع سابق، ص 92 .

أما في الجزائر فإن مبادرة الإصلاح كانت من طرف الحكومة وحدها التي بدأت في مطلع سنوات 2000 في الحديث عن ضرورة إصلاح النظام الموازني للدولة، قبل أن تشرع رسميا في منتصف تلك السنوات في إعداد مشروع هذا الإصلاح، لكن الأداة الأساسية لتجسيد هذا المشروع والمتمثلة في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بقيت غير موجودة، بالرغم من إعلان وزارة المالية منذ سنوات بوجود المشروع التمهيدي لهذا القانون الذي سوف يعوض القانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07، المعدل والمتمم، المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، المفارقة تكمن في أن عدم صدور هذا القانون اعتبر أحد الأسباب الرئيسية لتأخر تطبيق مشروع الإصلاح، لكن هذه السلطات لم تذكر قط سبب تأخر إعداد مشروع القانون وعرضه على البرلمان، وهكذا يلاحظ أن هذا الأخير لم يقم بأي دور في مشروع الإصلاح هذا،[1] حيث استمر هذا الموقف السلبي إلى غاية اكتمال إعداد هذا المشروع خلال شهر ماي من سنة 2018.

**المطلب الثاني: ضرورة بناء نظام معلومات مالية للدولة.**

تعتمد الإصلاحات الموازنية الحديثة إلى بناء منظومة تشريعية جديدة من خلال إصدار قانون عضوي لقوانين مالية يحدد قواعد وإجراءات مالية الدولة، حيث تحتاج هذه الأخيرة لتجسيدها على أرض الواقع إلى أنظمة معلوماتية أساسية تشكل في حد ذاتها أنظمة رقابة متطورة، ترتكز بالأساس على بناء نظام مالي ومحاسبي وإداري متكامل يعتمد على الوسائل المحوسبة، بحيث تشكل مجموعة نظم العمل الحكومي من خلال رسم السياسات ووضع الإجراءات وتجميع وتوثيق وتخزين ومعالجة البيانات وهي التي تنتج المعلومات وتساعد المسؤولين على اتخاذ القرارات.

في هذا السياق، يعتبر بناء نظام معلومات مندمج لتسيير الميزانية العامة من أهم محاور الإصلاح الموازني الذي تبنته الجزائر، من خلال إطلاق مشروع المخطط الاستراتيجي لعصرنة المالية العمومية، حيث يعد إعداد برنامج ( SIGBUD ) جزءا هاما منه، لذلك ولغرض تبيان أهمية هذا الجانب ارتأينا أن نتعرض لتجربة فرنسا في بناء نظام المعلومات المالية الذي دخل حيز التنفيذ بشكل نهائي سنة 2020.

**أولا : عرض التجربة الفرنسية في بناء نظام المعلومات المالية للدولة** (SIFE).

الإصلاحات الموازنية التي قامت بها فرنسا بدأت في جانبها التشريعي بإصدار قانون قوانين المالية سنة 2001، حيث شملت كذلك الجانب التقني بتكييف أنظمة المعلومات المالية لتتوافق مع بداية تطبيق مشروع الإصلاح بداية من 2006، مع إعداد مشروع نظام معلومات مندمج يتوافق مع التدابير الميزانياتية والمحاسبية الجديدة.

[1] نفس المرجع، ص 93.

**1.مسار بناء نظام المعلومات المالية للدولة في فرنسا.**

بداية بناء نظام معلومات مالية للدولة بدأ بفرنسا خلال سنة 1998، من خلال العمل بنظام سمي« ACCORD1 »، وهو مجموعة من تطبيقات للإعلام الآلي موزعة على مصالح الدولة تستهدف التسيير الميزانياتي للدولة بصفة خاصة في إطار الأمر المؤرخ في 02 جويلية 1959، حيث تم تعديله خلال سنة2002 بعد صدور القانون العضوي لقوانين المالية سنة 2001، قصد تكييفه مع تدابير الميزانية ومحاسبة الدولة الجديدة تحت مسمى « ACCORD2 »، هذا الأخير كان محل تقرير مجلس المحاسبة الفرنسي بمناسبة إعداد تقرير حول حساب الدولة لسنة 2002، بدعوة الحكومة إلى إمكانية التخلي عن هذا المشروع بالنظر لعدة نقائص عاينها المجلس، حيث قامت هذه الأخيرة بتطبيق هذه التوصيات بإعلان التخلي عن المشروع بتاريخ 14 ماي 2004 وإعلان في نفس الوقت مشروع ثاني يستهدف كمرحلة أولى تكييف أنظمة المعلومات الحالية لتتوافق مع الإطار الميزانياتي والمحاسبي الجديد بموجب قانون قوانين المالية الجديد سمي« Palier-LOLF »، ثم إعداد خلال أربع ( 04 ) سنوات القادمة نظام معلومات جديد يهدف إلى التطبيق الكامل للتدابير الموازنية والمحاسبية لـ LOLF المزمع تطبيقه ابتداء من السنة المالية 2006 سمي المشروع بـ« Chorus »، حيث تم تحديد رزنامة لتطبيق هذا المشروع، تقوم على أساس استكمال توزيع تطبيقاته على مختلف مصالح الدولة على أكثر تقدير خلال سنة 2009، لتتم المصادقة على أول **الوضعيات** المالية للدولة من طرف مجلس المحاسبة خلال سنة 2010 وفق هذا النظام.[1]

**2. أهدف نظام المعلومات المالية للدولة .**

نتيجة قصور الأنظمة السابقة عن التطبيق الكامل لتدابير قانون قوانين المالية الجديد، بالخصوص اعتمادها على الإدخال اليدوي لعمليات عديدة و متكررة، لا سيما أثناء القيام بعمليات الجرد، تم التوجه نحو بناء نظام معلومات جديد يهدف إلى تحقيق مجموعة أهداف وهي كالآتي:[2]

– إدماج مختلف العمليات ضمن نظام موحد، يسمح لمختلف مسيري المصالح العمومية وكذا المحاسبين العموميين بالولوج لكل المعلومات، قصد معالجة إشكالية تجزئة تطبيقات الاعلام الآلي التي كان يقوم عليها نظام المعلومات المالية السابق (318 تطبيق تم معاينتها خلال سنة 2008).

[1] le système d'information financier de l'Etat en matière comptable , financière et de gestion , cour des comptes octobre 2008 , p07-p08, publier sur site internet: téléchargé le 21/12/2019
https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/58_2_systeme_information_financiere_Etat.pdf,

[2] Meme référence, p6p7.

– الأخذ بالحسبان لمحاسبة الالتزامات التي يقوم بها المسيرون على أساس تراخيص البرامج عند تنفيذ الميزانيات، على اعتبار أن 85 % النفقات المنفذة من طرف مصالح عدم التركيز للدولة، يتم مسك محاسبة الالتزامات الخاصة بها خارج إطار تطبيقات نظام المعلومات المالية.

– إدماج كل البيانات المتعلقة بمختلف الميزانيات المنصوص عنها بموجب قانون المالية السنوي خارج إطار ميزانية الدولة، أي إدراج معلومات الميزانيات الملحقة، الحسابات الخاصة للخزينة، بالإضافة إلى العلاقة بينها وبين موازنة الدولة ضمن النظام المؤقت الموضوع قيد التنفيذ (Palier-LOLF)، قصد إعطاء مصداقية للحساب العام للدولة.

– إدماج كل العمليات المالية للدولة بشكل موحد، يتعلق الأمر بالمقاربة بين محاسبة الالتزامات والمحاسبة العامة للدولة.

– وضع نظام آلي للرقابة.

– جعل المعلومة المالية موافقة لاحتياجات مختلف المتعاملين المذكورين بموجب قانون قوانين المالية ( البرلمان، الآمرون بالصرف، المحاسبون، هيئات المصادقة، المحللون الماليون، المستثمرون، المواطنون ).

– تسهيل عمليات المصادقة على الحساب العام للدولة التي يمارسها مجلس المحاسبة، من خلال توفير رصيد وثائقي ومسار واضح يعبر عن تنفيذ كل العمليات المالية للدولة.

### 3. رزنامة تنفيذ مشروع نظام المعلومات المالية للدولة .

تعتبر عملية تجميع المعلومات حول مختلف المتعاملين، حيث صدر في هذا السياق الأمر رقم 14-697 مؤرخ في 2014/06/26، من خلاله تم فرض التعامل بالفواتير الالكترونية ( الإرسال والاستقبال ) للمتعاملين مع الهيئات والمؤسسات العمومية الفرنسية، حيث شرع في ذلك ابتداء من سنة 2017 وذلك وفق الرزنامة المبينة في الجدول الآتي:[1]

**الجدول رقم 29: رزنامة تنفيذ نظام المعلومات المالية للدولة .**

| الطبيعة القانونية للمؤسسات | تاريخ التطبيق | نظام الإرسال |
|---|---|---|
| المؤسسات الكبرى ( أكثر من 5000 عامل ) | 2017/01/01 | إرسال آلي إلى البوابة |
| المؤسسات المتوسطة ( من 250 إلى 5000 عامل ) | 2018/01/01 | |
| المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ( من 10 إلى 250 عامل ) | 2019/01/01 | إدخال المعلومات يدويا |
| المؤسسات المصغرة ( أقل من 10 عمال ) | 2020/01/01 | |

**Source :** https://www.edicomgroup.com/fr_FR/solutions/Portail-Chorus-Pro/De-quoi-sagit-il.html , consulté le 31/03/2020 .

[1] Article 01er de L'ordonnance n° 214-697 du 26/06/2014, relative au développement de la facture électronique , journal officiel de la république française n° 147 du 27/juin 2014 , p32.

**ثانيا: أهمية نظام المعلومات المالية في ترشيد الإنفاق العام.**

إن سعي الدول نحو تبني مفهوم الإدارة الالكترونية بصفة عامة وخصوصا بناء نظام معلومات مالية للدولة له من دون شك عديد المزايا، سواء على الدولة أو على المتعاملين معها، مما ينعكس على تحقيق جانب مهم من الرشادة في النفقات العامة، حيث يمكن ذكر أهمها فيما يلي:

– يؤدي التقليل من التعامل بالوسائل التقليدية إلى تخفيض كلفة الإجراءات الإدارية وما يتعلق بها من عمليات على مستوى كافة مراحل إعداد موازنة الدولة والمصادقة عليها، وصولا إلى إجراءات تنفيذ النفقات العامة.

– تحقيق جانب هام من الشفافية في الإجراءات، بالنظر للحد من تدخل العامل البشري بإدماج مختلف العمليات الموازنية والمحاسبية بشكل آلي، مما يساهم في التقليل من الأخطاء أو الحد والتقليص من قنوات الفساد المالي، على اعتبار أن النظام المالي مصمم سلفا وبالتالي تقليل تأثير العلاقات الشخصية في تسيير الأموال العمومية.

– توفير رصيد معلوماتي عن كافة المتعاملين الاقتصاديين المساهمين في توفير الطلبات العمومية، من خلال فرض التعامل بالفوترة الالكترونية، حيث يمكن أن ينعكس هذا الجانب في التقليل من فرص الغش والتهرب الضريبي ، مما ينعكس إيجابا على إيرادات الميزانية العامة للدولة.

– تحقيق الرقابة الصارمة في تنفيذ الأموال العمومية، بالنظر للتقليص من الإجراءات البيروقراطية في تنفيذ الإيرادات أو النفقات، حيث يحقق نظام المعلومات المالي للدولة مع رقابة الأداء في أي لحظة كانت، حيث تعتبر هذه الأخيرة من أهم عناصر التسيير المرتكز على النتائج.

**المطلب الثالث: استغلال تكنولوجيات الاتصال لتعزيز التدابير الرامية للوقاية من الفساد.**

يعتبر تحقيق درجة عالية من التحكم في تسيير الأموال العامة وترشيد الإنفاق العام بصفة خاصة الهدف الأسمى لكافة الدول، حيث لا يمكن تحقيق هذا الهدف من خلال القيام بإصلاحات في جانب النظام الموازني فقط، الأمر الذي يتطلب إلحاق عدة تدابير وإجراءات متفق على تأثيرها المباشر أو غير المباشر في الحد من كل أشكال الانحرافات السلوكية للأفراد، التي من شأنها أن تؤدي إلى نتائج عكسية لما هو مخطط له في برامج الإصلاحات الموازنية .

في هذا السياق تركز اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تعتبر الجزائر من بين الدول الموقعة عليها،[1] على جانب سلوك الأفراد ممثلين في موظفي القطاع العام وكذا ضرورة احترام القوانين واللوائح التي

[1] المرسوم الرئاسي 04-128 المؤرخ في 2004/04/19، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 2003/10/31، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 26 لسنة 2004.

تسنها الدول، أي سيادة القانون، لذلك ارتأينا أن يتم التطرق لجانب مهم تشترك فيه جميع مشاريع الاصلاح وهو استغلال تكنولوجيا المعلومات كآلية تؤدي بالضرورة إلى تعزيز تدابير الوقاية من الفساد في مجال تسيير المال العام بشكل مباشر أو غير مباشر.

**أولا: استغلال تكنولوجيا المعلومات لتعزيز تدابير الشفافية في مجال الصفقات العمومية.**

الحديث عن الصفقات العمومية معناه مناقشة قضايا هامه بالنسبة للاقتصاد الوطني، يمتد إلى جانب الأمن العمومي والاجتماعي، على اعتبار أن تنفيذ كل اعتمادات قسم التجهيز وجانب هام من اعتمادات قسم التسيير بالموازنة العامة للدولة يتم تنفيذها وفق الإجراءات والتدابير المنصوص عنها ضمن قانون الصفقات العمومية، أي أننا نتحدث عن معظم اعتمادات قانون المالية السنوي أو التصحيحي، لذلك نجد أن المشرع قد خص هذا الموضوع بقانون خاص، حيث تعرف الصفقة العمومية بمفهوم هذا الأخير بأنها عقد مكتوب يبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين، بحيث لا تصح هذه العقود ولا تكون نهائية إلا إذا وافقت عليها السلطات المختصة،[1] من هنا يتضح بأن الصفقة العمومية هي عقد يختلف عن باقي العقود التجارية والإدارية وعقد العمل، كونه سلوك يبين سيادة الدولة.

من جانب آخر فقد تم تخصيص جانب هام لموضوع الجرائم في مجال الصفقات العمومية ضمن القانون 06-01 المؤرخ في 2006/02/20، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته من خلال تعريف الموظف العمومي في مفهوم هذا النص وكذا الجرائم التي يعاقب عليها القانون والتي يمكن لهذا الأخير أن يرتكبها في مجال الصفقات العمومية، كالرشوة والامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية،[2] إلى غيرها من الجرائم الأخرى المنصوص عنها بهذا القانون، فكل هذه الجرائم لها علاقة بالسلوك الفردي للموظف العمومي المكلف بإبرام وتنفيذ ومراقبة الصفقات العمومية.

في السياق ذاته، يعتبر عدم الالتزام بالطرق الشفافة والمنافسة الشريفة في إجراءات و طرق الإبرام،[3] المسبب الرئيسي الذي يمكن أن يوقع الموظف العمومي في الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، لذلك فإن استغلال الوسائل التكنولوجية الحديثة في مجال إبرام ومراقبة الصفقات العمومية من شأنه أن يحد من التصرفات البشرية التي تستغل الإجراءات التقليدية والبيروقراطية المستعملة لهذا الغرض، فكما هو الحال بالنسبة لتطبيق القواعد والتدابير الجديدة التي جاء بها القانون العضوي لقوانين المالية في ظل الإصلاح

[1] أنظر المواد 01، 02 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سبق ذكره، ص 05

[2] أنظر المواد 26، 27 من القانون 06-01، المؤرخ في 2006/02/20، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 14 لسنة 2006، ص ص8-9.

[3] أنظر المادة 09، نفس المرجع.

الموازني، حيث يتطلب ذلك ضرورة بناء نظام معلومات مالية بالأساليب التكنولوجية الحديثه، كذلك الأمر بالنسبة لإجراءات إبرام الصفقات العمومية.

في هذا الصدد، فقد نص القانون 15-247 سالف الذكر، على تأسيس بوابة الكترونية للصفقات العمومية، تسير من طرف وزارة المالية والوزارة المكلفة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، بحيث تضع المصالح المتعاقدة من خلال هذه البوابة وثائق الدعوة إلى المنافسة تحت تصرف المتعهدين أو المرشحين للصفقات العمومية بالطريقة الالكترونية، كما يتم الرد من طرف المرشحين بنفس الطريقة. ويتم استعمال المعلومات والوثائق التي تعبر البوابة لتشكيل قاعدة بيانات في إطار التشريعات والقوانين المعمول بها، حيث يتم حفظ البيانات والملفات قصد استعمالها في الإجراءات اللاحقة ولا تطلب منهم مرة أخرى من المتعهدين. كما تواصل إجراءات الاعلان وإبرام الصفقات بالطريقة الالكترونية لتشمل اختيار العروض وفق المزايا الاقتصادية أو تنفيذ عقود الطلبات وحتى إمكانية مراجعة الأسعار.[1]

إن موضوع الصفقات العمومية متشعب وله من الأبعاد القانونية والاقتصادية ما يجعله موضوعا منفردا بذاته، لكن كونه يتعلق بشكل مباشر بتنفيذ معظم المخصصات المالية بالموازنة العامة للدولة فلا بد من وضعه بعين الاعتبار عند بناء نظام معلومات مالية متكامل، حيث يلاحظ عدم وجود تنسيق بين مشروع تحديث منظومة الموازنة، الذي يعتبر نظام المعلومات الالكتروني جزءا هاما منه وبين البوابة الالكترونية للصفقات العمومية المنشأة لغرض تنفيذ إجراءات إبرام ومنح الصفقات، مع استغلالها كقاعدة بيانات تضم معلومات مختلف المتعهدين في الصفقات العمومية، حيث نرى ضرورة دمج النظامين على اعتبار أن المتعهدون في الصفقات العمومية هم المتعاملون مع الإدارات والهيئات والمؤسسات العمومية.

في نفس السياق فإن مشروع إنشاء البوابة الالكترونية للصفقات العمومية وكذا محتواها وكيفيات تسييرها لم يكن مشروع جديدا، حيث نصت عليه أحكام المواد 173 و174 من المرسوم الرئاسي 10-236، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم، الذي ألغيت أحكامه بموجب المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر،[2] حيث يبقى مشروع إنشاء بوابة الكترونية للصفقات العمومية مجرد حبر على ورق يتم تناقله بالنصوص التنظيمية المتعاقبة في انتظار رؤية النور.

**ثانيا: استغلال تكنولوجيا المعلومات كأساس لإصلاح منظومة الإدارة العمومية.**

[1] أنظر المواد 203، 204، 205، 206 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سبق ذكره، ص 46 .

[2] أنظر القرار المؤرخ في 2013/11/17، الذي يحدد محتوى البوابة الالكترونية للفقات العمومية وكيفيات تسييرها وكيفيات تبادل المعلومات بالطريقة الالكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 21 لسنة 2014 .

في إطار الإصلاحات الهيكلية الكبرى التي تمس هياكل ومهام الدولة واقتصاد الجزائر، قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بإطلاق ورشة كبرى لعصرنة الإدارة المركزية والجماعات المحلية من خلال ما يسمى بمشروع الجزائر الالكترونية 2013، من خلال وثيقة صدرت سنة 2008 عن وزارة الإعلام والاتصال، حيث يندرج هذا المشروع ضمن المبادرات والمشاريع التنموية التي تتبناها الجزائر لتحقيق التنمية المستدامة في مختلف جوانب الحياة، ليندرج في إطار بروز مجتمع المعرفة الجزائري، الذي يرمي إلى إحلال نظام الكتروني متطور وشامل وتعميم استعمال التكنولوجيات الحديثة عبر شبكة الانترنت.[1]

في هذا السياق اتخذت الحكومة الجزائرية مجموعة من الإجراءات، حيث تم تشكيل اللجنة الوزارية (اللجنة الالكترونية) كأحد المؤشرات الإيجابية التي تترجم نوع من التوجه والإرادة السياسية، خاصة وانه تم تدعيم هذه اللجنة بأخرى تقنية لتوفير الدعم الفني، مع تحديد برنامج ميزانية خاص باستراتيجية الجزائر، وفقا لمراحل تنفيذية مرتقبة يتم عرضها سنويا الى غاية استكمال البرنامج 2013/2009.[2]

ولعل من الخطوات الهامة التي يتوجب ذكرها في تفعيل مشروع الجزائر الالكترونية ما تم تسطيره من مشروع عصرنة وثائق الهوية والسفر والحالة المدنية، فإطار أهداف استراتيجية لتحسين فعالية ونجاعة أداء الإدارة العامة.[3]

في نفس السياق، فبالرغم من تأخر تنفيذ المشروع كونه مبرمج الانتهاء منه خلال سنة 2013، إلا أنه على عكس باقي برامج الإصلاح فقد تم تنفيذ العديد من جوانبه يتوجب ذكرها في النقاط الآتية:[4]

- التسجيل الالكتروني في الحج.
- إنشاء مواقع للانترنت لكل الوزارات والهيئات.
- الشروع في اعتماد بطاقة التعريف البيومترية وجواز السفر البيومتري.
- تعميم سياسة التحول الالكتروني الالكتروني في العديد من القطاعات مثل قطاع الضمان الاجتماعي وقطاع البريد.
- استحداث صندوق الضمان الاجتماعي لبطاقة الشفاء الالكترونية للتامينات الإجتماعية.

---

[1] قميتي عفاف، بوفاتح فريحة، **التوجهات الحديثة لعصرنة الإدارة العمومية الجزائرية ( الواقع والمأمول )**، لمجلة المغاربية للاقتصاد والمناجمنت، المجلد 05 العدد 1، مارس 2018، ص140.

[2] بوراس عبد القادر، بن بوعبد الله فريد، **حتمية التحول نحو الإدارة الالكترونية للارتقاء بالخدمة العمومية في الجزائر**، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد بن يحي الونشريسي، تيسمسيلت، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الخامس، جوان 2018، ص125.

[3] عابد عبد الكريم غريسي، شريف محمد، **دور الإدارة الالكترونية في ترشيد وتحسين الخدمة العمومية**، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد الثالث 2013 ، ص106

[4] عامر هني ، نور الدين دخان، **الحكومة الالكترونية والخدمة العمومية في الجزائر: بين التحديات والرهانات**، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، مجلد 07 عدد 14، ص555.

إن التوجه نحو التكنولوجيات الحديثة في تسيير المرافق العمومية يعتبر ضرورة يتوجب على كل الدول تنفيذها بأسرع وقت ممكن، بالنظر لنتائجها الإيجابية سواء من ناحية تحسين الخدمة العمومية بصفة عامة، أو من ناحية مساهمتها في نجاح مشروع إصلاح منظومة الموازنة قصد ترشيد الإنفاق العام، على اعتبار أن رقمنة الإدارة العمومية معناها تكوين قاعدة بيانات تتضمن كل المعلومات الشخصية لكل مواطن، مما يضمن ويسهل عمليات تقديرات الموازنة العامة واحتياجات الأفراد، ما يؤدي إلى تقليل تكلفة الخدمة العمومية التي يتلقاها المواطن بصفة عامة، بالإضافة إلى تمكين الدولة من التحديد الدقيق للفئات التي يمكن أن تستفيد من دعم الدولة، في حالة انتقالها إلى أسلوب الدعم المباشر للفئات الهشة في المجتمع، هذا الملف في حد ذاته يشكل جانب مهم من جوانب ترشيد النفقات العامة بالنظر لضخامة مبلغ الدعم في إطاره الشامل المعمول به حاليا.

## خلاصة الفصل

ما يمكن استخلاصه من خلال مباحث هذا الفصل، أن الإصلاح الموازني الذي سيكون القانون العضوي 18-15 أساسا له، قد يساهم بشكل كبير في ترشيد النفقات العامة من عدة جوانب أهمها:

يمثل القانون العضوي الجديد أساس مهم في تعزيز الرقابة البرلمانية على إعداد وتنفيذ قانون المالية والميزانية العامة، من خلال توسيع صلاحيات هذه الهيئة، لا سيما في مجال تدابير تعديل الاعتمادات بمختلف صيغها، في إطار إقرار مبدأ جديد في إعداد وتنفيذ الموازنة يتمثل في صدق الميزانية وحسابات الدولة، بالرغم من عديد المآخذ التي يمكن تسجيلها على تطبيق هذا المبدأ في الواقع العملي، بالنظر لوجود تدابير أخرى تجعل من تحقيقه أمرا بالغ الصعوبة.

يتطلب تطبيق التدابير الجديدة لإصلاح منظومة الموازنة إعادة النظر في كافة طرق التسيير العمومي، يشمل جانب تغيير مفهوم ممارسة المسؤولية الإدارية والمالية، يترتب عنها إعادة ترتيب العلاقة بين مختلف الهيئات المكلفة بتسيير الموازنة العامة عموما، لتصبح علاقة تعاقدية بين أطراف تحدد لكل منها حدود اختصاصه والنتائج المطالب بتحقيقها في مقابل الموارد الممنوحة.

يعتبر التحكم الأمثل في تسيير الأموال العمومية غاية الإصلاح الموازني، حيث يؤسس لضرورة إعادة النظر في التدابير المتبعة في تنفيذ النفقات العمومية، أهمها الانتقال من نظام الرقابة المسبقة على صرف النفقات ليتوجه نحو رقابة الأداء ليتكيف مع التدابير والإجراءات الجديدة، خاصة تلك المتعلقة بنظام المسؤولية لمسيري البرامج.

أن التوجه نحو عصرنة طرق التسيير العمومي واستعمال الوسائل التكنولوجية في مجال رقابة النفقات العمومية، يعتبر ضرورة حتمية يتوقف عليها نجاح الإصلاح الموازني بمختلف محاوره وتحقيق الأهداف المرجوة منه.

# الخاتمـة

يعتبر موضوع إصلاح النظام الموازني من أهم المجالات التي يدور حولها حاليا النقاش وتعقد لها المؤتمرات وتفتح لها الورشات، بالنظر للدور البارز الذي يعنى به تسيير المال العام بصفة عامة و الموازنة العامة للدولة بصفة خاصة، فهذه الأخيرة تمثل الوسيلة التي يتم التصرف من خلالها بمقدرات الشعوب وثروات الأمم، الأمر الذي يفرض أن يتم البحث عن أنجع السبل والتدابير التي تضمن الشفافية التامة عند تحصيل الإيرادات أو صرف النفقات العامة ضمن الأوجه التي تضمن التسيير الرشيد للأموال العمومية، من هنا اتجهت دول العالم المتقدم ومن بعدها بقية دول العالم والجزائر واحدة منها، الى إصلاح جذري لأنظمتها الموازنية، حيث تتمحور إشكالية موضوع بحثنا هذا في مدى مساهمة مشروع إصلاح منظومة الموازنة (MSB) الذي تبنته الجزائر في ترشيد النفقات العامة، لذلك قمنا بمعالجة هذه الإشكالية من خلال خمسة فصول، باستعمال المناهج المبينة في المقدمة، وسنعرض من خلال هذه الخاتمة ملخص عام لفصول البحث، بالإضافة الى اختبار الفرضيات ونتائج البحث والتوصيات التي يمكن صياغتها وكذا الآفاق التي يمكن أن يتم أن تكون مواضيع بحث مستقبلية في هذا المجال.

**أولا: ملخص البحث.**

لقد ركزنا الدراسة في الفصل الأول حول تبيان أهمية الموازنة العامة والدور البارز الذي تعنى به في الحياة العامة لأفراد المجتمع، بالإضافة إلى التعمق أكثر في خصائص نظام الموازنة العامة في الجزائر، لاسيما المبادئ العامة التي تحكم موازنة الدولة وكذا طرق وأساليب إعداد وإقرار قانون المالية والموازنة العامة للدولة في الجزائر.

في الفصل الثاني حاولنا تفصيل الطرق والأساليب المتبعة في الجزائر في تبويب وتنفيذ النفقات العامة، بالإضافة إلى مختلف أشكال الرقابة التي تمارس في ضبطها، باعتبار أن تطوير نظام تنفيذ النفقات العامة وأساليب رقابتها هي أهم جوانب موضوع بحثنا، المتمثل في مساهمة إصلاح منظومة الموازنة العامة في ترشيد النفقات العامة.

كما تطرقنا في الفصل الثالث إلى أهم الدوافع التي جعلت من التوجه نحو إصلاح أنظمة الموازنة العامة ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها، من منطلق قصور النظام التقليدي في تحقيق الشفافية والحكامة في تسيير المال العام بصفة عامة، حيث ركزنا على أهم الجوانب التي يعاني منها حاليا نظام الموازنة في الجزائر، أين فشلت طرق ترشيد النفقات العامة المبنية أساسا على محاولة التقليل منها بأكبر قدر ممكن، لكن في المقابل يعاني النظام ككل من نقائق عديدة أهمها ضعف ممارسة الرقابة البرلمانية وتركيز النظام التقليدي على مطابقة النصوص القانونية والتنظيمية في صرف النفقات دون مراعاة جوانب الأداء.

في الفصل الرابع يعالج أهم القواعد والأسس الجديدة في تسيير الموازنة العامة التي جاء بها القانون العضوي 18-15 المتضمن قانون قوانين المالية، كونه القاعدة التشريعية التي يتمحور عليها مشروع إصلاح منظومة الموازنة العامة في الجزائر، حيث ركزنا على طرق وأساليب ممارسة الرقابة البرلمانية على النفقات في شكل اعتمادات من خلال تدابير دراسة مشروع قانون المالية السنوي والتصحيحي والمصادقة عليه، إضافة الى طرق وأساليب الرقابة البرلمانية بعد تنفيذ قانون المالية السنوي من خلال قانون تسوية الميزانية، حيث حاولنا إجراء مقارنة من خلال إجراء قراءة في نصوص قوانين الميزانية العامة في كل من فرنسا والمغرب وتونس، لتشابه مشاريع الإصلاح بالنسبة لكل من المغرب وتونس، وكذا باعتبار مشروع الإصلاح الفرنسي يشكل مرجعا استندت عليه معظم دول المغرب العربي بالنظر للارتباطات والاعتبارات التاريخية.

وفي الفصل الأخير تم استعراض مختلف الجوانب التي من خلالها يمكن لإصلاح منظومة الميزانية أن تساهم وتصب في ترشيد الإنفاق العام ككل، وكذا التنويه الى ضرورة استكمال جوانب الإصلاح القانوني والإجرائي بتطبيقات أخرى، أثبتت التجارب أنه لا يمكن نجاح الإصلاحات الموازنية من دونها، كضرورة إصلاح منظومة الإدارة العمومية والضرورة الملحة لرقمنة كل القطاع العمومي بما يكفل التناسق وتكامل المعلومات والبيانات، لتحقيق الرقابة الشاملة على كل جوانب الإنفاق العام.

**ثانيا: اختبار فرضيات البحث.**

لقد سبق من خلال مقدمة هذا البحث وضعنا لخمسة (05) فرضيات أساسية، حيث تبين بعد الدراسة والتحليل بخصوص إثبات صحتها أو نفيها ما يلي:

1. بالنسبة للفرضية الأولى التي تشير إلى أن الجزائر اعتمدت أسلوب الموازنة التقليدية (موازنة البنود)، كونه الأسلوب الأكثر اعتمادا من مختلف دول العالم، فهو يرتبط بصورة منطقية بمنظومة الميزانية الفرنسية، بالنظر لكونها المنظومة المطبقة خلال الحقبة الاستعمارية ولحداثة تأسيس الدولة الجزائرية، فقد اثبت بالدراسة أن أسلوب موازنة البنود هو نفسه الذي كان معتمدا أثناء الحقبة الاستعمارية وحتى بعدها الى غاية سنة 2001 تاريخ صدور قانون قوانين المالية الفرنسي الجديد، على اعتبار أن الجزائر استمرت بالعمل بالقوانين الفرنسية بعد استقلالها الى غاية إصدار القانون العضوي 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

2. بالنسبة للفرضية الثانية التي تشير إلى أن تبويب الموازنة العامة في الجزائر، قائم على خدمة أهداف الرقابة قبل الصرف كإجراء وقائي لتفادي تبديد والإسراف في النفقات العامة، وكذا خدمة الرقابة بعد الصرف كآلية لضبط مدى تطبيق القوانين واللوائح عند التصرف في الأموال العمومية، فقد ثبت صحتها بالنظر لوضوح ذلك في كل النصوص المتعلقة بتنفيذ النفقات العمومية والرقابة عليها، بالإضافة إلى ذلك فإن التبويب وفق الفصول والفصول الفرعية والمواد يهدف أساسا الى خدمة الرقابة القبلية من خلال وضع

قيود وضوابط على إتباع تدابير تحد من حرية التصرف في الاعتمادات وإجراء التعديلات عليها أثناء تنفيذها.

3. أما بخصوص الفرضية الثالثة التي تشير الى أن تطور أساليب إعداد الموازنة العامة أدى إلى ظهور توجهات دولية نحو ضرورة القيام بإصلاحات جذرية لمنظومات الموازنة، من خلال استحداث مجموعة من القواعد التشريعية والتنفيذية، ينتج عنها مجموعة من الإجراءات تهدف إلى تسيير عقلاني ورشيد للموازنة العامة في مختلف مراحلها، وهو ما دفع بالجزائر الى التوجه نحو مشروع إصلاح منظومة الميزانية العامة، فقد ثبتت صحتها من خلال تبيان التطور التاريخي لأنظمة تسيير الموازنة العامة لا سيما نظام موازنة البرامج والأداء، فأصبحت مطلب دولي بداية بتطبيقها بالدوائر الحكومية الأمريكية إلى مطالبة المنظمات والهيئات الدولية بضرورة تبني مشاريع الإصلاح وعلى رأسها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فكا هذه العوامل بالإضافة إلى النقائص التي يعاني منها نظام الموازنة العامة في الجزائر أدى بالجزائر الى تبني مشروع الإصلاح الجذري لنظام الموازنة.

4. بخصوص الفرضية الرابعة، القائمة على أنه تماشيا مع التوجهات العالمية في إصلاح منظومة الموازنة ستتبنى الجزائر منظومة تشريعية أساسها إصدار القانون العضوي لقوانين المالية سيعوض القانون 84-17 المعمول به منذ سنة 1984، تسعى من خلاله لتبني المفاهيم الحديثة في إعداد وتنفيذ ورقابة اعتمادات الميزانية العامة، فقد ثبت صحتها جزئيا من حيث المفاهيم الجديدة التي جاء بها القانون العضوي 18-15 المتعلق قوانين المالية، حيث أقر بضرورة تأطير الموازنة تأطيرا متوسط المدى، بالاضافة الى قيام الموازنة العامة على أسلوب البرمجة متعددة السنوات تهدف الى تحقيق أهداف معينة، مع تعزيز دور البرلمان في الرقابة على الميزانية العامة، إلا أن إجراءات تجسيد هذه الرقابة لم تكن بالقدر الذي وسعت من خلاله دول مثل فرنسا والمغرب وتونس من دور هذه الهيئة في فرض رقابة فعلية على التصرف في اعتمادات الموازنة العامة، خصوصا عند إجراء تعديلات عليها بالنقل أو التحويل أو الإلغاء.

5. أما الفرضية الخامسة التي تشير الى أن تنفيذ مشروع إصلاح منظومة الموازنة العامة سيؤدي إلى ترشيد النفقات العامة من خلال تأثيره على عدة جوانب، بالنظر لنتائج تنفيذ عمليات الإصلاح لتجارب دولية، فهي صحيحة لكن تبقى مشروطة في الجزائر من خلال إجراءات التطبيق، التي تعتبر ذات أهمية بالغة في نجاح مشاريع الإصلاح، وإلا ستبقى هذه الأخيرة مجرد مصطلحات تغيرت دون وجود تأثير واقعي على جانب ترشيد الإنفاق العام باعتباره شق مهم جدا في إصلاح منظومة المالية العمومية بصفة عامة.

**ثالثا: نتائج البحث.**

من خلال دراسة هذا الموضوع يمكن استخلاص النتائج الآتية.

1. بالنظر لما تلعبه من أدوار سياسية واجتماعية واقتصادية، أصبحت الميزانية العامة للدولة مؤشر هام في إعطاء صورة واضحة عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي عن المجتمعات.

2. ارتبطت التشريعات والتنظيمات المالية العامة للجزائر بنظيرتها الفرنسية لدرجة التطابق لاسيما في المفاهيم والإجراءات الأساسية.

3. بدأت فكرة تطوير وإصلاح أنظمة الموازنة العامة منذ ستينيات القرن العشرون، من خلال الاستفادة من تجارب دولية تطورت لتصبح مطلبا دوليا تدعوا له أكبر المنظمات والهيئات الدولية .

4. يعتبر جانب الإنفاق العام من أهم جوانب إصلاح نظام المالية العمومية، حيث يمثل إحدى الوسائل الهامة في يد الحكومة، تسمح لها بتنفيذ برامجها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، لذلك يتطلب إيجاد أفضل السبل والوسائل لترشيده بما يكفل إشباع أقصى حد من الرغبات مع المحافظة على المال العام وتسييره بأمثل الطرق .

5. يعاني نظام تنفيذ النفقات العمومية والرقابة عليها في الجزائر من عدة نقائص، تبدأ في شقها القانوني والتنظيمي من جانب تحديد مهام ومسؤوليات كل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث تؤكد معظم النصوص المحددة لمهامهما أن المطلوب هو مطابقة القوانين واللوائح في تنفيذ النفقات دون الإلزام بتحقيق أهداف معينة، مما أدى بأعوان المحاسبة العمومية بالبحث عن إبراء الذمة المالية لهما فقط دون التركيز على الأداء ونوعية التسيير.

6. بالرغم من تعدد أشكال الرقابة على النفقات العامة في الجزائر، كالرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان بغرفتيه بالنسبة لموازنة الدولة وكذا المجالس المحلية المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لموازنة البلدية والمجلس الشعبي الولائي بالنسبة لموازنة الولاية)، بالإضافة إلى أن الرقابة القبلية التي تمارس من طرف المراقب المالي ورقابة لجان الصفقات العمومية، إلا أنها لم تؤدي الغرض المطلوب في ترشيد النفقات العامة، حيث يعود السبب الرئيسي في اعتمادها على أسلوب دراسة وفحص مدى مطابقة النفقات المراد صرفها للوائح والتنظيمات من خلال الفحص المستندي للوثائق التبريرية، دون إمكانية المقارنة بالواقع العملي للملفات المدروسة ودون وجود مؤشرات، يمكن من خلالها إجراء التقييم اللازم لأداء النفقات واكتشاف الانحرافات وتصويبها في أوانها.

7. تعتمد الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة هي بدورها على الإثبات المستندي لما تم صرفه وفق ما تقتضيه القوانين والتنظيمات، كما تمارس هذه الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني في شكل قانون ضبط الموازنة الذي يأتي بعد سنتين (02) من تنفيذ الميزانية العامة، هذا الأخير بات واضحا الطابع الشكلي لدوره في ضبط قانون المالية، من خلال عدم التزام السلطة التنفيذية بتقديمه للبرلمان في الآجال المحددة نتيجة عدم

وجود نص قانوني يلزمها بذلك، بالإضافة إلى ضعف أعضاء البرلمان في الاطلاع على الجوانب التقنية في مجال الموازنة والمالية العمومية.

8. يعتبر سلامة النظام الموازني من أهم العوامل التي تؤدي الى تحقيق ترشيد الإنفاق العام، على اعتبار أنه يمثل نظام المعلومات الذي يتابع النفقات العمومية عبر كل مراحل الموازنة العامة من الإعداد إلى التنفيذ إلى المتابعة والمراقبة، ما يضمن تحقيق الرشادة في الإنفاق بشكل مستمر مع تحقيق أكبر إشباع لطلبات المجتمع .

9. لتطبيق مبادئ الحكم الراشد في مجال المحاسبة والمالية العمومية، أصدرت العديد من الهيئات الدولية المختصة قواعد ومعايير تهدف إلى إضفاء الشفافية في مجال تسيير الموازنة العامة، أهمها توصيات منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية حول شفافية الموازنة من الممارسات النموذجية الصادرة عنها، مبادرة مشروع شركة الموازنة المفتوحة، برنامج الشراكات المعني بالإنفاق العام، معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، لذلك قامت معظم دول العالم المتقدم بالتوجه نحو الإصلاح الموازني.

10. تسعى الجزائر على غرار باقي دول العالم إلى محاولة تحديث نظامها الموازني بالنظر لعدة أسباب، منها ما هو تقني ناجم عن ثغرات وصعوبات تنفيذ ومتابعة النفقات العمومية بسبب إتباع أسلوب نظام موازنة الرقابة المالية. ومنها ما هو ناجم عن محاولة الاندماج ومواكبة التجارب الدولية في إصلاح منظومة المالية العمومية .

11. يعتبر صدور القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، أهم منجزات محاور مشروع إصلاح منظومة الموازنة في الجزائر، باعتباره القاعدة التشريعية والقانونية لأسس المالية العامة الحديثة، التي تتبنى منطق الأهداف والنتائج في تسيير الموازنة العامة والتخلي عن الأسلوب التقليدي المتمثل في تسيير الموازنة وفق منطق الموارد.

12. على غرار العديد من الدول، فقد أخذ القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية بالعديد من أسس الإصلاح الموازني الحديث، إلا أن الملاحظ أن أحكام هذا القانون في جانب الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة، لم تأخذ بالعديد من التدابير التي تساهم بقدر كبير في تحقيق الرقابة والمساءلة على الاعتمادات المالية أثناء تنفيذ قانون المالية، نخص بالذكر إجراءات وشروط إعادة تعديل توزيع الاعتمادات ومبالغها، بالإضافة الى تدابير مراقبة النفقات بعد تنفيذ قانون المالية والميزانية العامة من خلال قانون تسوية الميزانية، لا سيما في عدم وجود وثيقة مرفقة بهذا الأخير يتم الاعتماد عليها لقياس الأداء ، على غرار الدول سالفة الذكر التي تعتمد وثيقة التقرير السنوي عن الأداء ( RAP ) .

13. تم من خلال القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، تعزيز دور البرلمان في ممارسة الرقابة على قانون المالية والموازنة العامة، من خلال توسيع صلاحيات هذه الهيئة بشكل نسبي في مجال تدابير تعديل الاعتمادات بمختلف صيغها، في إطار إقرار مبدأ جديد في إعداد وتنفيذ الموازنة يتمثل في صدق الموازنة وحسابات الدولة، بالرغم من عديد المآخذ التي يمكن تسجيلها على تطبيق هذا المبدأ، حيث يمكن القول أن تحقيقه في الواقع العملي أمرا بالغ الصعوبة .

14. يمتد الإصلاح الموازني ليشمل كافة طرق التسيير العمومي، ابتداء من جانب تغيير مفهوم ممارسة المسؤولية الإدارية والمالية، ما يترتب عنه إعادة هيكلة العلاقة بين مختلف الهيئات المكلفة بتسيير الموازنة العامة عموما، لتصبح علاقة تعاقدية بين أطراف تحدد لكل منها حدود اختصاصه والنتائج المطالب بتحقيقها في مقابل الموارد الممنوحة.

15. يعتبر التحكم الأمثل في تسيير الأموال العمومية من أكبر غايات الإصلاح الموازني في الجزائر، باعتباره يؤسس لإعادة النظر في التدابير المتبعة في تنفيذ النفقات العمومية، أهمها الانتقال من نظام الرقابة المسبقة على صرف النفقات إلى رقابة الأداء، وبالتالي ضرورة تكييف هذا النظام مع التدابير والإجراءات الجديدة، خاصة تلك المتعلقة بنظام المسؤولية لمسيري البرامج.

16. بالنظر لتجارب الدول في مجال الإصلاحات الموازنية، فإن تحقيق ترشيد الإنفاق العام من خلال الإصلاح الموازني في الجزائر مرهون بضرورة التوجه نحو عصرنة طرق التسيير العمومي واستعمال الوسائل التكنولوجية في مجال رقابة النفقات العمومية، حيث أصبحت هذه التدابير بنفس أهمية تغيير المفاهيم وإجراءات تسيير المال العام، لذلك فهي ضرورة حتمية يتوقف عليها نجاح الإصلاح الموازني بمختلف محاوره وتحقيق الأهداف المرجوة منه.

17.ما ميز مسار تطبيق مشروع الإصلاح الموازني في الجزائر إنما هو عدم الالتزام بالرزنامة التي كانت تحددها السلطات العمومية لتنفيذ المشروع، لا سيما وأننا نتحدث عن أزيد من خمسة عشر (15) سنة تأخير ولازالت المدة مفتوحة إلى غاية سنة 2023 كما هو محدد في المادة 89 من القانون 18-15 المتضمن القانون العضوي لقوانين المالية، الأمر الذي يعكس عدم وجود إرادة واضحة لدى السلطات العمومية الجزائرية في الإصلاح، بخلاف التجربة الفرنسية في الإصلاح، حيث حددت سنة 2006 كأول سنة يتم فيها إعداد قانون المالية وفقا لأحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وهو ما تم فعلا ولازالت وتيرة تنفيذ مشروع الإصلاح متواصلة طبقا لما تم التخطيط له.

18. بالإضافة إلى الانعكاسات المباشرة للإصلاح الموازني على عقلنة النفقات العمومية، يساهم هذا الأخير كذلك بشكل غير مباشر في ترشيد النفقات العامة، كونه يفرض لتطبيقه أن تقوم الدولة بإعادة هيكلة

مصالحها بشكل يجعلها تعمل بتنسيق أكبر لتحقيق أهداف مشتركة، على اعتبار أن المنظومة التقليدية مصممة على كثرة المصالح والعمل الانفرادي دون تنسيق.

**رابعا: الاقتراحات.**

بناء على النتائج التي خلص إليها بحثنا، يمكن أن نساهم ببعض الاقتراحات التي نرى أنها قد تساهم تجسيد مشروع الإصلاح على أرض الواقع وتطبيقه على النهج الذي يحقق النتائج المرجوة.

1. ضرورة تدعيم فعالية هيئات ومؤسسات الرقابة، نخص بالذكر البرلمان بغرفتيه من خلال التركيز على ترقية العنصر البشري في الجانب المعرفي المنفتح على مختلف التجارب العالمية في شتى المجالات وعلى الأخص ما يتعلق بالجوانب المتعلقة بالمالية العمومية، قصد تمكينهم من التحكم في تقنيات مناقشة وتحليل مشاريع القوانين التي تعرض عليه وتدعيما لقدراتهم في الاقتراح والتعديل بما يتناسب والصالح العام.

2.ضرورة مراجعة نص القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية وتعديل نصوصه فيما يخص تعزيز دور البرلمان في الرقابة على الميزانية العامة للدولة، من خلال الاستفادة من التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال، حتى نتمكن من تحديد دور هذه الهيئة بشكل واضح بعيدا عن استعمال المصطلحات العامة والمبهمة التي تحتمل التأويلات، هذا الإجراء يمكن أن يكون اللبنة الأولى التي يمكن من خلالها وضع آليات حقيقية لهيئات البرلمان لتتمكن من فرض رقابتها التشريعية وخلق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تدبير الشأن العام.

3. البدئ في التطبيق التدريجي لأسس وقواعد البرمجة المتعددة السنوات فيما يتعلق بجوانب التنفيذ قبل التاريخ المحدد لدخول القانون 18-15 حيز التنفيذ، هذا الإجراء من شأنه أن يساعد على ترسيخ مفاهيم التسيير المرتكز على أساس النتائج في أذهان مسيري البرامج المستقبليين على مختلف مستوياتهم الإدارية، كما يعتبر تدريبا لاكتساب مهارات وتقنيات التنفيذ الجيد لنمط التسيير الجديد، أي ضرورة استغلال الوقت للتحول بشكل انتقالي من نمط التسيير التقليدي الموروث عن الحقبة الاستعمارية، كما يفيد في ترسيخ ثقافة تقبل التغيير الجذري لمفاهيم وإجراءات التسيير، الأمر الذي يحد من إشكالية مقاومة التغيير التي يتعرض لها أي مشروع هادف وطموح يغير الذهنيات والإجراءات المعمول بها سابقا، حيث يمكن أن يتم ذلك من خلال تعديل أحكام القانون 84-17 الذي لا يزال قيد التنفيذ وإثرائه بتدابير ومفاهيم البرمجة متعددة السنوات في جانب التنفيذ، ليكون منطلقا وتكوينا قاعديا للكادر البشري المسير للهيئات الحكومية المكلفة بإعداد وتنفيذ ورقابة الموازنة العامة للدولة، مثلما تم العمل به بمشروع الإصلاح الذي تقوم بتنفيذه الجارة الشقيقة تونس.

4.تكثيف الدورات التكوينية والندوات والملتقيات العلمية بإشراك متخصصين أجانب من دول قطعت أشواطا هامة وحققت نتائج معتبرة في مجال الإصلاح الموازني، قصد إكساب إطارات وأعوان الهيئات المكلفة بالرقابة على الأموال العمومية للمعارف والتقنيات المعمول بها دوليا في مجال رقابة الأداء، تحضيرا للتطبيق العملي لمهامهم وفق النظام الموازني الجديد.

5.التسريع في إصدار القوانين المنبثقة عن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، لاسيما قانون المحاسبة العمومية الذي يعتبر الأساس التشريعي لتطبيق أساس الاستحقاق ضمن النظام المحاسبي للدولة، وكذا القوانين والتنظيمات المتعلقة بتنظيم وتحديد المسؤوليات كونها القاعدة الأساسية لبناء منظومة إدارية وفق المنطق الجديد للتسيير القائم على أساس النتائج.

6.ضرورة العمل على محو وإزالة مختلف العراقيل البيروقراطية فيما يتعلق بتدابير وممارسات تنفيذ النفقات العمومية، ربحا للوقت والجهد وترشيدا للنفقات المترتبة عن ذلك، حيث يتطلب ذلك إجراء إصلاحات هيكلية على مختلف الهيئات المركزية والمحلية التابعة لوزارة المالية، وذلك بدمج المصالح والهيئات ذات العمل المشترك، بدلا من تعدد المصالح المنوطة بتنفيذ النفقات العمومية المعتمد حاليا، حيث يتم تكرار نفس العمل الرقابي بين مصالح الرقابة المالية ومصالح الخزينة العمومية، مما يترتب عنه استهلاكا لوقت وجهد ضائعين ونفقات ضخمة، ناهيك عن عرقلة صيرورة المصالح الحكومية.

7.تعزيز دور مجلس المحاسبة وتدعيمه بأكثر استقلالية عن السلطات التنفيذية، باعتباره هيئة دستورية عليا تعنى بالرقابة على الأموال العمومية، حيث يمكن في هذا الصدد تدعيم استقلالية القاضي نفسه، من خلال إعادة النظر في القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، وكذا تعزيز دور المجلس وجعله يقوم بدور حقيقي كمحافظ لحسابات الدولة، وبالتالي الاعتماد على آرائه في جميع الملفات ذات الأبعاد المالية، كونه الأكثر تخصصا في مجال حماية المال العام.

8.ضرورة تبني مشروع رقمنة لجميع القطاعات الحكومية والخاصة، من خلال تجسيد قاعدة بيانات شاملة ذات رؤى بعيدة المدى تهدف إلى تحقيق معلومات شاملة وشفافة، والابتعاد عن المشاريع القطاعية ذات الأبعاد الضيقة التي تخدم جانبا معينا دون الجوانب الأخرى.

9.تدعيم جوانب الشفافية والموضوعية بالنسبة للمؤسسات الإعلامية وجعلها أكثر مهنية واحترافية في معالجة جميع قضايا الشأن العام بكل صدق وتجرد، وذلك من خلال دعم استقلالية هذه المؤسسات وحمايتها قانونا في التعبير عن الرأي الحر والمسؤول، مع خلق مبدأ المنافسة الشريفة في الحصول على التمويل، بإيجاد حلول عملية وموضوعية في مسألة الحصول على العروض الإشهارية التي تعتمد حاليا على الاحتكار من طرف مؤسسة وحيدة تمنح الاشهارات بمعايير غير واضحة.

10.ضرورة الابتعاد عن الأفكار السائدة التي تقدس كل ما هو آتي من الغرب، من خلال فتح المجال أمام الكفاءات الوطنية المتخصصة للمشاركة في مختلف الاقتراحات الرامية إلى تدعيم جوانب مشروع الإصلاح، لا سيما ما يتعلق بتكيفه مع البيئة القانونية والاقتصادية الجزائرية.

**خامسا: آفاق البحث.**

لا يزال البحث في مجال الإصلاح الموازني في الجزائر في بداياته، باعتباره مشروع قيد التطبيق لحد الساعة، لذلك فإن مواصلة الدراسات والبحوث يبقى قائم قصد الإجابة على عدة إشكاليات، أهمها قياس أثر الإصلاح الموازني على ترشيد النفقات العامة من خلال القيام بدراسات تقييمية قياسية، على اعتبار أن بحثنا ارتكز على محاولة استنتاج لمزايا تطبيق مشروع الإصلاح الموازني وذلك من خلال إجراء قراءات في النصوص الصادرة لحد الساعة ومقارنتها بنصوص لدول بدأت تطبيق مشاريع الإصلاح.

# الملاحق

# الملحق رقم 01

**الجدول (ب): توزيع الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2018 حسب كل دائرة وزارية**

الجدول (ب)

توزيع الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2018 حسب كل دائرة وزارية

| الدوائر الوزارية | المبالغ (دج) |
|---|---|
| رئاسة الجمهورية | 7.859.006.000 |
| مصالح الوزير الأول | 4.458.622.000 |
| الدفاع الوطني | 1.118.297.000.000 |
| الشؤون الخارجية | 35.216.850.000 |
| الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية | 425.576.433.000 |
| العدل | 74.543.069.000 |
| المالية | 86.823.922.000 |
| الطاقة | 50.806.569.000 |
| المجاهدين | 225.169.592.000 |
| الشؤون الدينية والأوقاف | 25.244.314.000 |
| التربية الوطنية | 709.558.540.000 |
| التعليم العالي والبحث العلمي | 313.336.878.000 |
| التكوين والتعليم المهنيين | 46.840.000.000 |
| الثقافة | 15.272.000.000 |
| البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتكنولوجيات والرقمنة | 2.344.644.000 |
| الشباب والرياضة | 35.237.000.000 |
| التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة | 67.379.794.000 |
| الصناعة والمناجم | 4.612.355.000 |
| الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري | 211.814.118.000 |
| السكن والعمران والمدينة | 16.624.426.000 |
| التجارة | 19.979.062.000 |
| الاتصال | 20.702.804.000 |
| الأشغال العمومية والنقل | 25.984.720.000 |
| الموارد المائية | 14.099.310.000 |
| السياحة والصناعة التقليدية | 3.157.141.000 |
| الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات | 392.163.373.000 |
| العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي | 154.011.680.000 |
| العلاقات مع البرلمان | 229.880.000 |
| البيئة والطاقات المتجددة | 2.136.204.000 |
| **المجموع الفرعي** | **4.109.479.306.000** |
| التكاليف المشتركة | 474.982.927.000 |
| **المجموع العام** | **4.584.462.233.000** |

# الملحق رقم 02

**الجدول (ج): توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2018 حسب القطاعات**

الجدول (ج)

توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2018 حسب القطاعات

(بآلاف دج)

| القطاعات | رخص البرنامج | اعتمادات الدفع |
|---|---|---|
| الصناعة | 5.315.893 | 7.399.089 |
| الفلاحة والري | 116.522.398 | 157.775.000 |
| دعم الخدمات المنتجة | 73.355.857 | 80.309.269 |
| المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية | 596.587.648 | 636.529.424 |
| التربية والتكوين | 101.779.882 | 118.725.739 |
| المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية | 77.101.918 | 89.381.082 |
| دعم الحصول على سكن | 69.843.340 | 384.892.820 |
| مواضيع مختلفة | 800.000.000 | 600.000.000 |
| المخططات البلدية للتنمية | 100.000.000 | 100.000.000 |
| **المجموع الفرعي للاستثمار** | **1.940.506.936** | **2.175.012.423** |
| دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد) | — | 638.303.602 |
| احتياطي لنفقات غير متوقعة | 330.000.000 | 330.000.000 |
| تسوية الديون المستحقة على الدولة | — | 400.000.000 |
| المساهمة الاستثنائية للميزانية لفائدة الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية (ص.و.ت.ا) | — | 500.000.000 |
| **المجموع الفرعي لعمليات برأس المال** | **330.000.000** | **1.868.303.602** |
| **مجموع ميزانية التجهيز** | **2.270.506.936** | **4.043.316.025** |

المطبعة الرسمية - حي البساتين، بئر مراد رايس، ص.ب 376 الجزائر - محطة

# الملحق رقم 03

**تفرع برامج التجهيز العمومي بمدونة تنفيذ نفقات التجهيز والاستثمار على المستوى المركزي والمحلي**

# NOMENCLATURE DES INVESTISSEMENT PUBLICS

## SECTEUR 1 -INDUSTRIES MANUFACTURIERES

### Sous - Secteur "14" -Biens d'Equipement

| Chapitres | Articles | Gestion | |
|---|---|---|---|
| 111- Etudes generales industrielles | 1 - Etudes générales | Centralisé | |
| 147 - Industrie Militaire | 1 - Etudes et maturation<br>2 - Creation nouvelles<br>3 - Extentions<br>5 - Autres<br>9 - Rennouvellement | Centralisé | |

### Sous - secteur "16" -Demi -produits industriels

| Chapitres | Articles | Gestion | |
|---|---|---|---|
| 161-Etudes et recherche de materiaux de construction | 1 - Etudes des materiaux de construction<br>2 -Etudes du verre<br>3 - Recherche des materiaux de construction<br>7 - Maturation | Centralisé | |

Sous Secteur - "17 " P M E et Artisanat

| Chapitres | Articles | Gestion | |
|---|---|---|---|
| 171- PME | 1 - Etudes générales et spécifiques<br>2 - Maturation,<br>3 - Réalisation de structures d'appui,<br>4 - Autres. | commun | Par décision MF/2005/517/DP500 du 26 juillet 2 005 |
| 172 - Artisanat | 1 - Etudes générales et spécifiques<br>2 - Maturation,<br>3 - Réalisation de maisons d'artisanat,<br>4 - autres | commun | Par décision MF/2005/517/DP500 du 26 juillet 2 005 |

### Sous - secteur "18" -Biens industriels de consomation

| Chapitres | Articles | Gestion | |
|---|---|---|---|
| 187 - Industries diverses | 1 - Industries diverses<br>7 - Operation non publiables<br>9 - Renouvellement | Centralisé | |

### Sous - secteur "19" -Industrie local

| Chapitres | Articles | Gestion | |
|---|---|---|---|
| 191 - Etudes des industries locales | 1 - Etudes des industries locales<br>2 - Assistance<br>7 - Maturation | commun | |

## SECTEUR 2-MINES ET ENERGIE

### Sous - secteur "23" -MINES

| Chapitres | Articles | Gestion | |
|---|---|---|---|
| 131 - Etudes et recherches géologiques et miniaires | 1 - Etudes<br>2 - Recherches<br>7 -Maturation<br>8 - Autres | Centralisé | |

### Sous - secteur "25" -Electrification rurale

| Chapitres | Articles | Gestion | |
|---|---|---|---|
| 125 - Electrification rurale | 1 - Electrification rurale | *Commun* | *Décis du04/08/2 002* |

# الملحق رقم 04

**وضعية ملخصة للاعتمادات الغير موزعة حسب التخصيص والمهمة**

# RÉCAPITULATION DES CRÉDITS

## RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR DOTATION ET ACTION

| Numéro et intitulé de la dotation et de l'action | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ouvertes en LFI pour 2017 | Demandées pour 2018 | FDC et ADP attendus en 2018 | Ouverts en LFI pour 2017 | Demandés pour 2018 | FDC et ADP attendus en 2018 |
| 551 – **Provision relative aux rémunérations publiques** | 0 | 290 533 189 | | 0 | 290 533 189 | |
| 01 – Provision relative aux rémunérations publiques | 0 | 290 533 189 | | 0 | 290 533 189 | |
| 552 – **Dépenses accidentelles et imprévisibles** | 324 000 000 | 424 000 000 | | 24 000 000 | 124 000 000 | |
| 01 – Dépenses accidentelles et imprévisibles | 324 000 000 | 424 000 000 | | 24 000 000 | 124 000 000 | |

# الملحق رقم 05

**نموذج عن المشروع السنوي للأداء في تونس**

**تطور نفقات وزارة المالية لاعتمادات الدفع بعنوان السنة**

**2019**

## II- ميزانية وزارة المالية وبرمجة نفقات الوزارة على المدى المتوسط:

### 1- تقديم ميزانية الوزارة لسنة 2019:

تم ضبط نفقات التصرف والتنمية وصناديق الخزينة لوزارة المالية لسنة 2019 في حدود 814429 أ.د مقابل 735767 أ.د سنة 2018 أي بنسبة تطور قدرها 10%.

**تطور ميزانية الوزارة لسنة 2019 حسب البرامج* (إعتمادات الدفع)**

الوحدة: ألف دينار

| البرامج | إنجازات2017 | قانون المالية 2018 | مقترحات 2019 | | تطوّر إعتمادات الدفع | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | إعتمادات التعهد | إعتمادات الدفع | المبلغ | النسبة (%) |
| برنامج عدد 1: الديوانة | 304091 | 282741 | 319644 | 319644 | 36903 | 13% |
| برنامج عدد 2:الجباية | 131317 | 143430 | 156434 | 156434 | 13004 | 9% |
| برنامج عدد 3: المحاسبة العمومية | 201974 | 208818 | 234852 | *233578 | 24760 | 12% |
| برنامج عدد 4: مصالح الميزانية | 6063 | 6628 | 7429 | 7429 | 801 | 12% |
| برنامج عدد 5: الدين العمومي | 1319 | 1286 | 1471 | 1471 | 185 | 14% |
| برنامج عدد 6: القيادة والمساندة | 100946 | 92864 | 95873 | 95873 | 3009 | 3 |
| **المجموع** | **745710** | **735767** | **815703** | **814429** | **78662** | **10%** |

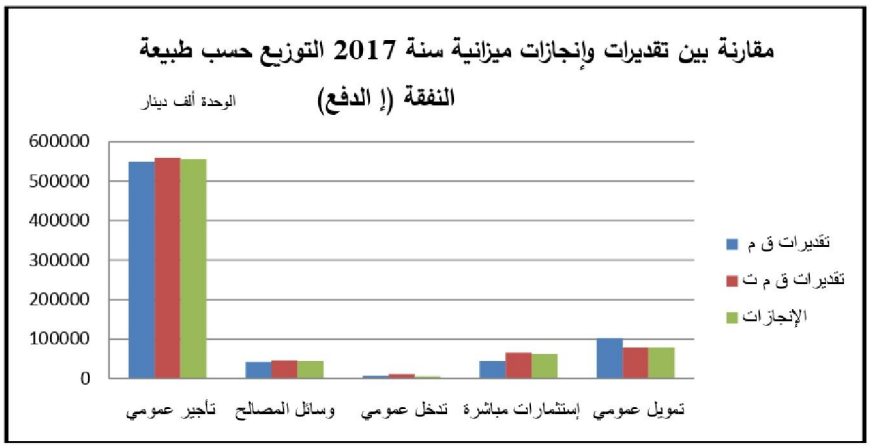
* دون إعتبار الموارد الذاتية للمؤسسات العمومية

* بإعتبار صناديق الخزينة

# الملحق رقم 06

**التقرير السنوي عن الأداء لسنة 2017 في تونس**

**جدول تطور ميزانية وزارة المالية حسب البرامج**




## جدول تطوّر ميزانية وزارة المالية حسب البرامج

الوحدة: ألف دينار

| البـــرامج | تقديرات ق م 2017 | ق م ت 2017 -1 | إنجازات 2017 -2 | الإنجازات مقارنة بالتقديرات | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | المبلغ (1) -(2) | النسبة ( %) (1)/(2) |
| البرنامج 1: الديوانة | 277968 | 310114 | 304091 | -6023 | 98% |
| البرنامج 2: الجباية | 130570 | 130772 | 131317 | 545 | 100% |
| البرنامج 3: المحاسبة العمومية | 197473 | 203147 | 201974 | -1173 | 99% |
| البرنامج 4: مصالح الميزانية | 6279 | 6279 | 6063 | -216 | 97% |
| البرنامج 5: الدين العمومي | 1294 | 1384 | 1319 | -65 | 95% |
| البرنامج 6: القيادة والمساندة | 130864 | 107404 | 100946 | -6458 | 94% |
| المجموع العام للبرامج | 744448 | 759100 | 745710 | -13390 | 98% |

**المراجع بالعربية.**

**أولا: الكتب.**

1- ابتسام القرام، **المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري**، قصر الكتاب، الجزائر.

2- ابراهيم السيد المليجي، **المحاسبة في الوحدات الحكومية**، مصر، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2002.

3- احمد خلف حسين الدخيل، **المالية العامة من منظور قانوني**، مطبعة جامعة تكريت، العراق، الطبعة الأولى، 2013.

4- اسماعيل حسين أحمرو، **المحاسبة الحكومية من التقليد الى الحداثة**، دار المسيرة، عمان، 2003.

5- أكرم ابراهيم حماد، **الرقابة المالية في القطاع الحكومي**، دار جهينة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.

6- أماني قنديل، **الموسوعة العربية للمجتمع المدني**، سلسلة العلوم الاجتماعية، الهيئة العربية العامة للكتاب، القاهرة، 2008.

7- باهر محمد غتلم، سامي السيد، **اقتصاديات المالية العامة**، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1998.

8- بن داود إبراهيم، **الرقابة المالية على النفقات العامة**، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، .2010

9- جمال لعمامرة، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر**، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة،2001.

10- حامد سوادي عطية، **العملية الإدارية ، معارف نظرية ومهارات تطبيقية**، بدون تاريخ نشر.

11- حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، **مبادئ المالية العامة**، بدون دار نشر، الإسكندرية، .2004

12- حسام أبو العلى، **المحاسبة الحكومية وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام**، دار أمجد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2016.

13- حسام أبو علي الحجاوي، **الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية**، دار الحامد، الأردن، 2004.

14- حسن كريم، **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية**، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2004.

15- حسين حسين شحاتة، **حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية**، دار النشر للجامعات، مصر، 1999. 111.

16- حسين عبد العال محمد، **الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، .2004

17- حمد سعيد فرهود، **مبادئ المالية العامة**، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، 1982.

18- خالد جمال الجعارات، **معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام IPSASs**، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2018.

19- خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، دار وائل للنشر، الثانية، الأردن، 2005. الطبعة

20- خديجة الأعسر، **اقتصاديات المالية العامة**، دار الكتب المصرية، القاهرة، مصر،2012.

21- دركر بيتر، **ممارسة الإدارة**، ترجمة مكتبة جرير، مكتبة جرير، الرياض، .1998

22- دنيدني يحي، **المالية العمومية**، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014.

23- رأفت سلامة محمود، **المحاسبة الحكومية**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.

24- زيد منير عبوي، سامي محمد هشام حريز، **مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق**، دار الشروق للنشر والتوزيع، الطبعة العربية الأولى، الإصدار الأول، عمان، 2006 .

26- سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.

27- شافعي محمد زكي، **التنمية الاقتصادية**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1968.

28- **شفافية الموازنة مكسب للجميع بلا خسائر**، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2016.

29- شوقي حسين عبد الله، **أصول الإدارة**، دار النهضة العربية، القاهرة، .1981

30- طارق الحاج، **المالية العامة** ، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2009.

31- طاهر الجنابي، **علم المالية العامة والتشريع المالي**، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، بدون تاريخ نشر.

32- طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب سندي، طلال مسلط الشريف، **الإدارة العامة، المفاهيم – الوظائف – الأنشطة**، دار حافظ للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية.

33- عادل أحمد حشيش، **أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام**، الدار الجامعية الجديدة، مصر، 2006.

34- عاطف وليم اندرواس، **الاقتصاد المالي العام**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2010.

35- عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

36- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، **المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها ( دراسة مقارنة )**، المكتب الجامعي الحديث، دار الكتب والوثائق القومية، الإسكندرية، .2015

37- عبد الفتاح حسن، **مبادئ الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، بيروت، 1972.

38- عبد المجيد قدي، **المدخل إلى السياسات الاقتصادية النقدية، دراسة تحليلية وتقييمية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، .2005

39- عبد المطلب عبد الحميد، **اقتصاديات المالية العامة**، الدار الجامعية، مصر، 2005، ص 59.

40- عبد المطلب قطين، **الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.

41- علي السلمي، **الإدارة بالأهداف طريق المدير المتفوق**، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، .1999

42- عوابدي عمار، **نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري**، دار هومة، الجزائر، 1999.

43- عوف محمود الكفراوي، **تطور الرقابة المالية تبعا للنظام المالي**، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر.

44- فارس رشيد البياتي، **التنمية الاقتصادية سياسيا في الوطن العربي**، دار زهران للنشر والتوزيع، 2008.

45- فليح حسين خلف، **المالية العامة**، عالم الكتب الحديث، أربد، الأردن، .2008

46- فوزي عطوي، **المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.

47- قطب إبراهيم محمد، **السياسة المالية لعثمان بن عفان**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1996.

48- قطب إبراهيم محمد، **السياسة المالية لعمر بن عبد العزيز**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1988.

49- قطب إبراهيم محمد، **النظم المالية في الإسلام**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الرابعة، 1996.

50- الكايد زهير عبد الكريم، **الحكمانية قضايا وتطبيقات**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، 2003.

51- محمد أحمد حجازي، **المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة**، مؤسسة النبأ للخدمات المطبعية وتجارة الورق، الطبعة الثانية، الأردن، 1995.

52- محمد أحمد عبد الله مختار، **المحاسبة الحكومية ( النظرية والتطبيق )**، المكتبة الوطنية، السودان، 2018.

53- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، **المالية العامة**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر.

54- محمد خالد المهايني، **الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة**، تجارب عربية مقارنة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية ، القاهرة، 2012.

55- محمد خالد المهايني، **المحاسبة الحكومية**، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009.

56- محمد خالد المهايني، خالد شحاتة الخطيب، **المالية العامة**، جامعة دمشق، مديرية الكتب والمطبوعات، سوريا.

57- محمد خالد المهايني، خالد شحادة الخطيب، **المالية العامة**، منشورات جامعة دمشق، الجمهورية العربية السورية، بدون سنة نشر.

58- محمد سعيد فرهود، **مبادئ المالية العامة**، جامعة حلب، 1990.

59- محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2008.

60- محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، 1988.

61- محمد طاقة، هدى العزاوي، **اقتصاديات المالية العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، ط2، 2010.

62- محمد عبد المنعم عفر، أحمد فريد مصطفى، **الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق**، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1999.

63- محمد عمر أبو دوح، **ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006.

64- محمد محمود حافظ، **القرار الإداري**، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، الطبعة الأولى 1976.

65- مطاوع إبراهيم عصمت، حسن أمينة، **الأصول الإدارية للتربية**، دار الشروق، جدة، 1982.

66- نذير بن محمد الطيب أوهاب، **حماية المال العام في الفقه الإسلامي**، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، المملكة العربية السعودية، 2001.

67- نشوان يعقوب، **الإدارة والإشراف التربوي بين النظرية والتطبيق**، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، 1986.

68- نواف محمد عباس الرماحي، **المحاسبة الحكومية**، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.

69- نواف محمد عباس الرماحي، **المحاسبة الحكومية**، دار الصفات للنشر والتوزيع، عمان، 2009.

70- نوزاد عبد الرحمان الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، **المدخل الحديث في المالية العامة**، الطبعة الأولى، دار المناهج، عمان، 2005.

71- هيثم هاشم، **مبادئ الإدارة**، مديرية الكتب الجامعية، الطبعة الثانية، دمشق، 1978.

72- يونس احمد البطريق، حامد عبد المجيد دراز، المرسي سيد حجازي، محمد عمر حماد أبو دوح، **المالية العامة**، الدار الجامعية، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر.

**ثانيا: الأطروحات والمذكرات.**

1- بن عزة محمد، **ترشيد سياسة الانفاق الإنفاق العام باتباع منهج الإنضباط بالأهداف، دراسة تقييمية لسياسة الانفاق العام في الجزائر، خلال الفترة 1990/2009**، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العمومية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2009/.2010

2- حنيش أحمد، **دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي، دراسة حالة الجزائر 2000-2014**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر 03، السنة الجامعية 2016/2015.

3- درواسي مسعود، **السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر 1990، 2004**، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006/2005.

4- دنان راضية، **ترشيد الإنفاق العام ضمن السياسة الميزانية في ظل التغيرات الدولية ( دراسة حالة الجزائر 1990 ، 2014 )**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، تخصص نقود ومالية ، كلية لاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2015، 2016.

5- شعبان فرج، **الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر ، دراسة حالة الجزائر 2000 ، 2010**، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، 2012/2011.

6- شلال زهير، **آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة**، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر.

7- فارس بن علوش بن بادي السبيعي، **دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاع الحكومي**، أطروحة دكتوراه، الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2010.

8- لحسن دردوري، **سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة الجزائر – تونس**، أطروحة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، بسكرة، 2013-2014.

9- محمد مسعي، **سياسة الميزانية في الجزائر خلال سنة 2001-2010، دراسة تحليلية لأهم آثارها الاقتصادية الكلية**، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014/09/24.

**ثالثا: المجلات والبحوث العلمية.**

1- أحمد يوسف السعيدي، **أهمية المعايير الدولية للمحاسبة العمومية IPSAS، في الافصاح عن شفافية القوائم المالية لنظام المحاسبة العمومية**، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، جامعة البليدة02 ( لونيسي علي )، المجلد08، العدد01.

2- احمد يوسف السعيدي، **ضرورة تحديث نظام المحاسبة العمومية في الجزائر**، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، جامعة لونيسي علي البليدة 02، العدد 02، ديسمبر 2014.

3- براضية حكيم، **اعتماد المعايير الدولية لمحاسبة القطاع العام لدعم الشفافية، المساءلة والرقابة على المال العام**، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 2016/10.

4- بن يحي علي، لعمور رميلة، **نحو نظام جديد للتسيير المحاسبي في المؤسسات العمومية للصحة في الجزائر**، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد الرابع، العدد 02، ديسمبر 2018.

5- بوراس عبد القادر، بن بوعبد الله فريد، **حتمية التحول نحو الإدارة الالكترونية للارتقاء بالخدمة العمومية في الجزائر**، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد بن يحي الونشريسي، تيسمسيلت، الجزائر، المجلد الثالث ، العدد الخامس، جوان 2018.

6- حيرش فايزة، طرشي محمد، **الرقابة على أداء الوحدات الحكومية في ظل عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر**، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية ، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، العدد 20، جوان 2018.

7- زرقين عبود، لعلايبية مالك، **واقع المحاسبة العمومية في الجزائر وآليات تطويرها في ظل جهود مجلس معايير مجلس معايير محاسبة القطاع العام الدولية**، مجلة بحوث، العدد 10، الجزء الثاني، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، بتاريخ 2016/12/30.

8- ضريفي نادية، حاج جاب الله أمال، **إصلاح النظام المحاسبي للدولة وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العمومي IPSAS**، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي بالأغواط، الجزائر، العدد07، 2018.

9- ضريفي نوال، **دور تطبيق المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العام في عصرنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر**، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 10، جوان 2018.

10- عابد عبد الكريم غريسي، شريف محمد، **دور الإدارة الالكترونية في ترشيد وتحسين الخدمة العمومية**، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد الثالث 2013.

11- عامر هني ، نور الدين دخان ، **الحكومة الالكترونية والخدمة العمومية في الجزائر : بين التحديات والرهانات** ، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية ، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة ، مجلد 07 عدد 14.

12- عمار عوابدي، **عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن**، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.

13- قميتي عفاف، بوفاتح فريحة، **التوجهات الحديثة لعصرنة الإدارة العمومية الجزائرية ( الواقع والمأمول )**، مجلة المغاربية للاقتصاد والمناجمنت، المجلد 05 العدد 1، مارس 2018.

14- لعلايلية مالك، زرقين عبود، **متطلبات إصلاح نظام المحاسبة العمومية في الجزائر بما يوافق معايير المحاسبة الدولية IPSAS**، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية ، جامعة المسيلة، الجزائر، العدد 15، 2016.

**رابعا: القوانين والتشريعات.**

**أ- الدساتير.**

1- **دستور 1976**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 94 لسنة 1976

2- دستور 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 76 لسنة 1996.

**ب- القوانين العضوية.**

1- القانون العضوي 84-17المؤرخ في 1984/07/07، المعدل والمتمم، **المتعلق بقوانين المالية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 28 لسنة 1984.

2- القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2018/09/02، **المتعلق بقوانين المالية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 53 لسنة 2018.

3- القانون رقم 15 لسنة 2019، **يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية**، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 15 بتاريخ 2019/02/19.

**ج- القوانين والأوامر.**

1- القانون 63-165 المؤرخ في 1963/05/07، **المتضمن إنشاء الصندوق الجزائري للتنمية وتحديد قانونه الأساسي**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 29 لسنة 1963.

2- الأمر 65-320 المؤرخ في 1965/12/31 **المتضمن قانون المالية لسنة 1966**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 108 لسنة 1965 .

3- الأمر رقم 69-107 المؤرخ في 1969/12/31، **المتضمن قانون المالية لسنة 1970**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 110 لسنة 1969.

4- القانون 88-01 المؤرخ في 1988/01/12، **المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية الاقتصادية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 02 لسنة 1988.

5- القانون 89-24 المؤرخ في 1989/12/31، يعدل ويتمم القانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07، **المتضمن قانون قوانين المالية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 01 لسنة 1989

6- القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، **المتعلق بالمحاسبة العمومية**، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 35 لسنة 1990.

7- القانون 91-02 المؤرخ في 1991/01/08، **يحدد القواعد المطبقة على بعض أحكام القضاء**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 02 لسنة 1991.

8- المرسوم التشريعي 92-04 المؤرخ في 1992/10/11، **المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 73 لسنة 1992.

9- الأمر 95-20 المؤرخ في 1995/07/17، المعدل والمتمم، **المتعلق بمجلس المحاسبة**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 39 لسنة 1995 .

10- القانون رقم 99-05 المؤرخ في 1999/04/04، **المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 24 لسنة 1999.

11- القانون 06-01 المؤرخ في 2006/02/20، **المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 14 لسنة 2006.

12- الأمر 10-02 المؤرخ في2010/08/26، المعدل والمتمم للأمر 95-20، **المتعلق بمجلس المحاسبة**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 50 لسنة 2010.

13- القانون 11-10 المؤرخ في 2011/06/12، **المتعلق بالبلدية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 37 لسنة 2011 .

14- القانون 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 12لسنة 2012.

15- الأمر 15-01 المؤرخ في 2015/07/23، **المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 40 لسنة 2015.

16- القانون 16-14 المؤرخ في 2016/12/28، **المتضمن قانون المالية لسنة 2017**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 77 لسنة 2016.

17- القانون 17-10 المؤرخ في 20محرم 1439 الموافق لـ 2017/10/11، يتمم الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق لـ 2003/08/26، **المتعلق بالنقد والقرض**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 57 لسنة 2017.

18- القانون 18-11 المؤرخ في 2018/07/02، **المتعلق بالصحة**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 46 لسنة 2018.

**د- المراسيم الرئاسية.**

19- المرسوم الرئاسي 01-140 المؤرخ في 2001/06/06، المتضمن الموافقة على اتفاق القرض رقم 7047 أل الموقع في 2001/04/18 بواشنطن، بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل **مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 31 لسنة 2001.

20- المرسوم الرئاسي 04-128 المؤرخ في 2004/04/19، **يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد** ، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 2003/10/31، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 26 لسنة 2004.

21- المرسوم الرئاسي 14-297 المؤرخ في 2014/10/20، **يتضمن إحداث باب وتحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير وزارة التضامن الوطني والأسرة قضايا المرأة**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 63 بتاريخ 2014/10/22.

22- المرسوم الرئاسي 15-247 ، المؤرخ في 2015/09/16 ، **المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام** ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 50لسنة 2015.

**هـ – المراسيم التنفيذية.**

23- المرسوم التنفيذي 90-226 المؤرخ في 1990/07/25، **الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 31 لسنة .1990

24- المرسوم التنفيذي 91-311 المؤرخ في 1991/09/07، **المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 43 لسنة 1991 .

25- المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 1991/09/07، الذي **يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 43 لسنة 1991.

26- المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 1992/11/14، المعدل والمتمم ، **المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 82 لسنة 1992.

27- مشروع تعديل المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 1992/11/14 المعدل والمتمم، **المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.**

28- المرسوم التنفيذي 93-46 المؤرخ في 1993/02/06، **المحدد لآجال دفع النفقات وتحصيل الإيرادات**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 09 لسنة 1993

29- المرسوم التنفيذي رقم 93-108 المؤرخ في 1993/05/05، الذي **يحدد كيفيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 30 لسنة 1993 .

30- المرسوم التنفيذي 95-54 المؤرخ في 15 رمضان 1415هـ الموافق لـ 1995/02/15، **يحدد صلاحيات وزير المالية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 15 لسنة .1995

31- المرسوم التنفيذي 95-198 المؤرخ في 1995/07/25، الذي **يحدد اختصاصات مفتشية مصالح الميزانية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 42 لسنة 1995.

32- المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 1996/01/22، الذي **يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 06لسنة 1996

33- المرسوم التنفيذي 98-227 المؤرخ في 1998/07/13، **المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 51 لسنة 1998.

34- المرسوم التنفيذي 99-258 المؤرخ في 1999/11/16، **يحدد كيفيات ممارسة المراقبة البعدية على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنلوجي وهيئات البحث الأخرى**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 82 لسنة 1999.

35- المرسوم التنفيذي 05-403 المؤرخ في 2005/10/17، الذي **يحدد كيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص 302-120 الذي عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش** الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 70 لسنة 2005.

- المرسوم التنفيذي 07-140 المؤرخ في 2007/05/19، **المتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية وتنظيمها وسيرها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 33 لسنة 2007 .

36- المرسوم التنفيذي 07-364 المؤرخ في 2007/11/28، **المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 75 لسنة 2007.

37- المرسوم التنفيذي 08-94 المؤرخ في 2008/03/10، **المتضمن إنشاء وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية وتنظيمها ومهامها وسيرها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 14 لسنة 2008.

38- المرسوم التنفيذي 08-154 المؤرخ في 2008/05/26، **المتضمن مهام مفتشية مصالح الميزانية وتنظيمها وسيرها** ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 27 لسنة 2008.

39- المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 2008/09/06، **الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 50 لسنة 2008.

40- المرسوم التنفيذي 08-315 المؤرخ في 2008/10/11، المعدل والمتمم، **المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك التربية الوطنية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 59 لسنة 2008.

41- المرسوم التنفيذي 09-96 المؤرخ في 2009/02/22، **المحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية** ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 14 لسنة 2009 .

42- المرسوم التنفيذي 09-148 المؤرخ في 2009/05/02، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 98-227 المؤرخ في 1998/07/13 ، **المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز** ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 26 لسنة 2009 .

43- المرسوم التنفيذي 09-374 المؤرخ في 2009/11/16، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92-414، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 64 لسنة 2009.

44- المرسوم التنفيذي 11-75 المؤرخ في 2011/02/16، **يحدد صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها** ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 11 لسنة 2011 .

45- المرسوم التنفيذي 11-118 المؤرخ في 2011/03/16، **المتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 16 لسنة 2011

46- المرسوم التنفيذي 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، **المتعلق بمصالح المراقبة المالية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 64 لسنة 2011.

47- المرسوم التنفيذي 11-286 المؤرخ في 2011/06/15، **المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة مجلس المحاسبة**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 46 لسنة 2011.

48- المرسوم التنفيذي 11-397 المؤرخ في 2011/11/24، **الذي يحدد القواعد الخاصة بتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 66 لسنة 2011.

49- **النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 46 لسنة 2000

50- المرسوم التنفيذي 12-09 المؤرخ في 2012/01/09 يتمم المرسوم التنفيذي 09-150 المؤرخ في 2009/05/02 **الذي يحدد كيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 302-126 الذي عنوانه الصندوق الخاص بدعم مربي المواشي وصغار المستغلين الفلاحين**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 05 لسنة 2012.

51- المرسوم التنفيذي 12-208 المؤرخ في 2012/05/09، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 91-523 المؤرخ في 1991/12/22 **المتعلق بكيفيات سير حساب التخصيص الخاص رقم 302-061 الذي عنوانه النفقات برأس المال**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 29 لسنة 2012.

52- المرسوم التنفيذي 13-95 المؤرخ في 2013/02/26، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 97-268 المؤرخ في 1997/07/21، **الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الآمرين بالصرف ومسؤولياتهم**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 13 لسنة 2013 .

53- المرسوم التنفيذي 13-105 المؤرخ في 2016/03/17، **المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 15لسنة 2013 .

54- المرسوم التنفيذي 13-217 المؤرخ في 2013/06/18، **المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الشعبية رقم 12لسنة 2012 .

55- المرسوم التنفيذي 14-116 المؤرخ في 2014/03/24، **يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 19 لسنة 2014.

56- المرسوم التنفيذي 14-193 المؤرخ في 2014/07/03، **الذي يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 41 لسنة 2014.

57- المرسوم التنفيذي 14-194 المؤرخ في 2014/07/03، **المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 41 لسنة 2014.

58- المرسوم التنفيذي 18-86 المؤرخ في 17 جمادى الثانية 1439 الموافق لـ 2018/03/05، **المتضمن آلية متابعة التدابير والإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 15 لسنة 2017.

**و- القرارات.**

59- القرار المؤرخ في 1996/01/16 ، **الذي يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها الى فروع**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 06 لسنة 1996.

60- القرار المؤرخ في 2011/06/28، **يحدد الموقع المقر الإداري للمديريات الجهوية للميزانية واختصاصها الإقليمي**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 55 لسنة 2011.

61- القرار مؤرخ في 2012/07/02، **يحدد كيفيات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 24 لسنة 2013 .

62- القرار المؤرخ في 2012/08/12، **الذي يحدد إجراءات وكيفيات ومحتوى محاسبة الالتزامات بالنفقات**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 42 بتاريخ 2012/08/21.

63- القرار المؤرخ في 2013/11/17، **الذي يحدد محتوى البوابة الالكترونية للفقات العمومية وكيفيات تسييرها وكيفيات تبادل المعلومات بالطريقة الالكترونية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 21 لسنة 2014 .

64- القرار المؤرخ في 2016/02/20، **يتضمن كيفيات تنفيذ إجراء الالتزامات الاحتياطية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 53 لسنة 2016 .

**ز- التعليمات.**

65- تعليمة وزارية مشتركة C1 المؤرخة في 01 جويلية 1971، **المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات.**

66- تعليمة رقم 01 المؤرخة في 2012/01/16، **المتعلقة بكيفيات التقييد الميزانياتي لنفقات الهيئات والإدارات العمومية في ميزانيتي التسيير والتجهيز**، وزارة المالية.

67- تعليمة رقم 348 المؤرخة في 2014/12/25، عن السيد الوزير الأول، المتعلقة بتدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

68- تعليمة رقم 1356 المؤرخة في 2015/08/01، عن السيد الوزير الأول، **المتعلقة بالتوضيحات التكميلية من أجل تجسيد تدابير تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.**

69- تعليمة رقم 229 المؤرخة في 2015/09/19، عن السيد الوزير الأول، **المتعلقة بترشيد النفقات العمومية.**

70- تعليمة رقم 1532 المؤرخة في 2015/10/21، عن السيد وزير المالية، **المتعلقة بالإجراءات المقتصدة في نفقات تسيير المصالح بعنوان السنة المالية 2016** .

71- تعليمة وزارية المشتركة رقم 01 مؤرخة في 2015/12/23، **تحدد كيفيات تجسيد التدابير العملية الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية للبلاد**، وزارة المالية، المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

72- تعليمة رقم 542 المؤرخة في 2016/03/24، عن السيد وزير المالية، **المتعلقة بتسقيف النفقات بعنوان سنة 2016.**

73- تعليمة رقم 02 المؤرخة في 2017/02/06، الصادرة عن وزارة المالية، **المتعلقة بتنفيذ أحكام المادة من المرسوم التنفيذي 17-11 المؤرخ في 2017/01/15، الذي يحدد كيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 145-302، الذي عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز.**

74- التعليمة الوزارية المشتركة بين المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري والمديرية العامة للميزانية رقم 09 المؤرخة في 2017/02/06، **التي تحدد العلاقة الوظيفية بين مصالح المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في إطار مهامهم المتعلقة بضبط تعدادات المستخدمين في المؤسسات والإدارات العمومية.**

75- المذكرة التوجيهية رقم 605 المؤرخة في 2017/03/30، عن وزير المالية، **المتعلقة بتحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية وميزانية الدولة لسنة** 2018.

76- تعليمة رقم 442 المؤرخة 2017/11/27، عن الوزير الأول، **المتعلقة بالالتزام بنفقات الدولة.**

77- تعليمة رقم 1397 مؤرخة في 2017/12/11، **تتعلق بتحويل الاعتمادات بميزانيات مؤسسات الصحة**، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية.

78- تعليمة وزارية مشتركة عن وزارة المالية بين المديرية العامة للميزانية رقم 6173 وعن المديرية العامة للمحاسبة رقم 1391، مؤرخة في 2019/12/18، المتعلقة **بتمديد آجال تقديم ملفات الالتزام ودفع النفقات للسنة المالية 2019**

79- تعليمة وزارية مشتركة عن وزارة المالية بين المديرية العامة للميزانية رقم 251 وعن المديرية العامة للمحاسبة رقم 71، مؤرخة في 2020/01/22، **المتعلقة بتمديد آجال تقديم ملفات الالتزام ودفع النفقات الخاصة بالانتخابات الرئاسية بتاريخ 2019/12/12.**

80- تعليمة وزارية مشتركة عن وزارة المالية بين المديرية العامة للميزانية رقم 398 وعن المديرية العامة للمحاسبة رقم 125 مؤرخة في 2020/01/28، **المتعلقة بتمديد آجال تقديم ملفات الالتزام ودفع النفقات للسنة المالية 2019.**

**ح- المواقع الإلكترونية.**

01- وزارة المالية تاريخ وتطور، مطبوعة منشورة على موقع وزارة المالية الجزائرية، 2012
www.mf.gov.dz/article_pdf/upl-ouvrage_avec_trait_de_coupe.pdf
تاريخ التحميل :2016/07/14

غرفة الانضباط في مجال تسيير المالية والميزانية، www.ccomptes.dz تاريخ الإطلاع : 2018/10/28 .

02- الادارة بالأهداف، https://ar.wikipedia.org ، تاريخ الاطلاع 2016/08/03 .

03- الادارة بالأهداف، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني faculty.mu.edu.sa/ialzuaiber .
تاريخ الإطلاع: 2016/08/02 .

04- التجربة الأردنية في إعداد الموازنة الموجهة بالنتائج:
**www.oecd.org/gov/budgeting/Doha%202013%20- %203%20presentations%20in%20ARABIC.pdf**
تاريخ الإطلاع: 2018/05/24

05- تعزيز الشفافية والحوكمة الرشيدة:
**https://www.imf.org/external/arabic/np/seminars/2014/act/pdf/Session2a-Transparency.pdf**
تاريخ التحميل 2018/07/10 .

06- مسح الموازنة المفتوحة:
**https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Arabic.pdf**
تاريخ التحميل: 2018/07/12 .

07 - إطار قياس أداء إدارة الشؤون المالية العامة، يونيو 2005:
**https://pefa.org/sites/default/files/PEFAReportArabicFinal.pdf**
تاريخ التحميل : 2018/07/15

08- ورقة عمل لملتقى حول دعم آليات التصرف في الميزانية حسب الأهداف يوم الثلاثاء 2016/03/29، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وحدة التصرف حسب الأهداف، تونس: **www.gbo.mes.rnu.tn** تاريخ الإطلاع: 2018/04/15

09- مبادئ المالية العمومية، منشور على موقع القانون التنظيمي لقانون المالية، **www.lof.finances.gov.ma**
تاريخ الإطلاع : 2019/07/17

10- **شفافية المالية العامة والمعايير المحاسبية الدولية المعنية بإبلاغ البيانات المالية**، دليل شفافية المالية العامة لسنة 2007، صندوق النقد الدولي، ص 87، منشورة على الموقع الآتي:

**https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf**

تاريخ التحميل: 2018/07/15.

**ط- منشورات أخرى.**

1- مجمع النصوص التنظيمية، وزارة المالية، المديرية العامة للميزانية، 2011.

2- **دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي**، وزارة المالية والخوصصة ، المملكة المغربية، 2005.

**ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية.**

## A- les ouvrages :

1- Achraf TRABELSI, **Application des normes IPSAS dans les établissements universitaires**, Latrach Edition, Tunis, 2017.

2- Ahmed Essoussi, **Finance publics**, Latrach Edition, première edition,2017,Tunis.
3- André Barilari , Michel Bouvier, **La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat**, LGDJ, 2eme édition, 2007.
4- François Chouvel, **L'essentiel des Finances publiques, Gualino lextenso édisions**, 15em édition, France, 2015.
5- Francois Chouvel, **L'essentiel des Finances publiques**,gualino lextenso, 16e édition, 2015, France.
6- Francois DREUEL, Jacques BOUISSON**, Budget et pouvoir financier**,Edition Dalloz , Paris ,2001.
7- Jacques MARGERIN . **Bases de la gestion budgétaire** . édition EDIFOR et organisation , Paris , France , 1988.
8- Jean Rivoli , **Le budget de L'Etat** , Edition du Seul, 1980, paris France.
9- Joël Mekhantar, **Finances publiques de L'Etat , La LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France** , HACHETTE LIVRE, édition 01, Paris, 2011.
10- Loic PHILIP, **FINANCES PUBLIQUES**, 3em édition , Paris , 1989.
11- Pierre Cliche, **Gestion budgétaire et dépenses publiques, description comparée des processus évolutions et enjeux budgétaires du Québec**, presses de l'Université du Québec, canada ,2009.
12- Robin Degron, **L'essentiel des Finances publiques à l'heure européenne**, Galino lextenso édition, France, 2015.
13- Stéphanie Damarey , **Finances Publiques** , Gualino Edition , Paris , 2006.
14- Stéphanie Damarey, L'essentiel des Finances publiques,gualino lextenso, 5e édition, France, 2017.

**B- Rapports et Guides:**

1- Cristophe BLANCHARE-DIGNAC**, Le budget de L'Etat de la préparation à l'exécution,** Ministère de l'Economie, des finances et de l'Industrie, Paris, 1999.
2- **Guide du contrôleur financier des dépenses engages**, Ministère des Finances, Direction Général du Budget, 1999.
3- Guide pratique de la LOLF, **comprendre Budget de L'Etat** ,Ministère de L'Economie et des Finances , France.
4- **La mise en œuvre de loi organique relative aux lois de finances (LOLF )**, Cour des comptes , France, Nouvembre 2011
5- **Manuel de contrôle des dépenses engagées**, République Algérienne Démocratique et Populaire , Ministère des Finances, Direction general du budget , 2007.
6- **Nomenclature des comptes du trésor**, Ministère des Finances, Direction Général de la Comptabilité, 2009.
7- **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires en Algérie ( MSB )**, Tunis , le 26 et 27 juin 2006.
8- **Textes relatifs a la comptabilité publique**, Ministère des Finances , Direction Générale de la Comptabilité, 1998.

**D- Les articles:**

1- Denis Proulx , Fabiana Machiavelli, **La conception de la gestion par résultat en Amérique latine**, revue TELESCOP, Université du Québec, vol 12 , n° 03 ,2005.
2- **Le cadre juridique du système budgétaire** , Une comparaison Internationale , Revue de L'OCDE sur la gestion des Finances Publique , Numéro spéciale , volume 4, numéro 3 ,2004.
3- Edward Arkwright, **LOLF et réforme de L'Etat** , revu de Regards sur L'actualité, La documentation Française, France, N° 335, novembre 2007.
4- David Brusselle , **La modernisation budgétaire au Maroc** : un exemple de progressivité et de pragmatisme , Revue de trésor N°10, octobre 2008, Maroc .

5- Kissi Fadia, **Projet de Modernisation du Système Budgétaire**, revu AL-IJTIHAD, Revu des études juridiques et économiques, Centre Universitaire de Tamanghasset, Algérie, N°02, juin 2012.
6- Bouvier Michel et Gabriel Montagnier, **Le poids de l'Union économique et monétaire dans la réforme de l'Ordonnance du 2 janvier 1959**, Revue Française de Finance Publique,2001 , numéro 73.
7**- Le cadre juridique du système budgétaire, Une comparaison Internationale**, Revue de L'OCDE sur la gestion des Finances Publique Numéro spéciale, volume 4, numéro 3, 2004.
8- David BRUSSELLE, **La Modernisation budgétaire au Maroc, un exemple de progressivité et de pragmatisme**, La revue du trésor , N° 10 , Octobre 2008.
9- Edward Arkwright**, LOLF et réforme de l'Etat,** revu de regards sur l'actualité N° 335, novembre 2007, France.
10- Revu de l'OCDE sur la gestion budgétaire ,vol02,N04 , 2003 .

**E- Sites électroniques :**

01- Les outils de la Gestion axée sur les résultats d'Affaires mondiales Canada : Guide pratique, **http://www.international.gc.ca.** consulté le 07/08/2016
02-**ww.cours.unjf.fr/repository/coursefilearea/file.php/162/Cours/08_item/support08.pdf,** Consulté Le 31/07/2018
03- la loi organique relative aux lois de finances , **n° 2001-692 du 1er août 2001 , http://www.senat.fr**
04- Annexe au projet de la loi de finance pour 2018 , **Crédits non répartis**, République Francaise , p21 , publié sur le site :
**https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/PAP2018_BG_Credits_non_repartis.pdf**, téléchargé le 06/05/2020.
05- Organisation , missions des services comptables et réformes initiées , Conférence de presse lundi le 04/02/2013 , ministère des finances , direction générale de la comptabilité , p28 ,publiés sur site internet :
**http://www.mf.gov.dz/article_pdf/upl-ce25c7f12d7ce9eb4e37da31c8c02e09.pdf** , consulté le 27/07/2018.
06- **Compte Général de L'Etat 2018** , **www.performance-publique.budget.Gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/budget/comptes/2018/CGE2018.pdf ,** téléchargé le 29/12/2019.
07-le système d'information financier de l'Etat en matière comptable , financière et de gestion , cour des comptes**,** octobre 2008 , publier sur site internet
**https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/58_2_systeme_information_financiere_Etat.pdf**, téléchargé le 21/12/2019.
08-**www.sec.europa.euneighbourhood- enlargementsitesnearfilesc_2016_7279_algerie_annexe_3_fr.pdf.**
**- www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/comptes-etat/essentiel/s-informer/comptabilite-generale-etat#.Xag5V9R6Rkg.** consulté le 19/03/2020
09-**Abaci M'hamed, L'urgence d'une réforme comptable de l'Etat : un principe indissociable de la réforme budgétaire , www.elwatan.com/edition/contributions/lurgence-dune-reforme-comptable-de-letat-un-principe-indissociable-de-la-reforme-budgetaire-23-05-2018 .**
10**- https://www.edicomgroup.com/fr_FR/solutions/Portail-Chorus-Pro/De-quoi-sagit-il.html**. consulté le 17/10/2019

11- La plate-forme SIBE: rationalisation de nos finances publiques, **séminaire sur le Système d information Budgétaire de l Etat (SIBE), en présence des cadres du Ministère des Finances, lundi le 28/11/2011.**http://www.mf.gov.dz/, consulté le 25/03/2020

12-**Principaux indicateurs de l'économie Algérienne**, Ministèr des Finances, disponible sur: www.dgpp-mf.gov.dz/index.ph/retrospective, consulté le 18/10/2021.

**ثالثا: مقابلات شخصية.**

1- حوار مع السيد حاج نعاس عابد، مراقب مالي متقاعد لدى بلدية عين امران، ولاية الشلف، بتاريخ 2018/07/19 .

2- حوار مع السيد رحال عبد القادر، مراقب مالي لدى بلدية وادي رهيو، ولاية غليزان، بتاريخ 2018/07/19.