

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الحميد بن باديس

- مستغانم -

كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية

قسم علوم التسيير



السنة الثانية ماستر

تخصص: إدارة واقتصاد مؤسمة

الموضوع:

سياسة ترشيد الإنفاق العام

تحية إشرافه الأستاذ:

* بن زبدان الحاج

من إعداد:

* بن تمررة الأمين

المبحث الأول: عموميات حول النفقات العامة

يعتبر الإنفاق العام انعكاساً لدور الدولة في المجتمع لأنه يعبر عن واجباتها و أولوياتها و برامجها و أهدافها في

شكل نقدي .

المطلب الأول: ماهية النفقة العامة و عناصرها

أولاً : تعريف النفقة العامة

– **الإنفاق لغة** : مشتقة من النفوق وهو الهلاك , يقال: نفقت الدابة نفوقاً : أي ماتت وهلكت . ونفق البيع أي

راج وهي تطلق على ما يبذله الإنسان من الدراهم ونحوها فيما يحتاجه هو أو غيره , وتجمع على نفقات¹ . ومنه قوله

تعالى " قُلْ لَوْ أَنْتُمْ تَمْلِكُونَ خِزَانِ رَحْمَةِ رَبِّي إِذًا لَأَمْسَكْتُمْ خَشْيَةَ الْإِنْفَاقِ وَكَانَ الْإِنْسَانُ قَتُورًا "

الإسراء(100)، أي لأمسكتم خشية نفاذها فتصبحوا فقراء.

– النفقة اصطلاحاً :

– كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص القانون العام إشباعاً لحاجة عامة²

و بصورة رئيسية تعرف النفقة العامة على أنها : " مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بهدف تحقيق نفع عام"³

1 معجم اللغة العربية . المعجم الوسيط . ط 04 ، مصر : مكتبة الشروق الدولية، 1425-2004

2 حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، عمان : دار صفاء للنشر، 1999 ، ص 81

3 سوزي عدلي ناشد، أمالية العامة، بيروت : منشورات الحلبي، 2003 ص 27

ثانيا : عناصر الإنفاق العام

من خلال هذا التعريف يتبين أن هناك ثلاثة عناصر رئيسية يجب أن تتوفر في النفقة حتى يمكن القول إنها نفقة عامة هذه العناصر هي:

العنصر الأول : النفقة العامة مبلغ نقدي

تتخذ النفقة العامة الشكل النقدي كتمن ملل تحتاجه من منتجات و خدمات و ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية و المساعدات و الإعانات المختلفة سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو غيرها ولا تعتبر النفقات العينية التي تكون في شكل مزايا كالسكن الجاني نفقات عامة لكن لا مانع من إن تتخذ الشكل العيني في بعض الأحيان و ذلك في حالات استثنائية كالأزمات الحادة اذ تسهل النفقات النقدية العمل للسلطة و ذالك من اجل الرقابة على عكس النفقات العينية التي يصعب تقديرها و التي قد تخل بمبدأ العدالة و المساواة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة

العنصر الثاني : صدور النفقة من شخص معنوي عام

لكي تكون النفقة عامة يجب أن تصدر من شخص معنوي عام ، و يقصد بالشخص العام ما ينتمي إلى أشخاص القانون العام وهي الدولة ، الولاية ، البلدية ، و المؤسسات و الهيئات العامة و تبعا لذلك لا يعتبر المال الذي يخرج من ذمة شخص طبيعي نفقة عامة ، و إن كان هدفه تحقيق مصلحة عامة كبناء مدرسة أو مستشفى فلا بد إذن لإبقاء النفقة عامة لا بد أن ، تخرج من ذمة شخص معنوي عام بقصد تحقيق مصلحة عامة¹

1 د. حسين مصطفى حسين ، سلسلة في دروس الاقتصاد ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية بن عكنون الجزائر ، طبعة 2001 ، ص 12.

العنصر الثالث : أن يكون الهدف من النفقة تحقيق منفعة عامة

و يعد هذا العنصر متمما للعنصرين السابقين فبدونه لن تكون النفقة عامة و لو كانت صادرة من احد أشخاص القانون فالهدف من النفقة العامة هو تحقيق النفع العام للمجتمع لتحقيق مصالحه و لا يعتبر خروجاً عن هذه القاعدة ما تقوم به الدولة في بعض الأحيان من توجيه بعض النفقات العامة التحويلية إلى بعض القطاعات الاقتصادية لدعمها أو لرفع مستوى المعيشة لبعض الطبقات في المجتمع من أصحاب الدخل المحدودة ، إذ أن هذه النفقة في النهاية سوف تحقق منفعة عامة منها الاقتصادية و الاجتماعية¹.

المطلب الثاني: ضوابط الإنفاق العام و تقسيماته

أولاً: ضوابط الإنفاق العام

يتبين من تعريف النفقة أن هدفها هو تحقيق النفع العام للمجتمع بإشباع الحاجات العامة ، و يحسن عندما تقرر السلطات المختصة القيام بنفقات عامة أن تخضع لضوابط تحديد الإنفاق العام قصد إشباع الحاجات العامة باستخدام أمثل للموارد و ذلك حسب الأولويات . وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي:

ضابط تحقيق أكبر قدر من المنافع : إذا كانت النفقة العامة تهدف إلى إشباع حاجة عامة، وبالتالي تحقيق

المصلحة العامة، فإنها لا يمكن أن تكون مبررة إلا بمقدار ما تحققه من نفع للمجتمع وهذا ما يقتضي عدم صرفها

1 منتديات الثقافة و الفكر القانوني الأستاذين بن اعراب محمدعلى الموقع -f24/topic-montada http://bemarab.forumactif.net/ 107.htm اطلع عليه 2016/09/31

لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو المجموعات أو فئات المجتمع دون البعض الآخر، لأسباب سياسية أو اجتماعية كانت¹.

وهنا يثار موضوع آخر وهو تحديد أولويات الإنفاق العام إذ على الدولة أن توازن بين المنافع لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية، حيث يقرر في ضوء أهداف الخطة. الموازنة بين وجوه الإنفاق المختلفة بالإضافة إلى الأخذ بالاعتبار توزيع النفقات حسب احتياجات النواحي والأقاليم المختلفة، وكذلك لمختلف الطبقات الاجتماعية، وتختلف هذه الأولويات من اقتصاد إلى آخر كما تختلف في الاقتصاد الواحد من مرحلة لأخرى²

ضابط الاقتصاد : إذ يجب على القائمين بالإنفاق العام تجنب أي تبذير أو إسراف، لأن في ذلك ضياعاً لمبالغ كبيرة دون أن يترتب عليها أي منفعة. أضف إلى ذلك إلى أن الإسراف والتبذير من جانب الإدارة المالية في الدولة يؤدي إلى زعزعة الثقة فيها ويبرر محاولات المكلفين والممولين في التهرب من أداء الضريبة، وباختصار فان ضابط الاقتصاد يعني استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة ولهذا فان الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في شتى القطاعات على أسس معينة تتمثل في مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماما. وبالقدر اللازم فقط، لتحقيق المنفعة العامة. هذا فضلا عما يمكن أن تؤديه أجهزة الإعلام والرقابة المختلفة من ادوار هامة في إيجاد رقابة فعالة وحازمة على عمليات الإنفاق الحكومي بما يضمن توجيه النفقات العامة إلى الأوجه النافعة³.

1 رشيد بن عياش، تدبير الإنفاق العام، الحوار المتعدد - العدد 2940: على الموقع www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=207099 تم الاطلاع بتاريخ 2016/08/10

2 محمد طاقة، هدى عزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان ، 2007 ، ص34.

3 سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2009 ، ص55.

3- ضابط الترخيص والتقنين: الترخيص هو ما يميز النفقة العامة عن النفقة الخاصة ويعني ذلك أن أي مبلغ

من الأموال لا يصرف إلا إذا سبقت موافقة الجهة المختصة بالتشريع¹، أما تقنين النشاط الإنفاقي فالمقصود به أن يتم تنفيذ النفقات العامة وفقاً للإجراءات التي حددتها الموازنة و القوانين المالية و يعد الضامن لتحقيق المنفعة والاقتصاد في النفقة، ويتمثل في درجة احترام المنفذين لقواعد الإجراءات القانونية التي تتطلبها النصوص التشريعية عند تنفيذ النفقة العامة من خلال أساليب الرقابة بشتى صورها، وتحدد القوانين التي تنظم النشاط المالي للدولة أساليب صرف النفقات و إجراءاتها ، حيث تعين السلطة المخولة بالإذن وتوضح مراحل عملية صرفها وهو ما يضمن أن النفقة العامة قد تم صرفها في مكانها بما يضمن تحقيق النفع العام المستهدف².

ثانيا : تقسيمات النفقة العامة

التقسيمات العلمية:

تتمثل التقسيمات العلمية في إمكانية تقسيم النفقات من حيث دوريتها إلى نفقات عادية و غير عادية و من حيث وظيفتها و هدفها أو من حيث طبيعتها إلى نفقات إدارية و تحويلية و استثمارية.

1- تقسيم النفقات من حيث انتظامها ودورتها

تنقسم النفقات العامة من حيث دوريتها إلى قسمين :

1 محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سابق، ص35.

2 محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003 ، ص86.

أ- النفقات العادية (أي الثابتة) : وهي تلك التي تتصف بالتكرار و الدورية في كل عام أي ترد في

كل ميزانية من ميزانيات الدولة العادية كل عام و بطريقة منتظمة كمرتبات الموظفين و نفقات صيانة المباني العامة و الطرق و المواصلات العامة و يمكن أن تتغير قيمتها بال بنفس المبلغ نقصان أو الزيادة من سنة إلى أخرى

ب- النفقات غير عادية (المتغيرة) : فهي النفقات التي لا تتكرر بصفة دورية كل سنة ،أي انه استثنائية

كنفقات الأزمات الحادة مثل نفقات مكافحة الأوبئة الطارئة (كوباء الكوليرا) و نفقات إغاثة منكوبي الكوارث الطبيعية كموكبي الزلازل و الفيضانات الغير عادية¹

2- تقسيم النفقات حسب أغراضها

ترقسم النفقات العامة حسب أغراضها إلى :

أ- النفقات الإدارية: هي كل نفقة تساهم في سير المرافق العامة للدولة و قيامها بوظائفها الإدارية وهذا

التقسيم هو إمتداد لتقسيم نفقات عادية و غير عادية فالنفقات الإدارية هي النفقات اللازمة لسير الإدارات العامة لدولة كرواتب الموظفين و تكلفة الصيانة و نفقات الإدارات اللازمة لتسيير النشاط الحكومي... إلخ و هي بذلك تقدر من النفقات العادية.

ب- النفقات الرأسمالية: فهي تلك النفقات التي تتعلق بالثروة الوطنية و الرأسمال القومي مثل نفقات

الإنشاء و التعمير و التجهيز و النفقات الاستثمارية و هذه النفقات و إن كانت تتصل بالمفهوم القديم (النفقات غير

1 د.علي زغدود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية بن عكنون - الجزائر الطبعة الثانية ، ص 36 .

العادية) و لكنها لم تعد تعتبر نفقات استثنائية غير طبيعية ، و النفقات الاستثنائية في الوقت الحالي هي التي تتعلق بحروب و الفيضانات و الزلازل و غيرها¹.

3- تقسيم النفقات وفقا لأثرها الاقتصادي : تنقسم النفقات العامة على هذا الأساس إلى :

حيث تتمثل في النفقات الفعلية (الحقيقية) و أخرى ناقلة (تحويلية)

أ- النفقات الحقيقية (الفعلية) : و هي التي تنفقها الدولة من أجل الحصول على السلع و الخدمات

اللازمة لتسيير المصالح العامة مثل رواتب الموظفين و مستخدمي الدولة و شراء الأجهزة و الفوائد التي تدفعها على القروض العامة .

ب- النفقات التحويلية (الناقلة) : و هي التي تنفقها الدولة دون مقابل أي دون الحصول على أية

سلعة أو خدمة ... وكل ما تبغيه الدولة من هذه النفقات هو إعادة توزيع الدخل و الثروة بحيث تأخذ المال من البعض لتوزيعه على البعض الآخر دون مقابل و تشمل مثل هذه النفقات الإعانات بمختلف أنواعها (المساعدات الإجتماعية ، الضمان الإجتماعي ، التأمين ضد الشيخوخة و البطالة ، المساعدات الاقتصادية على إختلافها ، الإعانات الخيرية و الثقافية ... إلخ) وفوائد و أقساط الدين العام².

التقسيم العملي:

بالإضافة إلى التقسيمات التي تستند إلى معايير علمية توجد تقسيمات أخرى عملية و هي ثلاث:

1 .محمد طاقة ،د.هدى العزاوي، مرجع سابق ، ص 54.

2 .د.محمد طاقة ،د.هدى العزاوي، مرجع سابق ، ص 54 . 55

أ التقسيم الإداري : ويتم هذا التقسيم على أساس الإدارات العامة التي تقوم بعملية الإنفاق مثل

الوزارات والهيئات و المؤسسات العامة وذلك بحسب العمل الوظيفي لكل دائرة و بعده يتم التقسيم داخل وحدة إدارية الأقل في التنظيم الإداري و الأصغر فالأصغر

ب التقسيم الوظيفي : في هذا التقسيم تقسم النفقات العامة إلى عدة مجموعات انفاقية مختلفة و كل

مجموعة تكون مرتبطة بأداء وظيفية محددة من الوظائف التي تقوم بها الدولة فتقسم عادة الوظائف الحكومية إلى وظيفة الدفاع و الأمن الداخلي الرعاقي الصحة الخ...

ج التقسيم الاقتصادي : و يركز ذا التقسيم على الأعمال و المهام المختلفة التي تمارسها جميع إدارات

الدولة و ذلك شرط أن توزعها على حسب القطاعات الاقتصادية و يهدف هذا التقسيم إلى التمييز بين النفقات الجارية و النفقات الرأسمالية في الوحدة الإدارية.

المبحث الثاني: أسباب تزايد النفقات العامة ، مبررات اللجوء إليها ومختلف اثارها

المطلب الأول : أسباب تزايد النفقات العامة

أولاً: الأسباب الظاهرية

هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم الرقم الحسابي للنفقات دون أن يقبلها زيادة التكلفة الحقيقية أي في

كمية السلع و الخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة أو عدم زيادة متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة

رغم زيادة مبلغها بشكل مستمر¹ و تتمثل أسباب الزيادة فيما يلي :

1 سامي ولسن حبيب، أثر الإنفاق العام على معدل النمو الاقتصادي مع دراسة تطبيقية عن مصر، أطروحة دكتوراه في فلسفة الاقتصاد ، آلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1995 ، ص22 :

أ . انخفاض قيمة النقود : إن التدهور المستمر في قيمة النقود في مختلف بلدان العالم عادة ما يؤدي إلى انخفاض في القوة الشرائية لوحدة النقد المتداول في تلك الدول وذلك بسبب زيادة الأسعار فالحكومات اليوم أصبحت تدفع مبالغ طائلة لشراء نفس الكمية من السلع والخدمات التي كانت تشتريها فيما سبق عن دفع مبالغ زهيدة، وعليه فإن زيادة النفقات في مثل هذه الأحوال لا بد أن تعود إلى ارتفاع أسعار تلك السلع والخدمات وليس إلى الزيادة في كمية أو في نوعية تلك السلع والخدمات . أي أن هذه الزيادة هي مجرد زيادة صورية لا أساس لها من الواقع لأنها لم تؤدي إلى زيادة نصيب الفرد من الخدمات التي تقوم الدولة بتمويلها والإشراف عليها¹ .

ب . اختلاف طرق المحاسبة الحكومية أو طرق إعداد ومبادئ الموازنات العامة: فالدول عادة تأخذ

بمبدأ شمول الموازنة، وهذا المبدأ يعني أنه يجب أن يسجل فيها جميع نفقاتها وجميع إيراداتها من دون أي تقاص فيما بينهما، فتظهر جملة هذه النفقات وتلك الإيرادات في وثيقة واحدة على عكس ما كان معمولاً به سابقاً حيث كانت الموازنة العامة تظهر المبالغ الرقمية للإيرادات و النفقات بعد أن تتم المقاصة بينها فإذا ظهر فائض أو العجز فإنه يظهر في الموازنة العامة كما كان يتم تخصيص بعض الإيرادات التي تقوم بتحصيلها بعض الإدارات لتغطية نفقاتها و بالتالي لا تظهر في ميزانية الدولة و مع اعتماد و حدة الميزانية أصبحت كل النفقات تظهر في ميزانية الدولة ما أدى إلى تضخم حجم النفقات العامة فهذه الزيادة هي زيادة ظاهرية نتجت عن تغيير طرق المحاسبة في الميزانية الحديثة

ج . التزايد السكاني²: يؤدي التزايد السكاني إلى زيادة حجم النفقات العامة وذلك لمواجهة الأعباء الجديدة التي

تقع على عاتق الدولة، ولاسيما في مجال الخدمات العامة، كالتعليم والصحة والأمن العام. ولمعرفة إن كانت هناك

1 علي العربي، عبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة، الكويت، بدون سنة نشر، ص53 :

2 محمد خير العكام الموسوعة العربية القانون المالي النفقات العامة ص 457 تم الاطلاع 2016/08/18 على الموقع : http://www.arab-ency.com/_/details.law.php?full=1&nid=164141

زيادة نفقات حقيقية أم ظاهرية فإن الأمر يستدعي استبعاد أثر النمو السكاني، وذلك بحساب متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة من فترة لأخرى عن طريق تقسيم النفقات العامة في السنة على عدد السكان في السنة نفسها ومقارنتها بذلك المتوسط في سنة أخرى.

2. الأسباب الحقيقية لزيادة حجم النفقات العامة:

الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة هي تلك المعطيات التي تؤدي إلى زيادة المنفعة الفعلية من الإنفاق بمعنى انه هناك توسع في مجموع السلع و الخدمات التي تقدمها الدولة للمجتمع أو تؤدي إلى تحسينها معبر عنها نقداً و تنقسم إلى عدة أقسام هي :

أ. الأسباب السياسية¹:

إن التطور الذي شهده دور الدولة في القرن العشرين لم يكن قاصراً على الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية،

وإنما شمل كذلك الناحية السياسية على المستويين الداخلي والخارجي، أدت إلى زيادة نفقات الدول:

فعلى المستوى الداخلي: أدى انتشار الأفكار الديمقراطية إلى تقليص الخدمات المأجورة وأصبح للدولة مصلحة

في تأمين الكثير من الخدمات العامة لدواعٍ اقتصادية واجتماعية من دون أي مقابل كما أدى إلى الاهتمام أكثر

بالفئات محدودة الدخل و الفقيرة أو كما تنفذ أحياناً بعض المشروعات في دوائر انتخابية معينة أو في أوقات معينة

(قبل الانتخابات) مجرد إرضاء الناخبين، إضافة إلى انتشار النزعات الاشتراكية في الكثير من الدول، وهذا كله أدى

إلى زيادة حجم النفقات العامة، كما أن تطور الفكر السياسي أدى إلى نمو فكرة مسؤولية الدولة، وأدت زيادة

وظائف الدولة إلى زيادة عدد موظفيها ونفقاتها الإدارية، مما زاد من حجم نفقاتها العامة.

على المستوى الخارجي: أدى نمو العلاقات الدولية إلى زيادة أهمية التمثيل الدبلوماسي بين الدول، كما أنشئ

العديد من المنظمات الدولية والإقليمية وزيد عدد هذه المنظمات وتوسعت اختصاصاتها وتنوعت، وأسهم واجب التضامن الدولي في زيادة النفقات العامة للدول، مما زاد من حجم نفقاتها عموماً، فكثيراً ما أصبحت الدول تساعد بعضها بعضاً عندما تواجه إحداها كارثة معينة، كزلازل أو فيضان أو بركان مدمر، لأسباب إنسانية أو سياسية أحياناً.

ب. زيادة النفقات العسكرية :

يلعب الإنفاق العسكري دوراً لا يستهان به في دفع النفقات العامة نحو التزايد بمعدلات كبيرة في الكثير من الدول، خاصة تلك التي تتعرض لتهديدات داخلية أو خارجية كثيرة ولا يقتصر الإنفاق العسكري على مخصصات الأجور والرواتب والمستلزمات السلعية والخدمية الجارية التي تلزم القوات المسلحة فحسب، بل أيضاً النفقات المخصصة لاستيراد السلاح وكلفة الصيانة، وفي العادة لا تتم فقط بالعملة المحلية بل تحتاج إلى العملة الأجنبية¹، أضف إلى ذلك أن ظهور التكنولوجيا المتطورة في المجال العسكري، أدت إلى المزيد من صرف المبالغ المالية لأجل الحصول على هذه التكنولوجيا المتطورة دون أن ننسى أن تمويلات الحروب، ليس فقط أثناء الحرب، بل وحتى بعدها، كدفع التعويضات و الإعانات والمعاشات لضحايا الحرب، وكذا نفقات إعادة تعمير ما دمرته الحرب، ودفع أقساط وفوائد الديون التي عقدتها الدولة أثناء الحرب، لتمويل نفقاتها الحربية .

1 حسن الحاج، عجز الموازنة المشكلات والحلول، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، العدد 63 ، ماي 2007 ، ص . 09 :على الموقع : http://www.arab-api.org/images/publication/pdfs/54/54_develop_bridge63.pdf اطلع علي 2016/09/01

ج. تغيير الدور الاجتماعي للدولة¹:

تميز القرن التاسع عشر بظهور تفاوت اجتماعي كبير بين الطبقات في المجتمعات، إذ كانت الفلسفة الاجتماعية السائدة آنذاك تقضي بعدم تدخل الدولة لمساعدة الطبقات الفقيرة، ومن الواضح أن هذه الفلسفة الاجتماعية كانت تتفق والفلسفة الاقتصادية التي كانت سائدة، ولكن تطور الفلسفة الاجتماعية والاقتصادية للدولة وظهور الدولة المتدخلة أدى إلى اتساع الدور الاجتماعي لها، فأصبح من واجبها العمل على إعادة توزيع الدخل القومي بطريقة أقرب إلى العدالة لاعتبارات اقتصادية وسياسية واجتماعية. فانتشر تطبيق نظام التأمينات الاجتماعية وتم التوسع في منح الإعانات الاجتماعية وانتشر نظام دعم أسعار السلع والخدمات الضرورية وأصبحت تقوية التضامن الاجتماعي من أهم واجبات الدولة.

د. الأسباب الاقتصادية²:

– **زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي**: في ظل النظام الرأسمالي التقليدي كان دور الدولة الاقتصادي يقف عند كونها حارسة للنظام والحريات الفردية ووظائفها محدودة تتمثل في إقامة العدالة والدفاع والأمن الداخلي، مما جعل نفقاتها العامة في حدها الأدنى. ولكن بعد تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي أصبحت دولة تدخلية، إذ تدخلت الحكومات من أجل تأمين الاستقرار الاقتصادي، وتدخلت لتوجيه الاقتصاد والتأثير في بنيانه، كما أن الدول النامية أخذت على عاتقها مهمة التنمية الاقتصادية، هذا كله زاد من نفقاتها العامة.

1 محمد خير العكام مرجع سابق تم الاطلاع 2016/08/18

2 محمد خير العكام مرجع سابق تم الاطلاع 2016/08/18

- زيادة معدلات النمو الاقتصادي في الدول : يمكن إرجاع جزء كبير من زيادة النفقات العامة إلى حركة

النمو الاقتصادي طويل المدى التي عرفتھا غالبية الدول منذ بداية السبعينيات من القرن الماضي.

- توسع النظام الاشتراكي في الفترات السابقة:

بتوسع المذاهب الاشتراكية، بتأثير الثورة البلشفية في الاتحاد السوفييتي السابق، قامت الدولة المنتجة،

وأدارت الدولة المشروعات الاقتصادية بنفسها، وازداد حجم القطاع العام وحجم التأمين أكثر مما هو عليه في النظم

الرأسمالية بكثير. وهذا ما عكس الأعباء الإضافية التي أصبحت الدولة تتحملها في تلك النظم، مما زاد من نفقاتها

العامة، إلا أن تحول الدول عن النظام الاشتراكي لن يؤدي إلى تناقص نفقاتها بقدر ما أدى إلى خفض معدل زيادتها.

هـ. الأسباب المالية:

- تطور الفكر المالي: فبعد أن كان هذا الفكر محددًا بواجب المحافظة على مبدأ توازن الموازنة، أصبح مقبولاً فيه

بل واجباً عليه ضخ الأموال اللازمة في السوق عبر زيادة النفقات العامة من أجل تحريك عجلة الاقتصاد القومي ولو

كان ذلك على حساب ذلك التوازن من أجل إقامة التوازن الاقتصادي العام.

- وجود فائض في إيرادات بعض السنوات : فظهور هذا الفائض يشجع الدولة على زيادة نفقاتها العامة

بإنفاقه في وجوه غير ضرورية، وتبدو خطورة هذا الوضع في الأوقات التي توجب فيها السياسة المالية السليمة على

الحكومات خفض نفقاتها فتجد صعوبة في ذلك في معظم بنود الإنفاق العام، كبند الرواتب.

سهولة الاقتراض: كانت القروض في السابق إيراداً استثنائياً لا يمكن اللجوء إليه إلا في أحوال استثنائية ولتغطية

نفقات غير عادية، وفيما بعد أصبحت هذه الوسيلة من وسائل السياسة المالية للدول لتحقيق التوازن الاقتصادي

العام، مما جعل عملية الاقتراض الداخلي أو الخارجي أكثر سهولة مما سبق، وهذا ما أغرى الدول في الكثير من

الأحيان بالتوسع في الإنفاق العام، ويلاحظ أن عملية الاقتراض ذاتها سواء مَوَّل هذا القرض استثمارات منتجة أم غير منتجة فإنه يرتب زيادة في حجم النفقات العامة نتيجة أقساطه وفوائده في المستقبل.

– **الأثر التراكمي**: تولد بعض أنواع النفقات العامة وخاصة الاستثمارية منها نفقات إضافية، فعندما ترصد دولة مبلغاً من المال لأتمتة أعمالها الإدارية فإن هذا يتطلب في المستقبل نفقات إضافية لصيانة حواسبها وتطويرها وملحقاتها باستمرار.

المطلب الثاني: مبررات اللجوء إلى النفقة العامة و اثارها

إن أهم مبررات النفقة العامة هو إشباع الحاجات العامة ومن ثم تحقيق المنفعة العامة أو المصلحة العامة بالإضافة إلى مبررات أخرى تتمثل في :

أولاً: مبررات اللجوء الى النفقة العامة

1- إعادة توزيع الدخل :1

يتم توزيع الدخل كما هو معلوم لكل المعينين بعلم الاقتصاد في مرحلته الأولية وفقاً لملكية عناصر الإنتاج . فوفقاً للفكر الرأسمالي، يذهب الربح للأرض والأجر للعمل والربح للمنظم والفائدة لرأس المال. وبالتالي فإن الذي لا يملك احد هذه العناصر ، لا يجد الدخل المناسب لإشباع حاجات الأساسية . ولم يعرف الفكر الاقتصادي الرأسمالي في ظل المدرسة الكلاسيكية (التقليدية) إدراج هذا الهدف ضمن واجبات الدولة ظهرت المدرسة الكي نوية (الحديثة) ونادت بإعادة التوزيع من اجل زيادة دخول الفقراء وزيادة الطلب الفعلي ، حتي يتحقق هدف التشغيل التام للموارد الاقتصادي وهذا الأمر يستدعي استخدام النفقات العامة، وخاصة الإعانات التحويلية بمختلف أنواعها

1 د. توفيق الطيب البشير مقال منشور منتديات الجلفة حول اهداف النفقات العامة على الموقع :

http://www.djelfa.info/vb/showthread.php?t=892017 اطلع عليه 2016/08/31

لإعادة توزيع الدخل لصالح ذوي الميل الحدي العالي الاستهلاك (الفقراء)، ليزداد حجم طلبهم فيرتفع تبعاً لذلك الطلب الفعلي " .

2- إعادة تخصيص الموارد الاقتصادية :

ويقصد بذلك الإجراءات التي تتخذ من قبل الدولة في جانبي الإيرادات والنفقات من أجل إعادة توزيع الموارد الاقتصادية بين مجالات الاستخدام المختلفة (المجالات الإنتاجية والاستهلاكية العامة والخاصة) وفق الأولويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . ولعل مرد ذلك إن القدرة التلقائية المفترضة في النشاط الاقتصادي في تحقيق أفضل استخدام للموارد الاقتصادية - وبالتالي امثل توزيع لهذه الموارد بين المجالات المختلفة - لم تتحقق بالفعل . وعليه ، لا بد من إجراءات تدخلية تعيد الأمور إلى نصابها وتحقق الاستخدام الأمثل للموارد في الزمان والمكان المحددين . وبموجب هذا الأمر أصبح الإنفاق العام وسيلة وسياسة تستخدمها الدولة لتحويل الموارد الاقتصادية من مجال غير مرغوب فيه إلى المجال المرغوب فيه

3- تحقيق الاستقرار الاقتصادي:

ويعني هذا الهدف بتحقيق امرين :

أولهما: التشغيل التام للموارد الاقتصادية ، بحيث لا يكون أي جزء منها في حالة بطالة كلية أو جزئية .

ثانيهما : الاستقرار في المستوي العام للأسعار ، بحيث لا تحدث فيها تقلبات واسعة تؤثر سلباً على النشاط

الاقتصادي و تحقيق هذان الهدفان ، يقتضي من الدولة السعي المستمر للتأثير في حركة وحجم وتوقيت الإنفاق العام

ففي بعض الأحيان ، قد تتوسع الدولة في الإنفاق من أجل توليد الدخول وزيادتها لرفع الطلب الفعلي عندما يكون

اقل من المستوي اللازم ، عبر إعانات الإنتاج لرفع كفاءة التشغيل في الصناعات المعطلة جزئياً أو كلياً . أو قد تلجأ

الدولة إلى اتخاذ إجراءات وتدابير عكسية (تخفيض الإنفاق العام) لتحقيق الاستقرار في مستوي الأسعار .

4- تحقيق التنمية الاقتصادية¹

المعلوم إن موضوع التنمية الاقتصادية يدور حول جملة من الموضوعات والقضايا أهمها : بناء هيكل انتاج قوية وتهيئة البيئة المناسبة لها ، وزيادة طاقة الإنتاج القائمة وتهيئة الوسائل والأسباب التي ترتقي بحياة الإنسان وتحقق له الرفاهية بكل معانيها . وهذا يقتضي حشد المدخرات من القطاعين الخاص والعام وتوجيهها لكي يتم استخدامها وفقا لجدول الأولويات في المجتمع، مع مراعاة الكفاءة الاقتصادية لإشباع الحاجات العامة .

ومايلي الإنفاق العام في هذا الجانب هو القيام بإقامة البنيات الأساسية (شبكات - طرق - واتصال - الخ) وتقديمها كخدمة مجانية أو بالمقابل التجاري ، وتقديم الإعانات وحفظ الأمن والنظام اللازمين للعملية الإنتاجية ، ومراجعة الأداء الاقتصادي (سياسات ومؤسسات) ، بما يضمن البيئة المناسبة للتنمية الاقتصادية .

ثانيا : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

تتوقف الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على عوامل عديدة منها طبيعة النفقات ذاتها، والهدف الذي ترمي إلى تحقيقه، وطبيعة الإيرادات اللازمة لتمويلها والوضع الاقتصادي السائد. ولا شك في أن طبيعة الإيرادات العامة التي تغطي الإنفاق العام تشكل أهم العوامل السابقة في تحديد الآثار الاقتصادية للنفقات العامة، لذلك يجب عند دراسة هذه الآثار أن تؤخذ في الحسبان الآثار الاقتصادية التي تحدثها الإيرادات العامة، ولا يمكن دراسة آثار كل منهما بمعزل عن الأخرى.

1 د. توفيق الطيب البشير مرجع سابق اطلع عليه 2016/08/31

الآثار الاقتصادية للنفقات العامة¹:

تعدد آثار النفقات العامة باختلاف أنواعها وتبعاً للهدف الذي تسعى إليه، وعلى الرغم من هذا التعدد في مختلف المجالات ونظراً لتزايد أهمية النفقات العامة وتزايد استخدامها في رسم السياسة الاقتصادية للدول بعد تطور دور الدولة في هذا المجال

إن الآثار الاقتصادية التي تترتب على النفقات العامة قد تكون آثاراً مباشرة، وهي تلك التي تشكل الآثار الأولية للإنفاق العام وترتبط بتحقيق الهدف الأصلي من النفقة العامة وهو إشباع الحاجات الضرورية للأفراد التي تسمح لهم بممارسة أعمالهم ونشاطاتهم باستمرار وأمان. وقد تكون هذه الآثار غير مباشرة، وهي تلك التي تنتج خلال دورة الدخل، وتؤثر في كل من الاستهلاك والإنتاج والعمالة ومستوى الأسعار من خلال ما يعرف بالآثر المضاعف أو المعجل.

أ. تأثير النفقات العامة على الإنتاج القومي²:

إن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بقصد التأثير فيها أصبح قاعدة عامة، ويظهر هذا التدخل بصورة مباشرة في حجم الناتج القومي، لذلك يقاس الأثر الاقتصادي المباشر للنفقات العامة بأثرها في الإنتاج القومي الذي يعرف على أنه مجموع السلع والخدمات المنتجة في فترة زمنية تقدر بسنة في دولة ما، ولزيادة هذا الإنتاج يتخذ الإنفاق عدة أشكال مثال: نفقات التعليم، الصحة، مساعدة المستثمرين بمنحهم امتيازات مختلفة. إذا كان هذا الإنفاق الاستثماري يرفع من الإنتاج القومي، فإن هذا لا يعني أن النفقات الجارية عديمة الجدوى الاقتصادية لأنه دون هذه النفقات لا يمكن النهوض بالاقتصاد، فأثر نفقات الدفاع والأمن يظهر في توفير الأمن الضروري لممارسة الأنشطة

1 محمد خير العكام مرجع سابق تم الاطلاع 2016/08/18

2 محمد خير العكام مرجع سابق تم الاطلاع 2016/08/18

الاقتصادية، ويمكن لنفقات الدفاع أن تكون منتجة وذلك من خلال استخدام التكنولوجيا العسكرية في الأغراض السلمية.

ب. تأثير النفقات العامة على العمالة:

تهدف معظم السياسات الاقتصادية في العصر الحالي إلى محاربة البطالة بغية الوصول إلى العمالة الكاملة، وتحقق هذه الأخيرة إذا لم ترتفع نسب البطالة عن 4.3% من مجموع القوى العاملة، ويعود السماح بهذه النسب إلى اعتراف الاقتصاديين بسوء تنظيم سوق العمل. مما يتطلب معه فترة معينة ليجد العامل الوظيفة التي تتفق مع كفاءته¹ فإنفاق الدولة في إطار المساهمة الكلية أو الجزئية في رأس مال المؤسسات العامة الاقتصادية يساعد على انشاء فرص تشغيلية، كما أن تقديم المساعدات للمنتجين يحول دون تسريح العمال وقد يؤدي إلى خلق مناصب شغل جديدة، كذلك عند قيام الدولة بفك العزلة عن بعض المناطق من خلال إقامة المرافق العمومية الضرورية فإن النفقات التي تتحملها في هذا المجال تؤدي إلى توفير فرص تشغيلية لسكان تلك المناطق، كما أن النفقات التحويلية المتعلقة بالضمان الاجتماعي تجعل الأفراد يشعرون بالضمان في الحاضر والمستقبل وعليه بقانون على العمل

ج. تأثير النفقات العامة على الأسعار¹:

أمام الصعوبات الاقتصادية الكثيرة التي يثيرها التضخم والإشكالات التي يحدثها في السوق والتي تهدد الاستقرار الاقتصادي والسياسي، تسعى معظم الدول إلى المحافظة على مستوى ثابت قدر الإمكان للأسعار. ولكنها قد لا تتحدد نتيجة العرض والطلب فقط، وإنما بتدخل مباشر أو غير مباشر من الدولة. وتدخل الدولة يكون بالتأثير في العوامل المحددة للأسعار، أي بالتأثير في العرض والطلب، إما بتأثير مباشر في هذا المستوى كأن تعتمد الدولة مثلاً

1 محمد خير العكام مرجع سابق تم الاطلاع 2016/08/18

إلى تحديد أسعار بعض السلع التي تعتبرها ضرورة لعامة الشعب، وغالباً ما يتم ذلك عن طريق دعم الدولة لأثمان هذه السلع وتحملها كل زيادة تطراً عليها، أو منح امتيازات ضريبية للمنتجين للحد من الأسعار وإما بتأثير غير مباشر عبر دعم صناعة معينة أو تقديم إعانات لها بمساعدتها على البقاء والتطور أو لضمان نسبة من الأرباح لها.

د. تأثير النفقات العامة على توزيع المداخل:

تقوم الدولة بواسطة النفقات العامة بتوزيع المداخل على جميع الأفراد سواء في إطار النفقات الحقيقية أو التحويلية.

أ. تأثير النفقات العامة على عملية التوزيع الأولي للمداخل : تستخدم النفقات العامة في هذا

المجال من أجل إنشاء مداخل لعوامل الإنتاج، ويتحقق هذا الأثر عن طريق النفقات الحقيقية.

فالدولة تنفق الأموال على الطبقة العاملة من خلال الأجور والمرتبات و يسمى مرحلة التوزيع الأولي للدخول لكن هذا غير كاف.

ب. تأثير النفقات العامة على إعادة توزيع المداخل: يتم اللجوء الى إعادة التوزيع الذي يظهر في

شكل النفقات الاجتماعية لتغطية الفوارق خاصة إذا كانت الغالبية فقيرة، ويتحقق هذا الأثر عن طريق النفقات التحويلية غير أن إعادة توزيع المداخل يتأثر بالثراء القومي، حيث كلما كان اقتصاد الدولة قويا زادت الضرائب ومداخل الأملاك الوطنية، أما في حالة الركود الاقتصادي والافتقار إلى الموارد تقل إيرادات الدولة مما ينعكس سلباً على مداخل

ج - تأثير النفقات العامة على الاستهلاك :

تؤثر النفقات العامة على الاستهلاك بصورة مباشرة فيما يتعلق بنفقات الاستهلاك العام أو من خلال ما توزعه

الدولة على الأفراد في صورة مرتبات أو أجور، ففي الحالة الأولى تشتري الدولة هذه السلع وتقدمها للمجتمع مثل وجبات الطلبة والتوسع في الخدمات الصحية والتعليمية. أما في الحالة الثانية فيحدد حجم الاستهلاك بما تدفعه

الدولة من مرتبات ، وبطبيعة الحال الجزء الأكبر من هذه الدخول ينفق لإشباع الاحتياجات الاستهلاكية الخاصة من سلع وخدمات. غير أن طريقة توزيع النفقات العامة على مختلف القطاعات لها أثر هام على الاستهلاك، فتخصيص مبالغ ضخمة لمرفق الدفاع أو الإنفاق في المجالات الخارجية يقلل من حجم الاستهلاك لأن هذه الأموال لا تؤدي بطبيعة الحال إلى خلق مناصب شغل وزيادة الإنتاج بصورة عامة، مما يؤثر سلباً على مداخل الأفراد وبالتالي على إقبالهم على السلع والخدمات .

هـ . تأثير النفقات العامة على الادخار القومي:

يتوقف هذا الأثر على حالة الدخل القومي، إذا ما كانت في حالة ثبات أم في حالة زيادة:

أ- فإذا كانت في حالة ثبات، فإن زيادة الاستهلاك العام من خلال الإنفاق العام يؤدي إلى انخفاض

الادخار، ومن ثم انخفاض الاستثمار، مما يؤثر سلباً في الدخل القومي.

ب- وإذا كانت في حالة زيادة، فإن زيادة الاستهلاك العام من خلال الإنفاق العام تؤدي إلى النتيجة

السابقة إذا كانت نسبة الزيادة في الاستهلاك القومي أعلى من نسبة الزيادة في الدخل القومي، أو إذا كان الإنفاق

العام أقل من الإيرادات العامة، فإن أثرها سيكون إيجابياً في الادخار القومي الحالة .

و . تأثير النفقات العامة على معدل النمو الاقتصادي:

من السهل أن نتوقع أثراً إيجابياً للإنفاق العام في معدل النمو الاقتصادي في حالة زيادة الإنفاق العام الاستثماري

الذي يؤدي إلى زيادة التراكم الرأسمالي، الذي يؤدي إلى زيادة معدلات النمو الاقتصادي، والعكس بالعكس إذا

انخفض معدل الإنفاق الاستثماري العام. وهذا ما يفسر ضرورة زيادة معدلات هذه الاستثمارات في الدول النامية

وخاصة رأس المال البشري، من خلال ما سبق يتبين أن هذه الآثار الإجمالية مترابطة ومتشابكة بطبيعتها لذا لا يمكن

دراسة أي أثر منها بمعزل عن دراسة الأثر الآخر.

خلاصة الفصل

ساهم تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي و ازدياد وظائفها لتشمل الجانب الاجتماعي إلى ازدياد حجم النفقات العامة بشكل جعلها من أهم أدوات السياسة المالية في أي نظام اقتصادي كان، فوجود النفقة العامة لا يبررها الجانب الاقتصادي فقط و إنما الجانب الاجتماعي الذي شمله دور الدولة .

حيث تخضع سياسة الإنفاق العام قصد تحقيق الأهداف المرجوة منها إلى جملة من الضوابط و المحددات تجنبا لعدم الرشادة و نقص الفعالية، لكن ذلك لم يمنع من زيادة حجم النفقات العامة بسبب تعدد الحاجات العامة التي لا حصر لها ، اذ يكون الهدف منها تطوير الجانب الاجتماعي من صحة و تعليم و تحسين الوضعية الاقتصادية .

المبحث الأول : ترشيد الإنفاق العام مفهومه ،مبرراته،عناصره و متطلبات نجاحه .

يعتبر ترشيد الإنفاق العام من المفاهيم الاقتصادية والعقلانية المرتبطة بالسلوك الاقتصادي للفرد والمجتمع ككل فعملية الترشيد لا تعني التخفيض ، ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق العام

المطلب الأول :مفهوم الترشيد و مبرراته

أولاً: مفهوم ترشيد الإنفاق العام

الترشيد لغة : كلمة مشتقة من الرشد و الأصل الفعل الثلاثي رشد أي اهتدى و استقام و منه

معنى الترشيد هو الهداية والاعتدال ، و الترشيد هو ما قرره المشرع التجاري الجزائري و الترشيد أيضا حكم القاضي ببلوغ الشاب الرشد¹.

ولقد أشار القران الكريم إلى هذا المدلول في أكثر من موضع كقوله تعالى "فَإِنْ آنَسْتُمْ مِّنْهُمْ رُّشْدًا فَادْفَعُوا إِلَيْهِمْ

أَمْوَالَهُمْ" ... النساء الآية(6) ، أي إذا اقتنعتم أن هؤلاء اليتامى قد توفرت لديهم إمكانيات الضبط، وحفظ الأموال وحسن التصرف فيها في أوجه الصلاح والسداد، فيمكنكم أن تعطوهم أموالهم

الترشيد من الوجهة اللغوية، يعني الاهتداء إلى الطريق الصواب والاعتدال فيه وعليه فإنه بالنسبة للنفاق، فان الترشيد يعني سلوك سبيل لا إسراف فيه ولا تبذير.

الترشيد في الاصطلاح :

فهو يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد، دون إسراف ولا تقتير، (زيادة الإنفاق العام عن موضع الاعتدال يعد سفه وكذا إنقاظه يعتبر تقتيرا) ويتضمن ترشيد الإنفاق ضبط النفقات،

1 المعجم الوسيط على الموقع <http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar> اطلع عليه 2016/08/20

وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاءة الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة¹.

وعلى هذا فترشيد الإنفاق العام يعني في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع، وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها، العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص والالتزام بفعالية تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، بما يضمن تعظيم رفاهية المجتمع من خلال اشباع ما يفضلونه من سلع وخدمات².

ثانيا: مبررات عملية ترشيد الإنفاق العام:

- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.
- رفع الفعالية الاقتصادية باستخدام الموارد والإمكانات المتاحة
- تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة، وإدخال الأساليب التقنية، ودراسة الدوافع والاتجاهات.
- مراجعة هيكلية للمصروفات، عن طريق تقليص نوعية وحجم المصروفات التي لا تحقق مردودية كبيرة.
- 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 وأثارها خصوصا وان كثير من الدول النامية تعاني من مشكلة تسديد ديونها التي من المحتمل أنها أسرفت فيها في الماضي.

1 محمد شآر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008، ص 399 :

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

- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها¹.

- تحقيق الانسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الاجتماعية للمجتمعات العربية والإسلامية من جهة والسلوك الاقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى.

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

المطلب الثاني: عناصر ترشيد الإنفاق العام و متطلبات نجاحه

أولاً: عناصر ترشيد الإنفاق العام

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

أ- **تحديد الأهداف بدقة:** بمعنى تحديد أهداف واضحة ودقيقة للبرامج الحكومية، سواء كانت أهداف طويلة أو متوسطة الأجل².

ب- **توجيه النفقات العامة نحو النفع العام:** إن أحد عناصر النفقة العامة هو أن يقصد بها تحقيق نفع عام، ومن ثم فإن أحد ضوابط هذه النفقة تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع. وهذه المنفعة يجب أن يختلف مفهومها عن المفهوم الضيق للمنفعة عند الأفراد، فالدولة يمكنها أن توجه أموالها في شكل إعانات اجتماعية للعاطلين عن العمل، أو بقصد إعادة توزيع الدخول والثروات، أو بقصد زيادة الإنتاج وتحسين جودته، وعلى هذا فإن مبدأ المنفعة يتحقق

1 نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة، مدخل نظامي مقارن، مرآز احمد ياسين، الطبعة الرابعة، الأردن، 2003، ص 267 :

2 بلعاطل عياش نوي سميحة اليات ترشيد الانفاق العام من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر ورقة بحثية ملتقى 12/11 مارس 2013 ص

إذا توجه الإنفاق العام إلى إشباع الحاجات العامة. ومن أجل أن تحقق الدولة بإنفاقها العام أكبر قدر ممكن من

المنافع¹ ولذا متى كان الإنفاق يستهدف حاجة خاصة كان هدر للمال العام وخروجًا عن سياسة الترشيح

ج- التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة: يجب أولاً أن تكون النفقة في حدود الوضع الأمثل لها، أو عبارة

أخرى ضرورة تحري أن تكون النفقة معيارية أو قريبة منها ثانياً أن يتم الإنفاق في الوقت المناسب دون تقديم أو

تأخير، فإذا كان الإنفاق لا يشبع أي حاجة فهو إنفاق سفيه، كأن تعطى مرتبات أو منح بغير تقديم خدمة حقيقية

تفيد المجتمع، أو تعطى إعانات لمن لا يستحقها، وعلى الوجه المقابل نجد عدم النفقة مع وجود الحاجة، ما يجعل توفر

المال في هذه الحالة يعد سلوكاً غير رشيد.

د- التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل: يتحقق ذلك بتضييق المجال بين السقف الأعلى، والحد

الأدنى للإنفاق، ويتوقف حجم الإنفاق على القرار السياسي المعبر عن موقف الدولة إزاء الوظائف التي يمكن أن

تتحملها الحكومة باتجاه المجتمع، وهو الموقف الذي بدوره يحدده النظام الاجتماعي والاقتصادي القائم بالإضافة إلى

ظروف البيئة التي يمر بها المجتمع، وكل هذه الاعتبارات ضرورية لتحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام، ولوا استخدمنا

المنفعة كأداة للتحليل على غرار الفكر الحدي، لأمكن القول بأن الحجم الأمثل لهذا الإنفاق يتحدد إذا ما تم التوصل

إلى النقطة التي تتعادل عندها المنفعة الحدية للمنفعة العامة مع المنفعة الحدية لهذه النفقة².

1 د يوسف شباط القانون المالي /مبدأ ترشيد النفقات العامة على الموقع :-http://www.arab-ency.com/_/details.law.php?full=1&nid=164568

2 فرحي محمد، النمذجة القياسية ترشيد السياسات الاقتصادية الكلية(دراسة خاصة لسياسة الإنفاق العام)، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر

ذ- إتباع مبدأ الأولوية: في ظل محدودية الموارد، سيتعين على منظومة التخطيط العمومية تحديد المشاريع والبرامج وفق سلم لأولويات حسب درجة إشباعها حاجات الأفراد الأكثر¹ يوصي الخبراء الماليون بضرورة احترام هذا المبدأ وعدم الخروج عليه، وإلا اتجهت الأموال إلى مجالات ومشروعات أقل أهمية وحرمت منها مجالات ومشروعات أكثر أهمية، الأمر الذي يؤدي إلى تشويه الاقتصاد، فاحترام هذا المبدأ ضرورة لحفظ الأموال من الضياع وتعظيم منفعة استخدامها.

ه- القياس الدوري لبرامج الإنفاق العام: بمعنى تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ البرامج والمشاريع الموكلة إليها. عن طريق تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة من أجل التأكد من بلوغ النتائج المرجوة من النفقات العامة وفقا للخطة التي تم وضعها².

بتوفير جملة من المعلومات اللازمة عن الموارد المالية المتوقعة، وعن أوجه الإنفاق المختلفة، وأن تكون هذه المعلومات معالجة، وقابلة للاستعمال، مما يسمح بالتأكد من اتجاهات حركة الإيرادات والإنفاق مستقبلاً.

و- عدالة الإنفاق العام ومدى تأثيره لمصلحة الفئات الأضعف: ينبغي على الدولة أن تسعى إلى تحقيق أكبر درجة ممكنة من العدالة في توزيع المنافع والخدمات الناجمة عن النفقات العامة. والعدالة لا تعني التساوي في توزيع المنافع بين فئات المجتمع .

ي- الحرص على ضمان الجودة للرفع من المردودية: بحيث ينبغي أن تعكس المردودية النتيجة التي تترتب عن النفقة العامة، أي المردودية الاقتصادية والاجتماعية للنفقة العامة؛ فينبغي أن تكون المردودية جيدة تعكس قيمة

1 بلعاطل عياش نوي سميحة مرجع سابق ص 06

2 بلعاطل عياش نوي سميحة مرجع سابق ص 06

الأموال التي صرفتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات، فالحرص على جودة الخدمات والسلع، يمكن من تجنب المصاريف الإضافية الكثيرة التي تثقل كاهل الدولة وتغني عن أعمال الترميم المتكررة والمتتابعة وعن تكاليفها. وبالإضافة إلى ذلك فإن المردودية الاجتماعية للنفقة تنطوي على تحويل النفقات العامة الاجتماعية قصد محاربة ظاهرة الفقر، فكل مصلحة ينبغي أن تبحث عن أعلى درجة من الفعالية مقابل أقل تكلفة. وبالإضافة إلى هذه العناصر ينبغي تحقيق مجموعة من الشروط حتى تتم عملية ترشيد الإنفاق على أحسن وجه نذكر منها:

- تقييد تقديرات المصروفات في حدود الإلتزامات الفعلية، والحد من ظاهرة نموها المستمر والمتزايد بحيث تكون الزيادات التي ستقر مرتبطة إما بمؤشرات محددة مسبقاً على المدى المتوسط (كالمقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي، الإيرادات غير النفطية، عجز الميزانية،...) أو بأولويات وبرامج ومشاريع مرتبطة بالرؤية الاستراتيجية للحكومة.
- الإلتزام بالقوانين والتعليمات المتعلقة بإعتماد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة وطلبات الإعتمادات الإضافية وذلك لما تشكله الميزانية من خطة قصيرة الأجل لرؤية وسياسات وخطط وبرامج الحكومة المعتمدة.
- دعم وزيادة برامج ومشاريع مشاركة القطاع الخاص في عمليات تقديم الخدمات وزيادة مساهمته في عمليات التنمية، والتي تستند بشكل رئيسي على دعم سياسة الخصخصة.
- دعم تطبيق المعايير الموحدة للمسائل المتعلقة بشكل وحجم الهياكل الإدارية والقوى العاملة وتركيبه الرواتب والعلاوات والإمتيازات في الحكومة، وذلك لما تشكله التغييرات التي تتم فيها من إنعكاسات مستمرة وكبيرة على الميزانية العامة.

ثانيا: متطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام

1- **ضرورة توافر بيئة سليمة للحكم:** إن الالتزام بمبادئ الحكم الراشد ضروري جداً 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 أطراف المجتمع في رسم سياسات الدولة وتوجيه نفقاتها، سوف يساهم فعلاً في ذلك، هذا فضلاً على أن الحكم الراشد يجارب 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 مفتوحاً أمام إمكانية المناقشة، أو إعادة النظر في قرارات التخصيص، وعليه فإن وجود حكومة قوية تواجه مثل هذه التحديات، يعد أمراً ضرورياً لاستكمال عملية الترشيد، مما يعني أنه بالإضافة إلى القدرة على اتخاذ القرار، يجب توفير الإمكانيات اللازمة للتأثير على تنفيذه، من أجل إعطاء سياسة الموازنة فعالية كاملة.

3- **فعالية أجهزة الدولة وحسن إدارتها:** إن توفر الإرادة السياسية والمشاركة الفعالة، في غياب جهاز إداري

فعال يتولى الإشراف على مختلف المرافق والهيئات العامة، والقيام بالوظائف المحددة لها، لا يحقق عملية الترشيد للإنفاق العام، حيث نجد خاصة في الدول النامية ضعفاً كبيراً 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 القدرة على

السماع والافتناع، 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 خلاله التعرف على كل

عمليات الإنفاق العام ومجالاته، ويمكنها من تقييم كل عملية، ولعل أكبر دليل على قوة الدولة، التزامها بنشر نتائج نشاطها، وإطلاع الرأي العام على ما تزعم القيام به، إذ بقدر نجاح الدولة في ذلك بقدر ما يطمئن إليها أفرادها و هيئاتها وهذا ما يؤدي بهم إلى المساهمة في إنجاح عملية الترشيح، 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 إنجاز الكثير من المشروعات التي كانت حكرًا على الدولة وربما بتكلفة أقل مما تنجزها الدولة، ذلك أن المستثمر الخاص يكون حريصًا أكثر على الأموال من أجل تحقيق أكبر ربح، أما إذا قامت بتلك المشاريع الدولة فمن الممكن أن يحدث هناك اختلاس أو تبذير للمال العام، مما يزيد في تكلفة إنجاز المشروع ويعدنا 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 إنفاقها¹، عن طريق دعم وزيادة برامج ومشاريع مشاركة القطاع الخاص في عمليات تقديم الخدمات وزيادة مساهمته في عمليات التنمية، والتي تستند بشكل رئيسي على دعم سياسة الخصخصة.

1 عبد الرحمن بن عبد الله الشقاوي، نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية، ورقة مقدمة ضمن ندوة "الرؤية المستقبلية

المبحث الثاني : آليات ترشيد الإنفاق العام و فعاليتها

تعتبر الموازنة العامة و المراقبة المالية آليتان أساسيتان في عملية ترشيد الإنفاق العام لم لهما من فعالية في الحد من تجاوز النفقة المخصصة .

المطلب الأول :الموازنة العامة آلية لترشيد الإنفاق العام

أولا : تعريف الموازنة العامة و أهميتها

التعريف اللغوي للموازنة :

1- الموازنة: من المصدر وزن يقال وزن بين شيئين : نظر أيهما أوزن و كذلك وَاَزَنَ الشيءُ الشيءَ : قابله و حاذاه وَاَزَنَ الشيءَ أو الشَّخصَ : عادله ، ساواه في الوزن — و فلانا كافاه و جازاه على أعماله فمن هذا يتبين أن المعنى اللغوي للموازنة هو المعادلة و المساواة أو المقابلة بين شيئين في موضوعنا هذا هما الإيرادات العامة و النفقات العامة

2-العامة: من المصدر عم أي شمل عمَّ الْمَطَرُ الْأَرْضَ : شَمَلَهَا كُلَّهَا فالعام هو الشامل و خلاف الخاص و العامة خلاف الخاصة 1

أما اصطلاح و مفهوم الميزانية ، فهي كلمة معاصرة تم استخدامها من قبل الكتاب في العصر الحديث ، و تداولت في العمل اليومي و بين العاملين في الجهاز العام و العاملين في القطاع الخاص ، و لم تكن معروفة، و لم تتقدم في العصور القديمة ، و ميزانية الدولة هي سجل تتعادل فيه موارد الدولة مع نفقاتها .

للاقتصاد السعودي حتى عام 1440 هـ" ، وزارة التخطيط، المملكة العربية السعودية، أكتوبر، 2002 ، ص . 44 :على الموقع :
www.mmsec.com/ar/m3-files/performance.doc اطلع عليه 2016/08/00

1 المعجم الوسيط . ط 12 ، مصر :مكتبة الشروق الدولية، ص 1231

فكلمة (BUDGET) مشتقة من الكلمة الفرنسية القديمة (BOUGETTE) والتي كانت تعني كيس صغير أو حقيبة ، و قد إستخدمه في بريطانيا لتدل على الحقيبة الحكومية التي كان يحملها وزير الخزانة الإنجليزية عند ذهابه إلى البرلمان ، و كانت تحوي بداخلها على الوثائق المالية و الأختام ، و بيانات وزارة الخزانة و إقتراحاتهم المتعلقة بنفقات و إيرادات الدولة و تدريجيا تطور إستخدام هذه الكلمة لتعني الوثائق التي بداخل الحقيبة بدلا من الحقيبة الجلدية ، و هي الوثائق التي تحتوي على جداول للنفقات و الإيرادات التي تعرض على البرلمان للموافقة عليها ، و من هنا أصبح يقصد بها المفهوم الحديث " موازنة عامة"¹

كما عرفها المشرع الجزائري بأنها:

- "هي الوثيقة التي تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال و ترخص بها 2

- توقع و إجازة لنفقات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة سنة في المعتاد تعبر عن أهدافها الاقتصادية و المالية³

- تقدير تفصيلي لنفقات الدولة و إيراداتها عن فترة زمنية مقبلة عادة سنة معتمد من السلطة التشريعية المختصة يمثل تعبيرا ماليا ن الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية التي يسعى المجتمع الى تحقيقها 4

* و يعرف الفكر المالي الحديث الميزانية العامة بعدة تعريفات تصب كلها في بوتقة واحدة و تشمل عناصر و موضوعات و أفكار متشابهة ، و من هذه التعريفات :

1 عاطف و ليم اندرواس مرجع سابق ص 524

2 المادة 3 من القانون 21/90 الصادر في 15 اوت 1990 يتعلق بالحاسبة العمومية (الجريدة الرسمية رقم 35)

3 عادل احمد حشيش أصول الفن المالي للاقتصاد العام -مدخل لدراسة السياسات المالية العامة الاسكندرية دارالجامعة الجديدة 2001 ص 235

4 سعيد عبد العزيز عثمان مرجع سابق ص 555

- إن الميزانية العامة عبارة عن بيان تقديري معتمد لنفقات و إيرادات الدولة عن مدة مستقبلية عادة تقدر بسنة.
- بيان تقديري مالي لما يمكن للحكومة أن تنفقه أو تجنيه خلال سنة.
- بيان تقديري لنفقات الدولة و إيراداتها عن مدة زمنية محددة غالبا ما تقدر بسنة، ترصد في وثيقة و تعرض على السلطة التشريعية لإجازتها.
- وثيقة تعدها الحكومة و تتضمن نفقاتها و إيراداتها عن مدة سنة و تعتمد من قبل السلطة التشريعية .
- عبارة عن وثيقة تتضمن نفقات الدولة و إيراداتها عن مدة عادة ما تقدر بسنة تعدها الحكومة و تحصل على إجازتها من قبل السلطة التشريعية.
- و بتحليل هذه التعاريف نجد أن الميزانية العامة تتعرض لنشاطات الدولة و إيراداتها المالية ، و التي من المنتظر تنفيذها خلال مدة زمنية مستقبلية غالبا ما تقدر بسنة. 1
- ويتبين من هذا التعريف أن الموازنة العامة للدولة، تستند إلى عنصرين أساسيين، هما التقدير والاعتماد.
- فبالنسبة إلى التقدير، فإنه يتمثل في تقدير أرقام تمثل الإيرادات العامة التي ينتظر أن تحصل عليها السلطة التنفيذية، وكذلك النفقات العامة التي يُنتظر أن تنفقها لإشباع الحاجات العامة للشعب، وذلك خلال فترة مالية مستقبلية، غالباً ما تكون سنة.
- أما بالنسبة إلى الاعتماد، فيقصد به حق السلطة التشريعية واختصاصها، في البلاد الديمقراطية، في الموافقة على توقعات السلطة التنفيذية، من إيرادات عامة ونفقات عامة. وعلى هذا الأساس، فإن الموازنة العامة تظل مجرد مشروع موازنة، حتى تُعتمد من السلطة التشريعية. 2

1 أحمد زهير شامية ، خالد شحادة الخطيب ، أسس المالية العامة ، دار وائل للنشر ، الأردن ، عمان ، الطبعة الثانية 2005 /
<http://www.shatharat.net/vb/showthread.php?t=4187>

2 مدونة صالح القرا / <https://sqarra.wordpress.com/budget3/>

أهمية الموازنة العامة للدولة

للموازنة العامة للدولة أهمية كبرى لأنها تعبر عن برنامج العمل، السياسي والاقتصادي والاجتماعي، للحكومة خلال الفترة المالية. وبعبارة أخرى، فإن الموازنة العامة للدولة لها دلالة سياسية واقتصادية واجتماعية، إذ يمكن الكشف عن مختلف أغراض الدولة، من طريق تحليل أرقام الإيرادات العامة، والنفقات العامة، التي تجمعها وثيقة واحدة، هي الموازنة العامة للدولة.

غير أنه من المؤكد أن للموازنة العامة للدولة أهمية من عدة جوانب نواحي:

أهمية سياسية خاصة: في ظل الديمقراطيات النيابية حيث يشترط لتنفيذ الموازنة أن يعتمد مشروعها من جانب البرلمان، و يعتبر هذا الإعتماد بمثابة موافقة من ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة و على سياستها المالية و الاقتصادية بصفة عامة.

و قد أصبح إعتماد البرلمان للموازنة من المبادئ الدستورية الراسخة في كل الدول ذات الحكومات النيابية.

أهمية من الناحية الاقتصادية : في الدول التي تسعى إلى توجيه إقتصادياتها من خلال تخطيط الإستثمار و الإنفاق إذ تغدو الميزانية حينئذ أداة أساسية من أدوات التخطيط الحكومي ، و يتم ربطها بصورة واضحة بالخطة القومية للدولة بحيث يتم تحديد حجم الإستثمارات العامة و توزيعها على مختلف أبواب و فصول الميزانية من واقع هذه الخطة ، و من الملاحظ بصفة عامة منذ إنتهاء الحرب العالمية الثانية أن العلاقة بين الميزانية و الخطة القومية آخذة في التوثق في معظم دول العالم ، فالدول ذات الإقتصاد الموجه تغير الميزانية الأداة الرئيسية للتدخل في الحياة الاقتصادية و توجيهها نحو تحقيق أهداف التوازن الإقتصادي و التنمية ، بينما تنظر إليها الدول التي تأخذ بمبدأ التخطيط الشامل للإقتصاد القومي بإعتبارها جزءا أو شريحة من الخطط متوسطة أو طويلة الأجل الموضوعة من قبل أجهزة التخطيط المركزية.

من الناحية الإدارية و المحاسبية : فإن الميزانية العامة للدولة تبدو على درجة كبيرة من الأهمية و خاصة فيما يتعلق بالإنفاق العام ، ذلك أنه إذا كانت الإيرادات العامة تحصل طبقا للقوانين الخاصة بها بغض النظر عن الأرقام المقدرة و المعتمدة لها في الميزانية بحيث يتمتع على محاسبي المرافق العامة صرف أي مبلغ إلا في حدود الأرقام و الإعتمادات المقررة ، ووفقا للأوضاع و التعليمات المالية المقررة.

و بالإضافة إلى ما سبق فإن أهمية الميزانية تبدو واضحة من الناحية المحاسبية فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات و النفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمسائها لتنظيم معاملاتها المالية ، إذ يمسك لكل نوع من الإيرادات و النفقات حساب خاص يختلف من سنة إلى أخرى وفقا لطريقة و مدة إعتمااد الميزانية¹

من الناحية القانونية: و يكفي للتدليل على ذلك أن نذكر أن الميزانية لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد إعتماادها من السلطة التشريعية و صدور قانون بطلبها، غير أنه من الضروري أن ننبه في هذا المجال أن الميزانية تعتبر بالرغم من ذلك عملا إداريا محضا و ليست قانونا فهي من حيث الموضوع لا تقرر قواعد عامة و دائمة مثلما هو الحال في التشريعات ، و هي من حيث الشكل لا تعد أيضا تشريعا، إذ أنها لا تعدو أن تكون مجرد وسيلة تستخدمها الحكومة لتنظيم إيراداتها و نفقاتها خلال مدة محددة ، أما الجانب التشريعي للميزانية فيقتصر على قانون ربطها و هو يعتبر عملا تشريعيا من حيث الشكل فقط ، نظرا لصدوره من السلطة التشريعية ، أما من حيث الموضوع فهو لا يعدو أن يكون عملا إداريا محضا لأنه لا يحق على أية قاعدة عامة جديدة .

و من المقرر في هذا الشأن أن قانون ضبط الميزانية لا يعطي للحكومة أي سلطة أو حق لم يكن مقررا لها من قبل

1 أحمد زهير شامية ، مرجع سابق

بمقتضى القوانين السارية ، و من ثم فإنه ينبغي ألا يحتوي مشروع الميزانية على إيرادات أو نفقات لا تجد أساسا لها في قانون قائم فعلا¹

ثانيا :مراحل تطور الميزانية و مدى فعاليتها

1/ أ-موازنة البنود:

كانت تعد الموازنة في هذه المرحلة على شكل جداول تمثل اعتمادات للنفقات العامة مقابل جداول تمثل الإيرادات العامة اللازمة لتمويل تلك النفقات على أساس التقسيم الإداري في الدولة وكان يطلق على الموازنة المعتمدة الموازنة الإدارية ولكنها بعد أن أخذت بمبدأ توزيع النفقات على أساس أغراض الصرف على السلع والخدمات التي تحتاجها وتنفذها الإدارات الحكومية أطلق عليها موازنة البنود ، كما أطلق عليها في تلك المرحلة الموازنة الرقابية لأنها كانت تهدف إلى فرض رقابة مركزية على الإنفاق العام ومحاولة التغلب على عيوب الإدارة العامة ومنع الاختلاسات المالية والصرف بغير وجه حق وذلك ما يحقق الهدف من تطبيق نظام الموازنة في كونها وسيلة وقاية ورقابة ولا بد لتحقيق ذلك تبويب الإيرادات العامة والمصروفات العامة بشكل يمكن من الرقابة عليها ومحاسبة المسؤولين عن تنفيذها² حيث أن التبويب على أساس نوع المصروف لا يوضح ما إذا كانت المصروفات قد حققت الهدف من إنفاقها أم أنها مجرد مصروفات تم سدادها وانتهى الأمر .

1 سليمان اللوزي ، فيصل مرار ، وائل عكاشة مرجع سابق

2 مراحل تطور الميزانية مقال منشور في 2014/09/24 <http://foraccountantsonly.com/>

ب-مدى قدرة موازنة البنود على ترشيد الإنفاق العام

يمكن القول: إن الترشيح في هذه المرحلة كان يتم عن طريق التركيز على الاعتبارات المالية فحسب، من

خلال مراقبة أوجه الصرف، والتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المحددة في الموازنة العامة. والهدف منها هو فحص

حسابات الحكومة، ومستندات الصرف والتحصيل، فترشيح الإنفاق العام هنا لا يهتم بالأعمال التي تقوم بها

الحكومة، ولا تكاليف الخدمات، أو دراسة الجدوى الاقتصادية من النفقة، وإنما يهدف إلى التأكد من أن النفقات قد

تمت في حدود الاعتمادات المقررة في الموازنة، لذا وصفت هذه المرحلة بالترشيح المالي .

تركز موازنة البنود اهتمامها- كما سبق- على عناصر الإنفاق فقط دون موضع الإنفاق ولذلك يعتذر توفير المعلومات

اللازمة لقياس كفاءة استخدام الموارد وفعالية البرامج والأنشطة والوظائف ولذلك لا تناسب هذه الموازنة مطالب

الإدارة وحاجيات التخطيط بسبب: 1

- عدم توضيح العلاقة بين الإنفاق والنتائج، وبالتالي لا يمكن تنفيذ سياسة موازنة ذات دلالة إدارية واقتصادية

- أنها تفتقر إلى معايير مميزة تحدد وتقيم البرامج والأنشطة، وعن طريقها يمكن توزيع الموارد بشكل يحقق توازن

المدخلات والمخرجات

- أنها محدودة الفعالية فيما يتعلق بأغراض التحليل والتخطيط والرقابة والسياسة الاقتصادية ولذلك لا تستطيع هذه

الموازنة أن تخدم كأداة للتخطيط الاقتصادي متوسط وطويل المدى موجهة نحو توزيع واستخدام فعال للموارد

الاقتصادية

2 / 1- موازنة البرامج والأداء:

تلافي أوجه القصور في موازنة البنود تم استحداث هذه الموازنة والتي تقوم على الاهتمام والتركيز على الإنجازات التي تتم إذ أن الموازنة تعتمد لتحقيق أهداف معينة وليس مجرد شراء سلع وخدمات. ومن ثم فموازنة البرامج والأداء تهتم بطبيعة أنشطة وأعمال الأجهزة الحكومية أكثر من اهتمامها بموضوع الإنفاق. وتلقي الضوء على العمل الذي تم أو الخدمة التي أنجزت للتأكد من أن النتائج التي تحققت توازي ما كان مخططاً له . وهل تكاليف الخدمة أو العمل مناسبة أو مرتفعة ؟¹

تعتبر الموازنة بأنها خطة توضح الأهداف المحددة للوحدات معبراً عنها في شكل برامج ومشروعات محددة ، فطبقاً للبرامج يتم تبويب الموازنة طبقاً للوظائف الأساسية ثم تحديد البرامج تحت كل وظيفة ويقصد بالأداء التركيز على ما تم تحقيقه وليس على الوسائل المستخدمة فهو يعتمد على الماضي وعلى ماتم تسجيله فعلاً وذلك عند إعداد تقديرات الموازنة بحيث يتقرر البرنامج أولاً وبذلك يتحدد الإطار الذي يمكن من خلاله قياس الأداء². وهذا الأسلوب يؤدي إلى رفع مستوى الأداء وترشيد الإنفاق والحيلولة دون الإسراف وتقييم النتائج من خلال مقارنتها بالخطة ..

ب- مدى قدرة موازنة البرامج والأداء على ترشيد الإنفاق العام³

لذا يمكن القول إن ترشيد الإنفاق العام عن طريق موازنة البرامج والأداء يتم من خلال:

1 ملئقى المحاسبين المصريين /<https://www.facebook.com/egypt.account/posts/541328769250740/>

2 مراحل تطور الميزانية مقال منشور في 2014/09/24 <http://foraccountantsonly.com/>

3 د محمد شباط مرجع سابق

أ. توضيح ما تم إنجازه من البرامج والمشروعات العائدة للسنة المالية السابقة مع بيان كلفة المشروع.

ب. تحديد المسؤول عن أداء العمل، ومدى مساهمته في تنفيذ البرامج؛ مما يساعد على تحسين الأداء.

ج. اكتشاف العديد من معدلات قياس تكلفة العمل.

لذلك تعطي موازنة البرامج والأداء صورة مالية واضحة عن الإيرادات والنفقات، مما أدى إلى اعتماد مبدأ التبويب الوظيفي للنفقات العامة وسهولة قياس تكلفة الأنشطة والإنجازات وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المالية، وتحقيق الخطط الطموحة للتنمية من خلال التركيز على المقابل الذي يعود من الإنفاق بدلاً من الإنفاق نفسه، فأصبح الترشيح يتم عن طريق الربط بين تكاليف الخدمة أو العمل من جانب وعائد هذه التكاليف من جانب آخر، وبذلك تم الانتقال إلى المرحلة الثانية لتطور مبدأ ترشيح النفقات العامة التي تعتمد على البرامج والأداء أي النتائج التي تحققها النفقات العامة.

3 / أ- موازنة التخطيط والبرمجة

وفي هذه المرحلة تطور اهتمام الموازنة العامة من فرض الرقابة وخدمة الإدارة إلى خدمة العملية التخطيطية

من خلال النظر إلى الموازنة باعتبارها أداة فعالة في التأثير على الإقتصاد القومي بحيث أصبح الإهتمام على محاولة الربط بين السياسة المالية والاقتصادية للحكومة بخطة اقتصادية محددة عن طريق مجموعة من البرامج والأنشطة بهدف تحقيق الأهداف المالية والاقتصادية للحكومة بحيث أصبحت الموازنات وسيلة لاتخاذ القرارات المرتبطة بالمفاضلة بين البرامج البديلة للوصول إلى الأهداف ، فهي تقدم البيانات الخاصة بالتكلفة والعائد بالنسبة للأساليب أو البرامج البديلة ووسائل قياس المنتج النهائي واتخاذ القرار المناسب على ضوء ذلك حتى يتم توزيع الموارد المحددة على الاستخدامات المتعددة وبذلك تحولت الموازنة إلى نظام متكامل أطلق عليه نظام موازنة التخطيط والبرمجة وكما هو

معروف من أن التخطيط يستلزم وجود الرقابة لذا فإن هذا النوع من الموازنات قد عالج وظائف الموازنة المتمثلة في

التخطيط والإدارة والرقابة على أنها وظائف مكملة وليست متنافسة¹

أول من قام بتطبيق موازنة التخطيط والبرمجة هي الولايات المتحدة الأمريكية في بداية الستينيات، بهدف معالجة

المشاكل التي تواجه عملية إعداد و تنفيذ الموازنة، وكان الهدف الأساسي منها هو تقديم أسلوب منظم لتحديد 2 :

1. الأهداف الإستراتيجية للموازنة حسب الوقت اللازم لتنفيذها.

2. تحديد مراحل العمل لكل هدف استراتيجي.

3. تحديد أو برمجة المستلزمات المطلوبة لأداء العمل.

4. تحديد أو برمجة الكلفة المالية للوقت المطلوب لاداء كل مرحلة من مراحل العمل.

5. تحديد أو برمجة الكلفة المالية لكل المستلزمات المطلوبة لاداء العمل.

مدى قدرة موازنة التخطيط والبرمجة على ترشيد الإنفاق العام

يمكن القول إن الترشيح التخطيطي هو الحل المناسب لمشكلة ترشيد الإنفاق العام، وتوفير أسباب الكفاءة في الجهاز

الحكومي، وذلك بفضل ما يتضمنه النظام من ربط النفقات في مختلف البرامج والمشروعات الحكومية، وذلك بما يعود

منها على المجتمع، وبما تحققه من نتائج اجتماعية، وهذا يتطلب تطوراً مماثلاً في أساليب إعداد الموازنة تبعاً لذلك³.

1 مراحل تطور الميزانية مقال منشور في <http://foraccountantsonly.com/> 2014/09/24

2. مؤيد عبد الرحمن الدوري والدكتور طاهر موسى الجنابي ، كتاب (إدارة الموازنات العامة)

3 د يوسف شباط مرجع سابق

4 / أ- الموازنة على الأساس الصفري

موازنة قاعدة الصفر نتيجة لأن أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة قد واجه بعض الصعوبات عند التنفيذ نظرا لعدم اهتمامه بتحديد الأولويات بين البرامج الجديدة ولا يهتم بتقييم البرامج الحالية ، ظهر اتجاه حديث في إعداد الموازنة يركز على طرق تحقيق الأهداف و توفير وسائل تقييم أثار مستويات التمويل . ويمكن تعريف نظام موازنة قاعدة الصفر بأنه أسلوب عمل إداري منظم يضمن الأخذ في الاعتبار جميع الأنشطة والبرامج المتوقعة و يسعى إلى تحقيق الأهداف المرسومة لكل مستوى إداري مع إيجاد الخطط البديلة لتنفيذ تلك الأهداف وتقديم المقترحات المختلفة بهدف ترشيد توزيع الموارد وترشيد الإنفاق العام بما يحقق أفضل النتائج¹ وقد ظهرت هذه المرحلة من مراحل الموازنة بغرض تحسين استخدام المحاسبة في مجال التخطيط وتخصيص الموارد ، لذا ظهرت إلى الوجود الموازنة التخطيطية ذات الأساس الصفري أو الموازنة الصفريّة والتي بدأ تطبيقها في ولاية جورجيا الأمريكية عام 1973 م وإعتماداً على هذه الموازنات فإن التقديرات المالية للأنشطة يجب أن تبدأ من الصفر بحيث ينظر إلى كافة البرامج والمشروعات الجديد منها والقديم على أنها جديدة وعلى افتراض أنها تبدأ من نقطة الصفر وبذلك يمكن تقييم مدخلات ومخرجات النشاط مع إعطائه ترتيب أولوية التنفيذ على ضوء درجة الإلحاح في تنفيذ النشاط بالنسبة للأنشطة الأخرى².

ب- مزاياها:

- تزيد من مسؤولية المديرين في اتخاذ القرارات المتعلقة بالموازنة.

- تعتبر مرحلة التخطيط مرحلة أساسية في إعدادها.

1 ملتقى المحاسبين المصريين /<https://www.facebook.com/egypt.account/posts/541328769250740/>

2 مراحل تطور الميزانية مقال منشور في 2014/09/24 <http://foraccountantonly.com>

- تمكن من تحديد البرامج التي يجب تنفيذها والتي يجب استبعادها وما يجب لإعادة فحص كل نشاط من البداية.
- تمكن من توزيع الموارد تبعاً لأولويات الاتفاق.
- تزيد من مشاركة العاملين في إعدادها مما يخلق روح التعاون بينهم.
- تمكن من الربط بين التكاليف والعوائد لكل برنامج لكل برنامج أو نشاط مما يمكن من التقييم الدقيق لها.

ج- الصعوبات التي تواجه تطبيقها (بموجبها):

- تحتاج في إعدادها إلى وقت وجهد كبيرين.
- صعوبة تحديد مجموعات القرارات المختلفة أو غير المتماثلة أو المتداخلة.
- تحتاج إلى عدد كبير من الموظفين المؤهلين.
- تتطلب الكثير من المعلومات والبيانات التي قد لا تكون متوفرة أو من الصعب الحصول عليها.
- تتطلب عدد كبير من المدراء المسؤولين عن تنفيذ البرامج لإعداد الموازنة.¹

المطلب الثاني : الرقابة المالية

أولاً : تعريف الرقابة المالية و أهميتها

المفهوم اللغوي: يعني المحافظة على الشيء وصونه وحراسته، وهذا المفهوم يعتمد على المحافظة على الأموال وترشيد

إنفاقها. كما تعني الاحتراز والتحوط والمراعاة

إن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري ، حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة . فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى حماية المالية العامة إيرادا

1 د رأفت حسين مطير محاضرات مقياس محاسبة حكومية /مراحل تطور الميزانية ص 8و7

وإنفاقاً.

فالرقابة بمدلولها العام : هي مجموعة العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على الانحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب، إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الإهدار أو سوء الاستعمال.

تعددت تعاريف الرقابة المالية وسنذكر بعضها منها¹:

-استباحة المال العام والاستيلاء عليه بوجه غير مشروع، سواء عن طريق الاختلاس أو الاستغلال الشخصي، أو التهاون والإهمال والتفريط به، بما يؤدي إلى ضيعه دون مبرر.

-الإثراء غير المشروع عن طريق استخدام المال العام، أو استغلال الوظيفة العامة.

-استخدام الأصول العامة لأغراض شخصية، أو التصريح باستخدامها لأغراض غير رسمية، أو عدم بذل العناية اللازمة لمنع ذلك.

-هدر الوقت الرسمي للموظف، وعدم استغلال الوقت لأغراض الوظيفة.

-التراخي في تحقيق الكفاءة في إدارة المال ، وعدم استثمار المورد المتاحة فيما يحقق أفضلًا لعوائد الدولة

أهداف الرقابة المالية:

الأهداف الاقتصادية : ويمكن أن تشمل²:

- التحقق من سلامة الإنفاق العام وفقاً للخطط المرسومة

1 عبد الله بن سعود آل ثاني، الاتجاهات الحديثة في الرقابة، مجلة الرقابة المالية، العدد 42 ، جوان 2003

2 عبد العزيز الإمام، الرقابة على الأموال العامة، ورقة مقدمة ضمن ندوة سرية العمل المصري وعلاقتها بمكافحة تبييض الأموال، المنظمة العربية للتنمية الإدارية 10. 6. 2008 ، ص 456 :

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة و التحقق من صحة الدفاتر و السجلات و المستندات
- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة .
- التحقق من مدى الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة ومدى كفاية وفعالية إنفاقها، بما يحقق المصلحة العامة بعيدا عن أوجه العبث والتبذير للمال العام
- بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي و اتجاهاته .
- الربط بني التنفيذ و ما يتخلله من إنفاق و النتائج المترتبة عن هذا التنفيذ

الأهداف السياسية

- تؤكد الرقابة المالية على احترام رغبة السلطة التشريعية وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي تصدرها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة وبالتالي احترام رغبة الشعب
- إشراك الأطراف غير حكومية في عملية الرقابة المالية يعتبر شكلا من أشكال الديمقراطية و يعزز من شفافية سياسة الدولة و زيادة الثقة بالحكومة

الأهداف الاجتماعية:

- على مستوى الأفراد خاصة العاملين في القطاع الحكومي فإنها تحسن من سلوكياتهم في العمل بتجنب الإهمال في أداء الواجبات و تفادي الإسراف و التبذير و إهدار المال العام خوفا من الإجراءات العقابية
- حماية المال العام و بالتالي اجاز المشاريع الاستثمارية والتنموية التي بدورها تنعكس أثارها إيجابا على المجتمع و ذلك بالتقليل في معدلات البطالة و تحسين مستوى معيشة الأفراد و التخفيف من حدة الفقر و توفير خدمات الصحة و

التعليم

الأهداف الإدارية والتنظيمية¹ :

- تساعد الرقابة على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلاته كما تكشف الرقابة على بعض عيوب التخطيط.
- الرقابة تساعد على توجيه وتنظيم الجهود لانجاز الأغراض والأهداف المحددة بفعالية وكفاءة، كما تعمل على تصحيح الانحرافات البسيطة ومنع تفاقمها واتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل استفحال الأمور.
- تساعد على التأكد من مطابقة ومسايرة مختلف التصرفات المالية للقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات والتوجهات والأصول المالية المتبعة.

ثانيا :أنواع الرقابة المالية و مراحل تنفيذها

يمكن تقسيم الرقابة المالية من عدة جوانب :من حيث المعيار الزمني، من حيث أهدافها ، وأخيرا من حيث جهة أو سلطة الرقابة.

الرقابة المالية من حيث المعيار الزمني : نميز هنا بين ثلاثة أنواع، السابقة والآنية واللاحقة.

- الرقابة المالية السابقة : هذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، و

تؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين والأنظمة المعمول بها وبالتالي فهي رقابة وقائية¹

ويمكن تحقيقها عن طريق اتخاذ كافة الاستعدادات والاحتياطات اللازمة لتجنب الوقوع في المشكلات والسيطرة على

المدخلات وتوجيهها لانجاز الأهداف المرغوبة، وتقوم بهذه الرقابة إحدى الإدارات أو الأقسام التي تتبع نفس الجهة

1 محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة العامة من اجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010

التي تقوم بالنفقة، ومن مزايا هذه الرقابة انها تحقق وفرة في النفقات لانها ترفض كل أشكال النفقات غير مشروعة أو المبالغ فيها.

- الرقابة المالية المرافقة : تتمثل هذه الرقابة في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الأجهزة الرقابية المختصة على ما تقوم به إدارات المنشأة من نشاط مالي يتعلق بالنفقات التي تقوم بها و الإيرادات التي تحصل عليها، إن هذا النوع من الرقابة يمتاز بالاستمرار والشمول، حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال و يتابع خطوات التنفيذ . أن أهم ما يميزه هو اكتشاف الأخطاء لحظة وقوعها، فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحه

-الرقابة المالية اللاحقة:

وهي عملية مراجعة وفحص الدفاتر المحاسبية ومستندات التحصيل والصرف ا وحساب الختامي، وكافة النشاطات الاقتصادية التي قامت بها المنشأة، وذلك بعد أن تكون كافة العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت وذلك للتعرف على المخالفات المالية والانحرافات التي وقعت. ويمكن انطلق على هذا النوع من الرقابة ب (الرقابة الكاشفة¹)

الرقابة المالية من حيث الأهداف:

أ -الرقابة الحسابية : وتتضمن مراقبة الدفاتر الحسابية بالإضافة إلى كل المستندات الثبوتية المتعلقة بالصرف والتحصيل، كما تهدف هذه المراقبة إلى التأكد من صحة تطبيق القوانين واللوائح المالية كالتحقق من تطابق الصرف للإ اعتمادات الممنوحة لكل من بنود الموازنة، وفي حالة التجاوز لابد من التأكد من الحصول على ترخيص سابق من الجهة المختصة²، دون النظر إلى مدى تحقيق أهداف الموازنة العامة، أو أثارها الاقتصادية

1 .محمود حسين الوادي ، مرجع سابق، ص216

2 دراوسي مسعود السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 190-2004 اطروحة دكتوراه ص210

ب - الرقابة الاقتصادية: وهي رقابة لا تكتفي بمراجعة الحسابات فقط، ولكنها تمتد لتشمل متابعة تنفيذ الأعمال، والمشاريع والبرامج، ومعرفة تكلفتها، وما قد صاحب التنفيذ من إسراف، والتأكد من كفاءة الجهات القائمة بالتنفيذ، ومدى مطابقتها لما تم تسطيره في البداية.

الرقابة المالية من حيث الجهة التي تمارس الرقابة:

أ - الرقابة الداخلية:

يمارس عملية المراقبة الداخلية أفراد مختصون يعملون في نفس الشركة، ومن الأسباب التي تزيد من قيمة أعمال المراقبين الداخليين أنهم يكونوا معاشي لظروف العمل وأكثر إلماماً بها وبالتالي فهم أقدر على فهم الحسابات المالية للشركة.

ب - الرقابة الذاتية:

تمارس هذه الرقابة داخل الجهة المنفذة للأعمال باعتبارها المسؤولة عن التنفيذ وذلك بغرض التأكد من أن العمل يسير وفق ما هو مطلوب، والكشف عن أسباب الفشل، وذلك باعتبارها الجهة المسؤولة عن عملها.

ج - الرقابة الخارجية:

يتولى عملية الرقابة الخارجية خبراء مختصون من خارج المنظمة، وعادة ما يكونون ممثلين لمكاتب مستقلة ومتخصصة، والهدف الأساسي للمراقبين الخارجيين هو التقييم الدقيق لمدى ملائمة أدوات الرقابة المالية المستخدمة لتقييم الأداء المالي للشركة وإلى كشف الانحرافات، ويقوم المراقبون بعد التأكد من النتائج بإبلاغها إلى الجهات الإدارية العليا والجهات المسؤولة أو المدير المالي، وعادة ما تتم الرقابة الخارجية بشكل دوري وعلى أساس سنوي ومهمة المراقب الخارجي هي التعليق على الرقابة الداخلية وبيان مستوى وجودة الأداء للرقابة الداخلية¹.

1 سيروان عدنان مبرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، منشورات الدائرة الاعلامية في المجالات النواب، بغداد 2008،

الرقابة على مردود إنفاق المال العام:

إلى جانب الرقابة على الأموال عمومًا، هناك شكل آخر أكثر خصوصية ودقة يدعم هذه الرقابة، ألا وهو الرقابة على مردود الإنفاق الحكومي، حيث تساهم هذه الأخيرة في تحقيق أكبر عائد من النفقات العامة، وفي توجيهها نحو الأوجه المناسبة لها بما يحقق النفع العام ويعود بالفائدة على الطبقات الأكثر فقرًا، خاصة وأن الرقابة المالية تنصرف أساسًا إلى مراقبة شرعية النفقة، ولا تمتد إلى تقييم تكلفتها وتحليل أهدافها ومعرفة مردوديتها، الأمر الذي أدى إلى نتائج سلبية فيما يتعلق بترشيد النفقات العامة.

تساهم هذه الرقابة في الارتقاء بالعمل الرقابي من هدف اكتشاف الأخطاء إلى هدف المساهمة في تطوير الأداء ورفع كفاءة الإنفاق العام، وتلخص كلمة مردود الإنفاق على الأموال حسب استعمالاتها الحالية ثلاث قيم مختلفة ولكن لها علاقة ببعضها البعض وهي :

التوفير والكفاءة والفعالية وتشتمل هذه القيم معًا على قيم تقليدية كالحذر والعناية والانتظام والصدق والنزاهة والعدالة، ويفضل بعض الملاحظين زيادة قيمة رابعة وخامسة العدالة والأخلاق - كقيم خاصة بالحكومة وتستحقّ بذلك الذكر، لكن العدالة والأخلاق هي في العادة قيم يقع احتسابها ضمن القيمة الثالثة أي الفعالية¹

مراحل عملية الرقابة المالية:

أن القيام بعملية الرقابة المالية تمر بأربع مراحل أساسية هي:

أولاً: مرحلة الأعداد:

قبل القيام بعملية الرقابة يجب تحضير فريق العمل الذي سوف يقوم بعملية الرقابة وتعدّ هذه المرحلة من

1 دافيد موبناغ وآخرون، المساءلة والتقارير حول الأداء والرقابة الشاملة " نظرة عامة"، المؤسسة الكندية للرقابة الشاملة، آندا، ص 131 :، على الموقع http://www.wafainfo.ps/pdf/G_T_I_A_0025.pdf اطلع عليه بتاريخ 20/09/31

المراحل الهامة لأن اختيار أفراد العمل الأكفاء سوف ينعكس بصورة جيدة على باقي المراحل.

لذلك على المراقب المالي أن يتمتع بعدد من الخصائص منها¹:

- قدرة المراقب المالي على توفير معلومات دقيقة عن أوجه نشاط المنشأة المالي.
 - الإلمام بأوجه نشاط المنشأة الخاضعة للرقابة.
 - قدرة المراقب المالي الاتصال مع جميع إدارات المنشأة.
 - اكتساب ثقة الآخرين الأمر الذي يؤدي إلى تسهيل مهمته في الرقابة وذلك من خلال تقديم المساعدة.
 - القدرة على تحليل البيانات المتوفرة وتحويلها إلى معلومات ذات فائدة.
 - أن يتسم بالموضوعية والمرونة ويتعد عن التحيز.
- بعد الانتهاء من عملية الأعداد تأتي للمرحلة التالية وهي:

ثانيا: مرحلة جمع البيانات

في هذه المرحلة يقوم فريق عمل الرقابة بجمع البيانات المالية من مصادرها سواء كانت محفوظة في السجلات المحاسبية أو المحفوظة على أجهزة الحواسيب واستخراج هذه البيانات وجدولتها للقيام بالعملية التي ستليها.

ثالثا: مرحلة الفحص

في هذه المرحلة يقوم المراقب المالي بمقارنة البيانات التي حصل عليه مع ما هو مخطط وهنا يستعين المراقب المالي بأدوات الرقابة المالية وهي:

1 سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، مرجع سابق، ص: 92

1 الموازنة التخطيطية : وتعتبر من أهم الأدوات المستخدمة في الرقابة وهي عبارة عن خطة شاملة لجميع عمليات

المنشأة خلال مدة معينة فهي تح وي على معايير من أجل مقارنة الانجاز الفعلي وقياس الأداء.

2 التحليل المالي : يعتبر التحليل المالي الخطوة الأساسية في الرقابة المالية لأن هذه العملية تتضمن

مقارنة الخطط الموضوعة ومستوى تنفيذها، والمقارنة بين الفترات الزمنية المختلفة وبين المنشآت المتماثلة.

وتتم عملية المقارنة في التحليل المالي من خلال:

تحليل القوائم المالية : وذلك من خلال الميزانية العمومية حساب الدخل

التحليل عن طريق النسب المالية المختلفة : مثل نسب السيولة والربحية ا ولعائد على الاستثمار.

رابعا: التقارير المالية

بعد الانتهاء من العمليات السابقة يأتي دور رئيس فريق عمل الرقابة لإعداد التقرير المالي للمدير ليصبح على علم

بكل العمليات المالية أثناء تنفيذ الخطة المالية وعند الانتهاء منها.

وهذه التقارير يجب أن تكون مختصرة وذلك من خلال أما عرضها على شكل رسوم بيانية أو بأشكال أخرى تظهر

مدى التغيرات المالية التي تحدث في المنشأة وتعرض أسباب المشاكل المالية.

خلاصة الفصل

لقد انعكس استخدام الموازنة العامة وصفها أداة من أدوات ترشيد الإنفاق العام على طرق وأساليب إعدادها وتقسيمها، فقد ارتبط تطور تقسيمات الموازنة بتطور أساليب ترشيد الإنفاق العام، وذلك من خلال عدة مراحل، أهمها: الموازنة التقليدية (موازنة البنود)، وموازنة البرامج والأداء، موازنة التخطيط والبرمجة، ثم الموازنة الصفرية. وتمثل الموازنات أعماله الاتجاهات التي تطورت بها مراحل الموازنة العامة بين الاتجاه الرقابي الذي مثلته الموازنة التقليدية، إلى النقلة من التوجه الرقابي المالي إلى الرقابي الإداري الذي مثلته موازنة البرامج والأداء، إلى الاتجاه التخطيطي الذي جاءت به موازنة التخطيط والبرمجة، وجاءت موازنة الأساس الصفري التي قد تمثل الاتجاه الإداري التخطيطي. وفي ظل تزايد النفقات العامة أصبحت عرضة للتلاعب والتبذير والإسراف الناتج عن سوء تسييرها أثناء إنفاقها، و بالتالي يصبح إقتصاد الدولة في خطر محقق قد يؤدي إلى إفلاسها و بالتالي إلى انهيارها، مما ألزم هذه الأخيرة على وضع أجهزة متنوعة و متخصصة في الرقابة المالية دعمها المشرع بوضع قوانين تنظمها لحماية الأموال العامة و ترشيد إنفاقها حيث تقوم هذه الأجهزة بمراقبة مختلف أوجه الإنفاق رقابة مالية حازمة و صارمة و فعالة، يمتد سلطانها إلى كل بند من بنود النفقات العمومية وتقف على آخر خطوة من خطواتها، و لا يتأتى ذلك إلا بتوافقها مع قوانين و لوائح الدولة وإذا كانت الرقابة المالية هي التأكد من إحترام القوانين و ترشيد التسيير المالي أي الإطمئنان على حسن تسيير وتوجيه النفقة بكل شفافية ، وضمن تسيير نزيه مطابق لقرار الإجازة البرلمانية ، فإنها تبقى عملية دائمة ومستمرة للمال العام حيث تختلف أنواعها وتباين صورها تبعاً لتعدد مسالكها وتعدد جهات الباحثين فيها ، ففي الجزائر ، الرقابة المالية تتم من خلال رقابة قبلية سابقة ورقابة بعدية لاحقة وأثناء التنفيذ آنية من خلال أجهزة رقابية مختصة مهمتها مراقبة النفقات العامة، ومن بين هذه الأجهزة الرقابية يوجد جهاز يتخصص في الرقابة القبلية أي الرقابة السابقة يدعى المراقب المالي و ما له من أهمية كبيرة وجب الوقوف عليها خاصة بعد تنامي و انتشار ظاهرة الفساد المالي الذي أدى إلى تبديد و نهب الأموال العمومية محدثة نزيف في الخزينة العمومية للدولة .

المبحث الأول: نظرة عامة حول مصلحة المراقبة المالية

المطلب الأول: تعريف مصلحة المراقبة المالية و فروعها

مصلحة المراقبة المالية :

تعتبر مصلحة المراقبة المالية من الأجهزة الرقابية التي تعطي تقارير المتعلقة بالتصرف في الأموال، ومن البديهي فإن تقوم بعملية المراجعة والرقابة في هذه المصلحة تتم على النفقات بحيث لا يمكن أن تتم المراقبة على تحصيل الإيرادات، ولكنها تعني هنا الموافقة مقدما على تقدير الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات، تقوم على منع وقوع الأخطاء والمخالفات المالية في أكثر الأحيان، حيث تقوم بمساعد على الدقة في تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية، وكذلك للمصلحة آثار سريعة على الرقابة قبل وقوع الحدث المالي، ويعتبر هذا من أهم مميزات الرقابة الناجحة وتسهم على تخفيف المسؤولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة القائمون بالتنفيذ، وذلك لتحقيقهم من مشروعية وسلامة التصرف قبل البدء فيه كما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

فروع مصلحة المراقبة المالية 1 :

من خلال تقسيم مصالح الرقابة المالية إلى مكاتب فإنه يتوجب على الوزارة تقسيم المكاتب إلى فروع من أجل تخفيف الضغط على المكاتب و تسهيل العملية الرقابة وجعلها أكثر فعالية، حيث يدير كل فرع رئيس يتم توظيفها باقتراح من المراقب المالي يتم تعيين رؤساء فروع بقرار من وزير المالية المكلف بالميزانية، بناء على اقتراح من المراقب المالي من بين :

-الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب رئيسي للميزانية أو رتبة معادلة لها، الذين يشبتون 05 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

- الموظفون الذين ينتمون إلى رتبة مراقب للميزانية أو رتبة معادلة لها، الذين يشبتون 08 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة .

حيث يتم تنظيم المصالح الرقابة المالية إلى هياكل في فروع يحدد عددها بثلاثة فروع على الأكثر حسب الحالات التالية:

الحالة الأولى:تنظم مصلحة الرقابة المالية التي تضم خمسة 05 مراقبين ماليين مساعدين في أربعة 04 مكاتب

- مكتب محاسبة الالتزامات.

- مكتب. الصفقات العمومية.

- مكتب. عمليات التجهيز .

- مكتب التلخيص والتحليل¹.

الحالة الثانية:تنظم مصلحة الرقابة المالية التي تضم أربعة 04مراقبين ماليين مساعدين في ثلاثة 03مكاتب

- مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص.

- مكتب. الصفقات العمومية .

- مكتب عمليات التجهيز².

1 المادة 06 المرسوم التنفيذي رقم 381/11

2 المادة 07 المرسوم التنفيذي رقم 381/11

الحالة الثالثة: تنظم مصلحة الرقابة المالية التي تضم ثلاثة 03 مراقبين ماليين مساعدين في مكتبين اثنين 02

- مكتب محاسبة الالتزامات والتحليل والتلخيص.

- مكتب الصفقات العمومية وعمليات التجهيز¹.

المطلب الثاني: تنظيم مصالح المراقبة المالية :

يتم تحديد عدد المراقبين الماليين لدى الإدارة المركزية ا ولولاية ا ولبلدية، وكذا عدد المراقبين الماليين المساعدين الملحقين بكل مراقب المالي، وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفي فروع بقرار من الوزير المكلف بالميزانية بطلب من المراقب المالي.

حيث تقرر تقسيم مصلحة الرقابة المالية من مكتبين 02 إلى أربعة 54 ، مكاتب، توضع تحت سلطة المراقب المالي الذي يساعده من ثلاثة 03 إلى خمسة 05 ، مراقبين ماليين مساعدين²

وهذه المكاتب هي على الشكل التالي:

- مكتب محاسبة الالتزامات .

- مكتب الصفقات العمومية .

- مكتب عمليات التجهيز .

- مكتب التلخيص والتحليل³.

حيث يتم تعيين رؤساء مكاتب بقرار من الوزير المكلف بالميزانية، بناء على الاقتراح من المراقب المالي من بين:

1 المادة 08 المرسوم التنفيذي رقم 381/11

2 المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11

3 المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11

- الموظفون الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة مفتش محلل مركزي للميزانية أو رتبة معادلة لها.
- الموظفون المرسمون الذين ينتمون إلى رتبة مفتش محلل رئيسي للميزانية أو مفتش محلل للميزانية أو رتبة معادلة لهما. الذين يثبتون 03 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

أولا: مكتب محاسبة الالتزامات بالنفقات

تتمثل المحاسبة التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التسيير في ما يلي:

- الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب والمواد .
 - ارتباط الاعتمادات .
 - تحويل الاعتمادات.
 - التفويضات بالاعتماد التي تمنح للآمرين بالصرف الثانويين.
 - الالتزام بالنفقات التي تمت .
 - الأرصدة المتوفرة¹.
- كما تتمثل محاسبة الالتزامات، التي يمسكها المراقب المالي في مجال نفقات التجهيز والاستثمار العمومي، طبقا لمقرر البرامج أو التفويض ترخيص البرامج المبلغة له من السلطة المؤهلة بالنسبة لكل قطاع فرعي من مدونة الاستثمار العمومية وبالنسبة لكل عملية.

ثانيا: مكتب الصفقات العمومية

الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة، تبرم وفق شروط المنصوص عليها، قصد إنجاز الأشغال وقتناء اللوازم والخدمات والدراسات، لحساب المصلحة المتعاقدة حيث تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء المناقصة الذي

1 المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92

يشكل القاعدة العامة، أو فق لأجراء التراضي وذلك من خلال تحديد المتعامل المتعاقد، بيانات الصفقات، أسعار الصفقات، وكيفيات الدفع، والضمانات المقدمة، أجال التنفيذ¹

تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعدها، حيث تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات في شكل رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة الوصاية، فبعد دراسة ملف الصفقة وفي حالة الموافقة عليه ومنح التأشيرة، تبلغ المصلحة المتعاقدة والسلطة الوصية عليها، وعليه فبعد تحصلها على تأشيرة لجنة الصفقات العمومية، تبادر المصلحة المتعاقدة بإعداد ملف الالتزام، لتعرضه على المراقب المالي. وتجدد الإشارة إلى أن تأشيرة المراقب المالي التي يمنحها قبل انجاز العقد، الصفقة لا تعبر سوى ضمان وتأكيد وجود رخصة البرامج التي تسمح بإبرام الصفقة. كما تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة، في إطار الرقابة السابقة المشاريع الصفقات العمومية إلزامية على المراقب المالي²

حيث تبدأ رقابة المراقب المالي من مرحلة قيام العقد الخاص بالصفقة وتنتهي بتصفية الحساب

المرحلة الأولى: تبدأ بحضور ممثل وزارة المالية في لجنة اختيار المتعاقد

المرحلة الثانية: عند وضع التأشيرة من أجل تسديد الحساب

كما يتأكد قبل وضع تأشيرته، من صحة الاسم العائلي والشخصي للمتعاقد، إذا كان شخصا طبيعيا والاسم التجاري والمقر الاجتماعي ومثله إذا كان شخصا معنويا، كما يراقب محل الصفقة وما إذا كانت مطابقة لما جاء في الإعلان عنها، ويتأكد من صحة الوثائق المرفقة حتى يتجنب أي نزاع يمكن أن يحصل لاحقا، وأثناء تسديد الأقساط يتأكد المراقب المالي من كون النفقات قد صرفت من اعتماد متوفر، وأن نوعها مطابق لباب الميزانية المقترح اقتطاعها

1 الجريدة الرسمية المؤرخة في 2012/01/26، العدد 04، المرسوم الرئاسي رقم 23/12، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

2 المادة 07 من المرسوم التنفيذي 340/09

منه، وأنها مقدرّة بكيفية صحيحة وكونها مشروعة بالنسبة للقوانين والأنظمة، ويتحقق المراقب المالي أيضا من كون الالتزام المقترح يتعلق حقيقة بمجموع النفقة التي تلتزم الإدارة باقتطاعها طيلة السنة.

غير أنه وفي حالة ما إذا لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشير على مشروع الصفقة يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف المعني عن طريق إشعار¹.

يكلف مكتب الصفقات العمومية، لاسيما ب:

- دراسة مشاريع دفاتر شروط المناقصات أو التراضي التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقرا وأو عضوا في لجنة الصفقات.

- دراسة مشاريع الصفقات العمومية ا وملاحق التي يكون فيها المراقب المالي أو ممثله مقرا وأو عضوا في لجنة الصفقات.

- إعداد التقارير التقدومية ا وتحليلية المتعلقة بمشاريع العقود التي تمت دراستها .

- المساهمة مع مكتب عمليات التجهيز في دراسة مشاريع دفاتر الشروط ا ولصفقات العمومية ا وملاحق التي لا تدخل ضمن اختصاص لجان الصفقات.

- تحضير الإشعارات المبينة للنقائص الملاحظة في الصفقات العمومية ا وملاحق المؤشر عليها من طرف لجان الصفقات العمومية المؤهلة، بالتنسيق مع مكتب عمليات التجهيز.

- متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض التأشير وأو تغاضي .

- إعداد التقارير المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 29/ 414

- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالصفقات العمومية ا ولنقائص العمومية .

1 المادة 07 من المرسوم التنفيذي 340/09

- إعداد تحاليل دورية متعلقة بالصفقات العمومية.

ثالثا: مكتب عمليات التجهيز

نفقات التجهيز هي نفقات تتعلق بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى الاقتصادية والاجتماعية، تهدف من خلالها الدولة إلى تكوين رؤوس أموال بقصد تنمية الثروة الوطنية. حيث إن تسيير نفقات التجهيز يعتمد على نظام خاص قائم على عدة أدوات أهمها:

أ - نظام رخص البرامج:

إن تنفيذ نفقات التجهيز، وتحضيرها ومراقبتها تخضع لنفس قواعد المالية العمومية والمحاسبة العمومية غير أنها تمتاز ببعض الخصائص والوصيات لا سميا على مستوى مرحلة الالتزام والدفع، حيث يسمح بالالتزام بعد اعتماد رخص البرامج ولا يمكن الدفع إلا بعد الترخيص بإتمادات الدفع.

ب - تسيير ومراقبة رخص البرامج واعتمادات الدفع:

في ما يخص تسيير رخص البرامج واعتمادات الدفع يبلغ الوزراء المختصون ومسؤولو المؤسسات والإدارات المختصة وكذا الولاية إلى مصالح الوزير المكلف بالمالية جميع المعلومات المرتبطة بإعداد التجهيزات العمومية الممولة من طرف الدولة وتنفيذها وتقويمها ويحدد مضمون ذلك ودورية عند الحاجة بتعليمة من الوزير المالية في ما يخص مراقبة مشاريع التجهيز.

يقدم المراقب المالي مقرر التسجيل وبطاقة الالتزام ليسجل المعلومات المتعلقة بالمشروع ويطباقها مع مقرر البرامج ثم يمنح التأشيرة وفي نفس الشيء بالنسبة لمقررات إعادة التقييم، تخفيض أو تغيير هيكل المواصفات حيث يجب أن تحمل تأشيرة المراقب المالي، وبعدها يقوم بالرقابة على بقية الالتزامات الناتجة عن تنفيذ المشروع ليضمن عدم تجاوز مجموعها للمبلغ المنصوص عليه في مقرر التسجيل هذا إلى جانب القيام بالمهام التي نصت عليها المادة

09-414. من المرسوم التنفيذي رقم 29

يكلف مكتب عمليات التجهيز، لا سيما ب:

التكفل بترخيص البرامج ا ولتعديلات المدخلة عليها .

الرقابة السابقة لمشاريع الالتزام بالنفقات التي يتكفل بها المكتب .

مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب .

إعداد مذكرات الرفض .

مسك سجلات تدوين التأشير الرفض .

متابعة الملفات التي تكون موضوع رفض أو و تعاضي .

إعداد الوضعيات الإحصائية الدورية المتعلقة بالالتزامات بالنفقات التي يتكفل بها المكتب .

تشكيل رصيد وثائقي متعلق بالنفقات لاسيما نفقات الاستثمار العمومي¹ .

رابعا: مكتب التحليل والتلخيص

هي مصلحة تشرف على التحليل على مستوى المصالح الرقابة من فكرة الالتزام إلى غاية التحسيد الفعلي والتنفيذ من طرف مصلحة التلخيص، وذلك عن طريق متابعة دورية ودقيقة للمعطيات في كل سنة مشاريع قرارات برنامج عمل، تمنح فيه كل المعلومات والتقارير اللازمة للمراقب المالي على مستوى الوزارة ا ولولاية ا وبلدية ولها الحق في اقتراح خطط لسير مصالحها، مكتب المحاسبة الالتزامات، مكتب الصفقات العمومية، مكتب عمليات التجهيز، كما تقوم بمتابعة دوريا لمشروع ما أو نفقة ما، لفائدة قطاع ما أو بلدية ما يكلف مكتب التحليل والتلخيص، لاسيما ب:

- تشكيل قواعد بيانات إحصائية .

1 المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92

- تحليل وتلخيص الوضعيات الإحصائية المقدمة من طرف المصلحة .
- إعداد التقرير بالتنسيق مع المكاتب الأخرى للمصلحة .
- المساهمة في تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي للمديرية العامة للميزانية، على المستوى المصلحة.
- المساهمة في تحسين المحيط المعلوماتي ونظام المعلومات للمصلحة .

المطلب الثالث : تعريف المراقب المالي و دوره في الرقابة على النفقات العامة

تعريف المراقب المالي¹:

هو موظف ينتمي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام (النفقة) الذي يجره الأمر بالصرف كما يشكل المراقب المالي أحد أعوان الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها وتأخذ هذه الرقابة شكل المتابعة والمطابقة (رقابة سابقة) ، وهي بمثابة رقابة وقائية والتي تترجم في التأشيرات التي يجب الحصول عليها لإتمام المعاملات المالية للنفقة ، كما يتمتع المراقب المالي بالازدواجية في ممارسة وظيفته حيث يمثل الوزير و وظيفته هو شخص تابع لوزارة المالية ويتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري بمضيه الوزير المكلف بالميزانية، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري، و رقابة المراقب المالي هي رقابة شرعية وليست مراقبة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفق ويمكن أن نميز بين نوعان من المراقبين، المراقب المالي والمراقب المالي المساعد وكل منهما يعين من بين الموظفين الذين يمارسون مهامهم في المديرية العامة للميزانية، وكل حسب رتبته.

المراقب المالي مسؤول عن تسيير المصالح المراقبة المالية².

1 المادة . من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية

2 المادة 145 من المرسوم التنفيذي رقم 374/92 المتعلق بالموظفين في الوزارة المكلفة بالمالية

المراقب المالي المساعد مسؤول في حدود الإختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها.

2- المراقب المالي مساعد:

يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفقا لكيفيات تحدد بموجب قرار، وذلك في ما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، ويكلف المراقب المالي المساعد، بما يلي:

- مساعدة المراقب المالي في ممارسة مهامه، في حدود ما يسمح له القانون
- إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطه وظروف ممارسة صلاحيات المسندة إليه
- إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له، له حسب الشروط و الكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية

كما يمارس المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى المهام المكلف بها قانونا، المهام يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر، بعد مصادقة المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية أو البلدية غير أنه لا يمكن للمراقب المالي المساعد القيام ب : الرفض النهائي، الإشعار، التقرير المفصل.

المطلب الثالث : مهام المراقب المالي و دوره في الرقابة على النفقات العامة

مهام المراقب المالي : تتمثل مهام المراقب المالي في ما يلي ¹:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.

1 المادة 58 من القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 اوت 1990 المتعلق بالحاسبة العمومية

- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة.

- تقديم النصائح للآمر بالصرف في المجال المالي.

- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للإ اعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

ومن الوظائف المرتبطة بممارسة الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، أن يرسل المراقب المالي، إلى الوزير المكلف بالميزانية، الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام. بالنفقات وبالتعداد الميزانياتي¹، كما يرسل المراقب المالي، في نهاية كل سنة مالية إلى الوزير؛ المكلف بالميزانية تقريرا مفصلا على سبيل العرض² لا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه، خلال ممارسة مهامه، ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليها الأمر بالصرف، بهذه الصفة لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف، غير أنه يجب عليه أن يرسل، في كل الحالات، تقريرا مفصلا إلى الوزير المكلف بالميزانية³

مهام المراقب المالي مساعد:

يحدد المراقب المالي مهام المراقب المالي المساعد الموضوع تحت سلطته، باستثناء بعض المهام وفقا لكيفيات تحدد بموجب قرار، وذلك في ما يخص الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، ويكلف المراقب المالي المساعد، بمايلي:

1 المادة 16 من الرسوم التنفيذي رقم 374/09

2 المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09

3 المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09

- مساعدة المراقب المالي في ممارسة مهامه، في حدود ما يسمح له القانون
- إعداد تقرير للمراقب المالي عن نشاطه وظروف ممارسة صلاحيات المسندة إليه
- إنابة المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول مانع له، له حسب الشروط ا ولكيفيات التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالميزانية

كما يمارس المراقب المالي المساعد، بالإضافة إلى المهام المكلف بها قانونا، المهام يحددها له المراقب المالي بموجب مقرر، بعد مصادقة المدير العام للميزانية عندما يتعلق الأمر بمصالح الرقابة المالية لدى الولاية أو البلدية غير أنه لا يمكن للمراقب المالي المساعد القيام ب : الرفض النهائي، الإشعار، التقرير المفصل.

دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية:

سوف نوضح مختلف العمليات و مراحل على المراقبة السابقة على النفقات وكذلك كيفية التعامل مع النفقات ومراقبتها من طرف المراقب المالي التي يقوم بوضع التأشيرة في الموافقة على النفقات العمومية. الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها

تعتبر الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها من أحسن الوسائل وذلك تتم قبل تنفيذ النفقات العمومية، وهي بذلك تمنع وقع الأخطاء التي قد يترتب عليها أضرار خطيرة تمس الأموال العمومية.

تمارس هذه الرقابة بواسطة مراقبين ماليين ومراقبين ماليين مساعدين حيث يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالمالية. وتظهر جليا أهمية هذه الرقابة إذا نفذت وفق القانون، بأنها تسمح بنجاح الخطة المالية المرخصة، وهذا يعني تنفيذها دون وقوع أي أخطاء، لذلك يطلق عليها البعض بالرقابة الوقائية أو المانعة.

الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها على المستوى المحلي:

ففي المستوى المحلي، هناك مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالمراقبة المالية للالتزام بالنفقات. والمصالح غير الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى مثل المديريات ومختلف المصالح التي يتصرف رؤساءها في اعتمادات مفوضة. والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري مثل المستشفيات والجامعات.

من هذا يتضح الحرص الشديد من على وجود مثل هذه الرقابة التي لا تسمح بأي انحراف عن القوانين المعمول بها في مجال النفقات العمومية.

إن ممارسة هذا النوع من الرقابة على هذا المستوى من طرف المراقب المالي تكون حاجزا واقيا ضد أي خرق للقانون، وحافزا فعال لتنفيذ النفقات العمومية.

مجال تدخل الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها

- ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة.
- الميزانية الملحققة.
- الميزانية الولاية.
- النفقات الملتمزم بها والحسابات الخاصة للخزينة.
- ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- ميزانيات البلديات .
- ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

أهداف الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها

تهدف الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها إلى تحقيق ما يلي:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به .
- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية .
- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات المالية .
- ترشيد النفقات وحمايتها من التبديد والاختلاس .
- إثبات صحة النفقة بوضع التأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقة أو تعديل رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة النفقة.
- إعلان الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات والوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

وفي الأخير نشير على أنه يجب أن تكون كل نفقة مرفقة بملف يتضمن تفاصيل هذه النفقة مع الوثائق المبررة حتى تسهل تحقيقات ومراجعات المراقب المالي، إضافة إلى تفادي الأخطاء والمخالفات التي يمكن الوقوع فيها.

مراحل تطبيق مراقبة المراقب المالي على النفقات:

منح التأشيرة المراقب المالي¹: تتمثل تأشيرة المراقب المالي في: إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق

الخاصة بالنفقات أو بطاقة الالتزام أو تعليق رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحدد عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الملف .

شروط منح تأشيرة المراقب المالي: بعد أن يرسل الأمر بالصرف ملفات بطاقات الالتزام يشرع المراقب المالي في

التحقيق في العناصر الشكلية والميزانية والمحاسبة تطبيقاً للمادة 109 من المرسوم التنفيذي 414/92، وطبقاً

لأحكام المادة 58² من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

المراقبة الشكلية: تتكون من الفحص الحقيقي للملف الالتزام النفقات ومطابقته للتنظيم التشريعي الجاري به

العمل وعلى هذا البيان المراقبة الشكلية تركز على مايلي:

- الصفة القانونية للأمر بالصرف: أي ضرورة التأكد من توفر الصفة القانونية للأمر بالصرف الملتمزم بالنفقة بأنه كل

شخص مؤهل قانوناً للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التصفية أو توجيه أمر بالدفع.

- تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتعليمات والتنظيمات المعمول بها .

- مراعاة توفر الاعتمادات والمناصب المالية المرخص بها. والاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان

المكلفون بالتنفيذ القيام بالعمليات الموكولة إليهم فعلى الأمر بالصرف عند التزامه بالنفقة أن يستند إلى ذلك الاعتماد

المالي المفتوح في حدود الميزانية المخصصة لذات الغرض.

- التخصيص القانوني للنفقة

- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة معه

- التأكد من وجود التأشيرات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانوناً لهذا الغرض

إذا ما نص القانون على إلزاميتها ويتعلق هذا بالخصوص بنفقات الصفقات العمومية التي تلعب فيها لجان الصفقات

العمومية دوراً بارزاً بمنح أو رفض التأشيرة

1 المادة 09 من المرسوم التنفيذي 414/92

2 المادة 58 من القانون 21/90

بعد توفر جميع هذه الشروط المذكورة أعلاه والتي تبقى تحت تصرف سلطة المراقب المالي في مدة لا تتجاوز أقصاه 15 أيام غير أنه قد يمدد هذه الآجال إلى 15 أيام أخرى في حالات استثنائية بالنسبة للملفات المعقدة. ويقوم المراقب المالي في الأخير بوضع التأشير عن طريق وضع ختم وترقيم وتاريخ التأشير في بطاقة الالتزام.

مسؤولية المراقب المالي في حالة الرفض¹:

الرفض هو الإجراء المكتوب الذي يعبر بموجبه المراقب المالي رفضه قبولا التزاما بنفقة لعدم شرعيته، فكل الالتزام غير قانوني و غير مطابق للتنظيم يكون موضوع رفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة. فمذكرة الرفض التي يرسلها المراقب المالي إلى الأمرين بالصرف ينبغي أن تتضمن كل الملاحظات و المراجع التي استند عليها الرفض و ينقسم إلى ثلاثة حالات :

الفرع الأول: في حالة الرفض المؤقت : يبلغ الرفض المؤقت في الحالات التالية :

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات التنظيم للتصحيح.
 - انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.
 - نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.
- وفي هذه الحالة يؤجل المراقب المالي وضع تأشيرته وذلك بعدم توفر التسميات القانونية في هذه الحالة، يمنح المراقب المالي مهلة ووقت كافي للإتمام الشكلي للقانونية، وإرسال الوثائق المتبقية.

الفرع الثاني : في حالة الرفض النهائي : يعلل الرفض النهائي بما يلي :

يعتبر الوسيلة الأساسية في يد المراقب المالي لضمان مشروعية الالتزام الذي يوقعه الأمر بالصرف، وضمان تصحيح الأخطاء وأخذ ملاحظات وتحفظات على الرفض المؤقت وهي ما بيته المادة¹ 18 من المرسوم التنفيذي 414/92 النحو الآتي.

- عدم شرعية الالتزامات بالنفقة لمخالفتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها .
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية .
- عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات واقتراحات المراقب المدونة في وثيقة الرفض المؤقت.

في حالة قرار التغاضي.

ففي حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك وتحت مسؤوليته بمقرر معلل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، ويرسل هذا الملف الذي يكون موضوع التغاضي فوراً إلى الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني حسب الحالة².

ويرسل الأمر بالصرف للالتزام مرفقاً بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان مع الإشارة إلى رقم التغاضي وتاريخه، ويرسل المراقب المالي بدوره نسخة من ملف الالتزام موضوع التغاضي إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد الإعلام، ويقوم الوزير بدوره وفي جميع الحالات بإرسال نسخة إلى المؤسسات المختصة في الرقابة³.

1 المادة 8 من المرسوم التنفيذي 414/92

2 المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92

3 المادة 20.21.22 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92

إجراءات التفاوض:

- بعد إعداد مقرر التفاوض من طرف الامر بالصرف
- يرسل الالتزام مرفقا بمقرر التفاوضي الى المراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحساب مع الإشارة إلى رقم التفاوضي وتاريخه
- يرسل المراقب المالي نسخة من ملف الالتزام، الذي كان موضوع التفاوضي، الى الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية) قصد الاعلام
- يرسل الوزير المكلف بالميزانية (المديرية العامة للميزانية)، في جميع الحالات، نسخة من الملف إلى المؤسسات المتخصصة في الرقابة.

خلاصة الفصل

بعد دراستنا التطبيقية بمصلحة المراقبة المالية والتي بحلالها تم التوصل إلى طرق مراقبة المراقب المالي والتي على إثريها تقوم بتسيير وترشيد النفقات العمومية.

و إن المصلحة المراقبة المالية تقوم على رقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية وتقوم بفحص بطاقة التزام وسندات الإثبات المقدمة لهم من طرف الأمرين بالصرف حيث تتم تحقيق للأمر بصرف أو المفوض القانوني عند الاقتراض، وتبقى شروط هذه التأشيرة في أجال أقصاه 10 أيام وهناك حالات استثنائية بالنسبة للحالات المتعددة التي تتطلب فحص وتدقيق معمق بالإضافة إلى المهام التي يقوم بها المراقب المالي على إثبات مشروعية النفقات العمومية عن طريق قبول أو رفض، والرفض قد يكون مؤقت أو نهائي، إلا بعض الحالات رفض النهائي للالتزام النفقات يمكن الأمر بالصرف أن يتغاضى وذلك عن مسؤوليته يكون حسب الحالة، كذلك للمراقب المالي مجالات أخرى خاصة يقوم بمراقبتها و التي تجمع بين الرقابة السابقة و الرقابة اللاحقة لتسهيل قواعد الإنفاق العمومي ومن هذه الدراسة نستلخص مدى أهمية رقابة المراقب المالي بسهر على حسن تسيير وترشيد النفقات العمومية التي كلها تصب في حماية المال العام.

الخاتمة العامة

- يعتبر تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أمراً ضرورياً باعتباره يمثل الحلقة المكتملة لنشاط القطاع الخاص إذ لم يعد الجدول قائماً في الوقت الحالي حول مدى جدوى تدخل الدولة في سير الحياة الاقتصادية من عدمه بقدر ما يدور حول حجم هذا التدخل و المجالات التي يشملها و يعتبر الإنفاق العام الشكل الرئيسي لتدخل القطاع العام في ميداني الاقتصاد و الاجتماع. فمن هذا المنطلق قمنا بدراسة مفهوم هذه النفقات العامة و ذلك من خلال التطرق لمختلف التعاريف التي أعطيت لها والتعرف على أشكالها و آثارها الاقتصادية والاجتماعية و مختلف تقسيماتها العلمية والعملية، وقد تبين لنا الدور الهام الذي تلعبه النفقات العامة في تحريك النشاط الاقتصادي و تأثيره على الميدان الاجتماعي

ثم انتقلنا إلى ترشيد الإنفاق العام حيث قمنا بتحديد مفهومه و مبررات اللجوء إليه ثم التطرق إلى عناصره و متطلبات نجاحه و فهم طرق الاستخدام الرشيد للنفقات العمومية من قبل الهيئات المكلفة بتنفيذها ، مع عرض آليات الترشيح و إبراز مدى فعاليتها في كل عملية إنفاق لتحقيق الأهداف المسطرة والإيفاء بالالتزامات الاقتصادية الاجتماعية و السياسية. ذلك بدراسة الميزانية العامة كآلية للترشيح جانب الإيرادات ، كما تعرفنا على مفهوم الرقابة المالية وأنواعها وأهدافها وأساليبها، و مختلف أجهزة رقابة المالية المكونة لها و كيفية بسط رقابتها على النفقات العامة من أجل تفادي الوقوع في الأخطاء ثم تناولنا في الجزء التطبيقي جهاز من أجهزة الرقابة المالية السابقة ألا و هو المراقب المالي و كان ذلك من خلال التطرق إلى تعريفه و مجال إختصاصاته ، و مهامه واستنتجنا مما سبق أن للمراقب المالي دور أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في عملية الرقابة على تنفيذ النفقة من خلال عملية الرقابة السابقة عليها و تجنيب الأمر بالصرف الوقوع في الأخطاء ، حيث يعتبر المراقب المالي صمام الأمان بالنسبة له ، و ذلك من خلال استشارة وجوبية ملزم تنفيذها.

من خلال تربصنا في إدارة الرقابة المالية ومن جراء ما لاحظناه من الآليات المستعملة في هذه الإدارة و النقاش

الذي أجريناه مع المسؤولين، تبين لنا صحة الفرضيات التي تم طرحها في هذا البحث

ومن خلال دراستنا لموضوع سياسة ترشيد الإنفاق العام توصلنا الى مجموعة من النتائج والاقتراحات يمكن إدراجها في

النقاط التالية :

- تعتبر النفقات العامة أداة في يد الدولة تسعملها للقيام بوظائفها على أحسن حال و تمكنها من تحقيق أهداف

الاقتصادية و الاجتماعية

- ظاهرة ازدياد النفقات العامة تعتبر إحدى السمات المميزة للمال العام في الدول المتقدمة و النامية على حد سواء و

إن كانت هذه الزيادة تختلف شدة وطأتها من دولة لأخرى و تعود أسبابها إلى أسباب حقيقية و أخرى ظاهرية

- توجد علاقة بعين تقسيمات الموازنة و عملية ترشيد الإنفاق العام، فمن خلال تتبع تطور أساليب إعداد الموازنة

نجد أن الانتقال من مرحلة إلى مرحلة راجع لأن الأسلوب السابق لا يفي بمتطلبات الترشيد في الإنفاق العام سواء

من ناحية الرقابة على المال العام، أو من ناحية تكلفة الجهد والوقت في إعداد الموازنة العامة..

- يمكن القول أن عملية سياسة الترشيد في الإنفاق العام ضرورية لعدة عوامل منها، التأكيد على المسؤولية العامة

للدولة فيما يتعلق باستخدام الأموال العامة بأفضل السبل الكفيلة بإشباع الحاجات العامة، وفقا لمبدأ الأولويات

المرتبطة بالاقتصاد والمجتمع، ومحاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام،

وتحقيقا للانسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الاجتماعية للمجتمعات العربية والإسلامية من جهة؛ والسلوك

الاقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى

- الرقابة المالية تعمل على تفادي الأخطاء و تجنب الوقوع فيها، هنا يأتي دور المراقب المالي في تدقيق و الفحص

الشامل على جانب النفقات.

- تسيير وترشيد النفقات العمومية و الرقابة عليها في زمان تعددت فيه وسائل الاختلاس والنهب المال العام و لذلك تعددت الأجهزة الرقابية التي هي المكلفة في مراقبته.
- يعتبر ترشيد الإنفاق العام السبيل للخروج من مشكلة الندرة و شح مصادر التمويل وذلك بالتزام الفعالية في تخصيص الموارد و الكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع و تجنب الإسراف و التبذير و ضرورة الأخذ بعين الاعتبار تحقيق أهداف كل عملية إنفاق .
- عملية ترشيد الإنفاق العام لا تعني تخفيضه، ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق العام، ولا يتأتى ذلك إلا إذا استطاعت السلطات المالية التقليل بقدر الإمكان من تبديد الموارد العامة والإسراف في استخدامها.

أفاق الدراسة:

و في الأخير نأمل أننا قد وفقنا في إبراز أهمية دراستنا وهذا رغم بعض المشاكل التي واجهتنا ، كصعوبة الموضوع من حيث التطبيق الميداني و مكان إجراء التريص وسرية المعلومات و الأرقام لدى المصلحة المعنية ، كما نتطلع أيضا أن يكون بحثنا هذا نقطة بداية لزملائنا الطلبة في البحث في هذا الموضوع، لذلك يمكننا إعطاء بعض العناوين التي تصلح لأن تكون بمثابة دراسات مستقبلية مثلا:

دور الرقابة في ترشيد الإنفاق العام

الحكومة كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام

فهرس المحتويات

| | |
|---|---|
| | الإهداء |
| | شكر و تقدير |
| أ-ج | المقدمة |
| الفصل الأول : مدخل إلى الإنفاق العام ص:06-26 | |
| | تمهيد |
| 06 | المبحث الأول : عموميات حول النفقات العامة |
| 06 | المطلب الأول : ماهية النفقة العامة و عناصرها |
| 06 | أولا : تعريف النفقة العامة |
| 07 | ثانيا :عناصر الإنفاق العام |
| 08 | المطلب الثاني : ضوابط الإنفاق العام و تقسيماته |
| 08 | أولا : ضوابط الإنفاق العام |
| 10 | ثانيا : تقسيمات النفقة العامة |
| 13 | المبحث الثاني : أسباب تزايد النفقات العامة و مبررات اللجوء إليها و مختلف أثارها |
| 13 | المطلب الأول : أسباب تزايد النفقات العامة |
| 13 | أولا : الأسباب الظاهرية |
| 15 | ثانيا : الأسباب الحقيقية |
| 19 | المطلب الثاني :مبررات اللجوء إلى النفقة العامة و أثارها |
| 19 | أولا :مبررات اللجوء إلى النفقة العامة |
| 21 | ثانيا :أثار النفقات العامة |
| 26 | خلاصة |
| الفصل الثاني : ترشيد الانفاق العام ص:27-55 | |
| | تمهيد |
| 27 | المبحث الأول : ترشيد الإنفاق العام،مفهومه ،عناصره و متطلبات نجاحه |
| 27 | المطلب الأول : مفهوم ترشيد الإنفاق العام و مبرراته |

| | |
|---|--|
| 27 | أولا : مفهوم ترشيد الإنفاق العام |
| 28 | ثانيا: مبررات عملية ترشيد الإنفاق العام |
| 29 | المطلب الثاني :عناصر ترشيد الإنفاق العام و متطلبات نجاحه |
| 29 | أولا : عناصر ترشيد الإنفاق العام |
| 33 | ثانيا:متطلبات نجاحه |
| 35 | المبحث الثاني :آليات ترشيد الإنفاق العام و فعاليتها |
| 35 | المطلب الأول : الموازنة العامة كآلية لترشيد الإنفاق العام |
| 35 | أولا : تعريف الموازنة العامة و أهميتها |
| 40 | ثانيا : مراحل تطورا موازنة العامة ومدى فعاليتها |
| 46 | المطلب الثاني :الرقابة المالية |
| 46 | أولا :تعريف الرقابة المالية و أهدافها |
| 49 | ثانيا : أنواع الرقابة المالية و مراحل تنفيذها |
| 55 | خلاصة |
| الفصل الثالث :دراسة حالة المراقبة المالية لبلدية مستغانم ص:56-74 | |
| | تمهيد |
| 56 | المبحث الأول: نظرة عامة حول مصلحة المراقبة المالية |
| 56 | المطلب الأول :التعريف بمصلحة المراقبة المالية و فروعها |
| 58 | المطلب الثاني :تنظيم مصالح المراقبة المالية |
| 64 | المطلب الثالث :تعريف المراقب المالي و دورع في الرقابة على النفقات العامة |
| 74 | خلاصة |
| 75 | الخاتمة العامة |
| 78 | فهرس المحتويات |
| 80 | قائمة المراجع |

قائمة المراجع

القرءان الكريم:

سورة الإسراء الآية 100

النساء الآية 06

مؤلفات :

1. اندراوس، عاطف وليم. الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2004

2. حامد عبد المجيد دراز، محمد عمر حماد أبو دوح، مبادئ المالية العامة، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، 2007.

3. حسين مصطفى حسين، سلسلة في دروس الاقتصاد، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون الجزائر، طبعة 2001.

4. سليمان اللوزي، فيصل مرار، وائل عكاشة، إدارة الموازنات العامة بين النظرية و التطبيق، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان، طبعة أولى 1997/

5. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009 .

6. عادل احمد حشيش أصول الفن المالي للاقتصاد العام -مدخل لدا رسة السياسات المالية العامة الاسكندرية دارالجامعة الجديدة 2001 .

7. عادل احمد حشيش أصول الفن المالي للاقتصاد العام -مدخل لدراسة السياسات المالية العامة الاسكندرية دارالجامعة الجديدة 2001 .

8. علي العربي، عبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة، الكويت، بدون سنة نشر.

9. علي زغودود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون - الجزائر الطبعة الثانية .

10. محمد جمال ذبيبات، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.

11. محمد شآر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008 .

12. محمد طاقة، هدى عزوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان ، 2007 .

13. مؤيد عبد الرحمن الدوري والدكتور طاهر موسى الجنابي ، كتاب (إدارة الموازنات العامة)

14. نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة، مدخل نظامي مقارن، مرآة احمد ياسين، الطبعة الرابعة، الأردن، 2003.

أطروحات :

1. سامي ولسن حبيب، أثر الإنفاق العام على معدل النمو الاقتصادي مع دراسة تطبيقية عن مصر، أطروحة دكتوراه في فلسفة الاقتصاد ، آلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1995 .

2. فرحي محمد، النمذجة القياسية ترشيد السياسات الاقتصادية الكلية(دراسة خاصة لسياسة الإنفاق العام)، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر 1998/1999 .

3. زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة ، آلية الحقوق، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، الجزائر 2011.

نصوص قانونية وتنظيمية :

1. المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المؤرخ في 21 نوفمبر 2211 ، المتعلق بمصالح المراقبة المالية.

2. المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق بإجراءات الإلتزام

3. القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 اوت 1990 المتعلق بالحاسبة العمومية الجريدة الرسمية ، العدد 35

4. المرسوم التنفيذي رقم 374-09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 92-414 الجريدة الرسمية العدد 67 - بتاريخ 19 نوفمبر 2009

5. المرسوم التنفيذي رقم 374-92 المتعلق بالموظفين في الوزارة المكلفة بالمالية.

بحوث ومقالات :

1 . حسن الحاج، عجز الموازنة المشكلات والحلول، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، العدد 63 ، ماي 2007 .

2. بلعاطل عياش نوي سميحة اليات ترشيد الانفاق العام من أجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر ورقة بحثية ملتقى 12/11 مارس 2013 .
3. عبد الرحمان بن عبد الله الشقاوي، نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية، ورقة مقدمة ضمن ندوة " الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي حتى عام 1440 هـ"، وزارة التخطيط، المملكة العربية السعودية، أكتوبر، 2002.
4. عبد الله بن سعود آل ثاني، الاتجاهات الحديثة في الرقابة، مجلة الرقابة المالية، العدد 42 ، جوان 2003
5. عبد العزيز الإمام، الرقابة على الأموال العامة، ورقة مقدمة ضمن ندوة سرية العمل المصرفي وعلاقتها بمكافحة تبييض الأموال، المنظمة العربية للتنمية الإدارية 10. 6. افريل 2008
6. دافيد مويناغ وآخرون، المساءلة والتقارير حول الأداء والرقابة الشاملة " نظرة عامة"، المؤسسة الكندية للرقابة الشاملة، آندا

مواقع الانترنت:

- 1 منتديات الثقافة و الفكر القانوني الأستاذين بن اعراب محمد على الموقع
<http://bemarab.forumactif.net/montada-f24/topic-107.htm>
- 2 رشيد بن عياش، تدبير الإنفاق العام، الحوار المتمدن - العدد 2940: على الموقع
www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=207099
- 3 توفيق الطيب البشير مقال منشور منتديات الجلفة حول أهداف النفقات العامة على الموقع :
<http://www.djelfa.info/vb/showthread.php?t=892017>
- 4 محمد خير العكام الموسوعة العربية القانون المالي النفقات العامة على الموقع :
http://www.arab-ency.com/_/details.law.php?full=1&nid=16414
- 5 المعجم الوسيط على الموقع :
<http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>
- 6 يوسف شباط القانون المالي /مبدأ ترشيد النفقات العامة على الموقع :
http://www.arab-ency.com/_/details.law.php?full=1&nid=164568
- 7 ملتقى المحاسبين المصريين
<https://www.facebook.com/egypt.account/posts/541328769250740/>
- 8 مراحل تطور الميزانية مقال منشور في 2014/09/24
<http://foraccountantsonly.com/>
- 9 مدونة صالح القرا /
<https://sqarra.wordpress.com/budjet3/>

إهداء

أهدي الجميع ثمرة جهدي

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما وحسن من عملهما

إلى الغالي "مهدي"

إلى جميع إخوتي حفظهم الله ورعاهم وسدد خطاهم.

إلى كل الأهل والأقارب.

إلى كل الأصدقاء والأحباب، رفقاء الصبا وزملاء الدراسة والعمل

وإلى جميع من أعاننا على انجاز هذا العمل أثاب الله الجميع.

شكر وعرفان

رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت عليّ بإتمام هذا البحث، وعلى ما مننت به عليّ من توفيق

وسداد، وعلى ما منحتني إياه من صحّة وقدرة على تخطي الصّعاب وتذليل العقبات.

ثم كامل الشكر والتقدير للأستاذ المشرف الدكتور بن زيدان والدكتور بوشرف الجيلالي على ما قدماه لنا

من نصائح وتوجيهات قيمة خلال كل مرحلة من مراحل انجاز هذا العمل، فلهم منا كل التقدير

والاحترام.

كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول المشاركة في

مناقشة هذا البحث وتقييمه.

كما أتقدم بجزيل الشكر لكل من ساعدني من قريب أو بعيد على إتمام هذا البحث .

كما أشكر كل من قدم لي يد المساعدة أو أسدى لي نصيحة أو كلمة تشجيع أو كلمة طيبة.

الفصل الأول:

مدخل إلى الإنفاق العام

تمهيد :

أن سياسة الإنفاق العام تعتبر من بين أهم سياسات الدولة الرامية إلى تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية و تعتبر انعكاسا لدور الدولة في المجتمع لأنه يعبر عن واجباتها و أولوياتها و برامجها و أهدافها في شكل نقدي و بمأن النفقة العامة تعنى بالنشاط الاقتصادي و الاجتماعي للدولة على حد سواء فإنها تختلف و تتعدد تقسيماتها باختلاف أوجه استعمالها و كذلك باختلاف أثارها الاقتصادية و الاجتماعية وسوف يتم التطرق في هذا الفصل إلى مفهوم الإنفاق العام و عناصره الأساسية و تقسيماتها و أسباب تزايدها بالتالي الوصول إلى أثارها على مختلف المجالات من خلال المباحث التالية:

- المبحث الأول : عموميات حول النفقات العامة .

- المبحث الثاني : أسباب تزايد النفقات العامة ، مبررات اللجوء إليها و مختلف أثارها .

الفصل الثاني:

ترشيد الإنفاق العام

تمهيد

يعتبر ترشيد الإنفاق العام في الجزائر من المواضيع التي لاقى اهتماما كبيرا في السنوات الأخيرة ذلك بسبب الانخفاض الحاد في الإيرادات العامة للدولة نظرا لاعتمادها بشكل رئيسي على عائدات النفط والغاز من جهة و تزايد الإنفاق العام الناتج عن تطور دور الدولة لوظيفي و زيادة تدخلها باعتماد السياسة الاتفاقية لتحقيق أهداف المجتمع أو الناتج عن الاصطدام بعوامل لا يمكن تجنبها كسياسات الاجتماعية و الإنفاق في المجال العلمي و تدهور قيمة العملة ونتيجة لذلك أصبح الاهتمام مركزاً على موضوع ترشيد الإنفاق العام كأحد أهم الحلول التي تستطيع الدولة إن تتحكم فيها و بالرغم من الاختلافات المفاهيمية والتطبيقية لمبدأ الترشيد إلا انه هناك اتفاقا واسعا حول أهمية هذا مبدأ وضرورياته وأخذ الخبراء في الميدان الاقتصادي يطالبون الحكومات بإتباع سياسات مالية متوازنة، تدعو إلى ضبط الإنفاق وترشيده، ومحاربة التبذير و الهدر.

لذلك سنتطرق في هذا الفصل إلى مفهوم ترشيد الإنفاق العام ومبرراته، ومختلف عناصره ومتطلبات نجاحه من خلال المباحث التالية:

- المبحث الأول : ترشيد الإنفاق العام مفهومه، ومبرراته، عناصره ومتطلبات نجاحه

- المبحث الثاني : آليات ترشيد الإنفاق و فعاليتها.

الفصل الثالث :

دراسة حالة (المراقب المالي لبلدية

مستغانم)

تمهيد

تحتل الرقابة المالية أهمية كبيرة في العملية الإدارية وتعد من أهم ركائز هذه العملية وقد وجدت مع وجود المجتمعات المنظمة، وتطور مفهومها وأهدافها بتطور دور الدولة وتطور المفاهيم الإدارية و المالية و الاقتصادية.

وتعددت مفاهيم الرقابة بتعدد جهات النظر إلى وظيفة الرقابة و أهدافها و الجهات التي تمارسها , كم تعددت مواضيعها و اختلاف زمن ممارستها إذ تساعد الرقابة باختلاف أنواعها على ترشيد الإنفاق والحفاظ على الأموال الموجهة له، وتجنب إسرافها وتبذيرها وتعمل على كشف سوء التسيير و الاستغلال الأمر الذي استدعى ضرورة العمل على تنظيم عملية الرقابة المالية بشكل يجعل منها أداة فاعلة وضرورة دعمها وتعزيزها بصورة تجعلها قادرة على تحقيق ذلك .وقد عرفت الفترة الأخيرة اهتماما أكثر بعملية تعزيز الرقابة على المال العام وبالخصوص الرقابة على الإنفاق العام خاصة في ظل انتشار الفساد، وعدم كفاية الموارد المخصصة للتنمية.

لذلك سنتطرق في هذا الفصل إلى التعريف بمصلحة المراقبة المالية و فروعها و معرفه مهام و صلاحيات المراقب المالي من خلال دراسة الحالة لدى المراقب المالي لبلدية مستغانم

مقدمة عامة

تسعى الأفراد داخل مجتمعاتها لإشباع حاجاتها المتعددة و المتجددة من فرد إلى آخر و من زمان إلى آخر بشتى الوسائل المتاحة فمنها الحاجات المتعلقة بالفرد نفسه تسمى حاجات خاصة أما المتعلقة بالمجتمع ككل تسمى حاجات عامة هذه الأخيرة تعد عملية إشباعها من وظائف الدولة من خلال ما يسمى بالموازنة العامة تعتبر الحكومات مسؤولة عن العديد من النشاطات في مجتمعاتها من حيث تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها من خلال هذه الأنشطة ووضع الخطط اللازمة لتحقيق هذه الأهداف و توفير الموارد المالية اللازمة لذلك و التي يتم تخصيصها على مختلف الوزارات و الهيئات بالنسب التي تتفق مع الأدوار التي تسند إليها بحيث تقوم الحكومة بإعداد الموازنة العامة لها و التي تكون عبارة عن خطة مالية للدولة تتضمن تقديرات للنفقات والإيرادات العامة للسنة المالية المقبلة و تجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها و تعكس الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية التي تتبناها الدولة إذ تحاول الحكومات أن توازي بين إيراداتها و نفقاتها حتى تستطيع القيام بخططها التنموية و تتمكن من تلبية كثرة الحاجات و تنوعها الناتج عن الزيادة المستمرة في عدد السكان من جهة والتطور السريع في شتى المجالات الذي أدى إلى بروز حاجات جديدة تحتاج إلى إشباعها من جهة أخرى و لكن في بعض الأحيان لا يتحقق هذا التوازن بالشكل الذي تريده الحكومة و يظهر ما يسمى بعجز الموازنة حيث لا تستطيع إيرادات الدولة تلبية نفقاتها و في ظل قصور الطاقة التمويلية باتت هذه الحكومات تعاني من استمرارية هذا العجز في الموازنة خاصة في الدول النامية مما اضطرها للجوء إلى القروض الخارجية إلا أن هذا الأمر لم يزد المشكلة إلا تعقيدا و لم يزد حالة الاقتصاد إلا سوءا .

زد على ذلك أن المشكلة الاقتصادية التي تعني ندرة الموارد و تعدد الحاجات و بالتالي وجود فجوة بين الموارد المتاحة و الحاجات المتعددة بشكل دائم هذا الأمر يستدعي ضرورة التسيير الأمثل لتلك الموارد قصد تحقيق أكبر قدر من الحاجات و بأقل إنفاق عمومي ممكن كل هذا يبرز أهمية ترشيد الإنفاق العام للدول باعتباره عنصرا يمكنها التحكم فيه في ظل قصور طاقاتها التمويلية و صعوبة تخفيض الإنفاق العام بها و تجنب الآثار السلبية المصاحبة لمحاولات علاج

عجز الموازنة سواء من خلال فرض المزيد من الضرائب والرسوم و الأثمان العامة و اللجوء إلى القروض الخارجية أو من خلال تخفيض الإنفاق العام إذن فنحن وجها لوجه أمام ترشيد الإنفاق العام كضرورة مالية لا مفر من تحقيقها .

1- أهمية الدراسة :

تنبع أهمية الدراسة من خلال الانخفاض الحاد في الإيرادات العامة للدولة و ما رفقته من الزيادة المستمرة في الإنفاق العام لمواجهة الزيادة الطبيعية في عدد السكان و الحاجة لتوفير خدمات الصحة و التعليم ونفقات الدفاع المتزايدة و خصوصا أن إيرادات الدولة تركز بشكل كبير على عائدات النفط الذي يعتبر من الموارد الغير قابلة للتجديد و الذي تتميز أسعاره بعدم الاستقرار بسبب تأثر أسواقه بالعديد من الظروف من بينها حالة الاقتصاد العالمي و الأوضاع الأمنية للدول المنتجة و كذلك طاقات الإنتاج و التخزين بالإضافة إلى ذلك أهمية المال بالنسبة للدولة خاصة بعد ازدياد أعبائها و تطور دورها في الحياة الاقتصادية الذي امتد إلى تدخلها في النشاط الاقتصادي و كذلك لجوء الدولة إلى الحلول المقدمة من طرف الهيئات و المنظمات المالية الدولية و التي تزيد في غالب الأحيان من تفاقم العجز بالإضافة إلى تحكم هذه المؤسسات الدولية في السياسات الاقتصادية لهذه الدول

2- أهداف الدراسة :

__ تعريف ماهية الإنفاق العام

__ إبراز أهمية الإنفاق العام كوسيلة لتحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية

__ تحديد مفهوم الترشيد و معرفة الآليات التي تحسن استغلال و إدارة الموارد المتاحة لترشيد الإنفاق العام

3- الإشكالية :

من خلال ما سبق ولتحقيق هذه الأهداف قمنا بصياغة السؤال الرئيسي التالي:

إلى أي مدى يساهم ترشيد الإنفاق العام في تقديم الحلول و إنعاش الحالة الاقتصادية ؟

وفي هذا الإطار، وللإلمام أكثر بجوانب المشكلة؛ تطرح بعض التساؤلات الفرعية:

هل يترتب عن الترشيد حلولاً فعالة بالنسبة للإنفاق العام؟

ما مدى فعالية آليات ترشيد الإنفاق العام؟

الفرضيات :

تم اعتماد الفرضيات الآتية للإجابة على التساؤلات المطروحة:

يترتب عن سياسة الترشيد حلولاً فعالة بالنسبة للإنفاق العام

لهذه الآليات فعالية معتبرة

4-إطار الدراسة :

الإطار المكاني : الجزائر

الإطار الزمني : 2015/2016

5-منهج الدراسة :

في هذا البحث نستعمل في الجانب النظري المنهج الوصفي و المنهج التحليلي أما في الجانب التطبيقي نلجأ إلى منهج

المقابلة

6-تقديم الخطة :

عاجلنا هذا الموضوع من خلال جانب نظري الذي يحتوي على فصلين

تطرقنا في الفصل الأول إلى مدخل للإنفاق العام أما في الفصل الثاني خصصناه لترشيد الإنفاق العام و آلياته في ما

يخص الجانب التطبيقي نستعمل منهج المقابل

