

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم المالية والمحاسبة

التخصص: تدقيق محاسبي ومراقبة التسيير

مذكرة تخرج مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

التسيير المالي العمومي في ظل سياسة التقشف

دراسة حالة:

المؤسسة العمومية الاستشفائية - شي غيفاري - مستغانم

تحت إشراف الأستاذ:

بوزيد سفيان

مقدمة من طرف الطالب:

بلخلفة أحمد

أعضاء لجنة المناقشة :

الصفة	الاسم واللقب	الرتبة	عن الجامعة
رئيسا			
مقررا			
مناقشا			

السنة الجامعية 2016/2017

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم المالية والمحاسبة

التخصص: تدقيق محاسبي ومراقبة التسيير

مذكرة تخرج مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

التسيير المالي العمومي في ظل سياسة التقشف

دراسة حالة:

المؤسسة العمومية الاستشفائية - شي غيفاري - مستغانم

تحت إشراف الأستاذ:

بوزيد سفيان

مقدمة من طرف الطالب:

بلخلفة أحمد

أعضاء لجنة المناقشة :

الصفة	الاسم واللقب	الرتبة	عن الجامعة
رئيسا			
مقررا			
مناقشا			

السنة الجامعية 2016/2017

إهداء

باسم الله الذي أعاننا على إتمام هذا العمل المتواضع ومكنا من بلوغ مبتغانا، وقدرنا على

كتابة هذه الأسطر، نحمده ونشكره والفضل له وحده.

إلى من قال فهما الله عز وجل :

" ولا تقل لهما أف ولا تنهرهما وقل لهما قولا كريما "

إلى من كانا سندي في الدنيا وأفنيا حياتهما في سبيل تربيتي وتعليمي، إلى مثلي وقدوتي، إلى

الوالدين الكريمين، رحمهما الله وأسكنهما فسيح جنانه.

إلى الزوجة العزيزة التي لطالما ساندتني طوال مساري العلمي، وكانت لي عوناً فجعلت بفضل الله حلماً أرقى

ما تصبوا إليه، إلى أبنائي أسعدني الله بهم.

إلى الإخوة والأخوات، فلطالما أسعدتهم مثابرتي وفرحوا لنجاحي، وإلى كل العائلة،

إلى زملاء الدراسة برجى عبدالكريم الطيب شبيل، بوعزة بلقندوز، بوحجلة فيصل، بوسته أنيس،

بوشريخة خالد، والزملاء الباقين ممن سررت بدعمهم وكرمهم.

إلى الأساتذة المحترمين خليفة الحاج، عدالة العجال، شرقية محمد، ساطال الغالي، بن عطية سفيان، كمال

بن يمينة، فهؤلاء قدوتي كما أنني لاقيت منهم التشجيع الذي لطالما احتجت إليه.

إلى الدكتور برينيس عبدالقادر، ومؤطري الأستاذ بوزيد سفيان، الذان لم يدخرا

جزءاً من وقتهما لإتمام هذا العمل المتواضع.

شكر وعرفان

أتقدم بجزيل الشكر والحمد لله عز وجل الذي أعانني على إتمام هذا العمل

وشكري لله يكون من شكري للناس، وامتنالا لذلك

فإني أتقدم بالشكر الجزيل والتقدير العميق للأستاذ المشرف يوزيد سفيان

الذي منحني كل الثقة ولم يبخل علي بنصائحه وتوجيهاته القيمة

والشكر موصول كذلك لأعضاء لجنة المناقشة لتحملهم عني مراجعة هذا العمل المتواضع

كما لا أنسى شكري الخالص لعميد الكلية الدكتور برينيس عبدالقادر على مساندته

بالإضافة إلى الدكتور براهيمي عمر

كما أشكر الإخوة مصطفى، العيد، محمد، ميلود، بلحول، قادة،

وجميع أفراد العائلة

والشكر أيضا للأصدقاء الذين شجعوني على مواصلة مساري الدراسي

وخاصة زميلي ورفيق دربي بوداود عبدالله

ويبقى الشكر موصول لكل من ساهم من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل ولو بكلمة تشجيع.

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	التشكرات
	الاهداء
١-١١-١	الفهرس
١	قائمة الجداول و الأشكال
3-2-1	المقدمة العامة
	الفصل الأول: التسيير المالي العمومي
5	المبحث الأول: عموميات حول الميزانية العامة
5	المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة
6	المطلب الثاني: مبادئ الميزانية العامة
10	المطلب الثالث: إعداد الميزانية العامة
11	المطلب الرابع: الاجراءات المتبعة في عملية تحصيل الميزانية
11	المبحث الثاني: النفقات العامة
11	المطلب الأول: تعريف النفقات العامة
12	المطلب الثاني: أركان النفقة العامة
13	المطلب الثالث: تقسيم النفقات العامة
14	المطلب الرابع: ظاهرة ازدياد النفقات العامة
17	المطلب الخامس: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
19	المبحث الثالث: الإيرادات العامة
19	المطلب الأول: تعريف الإيرادات العامة

19	المطلب الثاني: تقسيم الإيرادات
20	المطلب الثالث: مصادر الإيرادات العامة
	الفصل الثاني: بين فرضيات التقشف وترشيد الإنفاق
23	المبحث الأول: التقشف، تاريخ وفكرة
23	المطلب الأول: ما هو التقشف؟
25	المطلب الثاني: أسباب التقشف وشروطه
29	المطلب الثالث: سياسة التقشف الاقتصادي، توسعية أم انكماشية؟
32	المطلب الرابع: أثر التقشف الاقتصادي
34	المبحث الثاني: ترشيد الإنفاق العام
35	المطلب الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق ومراحل تطوره
39	المطلب الثاني: أسس عملية اختيار النفقة الرشيدة وتقويمها
42	المطلب الثالث: الجدوى الاجتماعية للمشروعات العامة
49	
49	المبحث الثالث: الإنفاق العام كسياسة اقتصادية
51	المطلب الأول: مفهوم سياسة الإنفاق العام
	المطلب الثاني: أدوات سياسة الإنفاق العام والاتجاهات الحالية لإصلاحها
	الفصل التطبيقي: دراسة حالة: المؤسسة العمومية الاستشفائية - شي غيفاري - مستغانم
56	المبحث الأول: تعريف ومكونات الميزانية وأنواعها
56	المطلب الأول: تعريف الميزانية

59	المطلب الثاني: مكونات الميزانية
79	المطلب الثالث: أنواع الميزانيات
80	المبحث الثاني: مراحل إعداد الميزانية وتنفيذها
80	المطلب الأول: إعداد الميزانية التقديرية
83	المطلب الثاني: المصادقة على الميزانية
84	المطلب الثالث: تنفيذ الميزانية
87	المبحث الثالث: الرقابة على تنفيذ الميزانية
87	المطلب الأول: الوضعية المالية
87	المطلب الثاني: الحساب الإداري
88	المطلب الثالث: الرقابة على تنفيذ الميزانية
95-94	الخاتمة العامة
	قائمة المراجع
	الملاحق

مقدمة :

إن أي دولة تريد الرفاهية لشعبها وتحقيق معدل نمو اقتصادي هام تسعى دوما إلى تنظيم سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، وتحاول من خلال فرض نظم وقوانين وإجراءات محددة بأن تلتزم بتحقيق العدالة والأمن والاستقرار مع التخفيف بقدر الإمكان من حدة التدخل في الحياة الاقتصادية، ومزاحمة القطاع الخاص في استثماراته ومجالاته التنموية، وهي بذلك تعتبر المالية العامة دزة من سياساتها الاقتصادية ومن ثم كان هدفها محددًا في كيفية توفير الموارد المالية لتغطية النفقات وضمان الاستخدام الأمثل لها.

إن النظام المالي في أي دولة ليس إلا انعكاسا للنظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي فيها، وهو أداة هامة من أدوات تحقيق أهداف الدولة في مختلف المجالات، وعليه أصبح التسيير المالي العمومي أداة من أدوات التدخل والتوجيه الاقتصادي، فإن كانت الدولة التنموية في أي دولة ذات طابع اقتصادي محظ، فإن باطنها وحقيقتها تكمن في التنسيق بين الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مع الأخذ بعين الاعتبار قوانين النظرية الاقتصادية، أي أنه كما يتولى الأفراد والهيئات والجماعات الخاصة إشباع الحاجات الخاصة، فإن الدولة بمختلف هيئاتها تتولى بدورها إشباع الحاجات العامة كالأمن والعدالة والصحة وغيرها. وهذه الأخيرة ترتبط بالعوائد المالية المرصودة لها، ولكن سرعان ما تطور مفهوم الدولة للتسيير المالي العمومي حيث تبنت مفاهيم حديثة تقتضي ضرورة الانتقال من دورها السلبي إلى دور أكثر إيجابية في مضمار التدخل الوظيفي للدولة في شتى المجالات، وكذلك الانتقال إلى السوق ومزاحمة الأفراد ومشاركتهم في حركة الحياة الاقتصادية وإنشاء المشروعات التنموية بغية الوصول إلى تحقيق الرفاهية التي تعتبر من أسى أهدافها وأرقاها.

والجزائر ككل دولة أصبحت تركز على دراسة الظواهر المالية قصد ترشيد الإنفاق العام وضمان الاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة، وهي باعتمادها على المفاهيم الحديثة تتبنى آليات محاسبية معاصرة قصد تجنب أي هزات اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، وعليه يمكن القول أن الهيئات العامة للدولة تعتمد المحاسبة العمومية كأهم وسيلة بل الوسيلة الوحيدة في تقدير ميزانيتها العامة وضمان تنفيذها بفعالية.

ولأن الإمكانيات المالية التي توضع تحت تصرف الهيئات العامة هي غير مستقرة، فإن العامل الأهم في نجاح الدولة هو في حسن التسيير المالي لمواردها، ولا يتم ذلك إلا بالرقابة المالية الفعالة على مستوى إدارتها وبتطبيق مبادئ المحاسبة العمومية باعتبارها أداة لتسيير الميزانيات العمومية، والمحور الفاصل بين تنفيذها والرقابة عليها، ونظرا لتعدد القطاعات في الدولة أصبحت هذه الأخيرة تولي اهتماما بالغًا لما ترصده من موارد مالية لكل قطاع، خاصة بعد التحولات التي شهدتها العالم حيث أصبحت اقتصاديات الدول تتأثر بمظاهر العولمة.

إن من بين القطاعات التي تولي لها الدولة أهمية بالغة نظرا لحيويتها هو القطاع الصحي، وهو كباقي القطاعات التي تتولى الدولة تدبير نفقاته حيث تعتمد على الميزانية العمومية كأداة لتسيير ميزانيته، وبالتالي الاستفادة المثلى للأفراد من خدماته، وهنا يظهر لنا جليا دور المحاسبة العمومية كأداة تبحث وتدرس وسائل تنفيذ أهداف السياسة المالية وفق أسلوب اقتصادي، أي تقدير حجم النفقات والأخذ بالاعتبار حجم الموارد أو الإيرادات، ونسبي ذلك بإعداد الميزانية التقديرية والسهر على تنفيذها والرقابة على فعاليتها من حيث تحقيق الأهداف المسطرة، ومبدأ تساوي الإيرادات مع النفقات كفيل بضمان عدم تبذير أموال الدولة المرصودة لخدمة المصلحة العامة.

نظرا لأهمية الميزانية اقتصاديا فهي تعتبر من أهم أدوات وضع الخطة الاقتصادية موضع التنفيذ، وتتصل إتصلا وثيقا بها من نواحي متعددة، كما تعتبر الميزانية من أهم ما تلجأ إليه الدول المختلفة لتعبئة طاقاتها الإنتاجية وتحقيق التكامل ورفع معدل النمو الاقتصادي، ولقد أخذت الجزائر بمثل هذا التخطيط، أما من الناحية الاجتماعية فتقوم الدولة عن طريق الميزانية بتحويل جانب من إيراداتها من مجال إلى آخر وفقا لقرارات السلطة السياسية، ويترتب بتحويل هذه الموارد إعادة توزيع الدخل القومي، وهو ما يعكس الأهمية الاجتماعية للميزانية. أما ميزانية القطاع الصحي فهي كباقي الميزانيات العامة التي تحكمها وتضبطها المحاسبة العمومية والتي تعمل على ضبط العلاقة بين المكلفين بتنفيذها، حيث تتمثل عملية التنفيذ مباشرة في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات.

في ظل هذه المفاهيم تجلت لنا الأهمية القصوى للنفقات العامة والإيرادات العامة، كيف تكون عملية التسيير المالي إذا استحال توفير القدر الكافي منها لخدمة أدنى شروط تحقيق المصلحة العامة، هنا يتبادر إلى أذهاننا السياسات التي تنتهجها الجزائر وغيرها من الدول المتضررة جراء تدهور المؤشرات الاقتصادية في شتى أنحاء العالم، سميت حسب مضمونها وأهدافها بسياسات التقشف، وهي تهدف إلى ترشيد الإنفاق العام من أجل الحفاظ على المال العام وتسخيره لتحقيق معدل نمو اقتصاد هام.

على ضوء ما تقدم يمكن طرح الإشكالية التالية:

الإشكالية العامة:

كيف يتم إعداد ميزانية المؤسسات العمومية في ظل سياسة تقشفية؟

الإشكاليات الفرعية :

- ماهي الميزانية العامة للدولة؟
- كيف يتم إعداد الميزانية العامة والأطراف المخولة لذلك؟
- ماذا نقصد بالنفقات العامة والإيرادات العامة وما خصائص كل منها؟
- ماذا نعني بالتقشف أو السياسة التقشفية؟
- ما هو ترشيد الإنفاق باستخدام سياسة تقشفية؟
- كيف تؤثر الإجراءات التقشفية على إعداد الميزانية العامة؟
- هل السياسة التقشفية فكرة خطيرة كما يشاع أم منفذ من منافذ الخروج من الأزمات؟

الفرضيات :

- الميزانية العامة هي وثيقة قانونية ومالية تقدر نفقات وإيرادات السنة المالية المقبلة.
- يتم إعداد الميزانية العامة وفق طرق وأساليب ينص عليها علم المالية العامة كاستخدام الحساب الختامي لتقدير النفقات، وقرارات تتعلق بالسلطة السياسية للدولة وغيرها كالظروف الطارئة غير المتوقعة. الأطراف المخولة لذلك هم الأمرون بالصوف والمحاسبين العموميين وأعاونهم.
- النفقة العامة هي مبلغ نقدي يكون مصدره شخص معنوي عام وغرضه إشباع حاجة عامة، والإيراد العام هو تدفق نقدي يتحقق من مجموعة من الأصول، وكذا من أساليب السياسة المالية كالضرائب مثلا.

- التقشف هو إجراءات شديدة تنتهجها الدولة بغرض تقليص النفقات العامة آخذة في الاعتبار الموارد المالية المتاحة والأوضاع الاقتصادية الراهنة والمتوقعة مستقبلا.
- ترشيد الإنفاق هو أيضا إجراءات تتبعها الدولة بهدف الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة وعدم تبذير المال العام. وتستخدم لتحقيقه في بعض الحالات سياسة تقشفية، أي الاستغناء عما يمكن الاستغناء عنه وتقليص قدر الإمكان حجم النفقات العامة.
- الإجراءات التقشفية تمس الجانب المالي للتسيير المالي العمومي ولا تمس الجانب الشكلي إلا في حالات نادرة تستخدم كإجراءات رقابية، ويمكن ملاحظة معدلات الانخفاض في المبلغ الكلي للميزانية بين سنة وأخرى، لكن تبقى القوانين والشكليات هي نفسها تقريبا.
- السياسة التقشفية هي منفذ تلجأ إليه الدولة صاحبة العجز في ميزانيتها، وتستخدمه لترشيد الإنفاق العام بغرض الحفاظ على المال العام، وبالتالي هي ليست سياسة خطيرة.

الهدف من الدراسة :

كان التسيير المالي العمومي من ضمن اهتماماتنا في دراسة سابقة نظرا لحيوية هذا النشاط، ودوره في تحقيق الشفافية والنزاهة أثناء عملية توفير المنفعة العامة، وهو أمر تسعى إليه الدول منذ نشأتها، لذلك ارتأينا أن نجري هذه الدراسة هادفين إلى مايلي:

- إبراز أهمية الميزانية العامة وكيفية إعدادها وتنفيذها خدمة للمصلحة العامة.
- معرفة الجهات المخولة بتنفيذ العمليات المتعلقة بصرف النفقات العامة وتحصيل الإيرادات العامة.
- دور التسيير المالي العمومي بأدواته في تحقيق الكفاءة الاقتصادية وفعالية الأداء،
- التنبيه إلى أهمية الرقابة الفعالة على ترشيد الإنفاق.
- تبيان حقيقة السياسة التقشفية وأثرها على اقتصاديات الدول.
- معرفة البدائل إذا ما اعتبرنا التقشف سياسة خطيرة على الاقتصاد القومي.

المنهج المتبع :

لقد اعتمدنا في هذا العمل المتواضع على المنهج الوصفي التفسيري حيث تعرضنا لأغلب نقاط الدراسة مستخدمين الوصف الدقيق والشامل للمفاهيم، وذلك حسب ملاحظتنا وقراءتنا للمعطيات المتوفرة، وحسب فهمنا لمحتويات ميدان الدراسة والاستفادة من أهل الاختصاص في الإجابة على الغموضات، ولم نتجنب أسلوب المقارنة لضرورته في معرفة الآثار التي خلفتها سياسة التقشف المتبعة وهذا رغم ضآلة المعلومات المتعلقة بسنة 2015.

الفصل الأول

التسيير المالي العمومي

المبحث الأول: عموميات حول الميزانية العامة

المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة

"يرجع ظهور الميزانية العامة في النظام الحديث إلى القرن السابع عشر في إنجلترا ثم في بقية بلدان العالم، كفرنسا سنة 1789 حيث قررت الجمعية الوطنية الفرنسية عدم شرعية الضرائب التي لا تفرضها السلطة التشريعية بغية تحقيق الرقابة على الحكومة".¹

ثم امتدت هذه الرقابة إلى ضرورة مراقبة كيفية إنفاق المال العام، وهكذا أصبحت الميزانية تأخذ شكلها المعروف حاليا، والذي ينطوي على موافقة المجالس النيابية على نفقات الحكومة وإيراداتها لمدة سنة مقبلة.

الميزانية العامة هي: "وثيقة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة".²

"وهي تعبير عن خطة يعبر عنها باصطلاحات مالية، وتغطي مرحلة زمنية محددة وتكون معتمدة قانونيا من قبل السلطة صاحبة العلاقة".³

أما التعريف الأخير فهو يلخص محتوى ومكونات هذه الوثيقة كما ينص عليها القانون الجزائري حيث أن: "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار، ومنها نفقات التجهيز العمومي، والنفقات بالرأس المال وترخيصها".⁴

من هذه التعاريف نستنتج مفهوما شاملا حول الميزانية على أنها توقع ما على الدولة أنها توقع ما على الدولة من نفقات عامة ومالها من إيرادات عامة، وإجازة هذه النفقات ومراقبتها من خلال الحساب الختامي، الذي نقصد به ضبط الميزانية، وهو علة حد تعبير المشرع الجزائري تبيان النفقات العامة التي تم إنفاقها بالفعل، وكذا الإيرادات العامة التي تم تحصيلها خلال فترة السنة. وهو يبين مدى صحة التقديرات الواردة في الميزانية العامة، أي إذا ما أنفقت الدولة أكثر أو أقل من الإيرادات المقدرة، ومن ثم اعتمد هذا الحساب كدليل على كفاءة أو عدم كفاءة الأجهزة القائمة على إعداد الميزانية العامة وكذا فعالية الأجهزة التنفيذية.

نلاحظ من خلال هذه التعاريف أن الميزانية العامة تشتمل على خصائص يمكن إجمالها فيما يلي:

أ. الميزانية توقع:

أي هي نظرة توقعية مستقبلية، بمعنى أنها سجل تدرج فيه توقعات الدولة لما ستنفقه من نفقات عامة وما ستحصله من إيرادات عامة استنادا إلى مجموعة من التنبؤات والاجتهادات تخص نشاط الدولة، وهي برنامج مستقبلي تلزم الدولة بتنفيذه على الصعيد الاقتصادي، السياسي والاجتماعي.

¹ - حيمور مصطفى، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شادة الليسانس، تنفيذ ميزانية البلدية، 2013، ص 02.

² - المادة 06 من القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية.

³ - جلال محمد بكير، الإدارة المالية، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 1997، ص 14.

⁴ - المادة 03 من القانون 21-90 المؤرخ في 15-02-1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 30.

ب. الميزانية إجازة:

لا يمكن تنفيذ الميزانية العامة للدولة من قبل السلطة التنفيذية إلا بعد التصويت عليها من قبل السلطة التشريعية، فتصبح قانونا ونسي هذه العملية بالإجازة، أي اعتماد الميزانية عن طريق ترخيصها بالتصويت، وأصبحت هذه العملية معتمدة في معظم دول العالم نظرا لفعاليتها من حيث الرقابة البرلمانية للحكومة، وبالتالي عدم تبذير المال العام وإنفاقه في غير أوجه الاتفاق المشروعة.

ج. الميزانية وثيقة مصادق عليها من قبل السلطة التشريعية المختصة:

بمعنى أنها وثيقة تجسد خطة الدولة للسنة المقبلة فيما يخص أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتحدد هذه الخطة من خلال دراسات وتنبؤات تقدم بها أجهزتها المختصة، وتقدم على شكل مشروع قانون، ثم بعد التصويت تصبح قانونا يلزم السلطة التنفيذية بتنفيذها ومراقبتها عن طريق آليات معروفة، فلا يمكن جباية الضرائب مثلا إلا بالشكل الذي ورد بالميزانية.

د. الميزانية تحقق أهداف الدولة:

هي وسيلة هامة تنفذ بها الدولة برامجها المختلفة لأنها بيان نفقات الدولة وإيراداتها، بالتالي هي المرآة العاكسة لمشروعاتها التي عادة ما تحصر بحجم النفقات الواردة بالميزانية، وعليه فهي تحدد السياسة المالية والنقدية والاقتصادية للدولة.

المطلب الثاني: مبادئ الميزانية العامة

أثناء تحضير الميزانية يجب على الأجهزة المختصة لذلك أن تتقيد بمبادئ معروفة في علم المالية العامة والتي تحكم هذه الميزانية، ولقد صارت هذه المبادئ من المسلمات التي لا تخرج أي ميزانية عن إطارها، وهي أربعة مبادئ: مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة، مبدأ العمومية، ومبدأ التوازن، وفيما يلي شرحها.

أولا: مبدأ السنوية:

يقصد بسنوية الميزانية إعداد تقدير النفقات والإيرادات العامة لمدة سنة مقبلة، " ولقد نشأت فكرة سنوية الميزانية على إلحاح البرلمان على ضرورة الإشراف على أعمال الحكومة عن طريق ميزانية دورية ولفترة محددة، واستقرت العادة على أن تكون هذه الفترة سنة حتى تتحقق الرقابة الفعالة على الهيئات التنفيذية¹، والسبب في ذلك هو الرغبة في تحقيق الأداء الأمثل، لأن إطالة الفترة لمدة تزيد عن سنة لا يحقق الفعالية في الرقابة، وانخفاضها لمدة تقل عن سنة تترك الأجهزة القائمة في الدولة بتحضير الميزانية لاضطرارها كل فترة قصيرة إلى الدخول في دراسات مختلفة لتجديد التقديرات، إضافة إلى الاعتبارات السياسية والمالية ومنها بعض الضرائب التي هي قائمة على أساس سنوي.

وبالنسبة للجزائر فإن السنة المالية تبدأ من 01 جانفي إلى 31 ديسمبر، حيث جرت العادة على صدور قانون المالية في هذا التاريخ، والتصويت عليه يكون لسنة مقبلة كاملة، أي سنوية التصويت و سنوية التنفيذ.

- الاستثناءات التي تخص مبدأ السنوية:

كان الخروج على مبدأ سنوية الميزانية أمرا نادرا حتى الحرب العالمية الثانية، حيث تعود أهم أسباب الخروج على هذه القاعدة إلى تنفيذ مشروعات يتجاوز عمر تنفيذها أكثر من سنة، وكذلك أسباب تتعلق بعدم إقرار الميزانية

¹- د. علي زغودو، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2006، ص 75.

في الوقت المحدد وبالتالي استحالة تنفيذها قبل الإقرار، ومن الأسباب أيضا عدم كفاية الاعتمادات المالية واللجوء إلى اعتمادات إضافية في مواجهة العجز كما تفعل الجزائر حين تصدر قانون مالية تكميلي، وسنلخص ما سبق في حالات كما يلي:

أ. الميزانية الشهرية المؤقتة:

تحدث في بعض الحالات لأي سبب كان، كعدم التصويت على الميزانية بعد 31 ديسمبر وبالتالي عدم الإجازة بتنفيذ نفقاتها وتحصيل إيراداتها، ففي هذه الحالة ولتفادي توقف الأنشطة المختلفة للدولة والآثار المترتبة عليها، تلجأ الدولة إلى اعتماد ميزانية شهرية مؤقتة بنفس قواعد الميزانية للسنة المنصرمة. ففي نفقات التسيير مثلا نعتد على أساس 12/1 من النفقات التسييرية للسنة الماضية، أما نفقات التجهيز والاستثمار فنعتد على أساس 12/3 من نفقات التجهيز والاستثمار للسنة الماضية نظرا لحيويتها وحتى لا تتوقف المشاريع ذات الأهمية الكبيرة. أما بالنسبة للميزانيات الملحقه والحسابات الخاصة للخرينة فهي تعتمد على أساس نفس ميزانيات وحسابات السنة الماضية. تتوقف الميزانية الشهرية المؤقتة مباشرة بعد التصديق على الميزانية المؤجلة، وفي حال عدم التصديق تعتمد ميزانية شهرية أخرى بنفس الإجراءات والقواعد السابقة إلى أن يصل شهر أفريل، فإنها تتوقف نهائيا حتى ولو لم يتم التصديق على الميزانية المؤجلة، وفي هذه الحالة تعلن الدولة عن حالة طوارئ ينتج عنها حل البرلمان أو الحكومة.

ب. رخص البرامج:

في حال خطت الحكومة إقامة مشاريع ضخمة تفوق قدرات الميزانية العامة فإنه يتوجب عليها منح اعتمادات تتناسب مع نفقات المشروع، وتسمى هذه الاعتمادات برخص البرامج، وهي تحدد المبلغ الأقصى لنفقات المشروع وتكون مقسمة على عدة سنوات في شكل اعتمادات.

ج. قوانين المالية التكميلية:

في هذه الحالة نلاحظ أن الميزانية الأصلية لم تكن حقيقية من ناحية التوقعات، فتلجأ الحكومة إلى إعداد قانون مالية تكميلي، أي القانون الذي يعدل ويكمل القوانين السابقة، فنحقق بذلك استمرارية تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات حتى لا يتوقف عصب الحياة بالنسبة للدولة.

ثانيا: مبدأ الوحدة:

يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في وثيقة واحدة، أو بيان واحد يحدد بسهولة مركز الدولة المالي، ودون تشتت عناصر الميزانية بين عدة وثائق، وهذا للتمكن من سهولة عرضها ومتابعة تنفيذها، إذا كان هذا هو مفهوم الوحدة فإن بعض الدول تلجأ في بعض الأحيان إلى إصدار عدة وثائق عن ميزانيتها دون أن يمس ذلك مبدأ الوحدة حيث " تلجأ هذه الدول إلى عرض ميزانية الدولة من زوايا متعددة، وتعرض في كل وثيقة تقديرات النفقات وتقديرات الإيرادات من زوايا محددة، ولا يؤدي ذلك بالإخلال بوضع ميزانيات خاصة للهيئات المحلية بقاعدة وحدة الميزانية ".¹

¹ - د. علي زغودو، مرجع سبق ذكره، ص 87.

- مزايا قاعدة وحدة الميزانية:

أولاً: يؤدي هذا المبدأ إلى سهولة معرفة المركز المالي للدولة، بحيث توزع عناصر الميزانية من نفقات وإيرادات على عدة وثائق لا يمكن من معرفة الوضع الحقيقي لهذا المركز.

ثانياً: يساعد الأخذ بهذا المبدأ على الإحاطة بالسلبيات المترتبة عن سوء التصرف في الأموال العامة، وهذا أمر مهم خاصة في حالات العجز وفي الحالات الحرجة، أما تجزئة النفقات على عدة ميزانيات سيربك المراقبين مما يصعب عليهم معرفة الخلل بسهولة كما أن إجراءات إصلاحه لن تكون في الوقت المناسب.

ثالثاً: ستكون عملية الإجازة فعالة إذا ما أخذنا بهذا المبدأ، فالسلطة المختصة بذلك لن تجد صعوبات في معرفة الأولويات من ناحية حيوية الإنفاق في باب وقلة حيويته في باب آخر، في حين لو عرضت الحكومة عدد من الميزانيات للمصادقة عليها فإنه في بعض الحالات يحدث أن تجيز السلطة المختصة نفقات غير حيوية في بادئ الأمر، بينما تعرض عليها نفقات أخرى بالغة الحيوية فيما بعد، ولا يسعها إلا الموافقة على إجازتها، وبهذا يترتب على الحكومة تدبير إيرادات جديدة لتغطية النفقات المدرجة دون الأخذ في اعتبارها مدى أولوية قطاع على قطاع آخر، كلجوها إلى فرض ضرائب جديدة والمس بالسياسة المالية المعتمدة، بينما في الحالة المخالفة حين تعرض الميزانية في وثيقة واحدة، فإن السلطات المختصة تستطيع أن تفاضل بين النفقات على حسب أهميتها دون اللجوء إلى زيادة الإنفاق العام.

- الاستثناءات الواردة على مبدأ الوحدة:

رغم اعتماد الميزانية على مبدأ الوحدة إلا أن هناك استثناءات نوجزها فيما يلي:

أ. الميزانية الملحق:

نقصد بهذه الميزانية تلك التي يصوت عليها كل سنة من ميزانية الدولة بغرض تمويل المرافق العامة التي لا تنظر إليها الدولة كشخصية معنوية، " وهي ميزانية المرافق التي تتمتع بالشخصية المالية كميزانية البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، وميزانية الري وغيرها"¹، أما إجازتها كونها ميزانية تلحق بميزانية الدولة فإن المجلس الشعبي الوطني يصادق عليها ضمن قانون المالية مرة واحدة في السنة.

ب. الحسابات الخاصة للخزينة:

هي الأموال التي تدخل إلى الخزينة نتيجة لقيام الدولة ببعض الأعمال على أن تخرج منها فيما بعد، فهي ليست إيرادات بالمعنى الصحيح لأنه ينتظر خروجها، وليست نفقات عامة، وتكون على شكل خمسة فئات كالتالي:

- الحسابات التجارية.
- حسابات التخصيص الخاص.
- حسابات التسبيقات.
- حسابات القروض.
- حسابات التسوية مع الدول الأجنبية والهيئات الدولية.

¹ - د. علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص 91.

ج. الميزانية غير العادية:

أو كما يطلق عليها، الميزانية المتغيرة، وسميت كذلك نظرا لاستثنائيتها حيث تلجأ الدولة إلى وضع ميزانيات وقتية تغطي بها نفقات وقتية أيضا حتى لا تتضخم الميزانية العامة العادية لمجرد تضخم النفقات لوقت عابر، كنفقات الحروب أو بعض الاستثمارات الضخمة، ولذلك تخص الدولة مثل هذه النفقات بميزانية غير عادية.

د. الميزانية المستقلة:

هي ميزانية تتعلق بالمرافق ذات الشخصية المعنوية المستقلة، والاستقلالية تحتم على الدولة إنشاء ميزانية مستقلة لها عن ميزانية الدولة العامة، وهي استثناء يأخذ به المشرع الجزائري بالنسبة للمؤسسات العامة والدواوين الوطنية.

ثالثا: مبدأ العمومية:

هذا المبدأ هام جدا من ناحية فعالية الإنفاق وكذا عدم إهمال القطاعات التي لا تشكل موردا ماليا للدولة، حيث "تشمل قاعدة عمومية الميزانية كافة تقديرات النفقات العامة، وأيضا كل الإيرادات العامة، وذلك بلا مقاصة بين النفقات والإيرادات"¹، وتتبع الجزائر هذه القاعدة حيث لا يخصص إيراد معين لنفقة معينة، بل جميع الإيرادات تدخل الخزينة كإيرادات عامة فقط، وكذلك النفقات العامة فيمكن تخصيص نفقات معينة دون التقييد بإيراد معين.

إن قاعدة عمومية الميزانية توجب أن تقيد الإيرادات في باب الإيرادات مهما كان مصدرها، وتقيد النفقات في بابها مهما كانت الغاية من إنفاقها، ولهذه القاعدة مزايا عديدة كالوضوح والصدق، فجميع إيرادات الدولة ونفقاتها تقيد على حقيقتها دون إغفال، كما يكفينا بيان حقيقة الوضع المالي للدولة، ويجنب الهيئات العمومية الزيادة في النفقات دون مبرر.

- الاستثناءات الواردة على مبدأ العمومية:

✓ تخصيص المبالغ الخاصة بالهبات والوصايا ملل قدمت له، أو للغاية التي قدمت من أجلها، فلا يجوز صرفها في غير وجهها.

✓ تخصيص المبالغ المقدمة من طرف البلديات والولايات إلى الدولة للغاية المقدمة من أجلها، لأنها تعتبر مساهمات في نفقات معينة، كمساعدة أماكن منكوبة مثلا أو مواجهة أخطار وبائية، ففي هذه الحالة النفقة هي محددة ومقصودة بتلك المبالغ.

✓ تخصيص بعض الرسوم المحصلة لتسيير دين عام لغايات اقتصادية واجتماعية وثقافية.

✓ "تخصيص بعض الإيرادات لمؤسسات عامة ذات شخصية معنوية"².

¹ - د. علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص 93.

² - بن زينب نعيمة، بن شهيدة فضيلة، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شادة الليسانس، مرجع سبق ذكره، ص 17.

رابعاً: مبدأ توازن الميزانية:

تنظر إلى الميزانية العامة هنا نظرة محاسبية بحتة، أي تساوي الإيرادات والنفقات، ووجوب تحقيق هذا المبدأ أمر ضروري، إلا أنه في بعض الحالات "عدم تطبيق هذا المبدأ هو لمعالجة الهزات الاقتصادية التي يمكن أن تعرفها الدولة، عن طريق خلق العجز المعتمد بالميزانية إذا ما تم تغطيته بالاقتراض، أو خلق تضخم إذا ما تم تغطية العجز بالإصدار النقدي"¹، وهي سياسة مالية تنتهجها الدولة للوصول إلى التوازن الاقتصادي، هكذا إذا يرون علماء المالية العامة الحديثون عدم وجوب الأخذ بهذا المبدأ.

المطلب الثالث: إعداد الميزانية العامة

إذا كان مفهوم الميزانية العامة هو تقديرات النفقات والإيرادات العامة للدولة، فإن هذه التقديرات تتولى الحكومة إدراجها ومهمة تحضيرها، بينما تقوم السلطة التنفيذية بتحمل ذلك من خلال الوزارات، الولايات، وغيرها من الهيئات العمومية لأنها أعلم بما يوجب الإنفاق وبما يوجب التحصيل، إلا أنه في بعض البلدان تشارك أيضاً المجالس البرلمانية في عملية التحضير إضافة إلى المصادقة عليها، أما في الجزائر كبلد يكرس المبادئ الحديثة لعلم المالية العامة، فإنها تعتمد في تحضير ميزانيتها على وزارة المالية وتمنحها الدور الرئيسي في ذلك، وذلك بالاتفاق مع مختلف الوزارات والقطاعات وفي حالة الاختلاف في الرأي، يعرض الأمر على رئيس الجمهورية للنظر في ذلك، أما في بعض البلدان الأخرى كالولايات المتحدة الأمريكية، فإنها تتبع أسلوباً آخر حيث رأس الجمهورية هو الذي يتحمل المسؤولية كاملة عن عملية الإعداد بتوجيه من معاونيه، وما يهمننا في هذه الدراسة هو عملية إعداد الميزانية حسب قواعد وإجراءات المشرع الجزائري.

- السلطة المختصة والمخولة بتحضير الميزانية:

يرجع أمر تحضير الميزانية العامة للدولة إلى السلطة التنفيذية، وبالأخص وزارة المالية التي تلعب الدور الرئيسي في ذلك، حيث تتدرج المهام المنوطة بذلك من أعلى إلى أسفل، أي بمساهمة جميع الوزارات والهيئات العامة وبإشراف وزير المالية الذي يقدمها بدوره إلى السلطة التشريعية لإجازتها أو عدم إجازتها، ويرجع ذلك لعدة أسباب نذكر منها:

1. بما أن الميزانية ليست إلا تعبير عن مخططات الدولة وسياستها المالية المعتمدة فإن السلطة التنفيذية هي الأصح والأقدر على اتخاذ أمثل القرارات فيما يخص ذلك.
2. إن السلطة التنفيذية بأجهزتها الإحصائية التي تشرف عليها، تكون الوحيدة القادرة على معرفة المقدرة المالية للدولة، وكذا المقدرة الإحصائية، وبالتالي تكون الأعلم بما يجب تخطيطه.
3. إن السلطة التنفيذية هي التي تتولى تسيير المرافق العامة، وهي الأعلم بما تتطلبه هذه المرافق من إنفاق وما يجب عليها من إيرادات.
4. لا تخضع السلطة التنفيذية للاعتبارات الإقليمية والمحلية، ومنه فإن عملية تقدير الحاجات المتطلبة للإنفاق تكون أكثر موضوعية.

¹ - علي العربي وعبد المعطي عساف، المالية العامة، داروائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة 1، 1999، ص 28.

المطلب الرابع: الإجراءات المتبعة في عملية تحضير الميزانية

تبدأ هذه العملية بإصدار وزير المالية لتعليمية موجهة إلى للوزراء، مفادها أن تبدأ عملية إعداد الميزانيات الخاصة بوزارتهم، أي تقديم حجم النفقات المقترحة اللازمة، وحجم الإيرادات المتوقعة، فتقوم على إثر ذلك كل المصالح والهيئات والمؤسسات العامة التابعة لكل وزارة بتحضير بيان ما يلزمها من نفقات وما يتوقع من إيرادات، ثم ترسل هذه الأخيرة بياناتها المطلوبة إلى الوزارة التابعة لها، ثم نقوم هذه الأخيرة بعملية المراجعة والمعاينة، فمن صلاحياتها أن تخفض الاعتمادات وتجري التعديلات اللازمة ومن ثم تدرج هذه المقترحات في مشروع ميزانية يرفع إلى وزارة المالية لاعتماده. وللذكر فقط فإن من أهم العناصر التي تساعد على دقة التقديرات هي الاستعانة بأرقام الميزانية السابقة والحسابات الختامية السابقة أيضا، ولذلك كلما كان تحضير الميزانية أقرب إلى السنة المالية الجديدة كان التقدير أقرب إلى الحقيقة.

"إن عملية المراجعة سواء كانت من طرف وزير المالية أو بقية الوزراء تتم وفق اعتبارات أهمها السياسة المتفق عليها أو المرسومة لنفقات الدولة بوجهه عام"¹. وبعد أن ترفع جميع المقترحات إلى وزارة المالية، تضيف هذه الأخيرة مقترحاتها فيما يخص حجم نفقاتها وحجم إيراداتها المتوقعة من مصالحتها، ثم تتولى المديرية العامة للميزانية بهذه الوزارة معاينة جميع التقديرات المذكورة وبالاتصال مع كافة الوزارات تقوم بعملية التنسيق إذا اقتضى الأمر ذلك.

وأخيرا يقدم وزير المالية المشروع النهائي للميزانية إلى السلطة التشريعية المختصة للتصويت عليه وإجازته، فيصبح قانونا يعرف في بلادنا بقانون المالية.

المبحث الثاني: النفقات العامة

نظرا لأهمية النفقات العامة بالنسبة لكل دولة فقد تناول العديد من الباحثين دراسات عدة حول هذا الباب، لأن سياسة الإنفاق تعتبر من أهم الوسائل السياسية المالية التي تعتمدها الدولة لبلوغ النمو الاقتصادي المطلوب، وعليه فإننا سنتناول في هذا المبحث مفهوم النفقات العامة مع تبيان أركانها وتقسيماتها وكذا آثارها.

المطلب الأول: تعريف النفقات العامة

"النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام، بقصد إشباع حاجة عامة"²، وتعرف أيضا بأنها المبالغ المالية التي تضعها الدولة تحت سلطة الهيئات المختصة لإنفاقها على الحاجات العامة، وبهذا تكون الغاية منها تنفيذ سياسة انفاقية تخدم المصلحة العامة. وهي استخدام مبلغ نقدي من طرف هيئة عامة بغية إشباع حاجة عامة.

من هذه التعاريف يمكننا اعتبار النفقة العامة ذات أركان ثلاثة وهي:

- مبلغ نقدي.
- يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام.

¹ - د. علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص 102.

² - حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 11.

- الغاية منها تحقيق منفعة عامة.

ويجدر بالذكر أن نظرة المالية العامة التقليدية تختلف عنها في الحديثة، فالتقليديون كانوا يعتمدون مبدأ أولوية النفقة حيث تقدر إيراداتهم حسب نفقاتهم العامة. فكانوا ينظرون إليها من الزاوية القانونية والإدارية، عكس النظرة الحديثة التي اهتمت بدراسة طبيعة النفقة وأنواعها واعتبرت وسيلة تخدم السياسة المالية للدولة، وهذا راجع إلى تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية، فلم تعد النفقة محايدة بل منها ما لها دور إيجابي كالنفقات المنتجة، إذ تؤثر على الحياة الاقتصادية وتتأثر بها.

المطلب الثاني: أركان النفقة العامة

أولاً: مبلغ نقدي:

يكون شكل النفقة العامة عبارة عن مبلغ نقدي، وقدما كانت الدولة تعتمد نفقات نقدية بالإضافة إلى الإنفاق العيني، أما الدولة الحديثة فاعتبرت المبلغ النقدي الوسيلة الوحيدة لتقدير النفقة وتنفيذها، وكان لمبادئ الديمقراطية الحديثة أثرها في استبعاد الوسائل العينية كنتيجة لاستبعاد القهر والمخالفات التي عرفتها الدولة القديمة، كما لا ننسى أن المراقبة الفعالة تكاد تكون منعدمة حين يتعلق الأمر بالوسائل العينية، وتقديرها لا يكون دقيقاً وحقيقياً تبني عليه الدراسات الاقتصادية والتحليلات المطلوبة، إذا مما سبق يمكن اعتبار النفقة كمبلغ نقدي ضروري وركن هام حتى تتحقق غاياتها.

ثانياً: مصدرها شخص معنوي عام:

تنفذ النفقات العامة بواسطة الهيئات العامة لدى الدولة، كالوزارات، الولايات، البلديات والمؤسسات العمومية وغيرها، وبالتالي لا يمكن اعتبار النفقة العامة إلا إذا صدرت من شخص معنوي عام كما ذكرنا، ونقصد به الشخصية القانونية المستقلة، تلك التي تنظم قواعد القانون العام علاقتها بغيرها.

على هذا الأساس لا يمكن اعتبار النفقة عامة إذا صدرت من شخص طبيعي حتى ولو كانت غايتها تحقيق المنفعة العامة، كبناء مستشفى أو مدرسة، بل تعتبر في هذه الحالة مجرد مساهمات تستفيد منها الدولة بغرض زيادة المنفعة العامة.

ثالثاً: الغاية من النفقة العامة:

من البديهي أن أفراد المجتمع ككل يساهمون في تغطية أعباء الدولة عن طريق الضرائب وغيرها من الموارد الأخرى، ولذلك وجب تحقيق العدالة والمساواة في الاستفادة من الخدمات العامة التي تقدمها الدولة، ولا يجوز تحقيق منفعة خاصة بنفقاتها العامة، أي الاستفادة فئة معينة على حساب فئة أخرى، فهدف الدولة أسمى من ذلك لأن المال الذي تمت جبايته من المواطنين هو بغرض خدمتهم وخدمة الصالح العام.

ولتكريس هذا الركن نظراً لأهميته وقداسته، تفرض السلطة التشريعية إجراءات وقواعد قانونية على عملية الإنفاق بغية تحقيق رقابة دائمة تؤول إلى عدم تبذير المال العام.

المطلب الثالث: تقسيم النفقات العامة

نظرا لتعدد النفقات العامة فإن تقسيمها أمر صعب ولا بد من الاعتماد على معايير لها أهميتها بالنسبة لنواحي اقتصادية وسياسية وعلمية وغيرها، لكن سنتطرق في مبحثنا هذا إلى المعايير العلمية والاقتصادية، فتلك هي التي انتباه الباحثين والمختصين وظهرت أهميتها خاصة بعد التطور الحاصل في دور الدولة اتجاه الحياة الاقتصادية.

1. تقسيم النفقات العامة من حيث دوريتها:

- نفقات عادية وغير عادية:

ويقصد بالنفقات العادية تلك التي تتصف بالدورية والتكرار كل سنة بانتظام، وهذا لا يعني ثبات قيمتها كل عام، فقد تتغير من سنة إلى أخرى سواء بالزيادة أو بالنقصان، كمرتبات الموظفين مثلا، ويقصد بالنفقات غير العادية تلك التي لا تتصف بالدورية والتكرار كل سنة بانتظام، أي يتوقع حدوث أسبابها في أي فترة ممكنة، كنفقات الحروب، رغم أن هذه الأخيرة تصبح دورية إذا طال أمرها، المقصود أنه كلما تباعدت فترات حدوثها سميت بنفقات غير عادية.

أما من ناحية تغطية النفقات غير العادية فتلجأ الدولة إلى القروض في أغلب الحالات نظرا لعدم توقعها وبالتالي عدم إدراجها مع النفقات العادية وعدم تخصيص إيرادات خاصة بها، إلا أن هذا التقسيم نال حظه من الانتقادات لنشوته على الاعتبار الزمني، وأنه من الممكن لنفقات غير عادية أن تصبح عادية لعدم تغير موضوعها العام، فمثلا نفقات الإنشاءات الجديدة هي غير عادية، ولكنها تتكرر كل سنة بنوعها دون أن تتكرر بذاتها، ومن ثم أصبحت الدولة الحديثة لا تعبر لهذا التقسيم أهميته المبتغاة، خاصة في ظل الاتجاهات الحديثة للسياسات المالية، كأن تخصص الدولة ميزانيات خاصة ببرامج تنمية وبرامج تدخلات طويلة الأجل. ويصبح هذا التقسيم ناجحا فقط في الحالات الاستثنائية، كحالات الفيضانات نفقات الكوارث الطبيعية ونفقات الحروب.

2. تقسيم النفقات العامة من حيث إنتاجيتها:

تقسم النفقات العامة من حيث إنتاجيتها إلى نفقات منتجة ونفقات غير منتجة، وباعتبار أن الدولة تنفق من أجل المنفعة العامة، فإن هذه الأخيرة توجب توفير موارد تساعد على تغطية كافة النفقات، ومن هذه الموارد نجد نشاطات الدولة التي تخلق لها قيمة مضافة، ونسبها بالأنشطة المنتجة فتكون نفقاتها منتجة، على عكس المرافق العامة المقدمة لخدمات غير منتجة، ونقصد بالإنتاج خلق السلع المادية، ومن هذا المنطلق نرى بأن هذا التقسيم يخضع للمذهب الحر الذي ينادي بتطور دور الدولة وإحكامها في الحياة الاقتصادية.

ولقد اعتمد آخرون في هذا التقسيم على مبدأ الغلة، حيث أي نفقة تدر دخلا على الدولة هي نفقة منتجة، غو مستبعدة في ذلك الخدمات التي تقدمها المرافق العامة والتي تجني ربحا من جراء نشاطها، وأي نفقة لا يقابلها دخلا نقديا فهي نفقة غير منتجة، إن هذا التقسيم نال حظه أيضا من الانتقادات كون وظيفة الدولة ليست تحقيق عائد مالي فقط وإنما إشباع الحاجات العامة للأفراد، وبعض النفقات هي غير منتجة بينما في حقيقة الأمر هي عكس ذلك، كإنشاء طرق زراعية يترتب عليها انتعاش المواصلات وبالتالي انتعاش الزراعة، فيؤدي هذا إلى زيادة الدخل القومي وزيادة جباية الضرائب.

3. تقسيم النفقات العامة من حيث وظيفتها:

تقسم النفقات العامة في هذه الحالة إلى نفقات إدارية ونفقات تحويلية وأخرى استثمارية.

أ. النفقات الإدارية:

وهي النفقات المخصصة لسير المصالح الحكومية والضرورية لأداء الدولة وظائفها، كالمحافظة على الأمن والعدالة، وهي نفقات تسيير الهيئات العامة بغية استمرار الدولة في تأدية مهامها.

ب. النفقات التحويلية:

وهي النفقات التي توجه على شكل إعانات ومساعدات، وكذا النفقات الاجتماعية كالإعانات المقدمة على شكل تدعيم لبعض المنتجات، والمساهمة الخاصة بأنظمة الحماية الاجتماعية، والهدف منا توفير العدالة في توزيع المداخل بين مختلف الفئات الاجتماعية.

ج. النفقات الاستثمارية:

وهي نفقات اقتصادية تهدف إلى زيادة الإنتاج الوطني، وتكون على شكل مشروعات عامة تحقق من ورائها زيادة في النمو الاقتصادي وزيادة في تنمية الدخل القومي.

وتظهر لنا أهمية هذا التقسيم في الوضوح الذي يساعد الدولة على إعداد برامجها الاقتصادية وخططها التنموية، وكذا تشجيع الاتجاه الحديث في توسع النفقات المخصصة لتوفير الرفاهية والرخاء.

المطلب الرابع: ظاهرة ازدياد النفقات العامة

يطلق على ظاهرة ازدياد النفقة العامة قانون "فاجنر" نسبة إلى العالم الألماني الذي كان أول من اهتم بدراستها، حيث تبين أن "المقارنات الشاملة بين الدول المختلفة في العصور المتتالية أثبتت أن الأمم السائرة في ركب الحضارة يزداد نشاط حكوماتها محلية كانت أو مركزية ازديادا مضطردا"¹، وترتب على ذلك ازدياد نفقاتها وهو أمر لاقى الاهتمام الزائد خاصة في عصرنا الحديث، حيث تابع علماء المالية العامة وبحثوا في أسبابه فكانت عديدة واختلفت آراؤهم حول ذلك، ونذكر من تلك الأسباب ما يلي:

1. الأسباب الظاهرية:

إن تزايد النفقات العامة لا يرافقه بالضرورة تزايد المنفعة العامة، أو توسع في القاعدة الإنتاجية، وإنما هو تزايد لأسباب ظاهرة، ونسبي ذلك بالتزايد الحقيقي للنفقة، ومن أسباب ذلك تدهور قيمة النقود حيث ينتج عن ذلك تغير في المستوى العام للأسعار، وكذلك التغيرات التي تطرأ على الآليات المحاسبية من فترة إلى أخرى، واتساع مساحة الدولة وزيادة عدد سكانها، وسنوضح بالتفصيل هذه الأسباب كلا على حدة.

¹ - حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 21.

أ. انخفاض قيمة النقد:

نقصد بانخفاض قيمة النقد انخفاض القوة الشرائية للنقود، " أو انخفاض سيطرة وحدة النقد على كمية السلع والخدمات"¹، أي زيادة عدد الوحدات النقدية التي تدفع للحصول على سلعة أو خدمة معينة، " فالدولة تدفع عدد أكبر من وحدات النقد لاقتناء نفس الكمية من السلع والخدمات، مما يترتب زيادة حجم النفقات زيادة ظاهرية لا ينتج عنها زيادة في حجم الخدمات العامة"². ولمعرفة الزيادة الحقيقية لهذه النفقات نأخذ في اعتبارنا التغير الطارئ على قيمة النقود، أي مقدار الانخفاض الذي يعد سببا رئيسيا في هذه الزيادة، ويتطلب من هذا إجراء مقارنة بين أرقام النفقات العامة للسنوات الماضية والأرقام الحالية بعد استثناء النسبة التي تمثل الفرق في قيمة النقد، أي معرفة الزيادة الحقيقية للنفقات العامة على أساس وحدات نقدية ثابتة.

ب. تغير آليات المحاسبة:

تعتبر زيادة ظاهرية في حجم النفقات العامة، تلك التي تنتج من تغير طريقة التقييد في السجلات المحاسبية، أي اختلاف الفن المحاسبي، فقديمًا كانت تقييد في الميزانية صافي الإيرادات مما يترتب عليها حجم نفقات أقل، أما حاليا فالميزانية العامة للدولة تشمل الإيرادات العامة بدون خفض تكاليف جبايتها، وهي زيادة غير حقيقية وإنما ناتجة عن تزايد ظاهري في حجم الإيرادات فقط، بمعنى آخر أن نفقات جباية الإيرادات لم تكن تقييد في الميزانية القديمة وكان يقابلها صافي الإيرادات أي حجم إيرادات أقل، أما الميزانية الحديثة فهي تظهر كافة النفقات مما يؤدي إلى زيادة حجمها توازيا مع زيادة حجم الإيرادات العامة.

ونجد من هذه الأسباب التغير في الفن المالي، كتمديد فترة السنة المالية الذي يترتب عليه زيادة ظاهرية في حجم النفقات، فمن الطبيعي أن نفقات سنة مدنية هي أقل منها في فترة تزيد عنها، ونسي ذلك بتعديل السنة المالية موضوع التقدير.

وأخيرا " تحدث الزيادة الظاهرية في النفقات العامة جراء تعديل مضمون النفقات العامة بين مرحلة وأخرى تسنح باتساعه ليشمل بعض النفقات التي لم يكن يتضمنها قبلا، وهو ما يجب مراعاته عند إجراء المقارنة"³.

ج. اتساع إقليم الدولة وعدد سكانها:

من الطبيعي أن زيادة عدد سكان دولة ما يؤدي إلى زيادة حجم نفقاتها، وكذلك اتساع إقليمها كضم إقليم جديد إليها، ولكن هذه الزيادة هي زيادة ظاهرية لا يقابلها زيادة فعلية وحقيقية في حجم الخدمات العامة، ولهذا يتطلب معرفة الزيادة الحقيقية في حجم النفقات حسب نصيب الفرد من الدخل القومي، أي بقسمة الدخل القومي على عدد السكان، وبطبيعة الحال فإن الإقليم الجديد يضاف نصيبه من الإنفاق العام إلى نصيب الإقليم السابق.

" إن محاولة الحكومة الحفاظ على نصيب الفرد من الخدمات العامة يترتب عليه زيادة في الإنفاق العام تبعًا لزيادة عدد السكان، لذا ينظر الكثيرون إلى زيادة عدد السكان على أنها مؤشر ظاهري وليس حقيقي لزيادة النفقات

¹ - رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، والكتاب الجامعي، طبعة 1979، ص 192.

² - د. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، الطبعة 2000، ص 62.

³ - خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المالية العامة، دار وائل، الأردن، 2005 ص 79.

العامه¹، فرغم زيادة الدخل في هذه الحالة إلا أن إشباع حاجات عدد أكبر من السكان تؤول إلى عدم الوصول إلى زيادة حقيقية في الدخل.

2. الأسباب الحقيقية:

هي الزيادة في حجم النفقات العامة التي يقابلها زيادة في الحاجات والخدمات العامة، أي الأسباب التي تؤدي إلى زيادة حقيقية دون توافر الأسباب الظاهرية المذكورة آنفاً، ومن هذه الأسباب ما كان اقتصادياً أو إدارياً أو سياسياً، أو اجتماعياً أو مالياً، وفي هذا الصدد لا يمكن أن تتضح الرؤيا إلا بفصلها وفيما يلي عرض لذلك:

أ. الأسباب الاقتصادية:

من أهم الأسباب الاقتصادية زيادة الدخل القومي الذي يشجع الدولة على زيادة الإنفاق العام على شكل مشاريع تنموية، مما يؤدي بدوره إلى زيادة إيراداتها من ضرائب وما شابه ذلك، وكلما ازداد دخل الأفراد ازدادت الدولة لتمويل نفقاتها المتزايدة باستمرار، وهذه زيادة حقيقية في الإنفاق العام يترتب عنها ارتفاع في المستوى المعيشي وارتفاع في معدل النمو الاقتصادي.

ويمكن اعتبار تطور الفكر الاقتصادي من أحد الأسباب الاقتصادية في تزايد النفقة العامة، فتحول دور الدولة من انحصارها في توفير العدالة والأمن إلى المشاركة في النشاط الاقتصادي يساهم بدور كبير في تزايد مشاريعها وبالتالي نفقاتها.

أما المنافسة الاقتصادية فهي تمتص بدورها مبالغ مالية معتبرة كالدعم المالي لبعض الصناعات لتتمكن من منافسة السلع الأجنبية، " وقد تقرر الدولة إعفاءات ضريبية للصناعات الوطنية للمساهمة في نمو هذه الصناعات التي تمر بظروف صعبة، وكل يؤدي إلى الإنفاق².

ب. الأسباب الإدارية:

نتيجة لتطور الدولة وتطور حاجاتها كان لا بد منها أن تستعين في تسييرها على عدد من الوزارات والإدارات المختلفة، ونجد من أسباب زيادة الإنفاق التنظيم السيئ لها، كاعتماد المركزية الشديدة التي تحول دون التوصل إلى قرارات صائبة لعدم استغلال الكوادر الإدارية، فينتج عن هذا سوء استغلال موارد الدولة، ونجد بعض الدول تحاول تطوير إداراتها بزيادة حجم الإنفاق عليها، ومن سوء تنظيمها أيضاً نلاحظ زيادة عدد العاملين الذي يعني زيادة أعباء الدولة دون مقابل فعلي لها، أي أعداد كبيرة من العاملين تقوم لأعمال قليلة بالإضافة إلى سوء تكوينهم وعدم قدرتهم الإدارية على تحقيق الفعالية في الأداء، وبالتالي تعني زيادة عددهم زيادة في الإنفاق العام.

ج. الأسباب السياسية:

إن مبادئ الديمقراطية تعد سبباً في ازدياد النفقات العامة، كالنفقات على الانتخابات وكذا محاولة إرضاء الشعوب بطريقة أو بأخرى، كسياسة تكريس مبدأ نصرة الفئات الفقيرة وصرف المبالغ المعتبرة لكسب رضاهم فقط من أجل تمثيلهم، وكل هذا يعتبر عبئاً علة الإنفاق العام. " تمثل النفقات السياسية سواء في الداخل أو في الخارج

¹ - إبراهيم عبد الله وأنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دل الصفاء للطباعة والنشر، ص 112.

² - حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 25.

نسبة لا يستهان بها من الإنفاق الحكومي، ويزداد هذا الإنفاق الخارجي كلما ازداد تدخل الدولة في شؤون الدولة الأخرى¹. وهذا النمو في العلاقات الدولية تمثل دوماً في زيادة أهمية التمثيل الدبلوماسي مما أدى إلى زيادة اعتماداته، وتمثل في الواجبات المترتبة على ظهور المنظمات الدولية من تقديم إعانات نقدية أو عينية، بالإضافة إلى الإعانات المقدمة للدول الصديقة والمحتاجة بغرض خلق جو سياسي معين بغية تحقيق أهداف سياسية معينة.

د. الأسباب الاجتماعية:

لا شك وأن واجب الدولة اتجاه أفرادها تمحور حول توفير المستوى الأدنى المطلوب لمعيشتها، ولن يتأتى ذلك إلا بتوفير الخدمات الضرورية، كالصحة والسكن والتعليم والرعاية، بينما يشهد عصرنا تطوراً لا يعرف استقراراً، فإن هذه الحاجات تتطور أيضاً، ويتطور معها حجم الإنفاق الضروري للمحافظة على حقهم المشروع، وكنيجة لذلك أصبحت الدولة الحديثة تعتمد نظاماً عديدة ومتنوعة لضمان الإعانات الاجتماعية، المرتبات التقاعدية، وكذلك نفقات العناية بالأطفال، وتوسعت في خدمات التعليم والترفيه الاجتماعي بما يناسب التطور الملحوظ.

هـ. الأسباب المالية:

من بينها سهولة الاقتراض " فتلجأ الدولة إلى القروض خاصة الداخلية كما لها امتيازات السلطة العامة"²، مما أدى إلى كثرة لجوئها إلى الحصول على ما يلزمها من قروض لتغطية في ميزانيتها، ويزداد عبء الدين كنفقة إضافية، ومن بينها أيضاً وجود فائض في إيراداتها العامة، أي حصول الدولة على إيرادات تفوق ما يلزمها من نفقات، " وفي الظروف العادية قد يكون لهذا الفائض الذي لا تستهدف الدولة من تكوينه غرضاً خاصة مساوئ معينة، إذ قد يغزي القائمون بالأمر بتبذير الأموال العامة بإيجاد أبواب جديدة في الإنفاق"³.

المطلب الخامس: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

أدى تطور علم المالية إلى الإقرار بعدم حيادية سياسة الإنفاق العام، واعتبار النفقات العامة كوسيلة أساسية إلى جانب السياسات الاقتصادية الأخرى لتحقيق أهداف المجتمع. وقد أصبح جلياً تأثير السياسة الإنفاقية على نسبة النمو الاقتصادي، وبالتالي على رفع مستويات الرفاهية للأفراد، وتحقيق الأمن والسلم، المطلب المنشود لكل دولة حديثة. وسنتناول في جانبنا هذا أثر النفقات العامة على الناتج القومي، والاستهلاك القومي وعلى توزيع الدخل والمستوى العام للأسعار كمؤشرات اقتصادية هامة.

أ. أثر النفقات العامة على الناتج القومي:

الناتج القومي هو ما تنتجه الدولة من سلع وخدمات يمكن تقييمها نقداً من خلال فترة زمنية تحدد بالسنة، ويؤثر في هذا الناتج الخدمات العامة التي تقدمها الدولة، فترى الظروف الملائمة لزيادة هذا الدخل، كالأمن الداخلي والخارجي والقضاء.

تؤدي الزيادة في الإنفاق العام بطريقة مباشرة إلى الزيادة في الإنتاج القومي، مثل نفقات الاستثمار، أو تكاليف إنشاء المصانع.

¹ - فاطمة السويدي، المالية العامة، المؤسسة الحديثة والكتاب، طرابلس، لبنان، طبعة 2005، ص 46.

² - محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2002، ص 23.

³ - حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 29.

"تؤدي النفقات العامة بطريقة غير مباشرة إلى زيادة في القدرة الإنتاجية للأفراد، كتوجيهها إلى قطاعات التعليم والصحة، فتؤدي إلى تطور البحث العلمي، وهكذا مقدرة الأفراد على العمل".¹

فالنفقات العامة تؤدي إلى تنمية عناصر الإنتاج كميًا ونوعيًا، "وهي جزء من الطلب الكلي الفعال (الإنفاق على الاستهلاك والاستثمار)، ووفقًا لنظرية جون مينارد كينز "فإن أي زيادة في الإنفاق العام يؤدي بالضرورة إلى زيادة مماثلة في القدرة الإنتاجية".²

إضافة إلى ما سبق فإن تأثير النفقات العامة يختلف حسب طبيعتها، فالنفقات التحويلية لا تؤثر في زيادة الإنتاج القومي إذا استخدمت في الاستعادة أو الاكتناز، بينما تؤدي دورها كعامل مؤثر حينما نستخدم في الإنفاق على الاستهلاك، فتزيد من حجم الطلب الكلي، أما النفقات العامة الاجتماعية فهي تؤدي بالضرورة إلى هذه الزيادة في حجم الطلب الكلي بطريقة غير مباشرة، كنفقات التعليم والصحة والإسكان، أي توفير الحاجات الاجتماعية الضرورية للعامل بالمقابل على قدرة إنتاجية مثلى.

ب. أثر النفقات العامة على الاستهلاك:

تؤثر النفقات العامة على الاستهلاك بشراء الدولة لسلع استهلاكية لتمويل بعض الفئات بدلا من أن تخصص لهم دخولا أكبر، وهي بذلك تقوم بتوجيه سياستها نحو الاستهلاك عوضا من أن يقوم الأفراد بذلك، بطريقة ثانية يمكن للدول أن تساهم في زيادة الاستهلاك عن طريق الإنفاق العام، بسياسة توزيع الدخل وتمكين الطبقات الضعيفة من الاستفادة من دخولهم، كما يحدث وأن تلجأ الدولة إلى زيادة في المرتبات والأجور قصد تغيير السلوك الاستهلاكي للأفراد بذلك.

ج. أثر النفقات العامة على توزيع الدخل:

إن الدولة بسياساتها كافة تسعى إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة بين الأفراد، إلا أن هذه المساواة مستحيلة اقتصاديا، فتلجأ إلى التخفيف من حدة عدمها، وهي تملك لذلك عدة وسائل كالضرائب والرسوم محولة توزيع الدخل بعدالة، أما النفقات العامة فلها نصيبها من هذا الدور الحيوي، حيث تؤدي النفقات العامة إلى زيادة في الدخل الإسمية للطبقات الفقيرة وذلك بتوسيعها في التحويلات الاجتماعية والمساعدات، وكذا اعتناق نظم التأمينات يرفع من مستوى دخول هذه الطبقات التي تعجز مواردها عن إشباع حاجاتها.

د. أثر النفقات العامة على المستوى العام للأسعار:

قد تتدخل الدولة في خفض الأسعار بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، فإذا كان المستوى العام للأسعار يخضع لقوانين الطلب والعرض، فإنه يخضع أيضا لتدخلات الدولة، كأن تخصص نفقات دعمية لبعض السلع من أجل تخفيض أسعارها وخاصة في العصر الحديث، فقد يطالب المنتجون بالحصول على إعانات لزيادة إنتاجهم وخفض التكلفة ومجابهة المنافسة، وقد يكون هذا التدخل تلقائيا لتصحيح أوضاع اقتصادية معينة والوصول إلى الاستقرار العام.

¹ - نفس المرجع، ص 30.

² - أحمد عبد السمیع علام، المائة العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، الطبعة 1، 2012، ص 74.

المبحث الثالث: الإيرادات العامة

المطلب الأول: تعريف الإيرادات العامة

إن سياسة الإنفاق في أي دولة مرهونة بتحقيق الإيرادات التي تعني تلك النفقات المحددة، وعليه يمكن تقديم تعاريف الإيرادات العامة رغم تعدد الآراء وصعوبة إيجاد تصنيف مناسب لها.

الإيراد هو عبارة عن تدفقات نقدية تتحقق عن مجموعة من الأصول، إلا أن الدولة وعلى الرغم من أن إيراداتها قد تتشابه مع هذا المعنى، إلا أن هناك من الإيرادات التي تحققها بسلطتها السياسية، تلك هي الضرائب والرسوم الإتاوات.

بالإضافة إلى دور الإيرادات العامة التقليدي في تغطية النفقات العامة، أصبحت الآن أداة للتوجيه الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، فقد أصبحت وسيلة مهمة في محاربة التضخم عن طريق امتصاص القوة الشرائية للأفراد، وأداة لإعادة توزيع الثروات من خلال الضرائب وما يشابهها، ولعل من أبرز سماتها، ومنه نستطيع أن نحدد مصادرها رغم اختلاف هذه الأخيرة حسب طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي لأي دولة.

إن من أهم مصادر الإيرادات العامة هي:

- إيرادات الدومين العام.
- الرسوم.
- الضرائب.
- القروض العامة.

الإيرادات العامة هي مجموعة الدخل التي تحصل عليها الدولة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

المطلب الثاني: تقسيم الإيرادات

أ. تقسيم الإيرادات من حيث طبيعتها إلى إيرادات أصلية ومشتقة، فالإيرادات الأصلية هي إيرادات الدولة من أملاكها، والمشتقة هي إيرادات الدولة من اقتطاعها لجزء من المداخل الخاصة بالأفراد.

ب. تقسيم الإيرادات من حيث الالتزام، أي مدى استعمال الدولة لسلطتها في الجبر والإكراه وتقسيم إلى إيرادات جبرية وغير جبرية، فالأولى تعني بها تلك الإيرادات الملزمة للأفراد والمؤسسات كالضرائب والقروض الجبرية، وكذا الغرامات الجزائية، أما الإيرادات غير الجبرية فهي تلك التي تحصل عليها الدولة عن طريق الاختيار، كالدخول الناجمة عن الأسهم والسندات التي تمتلكها الدولة.

ج. تقسيم الإيرادات من حيث تشبهها بإيرادات القطاع الخاص، فتتقسم إلى إيرادات الاقتصاد العام وإيرادات شبيهة بإيرادات القطاع الخاص، أما إيرادات الاقتصاد العام فهي: "تعول عليها الدولة باعتبارها شخصا عاما يتمتع بالحقوق السيادية وتضم الضرائب والرسوم والإصدار النقدي الجديد"، أما الإيرادات الشبيهة بإيرادات القطاع الخاص، فهي تلك التي تحصل عليها الدولة كونها شخصا خاصا كإيرادات المشاريع العامة والقروض.

د. تقسيم الإيرادات من حيث دوريتها، حيث تقسم في هذه الحالة إلى إيرادات عادية وغير عادية، فالعادية تحصل عليها الدولة كل سنة بانتظام، وغير العادية لا تتصف بالدورية بل هي إيرادات استثنائية كالقروض العامة والإصدار النقدي الجديد.

المطلب الثالث: مصادر الإيرادات العامة

مصادر الإيرادات العامة تختلف من دولة إلى أخرى، وذلك حسب طبيعة نظامها السياسي والاجتماعي والاقتصادي، بينما سنعرض المصادر حسب المشرع الجزائري.

1. الإيرادات العامة الدومين:

الدومين هو ممتلكات الدولة، وقد عرفه القانون رقم 90-30 في المادة 02 كما يلي:
"وفقا للمواد 17-18 من الدستور، يشمل الدومين الوطني مجموع الأموال والحقوق المنقولة والعقارات المنحازة إما في شكل ملكية عمومية، وإما خاصة من طرف الدولة أو جماعاتها المحلية"، ومنها ما يخضع لأحكام القانون العام كالشوارع والميادين، ومنها ما يخضع لأحكام القانون الخاص كالأراضي التي تتولى الحكومة بيعها أو تأجيرها.
ويعرف الدومين العام بأنه سهل التوقع لثباته، فتكون تقديراته حقيقية نوعا ما، إضافة إلى أنها رمزية نسبة إلى الدومين الخاص، وهذا لمجانبة الانتفاع من خدماته رغم أنه في بعض الحالات تفرض رسوم رمزية كتذاكر دخول الحدائق وغيرها.

"أما الدومين الخاص هو المصدر الأهم بالنسبة لإيراد الدولة من ممتلكاتها، وينقسم إلى الدومين المالي، العقاري، التجاري والصناعي".

أ. **الدومين المالي:** هو الأسهم والسندات التي تملكها الدولة، وإيراده هو الأرباح الناتجة عن مساهمة الدولة وهو نوع حديث تستطيع الحكومة من خلاله توجيه النشاط الاقتصادي عن طريق ممارسة حقها في إدارة وتوجيه المشاريع كونها مساهمة فيها.

ب. **الدومين العقاري:** هو ما تملكه الدولة من أراضي وعقارات مبنية، أما الأراضي فتختلف حسب طبيعتها، منها ما هو زراعي يدر على الدولة إيرادات معتبرة، ومنها ما هو بور وصحراء، ومنها ما هو غابات ومناجم.

أما العقارات المبنية فنجد ما تتحصل عليه الدولة بطرق مختلفة ومشروعة ومنها ما تبنيه هي بنفسها، وكل ما يرد عليها من إيرادات سواء من شراء أو بيع، كبيع محاصيلها أو استئجارها، فذلك يعتبر إيرادا عاما.

ج. **الدومين التجاري والصناعي:** هو ما تملكه الدولة من منشآت تجارية وصناعية تحقق لها إيراد، وهي ممتلكات تحصلت عليها الدولة عن طريق التأميم والتوسع في قاعدة القطاع العام أو عن طريق مشاركة الأفراد.

2. الضرائب:

الضريبة هي المورد المالي، تتحصل عليه الدولة باقتطاعه من الأشخاص جبرا بغرض استخدامه في تحقيق المصلحة العامة.

"وهي مساهمة نقدية تفرض على المكلفين بها حسب قدراتهم التساهمية، والتي تقوم عن طريق السلطة بتحويل الأموال المحصلة وبشكل نهائي ودون مقابل محدد نحو تحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطة العمومية".¹

من هذه التعاريف يتضح لنا أن الضريبة تشمل ثلاثة عناصر:

- مورد مالي عام.

¹ - بن زينب نعيمة، مذكرة تخرج، مرجع سبق ذكره، ص 34.

- اقتطاع إلزامي بسلطة الدولة.
- غايتها تحقيق النفع العام.

نظرا لأهمية الضرائب كمورد عام وهام للدولة فإنها تستخدم غالبا للوصول إلى استقرار اقتصادي عام، بعيدا عن مشكلات التضخم والانكماش، فتلجأ الدولة إلى سياسات مالية تكون أدواتها التحكم في جباية الضرائب بالخطة الملائمة.

3. الرسوم:

تحصل عليها الدولة من الأشخاص المحتاجين لخدمة خاصة تقوم بها الدولة، كالرسوم القضائية، ورسوم تسيير السيارات، وهي تلزم المكلفين بها بدفعها، كما أنها من الإيرادات غير العادية نظرا لعدم ثباتها ومن الرسوم أيضا تـرخيص مزاولة بعض المهن ورسم تسجيل الأرض والعقار. أما تقديراتها فتتم حسب قيمة الخدمة الخاصة المقدمة، عكس الضريبة حيث يتم تقديرها حسب المقدرة التكلفة للمكلف.

4. القروض العامة:

هو مبلغ مالي تحصل عليه الدولة بالاقتراض من البنوك والمؤسسات المصرفية، بغرض تغطية العجز في الميزانية أو بغرض سد نفقات ما، وتلزم الدولة برده وعليها تحمل أعبائه المتمثلة في الفوائد. من التعريف نلاحظ أن القرض العام ليس كالضريبة من ناحية عنصر الإلزام، فهو اختياري يعتمد على قاعدة حرية الاكتتاب، ومن ناحية أخرى فالقرض العام موجه لما خصص له، أو لما حدده القانون الذي أجازته.

الفصل الثاني

بين فرضيات التقشف

وترشيد الإنفاق

مقدمة :

التقشف هو أشهر مصطلح يتم تداوله بين الاقتصاديين هذه الأيام بعد تنامي الحركات المناهضة لسياسات التقشف حيث ذاق عموم الناس ويلاتها في اليونان وإسبانيا وإيطاليا، وغيرها من الدول التي اضطرت تحت ضغط ديونها السيادية إلى أن تتبع سياسات تقشفية أحدثت آثارا سلبية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للناس إلى الحد الذي دفع بهم للخروج إلى الشوارع في وقفات مناهضة لسياسات التقشف، بل وصل الأمر إلى تفضيل الأوروبيين اختيار الأحزاب اليسارية مثل حزب سيريزا اليوناني أملا في أن يخلصهم من هذه السياسات، وقد لا نبالغ إذا قلنا إن الوقت الحالي هو العصر الذهبي للأحزاب اليسارية التي تستعد لكي تدخل الانتخابات مستفيدة من الزخم الذي وفرته الانتخابات اليونانية لمثل هذه التيارات، وها هي أحزاب اليسار في إسبانيا تدخل المعركة، وكذلك إيطاليا. فما هو التقشف؟ وما هي أهدافه؟ وهل تصلح بالفعل سياسات التقشف في معالجة أوضاع مثل أوضاع الكساد التي من المفترض خلالها أن يزيد الإنفاق في الاقتصاد، لا أن يتم التقشير عليه؟

المبحث الأول: التقشف، تاريخ وفكرة

اقتبسنا عنوان هذا المبحث من الخلاصة المستوفاة من قراءتنا للكتاب الصادر حديثا بعنوان "التقشف تاريخ فكرة خطيرة"¹، وكان غرضنا أن نعرض سياسات التقشف الاقتصادي مبرزين أهم الآراء حولها، فرغم كون هذا الأخير نال النقد الوفير من أصحاب الفكر المالي والاقتصادي إلا أن بعض المفكرين اعتبروه سياسة ملائمة ومنقذة إذا توفرت بعض الشروط التي يرونها ممكنة التحقيق، على ضوء هذه الآراء سنتطرق إلى مفهوم التقشف ونتائج على اقتصاديات الدول، وسنحاول معرفة سر هذه الفكرة التي يقال عنها أنها خطيرة.

المطلب الأول: ما هو التقشف؟

التقشف هو السياسات التي تستهدف تخفيض حجم الإنفاق الحكومي أو رفع الضرائب بهدف خفض عجز الميزانيات العامة للحكومات وتجنب تصاعد الديون الحكومية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وغالبا ما تلجأ الحكومات إلى السياسات التقشفية أثناء الكساد أو التراجع الحاد لمستويات النشاط الاقتصادي، أملا في أن تؤدي تلك السياسات إلى تحسين الأوضاع الاقتصادية، أو، من وجهة نظر أنصار سياسات التقشف الاقتصادي، إلى توسع مستوى النشاط وارتفاع معدلات النمو، في الوقت الذي يرى فيه مناهضو سياسات التقشف أنها، على العكس من ذلك، دائما ما يصاحبها ارتفاع في معدلات البطالة وانخفاض في معدلات النمو الاقتصادي.

التقشف هو لجوء الدولة إلى إتباع سياسات مالية تهدف إلى إحداث قدر من التوازن بين الإنفاق العام للدول وإيراداتها العامة، باستخدام الأدوات المعلومة للسياسة المالية مثل رفع الضرائب بكافة أشكالها أو زيادة الرسوم التي تحصلها الدولة على ما تقدمه من سلع وخدمات عامة، وهذه تؤثر على مستويات الدخل المتاحة للجمهور أو صافي أرباح الشركات وهو ما يؤدي إلى خفض الإنفاق بشكليه الاستهلاكي والاستثماري. أو أن تلجأ الدولة إلى خفض الإنفاق العام بأشكاله المختلفة مثل الإنفاق على البنى التحتية أو الإنفاق على المشروعات العامة، والميزانيات التي تخصصها الدولة لمدفوعات الدعم أو مساعدات الأسر منخفضة الدخل، أو أن تقوم الدولة بخفض أجور العاملين في الخدمة المدنية وغيرها من أشكال الإنفاق العام المؤثر.

¹ التقشف تاريخ فكرة خطيرة، مارك بليث، ترجمة، عبدالرحمن أياس، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، طبعة 2016، الكويت.

"نحن إذن أمام مدرستين مختلفتين في الرؤى في هذا المجال. فوجهة النظر غير المؤيدة لسياسات التقشف الاقتصادي تستند إلى أفكار كينز حول حتمية إتباع سياسات مالية توسعية أثناء فترات الكساد نتيجة فشل معدلات الفائدة المنخفضة، أو الصفرية، في تحفيز مستويات الطلب الكلي نتيجة تفضيل السيولة، وارتفاع درجة عدم اليقين بين المستهلكين والمستثمرين، فضلا عن توقعاتهم التشاؤمية حول مستقبل النشاط الاقتصادي في ظل ظروف الكساد. ووفقا للنظرية الكينزية، عندما ينكمش الاقتصاد فإن التحفيز المالي يعد أنسب السياسات لرفع معدلات النمو وذلك استنادا إلى التأثير المضاعف، الذي تتمثل فكرته الأساسية في أن كل دولار يتم إنفاقه يولد دورات من الدخول والإنفاق تؤدي إلى أثر مضاعف على الدخل والنشاط"².

على الجانب الآخر يرى أنصار سياسات التقشف المالي أن هذه السياسات تستهدف أساسا القضاء على عجز الميزانية أو تخفيضه، وهو ما يؤدي إلى آثار توسعية في الاقتصادي تساعد على استعادة النشاط الاقتصادي وارتفاع معدلات النمو. فكيف تؤدي السياسات التقشفية إلى رفع معدلات النمو؟ واقع الأمر أن هذا المدخل يستند إلى فرضية التقشف التوسعي التي تلعب توقعات المستهلكين والمستثمرين دورا مركزيا فيها، والتي تبدأ بالتساؤل حول المدى الذي يمكن أن تقتصر فيه الحكومة وترفع من دينها العام دون أن يؤثر ذلك سلبا في الاقتصاد، فوفقا لهذا المدخل لا تستطيع الحكومة أن تقتصر إلى ما لا نهاية، فبعد مستوى معين من نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي ستبدأ معدلات العائد المطلوب على السندات الحكومية في التزايد مع تزايد مستويات الدين العام.

بالطبع يؤدي ارتفاع معدلات العائد على السندات إلى ارتفاع معدلات الفائدة في الاقتصاد بشكل عام، وهو ما يؤثر بشكل سلبي في النمو. من هذا المنطلق، إذا كانت مستويات العجز المرتفعة، "السياسات المالية التوسعية" التي تؤدي إلى زيادة الديون ترفع معدلات الفائدة وتخفف معدلات النمو، فإن العكس يمكن أن يساعد على النمو، أي أن تخفيض العجز الذي يخفف الاقتراض ويقلل من معدلات الفائدة يحدث أثرا توسعيا نتيجة لذلك ومعدلات النمو الاقتصادي تأخذ في التراجع بشدة عندما يصل الدين العام إلى نسبة 90 في المائة من الناتج، بمعنى آخر يفترض أن تبدأ بعده سياسات الانضباط المالي، إما من خلال خفض الإنفاق، مثل تخفيض التحويلات والدعم والإعانات الاجتماعية وخفض الأجور، أو من زيادة الضرائب، بصفة خاصة على القطاع العائلي ومساهمات العمال في التأمين الاجتماعي.. إلخ، أي التقشف، بعد هذا المعدل الحرج لنسبة الدين إلى الناتج، وذلك لمساعدة الاقتصاد على استعادة النمو.

وبغض النظر عن مدى قبول فكرة أن هناك مستوى محدد لنسبة الدين إلى الناتج الذي تأخذ بعده معدلات النمو في التراجع، فإن السؤال الأساسي هو كيف تؤدي سياسات التقشف المالي إلى مزيد من التوسع والنمو؟ يرى أنصار التقشف أن التحفيز المالي الذي تقوم به الحكومات ما هو إلا تحويل للأموال من يد القطاع الخاص إلى يد الحكومة، أو ما يعرف في الاقتصاد بأثر المزاحمة، حيث تراحم الحكومة القطاع الخاص في سوق الائتمان عندما تضطر إلى الاقتراض بصورة أكبر نتيجة العجز في الميزانية الناتج عن ارتفاع الإنفاق، هذه المزاحمة من الحكومة تؤدي إلى خفض استثمارات القطاع الخاص نظير زيادة الإنفاق الحكومي.

أما الأثر التوسعي للتقشف فيأتي إما من خلال السيطرة على الإنفاق أو من خلال زيادة الضرائب، حيث ينظر إلى خفض مستويات الإنفاق الحكومي على أنه من الناحية العملية خفض لمستويات الضرائب المستقبلية ومن ثم يقع عبئها على المستهلكين في المستقبل، ولأن المستهلكين لهم نظرة طويلة الأجل، أي لا ينظرون إلى دخلهم الحالي فقط، وإنما يأخذون في الاعتبار أي دخل متاح في المستقبل، فإن تخفيض الإنفاق الحكومي في هذه الحالة يدفع بالمستهلكين نحو المزيد من الإنفاق الاستهلاكي، وارتفاع مستوى الطلب الكلي ومن ثم توسع النشاط الاقتصادي. من

²العربية نت، موقع الأخبار، أطلع عليه يوم 26 أبريل 2016، الموقع: <http://www.alarabiya.net/ar/aswaq/2015/02/06>

ناحية أخرى، فإن قيام الحكومة برفع الضرائب الآن سيحمل أثرا توسعيا في الاستهلاك، ذلك أن زيادة الضرائب اليوم سينظر إليها على أنها تغذي التوقعات بعدم زيادة، أو ربما بانخفاض مستويات الضرائب في المستقبل، وهو ما يؤدي إلى زيادة الإنفاق الاستهلاكي ومن ثم النمو.

كذلك يرى أنصار التقشف التوسعي أن الخفض الكبير في الإنفاق المالي للحكومات يمكن أن يكون توسعيا لأنه يعد إشارة إلى حدوث تغير هيكلي في موقف السياسة المالية، وبالتالي زيادة قدرة الحكومة على تحقيق الاستقرار الاقتصادي المطلوب، وذلك مقارنة بالحالة التي تقوم فيها الحكومة بخفض محدود في الإنفاق الذي من الممكن أن يحمل أثرا انكماشيا في الاقتصاد لأنه قد ينظر إليه على أنه يعكس فشل صانع السياسة المالية في تحقيق الاستقرار المالي المطلوب.

"أكثر من ذلك فإن خفض الإنفاق أو زيادة الضرائب من خلال سياسة التقشف ينظر إليه على أنه وسيلة لخفض تكلفة رأس المال، حيث ستقترض الدولة في هذه الحالة بصورة أقل وهو ما يؤدي إلى انخفاض معدلات الفائدة، الأمر الذي يعزز ثقة رجال الأعمال، وهو ما يدفع النمو، وبالتالي ينخفض العجز بصورة أكبر "نتيجة زيادة الإيرادات مع زيادة النمو"، وهو ما يساعد على الانتعاش الاقتصادي"³.

ولكن إذا كان التقشف الاقتصادي كفكرة يسبب التوسع واستعادة النشاط، فلماذا يرفضه الأوروبيون

اليوم؟

المطلب الثاني: أسباب التقشف وشروطه

الفرع الأول: أسباب التقشف

تهدف إجراءات التقشف إلى رفع درجة السيولة التي تتمتع بها الحكومة وتقليل درجة اعتمادها على الاقتراض بكافة أشكاله، وتتم هذه العمليات من خفض الاختياري للإنفاق العام بهدف السيطرة على العجز في الميزانية العامة للدولة، والسيطرة على نمو الدين العام، ورفع تنافسية الاقتصاد المحلي ورفع مستويات نموه الاقتصادي. ويشير Mark Blyth من جامعة براون ومؤلف كتاب "التقشف: تاريخ فكرة خطيرة إلى أن التقشف هو وصفة توصف للدول التي تعيش خارج إطار إمكانياتها، ولذلك تحتاج هذه الدول إلى شد الحزام على البطون، لكي تتمكن من أن تتعايش في حدود إمكانياتها المالية بدون اللجوء إلى مزيد من الاقتراض. وغالبا ما تلجأ الدول إلى سياسات التقشف عندما تواجه أزمة عنيفة ناتجة عن ارتفاع مستويات الإنفاق وزيادة العجز المالي.

ومن ثم فإن نمو الدين العام للدولة يرتفع على نحو غير مستدام، ويحدث ذلك عندما ترتفع معدلات العائد المطلوب على سندات الدولة عن معدلات النمو الحقيقي لاقتصادها القومي، حيث يترتب على ذلك استمرار دين الدولة العام في الارتفاع إلى ما لا نهاية.

لماذا ارتفعت مستويات الدين العام في الدول المضطربة ماليا.

يفترض من الناحية النظرية أن النمو في الإنفاق العام للدولة يترتب عليه آثارا توسعية على الطلب الكلي في الاقتصاد ومن ثم معدلات النمو ومستويات الناتج، ومثل هذه التطورات يفترض أنها ترفع من قدرة الدولة على مواجهة أعباءها المالية التي تترتب على العجز في ميزانيتها العامة، ومن ثم ارتفاع قدرتها على خدمة الديون.

غير أن المشكلة الأساسية هي أن الجانب الأكبر من النمو الحادث في الدين العام لهذه الدول كان راجعا إلى عمليات الإنقاذ المالي لاقتصاديات هذه الدول، وعمليات إعادة رسملة البنوك والمؤسسات المالية لمنعها من

³ غادة صالح مبادئ الاقتصاد، دار الوفاء، مصر، الطبعة الأولى، 2006، ص 146

السقوط، بصفة خاصة المؤسسات المالية الضخمة التي يطلق عليها المؤسسات الأكبر من أن تسقط، ومدالمؤسسات المالية المضطربة بالأموال للمساعدة تلك المؤسسات على مواجهة النقص في السيولة الناجم عن تراجع جودة أصولها المالية، وتحول جانب كبير من تلك الأصول إلى أصول مسمومة.

على سبيل المثال⁴

لقد نتج العجز في الولايات المتحدة عن السياسة المالية الفدرالية في خفض الضرائب كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي في الوقت الذي تزايدت فيه مخصصات الإنفاق الحكومي، وما قامت به من إنقاذ لنظامها المالي، وإعادة رسملة بنوكها، ودفع مبالغ ضخمة كتحويلات حكومية، كما تحملت الحكومة ديون الجهاز المصرفي الخاصة للبنوك التي أفلست، فتحوّلت الديون الخاصة بالأفراد وقطاع الأعمال للبنوك إلى دين عام حكومي.

معنى ذلك

أن جانباً كبيراً من هذا النوع من الإنفاق الذي يرفع من مستويات الطلب الفعال، وبالتالي لم يذهب لرفع قدرة الاقتصاديات على مواجهة حالة الانحسار الاقتصادي التي تعاني منها هذه الدول. ولم يؤد هذا الإنفاق إلى ارتفاع مستويات الطلب الكلي بالشكل الذي يساعد على رفع معدلات التوظيف ومعالجة البطالة المرتفعة وزيادة معدلات النمو، وبدلاً من ذلك تراجع معدلات النمو الاقتصادي وارتفعت ديون تلك الدول إلى مستويات غير مستدامة سواء إذا ما نظرنا إلى الديون كنسبة من الناتج، أو إلى معدلات خدمة هذه الديون كنسبة من الناتج أو إلى معدلات العائد المطلوب على سندات هذه الديون مقارنة بمعدل النمو الحقيقي للدولة المدينة. ويوضح الجدول رقم (1) نسبة العجز المالي للحكومات في الاتحاد الأوروبي (27 دولة) ودول منطقة اليورو (17 دولة مقارنة بالوضع قبل اندلاع الأزمة.

جدول (1-11): العجز المالي للحكومة كنسبة منالناتج

السنة	2012	2011	2010	2009	2008	2007
الاتحاد الأوروبي 27 دولة	-4.0	-4.4	-6.5	-6.9	-2.4	-0.9
منطقة اليورو 17 دولة	-3.7	-4.2	-6.2	-6.4	-2.1	-0.7

المصدر: العربية نت، <http://www.alarabiya.net/ar/aswaq/2015/02/06>

وقد ترتب على مشكلة الديون السيادية في دول منطقة اليورو انطلاق المخاوف من استفحال مستويات تلك الديون وخروجها عن نطاق السيطرة إلى الحد الذي يمكن أن يهدد بإفلاس الدول المدينة، بصفة خاصة فيما يطلق عليه مجموعة دول الـ PIIGS (البرتغال وإيرلندا وإيطاليا واليونان وإسبانيا)، ويوضح الجدول رقم (2) نسبة الدين العام في هذه الدول إلى الناتج، وبشكل عام ينظر إلى مستوى 60% من الناتج على أنه الحد الخطر، الذي تبدأ بعده المخاوف من احتمالات تخلف الدولة المدينة على خدمة ديونها في التصاعد، ومن الواضح من الجدول أن نسبة الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي قد أخذت في التصاعد على نحو غير مستدام.

⁴ محمد طاقة، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، الأردن، الطبعة الأولى، 2007، ص 95

جدول (II-2): الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي

السنة	2007	2008	2009	2010	2011	2012
الاتحاد الأوروبي 27 دولة	59.0	62.3	74.6	80.0	82.5	85.3
اليونان	107.4	112.9	129.7	148.3	170.3	156.9
إسبانيا	36.3	40.2	53.9	61.5	69.3	84.2
إيطاليا	103.3	106.1	116.4	119.3	120.8	127.0
البرتغال	68.4	71.7	83.7	94.0	108.3	123.6
إيرلندا	25.1	44.5	64.8	92.1	106.4	117.6

المصدر: العربية نت، <http://www.alarabiya.net/ar/aswaq/2015/02/06>

يترتب دائما على هذا النمو غير المستدام في الدين العام قيام مؤسسات التصنيف الائتماني بتخفيض التصنيف الائتماني للدولة الأمر الذي يضع شكوكا حول درجة الملاءة المالية التي تتمتع بها، وهو ما يعقد أوضاع الدولة المالية على نحو أكبر. ذلك أن الأسواق غالبا ما تستجيب لهذه التطورات برفع معدلات الهامش المطلوب على سندات ديون الدولة نتيجة ارتفاع المخاطر المصاحبة للاستثمار في تلك السندات، مما يرفع من تكلفة الدين العام للدولة (الإصدارات الجديدة للسندات) ومن ثم المزيد من العجز فالمزيد من الدين، وهكذا يدور الاقتصاد في حلقة مالية خبيثة، وفي الحالات الحادة قد تصل معدلات العائد المطلوب على سندات الدولة إلى مستويات قياسية، مثلما حدث في حالة اليونان أثناء الأزمة الحالية، حيث ارتفعت معدلات العائد المطلوب على سندات أكثر من 70% الوضع في الولايات المتحدة يختلف بشكل كبير عنه في أوروبا، حيث يسهل على الولايات المتحدة أن تسوق سندات دينها العام بسهولة وبمعدلات فائدة قريبة من الصفر، وهو ما يعني أن معدل العائد الحقيقي على هذه السندات سالب، على الرغم من أن دينها العام يميل نحو التصاعد إلى مستويات مخيفة، ومع ذلك فإنها مصنفة بين أفضل دول العالم من الناحية الائتمانية من جانب مؤسسات التقييم الائتماني، في الوقت الذي يصعب فيه ذلك على معظم دول العالم، خصوصا الصغيرة منها،

ويرجع السبب الأساسي في ذلك إلى انخفاض فرص تخلف الولايات المتحدة عن خدمة ديونها وارتفاع مخاطر الديون السيادية للدول الأخرى. ومن الواضح أن الدول تلجأ للدول إلى التقشف إذا ما كان هناك تهديدا لقدرتها على سداد التزاماتها، بصفة خاصة إذا ما كانت هذه الالتزامات بالنقد الأجنبي، أو ما يطلق عليه الديون السيادية، حيث تنعدم قدرة الدولة على طباعة النقود لمواجهة التزاماتها المالية،

الفرع الثاني: شروط انتهاج سياسة تقشف:

وتتم عملية وضع الشروط العامة للتقشف حسب الجهة التي ستولى صياغة خطط التقشف،

على سبيل المثال⁵

إذا اضطرت الدولة الى اللجوء إلى صندوق النقد الدولي للحصول على سيولة إضافية لمواجهة التزاماتها المالية، فإن الصندوق هو الذي يتولى إعداد برنامج التقشف، بينما إذا كانت الدولة ذاتها هي التي ستتولى وضع هذه الإجراءات التقشفية فإن السلطة المالية في الدولة سوف تقوم برسم السياسات المالية المناسبة في هذه الحالة. الاعتباران النظريتان هي أن السياسات المالية التوسعية المتفق على آثارها في النظرية الاقتصادية هي ما يطلق عليه الوصفة الكينزية نسبة للاقتصادي الشهير جون ماينارد كينز الذي اقترح أنه في ظل ظروف الكساد يكون الطلب الكلي الخاص (الإنفاق الاستهلاكي الخاص والإنفاق الاستثماري الخاص) منخفضاً، بصفة خاصة الاستثماري، على الرغم من انخفاض معدلات الفائدة بسبب شيوع التوقعات التشاؤمية بين المستثمرين حول مستقبل النمو الاقتصادي، وإذا ما استمرت الأوضاع على هذا النحو فإن الإنفاق الاستثماري لن يتزايد وسيستمر الطلب الكلي منخفضاً، من هنا لابد وأن يأتي النمو في الإنفاق من مصدر خارجي، هذا المصدر الخارجي هو الحكومة. التقشف سياسة انكماشية. بالنسبة للكينزيين تعتبر فترات الرواج هي الوقت المناسب لتطبيق خطط التقشف وليس أوقات الكساد، بينما يتطلب الكساد أن تحقق الدولة عجزاً في ميزانيتها وتتبع سياسات مالية توسعية. فمن وجهة نظر الكينزيين فإن الإنفاق الخاص يتراجع في أوقات الكساد، لأن القطاع الخاص، إما أن يكون غير قادر على الإنفاق أو غير راغب فيه عند المستويات التي تضمن للاقتصاد الخروج من حالة الكساد، وهنا يأتي دور الإنفاق الحكومي في تعويض النقص الحادث في الإنفاق الخاص. فإذا قامت الحكومات بتطبيق خطط التقشف في أوقات الكساد حيث يحتاج الاقتصاد أساساً إلى المزيد من الإنفاق، فإن حجم الطلب الكلي يتراجع وهو ما يوفر الشروط اللازمة لدخول الاقتصاد مصيدة الكساد. لقد كان جون ماينارد كينز يرد على معارضيهِ من الكلاسيك حول فكرة أن الأسواق لابد وأن تعمل على النحو الصحيح بدون الحاجة إلى التدخل الحكومي في الأجل الطويل، بأنه صحيح أن الأسواق سوف تعمل بشكل صحيح في الأجل الطويل، ولكننا جميعاً سوف نكون موتى في الأجل الطويل، بمعنى أن الاقتصاد لا يجب أن ينتظر حتى تستجيب الأسواق ليعاني الاقتصاد من ويلات الكساد، وأن التدخل الحكومي يصبح ضرورة في مثل هذا الحالات، ويشير مؤلف كتاب "التقشف: تاريخ فكرة خطيرة" إلى أن التقشف فكرة خطيرة اقتصادياً لثلاثة أسباب على الأقل هي:

الأول:

أن سياسات التقشف لا تعمل كما هو متوقع من الناحية العملية، بمعنى أن الآثار المتوقعة لسياسات التقشف لا تتم على النحو المتوقع، وإنما الذي يحدث بالفعل هو العكس.

والثاني:

أن سياسات التقشف يترتب عليها إعادة توزيع للدخل بصورة غير متساوية بين السكان، حيث ينصب أثرها بشكل كبير على الفئات المحدودة الدخل، وربما تكون هذه هي أسوأ آثار التقشف.

والثالث:

أن هذا المدخل يهمل حقيقة أن جميع دول العالم لا يمكنها أن تنتهج سياسة التقشف في ذات الوقت، لأن النمو في العالم ككل سوف يتراجع إذا قامت كل دولة في ذات الوقت بتخفيض إنفاقها ورفع مستويات الإيرادات التي تحصلها بحيث يتأثر الطلب الكلي في كافة دول العالم في ذات الوقت. فالعالم الذي نعيش فيه متشابك بطبيعته، وبالتالي فإن التوسع في ناحية منه يفيد الناحية الأخرى من العالم، أما التقشف في جانب منه فلا شك يضر المتعاملين مع هذا الاقتصاد الذي يتقشف في الجانب الآخر. فإذا ما هبت دول العالم واتبعت هذه السياسات في

⁵ نفس المرجع السابق، ص 105

ذات الوقت فإن الأثر على النمو في العالم سوف يكون مدمرا، وهذا ما يحدث حاليا، حيث يترتب على السياسات التقشفية في أوروبا والولايات المتحدة التأثير سلبا على اتجاهات النمو في الدول الناشئة والدول المصدرة للمواد الأولية مثل دول الأوبك، ومن ثم على النمو العالمي.

المطلب الثالث: سياسة التقشف الاقتصادي، توسعية أم انكماشية؟

الفرع الأول: التقشف الاقتصادي سياسة توسعية.

تنطلق وجهة النظر القائلة بأن التقشف هو سياسة توسعية من الآثار المتوقعة للتقشف على اتجاهات التوقعات، بصفة خاصة توقعات قطاع الأعمال الخاص، فوفقا لوجهة النظر هذه يترتب على إتباع سياسات تقشفية أن يتم وضع الميزانية العامة للدولة وعجزها تحت السيطرة وهو ما يعني بالتبعية أن الدين العام للدولة سوف تتم السيطرة عليه من خلال إجراءات التقشف الأمر الذي يؤدي إلى تدعيم الثقة في الاقتصاد القومي للدولة، وهو ما يشجع المستثمرين على المزيد من الاستثمار، وزيادة الإنفاق الاستثماري، ومع زيادة الإنفاق الاستثماري تزداد مستويات الطلب الكلي، وهو ما يؤدي إلى زيادة مستويات التوظيف والخروج من حالة الكساد، معنى ذلك أن التقشف، وفقا لوجهة النظر هذه، سوف يكون توسعيا عندما تزداد مستويات الثقة التي تؤدي إلى تحسن اتجاه التوقعات لقطاع الأعمال وكذلك قطاع المستهلكين الأمر الذي يدفعهم إلى زيادة مستويات الإنفاق وتحسن الوضع الاقتصادي للدولة وخروجها من حالة الكساد، غير أن التقشف في جوهره هو عملية خفض للإنفاق الكلي، وفي ظل ظروف الكساد فإن مستويات ثقة المستثمرين تكون دائما عند حدودها الدنيا، ومن ثم فإن تلجأ الدولة إلى التقشف، فإن ذلك يعني بالتأكيد تراجع مستويات الإنفاق الكلي ومن ثم الطلب بكافة أشكاله، وهذه ليست السياسات المناسبة لتوفير القدر المناسب من الثقة حول اتجاهات التوقعات الخاصة بتحسين مستويات الإنفاق الاستثماري الخاص قدرته على مواجهة الكساد، خصوصا الكساد العميق أو ما يطلق عليه الركود الاقتصادي. من ناحية أخرى ينظر إلى التقشف على أنه يؤدي بالتبعية إلى خفض مستويات الإنفاق الحكومي بصورة كبيرة، وهو ما يعني تغيير مستويات التوقعات حول معدلات الضرائب التي يمكن أن تفرضها الحكومة في المستقبل في ظل المستويات المنخفضة للإنفاق، إذ يفترض أن تقوم الحكومات بخفض معدلات الضرائب إلى الناتج عندما تقوم بإنفاق نسبة أقل إلى الناتج،

ويترتب على هذا التوقعات التفاؤلية حول اتجاهات الضرائب أن يقوم قطاع الأعمال بالمزيد من الاستثمار كما تؤدي إلى زيادة مستويات الإنفاق الاستهلاكي ومن ثم زيادة حجم الطلب الكلي. ولقد انطلقت الدعوات إلى التقشف في الأزمة الحالية استنادا إلى وجهة النظر القائلة بأن التقشف ربما قد يكون مكلفا اليوم بصورة أكبر عن الوضع الذي يكون فيه الاقتصاد في ظروفه الطبيعية، غير أنه إذا لم تجر هذه التعديلات الآن فإن آثارها المتوقعة سوف تكون أعظم،

على سبيل المثال

في صورة ارتفاع التوقعات بالإفلاس أو التوقف عن خدمة الديون نتيجة لنقص السيولة اللازم لاستيفاء الالتزامات المالية للدول في منطقة اليورو، غير أنه على الرغم من معقولية الادعاء بضرورة وضع الدين العام تحت السيطرة، فإن مخاطر التقشف نتيجة عدم التوافق الزمني بين خطط التقشف وطبيعة الأوضاع على الأرض لا يمكن إهمال أثرها.

الفرع الثاني: التقشف الاقتصادي سياسة انكماشية، الحالة الأوروبية

ولكن هل ترتب على سياسات التقشف تحسن في الوضع الاقتصادي للدول التي تتبع هذه السياسات مثلما تشير الحجج النظرية في هذا المجال؟ أكثر من مهاجم برامج التقشف هم أنصار المدرسة الكينزية،

على سبيل المثال

العالمان "بول كروجمان" و"جوزيف ستيلجتز"، حيث يعتبرونها المسئول الأول عن انخفاض أو تراجع معدلات النمو وارتفاع معدلات البطالة والحيولة دون تحقيق الاقتصاد للتوظيف الكامل،

يشير بول كروجمان عالم الاقتصاد الشهير والحاصل على جائزة نوبل للسلام إلى أن برامج التقشف أنتجت نتائج سيئة أسوأ كثيرا بالنسبة لما كانت تستهدفه في الأساس عندما تم وضع تلك الخطط. ومع تراجع مستويات النمو نتيجة تطبيق خطط التقشف فإن الإيرادات الضريبية تتراجع، وهو ما قد يتجاوز تأثيره أية فوائد حققتها الدولة من خفض الإنفاق الحكومي، وإذا كانت خطة التقشف تتضمن خفضا للإنفاق الحكومي وزيادة مستويات الضرائب سويا، فإن الأثر الصافي على الضرائب لن يكون كما هو متوقع، لأن خفض الغنفاق الحكومي يؤدي إلى خفض الطلب الكلي، ومن ثم خفض الإيرادات الضريبية،

مما يعني أن زيادة الضريبة في إطار برنامج التقشف بنسبة محددة سوف تنتهي إلى أثر صافي أقل من النسبة المحددة للارتفاع. من ناحية أخرى فإن خفض الإنفاق الحكومي يؤدي إلى زيادة مستويات البطالة وانخفاض مستويات الدخل بشكل عام، فإذا كانت الدولة تتبع نظاما لإعانات البطالة فإن ارتفاع مستويات البطالة سوف يتطلب زيادة في مخصصات إعانة البطالة ومن ثم زيادة الإنفاق الحكومي بصورة إجبارية، وعلى ذلك فإن مستوى سيولة الحكومة لن يتحسن بشكل مباشر كما هو متوقع.

المشكلة هي أن التقشف يقدم على أنه الوسيلة للخروج من الأوضاع السيئة للمالية العامة للدولة وغالبا ما تكون التكهينات حو اتجاهات النمو مغال فيها. لقد لعب صندوق النقد الدولي دورا حيويا في صياغة خطط التقشف ومراقبة عمليات تطبيقها من جانب الدول المدينة في الاتحاد الأوروبي، باعتبار أن هدفه الأول كان ضبط الأوضاع المالية العامة في الدول المضطربة، بينما تجاهل، أو على الأقل، قلل من أهمية الآثار المتوقعة على النمو وأسواق العمل في هذه الدول. بالطبع هناك اتفاق بين الأطراف المشاركة في عمليات التعديل المالي مثل صندوق النقد الدولي والمجموعة الأوروبية والبنك المركزي الأوروبي بأن الدول الأوروبية لا بد وأن تعدل من هيكلها المالي، وأنه لضمان استقرار، أو ربما تخفيض مستويات دينها العام، تحتاج هذه الدول إلى تحسن كبير في مراكزها المالية لكي يتم تثبيت مستويات الدين. لكن على الرغم من هذا الاتفاق فإن القضية الأساسية ليست حول التعديل المالي كمبدأ وإنما حول درجة هذا التعديل، وهو ما أفرطت فيه الدول المدينة في أوروبا. لم يكن أمام الدول المضطربة ماليا في منطقة اليورو أي خيار سوى القبول بالوضع الراهن حيث فرض التقشف على الدول المدينة كسبيل لحصول تلك الدول على المساعدات المالية، وكشرط أساسي لتدخل البنك المركزي الأوروبي في السوق الثانوية للسندات لتمسانة هذه الدول وجعل معدلات العائد على سنداتها أقل، وقد حرص صندوق النقد الدولي والبنك المركزي الأوروبي على وضع المواقف المالية لهذه الدول تحت السيطرة،

على سبيل المثال،

إذا ما أهملنا الدول المضطربة في أوروبا فإن العجز المالي تراوح بين 1.5% إلى 4.5% من الناتج المحلي الإجمالي، بينما فرضت تعديلات هيكلية أقسى على كل من اليونان والبرتغال. صحيح أن أوروبا تحتاج إلى تعديلات في هيكل إنفاقها العام لكي تضمن استدامة أوضاعها المالية، لكن السرعة التي تتم بها عملية التعديل أصبحت محل

الفصل الثاني: بين فرضيات التقشف وترشيد الإنفاق

انتقاد شديد من جانب قطاع عريض من الاقتصاديين، حيث يرى المراقبون أنه على الرغم من أهمية الإصلاحات المالية الهيكلية في أوروبا، إلا أن نطاق هذه الإصلاحات وسرعتها كانتا أكبر من اللازم بالرغم من ضرورتها. سبق أن ذكرنا أن أزمة منطقة اليورو الحالية ناشئة أساساً عن سياسات التقشف التي تتبعها معظم دول المنطقة التي قامت بخفض مستويات الطلب الكليمن خلال خفض مستويات الإنفاق العام فيها على نحو كبير مما أدى إلى تعميق أثر الأزمة الحالية، حيث أدى اتفاق الدول الأعضاء على تبني سياسات تقشفية إلى حدوث تراجع أو كساد مزدوج يمكن أن نلاحظه بصورة واضحة من بيانات النمو والناتج ومعدلات البطالة في دول منطقة اليورو، كما هو واضح في الجدول رقم (3).

جدول (3-II) معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي

السنة	2007	2008	2009	2010	2011	2012
الاتحاد الأوروبي 27 دولة	3.2	0.4	-4.5	2.1	1.6	-0.4
منطقة اليورو 17 دولة	0.4	-4.4	2.0	1.5	-0.6	-0.4*

المصدر: العربية نت، <http://www.alarabiya.net/ar/aswaq/2015/02/06>

فمنذ أكثر من عام ونصف معدلات النمو تتراجع في منطقة اليورو بسبب خطط التقشف التي تطبقها هذه الدول.

جدول (4-II) معدلات البطالة في أوروبا

السنة	2007	2008	2009	2010	2011	2012
الاتحاد الأوروبي 27 دولة	7.2	7.1	9	9.7	9.7	10.5
منطقة اليورو 17 دولة	7.6	7.6	9.6	10.1	10.2	11.4

المصدر: العربية نت، <http://www.alarabiya.net/ar/aswaq/2015/02/06>

من ناحية أخرى تميل معدلات البطالة في الاتحاد الأوروبي، ومنطقة اليورو بالذات إلى التزايد على نحو واضح كما هو موضح في الجدول رقم (4)، ووفقاً لأحدث البيانات فإن معدل البطالة في منطقة اليورو يزيد عن 12%، غير أن اللافت للنظر في هذه الأزمة هو معدلات البطالة طويلة الأجل، والتي تعد من الظواهر الجديدة لهذه الأزمة، حيث تظل أعداداً كبيرة من العاملين في حالة بطالة ولمدة زمنية طويلة، بل إن التقارير تشير إلى أن الكثير من العمال الذين يتحولون إلى عاطلين يصبح من الصعب إيجاد فرص عمل لهم بعد ذلك.

جدول رقم (5-II) معدل البطالة طويلة الأجل في أوروبا

السنة	2007	2008	2009	2010	2011	2012
الاتحاد الأوروبي 27 دولة	3.1	2.6	3	3.9	4.1	4.6
منطقة اليورو 17 دولة	3.4	3	3.4	4.3	4.6	5.3

المصدر: العربية نت، <http://www.alarabiya.net/ar/aswaq/2015/02/06>

المطلب الرابع: أثار التقشف الاقتصادي

الفرع الأول: أهم أثار التقشف على العالم

لا يمكن أن نهمّل الآثار قصيرة ومتوسطة الأجل التي تترتب على التقشف، والتي تنعكس في صورة تراجع مستويات الطلب العالمي وتراجع معدلات النمو. فمنذ أن بدأت أوروبا سياسات التقشف والنمو الصيني وكذلك في باقي الدول الناشئة يتراجع ويفقد الكثير من عزمه، كذلك انخفضت وتيرة النمو في الاقتصاد الأمريكي باعتبار أن السوق الأوروبي من أكبر أسواق المستهلكة لبضائع العالم، على سبيل المثال⁶

تراجع النمو الصيني الى 7.5% في الربع الأول من 2013، وهو معدل نمو منخفض جدا بالمقارنة باتجاهات النمو الصيني في العقدين الماضيين، كذلك تراجع معدل النمو في الولايات المتحدة الى 1.8%، في الوقت الذي ما زال فيه الاقتصاد الياباني يحقق معدلات نمو سالبة. بلا شك أن هذه التطورات تلقي بظلالها على تجارة النفط العالمية، ومصدر الدخل الرئيس لدول الخليج، حيث تعد هذه الدول أكبر مستوردي النفط الخليجي، ومن الطبيعي أن تنعكس هذه التطورات على الكميات المصدرة من النفط وأسعاره، وعلى الرغم من أن الدول الخليجية تحقق فوائض مالية كبيرة في الوقت الحالي، فإن الأوضاع المالية لهذه الدول كان من المفترض أن تكون أفضل بكثير من أوضاعها الحالية لو يتم انتهاج سياسات التقشف التي يتم تطبيقها حاليا في الكثير من مناطق استهلاك النفط. أكثر من ذلك فإن استمرار حالة عدم التأكد حول مستقبل النمو في الاقتصاد العالميما زال يؤثر سلبا على آفاق استعادة أسواق المال في المنطقة لعافيتها بعد أن تراجعت مؤشرات أسواق المال في هذه الدول في أعقاب الأزمة وما زالت تصارع لاستعادة مستوياتها قبل الأزمة. غير أن أهم الآثار الإيجابية لسياسات التقشف على المنطقة هي تراجع معدلات التضخم مع انخفاض الضغوط التضخمية في الدول التي تطبق هذه الخطط نتيجة تراجع مستويات الطلب الكلي، وهو ما يمكن أن يلاحظ بجلاء عندما نقارن بين معدلات التضخم الحالية في المنطقة ومعدلات التضخم قبل وقوع الأزمة، حيث تراجعت الضغوط التضخمية في دول الخليج بفعل تراجع تأثير التضخم المستورد. من العرض السابق للنتائج التي ترتبت على خطط التقشف ما يحتاجه العالم، وبصفة خاصة أوروبا اليوم، هو خلق وظائف جديدة في سوق العمل بالدرجة الأولى، وذلك لرفع مستويات التوظيف، وخفض الضغوط في سوق العمل، وهذه لا يمكن أن تتم من خلال خطط التقشف، فالتقشف يغلق الوظائف ولا يفتحها، وإلى أن يحدث ذلك سوف تظل الدول المضطربة ماليا تعاني من الآثار

⁶ نفس المرجع السابق، ص 124

الحادة للتقشفي صورة انخفاض معدلات نموها وارتفاع مستويات البطالة فيها، وبالتالي ارتفاع معاناة الفئات المحدودة في الدخل.

الفرع الثاني: أهم آثار التقشف على الجزائر

"كثير الحديث في القطاع العام عن مراسلات إدارية من الوزير الأول ووزيره بالمالية، تجاه الدوائر الوزارية والمؤسسات والمديريات عبر التراب الوطني والمحلي من أجل تجسيد الكثير من الإجراءات التي تحد من المصاريف العمومية وإلغاء كافة النفقات غير الضرورية والهدايا والهبات، وتجميد المشاريع المبرمجة والتي لم تنطلق بعد، أو المشاريع التي لم تتجاوز نسبة الإنجاز بها 50% إلا بترخيص من الوزير الأول"⁷.

وحذر خبراء اقتصاديون من انعكاسات التقشف على الجزائريين ابتداء من نهاية 2015، ولعل أبرز الانعكاسات هو ارتفاع أسعار السلع والتجهيزات وتنامي مستوى البطالة بسبب تقليص نسبة التوظيف وهي السياسة التي اعتمدها مديرية التوظيف العمومي (المؤسسة التي توظف الجزائريين بالقطاع العمومي) في الكثير القطاعات أهمها التربية والتعليم والصحة.

وأكد الخبراء أن ارتفاع أسعار المواد غير المدعمة وارتفاع سعر السيارات والتجهيزات الكهرومنزلية وتناقص نسبة استيرادها واختفاء السلع الكمالية من السوق، على غرار الفواكه والحلوى والعصائر والملابس وتضاؤل عملية التوظيف في العديد من القطاعات الحيوية. كما شدد الخبراء على أن التقشف سيمس وبدرجة كبيرة - حسبهم - المسؤولين السامين بالدولة على غرار الوزراء والسفراء وإطلاات الدولة وأصحاب المناصب العليا من خلال ترشيد النفقات العمومية.

"كما أكد الخبير الاقتصادي "فارس مسدور" أن الجزائريين يواجهون تكراراً لسيناريو نهاية الثمانينات وبداية التسعينات، حين عرفت الجزائر أزمة مالية خانقة عصفت بأمن الجزائر على اثر خروج الشعب إلى الشارع ودعوته لإسقاط النظام ورحيل الرئيس الشاذلي، وأرجع "مسدور" في حديثه لجريدة الشروق هذا السيناريو إلى اعتماد الحكومة الجزائرية لتمويل المشاريع الشعبوية على غرار السكنات والطرقات بميزانيات مضاعفة وخيالية (الطريق السيارة 26 مليار دولار)، على حساب المشاريع الاقتصادية المنتجة"⁸.

وطالب هؤلاء السلطات بضرورة الابتعاد عن اقتصاد الربح وسياسة شراء السلم الاجتماعي، والاعتماد على الاقتصاد المعرفي والإنتاجي في المرحلة المقبلة، وتسهيل إجراءات الاستثمارات الأجنبية في الجزائر، مختتماً كلامه بأن "سيدنا يوسف عليه السلام خطط لـ 15 سنة وحكومة الجزائر لم تخطط لشهر واحد بعد انهيار البترول".

يعيش الشارع الجزائري حالة من القلق والتوتر هذه الأيام، بعد مصارحة الحكومة الجزائرية لهم بالإعلان عن إجراءات التقشف وعن ولوج مرحلة صعبة جداً على مستوى الدخل المالي على اثر انهيار أسعار البترول عالمياً، وما صدم الجزائريين وخاصة خريجي الجامعات والتكوين المهني هو إعلان الوزير الأول توقيف التوظيف بالقطاع العام سنة 2015.

كما تحقق تخوف الجزائريون من استحداث ضرائب جديدة والزيادة في تسعيرات الماء والكهرباء والبنزين، وهذا ما قامت به الحكومة في بداية التسعينات لمواجهة الأزمة المالية التي كانت تتخبط فيها الجزائر والتي عكستها المديونية الكبيرة مع صندوق النقد الدولي، بالإضافة إلى رفع الدعم عن المواد واسعة الاستهلاك كالخبز والحليب والزيت والسكر.

⁷ العربية نت، مرجع سبق ذكره
⁸ نفس المرجع.

ويقوم جزء كبير من المواطنين بتحويل أموالهم من الدينار الجزائري إلى العملة الصعبة باليورو أو الدولار، أو من خلال شراء الذهب للمحافظة على قيمة أموالهم وتثبيتها في السوق. وعرف الدينار الجزائري منذ سنة تقريبا انهيارا كبيرا في السوق الدولية مقارنة بالدولار الأمريكي، وتحاول الأسر الجزائرية الخروج من الأزمة بأقل الأضرار، وصاحب هذا الانهيار حملات أمنية جوارية لتطهير تجار السوق السوداء للعملة الصعبة واعتقال الكثيرين، مع العلم أن الجزائر لا تتوفر على مكاتب أو بنوك تقوم بشراء أو بيع العملة الصعبة من وإلى الدينار الجزائري سوى من يحمل تذكرة سفر إلى خارج البلاد ويسمح بالتحويل مرة في العام فقط. وهذا ما يطرح أكثر من تساؤل حول هذا الإجراء!

وفي اعتراف صريح، طالب رئيس البلاد عبد العزيز بوتفليقة حكومة سلال بشرح الأزمة المالية للمواطن، وإشراكه في سياسة "شد الحزام" التي ستنتهجها الحكومة، رغم نداءات الاطمئنان التي أطلقها الوزير الأول سابقا وعدد كبير من وزرائه عبر المنابر الإعلامية، وتدرك الحكومة جيدا انعكاسات التقشف على الطبقة الاجتماعية، ولذلك سارعت الحكومة عبر وزيرة التربية بن غبريط إلى قبول كل مطالبات النقابات المستقلة لقطاع التربية والتعليم على أمل تهدئة جبهة واسعة من العمال الجزائريين وهم المعلمون والأساتذة وعمال المؤسسات التربوية.

كما تعمل الحكومة حاليا على دراسة احتمال الاستدانة من الصين، وشرعت المصالح المختصة في دراسة هذا الملف، لتجاوز الأزمة الحالية وهو ما يجعل عبد العزيز بوتفليقة أمام رهان صعب بعدما وعد الجزائريين عام 1999 بتحقيق ثلاث مطالب أساسية وهي إنهاء المديونية للجزائر بالمؤسسات المالية الدولية، واستعادة كرامة الجزائري بالخارج وإنعاش الاقتصاد الجزائري وهو ما يتبخر الآن مع الاستدانة مع الصين، والأزمة المالية التي يعيشها الاقتصاد الجزائري على التوالي.

وحنو الخبراء من احتمال الاستدانة الذي تطمح إليه الحكومة، بعدما طرحت منذ سنوات مشكل الربع الذي يحقق للسلطة أطماعا سياسية، ورفضت كتل المعارضة بالبرلمان الجزائري قانون التكميلية لسنة 2016، كما تحاول الاستثمار في الصعوبة المالية التي تعيشها البلاد لكسب تعاطف سياسي لخدمة توقعها ودفع السلطة للتنازل وتحقيق مطالب الانتقال الديمقراطي.

المبحث الثاني: ترشيد الإنفاق العام

مقدمة

يعد الإنفاق العام أداة من أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة والهيئات المتفرعة عنها لبلوغ أهدافها، والوسيلة التي تتيح للحكومة تنفيذ برامجها الاقتصادية والاجتماعية، وممارسة دورها التداخلي في مختلف مجالات الحياة.

ولقد ازدادت أهمية النفقة العامة بازدياد الحاجات المجتمعية التي تلبها، بحيث أصبحت لها آثار واضحة على مجريات الحياة داخل الدولة وانعكاسات على الأسعار، الإنتاج، الاستهلاك، التشغيل، وإعادة توزيع الدخل القومي...

وإذا كانت الدولة بعكس الأفراد، ونظرا لما لها من سيادة وسلطان على البلاد والعباد، تقوم بتحصيل ما يلزم من الإيرادات العامة لتغطية نفقاتها؛ بناء على قاعدة "أولوية النفقات على الإيرادات" فإن تعدد وظائف الدولة، وتزايد حجم الإنفاق العام، ومحدودية الموارد، جعل من الضروري الحفاظ على الموارد العامة من التبذير والإسراف، وسوء التدبير عموما، الأمر الذي أضى معه "ترشيد الإنفاق العمومي" مطلباً أساسياً سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية التي هي أحوج ما تكون إليه لتحقيق الإقلاع المنشود والتنمية الشاملة.

ففي الجزائر أصبحت شعارات "العقلنة والترشيد، في مجال تدبير الأموال العمومية" يتردد على الألسن سواء من طرف الحكومات المتعاقبة، أو في قبة البرلمان، أو من طرف الأحزاب السياسية، لاسيما مع الأزمة العالمية التي يعيشها المجتمع الدولي. ولا بد ونحن بصدد الحديث عن ترشيد النفقات العامة أن نحدد بداية المصطلحات والتعريفات ذات الأهمية لبلوغ المراد من هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق ومراحل تطوره

الفرع الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق

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

ويقول الدكتور حنين محمد: ترشيد النفقة العامة يعني قيام الإدارات المكلفة بالإنفاق باتخاذ مجموعة من التدابير من أجل تأهيل النفقة العامة لتحقيق المنفعة بأقل التكاليف الممكنة، مع مراعاة جودة الخدمات والسلع بكيفية تؤدي إلى رفع مردودية النفقة العامة"⁹

أما في المالية الإسلامية فإن أقرب مفهوم للترشيد في الإنفاق سواء الخاص أو العام هو مفهوم القوامة في الإنفاق.

قال تعالى: "والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما" الفرقان آية 67.

وقال تعالى: "وأت ذا القربى حقه والمسكين وابن السبيل ولا تبذير تبذيرا"

وقال تعالى أيضا: "ولا تجعل يدك مغلولة إلى عنقك ولا تبسطها كل البسط فتقعد ملوما محسورا"

ويقول الدكتور غازي عناية: إن مفهوم القوامة كما تكرسه الآيات السابقة يعني "الاعتدال بين أمرين مذمومين الأمر الأول، الإسراف والتبذير، والأمر الثاني الشح والتقتير"

"إن مفهوم ترشيد الإنفاق هو اختيار أمثل للنفقة العامة، يحدد بدقة وفق منهج موضوعي ويهدف إلى بيان قدرة الوسائل الفنية على تحديد قيمة العائد في المجالات العامة، وهو يعني التركيز الأولي على بعض القطاعات، وبعض المشكلات الكبيرة ذات الأولوية، وإعداد إستراتيجية على المدى المتوسط لاختيار النفقة الرشيدة."¹⁰

إن الجهد الذي تبذله الإدارة يهدف إلى التلاؤم والتطوير ومواجهة المشكلات الحقيقية وفق مناهج ووسائل ملائمة، ويسعى إلى عقلنة الاختيارات المتعلقة بالموازنة، والبحث عن المنفعة القصوى من النفقات العامة، وتحقيق أهدافها في المجتمع.

لقد أصبح اختيار النفقة الأكثر أهمية المشكلة الرئيسة التي تعاني منها الدول في تخطيط ماليها العامة واختيار نفقاتها، فالنفقات العامة تزداد بنسبة كبيرة تتخطى الناتج القومي الإجمالي، لذلك أصبح من الضروري العمل المبرمج لاختيار النفقة الضرورية ذات المردود الاجتماعي والاقتصادي الذي يؤثر إيجابيا في المجتمع، ويلبي حاجات المواطنين وازدهار الحياة الاقتصادية.

وهذا ما يؤكد ضرورة عقلنة هذه الخيارات، والاسترشاد بالأساليب العلمية المنطقية لاختيار النفقة الرشيدة والأكثر نفعاً. فليس المهم أن تنفق الدولة مبالغ كبيرة حتى تزدهر الحياة الاقتصادية، وإنما تنفق بصورة أكثر عقلانية.

⁹ عادل فليح، مالية الدولة، دار زهران، الأردن، 2008، ص 126

¹⁰ غادة صالح مبادئ الاقتصاد، مرجع سبق ذكره، ص 215

لذلك يجب أن تسترشد بأسلوب عقلاني أكثر منه تقليدي، واستقرائي أكثر منه قياسي، واقتصادي أكثر منه سياسي، ويتطلب هذا الأسلوب دراسة تخصيص الاعتمادات وفق ثلاث مراحل رئيسية¹¹:

1. تحديد أهداف كل إدارة أو هيئة عامة وفق جدول أولويات، وتحقيق الوسائل المستخدمة لبلوغ هذه الأهداف، وتحديد كلفة كل وسيلة لتحقيق الأغراض المطلوبة خلال فترة زمنية معينة، واختيار الوسيلة الأفضل بشكل عقلاني.
2. وضع برنامج أو مشروع لكل هدف تنوي الدولة تحقيقه خلال فترة زمنية محددة.

3. توزيع هذا البرنامج أو المشروع على موازنة السنوات المختلفة إذا اقتضت الحاجة ذلك، أي: ترجمته إلى أرقام ترصد في الموازنة العامة على مدى السنوات المقبلة، وهذا يستدعي تغييراً في أساليب إعداد الموازنة العامة.

لقد اعتمدت فرنسا أسلوب ترشيد اختيارات الموازنة، وهو أسلوب مستمد أساساً من نظام استخدام التخطيط والبرامج ونظم التحليل، وقد برزت فكرة هذا الأسلوب لترشيد الإنفاق في فرنسا نتيجة للاعتبارات التالية:

1. إن الخصائص العامة للأساليب التقليدية لإعداد الموازنة لم تكن تساعد على اختيار البدائل المختلفة. حيث كانت تركز الأساليب التقليدية على القواعد المحاسبية، من دون اللجوء إلى التحليل الاقتصادي الذي يتم بواسطة الأساليب الفنية الحديثة التي تساعد على تحديد الإمكانيات لخدمة العمل المستهدف، مع تقييم النتائج التي تسفر عنه.
 2. إن الأسلوب القديم لإعداد الموازنة تم وضعه في ظروف كانت الموازنة العامة فيها لا تحقق إلا جزءاً بسيطاً من الدخل القومي، وقد كان واضعو الموازنة يحرصون على الحصول على إذن من البرلمان لتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وإجراء التوازن بين الإيرادات والنفقات من دون الدخول في مناقشة فاعلية الإنفاق، وهذا الأسلوب لم يعد ملائماً دور الدولة الجديد والمتغيرات الاقتصادية الجديدة والحاجات الاجتماعية المتنامية.
 3. لقد أصبحت الحكومة لأسباب سياسية واجتماعية غير قادرة على رفع معدل الضرائب السائدة، مما يتطلب ضرورة إيجاد وسائل أفضل لتوزيع الدخل القومي وترشيد النفقات، والتركيز على المشروعات الأكثر فاعلية.
 4. ظهور الحاجة إلى البحث عن وسائل حديثة لتطوير الإدارة واللجوء إلى الوسائل العلمية لاتخاذ القرار وزيادة كفاءة العاملين، مما يؤدي إلى تطوير الموازنة وزيادة النمو الاقتصادي.
- ومن أجل كل الاعتبارات السابقة تم إدخال تعديلات على النظام الفرنسي القديم، وتطويره شاملاً خلال عام 1975، في أسلوب جديد هو أسلوب ترشيد اختيارات الموازنة لمسايرة التطور الكبير الذي طرأ على وظائف الدولة الحديثة. ولقد كان الباعث الرئيسي لاستخدام أسلوب ترشيد اختيارات الموازنة نتيجة لرغبة الإدارة الحكومية وليس استجابة لضغوط سياسية.

الفرع الثاني: مراحل تطور مفهوم ترشيد الإنفاق

مر مبدأ ترشيد النفقات العامة باستخدام الموازنة العامة للدولة بثلاث مراحل رئيسية تبعا لمرحل تطور الموازنة، حيث تطور الترشيح من ترشيح مالي إلى ترشيح أداء فترشيح عن طريق التخطيط والبرمجة، ويمكن البحث في هذه المراحل بإيجاز وفقاً لما يلي¹²:

¹¹ نفس المرجع السابق، ص 135
¹² طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء، الأردن، الطبعة الأولى، 1999، ص 75-103 بتصرف الطالب

1. ترشيد النفقات العامة عن طريق موازنة الرقابة (الترشيد المالي):

جرت الرقابة على الأموال العامة بأطوار متعددة، غير أنها لم تنل العناية الواجبة إلا بعد أن سادت الأنظمة الدستورية في كثير من الدول الحديثة، حيث قضت هذه الأنظمة بتحويل الهيئات النيابية في تلك الدول حق الرقابة على الأموال العامة، وجعلت لهذه الهيئات حق مناقشة الموازنة العامة وإقرارها، وقد كانت بريطانيا السبقة في هذا المجال، فقد استطاع مجلس العموم البريطاني في عام 1628 أن يحصل على ضرورة موافقة ممثلي الشعب على كل ضريبة قبل فرضها، وأصدرت وثيقة باسم وثيقة إعلان الحقوق ثم تبعتها الولايات المتحدة عام 1782 وفرنسا عام 1789، ثم تبعتها بقية الدول، وبهذا ظهرت الرقابة البرلمانية في العالم على الإيرادات أولاً، ثم على النفقات فيما بعد، ومنعت الحكام آنذاك من فرض أي ضريبة أو صرف أي نفقة من دون موافقة البرلمان.

وقد تمثل ترشيد النفقات العامة بوضع نظام مناسب للرقابة على النفقات العامة يهدف إلى إقامة نظام مترابط للرقابة على الإنفاق، والتأكد من أن هذه النفقات قد صرفت في الأوجه المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة من دون أي تلاعب أو إسراف في استخدام الأموال العامة عن طريق فرض رقابة مركزية على المصروفات، والقضاء على كل مظاهر الانحراف والتبذير من خلال إحكام الرقابة على الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة. وهذا الأسلوب يحد من الاختلاس وتبديد الأموال، كما يساعد على تطبيق مبدأ المحاسبة.

لذلك 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.

2. ترشيد النفقات العامة عن طريق موازنة البرامج والأداء:

ظهرت فكرة موازنة البرامج والأداء أول مرة في الولايات المتحدة في عام 1913 في مدينة نيويورك، وفي عام 1934 أعدت وزارة الزراعة الأمريكية موازنتها على أساس المشروعات والأنشطة، ثم تلته هيئة وادي التنسي التي أعدت ميزانيتها على أساس البرامج والإنجازات، ثم انتشر نظام إعداد الموازنات على أساس البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية.

وقد أوصت لجنة هوفر الخاصة بإصلاح الجهاز الحكومي في أمريكا في تقريرها الصادر عام 1949 بتعديل فكرة الموازنة الاتحادية كلها لتقوم على أساس البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية. وفي عام 1950 صدر نظام قانون المحاسبة والميزانية الذي نص فيه على تبويب الموازنة على أساس المهام والأنشطة.

وفي عام 1955 أوصت لجنة هوفر الثانية بما أوصت به اللجنة الأولى، غير أنها استخدمت في تقريرها اصطلاح موازنة البرامج، وقد ألقى ذلك الضوء على موازنة البرامج والأداء، فأصدرت الأمم المتحدة كتيباً عن موازنة البرامج والأداء سنة 1965.

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

- 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 ترشيد النفقات العامة التي تعتمد على البرامج والأداء أي النتائج التي تحققها النفقات العامة.

3. ترشيد النفقات العامة عن طريق موازنة التخطيط والبرمجة:

نشأت موازنة التخطيط والبرمجة أول ما نشأت على أنها نظام من أنظمة الإدارة في وزارة الدفاع الأمريكية التي كان يتولاها آنذاك روبرت فالنمار؛ الذي عين فيما بعد مراقباً عاماً للحسابات في عام 1961. ويقوم النظام الجديد على التحليل الكمي والمقارنة بين المشروعات من حيث كفاءتها وفعاليتها وأثارها العامة في المجتمع، كما يقوم على الربط بين التخطيط العسكري الذي يغطي سنوات متعددة ونظام موازنة السنة الواحدة، ويتم ذلك من منطلق أن معرفة حجم التكلفة يحدد الاحتياجات اللازمة من الموارد البشرية والمالية مدة خمس سنين قادمة.

وقد جرت عدة محاولات لتحليل أنظمة التسليح المختلفة، ومدى فعاليتها، وأثارها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتقوم هذه الطريقة على عناصر ثلاثة، هي: التخطيط، والبرمجة، والموازنة.

وتهتم موازنة التخطيط والبرمجة بالأهداف المراد تحقيقها، أما وسائل تحقيق تلك الأهداف فلا تهتم بها موازنة التخطيط والبرمجة، فالنفقات العامة يتم تبويبها على أساس الأهداف التي تهدف الحكومة إلى تحقيقها، أما البرامج والأنشطة فهي وسائل لتحقيق تلك الأهداف.

يلاحظ هنا أن موازنة التخطيط والبرمجة تحدد مهمتها في ضوء الأهداف المراد تحقيقها من دون الارتباط بقاعدة مدة محددة كنقطة للبدء تنطلق منها.

مما تقدم يمكن القول إن موازنة التخطيط والبرمجة هي الأداة التي بوساطتها يمكن تحويل بيانات الموازنة من بيانات تخطيطية إلى بيانات إدارية وبالعكس، وتمتد إلى الفترة التي تتحقق فيها الأهداف بغض النظر عن مبدأ سنوية الموازنة.

وهذا النظام يستخدم جميع الوسائل والأساليب الفنية (حساب التفاضل والتكامل، ونظم التحليل والتنبؤ، والتنظيم، وطرق العمل...إلخ)، ويهدف إلى إنجاز السياسات العامة بكفاءة في المستويات الحكومية المختلفة.

ويمكن القول إن الترشيد 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 لذلك.

المطلب الثاني: أسس عملية اختيار النفقة الرشيدة وتقويمها

الفرع الأول: أسس اختيار النفقة الرشيدة:

تحدد هذه الأسس في فئتين أساسيتين: فئة ذات طبيعة تقنية، وفئة ذات طبيعة اجتماعية وإدارية.

أ- الفئة ذات الطبيعة التقنية:

وهذه الفئة تهدف إلى توسيع مجال تطبيق التقنيات التقليدية للمساعدة على اختيار النفقة، وجعلها أكثر تطوراً لاستخدام الوسائل الحديثة في المشروعات والمؤسسات؛ لمعرفة النظم وملاءمتها للقطاع العام، ويمكن تصنيف هذه الفئة في ثلاثة مستويات تصاعدية¹³:

المستوى الأول: بدائي يحتوي على مجموع الأعمال التي تتمم العمل الجاري في المشروعات، أو برامج الأساس، أو الإدارة الجارية.

المستوى الثاني: يتعلق بالسياسات المطبقة على المدى المتوسط من قبل السلطات الحكومية على مستوى القطاع العام والبرامج المعتمدة لوضعها موضع التنفيذ، كالسياسات الاقتصادية والاجتماعية، وبرامج القطاعات المختلفة.

المستوى الثالث: يتعلق بالاختيارات الإجمالية التي تهم مباشرة مصلحة الجماعة الوطنية كالاختيارات الاقتصادية الكبيرة.

إن التقنيات المهمة للمساعدة على عملية الاختيار ماليًا تتمثل على نحو أساسي في المستوى الأول، ولكن برزت تطورات مهمة بدأت تأخذ دورها بفضل الأدوات والوسائل الحديثة، مثل التحليل المتعدد المعايير، والتمييز الدقيق، وريع العوائد، وإنشاء أنظمة للنماذج المتلاحقة.

¹³ نفس المرجع السابق، ص 145

ب- الفئة ذات الطبيعة الاجتماعية والإدارية:

لقد أدت التطورات السابقة إضافة إلى التقنيات التقليدية . إلى تنظيم العمل، وتطوير مناهج الإدارة من خلال الأهداف والتحليلات الإجمالية على مستوى الشركة التجارية، مستندة إلى وسائل المعلوماتية المبرمجة. وقد ساهمت هذه الوسائل . مباشرة . في الدول المتقدمة في تطوير نظام توجيه النشاط العام، وتحقيق فعالية العمل.

إن مختلف التطورات التي حدثت في الجوانب الآتية الذكر قد أدت إلى إحداث تحولات في تطور المرافق الفعلية في مواجهة الإدارة:

على مستوى التخطيط: حيث كان يعد هذا التخطيط مركزيا، يفتقد إلى المرونة.

على مستوى الموازنة العامة للدولة التي لم تكن تترجم بوضوح وعلى نحو كافٍ الاتجاهات المحددة للإدارة المالية.

على المستوى الاعتيادي والمألوف: إذ إن الإدارة لم تكن دائما مستريحة ومستقلة في مواجهة أزمات القطاع العام، وفي هذا المجال ظهر إصلاح فرض نفسه وهو ذو منشأ سياسي، ويتمثل في إيجاد طرق حديثة تبنت اختيار النفقة الرشيدة، تشجيعا لإصلاح القطاع العام الذي يعد أفضل خدمة عامة ويطابق الاتجاهات الديمقراطية.

وفي البلاد المتطورة والمنفتحة على الخارج لا يكفي التنظيم الإداري الموروث عن الماضي، ولا قواعد العمل المحددة بالقانون لجعل الإدارة ملائمة وفعالة. وإنما النتائج الحاصلة فعلا هي التي تسمح بالحكم على هذه الإدارة ومدى اتصافها بالمرونة، ومدى مطابقة الفعل لإرادة المسؤولين ومسؤولية العمال.

ففي فرنسا مثلا تبنت بعض المرافق العامة بنجاح مناهج وطرقا جديدة، ويمكن أن يذكر من هذه المرافق ما يلي:

.مرفق الكهرباء: فيما يتعلق بمجمل سياسة مرفق الكهرباء بالتطور والتنمية.

.مرفق الدفاع الوطني: فيما يتعلق بتوجيه نشاط البحث العسكري.

.مرفق التجهيزات: فيما يتعلق باختيار أعمال البنية التحتية وبرمجتها.

"لقد اعتمدت الحكومة الفرنسية في بداية عام 1968. عندما أطلقت شعار عقلنة الخيارات المتعلقة بالموازنة . منهج التصنيف من حيث وجود معايير متعددة، وهو منهج يهدف إلى ترتيب الموضوعات التي جرى تقديرها بحسب وجهات نظر مختلفة، من دون إرجاع كل واحدة من وجهات النظر إلى وحدة مشتركة"¹⁴.

إن عقلنة الخيارات تعني بهذا المعنى تبين الإدارة على نحو إرادي وتدرجي لقرارات كل مستوى من مستويات المسؤولية، وفي هذه الحالة فإن كل مرحلة من الإجراءات المتتابعة تعد أساسية لتمامها مجموع المراحل، بحيث

¹⁴ عادل فليح، مالية الدولة، مرجع سبق ذكره، ص 174

تظهر بشكل حلقات متصلة، تستجيب لعدة تصورات بسيطة، تضع تقنيات وإجراءات محددة موضع التنفيذ. وفي هذا الإطار فإن اختيار النفقة الرشيدة يخضع للمراحل التالية¹⁵:

المرحلة الأولى: مرحلة جرد الوضع أو مرحلة الدراسة، حيث إن الخطوة الأولى في التحليل يجب أن تنطلق من وصف المميزات الرئيسة للوضع الموجود.

المرحلة الثانية: هي بحث الأهداف ووسائل العمل وتوضيحها، وهذه المرحلة هي مرحلة التحليل، وتحديد الأهداف المتبعة والاختيارات الممكنة، إذ إن المفاهيم الأساسية المرتبطة بهذه المرحلة هي مفاهيم متعلقة بالأهداف والبرامج والنتائج.

المرحلة الثالثة: هي وضع البرامج والموازنات موضع التنفيذ، من خلال الموازنة بين فريق التحليل وفريق المسؤولين.

المرحلة الرابعة: وهي وضع القرار، واتخاذ إجراءات التنفيذ، فالقرار هنا يأخذ شكل خطة استراتيجية وبرامج لعدة سنوات، وفي هذه المرحلة تطرح مشكلات التطبيق في المجال العملي الإداري.

المرحلة الخامسة: وهي إدارة النتائج، وضبطها، وإعادة التقييم، وتصحيح البرامج.

الفرع الثاني : مدى تقويم عملية اختيار النفقة الرشيدة:

إن عملية اختيار النفقة الأصح هي إدارة الاستعمال المنظم لمجموعة المناهج الحديثة لتحضير القرارات، فاختيار النفقة الرشيدة ليست وصفة سحرية تقدم فجأة حلولاً أفضل وغير قابلة للنقاش إلى المسؤولين السياسيين والإداريين، وإنما يجب أن يؤدي إلى تحديد المنهج واستقبال المعلومات، ومن ثم دراسة الجدوى منها، وأخيراً الترجمة الفعلية للقرارات، ومع ذلك فإن اختيار النفقة الرشيدة قد أدخلت فيه تغييرات ملموسة، وخاصة على مستوى الإدارة واستقبال المعلومات.

إن الترشيد يعني هنا نقل مساهمات الإدارة وتنظيم أنظمة المعلومات من خلال اللجوء التدريجي إلى المعلوماتية، وقيام الإدارة بوضع لوحات، وإعداد مؤشرات النتائج التي تنجزها مجموعات متعددة الاختصاصات، مستعملة مجموع تقنيات الوصف والإسقاط، والنماذج، والتقييم، ومراقبة الأبحاث من قبل المسؤولين أنفسهم بحسب تقويم زمني مرتبط بإجراءات القرار.

إن نتائج إدخال اختيار النفقة الرشيدة قد ظهرت من خلال تطور الخطط التي تم إنجازها والتي ساعد على إنجازها الالتزام الواضح والمستمر للمسؤولين في تطبيقها. وقد واجهت عملية اختيار النفقة الرشيدة صعوبات كثيرة أهمها كون الإدارة فقيرة نسبياً بالكوادر التي تملك الكفاءة العلمية، وهذا لا يمكن أن يحل إلا من خلال جهد مركز ومنظم ومن خلال التدريب الإضافي في الجامعة والإدارة على السواء.

¹⁵ نفس المرجع، ص 196

إن جهود الإدارة العصرية في معظم الدول المتقدمة أخذت تنصب على تطوير جهود الإدارة والتلاؤم مع الظروف المحيطة، ومعالجة المشكلات المتفاقمة في القطاعات الإدارية والاقتصادية. وهذه الجهود تهدف من وراء ذلك إلى إعداد استراتيجية حقيقية لمعالجة المشكلات الراهنة والمتوقعة لاختيار النفقة الرشيدة، وتطبيقها في السياسات المالية والإدارية للدولة. وفي سبيل ذلك فإن جميع مستويات الإدارة يتم تجنيدها لخدمة هذه الاستراتيجية التي هي خطة مستقبلية للإنفاق، ومن أجل تحقيق هذه الأهداف يجب أن تؤخذ في الحسبان المقترحات التالية:

- 1- الاستمرار بنهج التعددية الاقتصادية من أجل تحقيق أهداف التنمية الشاملة، وتأمين مستلزمات النهوض الاجتماعي والاقتصادي.
- 2- الاختيار الوظيفي بين النفقات المختلفة: إن هذا الاختيار يعد من أهم التوجهات المتعلقة بتنمية الناتج القومي. فهناك صلة وثيقة بين مستلزمات الإنتاج والخدمات الأساسية وبين المشروعات الإنتاجية التي تعطي ناتجا سريعا، وفي هذا المجال فإن عنصر الزمن يؤثر مباشرة في اتخاذ القرار، فهناك مشروعات يستلزم بناؤها فترة طويلة ومشروعات تتطلب فترات قصيرة، وهناك مشروعات تعطي عائدا سريعا وأخرى تتأخر عوائدها الإنتاجية. وفي هذا الإطار ينبغي العمل على زيادة الطاقة الإنتاجية في المجتمع والتركيز على المشروعات الاستثمارية، وإعطاء الأولوية في الموازنة والخطة لزيادة الإنتاج وتطويره، وتحسين نوعيته، وضرورة الابتعاد قدر الإمكان عن الاستهلاك المتمثل بالخدمات، على اعتبار أن هذه الخدمات ستتسع مساحتها ونوعيتها كلما ازداد الإنتاج وتعاضمت الواردات، مما يتطلب ضغط النفقات الحكومية وتوزيعها في منحيين أساسيين: المنحى الأول الإنتاجي: الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاج والدخل القومي، وبناء القاعدة الاقتصادية التي من شأنها توفير المال اللازم لإقامة مشروعات جديدة تتيح المجال لتشغيل اليد العاملة الجديدة، وتدعم الاقتصاد الوطني. المنحى الخدمي الضروري الذي يلبي الحاجات الأساسية للمواطنين، ويحتل المرتبة الثانية من حيث الأهمية بعد قطاع الإنتاج.
- 3- على الدولة أن تترتب في اعتماد النفقات العامة وتقريرها، إذ يصعب في الكثير من المجالات تخفيض هذه النفقات بعد تقريرها، ويكون من الأجدي أن تعيد النظر دوريا بدراسة الإنفاق الحكومي بوساطة لجان متخصصة تشارك فيها المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجهات الرقابية المختلفة لدراسة واقع الإنفاق العام، وتقويم نتائجه الاجتماعية والاقتصادية لمكافحة التبذير والإسراف، وتعزيز سياسة ترشيد الإنفاق العام، والوصول إلى الأهداف المنشودة.
- 4- ضرورة العمل بين فترة وأخرى على القيام بإصلاح دوري شامل وإعادة النظر في تنظيم الإدارة الحكومية على أسس علمية وتنظيم المعلومات، واعتماد التقنيات الحديثة، وتحديث القوانين المالية والإدارية، وتطوير طريقة اتخاذ القرارات عن طريق تطوير أسلوب اختيار النفقة الذي يجب أن يكون على أساس علمي عقلاني ومنطقي أكثر منه تقليدي.

المطلب الثالث: الجدوى الاجتماعية للمشروعات العامة

الفرع الأول: مفهوم الجدوى الاجتماعية للمشروعات العامة

إن أهم المبادئ والنظريات التي ترمي إلى بيان الطريق لتحقيق أقصى نفع للمجتمع تتحدد في مبدأ المنفعة القصوى للمجتمع التي يتحقق من خلالها الحد الأمثل للإنفاق.

"ويتحقق المستوى الأمثل للمجتمع من مجموع المستويات الفردية، ويسمح هذا المبدأ نظرياً بتحديد حجم الإنفاق العام، وذلك بالتوسع بالإنفاق إلى الحد الذي لا تتجاوز فيه الأضرار الحدية المترتبة على الضرائب المنافع المترتبة على تقديم الخدمة الممولة بهذه الضرائب، وكذلك فإن هذا المبدأ يبرر فرض الضرائب بنسبة أعلى على الأفراد الذين يعود عليهم نفع أكثر من مشروع معين"¹⁶، إلا أن هذا المبدأ تكتنفه بعض الصعوبات العملية:

1. يتعذر على متخذي القرار استكشاف تقديرات الأفراد للمنافع العامة، وبيان حجم الإنفاق، وكيفية توزيعه.
2. إن هذا المبدأ معيب من الناحية النظرية، فهو يعد الضريبة مقابل الخدمات التي يحصل عليها الأفراد؛ مما يتطلب توازناً على مستوى الفرد بين المنافع التي يحصل عليها نتيجة النفقات العامة والضرائب التي يتحملها.
3. إن هذا المبدأ يتجاهل طبيعة الظاهرة المالية؛ باعتبار أن مركز النشاط المالي هو الدولة لا الأفراد.
4. إن هذا المبدأ يعد أن هدف المالية العامة هو تقديم الخدمات العامة فقط، في حين أن للمالية العامة أهدافاً متعددة قد يصطدم تحقيقها بتطبيق هذا المبدأ، لأن المستفيدين من النفقات الاجتماعية هم أقل الأفراد مساهمة في التكاليف العامة.

"وذهب آخرون إلى القول بمبدأ آخر هو أن الإنفاق الأمثل يتحقق بتساوي المنفعة الحدية في كل وجه من أوجه الإنفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية، ويقصد بالمنافع الحدية الاجتماعية مقدار الكسب الذي يعود على المجتمع نتيجة النشاط الحكومي، أما التكلفة الحدية فإنها تبين مقدار ما ضحى به إنتاج القطاع الخاص نتيجة قيام الدولة بنشاطها، ويؤدي تطبيق المبدأ الجديد إلى ضرورة تساوي المنافع الحدية الاجتماعية في الأنشطة الحكومية المختلفة من ناحية، وإلى ضرورة تحقيق كل إنفاق لمنفعة مساوية على الأقل لمقدار ما ضحى به القطاع الخاص من إنتاج نتيجة قيام الدولة بالنشاط."¹⁷

إلا أنه في عدد كبير من المجالات قد يكون من العسير تطبيق المبدأ الجديد تطبيقاً حسابياً دقيقاً لصعوبة قياس المنافع الحدية الاجتماعية بصورة دقيقة، وعلى الرغم من كل ذلك فإن هذا المبدأ سليم في ذاتها للأسباب التالية:

1. إمكان توافر البيانات في عدد من الأنشطة لتقدير المنافع والتكاليف كإنشاء الخزانات والسدود، وفي نطاق نفقات الدفاع وغيرها.
2. وضوح أهمية بعض النفقات في إشباع الحاجات العامة للمجتمع بالنسبة لبعض الحاجات الأخرى.

¹⁶ عادل فليح، مالية الدولة، مرجع سبق ذكره، ص 194
¹⁷ نفس المرجع.

3 تناقص المنفعة الحدية الاجتماعية مع زيادة التوسع في الإنفاق، إذ تتعرض النفقات العامة لقانون تناقص المنفعة بعد حد معين بطريقة تؤدي إلى أن تصبح المنافع الناجمة عن تزايد التوسع في إنفاق مهم أقل في درجتها من المنافع الناجمة عن إنفاق محدود في نشاط أقل أهمية.

الفرع الثاني: القواعد الأساسية التي يمكن أن يسترشد بها لتحقيق الجدوى الاجتماعية للمشروعات العامة¹⁸

القاعدة الأولى: أن يكون الإنفاق رشيدا (قاعدة تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع):

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 الدخل والثروات، أو بقصد زيادة الإنتاج وتحسين جودته، وعلى هذا فإن مبدأ المنفعة يتحقق إذا توجه الإنفاق العام إلى إشباع الحاجات العامة. ومن أجل أن تحقق الدولة بإنفاقها العام أكبر قدر ممكن من المنافع، فإن هذا يوجب على الدولة أن تنظر في مقدار حاجة المجتمع إلى مختلف المشاريع، وأن تجري بينها مفاضلة على أساس ما يحققه كل منها من منفعة جماعية، ومن ثم تقرر كمية الإنفاق على كل من هذه المشاريع وتوقيته.

كما يتعين على الدولة أن تراعي في إنفاقها الوضع الجغرافي للبلاد، ومن ثم فإن الدولة وهي بصدد تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع من نفقاتها العامة تقسم هذه النفقات على نحو يراعي حاجات المحافظات، والأماكن المختلفة.

ويتصل بموضوع تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع موازنة النفقات العامة بالنسبة لمختلف الطبقات الاجتماعية؛ فإنها يجب أن توجه نفقاتها العامة على نحو تستفيد منها تلك الطبقة على حساب غيرها من الطبقات الاجتماعية الأخرى.

ولا شك أن المخطط هو الذي يقوم بهذه الموازنة بين الأوجه المختلفة للنفقات العامة على ضوء الأهداف الموضوعية في الخطة، والمخطط. وهو يقوم بهذه الموازنة. يقرر ترتيب تنفيذ المشاريع التي تحقق له أهداف الخطة، وهذا الترتيب تحدده التركيبة التطبيقية لأفراد المجتمع والإيديولوجية السياسية والاقتصادية للدولة. إلا أن قاعدة تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع قاعدة تكتنفها بعض الصعوبات المتمثلة في مدى توافر الإحصائيات الدقيقة، ومدى تحقق التنبؤات المتعلقة بالتكلفة والمنافع، وكيفية تقدير الآثار غير المباشرة الناجمة عن إقامة المشروع، وكذلك دقة اختيار سعر الخصم لحساب المنافع والتكاليف المستقبلية بالقيمة الحاضرة.

وعلى الرغم من هذه الصعوبات يمكن اعتماد هذه القاعدة والاسترشاد بها في تقرير بعض الخدمات والتوسع فيها، وإن التغلب على هذه الصعوبات التي تعترض تطبيق هذه القاعدة يتم من خلال معالجة كل خدمة على حدة، وتقدير الحاجات والمنافع بصورة تقريبية مع الأخذ في الحسبان طبيعة الخدمة وهدفها، وضرورة تشجيع الجهود في هذا المجال لتحقيق سياسة الترشيح في اختيار النفقات.

¹⁸ نفس المرجع، ص 203-221، بتصرف الطالب

وعلى ذلك فإن الاستثمارات ليست هدفا في ذاتها، ولكنها أداة لرفع مستوى المعيشة وزيادة الدخل؛ مما يتطلب دراستها والمقارنة بينها لاختيار أكثرها نفعا للمجتمع، وبيان معايير تفضيل المشروعات، وما تمثله من قيمة للاقتصاد الوطني. ويتم ذلك وفق معايير خاصة لمعرفة فوائد المشروع وتحديدتها، ومن هذه المعايير:

أ. معيار كثافة استخدام عنصر من عناصر الإنتاج.

ب. معيار حجم المشروع، فلكل من المشروعات الكبيرة والصغيرة مزايا ومساوئ.

ج. معيار توفير العملات الأجنبية.

د. معيار الربح التجاري.

هـ. معيار العائد الاجتماعي للمشروع.

والسؤال الذي يمكن طرحه هنا: هل الدولة ملزمة باعتماد هذه المعايير؟

في الواقع أن هذه المعايير ليست ملزمة للدولة، فقد يوجد تعارض بين الأهداف الاقتصادية المختلفة كالتعارض بين الاقتصاد في الإنفاق ومعالجة وضع اقتصادي معين، فالظروف الاقتصادية والاجتماعية هي التي تحدد المعايير الأكثر جدوى لاختيار المشاريع، وكلما كان المشروع يحقق أكثر من هدف من الأهداف السابق ذكرها كان أكثر جدوى من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية.

فمثلا في فترة الكساد تكون النفقات الأكثر ملاءمة للمعايير الاقتصادية قليلة التأثير الآني، في حين تكون النفقات الأكثر تكلفة سريعة المفعول، مما يدفع إلى تفضيلها. كما قد يوجد تعارض أحيانا بين الهدف الاقتصادي والهدف الاجتماعي، فبناء مدرسة في مكان ما لا يحكم عليه بتكاليفه الاقتصادية فقط؛ إذ إن الهدف الاجتماعي لهذا المشروع له أهمية كبرى في رفع مستوى التعليم في منطقة بناء المدرسة، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الإعانات والمنح الاقتصادية التي تخضع لفلسفة اجتماعية أكثر من خضوعها للمنطق الاقتصادي.

وقد يكون هناك أيضا تعارض بين المنطق الاقتصادي والمنطق السياسي للكثير من النفقات. فمثلا للاختيار بين برنامجين للتنمية يحققان نفعا اجتماعيا متساويا يتم الاختيار بينهما نتيجة قرار سياسي. من ذلك كله يتضح أن هذه المعايير ليست ملزمة للدولة، ولكن تنحصر فائدتها في تحليل فوائد المشروع، مع الأخذ في الحسبان طبيعة المشروعات، وجدواها الاجتماعية والاقتصادية، وعدم الفصل بين الأهداف الاقتصادية للدولة والأهداف السياسية التي ترمي إلى تحقيق المنافع العامة للمجتمع. كما أن هذه المعايير قابلة للقياس بصورة تقريبية لكونها عوامل كمية، خاصة إذا ما توافرت الإحصائيات والبيانات اللازمة عن المشاريع المختلفة.

. القاعدة الثانية: الاقتصاد في الإنفاق والعمل على زيادة إنتاجيته:

يجب على السلطات القائمة بالإنفاق العام أن تقوم بهذا الإنفاق مع تجنب التبذير فيه، ومن ثم فإنه يجب ألا تنفق أي مبلغ إلا لمبرر، وأن تسير المرافق العامة بأقل التكاليف، ذلك أن النفقات العامة مبررة فيما تحققه من منفعة اجتماعية، ولا يتصور تحقيق هذه المنفعة إذا كان الإنفاق العام تبذيريا، ولعل أول من نادى بقاعدة الاقتصاد في الإنفاق العام هو "ساي SAY" الذي أخضع الاستهلاك العام. مثله في ذلك مثل الاستهلاك الخاص. لمبدأ الوفرة، وطالب بأن يكون الإنفاق في حدود ما يجب إنفاقه، وأن تدفع الإدارة ثمن الأشياء في حدود قيمتها.

وتظهر أهمية قاعدة الاقتصاد في الإنفاق العام إذا تمت ملاحظة أن القائمين على هذا الإنفاق . وهم يتصرفون في أموال لا تخصهم . يتصرفون في مبالغ ضخمة تغري على البذخ والتبذير، ومن مظاهر التبذير زيادة عدد الموظفين والمستخدمين عن الحد اللازم، ووضع كل من هؤلاء في غير مكانه المناسب، والمبالغة في تقدير المبالغ اللازمة لإنشاء بعض المشروعات العامة، والاهتمام بالزخارف في الدوائر الحكومية.

وفي الدول المتخلفة اقتصاديا يتبين أن الإنفاق العام يتجه للتبذير بفعل أثر المحاكاة. وتبذير الأموال العامة يؤدي إلى إضعاف الثقة في مالية الدولة، كما أنه يسمح للمتبرين من الضرائب بتبرير فكرة تهرتهم منها. وتطبيق قاعدة الاقتصاد في النفقات العامة لا تعني التقتير في هذه النفقات . فالتقتير مذموم نظرا لأنه يعني الشح في الإنفاق حتى على المسائل التي يحقق فيها الإنفاق منفعة اجتماعية كبيرة . إنما تعني أن يكون الإنفاق على جوهر الموضوع بكميات كبيرة تناسبه، كما يعني تجنب الإنفاق على هوامش الموضوع إلا بقدر.

وتطبيق قاعدة الاقتصاد يتطلب تضافر جهود مختلفة، ومن هذه الجهود:

أ. رقابة الرأي العام: فهذه الرقابة كفيلة بالكشف عن بعض مواطن التبذير.

ب. الرقابة الإدارية والبرلمانية: وهذه الرقابة تقوم بدور فعال في كشف التبذير، ومعاينة من قام به.

ج. الجهاز الإداري الكفء: ذلك أن الرقابة الإدارية وحدها لا تكفي؛ لأنها لا تستطيع أن تضبط جهازا إداريا قليل الكفاءة، ولا شك أن الدول المتخلفة اقتصاديا يسود فيها وجود الأجهزة الإدارية القليلة الكفاءة.

إذا يتعين على الحكومات مراعاة الاقتصاد في إنفاقها، ويقصد بهذه المراعاة حسن التدبير، والابتعاد عن التبذير، والسعي إلى تحقيق أكبر عائد ممكن بأقل نفقة ممكنة.

فتبذير الأموال العامة هو ضياع لها، ويضعف من استخدامها في نواح أكثر نفعاً. ويتطلب تحقيق الوفرة في الإنفاق، ورفع إنتاجيته معرفة بجميع تكاليف الإنتاج ومقداره، وقد تظهر بعض الصعوبات في تحديد معيار التكلفة، ولكن يمكن الوصول إلى هذا المعيار ببعض التحليل والتعمق، فيمكن مثلا معرفة إنتاجية مدرسة بنسبة عدد التلاميذ إلى ما تتكلفه المدرسة.

وهذا المعيار يسمح بقياس إنتاجية الخدمة التي تقدمها المدرسة، إضافة إلى معرفة نسبة الناجحين في المدرسة، ومقدار التحصيل العلمي للطلبة، وتحقيق هذه المدرسة لهدفها المتمثل في نشر التعليم والمعارف، وهذا يتطلب تعمقا أكبر لاختيار المعيار السليم والدقيق. وكذلك فإن السعي إلى تحقيق الوفرة في الإنفاق يستلزم بحث الفرص البديلة وتكاليفها؛ لاختيار أقلها تكلفة لتحقيق الهدف.

إن البحث في زيادة إنتاجية الإنفاق العام يتعدى فصله عن الإصلاح الإداري، إذ إن ضياع جزء غير قليل من الأموال يرجع إلى ضعف كفاءة الجهاز الإداري، والإسراف في النفقات، وزيادة تكاليف الخدمات. ويستلزم الحد من هذا الضياع القيام بالإصلاح الإداري، وتنظيم الإدارة الحكومية من خلال التقليل من العمليات الروتينية، وتحديث

القوانين، إضافة إلى التقسيم الوظيفي للموازنة العامة، مما يمكن من تحليل النشاط الحكومي، وبيان تطوره، وكذلك ينبغي النظر إلى تكلفة البرامج في عدد من السنين، واختيار معايير محددة لتقييم الأداء.

. القاعدة الثالثة: الترخيص المسبق:

تخضع النفقة لإذن سابق من الجهة المختصة لأنها تتضمن مبالغ كبيرة تخصص لإشباع الحاجات العامة، وهذا الإذن قد يختص بتقريره البرلمان على النطاق المركزي، أو الهيئات المحلية ضمن حدود اختصاصها الزماني والمكاني. فلا بد لصرف النفقة العامة من أن يكون هناك إجازة مسبقة بالإنفاق، فلا يجوز أن ينفق مال عام ما لم يأذن بذلك المجلس التشريعي، أو المجلس المحلي على مستوى الوحدات الإدارية، وذلك تأييداً لحق الشعب في مراقبة الإنفاق.

وتعد قاعدة الترخيص مظهرًا من مظاهر الاختلاف بين النفقات العامة والنفقات الخاصة، ذلك أن النفقات العامة هي وحدها التي تخضع لقاعدة الإذن السابق من البرلمان، أو من الهيئات المحلية المختصة. ويتم الحصول على هذا الترخيص وفق إجراءات معينة، أما النفقة الخاصة فلا يتطلب صرفها سوى قيام من يملك حق الإنفاق بالصرف، من دون أن يحتاج إلى إذن مسبق، وهذه القاعدة مهمة جدًا في الحفاظ على الأموال العامة من الهدر والتبذير والإسراف، عن طريق رقابة ممثلي الأمة، وإطلاعهم على أوجه الصرف.

مما تقدم يمكن القول: إن وضع ضوابط دقيقة للإنفاق العام يساهم إلى حد كبير في ترشيده عن طريق اختيار النفقة الأصح والأكثر عقلانية بأسلوب علمي ومنطقي، يساعد على توفير المال العام، وحمايته من جهة، وتوجيهه نحو المشروعات الاستثمارية التي تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة من جهة ثانية، والاستغناء عن النفقات غير الضرورية، أو الحد منها ما أمكن؛ لتحقيق عملية التنمية الاقتصادية الشاملة.

الفرع الثالث : نظام تحليل التكلفة والعائد أداة لدراسة الجدوى الاجتماعية، ووسيلة لترشيد الإنفاق، وتحقيق التنمية الشاملة:

أ. مفهوم نظام التكلفة والعائد:

يعد نظام تحليل التكلفة والعائد الأداة الأساسية والمهمة من أدوات عقلنة النفقة وترشيدها بأسلوب علمي ومنطقي سليم، وبالتالي يساهم في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والتطور. تتعدد تعريفات هذا النظام، ولكن كل هذه التعريفات تدور حول فكرة طريقة اختيار المشروع الأفضل بين عدد من المشروعات على أساس الأهداف المحددة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية على أكثر من مدى.

ومن ذلك يتبين أن نظام تحليل التكلفة والعائد هو الوسيلة أو الأداة التي تضمن الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، وتحويلها إلى طاقات إنتاجية كبيرة، وتحقيق عملية التنمية الاقتصادية الشاملة بتوجيه الاقتصاد، والتأثير في بنيانه عن طريق وضع الخطط الخمسية، وتنفيذ المشروعات الصناعية والزراعية، واستثمار الثروات الطبيعية، وتوزيعها على الاستخدامات المتعددة توزيعاً يحقق زيادة في الموارد الاقتصادية، ويزيد من القدرة الإنتاجية والدخل

(3). نظام تحليل التكلفة والعائد هو أداة للربط بين الأهداف القومية وبين تقييم المشروعات واختيارها، حيث يؤدي دوراً مزدوجاً، فهو يهدف من جهة إلى تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، وهو أداة لترشيد القرارات الاستثمارية من جهة ثانية.

(4). إن نظام تحليل التكلفة والعائد يستخدم عند المقارنة بين المشروعات المختلفة، واختيار أفضلها، وهذا يتفق مع فكرة الموازنة الوظيفية التي تبني تقدير الموازنة العامة على أساس البرنامج أو المشروع الذي هو فعالية أو وظيفة، وهو الغاية الأساسية من رصد الاعتمادات، وتقدير اعتمادات الوزارة أو الإدارة العامة على أساس تكلفة المشروع التي تقوم بتنفيذها والبرامج، أو المشروع هو تنفيذ عمل خلال فترة من الزمن يعكس السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة. وضرورة تسوية تقديرات الموازنة بمعطيات دقيقة قدر الإمكان، ومبنية على أساس النتائج المحققة في العام السابق، وتخصص الاعتمادات على أساس كلفة ما تم تنفيذه فعلاً.

ويتم إعداد الموازنة الوظيفية على أساس المشروع وضرورته، وتبيان كلفته لتحديد الاعتمادات، وكلفة المشروع موضوع فني ومعروف بصورة مسبقة فلا يناقش على صعيد الاعتمادات، وإنما يناقش من حيث ضرورة المشروع، وعند إقرار مشروع معين ترصد الاعتمادات اللازمة له، وهكذا تصبح النفقة العامة أكثر عقلانية في مبدأ الموازنة الوظيفية.

مما تقدم يتبين أن الإنفاق المتزايد يتطلب ضرورة الأخذ بمبدأ ترشيد النفقات العامة وعقلنتها في ضوء الأولويات الوطنية والقومية، والحاجات الأساسية للشعب، وما يتطلبه ذلك من وجود الإدارة العامة ذات الكفاءات البشرية العالية، والتفكير الواعي السليم، وتحليل الأمور إلى أبسط معطياتها، واختيار الأولويات في الخدمات وسياسة الإنفاق، ووضع السياسات والبرامج المناسبة لاستغلال جميع الموارد الطبيعية المتاحة على الوجه الأمثل، وتحويلها إلى طاقات إنتاجية من أجل دفع عملية التطور والنمو في البلاد النامية التي تسير على طريق التنمية الاقتصادية، ووضع الخطط الكفيلة بتلبية الخدمات الأساسية، وإشباع الحاجات العامة على أساس الاستجابة لمصالح الشعب، وللقضايا القومية والوطنية.

المبحث الثالث: الإنفاق العام كسياسة اقتصادية

يعبر الإنفاق العام عن السلوك المالي للحكومات والذي يهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، وهو ما جعل من هذا الإنفاق سياسة اقتصادية لها وسائلها وأهدافها، وبالطبع حدود وقواعد تتحكم فيها، وهذا ما سنحاول التطرق إليه في هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم سياسة الإنفاق العام

يتعلق مفهوم وتعريف السياسة الإنفاقية بالإجراءات والقرارات التي تستخدمها السلطات الاقتصادية لتحديد النشاط المالي للدولة، والسياسة الإنفاقية تمكن الدولة من التدخل في النشاط الاقتصادي وتحدد مدى تأثيرها في علاج المشكلات الاقتصادية، وفيما يلي أهم التعاريف عن سياسة الإنفاق العام:

يقصد بسياسة الإنفاق العام "مجموعة من القواعد والإجراءات والتدابير التي تتخذها الحكومة في تخطيط الإنفاق العام وتديروا وسائل تمويله، لتحقيق الاستقرار والتنمية وتوجيه النشاط الاقتصادي وعلاج مشكلات التضخم والكساد"¹⁹.

"كما يقصد بها كذلك "الكيفية التي تحاول من خلالها السلطات العامة استخدام نفقاتها العامة من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي"²⁰.

وتعرف أيضا بأنها " تلك السياسة التي تتعلق بالإنفاق الحكومي بنوعيه الاستهلاكي والاستثماري، وأهدافه ومجالاته وضوابطه، والتي تهدف إلى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة"²¹.

ومما تقدم فإنه يمكن القول أن سياسة الإنفاق العام تعني استخدام الحكومة للإنفاق العام لمحاولة تحقيق الاستقرار الاقتصادي، بحيث تكون عبارة عن مجموعة من الإجراءات والقرارات التي تتخذها الحكومة في مجال الإنفاق العام لتحقيق أهداف معينة خلال فترة معينة ومن هذا تتضح حقيقتان:

✓ أن السياسة الإنفاقية هي عبارة عن أداة تستخدمها الدولة في زيادة أو إنقاص الإنفاق العام، وأنها تعتبر أحد أهم المحاور الرئيسية للنشاط الاقتصادي والمالي للدولة.

✓ أن الهدف الأساسي لها هو تحقيق الاستقرار الاقتصادي أي محاربة التضخم والكساد.

وعليه فيما يلي تلخيص لأهم أهداف سياسة الإنفاق العام، فالسلطات العمومية تسعى من خلالها إلى تحقيق مجموعة من الأهداف وإحداث مجموعة من الآثار المرغوبة كما يلي:

1- سياسة الإنفاق العام والنمو الاقتصادي:

تساهم سياسة الإنفاق العام إلى جانب باقي الأدوات المالية الأخرى (الضرائب، القروض العامة، الخ) في تحقيق معدل مرتفع من النمو الاقتصادي، وبالنسبة لسياسة الإنفاق العام فإنها تسعى لتحقيق ذلك من خلال²²:

- تخصيص جزء من النفقات العامة لتحقيق معدل مرتفع من التراكم الرأسمالي، ويتم ذلك إما عن طريق زيادة الاستثمار العام وإما عن طريق زيادة الإعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة بزيادة استثمارها.
- تخصيص جزء من النفقات العامة لتكوين رأسمال بشري، وبالتالي يمكن للاقتصاد الحفاظ على قوته العاملة ورفع كفاءتها، وبالطبع فإن الجزء من الإنفاق الذي يذهب إلى تكوين رأسمال بشري يتحدد بالمعطيات الكيفية والكمية للسكان.
- تخصيص جزء من الإنفاق العام لأغراض البحوث والتي تهدف إلى تحقيق التقدم التكنولوجي في مجال الإنتاج والتوزيع.

كما يمكن أن نبرر أكثر تحقيق هذا الهدف من خلال فكرة المضاعف التي مفادها أن زيادة الإنفاق الاستثماري تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني.

¹⁹ عبدالمطلب عبدالحاميد، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة زهران الشرق، مصر، 1997، ص 40
²⁰ محمد كمال حسين رجب، أثر السياسة الإنفاقية في التضخم، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة غزة، فلسطين، 2011، ص 32
²¹ عبدالله حاسن الجابري، سياسة الإنفاق العام التي انتهجها الخليفة عمر بن عبدالعزيز (ض) وآثارها الاقتصادية الكلية: دراسة مقارنة بالفكر المالي الحديث، مجلة جامعة أم القرى، السعودية، مجلد 15، العدد 25، 2002، ص 654
²² زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006، ص 79-84

2- سياسة الإنفاق العام وتوزيع الدخل²³

تسعى الدول إلى تقليص حجم الفوارق بين دخول الأشخاص تحقيقا للعدالة، وتقليصا للفوارق الاجتماعية، ولهذا تسعى سياسة الإنفاق العام إلى رفع مستوى المداخل المنخفضة، وتزداد دخول أصحابها بشكل غير مباشر عند حصولهم على الخدمات الاجتماعية بصفة مجانية وبشكل مباشر عندما يمنحون الإعانات النقدية، ويظهر هذا الأثر بشكل أوضح عندما يتم تمويل هذه النفقات عن طريق الضرائب المباشرة التصاعديّة حيث تعمل على تخفيض دخل الطبقات ذات الدخل المرتفع بإخضاع الشرائح العليا للدخل إلى معدلات اقتطاع عالية، وتقوم النفقات بدور المتمم لهذا العمل بزيادة القدرة الشرائية والدخل بصورة غير مباشرة لدوي الدخل المحدود.

3- سياسة الإنفاق العام والاستقرار الاقتصادي:

تهدف سياسة الإنفاق العام إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وهذا يكون بمحاربة ومعالجة الاختلالات التي تنتاب الاقتصاد سواء المتمثلة في حالة الركود (الانكماش) أو حالة التضخم، فعندما يسود الاقتصاد حالة من الركود التي يغلبها طابع البطالة، فإن سياسة الإنفاق العام تعمل على محاربة البطالة ومنه الركود وذلك من خلال العمل على زيادة الإنفاق العام كما تم الإشارة له سابقا، بحيث يعتبر الإنفاق العام المحرك الأساسي الذي من خلاله يمكن للحكومة أن تخلق مناصب شغل تمتص بها جزءا من البطالة وتخفف من حدتها، فالعلاقة بين الإنفاق العام والبطالة علاقة عكسية فكلما زادت الحكومة من حجم إنفاقها العام كلما انخفضت معدلات البطالة وأحجامها، كما أن السياسة المالية بشكل عام وبمختلف آلياتها تعتبر من أنجع الوسائل والأدوات التي تعالج حالات الاستخدام الناقص أو الفجوات الانكماشية.

أما إذا كان يسود الاقتصاد حالة من التضخم، فإن سياسة الإنفاق العام تعمل على معالجته من خلال العمل على تخفيض الإنفاق العام خاصة الإنفاق غير المنتج، وكذلك التأثير على الأسعار عم طريق دعم بعض السلع أو عن طريق توجيه الإنفاق نحو القطاعات المنتجة لزيادة الإنتاج ومن ثم مواكبة واستيعاب الفائض في الطلب الكلي.

المطلب الثاني: أدوات سياسة الإنفاق العام والاتجاهات الحالية لإصلاحها

الفرع الأول: أدوات سياسة الإنفاق العام

فكما سبق وذكرنا، فإن سياسة الإنفاق العام تعمل على تحقيق مجموعة من الأهداف وهذا طبعا يكون باستخدام أدوات متنوعة تعتمد أساسا على النفقات العامة وهو ما سنتطرق له في هذا الفرع.

1- تخفيض أو زيادة الإنفاق العام.

بحيث يرتبط حجم النفقات العامة بحجم المشاكل التي يعرفها الاقتصاد الوطني من جهة، وبالقيود المالية التي تعرفها الدولة من جهة أخرى، وهي بهذا يمكن أن تكون توسعية أو انكماشية (تقييدية)، حيث إذا كانت الوضعية الاقتصادية تتمثل في حالة تضخم تقوم الدولة بتخفيض النفقات العامة أما إذا كانت الوضعية الاقتصادية عكس ذلك بمعنى حالة كساد، تقوم الدولة بزيادة الإنفاق العام والتوسع فيه من أجل دعم الإنعاش الاقتصادي وهذا سيرا على المنهج المالي الكينزي، إلا أنه من المفيد جدا إدراك أن الدولة لا يمكنها الذهاب في زيادة الإنفاق العام بلا حدود لما يمكن أن يحدثه من آثار سلبية كالتضخم ولعدم قدرة الدولة دائما على تغطيته.

²³ عبدالمجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية: دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2006،

كما يجب أن ندرك أن زيادة الإنفاق العام قد تكون لا إرادية، بحيث تفرضها الأوضاع القائمة كالحروب العسكرية والأزمات والنكبات، فإذا تورطت دولة ما في حرب من الحروب فمن الصعب جدا التحكم في الإنفاق العسكري الذي تحدده متطلبات الحرب، كذلك الأمر نفسه يحدث عند حدوث كوارث أو نكبات طبيعية.

2- إعادة هيكلة بنية الإنفاق العام:

وهذا يكون من خلال مراجعة الأولويات التي تقوم بها الحكومات في توزيعها للنفقات العامة، فعادة ما تتم هيكلة النفقات العامة على النحو التالي:

- نفقات الخدمات العامة.
- نفقات الخدمات الاجتماعية.
- نفقات الأمن والدفاع.
- نفقات الشؤون الاقتصادية.
- نفقات أخرى.

ويتم التعبير عن هذه البنية بالنسب المئوية من إجمالي الإنفاق العام، ويحدث هذا التغيير في البنية تبعاً للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية القائمة من جهة، وتبعاً لرغبة السلطات في تغييرها من جهة أخرى، فمثلاً قد ترغب الدولة في زيادة النفقات العسكرية بغرض الأمن، وبالتالي تتغير بنية الإنفاق العام وهكذا، ونفس الأمر بالنسبة لوضعية الاقتصاد، فإذا كان الاقتصاد تسوده حالة ركود فإن الحكومة تعمل على توجيه الإنفاق العام نحو نفقات الشؤون الاقتصادية لإنعاش الاقتصاد، أما في حالة التضخم فتعمل على التقشف من ناحية تقليص النفقات المتجهة نحو نفقات الأمن والخدمات العامة مثلاً، وهكذا ومنه تتغير بنية الإنفاق العام.

3- الإنفاق الجبائي:

استعمل مصطلح الإنفاق الجبائي لأول مرة من طرف البروفسور Stanley Sorrey في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث عرفه على أنه "برنامج حكومي قائم على منح مساعدات مالية عن طريق إجراءات جبائية عوض تقديمها عن طريق نفقات عامة مباشرة".

ووفقاً لهذا فإن الإنفاق الجبائي هو أداة من أدوات سياسة الإنفاق العام غير المباشرة، تتدخل الدولة لفائدة فئة معينة من المكلفين بالضريبة والذين تتوفر فيهم شروط محددة تندرج ضمن القوانين الجبائية والمالية وقوانين الاستثمار، تهتم هذه الأداة بتشجيع العرض من السلع والخدمات من خلال التركيز على تحسين ظروف العمليات الإنتاجية، حيث تكمن الفكرة الرئيسية من هذه الأداة في تقليص الأعباء الجبائية على الإنتاج ومنه العمل على تشجيع زيادة الإنتاج للحصول على نمو متزايد من مستوى الدخل الوطني.

الفرع الثاني: الاتجاهات الحالية لإصلاح سياسات الإنفاق العام

يعمل صندوق النقد الدولي على توجيه سياسات الإنفاق العام وفق معايير يعتقد أنها تقلل من الهدر وتسمح بضمان مردودية أفضل للأموال العمومية، ومن هنا فإن الاتجاهات المحيطة من قبله تعمل على ثلاثة محاور²⁴:

²⁴ عبدالمجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 147

1- تخفيض الإنفاق العام:

وهذا من خلال العمل على تحديد الخدمات التي يمكن للدولة التخلي عنها وتركها للقطاع الخاص، والعمل في ذات الوقت على رفع كفاءة المؤسسات العامة بخصوص الخدمات التي لا يمكن إيكالها للخواص وهذا اعتبارا لكون الموارد العمومية ليست متاحة بالقدر الكافي. وفي هذا الإطار نجد أن اعتماد برامج التصحيح المدعومة من قبل الصندوق أدت إلى إجبار السلطات العمومية على إجراء تخفيضات في الإنفاق الحكومي.

2- إعادة توجيه الإنفاق العام:

وهذا من خلال الاهتمام بالمجالات التالية التي تشجع نمو الإنتاجية وتمكن من تحسين كفاءة الانتفاع من الطاقة الإنتاجية الموجودة، ويتعلق هذا التوجيه بـ:

- تشجيع الاستثمار الحكومي المنتج: وهذا من خلال الاهتمام بإقامة برامج استثمار ذات نوعية عالية، وإخضاع المشاريع لمعايير المردودية الاقتصادية، ومن المفيد جدا التركيز على الاستثمار الحكومي الذي يكمل الأنشطة الخاصة لا تلك التي تنافسها.
- الاهتمام بعمليات تشغيل وصيانة الاستثمارات: وهذا بتخصيص جزء من الإنفاق الجاري لتشغيل وصيانة الاستثمارات الرأسمالية من أجل ضمان نجاحها، لأن عدم كفاية الإنفاق على عمليات التشغيل يمكن أن يؤدي إلى انخفاض مستويات الفعالية في مجالات مثل التعليم، الصحة، ... الخ.
- الاهتمام بعلاج مصادر انخفاض الإنتاجية في الحكومة: وهذا من خلال الموازنة بين الأثر الذي يتركه خفض الأجور والرواتب في مجالات الكفاءات الإدارية والفنية بتثبيطه للعمل وخفضه للإنتاجية من جهة، وبين اعتبار القطاع العام كملاذ للعمالة وهو ما يمكن أن ينجر عنه تكاليف إضافية دون مقابل، ولا يكون هذا إلا بإقامة نظام محفز للكفاءات في القطاع العمومي من جهة وترشيد سياسة التوظيف من جهة ثانية.
- البحث عن كفاءة الإنفاق العام: وهذا بالبحث عن أفضل البدائل التي يستخدم فيها الإنفاق العام لتحقيق نفس الهدف.
- العمل على تقليص الاستهلاك الحكومي: وهذا بخفض أشكال الاستهلاك الحكومي الأقل إنتاجية مما يؤدي إلى زيادة إسهام القطاع العام في الإيداع الوطني، والحد من اللجوء إلى زيادة الضرائب.

3- تخطيط وضبط الموازنة العامة:

ذلك أن تحسين كفاءة وفعالية الإنفاق العام يتطلب إصلاحا في مجالات تخطيط المالية العامة وتنفيذها ورقابتها.

- تخطيط المالية العامة: ويتضمن هذا التخطيط صياغة برنامج استثماري مقسم إلى مراحل وتقدير احتياجات الإنفاق الجاري وتقييم الحجم المتاح من الإيرادات واحتياجات الاقتراض لفترة مابين ثلاث إلى خمس سنوات.
- الميزانية السنوية: بعد صياغة برنامج الاستثمار يمكن إعداد ميزانية شاملة لفترة عام من أعوام الخطة متوسطة المدى، حيث ينبغي أن تكون الخطط والميزانيات الهادفة إلى تشجيع كفاءة اتخاذ القرار تعتمد مفاضلات واضحة وصريحة بين الوكالات، البرامج والمشاريع، كما يجب أن تخضع الميزانية لقيود حازمة.
- تدعيم أنظمة ضبط الميزانية والإنفاق: وهذا بزيادة شفافية ودقة توقيت رفع تقارير المالية العامة، خاصة تلك التي تتسم بأهمية خاصة لفاعلية إدارة العمليات المالية والرقابة على أعمال الحكومة والمشاريع العامة.

الفصل الثالث:

دراسة حالة: المؤسسة

العمومية الاستشفائية

— شي غيفاري —

مستغانم

مقدمة :

إن السياسة المالية لأي دولة كانت ولا تزال المحرك الرئيسي لدواليب التنمية بجميع أشكالها، وإذا ما أمعنا النظر في مستويات المؤشرات الاقتصادية التي لاحت في الآونة الأخيرة لرأينا مدى تأثير الإجراءات التقشفية على السير الحسن للأموال العامة، ومن منطلق العلاقة بين آليات التسيير المالي العمومي والاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة اضطررنا إلى إجراء دراسة ميدانية على مستوى المؤسسة الاستشفائية العمومية - شي غيفاري - بولاية مستغانم، وهذا لتحليل سير العمليات الميزانية من أجل تفسيرها في ظل سياسة انتهجتها الدولة في إطار ترشيد النفقات العامة، خاصة في السنوات الأخيرة.

تعريف وتقديم المؤسسة الاستشفائية العمومية بمستغانم:

1- نشأة المؤسسة، تعريفها، تنظيمها الداخلي ومهامها:

وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 07-140 المؤرخ في 19 ماي 2007 المتعلق بإنشاء، تسيير وتنظيم تامؤسسات العمومية الإستشفائية وعلى ضوء المواد 02، 03، 04، 05، يمكن لنا أن نعرف المؤسسة ومهامها الرئيسية التي يمكن تلخيصها في العناصر التالية:

- المؤسسة العمومية الاستشفائية مؤسسة ذات طابع إداري لديها الشخصية المعنوية والاستقلالية المالية.
- توضع تحت وصاية السيد الوالي بمجلس الإدارة.
- تتكون المؤسسة العمومية الاستشفائية من هياكل التشخيص والعلاج والاستشفاء إعادة التأهيل الطبي ولها المهمة الصحية أن تغطي سكان بلدية واحدة أو مجموعة من البلديات.
- للمؤسسة العمومية الاستشفائية مهام محددة، مندمجة ومتدرجة وفقا للإحتياجات الصحية للمواطنين، وفي هذا السياق تحدد المهام الرسمية التالية:

- ✓ تطبيق البرامج الوطنية الصحية.
- ✓ ضمان النظافة وإجراءات ضد الأضرار والانحرافات الاجتماعية.
- ✓ ضمان تحسين التكوين ورسكلة أفراد المصالح الصحية.
- ✓ المؤسسة العمومية الاستشفائية تعمل على إتاحة كل الفرص للتكوين الشبه الطبي والتسيير الاستشفائي على أساس تعاقد مع مؤسسات التكوين.

من باب تاريخي، المؤسسة العمومية الاستشفائية بمستغانم شيدت في العهد الاستعماري وبالتحديد في سنة 1934 كمستشفى عسكري، تطور من مستشفى عسكري سنة 1943 تحت قيادة الجنرال بيجار في عهد تابلين الثالث، وفي المرحلة الثانية تطور إلى مستشفى مختلط (عسكري ومدني) في سنة 1936، وفي 13 ماي 1949 تحولت المؤسسة إلى مستشفى جهوي بمستغانم، في سنة 1969 وبقرار من الوالي، سمي المستشفى بمستشفى شي غيفاري، مساحة المؤسسة تقدر بـ 183000 مترا مربعا.

حاليا تحتوي المؤسسة على ستة عشر مصلحة طبية، تحتوي على الفندقية بقوة استيعاب محددة من طرف وزارة الصحة والسكان، حيث يقدر عدد الأسرة المنظمة من طرف المؤسسة بـ 564 سرير والأسرة التقنية بـ 614 سرير.

وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 07-140 المؤرخ في 19 ماي 2007، تم تحويل القطاعات الصحية إلى مؤسسات عمومية استشفائية ومؤسسات عمومية صحية جوارية بولاية مستغانم التي ستتكفل بالتغطية الصحية لأكثر من 700.000 مواطن يقطنون الدوائر الثلاث التالية:

- دائرة مستغانم.
- دائرة عين تادلس.
- دائرة سيدي علي.

وتتكون ولاية مستغانم من 32 بلدية.

2- التنظيم الداخلي للمؤسسة:

تسير المؤسسة العمومية الاستشفائية بمجلس إدارة يرأسه الوالي ويسيره مدير المؤسسة، هذه الأخيرة تستعين بهيكل استشاري يتشخص في المجلس الطبي.

المديرية العامة:

يتولى تسيير المديرية العامة المدير الذي هو الممثل القانوني والرسمي للمؤسسة، ويساعده مكتبان:

- مكتب التنظيم العام.
- مكتب الإتصال.

في أشغاله اليومية ومتابعة تنفيذ البرامج الصحية وتعليمات الوصاية، يرتكز تسيير المدير على ثلاث مديريات فرعية وهي كالتالي:

أ- المديرية الفرعية للوسائل المالية: وتنقسم بدورها إلى أربعة مكاتب:

- مكتب المدير الفرعي للمالية والوسائل.
- مكتب المحاسبة المادية.
- مكتب الميزانية والمحاسبة.
- مكتب الصفقات العمومية.

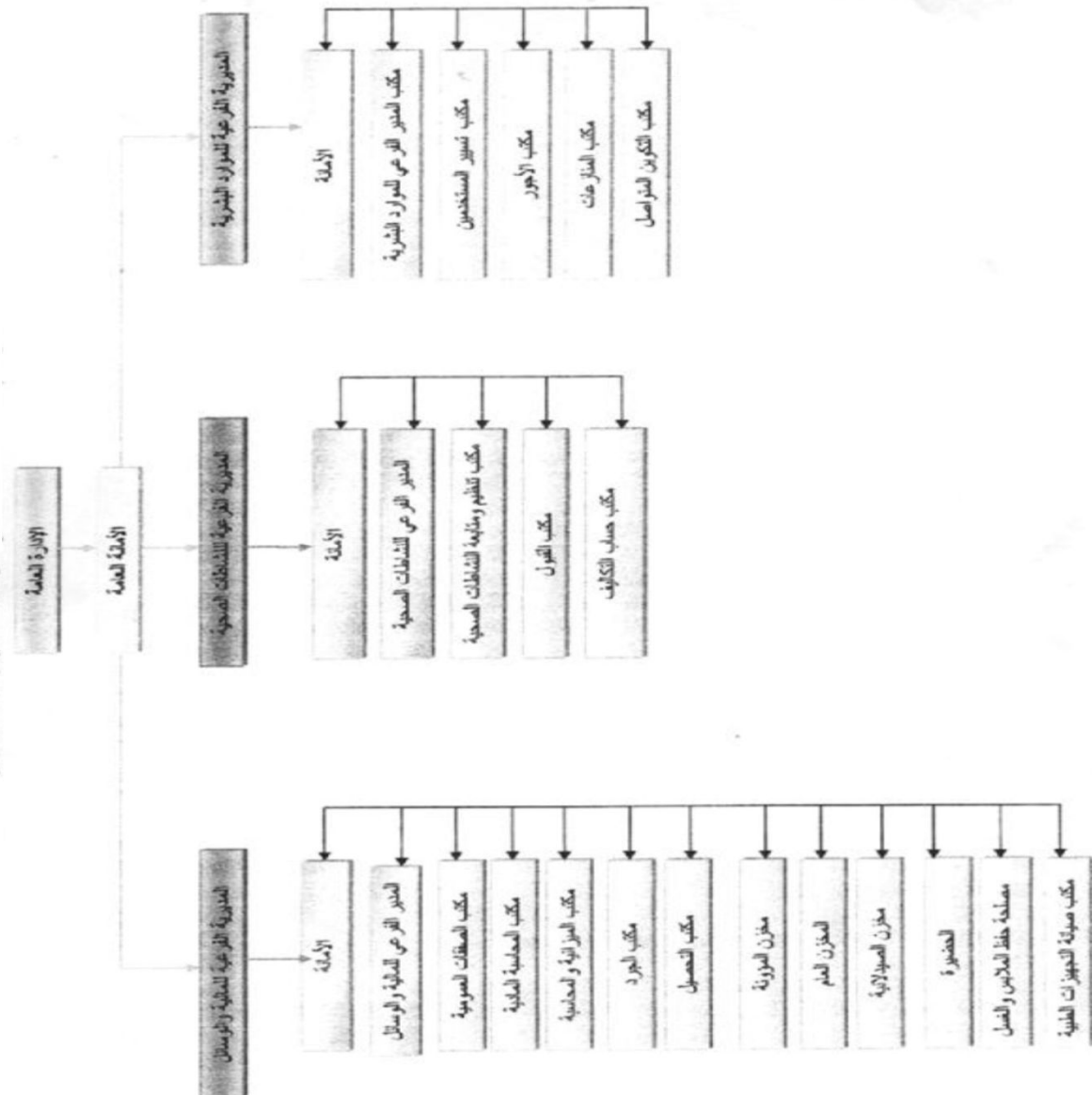
ب- المديرية الفرعية للموارد البشرية: والتي بدورها تتكون من :

- مكتب المدير الفرعي للموارد البشرية.
- مكتب تسيير المستخدمين.
- مكتب المنازعات.

- مكتب الأجور.
 - مكتب التكوين.
- أ- المديرية الفرعية للمصالح الطبية: وتنقسم بدورها إلى مكاتب وهي:
- مكتب المدير الفرعي للمصالح الصحية.
 - مكتب الدخول.
 - مكتب تنظيم وتقييم النشاطات الصحية.

مكتب حساب التكاليف

الملحق رقم (1-III): الهيكل التنظيمي للمؤسسة العمومية الاستشفائية شي غيفاري - مستغانم-



المصدر: مكتب المصلحة الاقتصادية بالمؤسسة

المبحث الأول: تعريف ومكونات الميزانية وأنواعها

المطلب الأول: تعريف الميزانية

هي الوثيقة التي تقدر لسنة مالية عادة ما تكون سنة واحدة الإيرادات المقدرّة أو المنتظر تحصيلها لسد النفقات أو المصاريف المتمثلة في احتياجات المؤسسة ويتم تقديرها وفقا لاعتبارات مالية مختلفة، حيث تدون مبالغ الميزانية المقدرّة في جدول مفصل يضم شقين، الشق الأول يتمثل في الإيرادات ويقسم إلى أربعة عناوين، أما الشق الثاني فيقسم إلى تسعة عناوين، كل عنوان يقسم إلى أبواب وكل باب إلى مواد.

"الميزانية وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية معينة"

"حسب المشرع الجزائري فإن الميزانية العامة للدولة تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"¹

"الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار منها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها"²

"هي جرد النفقات والإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من طرف شخص أو مجموعة وهي تعني بالنسبة للدولة مجموعة الحسابات التي ترسم لسنة واحدة الموارد والأعباء الدائمة."³

"هي قائمة تحتوي على الإيرادات والنفقات العامة المتوقعة لسنة مقبلة وتكون مصادقة عليها من طرف السلطات التشريعية، وهي التعبير المالي لبرنامج العمل المصادق عليه والذي تنوي الحكومة تحقيقه لسنة المقبلة تحقيقها لأهداف المجتمع"⁴

من هذه التعاريف نخلص في القول إلى أن هذه الوثيقة القانونية بالدرجة الأولى لها خصائص كما سبق وأشرنا في الجانب النظري من هذا العمل، ولكن السؤال الذي ينبغي طرحه هو كيف تقارب هذه الورقة التقديرية النفقات الحقيقية إيجابا أو سلبا في ظل ظروف غير متوقعة من شأنها أن تزيد أو تنقص في النفقات العامة والإيرادات العامة؟

طبيعي أن يعتمد في إعداد الميزانية العامة للدولة على أسس ومعايير مثل الحساب الختامي (قانون ضبط الميزانية)، وطبيعي أكثر أن يؤخذ في الاعتبار أيضا أسباب تزايد النفقة العامة سواء الظاهرية منها أو الحقيقية، ولكن ما هو غامض ومهم، ما مآل التسيير المالي العمومي في ظل سياسة قاهرة وخطرة مثل سياسة التقشف، كتلك التي تنتهجها الجزائر جراء الأوضاع الاقتصادية الراهنة؟ سنحاول الخوض في أساسيات إعداد والتنفيذ والمراقبة المالية للميزانية العامة في ظل هذه السياسة الجديدة ونقارن الأهم في مكوناتها مع سنة ماضية محاولة منا لمعرفة إمكانية استقرار الثوابت لمثل هذه القوانين.

¹ المادة 66 من القانون 17/84 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق ل 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية

² المادة 3 من القانون 21/90 الصادر في 15 أوت 1990 يتعلق بالحاسبة العمومية، جريدة الرسمية رقم 35

³ غانم يحي، سعيد الرحماني المهدي، أساسيات في النفقات العامة وإشكالية عدم تكافؤها مع الإيرادات مذكرة ليسانس في المالية، المديّة 2003/2002 ص 53

⁴ فرح عبد الكريم إبراهيمي حمزة "الرقابة على الأموال العمومية" دراسة حالة الجزائر "مذكرة ليسانس في المالية، المديّة 2005/2004 ص 3

فيما يخص التعريف بالميزانية العامة للدولة، لا نلاحظ حسب آخر قانون للمالية أي تغيير يمكن أن يبذل جوهر العملية المالية سواء تعلق الأمر بالنفقات العامة أو بالإيرادات العامة، وهذا نلمسه أيضا في مكونات الميزانية العامة حيث تبقى العناوين والأبواب والمواد كما هي في القوانين السابقة.

لابد إذا أن التغيير طرأ في الجانب التسييري للنفقات العامة والإيرادات العامة، وطبعا هذا مبرر في ظل أهداف الدولة المتمثلة في ترشيد الإنفاق العام.

المطلب الثاني: مكونات الميزانية

من خلال الميزانيات المقدمة لنا من طرف مكتب الميزانية والمحاسبة لاحظنا أن السمة الشكلية الغالبة عليها هي التبويب والتقسيم، ويراعى في ذلك طبيعة كل نفقة أو إيراد، فمن أجل تسهيل عملية التقدير قسمت الميزانية إلى فرعين، فرع الإيرادات وفرع النفقات، وكل فرع مقسم بدوره إلى عناوين وكل عنوان مقسم إلى أبواب وكل باب إلى مواد كما سيتبين فيما يلي:

الفرع الأول: الإيرادات

ونقصد بالإيرادات مختلف الموارد المالية التي تتحصل عليها المؤسسة العمومية من خلال نشاطها وكذا المساهمات المتعددة المصادر والجهات، ويقسم هذا الفرع إلى خمس عناوين حسب مصدر كل إيراد، ونذكرها كما يلي:

العنوان الأول: مساهمة الدولة

الباب الأول: مساهمة الدولة

مجموع العنوان الأول

العنوان الثاني: الهبات الأخرى

الباب الأول: مساهمات هيئات الضمان الاجتماعي

مجموع العنوان الثاني

العنوان الثالث: إيرادات واردة من الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء بعنوان الخدمات الخاضعة للإتفاقيات

الباب الأول: تسديدات الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية بعنوان الخدمات الخاضعة للإتفاقيات.

الباب الثاني: إيرادات واردة من الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعلاج المتخصصة ذات المستوى العالي للمصالح المتعاقدة.

مجموع العنوان الثالث

العنوان الرابع: مواد أخرى

الباب الأول: إيرادات مختلفة

- المادة 1: مساهمة الموظفين في مصاريف التغذية.
- المادة 2: مساهمة الديوان الوطني للخدمات الجامعية في مصاريف إطفاء الطلبة.
- المادة 3: مساهمة الطلبة والمتمرنين في مصاريف التغذية.
- المادة 4: بيع النفايات والعتاد غير الصالح للاستعمال.
- المادة 5: حاصل الخدمات المقدمة للمرضى.
- المادة 6: حاصل أنشطة البحث.
- المادة 7: موارد أخرى.
- الباب الثاني: حاصل السنوات المالية السابقة (مادة وحيدة، إيرادات من السنة المالية المقفلة).

مجموع العنوان الرابع

العنوان الخامس: رصيد السنوات السابقة

مجموع الإيرادات

والملاحق رقم 02 يبين مكونات هذا الفرع حسب ميزانية المؤسسة الاستشفائية العمومية موضوع الدراسة لسنة 2014، وما نلاحظه بشدة هو تطابق المكونات من حيث تقسيمها إلى عناوين فالعنوان الأول هو مساهمة الدولة التي تمثل 824.840.000.00 دج وهو مبلغ يفوق مثيله في ميزانية المؤسسة المتعلقة بسنة 2015 الذي قدر حسب مكتب الميزانية والمحاسبة بـ 723.045.000.00 دج، أي أنه انخفض بمعدل 12.34%، أما الموارد المتأتية من نشاط المؤسسة فلا نلاحظ اختلاف ذو قيمة، ربما تعلق الموارد بمصاريف العلاج، وهذه الأخيرة ليست لها علاقة مباشرة بالأوضاع الاقتصادية التي تمس موارد الدولة، وهي مبلغ ضئيل لا يعكس أي آثار على سير المؤسسة، وحسب مبالغ العناوين الأخرى المبينة في الملحق رقم 02 وكذا مثيلاتها لسنة 2015 تمكنا من تمثيل الفروقات التالية :

مساهمة الدولة:- 12.34%

الهيئات الأخرى :- 09.21%

إيرادات واردة من الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية :- 03.56%

موارد أخرى : لا يوجد

طبعا يمكن تفسير هذه الانخفاضات حسب تعليق السيد مدير المصلحة الاقتصادية "ساطال الغالي" بانخفاض أسعار البترول على المستوى العالمي، استدعى هذا الأمر إلى تبني الحكومة سياسة حريصة على ترشيد

الفصل الثالث: دراسة حالة، المؤسسة العمومية الاستشفائية -شي غيفارى- مستغانم

النفقات العامة، باتباع مبدأ الحيطة والحذر خوفا من تداعيات هذا الانخفاض في أسعار المحروقات في السنوات القادمة.

دون أن ننسى الأخذ في الاعتبار الأسباب الحقيقية والظاهرة لتزايد النفقة العامة، وبإسقاط ما درسناه في الجانب النظري يمكن توقع تزايد النفقات العامة بمعدل سيؤدي حتما إلى وقوع خلل في توازنات ميزان المدفوعات، حيث إذا صنفنا ارتفاع أسعار البترول الذي يعد المورد الرئيسي للدولة في خانة الأسباب الاقتصادية لتزايد النفقات العامة، فإن ذلك سيكلف خزينة الدولة مبالغ طائلة لمواجهة معدلات التضخم التي ستتبع عن ذلك. وهذا أمر يعرف المختصون أنه آت لا محال.

ملحق رقم(III-02): فرع الإيرادات الخاص بالميزانية المعدلة لسنة 2014

SECTION I : RECETTES	
TITRE I : RECETTES	
Chapitre 1 : Contribution de l'état	824 840 000,00 /
Chapitre 2: Contribution des Organismes de la sécurité sociale	100 000 000,00 /
Chapitre 3: Contribution des établissements et Organismes Publics	
Chapitre 4: Recettes provenant de L'activité de l'établissement	2 500 000,00 /
Chapitre 5 Autres Recettes	
Chapitre 6 Reliquats sur exercices antérieurs	100 000 000,00 /
TOTAL DE LA SECTION : I	1 027 340 000,00

المصدر: مكتب الميزانية والمحاسبة بالمؤسسة

الفرع الثاني: النفقات

هي الأعباء التي تقع على عاتق المؤسسة من مصاريف مختلفة في إطار ممارستها لنشاطها، وتتوزع هذه النفقات على عشرة عناوين مصنفة حسب الترتيب التالي:

العنوان الأول: نفقات الموظفين

الباب الأول: نفقات الموظفين المرسمين والمتقاعدين.

المادة 01: مرتبات الموظفين الطبيين.

المادة 02: مرتبات الموظفين شبه الطبيين.

المادة 03: مرتبات الموظفين الإداريين.

الباب الثاني: مرتبات الموظفين المتعاونين (المادة الوحيدة، مرتبات الموظفين المتعاونين).

الباب الثالث: أجور الموظفين المناوبين والمداومين ولواحقها.

المادة 1: أجور الموظفين المناوبين والمداومين.

المادة 2: لواحق الأجور.

الباب الرابع: التعويضات والمنح المختلفة

المادة 1: التعويضات المقدمة للموظفين الطبيين.

المادة 2: التعويضات المقدمة للموظفين شبه الطبيين.

المادة 3: التعويضات المقدمة للموظفين الإداريين.

المادة 4: التعويضات المقدمة للموظفين المتعاونين.

الباب الخامس: التكاليف الاجتماعية والجبائية

المادة 1: المنحة العائلية.

المادة 2: الضمان الاجتماعي "النظام العام".

المادة 3: تأمين المسؤولية المدنية والاحطار المهنية.

المادة 4: ربوع حوادث العمل.

المادة 5: تأمين البطالة.

المادة 6: التقاعد المسبق.

المادة 7: الدفع الجزافي.

الباب السادس: معاش الخدمة والأضرار الجسدية.

المادة 1: معاش الخدمة.

المادة 2: معاش الأضرار الجسدية.

الباب السابع: تعويضات عن الأجر الوحيد (المادة الوحيدة، تعيةض عن الأجر الوحيد).

الباب الثامن: نفقات على حساب السنة المالية (المادة الوحيدة، نفقات على حساب السنة المالية المقفلة).

مجموع العنوان الأول

الملاحق رقم 04 و05 و06 يبرزان أهم النفقات في هذا العنوان لسنة 2014 حيث نلاحظ عدم ورود بعض الأبواب والمواد، وهذا راجع إلى الإجراءات والقواعد الموصى بها من طرف وزارة المالية أثناء إعداد تقدير الميزانية حسب كل سنة مالية.

من المواد التي لم تخصص لها اعتمادات نجد العديد من المنح والتعويضات مثل منح تحسين المستوى البيداغوجي، تعويضات النقل..... الخ كما هو مبين في الملاحق المذكورة آنفا، وكما أسلفنا الذكر أن هذا راجع إلى توصيات الوزارة المعنية بتقليص النفقات إلى حدود معينة والاستغناء عما يمكن الاستغناء عنه. حتى نفقات الموظفين قدرت في الميزانية المتعلقة بسنة 2014 بـ 254.000.000.00 دج بينما لم تتجاوز في مثلتها بالنسبة لسنة 2015 مبلغ 257.102.000.00 دج، حسابيا المبلغ ارتفع بمعدل 1.22 % ، لكن إذا ما قارنا ذلك بمعدل تزايد النفقة العامة فسنجد أنفسنا أمام عجز في تمويل هذا العنوان،

العنوان الثاني: نفقات التكوين

الباب الأول: المرتبات ، المنح، التعويضات المختلفة.

المادة 1: المرتبات المقدمة للطلبة المقيمين.

المادة 2: المنح والتعويضات المقدمة للطلبة الداخليين والخارجيين.

الباب الثاني: تكوين النوظفين الشبه الطبيين.

المادة 1: المنح الدراسية.

المادة 2: مضاريف السفر.

المادة 3: مضاريف التسجيل والدراسة.

الباب الرابع: المضاريف المتعلقة بالعطل العلمية، المؤتمرات العلمية.

المادة 1: مصاريف التنقل والإقامة بمناسبة العطل العلمية، المؤتمرات، الملتقيات والتظاهرات العلمية.

المادة 2: مصاريف التسجيل.

المادة 3: مصاريف مختلفة.

الباب السادس: التكاليف الاجتماعية والجبائية.

المادة 1: المنح العائلية.

المادة 2: الضمان الاجتماعي.

المادة 3: تأمين البطالة.

المادة 4: التقاعد المسبق.

المادة 5: الدفع الجزافي.

الباب السابع: التغذية (المادة الوحيدة، نفقات تغذية الطلبة والمتمرنين).

الباب الثامن: مصاريف التسيير الأخرى.

المادة 1: الوثائق والاشتراكات في المجلات والدوريات.

المادة 2: اقتناء الأثاث والعتاد البيداغوجي وصيانته.

المادة 3: نفقات مختلفة.

الباب التاسع: نفقات من السنة المالية المقفلة (المادة الوحيدة نفقات من السنة المقفلة).

مجموع العنوان الثاني

العنوان الثالث: التغذية

الباب الأول: التغذية (المادة الوحيدة نفقات التغذية).

الباب الثاني: نفقات من السنة المالية المقفلة (المادة الوحيدة نفقات من السنة المالية المقفلة).

مجموع العنوان الثالث

ملحق رقم (III-03): ميزانية نفقات الموظفين الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014

NATURE DES DEPENSES	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE DIRECTEUR	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE WALI	OBSERVATION
SECTION II: DEPENSES				
TITRE I: DEPENSES DES PERSONNELS				
Chapitre 1 : Traitement d'activité des personnels titulaires et stagiaires et des coopérants				
Article 1: Traitement d'activité des personnels titulaires et stagiaires	251 000 000,00	251 000 000,00		
Article 2: Traitement d'activité des personnels coopérants				
Article 3: Bonification indiciaire des titulaires des postes supérieurs	3 000 000,00	3 000 000,00		
TOTAL DU CHAPITRE 1	254 000 000,00	254 000 000,00		
Chapitre 2: indemnités et allocations diverses				
Article 1: Indemnité de garde	4 973 108,00	4 973 108,00		
Article 2: Indemnité de risque de contagion	38 000 000,00	38 000 000,00		
Article 3: Indemnité de documentation	11 000 000,00	11 000 000,00		
Article 4: Indemnité de documentation pédagogique				
Article 5: Indemnité d'expérience pédagogique				
Article 6: Indemnité spécifique globale				
Article 7: Indemnité de qualification	42 000 000,00	42 000 000,00		
Article 8: Indemnité d'encadrement	4 000 000,00	4 000 000,00		
Article 9: Prime de rendement	6 000 000,00	6 000 000,00		
Article 10: Indemnité des services de soutien aux activités de santé				
Article 11: Indemnité des services administratifs communs	1 200 000,00	1 200 000,00		
Article 12: Indemnité des services technique communs	500 000,00	500 000,00		
Article 13: Indemnité de nuisance	400 000,00	400 000,00		
Article 14: Indemnité forfaitaire de service	2 300 000,00	2 300 000,00		
Article 15: Indemnité d'amélioration et de performances pédagogiques				

المصدر: مكتب الميزانية والمحاسبة بالمؤسسة

ملحق رقم (III-04): ميزانية نفقات الموظفين الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2015

NATURE DES DEPENSES	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE DIRECTEUR	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE WIALI	OBSERVATION
Article 16: Prime d'amélioration des prestations de soins				
Article 17: Indemnité de véhicule				
Article 18: Indemnité kilométrique				
Article 19: Indemnité service aux membres de comité de marche				
Article 20: Indemnité de soutien aux activités de santé /	35 500 000,00	35 500 000,00		
Article 21: Indemnité d'inspection et de contrôle				
Article 22: Prime d'amélioration de la performance				
Article 23: Prime d'amélioration des performances	34 500 000,00	34 500 000,00		
Article 24: Indemnité d'amélioration des prestations médicales	26 000 000,00	26 000 000,00		
Article 25: Prime d'amélioration des prestations	600 000,00	600 000,00		
Article 26: Prime de suivi et de soutien psychologique	200 000,00	200 000,00		
Article 27: Indemnité d'astreinte paramédicale	23 000 000,00	23 000 000,00		
Article 28: Indemnité de soutien aux activités paramédicales	25 000 000,00	25 000 000,00		
Article 29: Indemnité de technique	12 000 000,00	12 000 000,00		
Article 30: Indemnité d'astreinte aux soins obstétricaux et à la santé	4 500 000,00	4 500 000,00		
Article 31: Indemnité de soutien à la santé "mère et enfant"	4 500 000,00	4 500 000,00		
Article 32: Indemnité d'astreinte en soins spécialisés	3 500 000,00	3 500 000,00		
Article 33: Indemnité d'astreinte aux activités domestiques				
Article 34: Indemnité d'astreinte aux activités d'anesthésie réanimation				
Article 35: Indemnité de soutien aux activités d'anesthésie réanimation				
Article 36: Indemnité de responsabilité personnelle	26 692,00	26 692,00		
Article 37: Rétribution				
Article 38: Renouveau à l'activité complémentaire	700 000,00	700 000,00		
Article 39: Indemnité forfaitaire compensatoire	12 000 000,00	12 000 000,00		
Article 40: Indemnité de gestion des services de la santé				

المصدر: مكتب الميزانية والمحاسبة بالمؤسسة

ملحق رقم (III-05): ميزانية نفقات الموظفين الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014

NATURE DES DEPENSES	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE DIRECTEUR	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE WALI	OBSERVATION
Article 41: Indemnité de soutien aux activités de l'administration	2 000 000,00	2 000 000,00		
Article 42: Indemnité d'astreinte spécifique	500 000,00	500 000,00		
Article 43: Indemnité des services techniques				
Article 44: Indemnité de gestion et de suivi des projets				
Article 45: Indemnité de soutien aux activités pédagogiques				
Article 46: Indemnité de risque et d'astreinte				
Article 47: Indemnité de zone				
Article 48: Indemnité spécifique de poste				
TOTAL DU CHAPITRE 2	2 96 000 000,00	2 96 000 000,00		

المصدر: مكتب الميزانية والمحاسبة بالمؤسسة

العنوان الرابع: الأدوية والمواد الأخرى ذات الاستعمال الطبي.

الباب الأول: الأدوية والمواد الطبية الأخرى.

المادة 1: الأدوية، الضمادات و مواد المخبر.

المادة 2: أفلام و مواد التصوير بالأشعة.

المادة 3: الأنوات الصغيرة وملحقات طبية وجراحية.

الباب الثالث: نفقات من السنة المالية المقفلة(المادة الوحيدة نفقات من السنة المالية المقفلة).

مجموع العنوان الرابع

الملحق رقم (7) يبين حجم نفقات هذا العنوان الذي يصل بالنسبة لسنة 2014 إلى 19.000.000 دج، وهو مبلغ كبير مقارنة بمبالغ العناوين الأخرى، وهذا نظرا لحيوية هذا النوع من النفقات، حيث تؤخذ طبيعة النفقة في الحسبان أثناء عملية التقدير. أما فيما يخص سنة 2015 فقد قدر المبلغ بـ 17890000 دج، أي أنه سجل انخفاضا بمعدل 5.84%، طبعا ما لفت انتباهنا هو انتهاج هذا العنوان نفس المنحى التنازلي رغم حيويته التي يدل عليها المبلغ الضخم المخصص له، فأى مؤسسة استشفائية خاصة إذا كانت عمومية لا تستغني عن أي قدر مهما كانت ضآلته يتعلق بالأدوية والمستلزمات الطبية بكل أنواعها.

أزاح السيد ساطال الغالي الغموض عن أذهاننا بقوله: "الأدوية والمستلزمات الطبية لم تعرف انخفاضا في الكمية بل في المبلغ المخصص لها فقط، والتفسير الوحيد لهذا هو اعتماد الجزائر في تلك الفترة على تشجيع المنتج المحلي وهذا ما ساهم في تقليص الفاتورة الكلية باعتبار معقولية الأسعار المحلية"، كانت فعلا إجابة مقنعة لأن هذا ما حدث فعلا، وكانت تلك السنة بداية تطبيق ذلك البرنامج المتعلق بتوسيع القاعدة الإنتاجية للقطاع الصيدلاني.

العنوان الخامس: نفقات الأعمال الوقائية النوعية

الباب الأول: التلقيحات، الأمصال، الأدوية و مواد أخرى.

المادة 1: التلقيحات، الأمصال، الأدوية و مواد أخرى.

المادة 2: الأدوية والمواد الأخرى ذات الاستعمال الطبي.

المادة 3: المواد اللبانية والمواد الحمائية لحماية الأم والطفل.

الباب الثاني: الأدوات والأثاث التقني (المادة الوحيدة اقتناء الأدوات والأثاث التقني النوعي وصيانته).

الباب الثالث: لوازم مختلفة.

المادة 1: دفتر التلقيحات ومطبوعات مختلفة.

المادة 2: طبع الملصقات ولوازم أخرى.

الفصل الثالث: دراسة حالة، المؤسسة العمومية الاستشفائية - شي غيفاري - مستغانم

الباب الرابع: نفقات من السنة المالية المقفلة (المادة الوحيدة نفقات من السنة المالية المقفلة).
مجموع العنوان الخامس.

ملحق رقم (III-06): الأدوية والمواد الأخرى ذات الاستعمال الطبي الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014

NATURE DES DEPENSES	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE DIRECTEUR	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE WALI	OBSERVATION
Chapitre 12: Loyers				
Article 1: Loyers des logements de fonction				
Article 2: Loyers des locaux à usage administratif				
Article 3: Loyers des logements réservés aux praticiens spécialistes dans le cadre du service civil				
TOTAL DU CHAPITRE 12				
Chapitre 13: Médicaments, produits pharmaceutiques et autres produits destinés à la médecine humaine et dispositifs médicaux				
Article 1: Médicaments	1 500 000,00	1 500 000,00		
Article 2: Réactifs et produits de laboratoires	2 000 000,00	2 000 000,00		
Article 3: Films et produits d'imagerie médicale et d'exploration	250 000,00	250 000,00		
Article 4: Objets de pansements	3 730 000,00	3 730 000,00		
Article 5: Gaz médicaux et autres	PM	PM		
Article 6: Instrumentations	1 000 000,00	1 000 000,00		
Article 7: Consommables et non tissé	1 453 431,30	1 453 431,30		
Article 8: Dispositifs médicaux et logiciels destinés aux diagnostics, à la prévention et au traitement				
Article 9: Produits et consommables dentaires	500 000,00	500 000,00		
Article 10: Autres produits destinés à la médecine humaine				
Article 11: Exercice des	8 566 568,70	8 566 568,70		
TOTAL DU CHAPITRE 13	19 000 000,00	19 000 000,00		

المصدر: مكتب الميزانية والمحاسبة بالمؤسسة

العنوان السادس: العتاد والأدوات الطبية

الباب الأول: العتاد والأدوات الطبية.

المادة 1: العتاد الطبي

المادة 2: الأدوات الطبية.

المادة 3: ملحقات وقطع الغيار والعتاد الطبي والأدوات الطبية.

الباب الثاني: نفقات من السنة المالية المقفلة (المادة الوحيدة نفقات من السنة المالية المقفلة).

مجموع العنوان السادس

العنوان السابع: صيانة الهياكل الصحية.

الباب الأول: صيانة الهياكل الصحية وترميمها.

المادة 1: صيانة الهياكل الصحية وترميمها.

المادة 2: صيانة المساحات الخضراء.

الباب الثاني : شراء مواد البناء (المادة الوحيدة شراء مواد البناء لأشغال الصيانة والترميم المنفذة من طرف الإدارة).

الباب الثالث : نفقات من السنة المالية المقفلة (المادة الوحيدة نفقات من السنة المالية المقفلة).

مجموع العنوان السابع

أما العنوان السابع فنلاحظ حسب الملحق رقم (8) أن المؤسسة المعنية بالدراسة احتوت جميع المواد المتعلقة باقتناء العتاد والأدوات الطبية وصيانتها وهي سبع مواد محتواة في باب واحد سمي بالملحقات والأدوات الطبية، وهذا إن دل فإنما يدل على أن اعتماد عملية التقدير تتم بمقتضى دراسات سابقة وتوقعات لاحقة تبنى عليها عملية تحديد النفقات وطبيعتها،

أما نظريا فلاحظنا ورود باين في هذا العنوان، وهذا لا ينفي صحة النفقات وطبيعتها وإنما لتوضيح جميع النفقات دون استثناء، وحتى لا يتم الخروج عن قواعد العملية. أما الاختلاف بينها وبين السنة الموالية 2015 فتقريبا لا نلاحظ أي انحراف يمكن الحديث عنه وهذا نظرا لعدم توافر مواد الصيانة والعتاد محليا، ونستخلص من هذا كله أن الجزائر بحاجة إلى تدعيم انتاج العتاد الطبي كما فعلت أو بدأت تفعل مع الادوية الطبية.

أما تعليق السيد مدير المصلحة الاقتصادية فكان سلبيا بتبريره لهذه الفاتورة بأسباب تعود إلى الحوكمة في التسيير وعدم مراعاة مبادئ ترشيد النفقات العامة للدولة والحفاظ على المال العام.

ملحق رقم (III-07): العتاد والأدوات الطبية الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014

NATURE DES DEPENSES	LES MONTANTS PROPOSE PAR LE DIRECTEUR	LES MONTANTS PROPOSE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION	LES MONTANTS PROPOSE PAR LE WALI	OBSERVATION
Chapitre 14: Dépenses d'actions spécifiques de prévention				
Article 1: Vaccin, sérums, readifs de désinfection et milieux de culture	13 000 000,00	13 000 000,00		
Article 2: Médicaments et autres produits à usage préventif	300 000,00	300 000,00		
Article 3: Matériel, produits et articles de l'hygiène hospitalière	829 433,05	829 433,05		
Article 4: Articles de protection	500 000,00	500 000,00		
Article 5: Carnets de santé et imprimés divers	1 100 000,00	1 100 000,00		
Article 6: Lait médicaux et produits dérivés pour la protection maternelle et infantile	PM	PM		
Article 7: Articles nécessaires à la gestion des DASRI (déchets des activités de soins à risques infectieux)	400 000,00	400 000,00		
Article 8: Prestations dans le cadre de la gestion des DASRI (déchets des activités de soins à risques infectieux)	300 000,00	300 000,00		
Article 9: Exercice cbvs	3 570 566,95	3 570 566,95		
TOTAL DU CHAPITRE 14	20 000 000,00	20 000 000,00		
Chapitre 15: Acquisition et maintenance du matériel,				
Accessoires et outillage médical				
Article 1: Acquisition de matériel médical	5 595 163,00	5 595 163,00		
Article 2: Acquisition d'outillage médical	1 400 000,00	1 400 000,00		
Article 3: Acquisition d'accessoires médicaux et chirurgicaux	600 000,00	600 000,00		
Article 4: Mobilier médical	2 000 000,00	2 000 000,00		
Article 5: Matériel d'ergothérapie, de réadaptation, de réinsertion des malades et troubles psychologiques	200 000,00	200 000,00		
Article 6: Frais de maintenance et de réparation du matériel médical y compris les pièces de rechange	500 000,00	500 000,00		
Article 7: Exercice cbvs	1 204 837,00	1 204 837,00		
TOTAL DU CHAPITRE 15	11 500 000,00	11 500 000,00		

المصدر: مكتب الميزانية والمحاسبة بالمؤسسة

العنوان الثامن: نفقات أخرى للتسيير

الباب الأول: مصاريف مختلفة للتسيير

المادة 1: مصاريف تسيير القابض.

المادة 2: أتعاب الخبراء.

المادة 3: تسديد النفقات.

المادة 4: مصاريف البريد والمواصلات.

المادة 5: الإيجار وتكاليف الكراء.

المادة 6: التأمينات ضد الحرائق والأضرار المختلفة.

المادة 7: مصاريف العقود والمنازعات.

المادة 8: مصاريف الدفن.

المادة 9: مصاريف نقل الخبراء الأجانب في مهمة قصيرة المدى وإقامتهم.

المادة 10: نفقات مختلفة.

الباب الثاني: اللوازم.

المادة 1: التدفئة، الإنارة، لوازم الماء والطاقة.

المادة 2: لوازم المكتب والمطبوعات.

المادة 3: الوثائق والاشتراكات في المجلات والدوريات.

المادة 4: مواد التنظيف المنزلي.

المادة 5: البيضات وعدة الأسرة (شراء وصيانة).

الباب الثالث: العتاد، الأثاث والأدوات الصغيرة.

المادة 1: اقتناء العتاد والأدوات الصغيرة.

المادة 2: اقتناء الأثاث.

المادة 3: صيانة العتاد والأثاث.

الباب الرابع: حظيرة السيارات.

المادة 1: حظيرة السيارات "اقتناء وتجديد".

المادة 2: شراء الوقود والزيوت.

المادة 3: صيانة السيارات وشراء قطع الغيار.

المادة 4: شؤء العجلات المطاطية.

المادة 5: التأمينات.

المادة 6: شراء قسيمة السيارات.

الباب الخامس: النقل والتنقلات.

المادة 1: النقل والتنقلات.

المادة 2: نقل السلع والمصاريف المختلفة.

الباب السادس: المعالجة عن طريق تشغيل المرضى وإعادة تكييف إدماجهم.

المادة 1: شراء لوازم المعالجة عن طريق التشغيل.

المادة 2: نفقات تكييف المرضى وإعادة إدماجهم.

الباب السابع: تسديد مصاريف الاستشفاء للمستشفى المركزي للجيش من أجل المرضى المحولين إليه غير المعنيين بالعتل الخاضعة لاتفاقيات خاصة (المادة الوحيدة تسديد مصاريف الاستشفاء للمستشفى المركزي للجيش من أجل المرضى المحولين إليه غير المعنيين بالعتل الخاضعة لاتفاقيات خاصة).

الباب الثامن: نفقات من السنة المالية المقفلة (المادة الوحيدة نفقات من السنة المالية المقفلة).

مجموع العنوان الثامن

نفقات أخرى للتسيير هي نفقات مختلفة تتضمن عدة أبواب ومواد، ولكن حسب الملحق رقم (9) و(10) و(11)، فإننا نلاحظ اختلاف في ترتيب الأبواب دون التغيير في طبيعة النفقة أو تحويلها من باب إلى آخر، حيث يتطلب ذلك إجراءات صارمة وملزمة، فحظيرة السيارات مثلا، نظريا يتضمنها الباب الرابع، أما حسب الملاحق المذكورة فهي ضمن الباب السابع، إلا أن المواد الخاصة بكل باب لا تتغير وهذه قاعدة تعتبر ضمن الأولويات في عملية إعداد الميزانية التقديرية.

وإذا جمعنا المجاميع فيما يخص هذا العنوان سنجد 2450000 دج في الميزانية المتعلقة بسنة 2014، ونفس الشيء بالنسبة لسنة 2015 فنجد أن المبلغ قدر بـ 2034000 دج، أي انخفاض واضح بمعدل 16.97%، وهذا منطقي جدا لأن العنوان متعلق بنفقات التسيير، وهو أنسب مجال للتعرض لأي سياسة من شأنها أن تقلص النفقات العمومية، وعندما دققنا في مواد العنوان خاصة في ميزانية السنة 2014 لاحظنا الاستغناء عن قدر كاف من مواد الصيانة المتعلقة بالمطاعم وكذا أجهزة الإعلام الآلي وغيرها مما يمكن الاستغناء عنه.

الملحق رقم (III-08): نفقات أخرى للتسيير الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014

NATURE DES DEPENSES	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE DIRECTEUR	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE WALI	OBSERVATION
SECTION II: DEPENSES				
TITRE II: DEPENSES DE FONCTIONNEMENT				
Chapitre 1: Remboursement de frais				
Article 1: Frais de mission et de déplacement à l'intérieur du territoire national	200 000,00	200 000,00		
Article 2: Frais de mission et de déplacement à l'étranger				
Article 3: Frais d'étude, d'expertise, d'interprétation d'avocats et d'huissiers de justice	1 080 243,00	1 080 243,00		
Article 4: Frais de transport du personnel de garde				
Article 5: Frais de transport, chargement, transit et débouquement de matériel				
Article 6: Frais de réception				
Article 7: Frais de contrôle médical et d'exploration				
Article 8: Frais de sepulture				
Article 9: Collecte, transport et traitements des déchets	PM		PM	
Article 10: Exercices clés	219 757,00		219 757,00	
TOTAL DU CHAPITRE 1	1 500 000,00		1 500 000,00	
Chapitre 2: Frais judiciaires et indemnités dues par l'état				
Article unique: Frais judiciaires et indemnités dues par l'état	500 000,00		500 000,00	
TOTAL DU CHAPITRE 2	500 000,00		500 000,00	
Chapitre 3: Matériel et mobilier				
Article 1: Acquisition de matériel et mobilier de bureau	2 409 272,00		2 409 272,00	
Article 2: Entretien du matériel et mobilier de bureau				
Article 3: Acquisition de matériel informatique et de logiciels	600 000,00		600 000,00	
Article 4: Entretien et réparation du matériel informatique	150 000,00		150 000,00	
Article 5: Prestations de service en informatique	PM		PM	
Article 6: Acquisition et réparation de matériel de prévention et de sécurité	319 728,00		319 728,00	

المصدر: مكتب الميزانية والمحاسبة بالمؤسسة

الملحق رقم (III-09): نفقات أخرى للتسيير الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2015

NATURE DES DEPENSES	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE DIRECTEUR	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE WALI	OBSERVATION
Article 7:Acquisition de matériel et accessoires de cuisine, équipements collectifs d'exploitation et de soutien	PM	PM		
Article 8:Entretien et réparation du matériel de cuisine, équipements collectifs d'exploitation et de soutien	PM	PM		
Article 9:Acquisition et installation de matériels et accessoires de téléphonie et de liaison	170 000,00	170 000,00		
Article 10:Acquisition du matériel audiovisuel	451 000,00	451 000,00		
Article 11:Entretien et réparation du matériel audiovisuel	PM	PM		
Article 12:Exercice clos				
TOTAL DU CHAPITRE 3	4 100 000,00	4 100 000,00		
Chapitre 4:Fouritures				
Article 1:Papeterie	400 000,00	400 000,00		
Article 2:Fournitures de bureau	200 000,00	200 000,00		
Article 3:Consommables informatiques	200 000,00	200 000,00		
Article 4:Produits d'entretien ménager	1 000 000,00	1 000 000,00		
Article 5:Achat, confection et entretien de lingerie et literie	600 000,00	600 000,00		
Article 6:Frais de confection d'imprimés et divers documents	200 000,00	200 000,00		
TOTAL DU CHAPITRE 4	2 600 000,00	2 600 000,00		
Chapitre 5:Habillements				
Article unique:Habilllements	1 200 000,00	1 200 000,00		
TOTAL DU CHAPITRE 5	1 200 000,00	1 200 000,00		

المصدر: مكتب الميزانية والمحاسبة بالمؤسسة

الملحق رقم (10-III): نفقات أخرى للتسيير الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014

NATURE DES DEPENSES	LES MONTANTS PROPOSE PAR LE DIRECTEUR	LES MONTANTS PROPOSE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION	LES MONTANTS PROPOSE PAR LE WALI	OBSERVATION
Chptre 6: Charges annexes				
Article 1: Eau, gaz, electricite, combustible et energie solaire	5 415 470,85	5 415 470,85		
Article 2: Frais de P et T (redernance telephonique, telex, taxes diverses)	900 000,00	900 000,00		
Article 3: Depenses d'abonnement internet	400 000,00	400 000,00		
Article 4: Documentation et abonnement aux revues periodiques	PM	PM		
Article 5: Frais d'insertion dans la presse	250 000,00	250 000,00		
Article 6: Frais d'assurances	589 555,00	589 555,00		
Article 7: Exercice clos	1 284 974,15	1 284 974,15		
TOTAL DU CHAPITRE 6	8 840 000,00	8 840 000,00		
Chapitre 7: Parc Automobile				
Article 1: Acquisition et renouvellement de vehicules				
Article 2: Carburant et lubrifiant	400 000,00	400 000,00		
Article 3: Entretien et reparation des vehicules et achat de pieces de rechanges	521 855,06	521 855,06		
Article 4: Pneumatiques	200 000,00	200 000,00		
Article 5: Frais d'immatriculation et d'identification	PM	PM		
Article 6: Assurances vehicules	77 320,94	77 320,94		
Article 7: Frais d'acquisition de vignettes automobiles	2 300,00	2 300,00		
Article 8: Frais de controle technique des vehicules	5 000,00	5 000,00		
Article 9: Exercice clos	43 524,00	43 524,00		
TOTAL DU CHAPITRE 7	1 250 000,00	1 250 000,00		

المصدر: مكتب الميزانية والمحاسبة بالمؤسسة

العنوان التاسع: الخدمات الاجتماعية

الباب الأول: الخدمات الاجتماعية.

المادة 1: الخدمات الاجتماعية.

المادة 2: النسبة المخصصة للتقاعد المسبق.

المادة 3: النسبة المخصصة لتمويل السكن الاجتماعي.

مجموع العنوان التاسع

العنوان العاشر: نفقات البحث الطبي.

الباب الأول: التنقلات والمهام (المادة الوحيدة التنقلات والمهام).

الباب الثاني: استشارات الخبراء المشاركين في البحث الطبي وأتعابهم (المادة الوحيدة استشارات الخبراء المشاركين في البحث الطبي وأتعابهم).

الباب الثالث: الموظفين والمداومين المساهمين في البحث الطبي (المادة الوحيدة الموظفين والمداومين المساهمين في البحث الطبي).

الباب الرابع: العتاد، الأثاث والأدوات.

المادة 1: العتاد والأدوات العلمية.

المادة 2: عتاد وأثاث آخر.

الباب الخامس: لوازيم مختلفة.

المادة 1: وراقة، لوازيم المكتب ومصاريف الطبع.

المادة 2: منتوجات المخابر.

المادة 3: الوثائق والاشتراك في المجلات والدوريات.

الباب السادس: نفقات مختلفة (المادة الوحيدة نفقات مختلفة).

الباب السابع: نفقات على حساب السنة المالية المقفلة (المادة الوحيدة نفقات على حساب السنة المالية المقفلة).

مجموع العنوان العاشر

مجموع النفقات

الملحق رقم (III-11): نفقات البحث الطبي الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014 مجموع النفقات

NATURE DES DEPENSES	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE DIRECTEUR	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION	LES MONTANTS PROPOSES PAR LE WAJU	OBSERVATION
Chapitre 16: Remboursement des frais d'hospitalisation et d'exploration avec les hopitaux de l'année et les organismes publics au titre des malades transférés, ne relevant pas d'une pathologie régie par une convention particulière				
Article 1: Remboursement des frais d'hospitalisation et d'exploration avec les hopitaux de l'année au titre des malades transférés, ne relevant pas d'une pathologie régie par une convention particulière				
Article 2: Remboursement des frais d'exploration avec les organismes publics				
Article 3: Exercice des				
TOTAL DU CHAPITRE 16				
Chapitre 17: Dépenses de la recherche médicale				
Article 1: Consultation et honoraires d'experts participant à la recherche médicale				
Article 2: Prestations liées à la recherche médicale				
Article 3: Achat et entretien matériel, mobilier, outillage scientifique et médicaments, autres produits de laboratoire et consommables				
Article 4: Déplacements et missions dans le cadre de la recherche médicale				
TOTAL DU CHAPITRE 17				
TOTAL TITRE II	97 840 000,00	97 840 000,00	97 840 000,00	
TOTAL SECTION II	1 027 340 000,00	1 027 340 000,00	1 027 340 000,00	

المصدر: مكتب الميزانية والمحاسبة بالمؤسسة

العنوان العاشر ممثل بوضوح في الملحق رقم (12)، حيث لا يتضمن سوى باب واحد سمي بنفقات البحث الطبي وهو بدوره يحتوي على أربع مواد، والملاحظ في الأمر أن مبلغ هذه النفقات معدوم نظرا لنقص الخبرة في هذا المجال رغم أنه من الأمور الحيوية والضرورية التي تسعى إليها أي دولة.

أما مجال المقارنة مع ميزانية سنة 2015 كان الأمر سهلا حيث برز بوضوح انخفاض المبلغ الكلي للميزانية، ونقص الجانب المتعلق بالنفقات، وهو أمر جلي إذا ما نظرنا نظرة إمعان في الأوضاع التي مرت بها البلاد بصفة خاصة والعالم بصفة عامة، قدر هذا الانخفاض بمقدار 893700000 دج أي بمعدل 13.008% وهذا معدل مؤثر بدرجة كبيرة على سير المؤسسات الضخمة.

المطلب الثالث: أنواع الميزانيات

1- الميزانية الأولية:

هي الميزانية المرسله من طرف الوزارة بناء على الميزانية التقديرية التي أعدها أجهزة المؤسسة العمومية الاستشفائية، وتكون اعتماداتها إما مطابقة لتقديرات المؤسسة أو معدلة بالنقصان أو الزيادة، وذلك حسب دراسة تتم بالاتفاق بين وزارة الصحة ووزارة المالية، تمر هذه العملية بمراحل وإجراءات نلخصها فيما يلي:

- نظرا لوجوب اعتماد الميزانية من خلال قانون المالية الذي يصدر في نهاية السنة، فإنه عند قرب انتهاء السنة الجارية تقوم الوزارة باخطو جميع المؤسسات العمومية الاستشفائية التابعة لها بتقديم الميزانيات التقديرية والاقتراحات حول السنة المقبلة.

- عند تلقي الاخطار من طرف الوزارة تشرع المؤسسات العمومية الاستشفائية عن طريق مكتب الميزانية والمحاسبة ومدير المؤسسة في إعداد التقديرات الخاصة بكل عنوان وذلك بالاعتماد على معايير ومعطيات كما ذكرنا سابقا، حيث يتم توزيع عناوين الميزانية إلى أبواب ومواد حسب احتياجات كل مادة تبين احتياجات الأبواب وبالتالي تقديرات كل عنوان.

- وفور انتهاء المؤسسة العمومية الاستشفائية من إعداد الميزانية التقديرية، والمصادق عليها من طرف المدير، أي بعد تحديد جميع احتياجاتها التي تكون معللة ومبررة، يرسل مشروع الميزانية إلى مديرية الصحة والسكان التي تقوم بإحالتها إلى وزارة الصحة وإصلاح المستشفيات.

- بعد دراسة الميزانية التقديرية من ذرف الوزارة، تتولى هذه الأخيرة إعداد الميزانية السنوية لمختلف مديريات الصحة والسكان بجميع الولايات وذلك بموجب قرار مشترك بين وزارة الصحة وإصلاح المستشفيات ووزارة المالية، تحدد الميزانية السنوية المصادق عليها قيم الميزانيات الممنوحة حسب كل ولاية.

- تتولى مديرية الصحة والسكان عملية تقسيم الميزانية التقديرية لإجمالية على مختلف المؤسسات الاستشفائية بناء على اقتراحات وطلبات كل مؤسسة عمومية استشفائية.

2- الميزانية التكميلية:

يحدث في الكثير من الأحيان أن توقعات المؤسسة لا تقترب من الأرقام الحقيقية، فينتج عن ذلك نقص أو عجز في سد النفقات المطلوبة، ولذلك وجب سد هذه النقائص بموارد مالية إضافية تدرج ضمن الميزانية التكميلية، وسميت بالتكميلية لأنها تكمل الميزانية السنوية لتغطية النقائص التي يمكن أن تطرأ على بعض العناوين، ويطلق عليها أيضا الميزانية الإضافية. وهي عبارة عن ميزانية متممة للميزانية الأولية التي تصل في نهاية كل سنة لتغطية عجز ناتج عن زيادة الرواتب والأجور مثلا، أو تعويضات جديدة أو شراء تجهيزات طبية أو أدوية بصفة مستعجلة.

أما سبب اعتماد مثل هذه الميزانيات هو طول المدة الزمنية التي تتم فيها مرحلة تحضير الميزانية الأولية واعتمادها، وتتبع الميزانية التكميلية في اعتمادها نفس إجراءات اعتماد الميزانية الأولية ولكن في مدة أقل نظرا لمحدودية العناوين والأبواب، وعادة ما يتم إعدادها خلال الثلاثي الأخير، وتنفذ قبل إقفال السنة المالية.

3- التحويل في الميزانية :

المقصود بالتحويل هو إجراء بعض التعديلات والتغييرات في الميزانية، وهو استثناء يرد على قاعدة تخصيص الاعتمادات، أي أنه لا يجوز صرف اعتماد مخصص لعنوان معين على عنوان آخر، ولكن يسمح القانون في هذه الحالة لمدير المؤسسة ووفقا للإجراءات والقوانين المعمول بها أن ينقل اعتماد الأبواب ذات الفائض إلى الأبواب ذات العجز، ويكون التحويل في حالتين :

- تعديل من عنوان إلى عنوان حيث يقوم مدير المؤسسة بإعداد مقترح التحويل ثم يعرضه على مجلس الإدارة للمداولة ثم يرسل إلى مديرية الصحة والسكان والتي تحوله بدورها إلى الوزارة الوصية، حيث يشترط موافقة الوزير لأن هذا الأمر له علاقة بتغيير طبيعة النفقة.
- تعديل من باب إلى باب أو من مادة إلى مادة ويكون من طرف المؤسسة العمومية، ولا يشترط موافقة مديرية الصحة والسكان، إلا أنه ترسل نسخة من مقرر التحويل إلى الأجهزة المراقبة كالمراقب المالي والمحاسب العمومي.

المبحث الثاني: مراحل إعداد الميزانية وتنفيذها

المطلب الأول: إعداد الميزانية التقديرية

إن عملية تحضير الميزانية هي عملية تقديرية خاصة بالسنة المقبلة، وتعتمد بالدرجة الأولى على معرفة دراسة الاحتياجات الحقيقية والمتوقعة للمؤسسة، أخذين في عين الاعتبار الديون السابقة والمشاريع المدرجة في أجندة المدير، وما يلفت انتباهنا هو أن صعوبة هذه العملية تتمثل في التغييرات المستقبلية التي تمس نفقات وإيرادات المؤسسة كتغير المؤشرات الاقتصادية مثلا، أما بالنسبة للمستشفى موضوع الدراسة فإن رئيس مكتب الميزانية في نهاية كل سنة واستعدادا للسنة المقبلة يقوم بتقدير احتياجات مصالح المؤسسة وتلخيصها في جدول يضم عناوين توضح التوقعات للنفقات فقط، أما الإيرادات فتعد على مستوى الوزارة.

تقع هذه العملية على عاتق مدير المؤسسة الذي يقوم بجمع المعلومات والمعطيات وبالاستناد إلى مجموعة من التعليمات الوزارية المشتركة بين وزير الصحة والسكان ووزير المالية، والتي تتضمن منهجية إعداد الميزانية، وعلى ضوء هذه المعلومات يرسل المدير توجيهاته إلى جميع المصالح الموجودة في المؤسسة، وتقوم هذه الأخيرة بدورها باحصاء احتياجاتها للسنة المقبلة.

في الأخير يرسل المشروع النهائي للميزانية التقديرية إلى مديرية الصحة والسكان التي تقوم بدورها بإرساله إلى الوزارة الوصية، ويتضمن الوثائق التالية:

- وضعية الأجور حتى 12/31 مؤشر عليها من طرف المحاسب العمومي. ذ

- وضعية الإيرادات المنجزة.

- مخطط الأشغال.

- الوضعية المالية حتى 12/31 مؤشر عليها من طرف المحاسب العمومي المختص.

- وضعية الاحتياجات المالية لكل عنوان من النفقات المبررة.

وبالاعتماد على الشرح المفصل للسيد كيلال حول كيفية إجراء عملية تقدير النفقات والإجراءات المتبعة

توصلنا إلى بلورة ذلك فيما يلي:

1- نفقات الموظفين :

تمثل نفقات الموظفين في المرسمين والمتعاقدين من أجور ولواحقها من منح وتعويضات ومعاشات، ويراعى في تقدير هذه النفقات الكيفية التي تنفذ بها، حيث يعتمد سلم معين خاص برتبة كل موظف، أما المنح والتعويضات فتخضع للقانون الأساسي لكل سلك، وفي حالة عدم كفاية مبلغ هذا العنوان تلجأ المؤسسة إلى الاستدانة من جهة ما ثم تسدد هذا المبلغ وتدرجه ضمن الميزانية الجديدة تحت تسمية نفقات على حساب السنة المالية المقفلة.

ويعتمد مكتب الميزانية والمحاسبة في تقديره لنفقات الموظفين للسنة المقبلة على معلومات يقدمها له مكتب الأجور والتي تشير إلى التغيرات المتعلقة بهذا الشأن مقارنة بالسنة الحالية، ويعتمد هذا الأخير بدوره على المديرية الفرعية للموارد البشرية حيث يتم إخطاره بجميع المتغيرات الحاصلة كالموظفين المحالين إلى التقاعد، توظيف جديد، ترقية في رتبة أو درجات، قرار وزاري يحدد إنشاء أو تعديل أو إلغاء لبعض المنح والعلاوات... الخ.

2- نفقات التكوين:

وتتمثل في مصاريف الموظفين الجدد أو في حالة ترقية في رتبة، وفي مصاريف الأطباء المعنيين بالسفر إلى الخارج ويكون عددهم محدد من طرف الوزارة، وعلى أساس ذلك يتم معرفة حجم التكاليف، تكلفة كل طبيب (مصاريف السفر، مصاريف التسجيل والدراسة.....) مضروبة في عدد الأطباء المعنيين بالسفر.

وتضم أيضا المرتبات والمنح والتعويضات المقدمة للطلبة، كما تشمل مصاريف تكوين الموظفين الشبه طبيين والأعباء المتعلقة بالعتل والمؤتمرات والملتقيات، وكذا مصاريف الاشتراك في المجالات والدوريات، وفي حالة الاستدانة أيضا يختم بحساب النفقات على حساب السنة المالية المقفلة، أما تسيير هذا العنوان فيتم عن طريق خلية التكوين التي تضم :

- عضو من مديرية الإدارة والوسائل.

- ممثل السلك الطبي.

- ممثل السلك شبه الطبي.

3- التغذية:

يتم الاعتماد في هذه النفقات على مصلحة الإمدادات التي تقوم بالتموين الغذائي لمختلف المصالح في المؤسسة، وتشمل وجبات المرضى وكذا وجبات المستخدمين الذين لهم الحق في ذلك. تقدر مثل هذه النفقات بحساب تكلفة الوجبة الواحدة وحساب معدل عدد المرضى بالنسبة لمختلف المصالح مضروب في 30 يوم أو 12 شهر، فيتم الحصول على مجموع التكاليف الإجمالية مع تكاليف تحسين وجبات المرضى كما تنص التعليمات رقم 03، مع العلم أن عدد المرضى صعب إحصاؤه ولكن يعتمد في ذلك على تقديرات السنة السابقة مع الأخذ بعين الاعتبار الاحتياطات اللازمة في حالة ارتفاع غير متوقع.

4- الأدوية والمواد ذات الاستعمال الطبي :

تعتبر الأدوية والمواد ذات الاستعمال الطبي من بين النفقات الأكثر حساسية في المؤسسة، مما يستدعي الأخذ بعدة اعتبارات في تقديرها، كارتفاع عدد المرضى أو قدوم مرضى من مختلف الولايات المجاورة مما يعني طلب مبلغ أكبر في هذا العنوان، كما يتم إحصاء الاحتياجات من مواد المخبر من المصالح المستخدمة لها.

5- نفقات الأعمال الوقائية النوعية :

تتمثل هذه النفقات في مختلف التلقيحات والأمصال والمواد الأخرى ذات الاستعمال الطبي، ويتم تقديرها وفقا لاحتياجات المصالح المعنية بها.

وتشرف على هذه النفقات مصلحة الأوبئة والطب الوقائي، وبعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 140/07 أصبحت هذه المصلحة تحتوي على وحدتين، وحدة خاصة بالمعلومات الطبية والثانية خاصة بالنظافة الاستشفائية.

6- العتاد والأدوات الطبية :

تتعلق هذه العملية بالعتاد والأدوات الطبية حيث تقدر احتياجات مختلف المصالح منها، ويحدد المجلس الطبي (محضر المجلس الطبي) المبالغ الخاصة بهذا العنوان على أساس مبالغ العتاد.

7- صيانة الهياكل الصحية :

تعتبر صيانة الهياكل الصحية أعباء تتحملها المؤسسة من أجل تطوير وتأهيل البنية التحتية وتقدر نفقاتها استنادا إلى مقترحات مجلس الإدارة، تشمل هذه النفقات كل المصاريف المتعلقة بصيانة الهياكل والمباني وترميمها، أما الأشغال الكبرى فهي معنية من طرف الولاية من خلال ميزانية التجهيز المسجلة باسم الوالي، وتقوم بتنفيذها مديرية الصحة والسكان على مستوى الولاية.

8- نفقات أخرى للتسيير :

هي نفقات مختلفة تتعلق بنشاط التسيير وتقدر مبالغ هذا العنوان استنادا إلى معطيات سابقة، مثلا إلى معدل استهلاك البنزين والزيوت اليومي والاستهلاك اليومي للطاقة إلى جانب أتعاب الخبراء، مصاريف العقود والمنازعات، النفقات الخاصة بالبريد، نفقات الإيجار، نفقات الكهرباء والغاز، نفقات التأمين ضد الاخطار والحرائق، مصاريف نقل الخبراء الأجانب، لوازم المكاتب، نفقات الماء ومواد التنظيف....الخ.

المطلب الثاني: المصادقة على الميزانية

- يقوم مدير المؤسسة العمومية الاستشفائية بإعداد مشروع الميزانية الذي يعرضه على مجلس الإدارة للمصادقة عليه، وهذا وفقا للمادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 140/07 المؤرخ في 19 ماي 2007 المتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات الصحية الجوارية ونظام سيرها، ويستخدم في ذلك جميع الحجج والبراهين لتعليل التقديرات المقترحة، وفي حالة اعتراضات يسجل المدير ذلك مراعيًا إياها في إعداد الميزانية النهائية.

- يتم المصادقة على الميزانية من طرف مجلس الإدارة، وتكون المصادقة بالأغلبية المطلقة وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.

يرسل المشروع مع محضر اجتماع مجلس الإدارة إلى الهيئة الوصية للمصادقة عليه كما تنص قوانين إنشاء وسير وتنظيم المؤسسات العمومية الصحية¹.

- بعد المصادقة على الميزانية من طرف مجلس الإدارة يرسل مشروع الميزانية إلى الوالي للمصادقة عليه باعتباره ممثل السلطة المركزية ورئيس مجلس الإدارة وكون المرسومة موضوعة تحت وصايته، ويتم ذلك بعد مصادقة مديرية الصحة والسكان باعتبارها الممثل الوحيد في الولاية لوزارة الصحة.

- في الأخير يتم إرسال نسخ من الميزانية مؤشر ومصادق عليها إلى الجهات التالية:

✓ وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات.

✓ مديرية الصحة والسكان التابعة لمقر المؤسسة.

✓ المحاسب العمومي البلدي أو محاسب المؤسسات العمومية الصحية.

✓ المراقب المالي.

✓ نسخة يتم الاحتفاظ بها على مستوى المؤسسة العمومية الصحية.

وفي حالة تأخر إجراءات المصادقة التي تبيح للمؤسسة تنفيذ الميزانية والاستفادة من اعتماداتها في الأول من

جانفي من السنة الجارية، فإنه حسب القانون المعمول به يمكن الشروع في تنفيذها وفقا للشروط التالية²:

✓ يتم تحصيل إيرادات المؤسسة العمومية الصحية وفق أربعة تسبيقات من طرف المحاسب المعتمد.

✓ يتم تنفيذ نفقات المؤسسة العمومية الصحية وفق التسبيق وفي حدود واحد من إثني عشر شهرا من

السنوات السابقة، لأنه عادة ما يتم إرسال الميزانية في أواخر شهر ماي.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 97-467 المؤرخ في 02/12/1997، المتعلق بقواعد إنشاء وتنظيم وسير المراكز الاستشفائية الجامعية.
² المرسوم التنفيذي رقم 97-465 المؤرخ في 02/12/1997، المتعلق بقواعد إنشاء وتنظيم وسير المؤسسات الاستشفائية المتخصصة.

المطلب الثالث: تنفيذ الميزانية

وهذا من خلال صرف النفقات المبوبة في كل عنوان بحيث يتوجب أن تتخذ جميع الإجراءات اللازمة كي تصبح الإيرادات المدرجة قابلة للتحويل والنفقات قابلة للصرف، وهذا من أجل معالجة وتجهيز هياكل المؤسسة على اختلاف مهامها ووظائفها.

من خلال قواعد المالية العامة المدروسة وبالاستناد إلى تفسيرات السيد كيلال إتحاح لنا أن عملية تنفيذ ميزانية المؤسسة العمومية الصحية تقع على عاتق الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وحسب مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي فإن مدير المؤسسة كونه أمراً بالصرف يتولى مسك المحاسبة الإدارية، بينما يتولى المحاسب العمومي مسك المرحلة المحاسبية لتنفيذ الميزانية، تمر هذه العملية بالمراحل التالية :

1- إجراءات تحصيل الإيرادات:

إن مدير المؤسسة العمومية الصحية هو المسؤول عن المرحلة الإدارية لهذه العملية والمتمثلة في الإثبات والتصفية والتحصيل، بينما يتولى المحاسب العمومي التحصيل الفعلي للإيرادات، ويتم ذلك كما يلي:

أ- الإثبات : "هو الإجراء الذي بموجبه يتم إثبات حق الدائن العمومي"¹، أي حق المؤسسة لدى الغير جراء الاستفادة من الخدمات الصحية، أو بيع المؤسسة لتجهيزات مهتلكة، ويتم إثبات هذا الحق على مستوى وكالة الإيرادات أو من طرف الوكيل.

ب- التصفية : هي عملية تحديد المبلغ الحقيقي الواجب تحصيله بواسطة المحاسب، ويقوم بها الوكيل كونه معين من طرف المدير (الأمر بالصرف)، أما الإيرادات المتأتية من مساهمة الدولة فهي إيرادات تحصل مباشرة من طرف المحاسب العمومي.

ت- التحصيل : هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء ذمة الأفراد اتجاه الخزينة العمومية، أي التحصيل الفعلي للمستحقات وإدراجها ضمن إيرادات المؤسسة، يقوم به المحاسب بإرسال الملف المتضمن سند التحصيل إلى المدين لتحصيل الحق المطلوب للمستشفى.

2- إجراءات تنفيذ النفقات :

أ- الالتزام : هو الإجراء الذي بموجبه تثبت المؤسسة العمومية الصحية عبئ ينتج عنه نفقة واجبة السداد، أي ما عليها من التزام لدى الغير، وحسب المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية فإن "الالتزام هو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين"²، وهو قرار صادر عن هيئة إدارية من أجل إنجاز عملية تحمل نفقة على عاتق الدولة، أما أنواع الالتزام فهي كما يلي³ :

¹ المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90

² القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية

³ دليل إجراءات تنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية، وزارة المالية، 2007/12

- **الالتزام القانوني** : هو إلتزام إرادي من طرف المؤسسة العمومية الصحية، حيث يتم التحقيق أولاً من مطابقة النفقة الملتزم بها مع الترخيص الخاص بها، ونقصد بذلك وجوب توفر الاعتمادات المخصصة لهذا النوع من النفقات.
 - **الالتزام المحاسبي** : هو الإجراء الذي يتم بموجبه تحديد مبلغ النفقة محاسبياً، بهدف التسديد النهائي لها، ونجد في المؤسسة سجل تدون فيه جميع الإلتزامات التي قام بها مدير المؤسسة.
- الملحق رقم (13) يبين الشكل الذي تكون عليه بطاقة الإلتزام في حالة المؤسسة موضوع الدراسة، حيث يتجلى لنا كيف يتم تدوين كل المعلومات المتعلقة بالنفقة الواقعة على عاتق المؤسسة، فبعد تسجيل التاريخ ورقم البطاقة يتم تحديد نوع النفقة بكتابة العنوان والباب والمادة، وكذلك المبلغ الخاص بالعملية الموجبة للنفقة، وبما أن هذه الخطوة هي من اختصاص الأمر بالصرف كما ذكرنا فإن ما يلفت النظر هنا هو أن الوثيقة تحتوي فعلاً على إمضاء المدير كونه الأمر بالصرف.
- تتمثل هذه النفقة حسب بطاقة الإلتزام في العنوان المتضمن نفقات الموظفين وباب التعويضات والمنح المختلفة، أما المادة فتخص تعويضات ضد خطر العدوى، وعلى هذا الأساس يتم التحقق من توفر الاعتمادات الخاصة بهذا العنوان. والتأكد من صحة النفقة ووجوبها.
- أما فيما يخص مجال المقارنة مع ميزانية 2015 فلا نلاحظ أي تغيير في الإجراءات التي من شأنها أن تتركس مبدأً ترشيد النفقات، وهذا لا يدل على عدم اتباع هذه السياسة وإنما تبقى مجرد إجراءات شكلية لا بد منها.

ب- التصفية : هو الإجراء الذي يتم بموجبه تحديد مبلغ النفقة الواجب دفعها، ولكن لا يتم ذلك إلا بعد التأكد من الخدمة الفعلية التي أنشأت هذا الدين، وهي ذلك الإقرار الذي يضعه المدير على سندات الإثبات الخاصة بالنفقة مثل الفاتورة أو سند انتهاء الأشغال، كما نجد من الأعوان الذين يساعدون مدير المؤسسة على التأكد من الخدمة الفعلية للنفقة، المدير الفرعي للمصالح الاقتصادية الذي يمسك محاسبة خاصة به معنية بمتابعة حركة المخزون من خلال مختلف الدفاتر على مستوى المديرية الفرعية للمصالح الاقتصادية، وتتمثل هذه الدفاتر في دفتر اليومية، الدفتر الكبير، الدفاتر المساعدة، ومن خلال هذه الدفاتر يعد المقتصد حساب التسيير للموارد، إذا هذه إحدى آليات التأكد من أداء الخدمة الفعلية التي يتحملها في نهاية المطاف مدير المؤسسة كونه الأمر بالصرف.

ت- الأمر بالصرف : هو إجراء خاص بالأمر بالصرف وحده، إلا في حالة تفويض رسمي منه، وهو القرار الإداري الذي يعطي الأمر إلى المحاسب بدفع النفقة المصفاة.

الملحق رقم (III-12): بطاقة الالتزام الخاصة بنفقات الموظفين، منح وتعويزات مختلفة، سنة 2014

MINISTÈRE DE LA SANTÉ , DE LA POPULATION
ET DE LA RÉFORME HOSPITALIÈRE
DIRECTION : ÉTABLISSEMENT HOSPITALIER PUBLIC MOSTAGANEM

BUDGET DE L'ÉTAT
FICHE D'ENGAGEMENT

VISA DU CONTRÔLE FINANCIER N° _____ Du _____	Mois	Année	2014
	Fiche N°		

Objet	Dépense (1)	<input type="checkbox"/>
	Economie (1)	<input type="checkbox"/>

Titre	chap	Articl	Ancien solde	Montant de l'Opération	Nouveau solde
I	2	2			

TITRE I: Dépenses des personnels.
CHAPITRE 2: indemnités et allocations diverses
ARTICLE 2 : indemnité de risque de contagion

Mostaganem, le _____

LE DIRECTEUR

المصدر: المديرية الفرعية للمصالح الاقتصادية

د- الدفع : حسب المادة 22 من القانون 21/90 فإن الدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العام، وبحسب المادة 32 من نفس القانون فإن عملية الدفع تنفذ من ذرف المحاسب العمومي.

المبحث الثالث : الرقابة على تنفيذ الميزانية

المطلب الأول : الوضعية المالية

بعد المصادقة على الميزانية ووصولها إلى المؤسسة تتم عملية تنفيذها وفقا للإجراءات المعمول بها والمتعلقة بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وعلى إثر ذلك تتم المطالبة بإعداد الوضعية المالية للمؤسسة من طرف مجيرية الصحة والسكان للولاية، وذلك بإشعار مكتب الميزانية والمحاسبة بذلك كل ثلاثة أشهر عن طريق الفاكس، وعليه كان السؤال الموجه لليد كيلا، ماذا نقصد بالوضعية المالية للمؤسسة؟.

نقصد بالوضعية المالية للمؤسسة ذلك الكشف المالي الذي يعد في نهاية كل شهر على مستوى مكتب الميزانية والمحاسبة، والذي يؤشر من طرف أمين الخزينة ومدير المؤسسة، ويرسل إلى مديرية الصحة والسكان للولاية، وهو يعبر عن الحالة المالية لفترة معينة من خلال تبيان ما للمؤسسة من مخصصات حسب كل عنوان وباب ومادة، وما عليها من النزاعات والعمليات المصفاة وعمليات الأمر بالدفع (الحوالات) وعمليات الدفع، ومن هنا يتبين لنل أهمية هذا الكشف من نواحي عديدة كما يلي:

- من الناحية الشكلية أي تسهيل قراءة الميزانية وسهولة ملاحظة إمكانية إجراء التحويلات.
- من الناحية العملية أي المعرفة الدقيقة لمدى تنفيذ الميزانية شهريا وسهولة رقبائها.
- إكتشاف الأخطاء المرتكبة عند تنفيذ الميزانية بغاية معالجتها في الوقت المناسب.
- تساعد في اتخاذ القرارات وحل المشاكل بسهولة.

المطلب الثاني : الحساب الإداري

هو تلك الوثيقة التي يتم إعدادها من طرف المؤسسة العمومية الاستشفائية ويدون فيها جميع العمليات التي تخص تنفيذ الميزانية قبل بداية كل سنة مالية، ويتعلق الحساب الإداري بكل العمليات السنوية المتعلقة بالوضعية المالية حسب الإيرادات والنفقات، وهو حساب ختامي تدون فيه جميع الإيرادات والنفقات من 01 جانفي إلى 31 ديسمبر من السنة الجارية، ويشمل النقاط التالية:

الجزء الأول : ويتعلق بمجمل الإيرادات والمحددة حسب العناوين والأبواب والمواد.

الجزء الثاني : ويتعلق بمجمل النفقات حسب العناوين والأبواب والمواد كذلك، ويتم تحديد القيمة النهائية للنفقات إلى غاية 31-12 بعنوان السنة الجارية، ويتم تحديد المبالغ التي تم دفعها إلى غاية 31 مارس من السنة الجارية، كما يتم تحديد الباقي من الميزانية خلال السنة.

وبعد إنجازه يعرض على المجلس الإداري للمصادقة عليه، ليرسل بعدها إلى مجلس المحاسبة مرفوقا بجدول إرسال الوثائق حيث يتم مقارنة الحسابات المدونة في الحساب الإداري المنجز من طرف المؤسسة والحساب الإداري المنجز من طرف أمين الخزينة وتكتشف الأخطاء والانحرافات إن وجدت.

وبالتالي فإن أهمية الحساب الإداري تتضح من خلال تسهيل عملية الرقابة لكل من الإيرادات والنفقات، ومدى تنفيذ الميزانية خلال السنة.

المطلب الثالث: الرقابة على تنفيذ الميزانية

إن الهدف من الرقابة على تنفيذ الميزانية وفقا للمادة 58 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية هو:-- الحرص على صحة توظيف النفقات ومطابقتها للقواعد المعمول بها.

- التأكد المسبق من توفر الاعتمادات اللازمة لكل نفقة.

- الاستشارات المالية المقدمة للأمر بالصرف.

- إثبات صحة النفقات بالتأشير على الوثائق أو تعليل التأشير في المدة المحددة قانونا.

- إعلام وزير المالية شهريا بصحة توظيف النفقات وبالوضعية المالية للمؤسسة.

من ملاحظتنا لهذه الأهداف يتضح لنا كيف تكون هذه الرقابة وماهي إجراءاتها، وبالاستماع إلى السيد "كيلال" استطعنا أن نوجز ذلك فيما يلي:

1- **الرقابة المسبقة:** يقوم بهذه الرقابة كل من المحاسب العمومي، المراقب المالي، ولجنة الصفقات المؤهلة، وسنشرح كل رقابة على حدة.

أ- **رقابة المحاسب العمومي:** إن مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي جعل من هذا الأخير عونا مستقلا، إذ يمكنه مراقبة مشروعية أعمال الأمر بالصرف وبالتالي فإنه لا تقبل أي نفقة بدون تأشير المحاسب العمومي، وتتم هذه الرقابة عن طريق التأكد من:

- التحقق من توفر الاعتماد المخصص للنفقة.

- تبرير النفقة بأداء الخدمة الفعلية المنشئة لها.

- مطابقة العملية للقوانين المعمول بها.

إن رقابة المحاسب العمومي لعمليات تنفيذ النفقات الخاصة بالمؤسسة الاستشفائية وتحصيل إيراداتها تكون مند تنصيبه إلى غاية تاريخ انتهاء مهامه، وتشمل جميع العمليات على مستوى المؤسسة.

في حالتنا هذه تتم عملية الرقابة بصفة رسمية بإرسال حوالات الدفع الخاصة بكل نفقة إلى الخزينة العمومية الفرعية للمؤسسات الاستشفائية العمومية الكائن مقرها بنفس المستشفى، كون أمين خزيتها هو المحاسب العمومي المعتمد، كما يبين ذلك الملحق رقم 14 الذي يتضمن حوالة الدفع الخاصة بنفقات الضمان الاجتماعي والضريبة على الدخل الإجمالي (ss et irtg) المتعلقة بشهر مارس 2015 بحيث تحدد النفقات بدقة بكتابة رقم العنوان والباب والمادة، والتي يعدها مكتب الأجور وبعد مراقبتها والتأكد من صحتها وتوفر الاعتمادات المخصصة لها يتم التأشير عليها من طرف المحاسب العمومي كما تبين الوثيقة، لترسل أخيرا المبالغ الواجبة الدفع إلى رقم الحساب الجاري المدون في حوالة الدفع.

الفصل الثالث: دراسة حالة، المؤسسة العمومية الاستشفائية - شي غيفاري - مستغانم

وكذلك الملحق رقم 15 الذي يبرر النفقات 1-5-2، 1-5-3، 1-5-4 لشهر ماي 2015 مع ذكر التفاصيل السابقة، وهو بذلك يخلي ذمة المؤسسة من هذه الديون بعد تسجيل هذه العمليات لدى مكتب الميزانية والمحاسبة الخاص بالمؤسسة الاستشفائية، ونان لاحظة بشدة في الملحقين هو ورود إمضاء المدير كأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وهذا ما نقصد به بالمراقبة الإدارية لكليهما.

الملحق رقم (III-13): حوالة الدفع لشهر مارس 2015 والمتعلقة بخدمات irg et ss

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE
B.F

ETABLISSEMENT PUBLIC HOSPITALIER
DE MOSTAGANEM

MANDAT DE PAIEMENT
LES DEPENSES IMPUTABLES AU BUDJET DE L'ETAT
MARS 2015

LE COMPTABLE ASSIGNATAIRE
LE TRESORIER DES E.P.S
COMPTE CCP : 301050/59

PERSONNELS : ADMINISTRATIF
TYPE PERSONNEL : ADM COMMUN
MODE DE PAIEMENT : CCP MDSTAGANEM

EXERCICE: 2015
ANNEE: 2015
MANDAT N°:

DESIGNATION DES BENEFICIAIRES	MONTANT	RET DU COMPTABLE	NET A PAIER	REFERENCES ET OBSERVATIONS
CCP MOSTAGANEM	326 676,65			pieces déjà produits à l'appui du mandat n° de l'étap de l'exercice:
TOTAL NET :	326 676,65	CADRE RESERVE AU COMPTABLE		IMPUTATIONS
DETAIL DES PRECOMPTEES	PRECOMPTEES	MONTANT BRUT :	REJET	
RETENUE S.S	456 919,85	CHAP:		CHAP : 1-1-1 1 133 795,00
		CHAP:		CHAP : 1-1-3 26 865,00
		CHAP:		CHAP : 1-2-2 130 000,00
		CHAP:		CHAP : 1-2-11 313 249,50
		CHAP:		CHAP : 1-2-39 124 600,00
		CHAP:		CHAP : 1-2-41 111 370,50
		CHAP:		CHAP : 1-5-1 23 100,00
RETENUE I.R.G	1 049 293,50	CHAP:		
		CHAP:		
		CHAP:		
RETENUE OVS	10 000,00	CHAP:		
		CHAP:		
		CHAP:		
TOTAL DES PRECOMPTEES	1 516 213,35	Depenses adhérentes.....		
TOTAL BRUT	1 842 890,00	Retenues de comptable		
		MONTANT NET		TOTAL BRUT: 1 842 890,00

ARRETE LE PRESENT MANDAT A LA SOMME DE
UN MILLION HUIT CENT QUARANTE-DEUX MILLE HUIT CENT QUATRE-VINGT-DIX DINARS
Règlé par virement postal suivant:
Chèque N°..... du.....
De:.....
LE COMPTABLE ASSIGNATAIRE

L'ordonnateur
A MOSTAGANEM, Le

المصدر:الخزينة العمومية الفرعية للمؤسسات الاستشفائية العمومية لولاية مستغانم

الملحق رقم (III-14): حوالة الدفع لشهر ماي 2015 والمتعلقة بخدمات الضمان الاجتماعي

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE
ETABLISSEMENT PUBLIC HOSPITALIER
DE MOSTAGANEM

B.F

MANDAT DE PAIEMENT

LE COMPTABLE ASSIGNATAIRE
LE TRESORIER DES E.P.S
COMPTE : 301050/59

LES DEPENSES IMPUTABLES AU BUDJET DE L'ETAT

L'ORDONNANCE	GESTION	TITR	CHAP	ART
EPH	2015	1	5	1,3,4

TYPE DE PERSONNELS: ADM COMMUN+TECH+COND+OP

N° DU MANDAT	DATE DU MANDAT	MODE DE PAIEMENT	CCP MOSTAGANEM
--------------	----------------	------------------	----------------

DESIGNATION DES BENEFICIAIRES	N° DU COMPTE DE CREANCIER	MONTANT	RET DU COMPT	NET A PAYER	IDENTIFICATION				REFERENCES ET OBSERVATION
					TITRE	CHAP	ART	GESTION	
CHAS DE MOSTAGANEM	403 001	1 284 468,08			1	5	2	2015	PART-PATRONAL 23,75 %
TRAITEMENT DU MOIS DE mai-15		54 082,86			1	5	3		ASSURANCE CHOMAGE 1 %
		13 520,71				1	5	4	RETRAITE ANTICIPEE 0,25 %
MONTANT DU MANDAT		1 352 071,65							
TIT	CHAP	ART	1 5 2,3 et 4						

Arrête le present mandat à la somme de :
UN MILLION TROIS CENT CINQUANTE-DEUX MILLE SOIXANTE ET ONZE DINARS SOIXANTE-CINQ CENTIMES

LE COMPTABLE ASSIGNATAIRE L'ordonnateur.

المصدر: الخزينة العمومية الفرعية للمؤسسات الاستشفائية العمومية لولاية مستغانم

ب- رقابة المراقب المالي : حسب المرسوم 414-92 فإن الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية المتعلقة بالميزانية العامة للدولة والميزانيات الأخرى تطبق على النفقات الملتزم بها من طرف جميع المؤسسات والإدارات التابعة للدولة وتتمارس من طرف المراقب المالي.

إن المراقب المالي هو موظف يعينه وزير المالية، وهو تابع مباشرة له، مهمته الأساسية هي الرقابة المسبقة على تنفيذ النفقات العمومية والتأشير على مشروع الالتزام الذي يعده الأمر بالصرف.

يرسل إلى المراقب المالي الملف الذي يتضمن الوثائق الضرورية للنفقة بهدف التأكد من :

- صفة الأمر بالصرف.
 - مطابقة النفقات مع القوانين المعمول بها.
 - توفر الاعتماد والتخصيص القانوني لها.
 - صحة مبلغ الالتزام مطابقة مع الوثائق المرفقة.
 - وجود التأشيرات والآراء المسبقة في حالة ما إذا أشارت القوانين إلى ذلك.
 - إلزامية إرفاق استمارة الالتزام بجميع الأوراق المثبتة للنفقة.
- كما يمنح المراقب المالي تأشيرته في مدة أقصاها عشرة أيام ابتداء من تاريخ وصول بطاقة الالتزام، كما يمكنه رفض منح التأشير في حالات معينة وتكون كما يلي :

1- **الرفض المؤقت** : يكون الرفض مؤقتا في حالة عدم توفر الوثائق المطلوبة أو نقصانها، وكذلك في حالة نسيان بيان هام وجب إرفاقه مع الملف المتضمن تلك النفقة.

2- **الرفض النهائي** : يكون في الحالات الصارمة التي لا تقبل التفاوض، كعدم مطابقة الالتزام للقوانين المعمول بها، أو عدم توفر الاعتمادات المخصصة للنفقة، أو كذلك عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في الرفض المؤقت.

3- **حق التفاوض**¹ : وهو إقرار من الأمر بالصرف بقبول الالتزام رغم الرفض النهائي لها، وهو إبراء ذمة المراقب المالي من المسؤولية، ويرفق هذا الإقرار مع الملف الالتزام بهدف التنفيذ الفوري للنفقة، ورغم هذا الإجراء إلا أن القانون أحاط بهذا الحق حيث لا يمكن حدوثه في الحالات التالية :

- عدم توفر صفة الأمر بالصرف.
 - عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في القوانين.
 - انعدام الوثائق الثبوتية المتعلقة بالالتزام.
 - التخصيص الغير صحيح في العناوين والأبواب والمواد.
- ولإبراء الذمة المالية والإدارية للمراقب المالي، يرسل الملف المرفق إلى الوزير المكلف بالمالية وإلى الهيئات الرقابية المذكورة سابقا.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 414-92، المؤرخ في 14-11-1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات العمومية.

ت- رقابة لجنة الصفقات :

نظرا لأهمية الصفقات العمومية من حيث الاعتمادات المخصصة لها ووجوب حماية هذه الأموال العمومية، أحدث المشرع الجزائري عدة هيئات للرقابة عليها، كما أوجب تدخلها أثناء عقد الصفقة وحين تنفيذها وبعد التنفيذ، وحدد أشكال هذا النوع من الرقابة حيث نص على رقابة داخلية وخارجية ورقابة الوصاية¹،

- رقابة داخلية: تتم على مستوى لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

- رقابة خارجية: تتم على مستوى لجنة الصفقات العمومية، وتهدف إلى فحص شرعية الصفقات.

- رقابة الوصاية: تهدف إلى ملاءمة الصفقة مع الأهداف المسطرة لها.

وتقوم هذه اللجان بالرقابة على الصفقات العمومية من خلال تأكدها من توفر الشروط المطلوبة وذلك بحرصها على:

- مدى احترام قانون الصفقات العمومية ومدى التقيد بدفتر الشروط الخاص بالصفقة.

- مدى وضوح بنود الصفقة والتصحيحات المقترحة.

- الأحكام الخاصة بالتحيين والمراجعة.

- الأحكام الخاصة بالتسيقات وأجال دفعها والضمانات المرتبطة بها.

وبعد التأكد أو عدم التأكد من هذه الشروط تختم اللجنة أعمالها بمنح التأشيرة أو رفض منحها، فتمنح هذه الأخيرة في حال كانت الصفقة صحيحة وقابلة للتنفيذ، ويمكن أن ترفق التأشيرة بتحفظات ومع ذلك تعرض على المراقب المالي لكي تلتزم كنفقة، ويتم تنفيذها خلال ثلاثة أشهر من تاريخ منح التأشيرة.

2- الرقابة اللاحقة: وهي الرقابة التي تأتي بعد تنفيذ الميزانية، وتتولى مهمتها المفتشية العامة للمالية كرقابة إدارية،

ومجلس المحاسبة كرقابة قضائية والمجلس الشعبي الوطني كرقابة سياسية.

أ- رقابة المفتشية العامة للمالية:

تتمثل مهمتها في وضع حد للاختلاسات وتبذير المال العام وتكون تدخلاتها عبر مايلي:

- تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية.

- تسيير المصالح والهيئات ووضعيتها المالية.

- صحة المحاسبة وسلامتها.

- مطابقة الإنجازات للوثائق الإدارية.

- سير الرقابة الداخلية لهذه المؤسسات.

ب- رقابة مجلس المحاسبة :

وتكون بفحص الوثائق المتعلقة بالعمليات المالية النهائية والخاصة بالمحاسبين العموميين والأميرين بالصرف،

وتتجسد هذه الرقابة في أربعة أشكال:

¹ المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، المؤرخ في 07-10-2010.

- الإطلاع على كل الوثائق المسهلة لعملية الرقابة.

- مراقبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية ومراقبة شروط منح الإعانات من طرف الدولة.

- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين لإصدار الأحكام بشأنها.

- التحقق من احترام قواعد الانضباط في تسيير الميزانية.

ت- رقابة المجلس الشعبي الوطني :

طبقا للدستور يمكن للمجلس الشعبي الوطني تشكيل لجنة تحقيق برلمانية، ويمكن للمؤسسات العمومية

الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية، والمؤسسات الاستشفائية المتخصصة، والمراكز

الاستشفائية الجامعية أن تكون موضوع تحقيق هذه اللجنة البرلمانية.

الخاتمة العامة :

أن أهم سياسة تتخذها الدولة كركيزة أساسية لمواكبة الركب الحضاري هي السياسة المالية، ولعل جميع المؤشرات الاقتصادية مستقرة كانت أو متغيرة هي ذات علاقة قوية بهذه السياسة، ومن هذا المنطلق اعتمد الاقتصاديون على حث الدولة الحديثة على التدخل الملمف في الحياة الاقتصادية والتوجيه الرشيد لإمكانياتها المالية، فبعد تفشي مظاهر العولمة في شتى أنحاء العالم أصبح من الضروري بذل الجهود بغية التغلب على العجز المستمر في ميزانياتها، وخاصة الدول النامية التي لا زالت تتخذ الرقي الحضاري الغربي كهدف تصبوا دوما إلى تحقيقه، ولكن ما تجدى بنا الإشارة إليه أن أهم أساسيات هذا الرقي هي الشفافية في استغلال الموارد المالية المتاحة، وهذا ما ركزنا عليه في هذا العمل المتواضع من خلال دراسة مختلف جوانب التسيير المالي للأموال العامة.

إن الجزائر كدولة حديثة ليست بمنأى عن السلبيات المترتبة عن سوء استغلال مثل هذه الموارد، فنجدها تركز مبادئ علم المالية الحديث وتطبق قواعده بل وتساهم بتشريعاتها في إثراء موسوعتها المالية حرصا منها على مسايرة التغيرات المستمرة في بيئتها الداخلية والخارجية، وما قانون المالية الذي يوضح في كل سنة مالية كيفية توزيع النفقات العامة وتحصيل الإيرادات العامة إلا دليلا على السعي الدائم وراء تحقيق التوازن المالي.

فمن خلال معرفة الجانب العملي لهذه الأداة اتضح لنا أن تحقيق فعالية الإنفاق العام يتطلب وضع خطة مالية منسقة اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا، ومن تحليلنا للأرقام المسجلة أثناء دراستنا الميدانية توصلنا إلى الإجابة على بعض الفرضيات كالتالي :

الفرضية الأولى :

بعد معرفة دور المحاسبة العمومية بإجراءاتها القانونية والشكلية وتسخيرها لحماية المال العام، اتضح لنا أنها بدون منازع هي الأداة الأساسية للتسيير المالي العمومي، إذا الفرضية الأولى صحيحة.

الفرضية الثانية:

من خلال التأكيد الصارم والمتكرر غير التشريعات السنوية على أهمية الفصل بين السلطات وخاصة بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي، أصبح لزاما علينا اعتبار الفرضية الثانية صحيحة أي تستخدم المحاسبة العمومية كوسيلة لحماية المال العام عن طريق الرقابة التي تقتضي الفصل بين المسؤوليات الإدارية والمحاسبية.

الفرضية الثالثة :

سياسة التقشف هي سياسة تتبع من خلالها الدولة إجراءات تهدف إلى ترشيد النفقات العامة واستغلالها بما يناسب الأوضاع السائدة في البلد، وعليه حسب المؤشرات الاقتصادية الراهنة والموازية للإجراءات التقشفية المتبعة فإن الفرضية الرابعة صحيحة أيضا من حيث اعتبار السياسة التقشفية آخر منفذ تستعمله الدولة لمواجهة تحديات العجز في ميزانياتها.

الفرضية الخامسة :

يمكن اعتبار سياسة التقشف سياسة خطيرة على الدولة من حيث اعتماد مبدأ تشجيع الاستهلاك وبالتالي الطلب الكلي لإنعاش الاقتصاد، وهذا ما بينته الدراسة الميدانية على مستوى المؤسسة الاستشفائية العمومية، فمعدلات الانخفاض في ميزانية المؤسسة لا ولن تساعد هذا القطاع على النهوض من جديد، إذا فما سياسة التقشف إلا سياسة انهزامية إن صح القول، والدليل على ذلك هو استمرار تدهور الأوضاع بالرغم من انتهاجها لسنوات ولو بشكل غير رسمي.

نتائج البحث :

إن المحاسبة العمومية كأداة للتسيير المالي العمومي هي الوسيلة الوحيدة التي تضمن بتطبيقها السليم والصحيح عدم صرف النفقات العامة في غير أوجهها، وتضمن حصول الخزينة العمومية على الإيرادات العامة للدولة من خلال الإجراءات المعمول بها لتنفيذ الميزانية العامة، ولقد وضعت الدولة كسلطة سياسية قوانين تضمن الرقابة المالية الإدارية والمحاسبية وأنشأت مجالس وهيئات عمومية تسهر على حماية هذه الحقوق من أي تعسف قد يحدث، فأيدت مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ورخصت للمجالس البرلمانية الرقابة المالية السابقة واللاحقة، وشوعت قوانين صارمة لتحديد المسؤولية الكاملة عن أي خطأ يرتكب.

المراجع :

١/ الكتب بالعربية :

- 1- جلال محمد بكير، الإدارة المالية، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 1997.
- 2- د. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2006.
- 3- علي العربي وعبد المعطي عساف، المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة 1، 1999.
- 4- فعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، والكتاب الجامعي، طبعة 1979.
- 5- د. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، الطبعة 2000.
- 6- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، المالية العامة، دار وائل، الأردن، 2005.
- 7- إبراهيم عبد الله وأنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دل الصفاء للطباعة والنشر.
- 8- فاطمة السويدي، المالية العامة، المؤسسة الحديثة والكتاب، طرابلس، لبنان، طبعة 2005.
- 9- محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2002.
- 10- أحمد عبد السميع علام، المائة العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، الطبعة 1، 2012.
- 11- التقشف تاريخ فكرة خطيرة، مارك بليث، ترجمة، عبدالرحمن أياس، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، طبعة 2016، الكويت..
- 12- غادة صالح مبادئ الاقتصاد، دار الوفاء، مصر، الطبعة الأولى، 2006.
- 13- محمد طاقة، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، الأردن، الطبعة الأولى، 2007.
- 14- عادل فليح، مالية الدولة، دار زهران، الأردن، 2008.
- 15- طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء، الأردن، الطبعة الأولى، 1999.
- 16- عبدالمطلب عبدالحميد، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة زهراء الشرق، مصر، 1997.
- 17- زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006.
- 18- عبدالمجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية: دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2006.

ب/ الرسائل والمذكرات:

- 1- حيمور مصطفى، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شادة الليسانس، تنفيذ ميزانية البلدية، 2013.
- 2- بن زينب نعيمة، بن شهيدة فضيلة، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شادة الليسانس ، مرجع سبق ذكره.
- 3- محمد كمال حسين رجب، أثر السياسة الإنفاقية في التضخم، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة غزة، فلسطين، 2011.
- 4- غانم يحي ،سعيد الرحماني المهدي ،أساسيات في النفقات العامة وإشكالية عدم تكافؤها مع الإيرادات مذكرة ليسانس في المالية، المدينة 2002/2003.
- 5- فرح عبد الكريم إبراهيمي حمزة " ا لرقابة على الأموال العمومية "دراسة حالة الجزائر " مذكرة ليسانس في المالية، المدينة 2004/ 2005.

ج/ المجالات :

- 1- عبدالله حاسن الجابري، سياسة الإنفاق العام التي انتهجها الخليفة عمر بن عبدالعزيز (ض) وأثارها الاقتصادية الكلية:دراسة مقارنة بالفكر المالي الحديث، مجلة جامعة أم القرى ، السعودية، مجلد 15، العدد 25، 2002.

د/ القوانين والمراسيم التنفيذية .

- 1- المادة 06 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.
- 2- لمادة 03 من القانون 90-21 المؤرخ في 15-02-1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 30..
- 3- المادة6 من القانون 84/17 المؤرخ في 08شوال 1404 الموافق ل07جويلية1984يتعلق بقوانين المالية
- 4- المادة 3 من القانون 90/21 الصادر في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية ،جريدة الرسمية رقم 35
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 97-467 المؤرخ في 02/12/1997، المتعلق بقواعد إنشاء وتنظيم وسير المراكز الاستشفائية الجامعية.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 97-465 المؤرخ في 02/12/1997، المتعلق بقواعد إنشاء وتنظيم وسير المؤسسات الاستشفائية المتخصصة.

- 7- المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90

8- القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية

9- دليل إجراءات تنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية، وزارة المالية، 2007/12

10- مرسوم التنفيذي رقم 414-92، المؤرخ في 14-11-1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات العمومية.

11- المرسوم الرئاسي رقم 236-10، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، المؤرخ في 07-10-2010.

هـ/المواقع الالكترونية:

1- العربية نت، موقع الأخبار، أطلع عليه يوم 26 أفريل 2016، الموقع:

<http://www.alarabiya.net/ar/aswaq/2015/02/06>

قائمة الملاحق

الرقم	الملاحق	الصفحة
01	الهيكل التنظيمي للمؤسسة العمومية الاستشفائية شي غيفارى 'مستغانم-	57
02	فرع الإيرادات الخاص بالميزانية المعدلة لسنة 2014	61
03	ميزانية نفقات الموظفين الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014	65
04	ميزانية نفقات الموظفين الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2015	66
05	ميزانية نفقات الموظفين الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014	67
06	الأدوية والمواد الأخرى ذات الاستعمال الطبي الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014	69
07	العتاد والأدوات الطبية الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014	71
08	نفقات أخرى للتسيير الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014	74
09	نفقات أخرى للتسيير الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2015	75
10	نفقات أخرى للتسيير الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014	76
11	نفقات البحث الطبي الخاصة بالميزانية المعدلة لسنة 2014 مجموع النفقات	78
12	بطاقة الالتزام الخاصة بنفقات الموظفين، منح وتعويضات مختلفة, سنة 2014	86
13	حوالة الدفع لشهر مارس 2015 والمتعلقة بخدمات ss et irg	89
14	حوالة الدفع لشهر ماي 2015 والمتعلقة بخدمات الضمان الاجتماعي	90

قائمة الجداول

الرقم	الجدول	صفحة
01	العجز المالي للحكومة كنسبة من الناتج	26
02	الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي	27
03	معدلات نمو الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي	31
04	معدلات البطالة في أوروبا	31
05	معدل البطالة طويلة الأجل في أوروبا	32

ملخص :

إن المال العام هو محل نفقات وإيرادات تسخرها الدولة لخدمة المصلحة العامة، وهذه الأخيرة لن تتحقق إلا بالاستغلال الأمثل للموارد المالية، ويمكن للمحاسبة العمومية كأداة للتسيير المالي العمومي بتطبيقها السليم أن تضمن الرقابة المالية بكل أشكالها من خلال إجراءاتها القانونية، ولقد أنشأت الدولة كسلطة سياسية مجالس وهيئات عمومية تسهر على حماية هذه الحقوق من أي تعسف قد يحدث، فأيدت مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ورخصت للمجالس البرلمانية الرقابة المالية السابقة واللاحقة، وشرعت قوانين صارمة لتحديد المسؤولية الكاملة عن أي خطأ يرتكب، لهذا يمكن القول أن الدولة في غنى عن تطبيق أي سياسة من شأنها أن تقلص حجم النفقات العامة وبالتالي الإيرادات العامة بغرض الترشيد والحماية، فالتقشف إن كان منفذا مؤقتا لا يلبث أن تتداعى آثاره على الاقتصاد القومي، فإن حسن التسيير المالي العمومي هو الحل المستقبلي لكل أزمة مهما كان حجمها.

الكلمات المفتاحية :

المال العام، النفقات، الإيرادات، المحاسبة العمومية، التسيير، الرقابة، الترشيد، التقشف، الاقتصاد.

Résumé : que l'argent public est dépensé État dépenses et les recettes pour l'intérêt public, ce dernier ne peut être atteint que par l'optimisation des ressources financières et comptabilité public comme un outil pour la gestion des finances publiques est appliqué pour assurer le contrôle financier approprié sous toutes ses formes par ses procédures judiciaires, l'État a établi que les organismes publics conseils politiques le pouvoir d'assurer la protection de ces droits contre tout abus pourrait se produire, a confirmé le principe de la séparant de l'expert-comptable et autorisés à parlementaire financiers contrôler qui précède et qui suit et a procédé à des règles strictes pour déterminer Entière responsabilité pour toute erreur, on peut dire que l'État a besoin de l'application de toute politique qui réduirait les frais généraux et donc publics revenus aux fins de conservation et de protection, austérité temporairement accès à était rudement carie effets sur l'économie nationale, bonne gestion des finances publiques est la solution à chaque crise quelle que soit sa taille.

Mots-clés : argent public, dépenses, revenus, comptabilité publique, gouvernance, contrôle, rationalisation, austérité, économie.