

جامعة زيان عاشور – الجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الآليات القانونية لترشيد النفقات في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الاستاذ:
أ: شلالي رضا

اعداد الطالب :
محمودي أحمد

لجنة المناقشة : 1- صدارة محمد.....رئيسا .
2- سعد العقون.....مناقشا .

السنة الجامعية 2016/2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إِهْدَاء

- الى الوالدين الكريمين أبي وأمي صاحبا الفضل عليا
- الى اخوتي وأخواتي سندي في الحياة
- الى زوجتي شريكة حياتي ورفيقة دربي
- الى اولادي فلذات كبدي وأمل حياتي
- الى الاحباب والأصدقاء وكل من ساعدني من قريب او بعيد...

اهدي هذا العمل البسيط والمتواضع على امل ان يفيد طلاب العلم والمعرفة

تشكرات

الى الذين كانوا عوناً لي في بحثي هذا ونورا يضيء الظلمة التي كانت تقف أحياناً في طريقي.
إلى من زرعوا التفاؤل في دربي وقدموا لي المساعدات والتسهيلات والأفكار والمعلومات،
ربما دون أن يشعروا بدورهم بذلك فلهم مني كل الشكر والتقدير، وأخص منهم:

الاستاذ المشرف : شلالى رضا

مقدمة

إن التطور التاريخي للفكر والتنظيم المالي يرتبط بالضرورة ارتباطاً وثيقاً بالتطور الحضاري للمجتمعات الإنسانية سواء سياسياً أو اقتصادياً ، مع ما يرافق ذلك من ارتباط بالحاجات الإنسانية ، وما يطرأ عليها من تغيرات وفقاً للظروف واعتبارات العرض في كل مرحلة من مراحل التطور ، ولعل هذه الحاجات تتطلب تضافر الجهود من قبل أفراد المجتمع وتعاونهم ، وهي من المهام الأساسية للدولة التي تعمل جاهدة لتأمين هذه المتطلبات وفي مقدمتها الأموال اللازمة من خلال تأمين الموارد وتحديد برامج الإنفاق العام لإشباع مختلف الحاجات .

وقد عرفت المالية العامة التقليدية بأسبقية تقرير النفقات فلدى المفكرين الكلاسيكيين تحدد الدولة إيراداتها على ضوء نفقاتها ، ومع تطور دور الدولة وامتداده لتحقيق أهداف اقتصادية وسياسية واجتماعية ، اتسع نطاق الإنفاق ولم يعد ينحصر على الصورة التقليدية المرفقية كالأمن والعدالة دون السماح للدولة بالتدخل في حركة الحياة الاقتصادية والمجالات التنموية ، وبهذا تم الانتقال من المالية العامة القديمة بسلبياتها إلى أخرى جديدة تشارك في النشاط الاقتصادي وتسمح للدولة بالتدخل في جميع المجالات ، وبهذا ظهرت الحاجة إلى علم المالية العامة وهو العلم الذي يبحث في جملة النشاطات المالية والاقتصادية للدولة ، كما أنه العلم الذي يبحث في جملة المفاهيم والأفكار والنظريات القانونية والمالية العامة للدولة واستخدامها للإنفاق الحكومي العام .

وللتعرف على علم المالية من أي جهة كانت فإنه يدرس ويحلل إيرادات ونفقات الدولة ، ويمكن التوجه إلى الوسيلة التي تساعد على معرفة هذه الإيرادات والنفقات ، فإنها حتماً توجد وسيلة واحدة تشكل النشاط المالي العام للدولة وتستعملها كل الدول في شكل وثيقة معتمدة من طرف ممثلي الشعب ويطلق عليها اسم الميزانية العامة للدولة وهي الأداة الرئيسية لتحقيق الرفاهية والنمو الاقتصادي والعدل الاجتماعي ، فقديمًا كان ينظر إليها على أنها لا تعدو أن تكون جداول لاعتمادات النفقات التي تعني بحاجات الإدارة العامة للحكومة ، مقابل إيرادات تغطي هذه الاعتمادات ، وأن تستلزم جانبي الحياد وعدم التدخل في الشؤون الاقتصادية .

وفي عصرنا هذا تطورت النظرة الحديثة لمعنى الميزانية العامة وأصبحت تمثل أحسن وسيلة لاتخاذ القرارات الحكومية ، والتي تستند على العوامل الاقتصادية والسياسية أيضاً ، وبالتالي فالميزانية ليست مجرد إجراءات وأساليب إدارية وفنية فقط وإنما وسيلة رئيسية من وسائل تنفيذ السياسة المالية للدولة ، ومن هنا ظهرت أهمية ووظيفة الميزانية كحلقة أساسية من حلقات الوصل بين

مسؤوليات السلطة التنفيذية و التشريعية ، وتحقق هذه المسؤوليات يظهر جليا في المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها الميزانية من إعداد واعتماد تنفيذ ورقابة على هذا التنفيذ ، حيث كان من الضروري مراقبة عمليات الإنفاق العام والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة .

وتعتبر الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة إحدى أهم ركائز النظام المالي فهي تأخذ أشكالا مختلفة ، قصد التحقق من التزام الهيئات العامة وأجهزة السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالميزانية سواء ما تعلق منها بالإيرادات أو بالنفقات ، لذا تطور مفهوم الرقابة وازداد الاهتمام بنظامها ودورها في تحقيق الأهداف العامة للميزانية .

وعلى ضوء ما سبق تتحدد معالم إشكالية هذا البحث والمتمثلة في السؤال الجوهرى التالي :

إن الإنفاق العام في مختلف دول العالم المعاصر بات يمثل أهمية متزايدة في الاقتصاديات القومية، بل وفي حياة المجتمعات من مختلف جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، ومرجع تلك الأهمية المتزايدة اعتبارات عديدة منها ارتفاع نسبته الى الناتج المحلى الاجمالي وكذلك ضخامة الآثار المترتبة عليه إيجابا وسلبا، وبكفي أنه وراء أزمة التمويل العام التي تعيشها العديد من الدول النامية.

وهنا تبرز أهمية ترشيد الانفاق العام باعتبار السبيل الوحيد للدول النامية والإسلامية في ظل قصور طاقتها التمويلية وصعوبة تخفي الانفاق العام بها؛ إلى تجنب الآثار السلبية المصاحبة لمحاولات علاج عجز الموازنة، سواء من خلال فرض المزيد من الضرائب والرسوم والأثمان العامة واللجوء إلى القروض العامة أو الاصدار النقد ، أو من خلال تخفي الانفاق العام، واذن فنحن وجها لوجه أمام ترشيد الانفاق العام كضرورة مالية لا مفر من تحقيقها.

أولا: إشكالية البحث

وفي إطار هذا السياق تتمحور إشكالية بحثنا والمتمثلة في:

ما المقصود بترشيد النفقات العامة و ما هي آليات تحقيقها في الجزائر ؟

وتتمخض عن هذه الإشكالية مجموعة من الإشكاليات الفرعية والتي تتمثل في:

- ما هو المقصود بالنفقات العمومية أو الإنفاق العام ؟
- ما هو المقصود بترشيد النفقات العمومية ؟
- وما هو المقصود بالرقابة ؟
- ما هو دور الرقابة في ترشيد النفقات العمومية ؟

- ما هي طبيعة علاقات بين الإنفاق العام وترشيد النفقات العمومية ؟
- ما هي العوائق التي تقف في وجه ترشيد النفقات العمومية بالجزائر؟

ثانيا: دوافع ومبررات اختيار الموضوع

- هناك عدة مبررات دفعت بنا إلى لاختيار هذا الموضوع ونذكر من أهمها:
- أهمية التحكم في النفقات العمومية وترشيدها من خلال الهيئات المختصة.
 - زيادة اهتمام الحكومة بجاب الإنفاق العام وذلك رغم الأزمات المحيطة في الفترة الأخيرة
- 2016 .
- زيادة إلى طبيعة دراستنا الجامعية، في إطار اختصاصنا للظروف الاقتصادية المحيطة ، وميلنا إلى الاهتمام بمواضيع سياسية واجتماعية والمالية الدولية والاقتصاد الدولي عموما.

ثالثا: أهمية الموضوع

- تظهر لنا أهمية دراستنا هذه من خلال الأهمية المتزايدة التي تكتسبها الإنفاق العام في الجزائر وترشيده ومراقبته .
 - إظهار مدى كفاءة المقدمة من طرف الدولة ، ونجاحها في التحكم في ترشيد ها للنفقاتها
- .
- إثراء ودعم الدراسات السابقة التي تناولت هذا الموضوع.

رابعا: أهداف البحث

- نهدف من خلال تقديمنا لبحثنا هذا لجملة من الأهداف نوجزها فيما يلي:
- التعريف بعملية الانفاق العام وترشيد والرقابة .
 - تحليل الإنفاق العام ومراقبته .
 - تسليط الضوء على الإطار القانوني للإنفاق العام في الجزائر .

خامسا: صعوبات البحث

- في طريقنا لإنجاز هذا البحث واجهتنا عدة صعوبات تمثلت أساسا في:
- قلة المراجع التي تناولت هذا الموضوع بشكل واضح.
 - تعذر الحصول على البيانات والإحصائيات الحديثة التي تهتم بالموضوع.
 - عدم القدرة على القياس الكمي و التماس آثار على الاقتصاد

سادسا: المنهج المستخدم

لمحاولة الإجابة عن الإشكاليات التي يقوم عليها البحث، ارتأينا أن نعتمد على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من ما يتطلبها الإطار النظري الذي جاء في الفصلين الأول والثاني، وذلك كمحاولة منا لدعم ما تم سرده من معلومات.

سابعاً: أدوات الدراسة

في إطار بحثنا عن المعلومات التي تفيدنا في الإحاطة بكافة الجوانب الأساسية، اعتمدنا على عدة مصادر وأدوات تمثلت في:

- المسح المكتبي: والمتمثل في جمع الكتب والأبحاث والدراسات السابقة.
- الإطلاع على كافة المنشورات الرسمية والجرائد وكذا الملتقيات التي تناولت موضوع بحثنا.
- الاستفادة من التقارير الصادرة عن بعض الهيئات.
- إضافة إلى عنصر الملاحظة ومحاولة تحليلنا الشخصي لبعض المعطيات.

ثامنا : هيكل البحث

ارتأينا تصنيف موضوع البحث ضمن فصلين :

الفصل الأول:

حاولنا التطرق فيه الى الجانب النظري للمفاهيم الأساسية للإنفاق العام وترشيد النفقات . من خلال مبحثين رئيسيين هما :

المبحث الأول : وتطرقنا فيه الى تعريف النفقات العامة ، ماهيتها ، ضوابطها وأسباب تزايدها

المبحث الثاني : وتطرقنا فيه الى ترشيد الإنفاق العام ، مفهومه ، أهميته و الأسس والمبادئ

الفصل الثاني:

حيث قمنا في هذا الفصل بسرد دور وآليات الرقابة في ترشيد النفقات العامة بالاعتماد على برامج الدولة وسياستها واخترنا لدراستنا الفترة الممتدة من سنة 2000 الى غاية 2016 ، وذلك من خلال مبحثين :

المبحث الأول : مدخل عام حول برامج الإنفاق العام في التشريع الجزائري 2015/2000

المبحث الثاني : آليات الرقابة على تنفيذ النفقات العامة وترشيدها

وفي الأخير أنهينا دراستنا بخاتمة عامة حول الموضوع والنتائج المترتبة على سياسة الدولة في تسخير مختلف الآليات القانونية من اجل ترشيد النفقات .

الفصل الأول

تمهيد

لقد أخذ الإنفاق العام حيزاً كبيراً من اهتمام الاقتصاديين، سواء التقليديين منهم أو الحديثين، وقد تركز جل تفكيرهم حول تحديد المبلغ الواجب إنفاقه و كيفية توزيعه بين وظائف الدولة، لتحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة.

لم يكن الإنفاق العام في أغلب أقطار العالم يتجاوز نفقات الجيوش و الأساطيل البحرية و ما تحتاجه من سلاح و معدات و عتاد، و ما تدفع به رواتب موظفيها و مستخدميها. هذه النفقات تزداد بطبيعة الحال في سنوات الحروب، و تتناقص في فترات السلم، ما عدا الحكومات الإسلامية في عهد الخلفاء الراشدين و الدولة الأموية ثم الدولة العباسية، حيث تجاوزت نفقات الحكومة النفقات العسكرية و الاعتيادية لتشمل توزيع أموال الزكاة على مستحقيها، و توزيع الصدقات على الفقراء و المعوزين و إنشاء المدارس و بيوت العلم الملحقة . بالمساجد الكبيرة، و تشجيع المفكرين و العلماء بصرف المكافآت لهم من خزينة الدولة¹ لقد ازداد حجم هذه النفقات و تطورت مع تطور دور الدولة، حيث كانت الحكومات في السابق تلعب دوراً حياً، تقتصر مهماً على تمويل وظائفها التقليدية، فلم تكن للنفقات العامة الأهمية التي تحتلها في الوقت الحاضر، فقد أهملت النظرية التقليدية نسبياً موضوع النفقات العامة و لم تتعرض له بإسهاب و تفصيل و ركزت على الجوانب الفنية و القانونية و خاصة على القواعد التشريعية المنظمة لعملية الإنفاق العام و الرقابة عليه، دون أن توجه الاهتمام إلى الجوانب الاجتماعية و الاقتصادية لهذه النفقات والعوامل التي تحدد حجمها، فالفكر التقليدي ارتبط في مجموعه بمفهوم الدولة الحارسة، التي تتميز نفقات بحياها، بحيث لا يؤثر الإنفاق العام في التوازن الاقتصادي الوطني وفي ظل الحكم الراشد أصبح يتطلب ترشيد الإنفاق العام أيضاً ضرورة إشراك الأطراف الفاعلة في المجتمع خاص ومدني قطاع خاص ومجتمع مدني في إعداد وتنفيذ الموازنات، والرقابة والتقييم، وكذا المساءلة، عن طريق تعزيز اللامركزية ودور الجماعات المحلية في الإدارة الجيدة للإنفاق العام لتحقيق أكثر مردودية منه.

المبحث الأول : النفقات العامة ، ماهيتها ، ضوابطها وأسباب تزايدها

إن الدولة في سبيل مواجهة إشباع الحاجيات العامة تقوم بقدر من النفقات العامة سواء كان ذلك لإنتاج سلع وخدمات أو من خلال توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية كمساعدة الأسر محدودة الدخل بقصد تصحيح ما يقع من اختلال في توزيع الدخل أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو بعض وحدات لاقتصاد الوطني.

المطلب الأول : مفهوم النفقات العامة أركانها وضوابطها

الفرع الأول : مفهوم النفقات العامة

الإنفاق في اللغة : مشتق من كلمة نفق، وهي تدل على انقطاع الشيء وذهابه، ومنه نفقت الدابة أي ماتت ، ونقول ماتت، ونفق البيع أي راج، وذلك انه يمضي فلا يكسد ولا يقف ، وسميت النفقة انفق الرجل، أي ذهب ما عنده .

النفقة في الاصطلاح :

- تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة¹ .
- النفقة العامة هي صرف إحدى الهيئات والإدارات العامة مبلغا معيناً بغرض سد إحدى الحاجات العامة² .
- النفقة العامة : عبارة عن مصروف نقدي أو استحقاق لتغطية قيمة حاجة معينة تحقق منفعة عامة .
- تعرف أيضا على أنها مجموعة المصروفات التي تقوم بها الدولة وتتفقها في شكل كمية معينة من المال خلال فترة زمنية معينة ، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة³ .
- فالقيام بأي أنفاق يتطلب توفر ثلاثة شروط هي وجود المال وشخص يقوم بالإنفاق وهدف يراد تحقيقه ، وتتوفر هذه الشروط في الاتفاق العام الذي تقوم به الدولة لكي تفي بالتزاماتها فالنفقات

¹ : سوزي عدلي ناشد : المالية العامة (النفقات العامة ، الإيرادات العامة ، الميزانية العامة) منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، سنة 2003 ، ص 27

² : محمد الصغير بعلي : يسرى أبو العلا ، المالية العامة (النفقات العامة ، الإيرادات العامة الميزانية العامة) ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2003 ، ص 23

³ : فهيمه باديس : محاضرات في المحاسبة العمومية ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2000 ، ص 33

العامّة هي مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع أو خدمات عامّة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

• تعرف النفقات العمومية على أنها المبالغ التي تخصصها الهيئات العامة أو أشخاص القانون العام لسد حاجيات عامّة منها ما يتعلق بنفقات التسيير ومنها ما يتعلق بنفقات التجهيز.

• ومن هذا التعريف نستخلص أن النفقة العمومية تتميز بخاصتين هما :

- **الخاصية الأولى** : تتمثل في الخاصية المادية وهي خروج مبلغ مالي من حسابات الدولة (الخزينة)

قصد تسيير المصالح الحكومية وتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية .

- الخاصة الثانية : وتتمثل في الغاية من هذه النفقة والمتمثلة في تحقيق منفعة عامّة .

النفقة العامة كم قابل للتقويم النقدي :

تكون النفقة العامة في شكل مبلغ نقدي حيث تقوم الدولة بدورها في الإنفاق العام باستخدام مبلغ نقدي ثمنا لما تحتاجه من منتجات ، سلع و خدمات ، من أجل تسيير المرافق العامة و ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الإستثمارية التي تتولاها، و لمنح المساعدات و الإعانات الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية وغيرها .

مما لا شكّ فيه أن استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي و يتماشى مع الوضع القائم في ظل إقتصاد نقدي تقوم به جميع المبادلات و المعاملات بواسطة النقود ومن ثم تصبح النقود هي وسيلة الدول للإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد .

وبالرغم من أن الإنفاق العام قد ظل لفترة طويلة من الزمن يتم في صورة عينية - كقيام الدولة بمصادرة جزء من ممتلكات الأفراد ، أو الإستيلاء جبرا على ما تحتاجه من أموال ومنتجات دون تعويض أصحابها تعويضا عادلا ، أو إرغام الأفراد على العمل بدون اجر (السخرة)- إلا أن هذا الوضع قد زال بعد انتهاء مرحلة إقتصاد المقايضة أو كما يسمى بالتبادل العيني و بعد أن صارت هي الأداة الوحيدة في التعامل و المبادلات ¹.

ويعتبر الإنفاق النقدي من بين أفضل طرق النفقات العامة التي تقوم بها الدولة وهذا راجع لعدة أسباب يمكن أن نوجزها فيما يلي :

. يثير الإنفاق العيني عدة مشاكل إدارية و يفضي إلى محاباة بعض الأفراد؛

¹ . محمد عباس محرزى - إقتصاديات المالية العامة - (OPU) - الجزائر - 2003 - الطبعة الأولى - ص 67

. يؤدي الإنفاق العيني إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد في الإستفادة من نفقات الدولة؛

. إستعمال طرق الإكراه (الاستيلاء) مخالفة لروح الديمقراطية¹؛

. استعمال الدولة للنقود في عملية الإنفاق يسهل ما يتطلبه النظام المالي الحديث من ترسيخ مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن إستخدامها وفقا للأحكام والقواعد التي تحقق حاجات الأفراد العامة . إلا أنّ الرقابة على الإنفاق العيني يشكل صعوبة كبيرة نظراً لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق؛

. الإنفاق العيني يثير العديد من الإشكالات الإدارية و التنظيمية و يؤدي إلى سوء في التدقيق و قد يؤدي إلى الإنحياز نحو بعض الأفراد و إعطائهم مزايا عينية دون غيرهم .

ونتيجة لأسباب و العوامل السالفة الذكر ، فإنّ النفقات العامة دائماً تأخذ صورة نقدية . و لا يخفى على أحد أنّ الإنفاق في صورته النقدية قد أدى إلى إزدياد حجم النفقات العامة ، و بالتالي إزدياد حجم الضرائب (كمصدر أساسي للإيرادات العامة) وغيرها من الأعباء العامة مع توزيع يتم بعدالة نسبية لهذه الأعباء كل حسب مقدرته التكاليفية .

الفرع الثاني : أركان النفقات العامة

من خلال التعاريف السابقة للنفقات العامة ، ووفقا للتعريف الأول ، يمكن تحديد ثلاثة عناصر تشكل النفقة العامة وهي²

أولاً : الطابع النقدي للنفقة :

أي النفقة العامة مبلغ نقدي ، بحيث تقوم الدولة بواجباتها في الإنفاق العام باستخدام مبلغ من النقود ثمنا لما تحتاجه من منتجات ، سلع و خدمات ، من أجل تسيير المرافق العامة و ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها .

ومما لاشك فيه أن استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي ويطماشى مع الوضع القائم في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود ، من ثم تصبح النقود هي وسيلة الدولة للإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد ، وبعد الإنفاق النقدي أفضل صور الإنفاق على الإطلاق لأن استخدام الدولة للنقود في الإنفاق يسهل ما يقتضيه النظام المالي الحديث من تقرير

¹ . امر يحيوي -النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة - دار هومة - الجزائر- 2003 -الطبعة الثانية ص 29

² : سوزي عدلي ناشد : مرجع سابق ص 27 , 28

مبدأ الرقابة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها بناء على الضوابط والقواعد التي تحقق مصالح الأفراد العامة .

- إن نظام الإنفاق العيني ، بما قد يستتبعه من منح بعض المزايا العينية ، يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف العامة بين الأفراد.

- إن رسوخ مبدأ الديمقراطية أدى إلى عدم إكراه الأفراد على تأدية أعمالهم بدون أجر .

- إن الإنفاق العيني يثير العديد من المشاكل الإدارية التنظيمية ويؤدي إلى عدم الثقة وقد يؤدي إلى محاباة بعض الأفراد وإعطائهم مزايا عينية دون غيرهم .

كل الصور السابقة من الإنفاق العام يجب أن تتخذ الشكل النقدي حتى يمكن القول بوجود نفقة عامة¹. ويترتب على ذلك أن الوسائل غير النقدية لا تعتبر من قبيل النفقات العامة ومثال ذلك : المزايا العينية كالسكن المجاني والمزايا النقدية كالإعفاء من الضرائب والمزايا الشرفية كمنح الألقاب والأوسمة التي تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة أو لغيرهم من الأفراد .

ثانيا : صدور النفقة عن شخص معنوي عام :

لكي تعد النفقة عامة يجب أن تتم بمعرفة إحدى مؤسسات الدولة أي الأشخاص الإدارية العامة وعلى رأسها الدولة المؤسسات المنبثقة عنها كالهيئات العامة الوطنية والإدارة المحلية (الولايات ، البلديات) والأشخاص المعنوية العامة الأخرى² .

أي أن الطابع القائم بالنفقة العامة هو صدورها عن هيئة : بحيث تجدر الإشارة إلى أن التفرقة بين النفقات التي تقوم بها الدولة والجماعات المحلية والنفقات الخاصة التي تقوم بها الجمعيات والحركات الخاصة تكون وفق معيارين³ :

1- المعيار القانوني : يستند على الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإنفاق فإذا كان من أشخاص القانون العام فإن النفقة تعد عامة أي كان الغرض منها، أما إذا كان من أشخاص القانون الخاص فإن النفقة تعد خاصة بغض النظر عما تهدف إليه ، فننفقات الدولة مثلا مؤطرة بقانون يسمى قانون المالية وترافق حسب ما هو منصوص عليه قانونا بينما النفقات الخاصة بعيدة عن التأطير القانوني .

¹ : محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلا : مرجع سابق ، ص 24

² : محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلا : مرجع سابق ، ص 24

³ : فهيمة باديس : محاضرات في المحاسبة العمومية ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، سنة 2000 ، ص 13

2- المعيار الوظيفي: يستند هذا المعيار أساساً على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق وليس على الطبيعة القانونية للشخص القائم بها فهذا المعيار عكس المعيار القانوني بحيث يعتمد على طبيعة الوظيفة التي يقوم بها المنفق ، فالمبالغ النقدية التي تخرج من ذمة شخص طبيعي

لا تعتبر نفقات عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ، فلا بد من انتمائها إلى ذمة شخص معنوي عام ومخصصة لخدمة المصلحة العامة .

ثالثاً: الغرض من النفقة العامة : تحقيق منفعة عامة وهذا المبدأ مبرر بأمرين¹ :

1- إن النفقة العامة يجب أن تشبع حاجة عامة .

2- إن النفقة العامة إذا حققت منفعة عامة فإن ذلك يؤدي إلى تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة . فإذا هدفت النفقة العامة لتحقيق النفع الخاص لبعض الأشخاص دون غيرها أو لبعض الفئات دون غيرها فإن هذا يعني تخفيف ثقل الأعباء العامة عليهم على حسب بقية الأفراد أو بقية الفئات الأخرى.

وتهدف النفقة العامة لحماية ممتلكات الدولة والعمل على إنشاء بعض المشاريع الاستثمارية التنموية التي تساعد أساساً في توظيف العمال وتخفيض نسبة البطالة على المستوى الكلي والعمل على رفع الدخل الوطني ، وإبراز مكانة الدولة في النظام الاقتصادي عن طريق التدخل بالسياستين المالية والنقدية .

المطلب الثاني : طبيعة النفقة العامة وقواعدها ومحدداتها

الفرع الأول : طبيعة النفقة العامة

تمثل النفقات العامة مبالغ من الناتج المحلي الخام تقتطعها الدولة لتقوم بإنفاقها لإشباع الحاجات العامة، ومثلما أن الأمر مطروح بخصوص المدى الذي يمكن الوصول إليه في اقتطاع الضرائب، نجد نفس السؤال بخصوص المدى الذي يمكن بلوغه بخصوص الإنفاق العام .و هناك من يعتقد أن نسبة الإنفاق العام من الناتج 25 بالمائة. إلا أن مثل هذا الرأي لا يمكن إثباته بالقواعد التحليلية ولا - المحلي الخام يجب أن تتراوح بين 5 بالاختبارات الميدانية، ذلك أن حجم الإنفاق العام يتوقف على

¹ : محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلا : نفس المرجع ، ص 25

مجموعة من العوامل التي لا تبقى ثابتة بالنسبة للدولة الواحدة، و تختلف من دولة إلى أخرى 1. و أهم هذه العوامل) :دور الدولة، المقدرة المالية و مستوى النشاط الاقتصادي¹

1- **مرحلة الدولة الحارسة :** إن دور الدولة يؤثر بشكل كبير في تحديد حجم النفقات العامة، لأن القيام بوظائفها هو الذي يستلزم هذه النفقات التي ازدادت و تطورت مع تطور مهام الدولة خلال الفترة ما بين القرن الثامن عشر و القرن العشرين، كما سنرى في النقاط التالية:

نفقات العامة في ظل الدولة الحارسة: تركز اهتمام الاقتصاديين التقليديين (أمثال) :أدم سميث، دافيد ريكاردو (على تحديد المبلغ الواجب إنفاقه وكيفية توزيعه بين وظائف الدولة الأساسية، و كانوا يرون تحديد حجم الإنفاق العام بأقل مبلغ ممكن حتى يتم بذلك تخفيف العبء المالي على أفراد المجتمع، و على الدولة أن تحافظ على وجود أكبر قدر ممكن من الموارد الاقتصادية بين أيدي أفراد المجتمع، حيث أنهم أكفأ من الحكومة في استخدام مواردهم ، ويتضح مما سبق أن النفقات العامة في ظل الدولة الحارسة كانت تقتصر على تمويل الوظائف التقليدية للدولة دون أن يكون لها أي : تأثير في الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و قد ترتب على ضوء هذا الدور للدولة النتيجتان التاليتان -قلة أنواع النفقات العامة و ذلك نتيجة لتحديد الوظائف التي تستطيع الدولة أن تقوم انخفاض حجم النفقات العامة، لأن هذه النفقات تعتبر نفقات استهلاكية يجب أن تخفض إلى أدنى الحدود.

- **النفقات العامة في ظل الدولة المنتجة:** في العقد الثاني من القرن العشرين و بعد قيام الثورة في روسيا عام 1917 م، برزت أفكار و مبادئ الاشتراكية، و وجدت تطبيقاً لها في إطار الدولة الاشتراكية التي تقوم على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج. فأصبحت الدولة تملك جزءاً كبيراً من وسائل الإنتاج، مما جعلها منتجة، و تقوم بجزء كبير من الإنتاج الوطني. وانعكس هذا التغيير في دور الدولة على المالية العامة بشكل عام، و النفقات العامة بشكل خاص، فانتسح نطاقها بشكل كبير ليغطي مجالات اقتصادية واجتماعية لم تكن معروفة من قبل، في ظل الأنماط السابقة لدور الدولة.

2- **مرحلة الدولة المتداخلة :** خرجت الدولة من مفهوم الحياد وأصبحت مسؤولة عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي واثرت ذلك على النفقة العامة، حيث تنوعت النفقات العامة تبعاً لتنوع وظائف الدولة، كما ازداد حجمها وارتفعت نسبتها إلى الدخل الوطني.²

- **مرحلة الدولة المنتجة :** أ- النفقة المنتجة : إذا أتت بإيراد مالي كنفقات السكك الحديدية .

¹ لعمارة جمال : مرجع سابق , ص 36

² محمد الصغير بعلي : يسرى أبو العلا : مرجع سابق , ص 34

ب - النفقة غير المنتجة : إذا لم تأت بإيراد مالي ، كنفقات إنشاء وصيانة الطرق العامة .
و ليست العبرة من الإنتاجية في النفقة أنها تدر مالا من عدمه وإنما العبرة في إنتاجيتها هو مدى سدادها لحاجة حقيقية للشعب ، فإنشاء الطرق وصيانتها تؤدي إلى سهولة المواصلات ويترتب عليه إنعاش الحالة الاقتصادية ، ولذا يفضل البعض تقسيما آخر ، هو مدى نفعية النفقة ، فيقسمها إلى نفقات نافعة وغير نافعة ، وتعتبر نافعة إذا أعاد أثرها بفائدة على الشعب ، وغير نافعة إذا لم يستفد منها الشعب كالنفقات المظهرية.

د- النفقات الناقلة وغير الناقلة :

1- النفقة العامة الناقلة : هي تلك النفقة التي تقوم بها الدولة بهدف إعادة توزيع الدخل القومي كالإعانات الاجتماعية وغيرها من أوجه الإنفاق الذي يحقق هذا الهدف .
2- النفقات غير الناقلة : فيقصد بها تلك النفقات التي تصرف للحصول على مقابل من الأموال أو الخدمات ، كنفقات الأشغال العمومية .

و- النفقات الحقيقية والنفقات غير الحقيقية (الصورية) :

يعتمد معيار التمييز هنا على مدى إنقاص النفقة المالية للدولة ، حيث يطلق على النوع الذي ينقص نفقات حقيقية كمرتبات الموظفين ، والنوع الذي لا ينجم عنه أي إنقاص نفقات صورية كنفقات إنشاء السكك الحديدية .

الفرع الثاني : قواعد النفقات العامة

حتى تتمكن النفقات العامة من تحقيق الآثار و الأهداف المنتظرة منها في تلبية مثلى للحاجات العامة، فإن ذلك يتطلب تحقيق أكبر حجم ممكن من المنفعة ، مستعملة في ذلك أداة الإقتصاد في النفقات . مع الأخذ في الحسبان أهمية و ضرورة وجود طرق و مناهج للرقابة التي تضمن توجيه النفقات العامة نحو الأبواب ذات المصلحة الشاملة لأفراد الشعب دون تبذيرها في غير تلك المصلحة.

و إذا تمّ إحترام هذه القواعد بشكل دقيق فذلك سيقود إلى حالة من الإنفاق الرشيد "أمثلية" النفقات العامة الحاملة لقيمة مضافة للإقتصاد الوطني .

لكي يحقق الإنفاق العام الآثار المنشودة منه من إشباع للحاجات العامة ، فإن هذا يستلزم تحقيق أمرين من غاية الأهمية : أولهما : تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة .

وثانيهما : أن يتم ذلك عن طريق أكبر قدر من الاقتصاد في النفقات ولا بد أن ندخل في اعتبارنا ضرورة وجود أساليب وصور للرقابة المختلفة التي تضمن توجيه النفقات العامة إلى أوجه المنفعة دون إسراف أو تبذير ، وإذ تم مراعاة هذه الضوابط فإننا نكون قد وصلنا إلى الإنفاق العام الرشيد أو الحجم الأمثل اقتصاديا للإنفاق العام وسنتناول فيما يلي هذه الضوابط على التوالي¹ :

1. قاعدة تحقيق أكبر قدر من المنافع يقصد بضابط المنفعة أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائما في ذهن القائمين به ، تحقيق أكبر منفعة ممكنة ويعتبر هذا الضابط قديما في الفكر الاقتصادي ومحل اتفاق بين الكتاب ، سواء التقليديين أو المحدثين .

وضابط المنفعة أمر منطقي ، إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها وذلك فإن تدخل الدولة بالإنفاق العام في مجال معين دون منفعة تعود على الأفراد من هذه النفقة يعني أن هذا الإنفاق لا مبرر له ويقصد بتحقيق أكبر قدر من المنفعة ألا توجه النفقة العامة للمصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر ، كما يعني أيضا أن ينظر إلى المرافق العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه الإنفاق ، في ضوء احتياجات المرافق وأوجه الإنفاق الأخرى ، كما يلزم أيضا أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحد في كل وجه من أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في الأوجه الأخرى من جهة وأن تكون مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد دفع التكاليف العامة ، كالضرائب من جهة أخرى ، وهذا يعد تطبقا لقاعدة توازن المستهلك .

وفكرة المنفعة العامة وتحديدها تثير مشكلة وضع ضابط دقيق لتحديدها ، خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار أن للنفقات آثار متعددة اقتصادية وغير اقتصادية ظاهرة وغير ظاهرة ، مباشرة وغير مباشرة حاضرة ومستقبلية ، مما يتعذر معه قياسها على وجه الدقة ، وإن كان من الممكن الاسترشاد بعاملين في هذا الصدد² :

العامل الأول : مقدار الدخل النسبي ، أي نصيب كل فرد من الدخل القومي .

العامل الثاني : طريقة توزيع الدخل القومي على الأفراد .

¹ : سوزي عدلي ناشد : مرجع سابق ، ص 51

² : سوزي عدلي ناشد : مرجع سابق ، ص 52

يبرر النفقة العامة ما تجلبه من منافع لكافة أفراد الشعب . و يترتب على ذلك أنه لا تسوغ النفقات التي يستفيد منها بعض الأشخاص بسبب نفوذهم في المجتمع . هذا لا يعني أن النفقات العامة لا يمكن أن تصرف في فائدة أشخاص معينين دون غيرهم بل بالعكس يقتضي مبدأ التكافل الاجتماعي أن تؤدّى النفقة العامة لفئة متضررة في المجتمع دون غيرهم كما في حالة الكوارث الطبيعية والظروف الصحية...الخ.¹

2. قاعدة الاقتصاد: يرتبط هذا العامل بعامل المنفعة ، فمن البديهي أن المنفعة تزيد كلما قلت النفقات إلى أدنى حد ممكن ولذا فيجب على القائمين بالإنفاق العام تجنب أي تبذير أو إسراف من جانب الإدارة المالية في الدولة الذي يؤدي إلى زعزعة الثقة فيها ويبرر محاولات المكلفين والممولين في التهرب من أداء الضريبة وفي عبارة موجزة يعني هذا الضابط استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة أو الخدمات .

3. قاعدة الترخيص : إنّ قاعدتي المنفعة العامة و الإقتصاد في النفقات لن تكونا فاعلتين إلا إذا ضمنتهما قاعدة أخرى، وهي رقابة النفقات العامة سواء قبل اعتماد قانون المالية أو بعده . فقبل اعتماد قانون المالية يمارس البرلمان رقابته على المشروع الذي تعرضه عليه الحكومة من خلال مناقشة بنوده، فيمكن أن يفصح نواب الشعب للرأي العام عن كل إنحراف عن المنفعة العامة .²

الفرع الثالث : محددات حجم النفقات

تمثل النفقات العامة مبالغ من الناتج المحلي الخام تقتطعها الدولة لتقوم بإنفاقها لإشباع الحاجات العامة، ومثلما أن الأمر مطروح بخصوص المدى الذي يمكن الوصول إليه في اقتطاع الضرائب، نجد نفس السؤال بخصوص المدى الذي يمكن بلوغه بخصوص الإنفاق العام .و هناك من يعتقد أن نسبة الإنفاق العام من الناتج 25 بالمائة .إلا أن مثل هذا الرأي لا يمكن إثباته بالقواعد التحليلية ولا - المحلي الخام يجب أن تتراوح بين 5 باختبارات الميدانية، ذلك أن حجم الإنفاق العام يتوقف على مجموعة من العوامل التي لا تبقى ثابتة بالنسبة للدولة الواحدة، و تختلف من دولة إلى أخرى 1. و أهم هذه العوامل): دور الدولة، المقدرة المالية و مستوى النشاط الاقتصادي

¹ - أمير يحيوي- مرجع سبق ذكره - ص35

² - أمير يحيوي- مرجع سبق ذكره - ص38

تكون النفقة العامة في شكل مبلغ نقدي حيث تقوم الدولة بدورها في الإنفاق العام بإستخدام مبلغ نقدي ثمنا لما تحتاجه من منتجات ، سلع و خدمات ، من أجل تسيير المرافق العامة و ثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الإستثمارية التي تتولاها، و لمنح المساعدات و الإعانات الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية وغيرها .

مما لا شكّ فيه أن إستخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي و يتماشى مع الوضع القائم في ظل إقتصاد نقدي تقوم به جميع المبادلات و المعاملات بواسطة النقود ومن ثم تصبح النقود هي وسيلة الدول للإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد .

وبالرغم من أن الإنفاق العام قد ظل لفترة طويلة من الزمن يتم في صورة عينية - كقيام الدولة بمصادرة جزء من ممتلكات الأفراد ، أو الإستيلاء جبرا على ما تحتاجه من أموال ومنتجات دون تعويض أصحابها تعويضا عادلا ، أو إرغام الأفراد على العمل بدون اجر (السخرة)- إلا أن هذا الوضع قد زال بعد انتهاء مرحلة إقتصاد المقايضة أو كما يسمى بالتبادل العيني و بعد أن صارت هي الأداة الوحيدة في التعامل و المبادلات .¹

ويعتبر الإنفاق النقدي من بين أفضل طرق النفقات العامة التي تقوم بها الدولة وهذا راجع لعدة أسباب يمكن أن نوجزها فيما يلي :

. يثير الإنفاق العيني عدة مشاكل إدارية و يفضي إلى محاباة بعض الأفراد؛

. يؤدي الإنفاق العيني إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد في الإستفادة من نفقات الدولة؛

. إستعمال طرق الإكراه (الاستيلاء) مخالفة لروح الديمقراطية؛²

. استعمال الدولة للنقود في عملية الإنفاق يسهل ما يتطلبه النظام المالي الحديث من ترسيخ مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن إستخدامها وفقا للأحكام والقواعد التي تحقق حاجات الأفراد العامة . إلا أنّ الرقابة على الإنفاق العيني يشكل صعوبة كبيرة نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق؛

ونتيجة للأسباب و العوامل السالفة الذكر ، فإنّ النفقات العامة دائما تأخذ صورة نقدية . و لا يخفى على أحد أنّ الإنفاق في صورته النقدية قد أدى إلى إزدياد حجم النفقات العامة ، و بالتالي إزدياد

¹ . محمد عباس محرزى - إقتصاديات المالية العامة - (OPU) - الجزائر - 2003 - الطبعة الأولى - ص 67

² . امر يحيوي - النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة - دار هومة - الجزائر - 2003 - الطبعة الثانية ص 29

حجم الضرائب (كمصدر أساسي للإيرادات العامة) وغيرها من الأعباء العامة مع توزيع يتم بعدالة نسبية لهذه الأعباء كل حسب مقدرته التكاليفية .

المطلب الثالث : تقسيمات النفقات العامة وظاهرة التزايد

ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة في الفترات الأخيرة مع توسيع دور الدولة و زيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية و ترجع أهمية هذه النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الأهداف .

أولاً : تقسيمات النفقات العامة

لقد تطلبت دراسة الميزانية العامة للدولة التعرف على مختلف المعايير التي تصنف على أساسها النفقات العامة ، ذلك أن الخبراء عادة ما يهتمون بتقسيم عمليات النفقات العامة لكونها تمثل الحركة الأكثر وضوحاً وملاحظة لنشاط الدولة ، فقد ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نظراً لزيادة تدخل الدولة الذي صاحبه تزايد في حجم النفقات العامة من جهة وتعدد أوجهها وأهدافها من جهة أخرى حيث أنه كلما زادت أهمية القطاع العام كلما زادت عمليات التقسيم تعقيداً بالنظر إلى محتواها المالي المتغير ، بالإضافة إلى الحاجة إلى النظام والشفافية .

ترجع أهمية تحديد تقسيمات النفقات العامة إلى كونها تخدم أغراضاً متعددة ، وقد استوجب هذا التعداد تصنيفها إلى فئتين من التقسيمات : عملية أو نظرية وعملية أو وضعية ، وهذه الانقسامات ليست منعزلة عن بعضها البعض حيث كثيراً ما تتدخل فيما بينها¹ .

الفرع الأول : التقسيمات العلمية (النظرية):

يقصد بالتقسيمات العلمية تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير علمية أو نظرية كتقسيم النفقات وفقاً لمعيار دوريتها وتكرارها أو وفقاً لطبيعتها وهدفها .

1- معيار التكرار الدوري : أساسه مدى تكرار النفقة في بنود الميزانية من سنة لأخرى وحسب هذا المعيار تقسم النفقات العامة إلى نوعين : النفقات العادية والنفقات الغير عادية² .

¹ : سوزي عدلي ناشد : مرجع سابق ، ص 37

² : محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلا : مرجع سابق ، ص 29

أ - **النفقات العادية** : يقصد بها النفقات التي يتكرر صرفها دوريا كل فترة زمنية معينة (شهريا مثلا) ، كرواتب الموظفين .

ب - **النفقات غير العادية** : هي تلك النفقات التي لا تتكرر بصورة دورية مثل :نفقات مساعدة منكوبي إحدى الكوارث الزلزال والفيضانات أو غيرها من الأحداث الطارئة .

وفائدة هذا التقسيم هو تمكن الحكومة من تقدير نفقاتها تقديرا أقرب إلى الصحة وتدبير ما يلزم لسدادها من الإيرادات العادية وأهمها الضرائب .

يضاف إلى ذلك أن بعض النفقات غير العادية تحولت إلى نفقات عادية ومتكررة كالنفقات العسكرية التي تتكرر سنويا بسبب التوتر الدولي مما يجعل اعتبارها نفقات متكررة بسبب ظهورها المستمر وسنوياً .

2- **المعيار العضوي (الإقليمي) : (الهيئات المكلفة)** :تقسم النفقات العامة من حيث الهيئة التي تقوم بالإنفاق وكذا معيار نطاق سريان النفقة العامة ومدى استفادة أفراد المجتمع منها إلى نوعين¹ .

أ - **النفقات الحكومية (المركزية)** : هي النفقات التي ترد في ميزانية الدولة ، وتتولى الحكومة المركزية القيام بها (الوزارات ، الهيئات العامة الوطنية) فهي نفقات ذات طابع وطني مثل نفقة الدفاع والأمن .

ب - **النفقات المحلية** : هي نفقات تقوم بها الجماعات (الهيئات) المحلية فهي لا تخص إلا إقليما معيناً يتمثل إما في الولاية أو البلدية بالتالي فهي لا تظهر في الميزانية العامة للدولة وإنما تظهر في الميزانية المحلية ، بحيث تعود منافع هاته النفقات للسكان المحليين مثل : توزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم ، وتحتاج هذه النفقات لرقابة مباشرة ودقيقة .

3- **المعيار الشكلي** :يمكن تقسيم النفقات العامة من حيث الشكل الذي تظهر به إلى :

أ- **أجور العاملين بالدولة** : الموظفون العامون هم القائمون بإدارة المرافق العامة ، وتحصل الدولة على خدماتهم نظير مرتبات وأجور وينبغي مراعاة الحد الأدنى اللازم للمعيشة من هذه الأجور .

ب- **أثمان الأشياء والأدوات التي تشتريها الدولة** :تشتري الإدارة العامة ما يلزمها من أدوات وأثاث ووسائل مادية وما تحتاجه لتنفيذ الأشغال العامة مثلا ، ويراعي في عمليات الشراء أقل التكاليف والكفاءة الأكثر ، ولذا تنظم هذه العمليات إما بطريق :

¹ : لعمارة جمال : منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، سنة 2004 ، ص 36

1- المناقصة : حيث يتنافس المقاولون والموردون في تقديم سعر أو عطاء أقل¹.

2 - أو بطريق التراضي : حيث تعهد الحكومة بها لمقاول أو مورد معين إذا كان يحتكر هذه الأدوات مثلا أو في حالة الاستعجال ، وذلك طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24/ جويلية/ 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية .

إن التمييز بين " نفقات التسيير " و " نفقات التجهيز " يمثل قاعدة لفهم الميزانية العامة للدولة في الجزائر حيث تتكون نفقات التجهيز من الاستثمارات في المنشآت الاقتصادية ، الاجتماعية، والإدارية التي لا تعتبر إنتاجية مباشرة ، ويضاف لها إعانات التجهيز الممنوحة لبعض المؤسسات العمومية بعنوان البحث ودراسات ما قبل الاستثمارات .

ج- النفقات المنتجة و النفقات غير المنتجة :

أ- النفقة المنتجة : إذا أتت بإيراد مالي كنفقات السكك الحديدية .

ب - النفقة غير المنتجة : إذا لم تأت بإيراد مالي ، كنفقات إنشاء وصيانة الطرق العامة .

و ليست العبرة من الإنتاجية في النفقة أنها تدر مالا من عدمه وإنما العبرة في إنتاجيتها هو مدى سدادها لحاجة حقيقية للشعب ، فإنشاء الطرق وصيانتها تؤدي إلى سهولة المواصلات ويترتب عليه إنعاش الحالة الاقتصادية ، ولذا يفضل البعض تقسيما آخر ، هو مدى نفعية النفقة ، فيقسمها إلى نفقات نافعة وغير نافعة ، وتعتبر نافعة إذا أعاد أثرها بفائدة على الشعب ، وغير نافعة إذا لم يستفد منها الشعب كالنفقات المظهرية.

د- النفقات الناقلة وغير الناقلة :

1- النفقة العامة الناقلة : هي تلك النفقة التي تقوم بها الدولة بهدف إعادة توزيع الدخل القومي كالإعانات الاجتماعية وغيرها من أوجه الإنفاق الذي يحقق هذا الهدف .

2- النفقات غير الناقلة : فيقصد بها تلك النفقات التي تصرف للحصول على مقابل من الأموال أو الخدمات ، كنفقات الأشغال العمومية .

و- النفقات الحقيقية والنفقات غير الحقيقية (الصورية) : يعتمد معيار التمييز هنا على مدى إنفاص النفقة المالية للدولة ، حيث يطلق على النوع الذي ينقص نفقات حقيقية كمرتبات الموظفين ، والنوع الذي لا ينجم عنه أي إنفاص نفقات صورية كنفقات إنشاء السكك الحديدية .

الفرع الثاني : التقسيمات الوضعية للنفقات العامة:

¹ : محمد الصغير بعلي : يسرى أبو العلا : مرجع سابق ، ص 34

إن التقسيمات السابقة هي تقسيمات علمية قد تأخذ أو لا تأخذ بها الميزانيات الوضعية لذلك يمكن أن تقدم بعض التقسيمات الوضعية التي تستند إلى اعتبارات علمية أكثر أو لبعض الاعتبارات الإدارية والوظيفية فهناك¹ .

1- التقسيم الإداري: أي توزيع النفقات العمومية للهيئات الإدارية التي تقوم بها بصرف النظر عن أوجه نشاطات هذه الهيئات وفي الجزائر تصنف النفقات العامة إداريا حسب معيارين هما :

أ- التقسيم حسب الوزارات :

يمثل هذا التقسيم القاعدة التي تصنف على أساسها ميزانية التسيير في الجزائر ، حيث توضح الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير .

ب- التقسيم حسب طبيعة الاعتمادات : حيث تخصص الاعتمادات وتوزع حسب طبيعتها وتوزع حسب الحالات على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات بحسب طبيعتها أو أغراض استعمالها .

2- التقسيم الوظيفي : هو الذي ينصرف إلى تقسيم النفقات العمومية تبعا للوظائف التي تقوم بها الدولة ، فإنشاء هذا التقسيم يتمثل في تخصيص مبالغ محددة لكل مجموعة من النشاطات والوظائف المتمثلة في الوظيفة الاقتصادية الاجتماعية والإدارية .

أ- النفقات الإدارية : وهي النفقات المتعلقة بسير المرافقة العمومية واللازمة لقيام الدولة ، وتشمل على نفقات الدفاع والأمن والعدالة والتمثيل السياسي ، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وتوفير العدالة فيما بينهم وتنظيم الشؤون السياسية لهم .

ب- النفقات الاجتماعية: وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية والتي تتمثل في الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد ، عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والصحة للأفراد ، وكذلك تحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الأفراد مثل : منح إعانة للعاطلين عن العمل .

¹ : لعمارة جمال : مرجع سابق ، ص 36

وأهم بنود هذه النفقات تلك المتعلقة بمرافق التعليم ، الصحة والثقافة العامة، ويشكل هذا النوع من الإنفاق في الوقت الحاضر الجزء الأكبر من الإنفاق العام في البلاد المتقدمة بسبب ضخامة النفقات العامة على التعليم من ناحية وعلى التأمينات الاجتماعية من ناحية أخرى¹ .

ج- النفقات الاقتصادية : هي النفقات التي تتعلق بقيام الدولة بخدمات تحقيقاً لأهداف اقتصادية كالاستثمارات التي تهدف إلى تزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية كالنقل والمواصلات ، ومحطات توليد الكهرباء ، والري والصرف ، أضف إلى ذلك كافة الإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة للمشروعات العامة والخاصة . ويمثل هذا النوع من النفقات أهمية كبيرة في الدول ، ويرجع ذلك إلى أن الدولة تقوم بنفسها بعمليات التكوين الرأسمالي ، نظراً لكونها تحتاج إلى نفقات كبيرة من جهة أخرى ولأنها لا تحقق عائداً مباشراً من جهة أخرى² .

3- التقسيم الاقتصادي : يمثل هذا التقسيم أهمية كبيرة بالنظر إلى التأثير الكبير للنفقات العامة فهو يهدف إلى تصنيف النفقات بحسب طبيعتها الاقتصادية ووفقاً لذلك تقسم النفقات إلى ثلاث :
أ- نفقات التسيير : ويقصد بها النفقات الضرورية التي تضمن سير الجهاز الإداري للدولة بصورة مستمرة مع العلم أن هذا النوع يعمل على إبقاء نشاط الهياكل بحيث تظهر هذه النفقات في ميزانية الدولة وحسب الدوائر الوزارية في أربعة أبواب وهي³ :

- 1- أعباء الدين العام. 2- تخصصات السلطة العمومية. 3- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- 3- التدخلات العمومية.

ب- نفقات التجهيز : أو النفقات الرأسمالية فهدفها الرئيسي هو تكوين رؤوس الأموال بقصد تنمية الثروة الوطنية فهي تمثل تلك العملية التي تساهم في إنشاء دخل جديد ناتج عن النفقة الأولية الأصلية، وأهم ما يميز نفقات التجهيز هو ترك شيء يستمر بعدها خلافاً لنفقات التسيير التي لا تبقى شيئاً. ج- الإعانات : وهذا النوع من الإنفاق حديث العهد ، ويهدف إلى تحقيق
د- نفقات خدمة الدين العام : وهي النفقات التي تنفقها الدولة لسداد القروض العامة الداخلية والخارجية ونفقات المعاشات وبعض النفقات الأخرى .

ثانياً : ظاهرة تزايد النفقات العامة

¹ : محمد الصغير بعلي ، يسرى أبو العلا : مرجع سابق ، ص 32

² : سوزي عدلي ناشد : مرجع سابق ، ص 39.

³ : لعمارة جمال : مرجع سابق ، ص 37

الفرع الأول : ظاهرة تزايد النفقات العامة

من أهم الظواهر الاقتصادية التي استدعت انتباه الاقتصاديين هي ظاهرة تزايد النفقات العامة مع زيادة الدخل القومي ، أي أن العلاقة بينهما علاقة طردية بحتة ، بعض النظر عن درجة نمو الدولة الاقتصادية أو الفلسفية الإيديولوجية السائدة فيها¹ .

ولابد أن نوضح أن الزيادة في النفقات العامة لا تعني زيادة التكاليف العامة المترتبة عليها بصورة حتمية كما أنها لا تؤدي حتما إلى زيادة في التكاليف العامة على الأفراد .

فقد ترجع هذه الزيادة إلى أسباب ظاهرية بمعنى زيادة في رقم النفقات العامة دون زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة أو زيادة في عبء التكاليف العامة وهنا نعتب زيادة ظاهرية.

أما الزيادة الحقيقية للنفقات العامة ، فهي تعني حتما زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة ، وبدل ذلك غالبا ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

وقد حاول الاقتصاديون تفسير هذه الظاهرة والوقوف على أسبابها سواء كانت أسباب ظاهرية أو أسباب حقيقية ، وسنتناول فيما يلي شرح هذه الأسباب على التوالي :

الفرع الثاني : أسباب تزايد النفقات العامة

أولا : الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات :

1- تدهور قيمة النقود :

يقصد به انخفاض قوتها الشرائية مما يؤدي إلى نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بذات العدد من الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل ، وهي الظاهرة التي يمكن أن تفسر ارتفاع أثمان السلع والخدمات ويترتب على تدهور قيمة النقود زيادة النفقات العامة ولمواجهة هذا التدهور فالدولة تدفع عددا من وحدات النقد الأكبر مما كانت تدفعه من قبل للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات ، فالزيادة هنا في رقم النفقات العامة زيادة ظاهرية ، إذ لا يترتب عليها زيادة في المنفعة العامة.

2- اختلاف طرق المحاسبة المالية : (طرق إعداد الميزانية) : إن تغيير طرق إعداد الحسابات العامة تؤدي إلى اختلاف في طريقة تسجيل النفقات العامة في ميزانية الدولة كان المتبع فيما مضى ، أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية

¹ : سوزي عدلي ناشد : مرجع سابق ، ص 62 ، 63

نفقاتها مباشرة ، ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها أو إيراداتها في الميزانية العامة لدولة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها.

أما الآن و مع إتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها دون تخصيص ظهرت نفقات عامة كانت تنفق فيما قبل و لم تكن تظهر في الميزانية. ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة بعد زيادة ظاهرة اقتضتها تغيير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة¹ .

2- زيادة مساحة إقليم الدولة و عدد سكانها : قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردها زيادة مساحة إقليم الدولة أو عدد سكانها و مثال ذلك احتلال دولة أخرى أو استرداد جزء من إقليمها و يترتب على هذه الزيادة زيادة في حجم النفقات العامة إلا أنها ظاهرة نظرا لعدم حدوث زيادة في النفع العام .

ثانيا : الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة :

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة عليها بالإضافة إلى زيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما وترتبط بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين أي زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة وترجع الزيادة الحقيقية في النفقات العامة لأسباب متعددة اقتصادية ، اجتماعية إدارية ، مالية أو سياسية .

1- الأسباب الاقتصادية : من أهم الأسباب الاقتصادية زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة والدورة الاقتصادية والمنافسة الاقتصادية² .

فزيادة الدخل القومي يمكن الدولة من زيادة ما تقتطعه منه في صورة تكاليف وأعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها و مما هو جدير بالذكر أن زيادة الإيرادات يشجع الدولة على زيادة حجم نفقاتها في الأوجه المختلفة ، كذلك التوسع في القيام بالمشروعات العامة الاقتصادية يؤدي إلى زيادة النفقات العامة والغرض من القيام بها الحصول على موارد للخزانة العامة ، أو التنمية الاقتصادية ومحاربة الاحتكار .

2- الأسباب الاجتماعية : مع زيادة عدد السكان وتركزهم في المدن والمراكز الصناعية ، تزايد حجم النفقات العامة لمواجهة زيادة الطلب على الخدمات التعليمية والصحية والثقافية أو خدمات

¹ : سوزي عدلي ناشد : مرجع سابق , ص 46.

² : سوزي عدلي ناشد : مرجع سابق , ص 47

النقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء والأمن العام ، أضف إلى ذلك زيادة نمو الوعي الاجتماعي ، كنتيجة حتمية لانتشار التعليم ومن ثم ازدياد الأفراد بحقوقهم ، فأصبحوا يطالبون الدولة بالقيام بوظائف لم تعرفها من قبل ، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وغيرها، وقد ترتب على ذلك زيادة النفقات العامة بصورة عامة .

3- الأسباب الإدارية: يؤدي سوء التنظيم الإداري وعدم مجاراته لتطوير المجتمع الاقتصادي والاجتماعي وتطور وظائف الدولة والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم على حاجة العمل ، والإسراف في ملحقات الوظائف العامة (أثاث ، مكاتب ... الخ) إلى زيادة الإنفاق العام بصورة ملحوظة بل وأكثر من ذلك يمثل عبئا إضافيا على موارد الدولة¹ .

والزيادة في هذا الصدد ، وإن كانت حقيقية إلا أنها غير منتجة إنتاجا مباشرا ، أي وعلى الرغم من كونها تؤدي إلى زيادة عبء التكاليف العامة على الأفراد لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام .

4- الأسباب المالية: إن تطور الفكر المالي والفلسفة الاقتصادية أدى إلى إشباع دور الدولة وتدخلها في المجال الاقتصادي وقيامها بوظائف أخرى ، زيادة عن الوظائف المتعددة كالأمن والدفاع والعدالة وغيرها وهذا ما يزيد من حجم الإنفاق العام ، كما يمكن حصر هذه الأسباب في أمرين هاميين هما :

أ - سهولة الاقتراض : مما أدى إلى لجوء الدولة إلى القروض العامة للحصول على ما يلزم لسداد أي عجز في إيراداتها ، مما يترتب زيادة حجم النفقات العامة لأن خدمة الدين تستلزم دفع الأقساط والفوائد.

ب - وجود فائض في الإيرادات العامة : غير مخصص لغرض معين مما يؤدي إلى تشجيع الحكومة على إنفاق سواء في أوجه إنفاق ضرورية أو غير ضرورية . وتتجلى خطورة ذلك في الأوقات التي تحتم فيها السياسة السليمة على الحكومة العمل على خفض نفقاتها ، لأنه من الصعوبة مطالبة الدولة بخفض كثير من بنود الإنفاق العام .

5- الأسباب السياسية : منها أسباب داخلية وأسباب خارجية :

أ - الأسباب الداخلية: يترتب على انتشار مبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية زيادة اهتمام الدولة بالطبقات محدودة الدخل وضمان حاجاتها ، أضف إلى أن النظام الحزبي يدفع الحزب

¹ : سوزي عدلي ناشد : مرجع سابق ، ص 67

الحاكم إلى التوسيع في المشروعات إرضاء للناخبين والإكثار من تعيين الموظفين إرضاء لأنصاره مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة .

ب - الأسباب الخارجية : والتي تتعلق بالسياسة الخارجية للدولة¹ :

- ازدياد نفقات التمثيل الدبلوماسي بازدياد عدد الدول والذي يفوق عددها 160 دولة و ظهور منظمات دولية ومنظمات إقليمية متعددة .

- **متطلبات التعاون الدولي :** بسبب ما تقتضيه العلاقات الدولية من واجبات يتحتم على الدول القيام بها كتقديم المساعدات والمنح المادية والمالية والفنية للدول الأجنبية أو لرعاياها .

- ازدياد النفقات العسكرية والحربية : حيث تشغل بندا هاما ما في التزايد المطرد للنفقات العامة ، ما يدفع الدولة لإنفاق مبالغ طائلة لمدتها بأحدث الأساليب والمخترعات العسكرية بهدف حماية منشآتها ومواطنيها من خطر الغزو الخارجي وتطوير سلاحها وتعزيز قوتها أضف إلى ذلك ما تستلزمه الحروب من تمويلات مالية ضخمة أثناء الحرب وفي أعقابها كدفع التعويضات والإعانات لضحايا الحرب وأسر الشهداء وكذلك نفقات إعادة تعمير ما دمرته الحرب .

وأيا كانت أسباب تزايد النفقات العامة ، فمن الضروري أن تكون الإيرادات العامة على درجة من المرونة تسمح بتغطية الزيادة في النفقات ، وقبل دراسة نظرية الإيرادات ، ينبغي دراسة الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .

المبحث الثاني : ترشيد الإنفاق العام ، مفهومه ، أهميته و الأسس والمبادئ

يرى البعض أن ترشيد الإنفاق العام يعنى " تخفيضه" ، إلا أن تحليل أسباب تزايد الإنفاق العام وخاصة في الدول النامية، يوضح مدى صحة أو خطأ وجهة النظر هذه.

فإذا كان تزايد الإنفاق العام يرجع إلى أسباب يمكن تجنبها، كأن تضطلع الدولة ببرامج انفاقية ليس لها ما يبررها اقتصاديا أو اجتماعيا؛ في الوقت الذي يمكن للقطاع الخاص أن يضطلع بها بفعالية وكفاءة نسبية، أو أن الدولة تتسم بالإسراف في اضطلاعها بالبرامج التي هي من اختصاصها؛ ففي مثل هذه الأمور يمكن القول بأن ترشيد الإنفاق العام يعنى تخفيضه؛ وذلك باستبعاد مجالات الإنفاق التي لا يجب أن تضطلع بها الدولة من ناحية وتجنب الإسراف في استخدام الموارد داخل قطاعات الدولة من ناحية أخرى، أما إذا كانت تزايد الإنفاق العام يرجع إلى اعتماد الدولة على

¹ : سوزي عدلي ناشد : مرجع سابق ، ص 68

أدوات السياسة الإنفاقية في تحقيق أهداف المجتمع؛ وذلك في إطار تطور الدور الوظيفي للدولة وتخليها عن الدور الحيادي، أو إذا كان تزايد الإنفاق العام بمثابة متغير تابع شديد الارتباط بعدد من المتغيرات المحلية والعالمية؛ التي يصعب تجنبها على الأقل في الأجلين المتوسط والقصير، ففي مثل هذه الأمور لا يمكن القول بأن ترشيد الإنفاق العام يعني تخفيضه. وعلى هذا فإننا نستند الى عدم القبول المطلق لفكرة "تخفيض الإنفاق العام" كمرادف لمفهوم ترشيد الإنفاق العام إلى عاملين:¹

أولاً: تطور الدور الوظيفي للدولة وتدخلها اعتماداً على كافة الأدوات والوسائل الممكنة، بما في ذلك أدوات السياسة الإنفاقية لتحقيق أهداف المجتمع في مجالات إشباع الحاجات العامة، والتنمية والاستقرار الاقتصادي وعدالة توزيع الدخل.

ثانياً: تزايد الإنفاق العام في ظل ظروف الدول النامية؛ بعوامل يصعب تجنبها، وأهم هذه العوامل زيادة نسبة الاستثمار العام، سياسات التوظيف والأجور، الإنفاق العسكري، تدهور القيمة الخارجية للعملة الوطنية،....

المطلب الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق العام ومبرراته

أرسى النظام المالي ضوابط وقواعد فريدة في الإنفاق العام، جعلت منه أكثر ضبطاً وصلاحيّة ونفعاً وتحقيقاً للأغراض المرجوة منه، بعد أن جعل هناك ترتيب أولويات في النفقات العامة على ضوء مفهوم الحاجة في الفكر الذي يبني على معيار المصلحة العامة في الإشباع، كما أنشأ نظاماً متكاملًا للرقابة على الإنفاق العام قابلاً للتطوير على حسب كل عصر ومصر، ومن ثم لم يدع لولي الأمر مجالاً سوى التقيد بضوابط وقواعد تحكم تصرفه في المال العام لمصلحة الأمة. وبعد السلوك الرشيد أحد الدعائم الأساسية التي يبني عليها الاقتصاد ليكون متوازناً وفاعلاً، لذلك سيتم الوقوف على حقيقة الترشيح عموماً وترشيح الإنفاق العام خصوصاً في ما يلي:

الفرع الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق العام

أولاً: المعنى اللغوي:

¹ محمد عمر أو دوح، ترشيح الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2006، ص ص 91

أ. **الترشيد**: كلمة مشتقة من الرشد، والأصل الفعل الثلاثي رَشَدَ ورَشَدَ، قال ابن منظور في لسان العرب¹: رَشَدَ، بالفتح، يَرشُدُ رُشْدًا: اهتدى وأصاب وجه الأمر والطريق والهدى والاستقامة في الأمر الواضح والهداية والدلالة، واسترشد الرجل: اهتدى وطلب الرشد. والرُّشد نقيض الغيِّ، والراشد اسم فاعل من رَشَدَ، وفي الحديث: "عليكم بسنتي وسنة الخلفاء الراشدين من بعدي."

رَشِدَ، بالكسر، يَرشُدُ رَشَدًا ورَشَادًا، اهتدى واستقام، وال رَشَ د نقيض الضلال، قال أبو منصور: منهم من جعل رَشَدَ يَرشُدُ، ورَشِدَ يَرشُدُ د بمعنى واحد نقيض الغي والضلال. وقال الفيروز أبادي في القاموس المحيط: رشد كنصر وكَفَ حر رُشْدًا ورَشَدًا ا ورشادًا: اهتدى، والرَّشْد الاستقامة على طريق الحق مع تصلب فيه². وجاء في المعجم الوسيط أن: رَشَدَ -رُشْدًا: اهتدى فهو راشد، ورَشِدَ -رَشَدًا ورَشَادًا، فهو رشيدٌ، ويقال رَشِدَ أمره: رَشِدَ فيه وُوفِ ق له، ارشده: هداه ودله³. وبناء عليه فإن مدلول الترشيح اللغوي يشير إلى معنى الاستقامة التي تقتضي الوصول إلى الغايات، والأهداف بالوسائل المناسبة لذلك، ولكن بما يناقض أفعال الغي والضلال، لأنها ليست من الاستقامة في شيء.

ب. **الانفاق**: لغة مشتق من فعل ن فَنَقَ ون فَنَقَ، وهو بمعنى نفذ، فني، قل، مات، ا رَجَ، أخرج؛ فيقال: نفق المال إذا نفذ وفني، ونفقت الدابة إذا ماتت، ونفقت السلعة إذا راجت ورغب فيها⁴. ويتعدى فعال نفاق بالهمزة فيقال: أنفاق والاسم مناه النفقة، وجمعها نفاق ونفقات، وأنفاق المال: إذا صرفه وأنفده²، وقيل: إن الإنفاق هو بذل المال ونحوه في وجه من وجوه الخير -والفقر والإملاق"

ج. **العام**: أما معنى عامة فهو لفظ مشتق من الفعل عم ؛ على وزن اسم الفاعل⁵:

و معنى الفعل عم شمل، تقول ع م هم الأمر عموماً أي كلهم.

فالعام هو الشامل وخلاف الخاص، والعامه خلاف الخاصة.

¹ عمر سراج أبو رزينة، "مفهوم الترشيح: أسباب فشله وعوامل نجاحه"، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: العلوم الهندسية، المجلد 91، العدد 1423. 09. 2003 -م)، ص02

² المعجم الوسيط، مرجع سابق، مادة رشد، ص 346

³ المعجم الوسيط، مرجع سابق، مادة نفق، ص 492

⁴ المعجم الوسيط، مرجع سابق، مادة نفق، انفاق، ص116

⁵ المعجم الوسيط، مرجع سابق، مادة عم، ص261

ثانياً: المعنى الشرعي لكلمة الترشيد

وردت كلمة (رَشَدًا) - (بفتح الراء والشين - في القرآن الكريم ست مرات، ومعنى (رَشَدًا) في هذه الآيات الكريمة الهداية والخير والصلاح، كما وردت بلفظ الرشاد مرتين، والرَّشَاد مصدر بصيغة أخرى يحمل نفس معنى رَشَدًا، كما وردت براء مضمومة وبشيين ساكنة رُشِدَ أربع مرات، والرُّشْدُ العقل وحسن التصرف والصلاح في الدين، ووردت مرة واحدة على صيغة اسم الفاعل (مُرْشِدٌ) من الفعل الرباعي أُرْشِدُ، وفي السنة المطهرة وردت على صيغ الفعل الماضي رَشَدَ ورَشِدَ، وصيغة المضارع يَرْشُدُ د يَرْشُدُ، وعلى صيغة الأمر أُرْشِدْ، وعلى صيغة التفضيل أُرْشِدْ) أكثر رَشَدًا وخلاصة القول أن الرشد والرُّشْد وال رَشَاد كلها كلمات تطلق على الهدى والاستقامة والأعمال المحمودة وتستعمل للدلالة عليها، وكلمة الترشيد، وإن لم تكن قد وردت بهذه الصيغة، إلا أن جذرها اللغوي موجود ووزنها عربي فصيح.

ثالثاً: المعنى الاصطلاحي لترشيد الإنفاق العام :

يرى بعض الباحثين المعاصرين بأن مفهوم الترشيد "فكراً يعني الارتكاز إلى العقل والرشد في توكي الاختيارات الأفضل كمّاً ونوعاً، كما أن الترشيد ممارسة يعني الربط الوثيق والمدروس بين الوسائل والغايات في السلوك الإنساني، وهذا التمييز بين الفكر والممارسة في الترشيد لا يعني بأي حال الفصل بينهما، بل إن الترشيد فكاً وممارسة هما وجهان لعملة واحدة في السلوك الإنساني".¹ بينما يرى أحمد أبو شريعة بأن "الإسلام يتميز عن غيره من النظم بأنه وضع السلوك الرشيد في مجاله الاقتصادي؛ ضمن إطار عقائدي يوازن بين السبب والنتيجة أو بين الوسيلة والغاية، وهذا يخالف ما هو واقع فعلاً في الاقتصاد الوضعي، إذ أن السلوك الاقتصادي الرشيد من وجهة نظر الاقتصاد الغربي ليست له علاقة بسلامة الهدف أو صلاح المال والدين، أي أنه يتجرد من محتواه القيمي الذي تقره فلسفة النظام نفسه، فالسلوك الرشيد في الفكر الاقتصادي الوضعي عبارة عن توافق الوسيلة مع الغاية، بمعنى أن الوسيلة إذا حققت غاية استهدفها أساساً، فهذا يسمى سلوكاً رشيداً بصرف النظر عن مضمون هدف أو كيفية الوسيلة، فعلى سبيل المثال إتلاف الأموال كإلقائها في البحر للمحافظة على مستويات العرض خوفاً من انخفاض الأسعار، وكذلك إهدارها في وجوه لا تعود بالخير والنفع على الفرد أو المجتمع وما شابه ذلك".²

¹ نائل عبد الحافظ العوامله، "ترشيد الإنفاق العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن"، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد

السابع، العدد الثاني، 2006، ص 31

² أحمد عبد الرؤوف إبراهيم أبو شريعة، مرجع سابق، ص 6

وبالتالي يمكن القول أن الترشيذ " يحتمل معنى التوازن والانسجام بين الوسائل والأهداف، والأسباب والأغراض بما يؤدي الى نتائج توصف بالاستقامة والسداد

أما المعنى الاصطلاحي لترشيذ الإنفاق العام فقد تناوله العديد من المفكرين المعاصرين:

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

ب. و يقول الدكتور ميلاد يونس بأن المقصود بترشيذ 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. "¹

ج. ك ما تم تعريفه بأنه " اتخاذ مجموعة من التدابير من أجل تأهيل النفقة العامة، للقيام بتحقيق المنفعة العامة بأقل التكاليف وأعلى جودة للسلع والخدمات، مما يؤدي إلى رفع مردودية النفقة العامة. "

د. وهناك من عرف " ترشيذ النفقة العامة بأنها 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.

هـ. أ ما الدكتور محمد عمر أبو دوح؛ فيرى بأن ترشيذ الإنفاق العام يعني " :التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع. "²

و. ويرى عبد الغني سعيد بأن " ترشيذ الإنفاق معناه من اصطلاح " الرشد "بمعناه الاقتصادي، والذي يعني التصرف بالأموال وانفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد، وطبقا لما يملي به العقل. "³

ويرى الدكتور شوقي أحمد دنيا أن ترشيذ الإنفاق في معناه الاصطلاحي مشتق من كلمة الرشد الاقتصادي، " والرشد الاقتصادي في مفهومه الإسلامي هو حسن التعامل مع الأموال كسباً وإنفاقاً ، ومدلول هذا المضمون أننا أمام جناحين للرشد، لا مناص من تواجدهما معا :ترشيذ الإنفاق العام

¹ ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة. طرابلس: منشورات الجامعة المفتوحة، 2009 م، ص 111

² عبد الغني سعيد، الترشيذ واقتصاد الوفرة. القاهرة: الدار القومية للطباعة والنشر، 1989 ، ص 99

³ شوقي أحمد دنيا، " النظام المالي الإسلامي وترشيذ الإنفاق العام"، مرجع سابق، ص 60

وترشيد الإيرادات العامة، فإذا ما قصرنا الحديث على موضوع الإنفاق العام قلنا أنه حسن تصرف الحكومة في إنفاق الأموال.¹

كما يقصد باصطلاح ترشيد الإنفاق العام، العمل على زيادة فاعلية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية، مع القضاء على مصدر التبديد والإسراف إلى أدنى حد ممكن.

لذا فإن ترشيد الإنفاق العام لا يقصد به ضغطه ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق العام، ولا يتأتى ذلك إلا إذا استطاعت السلطات المالية التقليل بقدر الإمكان من تبديد الموارد العامة والإسراف في استخدامها في صورة نفقات عامة، وهذا الإسراف يمكن تحديد نطاقه لو ازد الإنفاق العام ووصل إلى مستوى أعلى مما يجب أن يكون عليه بالنسبة لموارد الدولة، أو ما أن يت مثل ذلك الإسراف في انخفاض إنتاجية الإنفاق العام إلى أدنى حد ممكن.

وهو ما يؤكد وجهة النظر في رفض المفهوم الضيق لترشيد الإنفاق (تخفيضه)، وبما يمكن من صياغة مفهوم لترشيد الإنفاق العام يزيد من فاعلية دور الحكومة في تحقيق أهداف المجتمع ويمكنها من مواجهة عجز الموازنة؛ بعيدا عن الأساليب التقليدية التي اعتادتها الدول النامية وما يصاحب هذه الأساليب من آثار سلبية على عدد غير قليل من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية بهذه الدول.

الفرع الثاني: مبررات ودواعي عملية ترشد الإنفاق العام

مما سبق يمكن استنتاج أن عملية ترشيد الإنفاق العام تعتبر من المبادئ الهامة في اقتصاديات الدولة، وسلوكها المالي في مختلف الأوضاع التي تواجهها الأجهزة الإدارية العامة، هذا وقد ظهرت في الآونة الأخيرة نسبيا اهتمامات متزايدة عالمية واقليمية ووطنية بترشيد الإنفاق العام، سواء على مستوى المصادر أو على مستوى الفكر، وهذا يعني ضرورة تبني الدولة ومختلف أجهزتها العامة، سياسة الترشيح في مختلف تصرفاتها بما في ذلك برامج الإنفاق العام، ومن أهم مبررات تبني سياسة الترشيح في الإنفاق العام عموما، يمكن ذكر ما يلي:²

¹ محمد عبد المنعم عفر، أحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق. القاهرة: مؤسسة شباب الجامعة، 1999ص72.

² نائل عبد الحافظ، مرجع سابق، ص 41

أولاً: التأكيد على المسؤولية العامة للدولة فيما يتعلق باستخدام الأموال العامة بأفضل السبل الكفيلة بإشباع الحاجات العامة، وفقاً لمبدأ الأولويات المرتبطة بالاقتصاد والمجتمع.

ثانياً: محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.

ثالثاً: الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة، والصعبة والمتغيرة محلياً وعالمياً.

رابعاً: المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والبعيدة. **خامساً:** تجنب مخاطر المديونية وآثارها، خصوصاً وأن كثير من الدول النامية تعاني من معضلة ديونها الخارجية التي أسرفت فيها في الماضي.

سادساً: إن تطبيق مبدأ الترشيد يساعد في تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل، وبالتالي يجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها

المطلب الثاني: أهمية عملية ترشيد الإنفاق العام

من خلال العرض السابق نعرض أهمية ترشيد الإنفاق العام من خلال ما يلي :

الفرع الأول: أهمية ترشيد الإنفاق:

يمكن القول أن ترشيد الإنفاق العام يكتسب أهمية كبرى في عالمنا المعاصر؛ لأن حجم وهيكلاً النفقات العامة في كثير من الدول يكاد يكون غير رشيد، فهو من حيث الحجم الكلي متزايد بدرجة غير مبررة، ومن حيث الهيكل تعثره تشوهات عديدة ترجع إلى عدم الالتزام بمبدأ الأولويات، فكم من مجال محدود النفع والمصلحة مقدم على غيره من مجالات أهم وأنفع؛ وكم من مشروع أنفق عليه بأكثر أو أقل بكثير مما يحتاجه؛ وفي كل ضرر، ومعنى ذلك عدم الاستفادة المثلى من الموارد وسوء تخصيصها ثم تدهور الإيرادات العامة من جراء ذلك.

ثم إن الترشيد مطلوب، حيث إن عدم تحققه يترتب مضار عديدة في مختلف المجالات، ويكفي أن نعرف أنه يؤثر سلباً على الإيرادات العامة كما يؤثر على أهداف النظام المالي، بحيث يحول دونه ودون تحقيق ما يتطلب منه من عدالة واستقرار ونمو، كذلك فإنه يعرض أمن واستقلال وسيادة البلاد لمخاطر مؤكدة، نتيجة الآثار السلبية الناجمة عن لجوء الدول النامية لتمويل عجوازات موازنتها بطرق تضخمية أو ربوية، أدت إلى إقبال بلدان كثيرة بالقروض الخارجية والتضخم المرتفع، ولم تتمكن الإيرادات العامة من ملاحقة الانفاق، وأنفقت أموال كبيرة على استثمارات غير

حكيمه، ودعم باهظ التكاليف وتوسع مفرط في التوظيف العام، بينما أنفقت أموال أقل مما ينبغي في الاستثمارات اللازمة لدعم التنمية.

ولو أردنا التعرف على حكم الترشيد للإنفاق العام في الإسلام، لقلنا على الفور أنه فرض شرعي بكل معنى الكلمة، شأنه شأن شتى الفروض الإسلامية الأخرى، ولو أخذنا نتع رف على أصل هذا الحكم لوجدنا الكثير من الأصول، نكتفي هنا بالإشارة إلى نماذج منها .

انص ارفا أوليا الى الحكام، وأداء الأمانة والحكم بالعدل يتوقف كل منهما كل التوقف على الرشد في الانفاق العام، حيث في عدمه خيانة في أموال المسلمين، وعدم تحقيق للعدل فيما بينهم، وإذا كان ذلك يرجع الى السفه في حال الانفاق الفردي فمن باب أولى يرجع الى السفه في الانفاق العام لعظم المضار المترتبة عليه

المطلب الثالث : الأسس والمبادئ التي تضمن عملية الترشيد في الإنفاق العام

هناك أسس وقواعد اقتصادية كثير في الاقتصاد الإسلامي، يجب الالتزام بها عند اقرار النفقات العامة في الموازنات المختلفة للبلد ؛ كالموازنة العامة وموازنة الزكاة وغيرها إن وجدت، وعندما نتحدث عن هذه الموازنات يجب أن نعلم بأن بعضا منها يجب أن توجه إيراداتها لمجالات إنفاقه محددة، حددتها النصوص الشرعية من القرآن والسنة، لذا فإن مجموع الموازنات المالية من الناحية الاقتصادية تؤدي الى إشباع إجمالي الحاجات المختلفة للمجتمع الإسلامي سواء كانت حاجات عامة أو خاصة؛ حسب التطورات الزمانية والمكانية والحالية المختلفة.

ومع تحول ظاهرة عجز الموازنة العامة إلى مشكلة حقيقية تواجه المجتمعات الحديثة، وجد علماء الاقتصاد والإدارة أنفسهم أمام تحد كبير، وظهر الجدل واضحا في طبيعة المشكلة وتناول أبعادها ووصف علاجها، وحيث تزيد النفقات على الإيرادات في موازنة الدولة سنة بعد سنة، يمثل الفارق عجزا مرهقا للأجيال القادمة، ومن هنا فقد ظهرت اتجاهات معالجة هذه المشكلة في الفكر الاقتصادي المعاصر .

وبشكل عام يجب أن تلتزم النفقات العامة في الاقتصاد الإسلامي بمجموعة من الأسس والمبادئ والقواعد التي تضمن عملية الترشيد في الانفاق العام؛ بما يساهم في تلافي حدوث عجز في الموازنة العامة للدولة؛ أو في علاجه في حالة حدوثه، وتتمثل هذه المبادئ في ما يلي:

- ضرورة ربط الإنفاق العام بالمصلحة العامة.

- ربط الإنفاق العام بالترتيب الشرعي للأولويات.

- التحديد الجيد للحجم الأمثل للإنفاق العام.

- التحديد الدقيق لمقدار النفقة المطلوبة والتوقيت السليم لها.

ضرورة ربط الإنفاق العام بالمصلحة العامة وهو ما يسمى في المالية العامة الحديثة بالمنفعة العامة، فعلى الدولة أن تربط سياسة الإنفاق العام بالمصلحة العامة دائماً، فيحدد كل من حجم النفقة أو مقدارها، ووجهة الإنفاق، بحيث تحقق المصالح العامة للأمة، ولا تتوجه إلى مصالح أفرد معينين ولا فئات معينة، فقد أوجب الإسلام على الدولة أن تدقق في أوجه صرف الأموال العامة، بحيث يحقق الإنفاق أقصى نفع اجتماعي ممكن.

ويرى شاب أن المعيار الرئيس " لجميع مخصصات الإنفاق العام يجب أن يكون رفاه الناس؛ أي أن الرفاه العام يجب أن يكون هدفاً رئيسياً لجميع الإنفاق العام¹ "، استناداً إلى القاعدة الفقهية "التصرف على الرعية منوط بالمصلحة".

وتتأصل قاعدة أو ضابط الصالح العام في الإنفاق العام في النظام المالي الإسلامي في مبدئين اثنين هما عمومية الصالح العام - شرعية الصالح العام¹:

الفرع الأول: عمومية الصالح العام

ويتناول عمومية المصالح في الإنفاق العام على حاجات الأفراد:

أولاً: عمومية الحاجات: عمومية الحاجات فاي إشباع كال ما يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة، وكال ما يؤدي إلى إقامة مصالح الأمة الإسلامية عملاً بالقاعدة الشرعية" ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب"، وحتى ولو بالتوظيف في مال الأغنياء عناد قصور مصادر الإنفاق، وكان بشرط الحاجة الملحة والإجازة المسابقة من قبل أهال المشورة (أهل الحل والعقد) ولا تتنافى عمومية الحاجات في اقتصاد الصالح العام؛ مع ترتيبها في الإشباع، ولعل أسبقية التشريع الإسلامي في كماله وعدله للإنفاق، تتمثل في تفويته للحاجات الأقل أهمية وشأنها لصالح نظيرتها الأكثر أهمية وإشباع؛ أي فيما يعرف في الفكر الإسلامي بتقسيم الحاجات إلى الضروريات ثم الحاجيات ثم الكماليات (كما سنوضح ذلك في القاعدة التالية)، ولذا تقتضي قاعدة الصالح العام في الإنفاق مراعات ترتيب الأهمية في الإشباع.

¹ سايد حسان عباد الله، " الحجام الأمثال للنفقات العامة، دراسات مقارنة بالنظام المالي الإسلامي"، مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية،

العدد 30، ذو القعدة 162 هـ، ديسمبر 2006 م، دبي، دولة الإمارات العربية المتحدة، ص 662

ثانياً: عمومية الأفراد وتتمثل في إشباع كل حاجات الأفراد ممن يعملون في تبعية الدولة الإسلامية من مسلمين وغير مسلمين، فقاعدة الصالح العام تقتضي اشتراك الجميع من المواطنين في الاستفادة من المنافع والخدمات العامة، وفي مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المالية، فاقضاء الصالح العام في الإنفاق العام والتكافل الاجتماعي بالعدل والمساواة في الإنفاق والتوزيع بين أفراد المجتمع الواحد.

الفرع الثاني: شرعية الصالح العام

فهي ساند الإنفاق العام، بعدم المخلفة لأي حكام في الانفلاق ثبات بالنص أو الاجتهاد ، وساند الصالح العام في الانفلاق أن يكون في الحلال ومن الحلال ومن الكسب الطيب دون الخبيث وقد سبق الفكر المالي الإسلامي الفكر المالي المعاصر في التأكيد الشديد على قاعدة الصالح العام في الإنفاق بشقيها: الشرعية والعمومية من خلال عدة أقوال ومواقف للرسول اولخفاء الراشدين، أو من خلال أقوال العلماء والفقهاء وهي كثيرة ونفذاها الولاية المسلمون إعمالاً لمبدأ الاستقامة على الصراط في مجال الإنفاق، وكرسوه في أعمال الخير والصالح العام لكافة المسلمين، ج. و. كان خامس الخفاء الراشدين عمر بن عبد العزيز: يعطي الفقهاء من المال العام، ويعطي عفيف .

الفرع الثالث : عناصر ومتطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام.

إن عملية ترشيد الإنفاق العام ليست بالسهلة، لكنها خطوة ضرورية، وهي في الوقت ذاته تحتاج إلى توفير ضمانات ومتطلبات كي يمكن إنجازها على أحسن وجه. تتطلب عملية ترشيد الإنفاق العام توافر جملة من العناصر والدعائم التي تتركز عليها، ولعل من أهمها ما يلي:

التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل: يتحقق ذلك بتضييق الإنفاق، ويتوقف حجم الإنفاق على القرار السياسي المعبر عن موقف الدولة إزاء الوظائف التي يمكن أن تتحملها الحكومة ، وهو الموقف الذي بدوره يحدده النظام الاجتماعي والاقتصادي القائم بالإضافة إلى ظروف البيئية التي يمر بها المجتمع، وكل هذه الاعتبارات ضرورية لتحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام ولو استخدمنا المنفعة كأداة للتحليل على غرار الفكر الحدي، لأمكن القول بأن الحجم الأمثل لهذا الإنفاق يتحدد إذا ما تم التوصل إلى النقطة التي تتعادل عندها المنفعة الحدية للمنفعة العامة مع المنفعة الحدية لهذه النفقة لو بقيت في يد الأفراد ولو قاموا بإنفاقها¹، ومن هذا المنظور فإن تقسيم الوظائف بين الدولة والهيئات

¹ نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة، مدخل نظامي مقارن، مرآز احمد ياسين، الطبعة الرابعة، الأردن، 2003 ، ص26 :

الخاصة، لا يعتمد مجتمع على معيار النسب أو القطاعات، لأن في ذلك قصر النظر، وإنما يعتمد على معيار تعظيم مصلحة المحققة.

2- توجيه النفقات العامة نحو النفع العام: ونقصد به ضرورة أن تكون النفقة العامة لإشباع حاجات عامة ولن ندخل هنا في الجدل العلمي الدائر بين علماء المالية حول تحديد طبيعة وماهية الحاجة العامة، والمعايير التي يحتكم إليها ذلك، فهذا معروف جيداً في الأدب المالي المعاصر، لكن الذي يستحق التأكيد والتتويه به هو أن الفكر المالي المعاصر يعتبر ذلك ركناً أساسياً من أركان النفقة العامة، ويعتبر الخروج عليه هو خروج عن المبادئ المالية الرشيدة، ويتطلب هذا عدم تخصيص النفقات العامة لتحقيق المصالح الخاصة ببعض الأفراد، أو الفئات لما يتمتعون به من نفوذ خاص¹. ولذا متى كان الإنفاق يستهدف حاجة خاصة كان هدر للمال العام وخروجاً عن سياسة الترشيح.

إتباع مبدأ الأولوية: يوصي الخبراء الماليون بضرورة احترام هذا المبدأ وعدم الخروج عليه، وإلا اتجهت الأموال إلى مجالات ومشروعات أقل أهمية وحرمت منها مجالات ومشروعات أكثر أهمية، الأمر الذي يؤدي إلى تشويه الاقتصاد الوطني، وعدم تحقيق الإنفاق العام لأثاره المرجوة، فاحترام هذا المبدأ ضرورة لحفظ الأموال من الضياع وتعظيم منفعة استخدامها، وقد تعرض الفكر الاقتصادي على بعض الأدوات التي تمكن من تطبيق هذا المبدأ ومن ذلك تحليل التكلفة والعائد، حيث أن المقارنة بين تحليل التكلفة ومستوى العائد تسمح باختيار تلك المشاريع، التي تكون عوائدها أكبر من التكاليف اللازمة لإنشائها، كما أن إعطاء أوزان ترجيحية للأهداف الموجودة، والآثار المباشرة لكل من هذه المشاريع، يسمح بترتيبها والبدء بأفضلها تحقيقاً للمصلحة العامة.

4- الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية: بحيث ينبغي أن تعكس المردودية النتيجة التي تترتب عن النفقة العامة، أي المردودية الاقتصادية والاجتماعية للنفقة العامة؛ فينبغي أن تكون المردودية جيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات. فالحرص على جودة الخدمات والسلع، يم كن من تجنب المصاريف الإضافية الكثيرة التي تنقل كاهل الدولة وتعني عن أعمال الترميم المتكررة والمتابعة وعن تكاليفها. وبالإضافة إلى ذلك فإن المردودية الاجتماعية للنفقة تنطوي على تحويل النفقات العامة الاجتماعية قصد محاربة ظاهرة الفقر، فكل مصلحة ينبغي أن تبحث عن أعلى درجة من الفعالية مقابل أقل تكلفة.

¹ علي أنعان، اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية، دار المعارف، الجمهورية العربية السورية، بدون سنة نشر، ص 1.

خلاصة الفصل الأول

في ظل محدودية الموارد من جهة، وتزايد النفقات العامة في الوقت الحاضر من جهة ثانية نظرًا لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لأجل دفع عجلة التنمية نحو الأمام خاصة في الدول النامية، أصبح انتهاج سياسة ترشيد الإنفاق مطلبًا ملحًا لأجل الإلمام بتحقيق جملة الأهداف التي تسعى إليها تلك الدول وعلى رأسها الأهداف الإنمائية للألفية. وترشيد الإنفاق لا يعني بتاتا تخفيضه والتقصير فيه، فهو يشير إلى حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة، وعلى أساس رشيد، دون إسراف ولا تقتير، وبذلك فهو يتضمن ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاءة الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، ورفع مردودية وكفاءة الإنفاق.

الفصل الثاني

تمهيد

قد تكون المؤسسات و المنشآت المقامة من طرف الحكومات فالمناطق المحلية ممولة من الطرف الميزانية العامة للدولة , كما قد تتعاقد الحكومة المركزية مع إحدى القطاعات الخاصة لإنشاء مؤسسة ما أو تجديدها ويكون التمويل مركزيا , ونجد بلديتان أو أكثر تتفقان على إقامة أو تجديد مرفق مشترك أو مشروع معين حيث يكون التمويل مقسم بين طرفين أو الأطراف المشتركة , وكثيرا ما نجد الجماعات المحلية تقوم بإنشاء مؤسسات تجارية أو شبه تجارية بأصول مالية محلية , حيث تكون مستقلة ذاتيا في الاستثمار و الاستغلال و الإنتاج و الاستهلاك , وهذا بسبب حاجت المجتمع المحلي لخدماتها و لمنتجاتها .

وقد تشرف على تنفيذ هذه الحاجات بنفسها عن طريق موظفيها أو تتعاقد مع القطاع الخاص ويكون التنفيذ في هذه الحالة بأموال محلية , وغالبا ما تكون في حاجة لشراء أدوات و مواد من القطاع الخاص لتنفيذ الأعباء الملفات عليها , مما يستدعي وجود رقابة على هذه الأموال من قبل الهيئات العليا لترشيد مجمل النفقات على هذه المشاريع و سنتناول هذا من خلال التطرق إلى الرقابة على نفقات الجماعات المحلية وكذا القواعد العامة لترشيد هذه النفقات .

المبحث الأول : مدخل عام حول برامج الإنفاق العام في التشريع الجزائري

إن برنامج الإنعاش الاقتصادي يمتد على فترة 2004/2001 من خلال ترشيد النفقات العامة يتمحور حول الأنشطة الموجهة لدعم المؤسسات والأنشطة الإنتاجية الفلاحية وأخرى، كما خصصت لتعزيز المصلحة العامة في ميدان الري، النقل والمنشآت، تحسين المستوى المعيشي، التنمية المحلية ولتنمية الموارد البشرية.

وتطبيقا لبرنامج الحكومة، فإنه يدفع بالأنشطة الاقتصادية عبر كافة التراب الوطني وعلى وجه الخصوص في المناطق الأكثر حرمانا، كما ترمي تلك الأنشطة إلى خلق مناصب الشغل وتحسين القدرة الشرائية للمواطن الجزائري، فهي تندرج في إطار مكافحة الفقر. كما ترمي إلى التقليل من عدم التوازن الداخلي وما بين الجهات¹.

المطلب الأول : قانون المالية المفهوم والأهمية

الفرع الأول : مفهوم مصطلح قانون المالية

إن مصطلح² " قانون المالية " قد عرفته الجزائر لأول مرة في عهد الاحتلال من خلال الأمر الصادر ب 2 جانفي 1959 وهو تاريخ إدخاله بالتشريع الفرنسي ، هذا القانون بقي ساري المفعول إلى غاية سنة 1984 حيث بالتمعن فيهما نجد أن هذا الأخير يعتبر إلى حد ما ملخصا وامتدادا للقانون الأول ، والعلاقة بينه وبين الميزانية حددت بالعبرة التي وردت بالتعريف السابق " .. الميزانية المحددة سنويا بموجب قوانين المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية³ " لأنه إن كانت الميزانية وبناء على قاعدة الوحدة يجب تقديمها في وثيقة واحدة والتي يجب إجازتها من طرف البرلمان فلن تكون إلا في شكل قانون يطلق عليها قانون المالية ، ومنه فقانون المالية ما هو إلا الوجه القانوني للميزانية العامة .

فلا يمكن اعتماد وتنفيذ الميزانية⁴ إلا من خلال قوانين المالية ، لأن إجازتها من طرف السلطات التشريعية يكون في شكل قانون وهذا تطبيقا لما جاء في الدستور " يشرع البرلمان في الميادين

¹ - Services du chef du gouvernement , Le plan de la relance économique 2001-2004, les composantes du programme, p 04.

² المادة السادسة من قانون 17-84، المؤرخ في 1984/07/07، الصادر بالجريدة الرسمية، بتاريخ 1984/07/10، المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

³ * - ورد في النص من القانون 17-84 المادة الثالثة " يقرر ويرخص قانون المالية بالنسبة لكل سنة.. " .

⁴ المادة 120 من دستور سنة 1996 .

...التصويت على ميزانية الدولة ... إحداه الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها¹ .

وهذه الإجازة من البرلمان شرع في تطبيقها ابتداء من 1978 سنة تنصيب أول مجلس شعبي وطني (في إطار استكمال مؤسسات الدولة : المجالس البلدية ، المجالس الولائية ، المجلس الشعبي الوطني) حيث كان في السابق من اختصاص مجلس الثورة .وبالإضافة إلى مواد الدستور هناك قانون أساسي نظم مالية الدولة (الميزانية العامة وقوانين المالية) يتمثل في قانون المالية الأساسي.

قوانين المالية كمفهوم : إن قانون المالية العضوي عرف القوانين المالية بالعبارة : " تحدد قوانين المالية ، في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات و السنوية ، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة و مبلغها و تخصيصها ."¹ إن هناك ملاحظة على هذا التعريف تتمثل في استبدال كلمة إيرادات و نفقات بمصطلح موارد وأعباء ، وهذا عملا على توسيع مجال تدخل الدولة حتى تتماشى والمالية الحديثة لأن هذا الأخير أعلم وأشمل حيث أضيفت إلى الإيرادات (الدائمة أو العادية الناتجة عن الضرائب ودخول أملاك الدولة) موارد أخرى مثل القروض العمومية ومداخل مساهمات الدولة في النشاط الاقتصادي ونفس الشيء بالنسبة للأعباء فهي بالإضافة إلى النفقات² العادية للدولة (التقليدية) نجد أعباء أخرى نتجت عن نفس السبب ومنها أعباء الدين العام و أعباء التدخل العام . و بالتمعن في محتوى هذا التعريف ، نجد أن قوانين المالية يجب أن تحرص على الأمور التالية وقت تحضيرها :

* أن تتماشى هذه القوانين مع مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تهدف إليها الدولة وهذا كتعبير على قوانين المالية ومنه الميزانيات العامة هي جزء من خطة مالية شاملة.*
* يجب أن تهدف إلى تحقيق التوازنات العامة، أي أن تكون كأداة للتوجيه و التصحيح الاقتصادي عند حدوث الاختلالات التي إن تفاقمت ستؤثر سلبا على هدف المخططات في حد ذاتها.

¹ المادة الأولى من قانون 17-84 .

² محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 23 .
* يمكن الرجوع في ذلك إلى الميزانية جزء من خطة مالية شاملة، ص 20 .

الفرع الثاني: موارد وأعباء الميزانية في ظل قانون 84- 17

إن قانون المالية حدد بوضوح مصادر موارد الدولة (الميزانية) وهي مايلي:

- 1- الإيرادات ذات الطابع الجبائي
- 2- مدا خيل أملاك الدولة
- 3- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة و الأتاوى.
- 4- الأموال المخصصة للمساهمات و الهدايا والهبات
- 5- التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة و كذا الفوائد المترتبة عنها
- 6- مدا خيل المساهمات المالية للدولة
- 7- الحصة المستحقة للدولة من إرباح القطاع العمومي
- 8- مختلف حواصل الميزانية التي بنص عليها القانون على تحصيلها¹

الفرع الثالث : قراءة قانونية لقانون المالية من 1964 إلى غاية 2014**أحكام تمهيدية : الجزء الأول: طرق التوازن المالي ووسائله**

الفصل الأول: أحكام متعلقة بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية للدولة الفصل الثاني: أحكام جبائية القسم الأول: الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة القسم الثاني: السجيل القسم الثالث: الطابع القسم الرابع: الرسوم على رقم الأعمال القسم الخامس: الضرائب غير المباشرة القسم الخامس- مكرر: إجراءات جبائية

القسم السادس: أحكام جبائية مختلفة الفصل الثالث: أحكام أخرى متعلقة بالموارد القسم الأول: أحكام جمركية القسم الثاني: أحكام متعلقة بأملاك الدولة القسم الثالث: الجبائية البتروليةا لقسم الرابع: أحكام مختلفة

الفصل الرابع: الرسوم شبه الجبائية

الجزء الثاني: الميزانية والعمليات دولة الفصل الأول: الميزانية العامة للدولة القسم الأول: الموارد القسم الثاني: النفقات الفصل الثاني: ميزانيات مختلفة القسم الأول: الميزانية الملحقة القسم الثاني: الميزانيات الأخرى الفصل الثالث: الحسابات الخاصة للخزينة الفصل الرابع: أحكام مختلفة مطبقة على العمليات المالية للدولة أحكام ختامية

¹ محمد عبد المؤمن ، الميزانية العامة في ظل الإصلاحات الاقتصادية ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الليسامس، جامعة الجلفة ، دفعة 2008 ص56.

الثاني: قانون المالية التكميلي أو المعدل يمكن أن يحدث خلال السنة - أي خلال تنفيذ الميزانية - عدم توازن بين الإيرادات والنفقات نتيجة بروز متغيرات غير متوقعة من شأنها التأثير على البيانات التقديرية. كأن يقلل حجم مجمل الإيرادات الفعلية أو ارتفاع في مجمل حجم النفقات الفعلية مقارنة بما كان متوقعا قبل الشروع في تنفيذ الميزانية. وهذا الخلل قد يحدث نتيجة تغير بعض المعطيات الاقتصادية أو الاجتماعية أو حتى الطبيعية أو كلاهما مع بعض. وفي هذه الحالة و بناءا على القانون العضوي يجب أن تلجأ الحكومة إلى اتخاذ نفس الإجراءات الخاصة بقانون المالية السنوي من خلال وضع مشروع قانون مالية معدل تماشيا مع المتغيرات الجديدة، ثم عرضه على السلطات التشريعية.

حيث نص القانون صراحة على ذلك ب " يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة، دون سواها . إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية"¹ . كما أن هناك طريقة ثانية لاستدراك الوضع وهو أن تدخل هذه الحكومة هذه التعديلات بصفة مباشرة عن طريقها استعمالها للسلطة التنفيذية لتعرض فيما بعد على البرلمان للمصادقة عليها في غضون ثلاثة أشهر حيث تكون الحكومة مجبرة على تقديم تقارير اقتصادية، اجتماعية، ومالية مفصلة للبرلمان.

أولا : أهم الإجراءات المتخذة لقانون مالية 2008.

كان مشروع قانون المالية لسنة 2008 خضع لمناقشة¹ حادة في المجلس الشعبي الوطني لتضمنه إجراءات ذات صلة مباشرة بالحياة اليومية للمواطن حيث أبقى النواب على أغلب التعديلات التي تقدمت بها لجنة المالية و الميزانية بالمجلس ، و تضمن قانون المالية 2008 عدة إجراءات فيما يلي أهمها:

- عدم إلزام المستوردين للسلع بتوفير حد أدنى من رأس المال الإجتماعي .
- عدم قابلية الحجز من طرف أشخاص آخرين على أموال البنوك و المؤسسات الموضوعة في الحسابات المفتوحة لدى بنك الجزائر قصد ضمان السير الحسن لأنظمة الدفع الجديدة .
- تجديد للأحكام المتعلقة بتكفل الدولة بالحاجيات الخاصة، بإعانة المؤسسات العمومية المتدهورة .

¹ المادة 04 من قانون 17-84 .

¹ أهم الإجراءات التي تضمنها قانون مالية 2008، الإثنين 22 ذو الحجة 1428 الموافق لـ 31 ديسمبر 2007 م، ص 3.

- تكفل ميزانية الدولة بديون المجالس الشعبية البلدية المستحقة لا سيما للصندوق الوطني للتوفير و الإحتياط بنك، خلال إنجاز البرامج السكنية الترقية خلال سنوات الثمانينات
- منع إستيراد كل البضائع التي تحمل معلومات زائفة ، تبعت على الإعتقاد بأنها من أصل جزائري.
- إتلاف كل السلع المقلدة.

ثانيا : تفصيل عن مشروع قانون المالية لسنة 2010

قانون المالية التكميلي لسنة 2009 ينص على إجراءات لتحسين محيط المؤسسة :

أكد وزير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الصناعات التقليدية السيد مصطفى بن بادة اليوم الأحد بالجزائر أن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 ينص على إجراءات "عملية" تهدف إلى تحسين محيط المؤسسة في الجزائر .

و أكد الوزير خلال ندوة صحفية أن سياسة التنمية الاقتصادية التي باشرتها الدولة تتطلب إجراءات دعم ملائمة لإنشاء مؤسسات صغيرة و متوسطة و الحفاظ عليها بالنظر إلى هشاشتها أمام تقلبات الأسواق .

كما أشار إلى أن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 ليس سوى تكملة للإجراءات التي اتخذتها الحكومة في إطار قوانين المالية السابقة بغية تحسين محيط المؤسسة و ترقية النشاطات التي تسفر عن قيمة مضافة عالية .

و في هذا الإطار ذكر السيد بن بادة بتخفيف الضغط الجبائي على المؤسسات الذي أقره قانون المالية التكميلي لسنة 2008 لا سيما التقليل من الضريبة على أرباح الشركات التي انتقلت من 25 بالمائة إلى 19 بالمائة لفائدة قطاع إنتاج السلع و البناء و الأشغال العمومية و السياحة .

و اعتبر الوزير أن "قانون المالية التكميلي لسنة 2009 ينصب في نفس المسار من خلال إجراءات إضافية لدعم الاستثمار و طاقات الإنتاج" مشيدا في الوقت ذاته بالقرار القاضي بالإعفاء من الضريبة على الدخل العام لمدة 5 سنوات لفائدة المقاولين المؤهلين بمساعدة من الصندوق الوطني لدعم القروض المصغرة و تعزيز الضمانات لتغطية مخاطر تمويل قروض الاستثمار التي يتم منحها للمؤسسات الصغيرة و المتوسطة".

و أضاف قائلاً أن "هذا القانون أدرج العديد من الممارسات الرامية إلى تحسين محيط المؤسسات من خلال إجراءات ملموسة تهدف إلى تسهيل و التخفيف من النظام الجبائي و إجراءات محفزة للاستثمار و أخرى لمكافحة الغش و التهرب الجبائي و التقليد".

كما أكد الوزير أن العديد من الإجراءات التي ينص عليها القانون تم اقتراحها من قبل مجموعات عمل و لجنة مديرة تم تنصيبها لدراسة العراقيل التي تواجهها المؤسسات الصغيرة و المتوسطة لا سيما إشكالية التمويل.

ثالثاً : تفاصيل عن قانون المالية لسنة 2012

المحدث في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2012 الامتيازات التالية:¹

طرح المداخل والأرباح المحققة من المشاريع المذكورة من قاعدة الضريبة دون أن تقل الضريبة المستوجبة عن الضريبة الدنيا المحددة ب 20% من الربح الصافي بالنسبة إلى الأشخاص المعنويين وب 60% من الضريبة المستوجبة على الدخل الصافي بالنسبة إلى الأشخاص الطبيعيين.

تسجيل عقود نقل ملكية المساكن التي تتم في إطار البرنامج المذكور بمعلوم قار مجدد ب 20 ديناراً عن كل عقد وإعفاؤها من معلوم انجرار الملكية.

(1) الترفيع في الطروحات من قاعدة الضريبة على الدخل بعنوان الأطفال في الكفالة إلى 100 د بالنسبة إلى كل طفل بصرف النظر عن عددهم ومن 150 د إلى 250 د بعنوان رئيس العائلة.

(2) أخذ التخفيض المحدد ب 1000 د من قاعدة الضريبة بعنوان الأبناء المعاقين بعين الاعتبار عند احتساب الخصم من المورد. إجراءات لتحقيق العدالة الجبائية

(3) سحب الطرح الإضافي من قاعدة الضريبة المحدد ب 1000 ديناراً بالنسبة إلى أصحاب الأجر الأدنى المضمون على الأجراء وأصحاب الجرايات الذين لا يتجاوز دخلهم السنوي الصافي 5000 ديناراً.

(4) تعديل جدول الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين بإعادة توزيع شرائح الدخل المرتفعة مع تعديل نسب الضريبة المستوجبة عليها

(5) مراجعة نسبة الضريبة على الدخل بعنوان القيمة الزائدة العقارية باعتماد مدة تملك بخمس سنوات عوضاً عن عشر سنوات مع الترفيع في النسبة المذكورة من 10% إلى 15% إذا تم

¹ مأخوذ من الموقع الإلكتروني التالي : www.google.com على الساعة 16/30 بتاريخ : 2016/05/13

التقويت خلال مدة خمس سنوات بداية من تاريخ التملك ومن 5% إلى 10% إذا تم التقويت بعد هذه المدة أو إذا تم التقويت في أملاك موروثية.

(6) الترفيع في المعلوم على السفرات إلى الخارج الموظف لفائدة الصندوق الوطني للتشغيل من 60د إلى 100د.

(7) الترفيع في نسبة الخصم من المورد المستوجب على المبالغ الراجعة إلى غير المقيمين غير المستقرين من 15% إلى 30% إذا كان المستفيد منها مقيما بملاذات جبائية.

(8) إعادة العمل بالتسبقة بعنوان الضريبة على الدخل المحددة ب 1% على اقتناءات الأشخاص غير الخاضعين للضريبة على الدخل حسب النظام الحقيقي.

IV إجراءات لمواصلة الإصلاح الجبائي وإحكام استخلاص الأداء مواصلة الإصلاح الجبائي :
(9) مراجعة طريقة توظيف معلوم الطابع الجبائي المستوجب على بعض الوثائق الإدارية واعتماد طريقة دفعه بواسطة وصولات عوضا عن طريقة إصاق طوابع جبائية على أن تضبط صيغ وأجل تطبيق هذه الطريقة بقرار من وزير المالية.

(10) مطالبة المنتفعين بنظام توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بمد إدارة الجباية بقائمة في فواتير الشراء بتوقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة مع إعفائهم من واجب توفير نظير من أدون التزود.

رابعا : تفاصيل عن قانون المالية لسنة 2014

تم إعداد مشروع قانون المالية لسنة 2014 في إطار مواصلة تنفيذ برنامج الحكومة الاقتصادي والاجتماعي ويتضمن قانون المالية علاوة على الأحكام المتعلقة بالميزانية أحكاما جبائية تهدف إلى دعم القدرة التنافسية للمؤسسة ودفع الاستثمار والتشغيل والحفاظ على التوازنات العامة للميزانية وتندرج هذه الأحكام ضمن المحاور التالية:

I إجراءات لدعم القدرة التنافسية للمؤسسة والتشغيل ودفع الاستثمار¹:

(1) تمكين مؤسسات الخدمات البترولية من الانتفاع بنظام توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة بعنوان الخدمات اللازمة لنشاطها.

(2) إعفاء مكافأة نهاية الخدمة المعفاة من الضريبة على الدخل من الأداء على التكوين المهني ومن المساهمة في صندوق النهوض بالمسكن لفائدة الأجراء.

¹ نفس المرجع السابق بدون صفحة .

(3) التخفيض في نسبة المعلوم على المؤسسات من 0,2% إلى 0,1% من رقم المعاملات المحلي الخام بالنسبة إلى المؤسسات التي تروج منتجات خاضعة لنظام المصادقة الإدارية لأسعار والتي لا يتعدى هامش ربحها الخام 6% طبقا للتشريع والتراتب الجاري بها العمل مع تمكينها من اختيار دفع المعلوم المذكور على أساس 25% من مبلغ الضريبة على الدخل او الضريبة على الشركات كما هو الشأن حاليا.

(4) التخفيض من 8% إلى 7% في نسبة فوائض الحسابات الجارية للشركاء لملاءمتها مع نسبة الفائدة المعمول بها بالسوق المالية وتكريس الفقه الإداري القاضي بتطبيق نفس النسبة على كل عمليات الاقتراض التي تتم بين المؤسسات.

(5) توسيع مجال توقيف العمل بالأداء على القيمة المضافة التي تنتفع به عمليات تكوين وتدريب الطيارين المنجزة لفائدة مؤسسات النقل ليشمل كل المتدربين والمتكويين.

(6) منح التسجيل بالمعلوم القار لعقود نقل ملكية الأراضي الفلاحية لفائدة الباعثين الشبان لمشاريع فلاحية والمنفعين بقروض عقارية فلاحية وذلك في إطار مزيد دفع بعث المشاريع الاستثمارية في القطاع الفلاحي.

(7) توسيع مجال طرح المدخرات ليشمل المدخرات بعنوان تقلص قيمة الأسهم والمنايات الاجتماعية في رأس مال الشركات الخاضعة قانونا لتدقيق مراقب حسابات والمدخرات ذات الصبغة العامة المكونة من قبل مؤسسات القرض طبقا للتراتب الجاري بها العمل.

(8) ضبط قائمة الخدمات المتعلقة بالمنتجات الفلاحية ومنتجات الصيد البحري المنتفعة بالإعفاء من الأداء على القيمة المضافة وفقا للعدد 14 الملحق بمجلة الأداء المذكور بمقتضى أمر.

II إجراءات ذات طابع اجتماعي وإجراءات لتحقيق العدالة الجبائية :

إجراءات ذات طابع اجتماعي:

(9) منح المشاريع المنجزة في إطار البرنامج الخصوصي للسكن الاجتماعي

المطلب الثاني: جهود الدولة في تنفيذ برنامج دعم النمو الاقتصادي (2005/2009)

تميزت السنوات¹ 2004/2001 بإنعاش مكثف للتنمية الاقتصادية رافق استعادة الأمن عبر ربوع بلادنا. وتجسد هذا الإنعاش من خلال نتائج عديدة هامة نذكر منها على الخصوص ما يلي:-

¹ - زرنوح ياسمين، إشكالية التنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة، العلوم الاقتصادية فرع تخطيط، جامعة الجلفة، 2006، ص 86.

استثمار إجمالي بحوالي 46 مليار دولار (أي 3.700 مليار دج)، منها حوالي 30 مليار دج (أي 2.350 مليار دج) من الإنفاق العمومي. - نمو مستمر يساوي في المتوسط 3.8% طوال السنوات الخمس (بنسبة 6.8% في سنة 2003). - تراجع في البطالة من أكثر 29% إلى 24%. - انجاز الآلاف من المنشآت القاعدية وكذلك بناء وتسليم 700.000 مسكن.

لقد شكلت الانتخابات الرئاسية في 08 أبريل 2004 منعطفا حاسما في مسار التقويم الوطني الذي عكفت الجزائر على انتهاجه، حيث سجل التزام السيد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بمواصلة وتكثيف المسار المتمثل في إعادة بناء الاقتصاد الوطني. وزيادة على ذلك فقد تم تأكيد هذا الالتزام بتعليمية الرئاسية التي وجهها الحكومة فور تنصيبها من اجل تحضير برنامج تكميلي لدعم النمو. وفي هذه الأثناء تعترم الحكومة مواصلة مجهود إنعاش النمو وتكثيفه في جميع قطاعات النشاط، وستعمل كذلك في مرافقة أداة الإنتاج الوطني الموجودة في تحولها الحتمي لتكون مستعدة للانفتاح على الاقتصاد العالمي. وفي ظل استمرارية مسار الإنعاش الاقتصادي الجاري، تعترم الحكومة تكثيف مقاربتها قصد:

الفرع الأول : تحسين إطار الاستثمار¹

1- ترقية الاستثمار وضبطه²: إن المراجعة التشريعية والتنظيمية التي سبق إجرائها أو الواجب استكمالها في إطار التحضير للشراكة الفعلية مع الاتحاد الأوروبي والانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة وكذا قانون الاستثمار الذي تم مراجعته، توفر إطارا قانونيا ملائما لترقيم الاستثمار. وتعترم الحكومة العمل على مضاعفة فعالية الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI) ولجان مساعدة مشاريع الاستثمارات وتحديد موقعها (CALPI)، وستعرف هذه الآليات الانطلاق الفعلي لـ "الشباك الواحد" لصالح المستثمر، كما ستطور فيآن واحد دور هذه الآليات في مجال الاستثمار والتوجيه لصالح المستثمرين الجزائريين.

كما ستسهر الحكومة على تحسين مستوى جهودها ومواصلتها لجلب الاستثمار الأجنبي.

2- تسوية مسألة العقار: فيما يخص العقار الصناعي الذي غالبا ما يشار إليه على أنه عائق أمام ترقية الاستثمار، فقد سبق وأن كان محل إصلاح لتسيير المناطق الصناعية ومناطق النشاط وهو الإصلاح الذي سوف يتم استكمالها على المدى القصير. إن هذا الإصلاح يسمح بتثمين المناطق

- زرنوح ياسمينية، مرجع سابق، ص 87¹

محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تمويل التنمية وتنظيمها في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002 ص 102²

الموجودة، وتطوير مناطق جديدة، وجمع الخدمات الضرورية للمستثمر في هذه الفضاءات وإتاحة هذه الممتلكات في ظل الشفافية، كما سيتكفل هذا الإصلاح بفائض العقار العمومي على مستوى المؤسسات العمومية وسيتم إصلاحه وتثمينه.

وستعمل الحكومة أيضا على استكمال عملية مسح الأراضي على المستوى الوطني، واستكمال مخططات التهيئة والتعمير عبر الوطن، وكذا العمل على احترام التشريع المتعلق بتهيئة الإقليم، وذلك بغية مضاعفة العرض في مجال أراضي البناء لفائدة الاستثمار في ميادين الترقية العقارية والسياحة.

الفرع الثاني: مكافحة الاقتصاد غير الرسمي

إن تطوير¹ الاستثمار يتطلب احترام جميع المتعاملين قواعد الشفافية والمقاييس والقوانين، غير أنه ينبغي أن نلاحظ أن ظهور اقتصاد السوق في بلادنا مؤخرا صاحبه ظواهر طفيلية وضارة عقدت الحكومة العزم على محاربتها. وتعتزم الحكومة دعم مكافحة الاقتصاد غير الرسمي الذي صار مصدر ريع مرده إلى الغش، يعرقل تطوير الاستثمار ويعرض المؤسسات العمومية والخاصة التي تمارس نشاطها في ظل احترام القانون للخطر.

الفرع الثالث: النهوض بتنمية مستمرة ومنصفة عبر أنحاء البلاد²

1- قطاع الطاقة والمناجم: ستقوم الحكومة باستكمال الترتيبات التشريعية والتنظيمية والمؤسسية من أجل جلب الاستثمار الخاص الوطني، والمزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة أو الاستثمارات في شكل شراكة في قطاعات المحروقات والطاقة والمناجم بما في ذلك الأنشطة مثل تلك الواقعة في المراحل اللاحقة لإنتاج المحروقات وأنشطة إنتاج الطاقات المتجددة. إضافة إلى هذا ستعمل الحكومة على تكييف وعصرنة المنشآت الأساسية المينائية المعدة لتصدير المحروقات لتتماشى مع تطور الإنتاج. وستعمل كذلك على ضبط تسعيرة الكهرباء والغاز، لاسيما بالنسبة إلى الناطق والفئات المحرومة، وكذلك احتياجات النمو والتنمية في ميدان الاستثمار وفي القطاعات الاقتصادية مثل الصناعة، الفلاحة، السياحة والمؤسسة الصغيرة والمتوسطة.

وستواصل كذلك وبشكل ملموس تشجيع إيصال الغاز وغاز البروبان المميع والطاقات المتجددة وجعله في مستوى هام عبر البلاد. كما أنه سيتم تطوير سياسة في مجال تحقيق هوامش الربح في

محمد بلقاسم حسن بهلول ، مرجع سابق، ص 107¹

- زرنوح ياسمين، مرجع سابق، ص 190²

المنتجات النفطية قصد ترقية الاستثمار الوطني، وأخيرا ستسهر الحكومة على إزالة الاحتكارات الفعلية تدريجيا وعلى إيجاد أدوات لضبط أنشطة الاحتكار.

2- الفلاحة¹: إن هذا الميدان الذي يمثل مكنم معتبرا للنمو والتشغيل عرف تقدما معتبرا خلال السنوات الأخيرة بفضل المخطط الوطني للتنمية الفلاحية وبفضل الموارد المالية الكبرى التي خصصتها لها الدولة، تحققت حالات تقدم كبيرة في مجال الإنتاج الفلاحي واستصلاح الأراضي واستحداث مناصب العمل.

وكما سبق الإشارة إلى ذلك، فإن الحكومة تعتزم تزويد الفلاحة بتشريعات ملائم لتميتها، وهكذا ستضل تقدم دعمها المالي لهذا القطاع مع السهر أكثر فأكثر على استعماله محفز كرصود القروض المصرفية.

وستوجه الإعانة والحوافز العمومية لتنمية الفلاحة أيضا نحو ما يلي:

- تحسين نتائج الاستثمارات من خلال هيكلية الفروع وتعميم التكوين والإرشاد.
- تنمية تربية المواشي والدواجن وتنويعها لاسيما في الهضاب العليا والمناطق الجبلية، مع السهر على حماية التراث الجيني. - الدعم الانتقائي والانتقالي لعمليات تحول النشاط وإعادة توجيه القدرات الفلاحية.

- تحسين محيط المستثمرات بواسطة تنمية المؤسسات الصغيرة للخدمات وصناعة التبريد، وتشجيع التكامل بين المنتجين والصناعة الغذائية الفلاحية، وترقية منظمات الضبط المهني والمشارك بين المهن، وتعزيز طاقات غرف الفلاحة ودورها. - ترقية الصادرات الفلاحية لاسيما المنتجات المحلية والفلاحة الحيوية (البيولوجية) وحمايتها عن طريق الترتيب، التصديق والتنويع. - تعزيز استحداث مناصب العمل في القطاع الفلاح من خلال دعم اندماج الشباب ذوي الشهادات وكذا الإدماج الفعلي للتشغيل الفلاحي ضمن ترتيب الحماية الاجتماعية.

3- في ميدان السياحة والصناعة التقليدية والصيد البحري: تشكل السياحة عنصرا من عناصر القوة يجب على الجزائر أن ترفع من خلاله مستوى إيراداتها الخارجية ومضاعفة قدراتها في استحداث مناصب الشغل، مع ما لهذا النشاط خصوصا من تأثير في قطاع الخدمات كله، ستسهر الحكومة على ما يأتي:

ضياء مجيد الموسوي، الإصلاح النقدي، دار الفكر، الجزائر، الطبعة الأولى، 1993، ص 80¹

- تثمين المنشآت الأساسية العمومية الموجودة عن طريق الشراكة وعقود التسيير والخصوصية لتحسين جودة الخدمات وإدراج الحظيرة الفندقية الجزائرية ضمن الشبكات الدولية للسياحة.

- تشجيع الاستثمار في الفنادق من أجل تأهيل القدرات والمواقع والمسالك السياحية الوطنية على مستوى الشواطئ والصحراء والحمامات المعدنية، الذي سيدعم بواسطة التصديق على المؤسسات وتصنيفها.

- ترقية وتأطير وكالات الأسفار والترقية السياحية للذان يكونان مصحوبين بمساهمة عمومية في ترقية المنتج السياحي الوطني في الخارج، عن طريق المعارض والعروض وغيرها من التظاهرات الدولية.

- حث الجماعات المحلية على تثمين عناصر القوة لديها، التاريخية منها والثقافية والحرفية وغيرها عن طريق التظاهرات الملائمة. وعلى مستوى مناطق جنوب البلاد، فإن ترقية السياحة وتشجيعها سوف يندرجان ضمن البرامج التنموية، وتحقيق مردودية المنشآت الأساسية المنجزة وتحسين الموارد والتشغيل لفائدة السكان.

إن تنمية الصناعات التقليدية التي تشمل العديد من آليات التأطير والدعم، سيكون عاملا ضروريا لمصاحبة الانطلاق الفعلي للنشاط السياحي في اتجاه الزبائن الجزائريين والأجانب، وستتم مواصلة برنامج العمل الممتد إلى غاية 2010 من أجل تطوير الصناعة التقليدية وستساهم الحكومة في دعمها بما في ذلك عن طريق الآليات المختلفة للاستثمارات المصغرة.

الاتصالات والتكنولوجيات الجديدة سوف تهتم الحكومة بهذا الميدان بشكل خاص، وفي هذا الصدد فإنها ستسهر على:- استكمال عملية فتح المنافسة في مختلف مقاطع سوق الاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد، والتشجيع على تطوير دخول شبكة الانترنت ذات المنسوب العالي.

- استكمال إعادة صياغة الإطار القانوني من أجل تطوير التجارة الالكترونية والخدمات الحكومية عبر الخط.

- الشروع في فتح رأسمال شركة "اتصالات الجزائر" لشريك استراتيجي لتحسين مردوديتها وإعادة تموقعها كرائد في السوق.- الإسراع في وتيرة عصرنة البريد عن طريق رد الاعتبار لشبكتها وتوسيعها وإدخال الإعلام الآلي في عملياته.- مواصلة عصرنة الخدمات البريدية والمالية البريدية.

1- حشد الموارد المائية، استرجاعها وإنتاجها: أ/بناء السدود: عملا على تقادي تبديد الموارد المائية، فإن الأولوية المطلقة سوف تولى لإنهاء البرنامج الكبير للسدود وانجازات التحويل الجارية،

غير أنه قد يمكن برمجة بناء سدود جديدة على ضوء الإمكانيات قصد تدارك العجز الكبير. ومن ضمن العمليات الجارية سنذكر على الخصوص الانجازات المتصلة بسد بني هارون والمشاريع الكبرى للتحويلات انطلاقا من سد تافصبت نحو العاصمة وانطلاقا من سد الشلف نحو وهران مرورا بمستغانم وأرزويو، وعلى هامش هذه الأولويات سوف يتم تحضير دراسات فيما يخص انجازات جديدة، طوال التقليل من البرنامج الجاري، ومنها إنجاز تحويل المياه من عين صالح نحو تامنراست، كما ستسهر الحكومة على صيانة السدود الموجودة وحمايتها لاسيما بواسطة تشجير المواقع.

ب- برنامج حفر الآبار: سوف يتم تطوير برنامج حفر الآبار بمقدار 20.000 متر خطي كل سنة، ما يقابل 80 مليون متر مكعب سنويا، وذلك في آن واحد مع صيانة الآبار الموجودة.

ج- المحاجز المائية: ستعكف الحكومة من أجل سد حاجات الري الفلاحي على تأهيل أكثر من 200 محجز مائي قيد الاستغلال وإنجاز قرابة 300 وحدة جديدة، بوتيرة استكمال الدراسات الضرورية وتوفير الاعتمادات بالنسبة إلى مجموع برنامج الماء.

د- استرجاع المياه المستعملة: سيتم مباشرة برنامج وطني ضمن هذا النشاط سينصب على إنجاز 33 محطة تصفية وكذا صيانة وتأهيل المحطات الموجودة، وستخصص المياه المسترجعة من باب الأولوية كحاجات الصناعة وستتواصل عملية بناء شبكة جمع المياه المستعملة حول برنامج عمل يشمل مجموع 2500 كم.

هـ- تحلية مياه البحر: يوجد برنامج هام قيد التحضير لإنجاز محطات كبرى لتحلية مياه البحر عن طريق اللجوء إلى منح الامتياز في إطار المؤسسات المختلطة بالشراكة مع قطاع الطاقة الذي يساهم برؤوس أموال، وستدرس الحكومة إمكانية مشاركة الخزينة في رأسمال الشركات المختلطة لإنجاز وتسيير هذه المحطات قصد تقليص التكلفة النهائية لتحلية المياه¹.

2- تسيير الموارد المائية وتوزيعها بشكل عقلاني: وضمن هذا الإطار سوف يتم تطوير شبكات المياه وتوزيعها في إطار الشراكة مع متعاملين أجانب لهم شهرة عالمية، وسوف يتم استكمال المفاوضات الجارية بخصوص منح امتياز توزيع المياه عبر العاصمة، كما ستتبع هذه العملية الأولى تدريجيا بعمليات مماثلة بالنسبة إلى المدن الكبرى الأخرى.

- البرنامج التكميلي لدعم النمو فترة 2005-2009، الجزائر، أبريل 2005.¹

3-الوقاية من الكوارث المرتبطة بالمياه وامتصاصها:ستواصل الحكومة أعمال انجاز المنشآت لحماية المناطق السكنية من الفيضانات، كما ستعكف على انجاز أشغال امتصاص آثار صعود المياه في ولايتي ورقلة والوادي، وسيتم التكفل بهذا الملف بشكل استعجالي بحشد المخصصات المالية الضرورية وبإشراك المتعاملين الأكفاء في هذا المجال ومتابعة عملية التنفيذ، كما أنه سيتم تحسين تسيير مساحات الري لهذه المنطقة ومتابعته قصد تجنب انتشار ظاهرة صعود المياه وتكررها.

المطلب الثالث : تقنيات توقع النفقات العمومية من خلال برامج الحكومة

حسب نص المادة 03 من قانون 90/21 الذي يخص المحاسبة العمومية الميزانية هي " العقد الذي يخصص للسنة المدنية , مجموع العائدات , نفقات التوظيف , و نفقات الاستثمار بما فيها التجهيز العمومي " ¹ و ميزانية هي " حالة تقديرات المداخل و النفقات السنوية الخاصة بالولاية , هي أيضا قرار ترخيص و إدارة التي تمكن من حسن سير مصالح الولاية و تنفيذ برامج التجهيز و الاستثمار ⁽²⁾

تنقسم الميزانية إلى صنفين :صنف التوظيف و صنف التجهيز الذين يكونان متوازيين فيما يخص الإيرادات و النفقات و في هذه الدراسة سوف تركز على النفقات .

النفقات العمومية , هي مبلغ مالي استعمل من طرف شخص عمومي لكي يحقق مصلحة عامة , تكون تقديرات هذا المبلغ تختلف حسب نوعية النفقة و يمكن أن تقسم النفقات حسب عدة معايير : معيار النطاق أو المكان , معيار التوظيف و معيار موضوع النفقة .

حسب معيار النطاق : نفرق بين نفقة الدولة و نفقة الجماعات المحلية داخل كل باب نأخذ بعين الاعتبار طبيعة النفقة لبتي تكون إما نفقات جارية , نفقات التوظيف أو نفقات الاستثمار .

نفقات التوظيف : تقسم حسب معيار عضوي بين الوحدات الإدارية بينما تقسم نفقات الاستثمار حسب معيار التوظيف داخل القطاعات

أولاً: النفقات العامة للدولة (مرونة نفقات التسيير):

أ-تحديد النفقات العمومية (نفقات التسيير):

¹ Loi n 90/09 du 7 avril 1990 relative a la wilaya officiel n 15 article 135

² Loi n 90/09 du 7 avril 1990 relative a la wilaya officiel n 15 article 135

تقسم النفقات العمومية إلى أربعة أقسام : (فروع , شعب , مواد , فقرات) و النفقات العمومية تتمثل في أربعة عناصر (3)

- عبء الديون العمومية و نفقات تخفيف المداخيل.
- إمداد السلطات العمومية.
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- التدخلات العمومية.

كل قسم يحتوي على عدة فروع حسب طبيعة النفقات و في كل فروع تقسم نفقات كل دائرة و زاوية إلى شعب ة هذا التقسيم يذكر في المرسوم تقسيم الديون بعد المصادقة على قانون المالية من طرف البرلمان و داخل كل شعبة تحمل النفقات حسب طبيعة و موضوع النفقة , و حسب مصالح الوزارة تقسم الفروع إلى مواد تحدد الترتيب الكلاسيكي للنفقات العمومية أو فقرات يذكر فيها الترتيب الاقتصادية و الذي يبين فيه معطيات الميزانية في المحاسبة الوطنية و تشمل التأثيرات الاقتصادية

ب- نفقات التوظيف للجماعات المحلية : في هذا القسم نجد خمسة مصالح :1-المصالح غير المباشرة2- المصالح الإدارية3- المصالح الإجتماعية
4- المصالح الاقتصادية5- المصالح الضريبيةتقرر نفقات التوظيف بالتحفيزات و أعباء المستخدمين , سير مختلف المالح عناية و صيانة المشاريع و الاقتطاع على موارد التوظيف من اجل نفقات التجهيز والاستثمار

* **نفقات المستخدمين يمكن إن تقسم إلى قسمين :** 1- التحفيزات والأعباء الاجتماعية للمستخدمين والتي تحتها كل الأصناف (الدائمة والمؤقتة) .2- التعويضات التي تدفع للمنتخبين حسب نظام تعويضي للمتغير حسب حجم الجماعات المحلية .

* **المساهمة على الملكيات والمداخيل :**الجامعات المحلية بصفة مستخدم ملزمة بالدفع الجبائي حسب ما ينص عليه القانون في شكل أجور وهذه المساهمات مثل الدفع الجزافي علاوة على المساهمات الاجتماعية هي أعباء ملزمة ، والولاية تخضع إلى الضريبة العقارية على الأملاك الغير منقولة .

* **نفقات الإدارة العامة والصيانة:** والتي هي ضرورية لسير مصالح الولاية ويمكن اكر على سبيل المثال لا الحصر : تجهيزات المكاتب ، مصاريف البريد والمواصلات ، مصاريف المهام والنزاعات ، مصاريف التأمينات والمسؤولية المدنية .

- بالنسبة الى مصاريف الصيانة ، تهتم نفقات الأشغال ومصالح الخارجية مثل : الكراء ، صيانة (مصاريف المياه ، المنشآت ، البناءات المدرسية) ، اقتناء العتاد ، الكهرباء ، الماء ، الغاز ، تأمينات المباني الأثاث

* **المنح (إعانات المساهمة):**الولاية ملزمة بالمساهمة في بعض النفقات التي ألزمها بها القانون وفي هذا النطاق يمكن إعطاء مثال : نفقات تسيير القابضين للإعانات الاجتماعية للأشخاص الطاعنين في السن والمساهمة في رؤوس الأموال الموجهة لمبادرات الشباب وترقية الرياضيات .

* **النفقات الخاصة لوسائل المصالح:** نفقات المستخدمين والتي تمثل 46% من نفقات التسيير أي ما يعادل أكثر من 11% من الدخل الفردي الخام (P.I.B) سنة 2003. وهذا ما يتعدى المقاييس الدولية بكثير والذي يؤدي إلى التخلي بيقظة ومراقبة كبيرة لتشجيع في جميع القطاعات . ولا بد من اتخاذ عدة احتياطات بما فيها :- حذف تلقائي للمناصب المالية التي تصبح شاغرة بعد خروج أصحابها الى التقاعد- تطويق وعدم التكفل .

- وجوب الأخذ بعين الاعتبار الموارد المائية المتوفرة لتتوافق مع عملية التسيير وذلك بتطبيق خارطة تكوين قصيرة المدى ينشئ بالتنسيق مع مصالح وزارة المالية ومديرية الوظيف العمومي وتطبيق خطة للتكوين المتواصل للمستخدمين الذين يشغلون المناصب .

ثانيا : تقنيات تحديد نفقات التسيير: بعدد إلى تنفيذ ميزانية الدولة بمراقبة الحوالات الواردة إليها من مختلف المديريات المتواجدة على تراب الولاية و يشمل على (نفقات العمال , نفقات التسيير , وكلاء النفقات , تكاليف المهام) . و للتسهيل جعل لكل موظف بطاقة خاصة به حيث تتم مراقبة أجرة الموظف المقدمة في الحوالات مع ما هو موجود في البطاقة تشمل عملية الفحص النقاط التالية :

أ / الكشوف الأصلية .ب/ بيانات الدفع .ج/ إشعار بالتحويل .

د/ شهادة بيان الراتب إذا كان المعني متحول من منصب إلى آخر , أما بالنسبة للموظفين الجدد يقدمون محضر تنصيب و قرار التعيين عليه تأشيرة المراقب المالي .

هـ/ محضر إعادة تنصيب إذا كان المعني عائد من الخدمة الوطنية أو موقوف لسبب معين و يختلف القرار من التنصيب إلى الترقية . و/ بطاقة الالتزام و تشمل على (إمضاء و ختم المراقب المالي , الفرع ,الباب و البند , مبلغ العملية , الرصيد القديم و الجديد بالأرقام و الحروف) .
كيفية تنفيذ النفقات: تشمل مجموعة من العمليات المتعاقدة هي (الالتزام , التصفية , الأمر بالصرف , الدفع)

1/الالتزام :بموجبه تتعهد هيئة عمومية بتحمل عبئ معين تصبح بموجبه الدولة مدينة للغير كإبرام صفقة أو تعيين موظف اقتراض , و تمنح الصلاحية للأمر بالصرف المكلف بتسيير الفصل المحتوي للاعتماد و ذلك بعد تأشير المراقب المالي في بعض الحالات .

و المراقب المالي موظف معين من طرف وزير المالية على مستوى كل خزينة ولأئية و الذي يتحقق من إنجاز الصفقات و مشروعية الالتزام بالصفقات و في عدم مشروعيتها يرفض منح التأشير لأن النفقات مبدئيا تخضع للمراقب المالي .

2/التصفية :تحدث عملية التصفية بناءا على طلب الدائن من الإدارة القيام بالتصفية بواسطة القانون الساري المفعول (الفاتورة أو وضعية الإنجاز) .

إثبات الخدمة المنجزة ينشأ عند إثبات الدين تم اتجاه الدولة أو الخزينة العمومية , إثبات الخدمة يأخذ ثلاثة أشكال : 1/ يمكن أن يكون من طرف الدولة دون التدخل الدائن . 2/ يمكن أن يكون من طرف الدولة بتدخل الدائن . 3/ يمكن أن يكون مباشرا

3/ الأمر بالصرف :يتم الأمر كتابي عن الأمر بالصرف (ordonnateur) المحول للمحاسب ليدفع لجهة ما مبلغ معين , تحدى طبيعة هذا الأمر وفق المرتبة الوظيفية للأمر بالصرف .

4/ الدفع :و هي المرحلة المحاسبية يرقب بصدها المحاسب العمليات الإدارية السابقة و هي (الالتزام بالدفع , تحديد المبلغ , الأمر بالدفع) ليتأكد من توفر الإعتمادات الكافية و سلامة إدراج النفقة الفل المعني كذا إنجاز العمل المقصود بالدفع .

تحديد نفقات التجهيز :

أولا : مرونة الاستثمارات العمومية (قائمة الاستثمارات العمومية) :

أ/ مصاريف التجهيز للدولة :و تنقسم إلى ثلاث أصناف:

* **مصاريف خاصة بالتجهيزات العمومية المركزية :**تسمى برنامج قطاعي مركزي "p.s.c" و مصاريف خاصة بالتجهيزات غير المركزية , و تسمى برنامج قطاعي غير مركزي " p.s.d" ,

مصاريف المخطط البلدية للتطوير و تخص المصاريف التجهيزية العمومية المركزية إما المنجزة من طرف الإدارات المركزية , مؤسسات العمومية الإدارية "E.P.A" , الإدارات الخاصة و التي تحدد كاحتياج بمرسوم من وزارة المالية باقتراح من السلطة الوصية .

البرامج القطاعية غير المركزية تخص برامج التجهيز المدرجة في توجيهات الوالي , أما المخططات البلدية للتطوير تخص المهام الأولية للتطوير و بالتخصيص التي ترتبط بالتغذية , الماء الصالح للشرب مصاريف المياه .و تقسم مصاريف التجهيز إلى عشرة قطاعات : (2)

* الموارد البترولية*الصناعات اليدوية* المناجم و الطاقة* الفلاحة و الموارد المائية* مصالحي إنتاجية* تجهيزات اقتصادية و إدارية* السكن* المخططات البلدية للتطوير

* مصاريف تجهيز للجماعات المحلية :تقسم هذه المصاريف إلى ثلاثة برامج :

البرامج الولائية , البرامج لحساب الغير , عمليات خارج البرامج نجد في البرامج الولائية تسعة قطاعات 1/ البناءات و التجهيزات الإدارية2/ الطرقات الولائية3/ مختلف الشبكات4/ التجهيزات المدرسة , الرياضية و الثقافية5/ التجهيزات الاجتماعية و الصحية6/ التوزيع , النقل و الاتصالات7/ السكن و التعمير

8/ تطوير الفلاحة و الصيد9/ التجهيزات الصناعية , الحرفية , السياحية و داخل كل قطاع من هذه القطاعات نجد أربعة أنواع من مصاريف التجهيز و تنقسم كمايلي- اقتناء الأدوات و الأثاث - اقتناء العمارات- الأعمال الجديدة- المشاريع الكبرى

1. ثانيا :إختيار الاستثمارات العمومية :

أ/ توجيه ميزانية التجهيز :بسبب الجهد المالي للسنوات الأخيرة و كذا السنوات المبرمجة القادمة و ضرورة الحفاظ على توازن الاقتصاد الكلي و المالي , فإن التدخل العمومي لا بد له أن يركز على إظهار قيمة الهياكل و التجهيزات المتواجدة و حسن سير البرامج الحالية .

إن أهمية البرامج الحالية و ضعف القدرات المالية و قدرات التخطيط لا بد لها أن تشجع الحكومة لأخذ حيطة أكثر عند بدأ عمليات جديدة و نخص بالبرامج الكبرى التي لا بد أن تكون محضرة بطريقة سليمة .و يمكن لنا أن نوسع مجال الميزانية لإلغاء البرامج التي لم تبدأ بعد و التي تكون أهميتها الاقتصادية و الاجتماعية غير مؤكدة و لا بد أن تعطي اقتراحات الميزانية الأهمية الأولى إلى تامين التجهيزات الاقتصادية و الاجتماعية المنجزة و إلى تطوير هذه

التجهيزات إذا تم التأكد من عدم كفاءتها لا بد من اتخاذ كل التدابير لتحسين التأثيرات الإيجابية للاستثمار على النمو و تلبية الحاجيات , و لا بد أن يوجه الجهد إلى اتخاذ الإجراءات كتحسين تسيير الهياكل و التجهيزات , ثم نركز على إنهاء البرامج التي هي في طور الإنجاز . إن تقييم الدعم المالي للدولة لنشاطات و مصالح الإنتاج لا بد من تقديمه في الوقت المتزامن مع تطور الاقتصادي , و الذي يتطلب تحكيم دقيق لمنح الموارد من أجل رفع مستوى الهياكل داخل المؤسسات . و عليه فإن كل من وزارات ترقية الاستثمار , الطاقة , الفلاحة , النقل , الموارد المائية , الصناعة عليها أن تولي اهتمامها لهذه العملية و الطريقة المنتهجة منذ سنة 2001 للتسيير الخاص للمشاريع الكبرى الممولة لموارد دولية خارجية تتطلب تدقيق خاص في تحديد الاحتياجات التمويلية السنوية و لا بد إعطاء المعلومات الدقيقة حول كل برنامج يتطلب التمويل الخارجي .

ب/ مراحل التقييم و الإخيار (التجسيد و الإختيار) : * تقييم نفقات التجهيز و الاستثمار و التي هي في طور الإنجاز هذه التغيرات تخص تسريحات البرامج و ديون التخليص اللازمة لتغطية الارتباطات و المصاريف و متابعة الأشغال التي بدأت سابقا .

و هنا ندرس خاصة التغيرات (الزيادة و النقصان) في أثمان المواد و الخدمات و أجور العمال و تكون نتيجة هذه التغيرات مختلفة , إعادة تقييم أو تخفيض القيمة , تغير هيكل الأثمان , أو تغيير الخاصيات .

*** تقييم أثمان الاستثمارات :** و تكون هاه العملية على مستوى الوزارة على مصالحتها الخارجية على مستوى التراب الوطني و تركز على :

- بطاقة تقنية يشار فيها إلى المصاريف بالدينار / العملة , مدة الإنجاز و مدة التخليصات .
- تقييم النفقات بالعملة و طريقة التمويلات .
- تقييم الأثر على ميزانية التشغيل للنشاطات .
- تقييم النفقات المباشرة بالعملة و الإشارة إلى طريقة التمويل .

*** اقتراح تسجيل مصاريف التجهيز و الاستثمارات الجديدة :** إن تقييم مصاريف التجهيز و الاستثمارات العمومية تتطلب توافر المعلومات المختلفة حسب القطاعات و البرامج و المشاريع ذات التجهيز المركزي المقترحة لتسجيل في خانة ميزانية التجهيز للدولة تكون قد وصلت مرحلة نضج كاملة لمعرفة توقيت بدأ الإنجاز , في هذا الخضم لا بد من معرفة التوافر :

- دراسة قابلية الإنجاز .
- الطريقة المقدره للإنجاز .
- الأسباب التي تبرر الفرص الاقتصادية و الاجتماعية , و الأسبقية التي تمنح لها .
- تقييم الأثر على ميزانية التشغيل للدولة للبرامج الملحقة .
- تقييم التكاليف بالعملة المباشرة و الإشارة إلى طريقة التمويل .إكتمال النضج المشروع قد تم حسب التوجيهات مذكورة . و عليه فإن الملف التقني لهذا المشروع لابد أن يحتوي على الوثائق التالية :

1/ عرض الأسباب .2

/ بطاقة تقنية يبين فيها هيكل المشروع و التكاليف الدينار /العملة , مدة الإنجاز , مدة التخليصات.3

/ دراسة قابلية الإنجاز و دراسة الأثر .

المبحث الثاني : آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العامة وترشيدها

يخضع تنفيذ الميزانية لأنواع متعددة من الرقابة قصد التحقق من التزام إهيئات العامة و أجهزة السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بأحكام وقاعد القانون المتعلق بالميزانية سواء ما تعلق منها بالإيرادات أو بالنفقات حفاظا على الأموال العامة وحسن استعمالها درءا للتبذير والتبديد والاختلاس¹.

المطلب الأول : ماهية الرقابة

الفرع الأول: نشأة الرقابة

استأثرت مرحلتي الإمداد و الاعتماد على جل اهتمام العلماء ورجال السياسة في الحقبة الأولى من تاريخ أنظمة الميزانية واشتدت المناقشات حول توزيع مسؤوليات الإمداد وإجراءات الاعتماد بين إهيئات التنفيذية و التشريعية وقبعت مرحلتي التنفيذ و المراجعة والرقابة وهذه الفترة غاية في البساطة (02)ترتكز على فحص الحسابات العامة فحسا حسابيا ومراجعتها مراجعة مستنديه دقيقة للتأكد من مطابقتها للأصول العلمية للمحاسبة والتحقق من صحة تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية.ومع استقرار الأوضاع بالنسبة لمرحلتي الإعداد و الاعتماد من ناحية وازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وما تبع ذلك من ضرورة متابعة الأموال العامة ومراقبة استخداماتها من ناحية أخرى بدا الاهتمام بتطوير مرحلة المراجعة و الرقابة لكي تتماشى مع المهام الجديدة التي ألقيت على عاتقها.واتسع نطاق هذه المرحلة لتشمل إلى جانب الرقابة الحسابية رقابة تقييمية تتخذ من التحليل العلمي و الدراسة الفنية الفاحصة أداة لتقييم الأداء ورفع الكفاءة وتوجيه المواد العامة إلى أفضل استخداماتها.وهكذا أصبحت الرقابة وظل هذا التطور الحديث أهم مراحل دور الميزانية وأكثر انتشارها بأفكار العلماء والباحثين².

ومراقبة تنفيذ الميزانية في الجزائر مر بثلاث مراحل :

1-مرحلة ما قبل الاستقلال إلى 19-06-1965م:كانت تباشر مراقبة الميزانية إهيئات التالية:

المراقبة السابقة على تنفيذ الميزانية: -المراقب المالي للدولة-المحاسب العمومي.

المراقبة اللاحقة على التنفيذ:البرلمان-المفتشية العامة للمالية(مجلس الحسابات).

¹ د.محمد الصغير بعلي ود.يسري ابو العلا , المالية العامة , دار العلوم للنشر و التوزيع , 2003 , ص 110.

² عبد الكريم صادق بركات, (مرجع سابق), ص 109 .

2- مرحلة منذ الفترة 1965 إلى حين صدور دستور 1976 :أثناء هذه الفترة ألغيت كل من مراقبة البرلمان و المفتشية العامة للمالية و مجلس الحسابات وهكذا أصبحت مراقبة تنفيذ الميزانية تتم بواسطة المراقبة المحاسبية والإدارية.

3- المراقبة منذ دستور 1976:فبعد صدور هذا الدستور عادت المراقبة اللاحقة على التنفيذ إلى الوجود و هكذا عاد انتخاب المجلس الشعبي الوطني وتأسست المفتشية العامة لمالية سنة 1980 وكذا مجلس الحسابات.

الفرع الثاني : مفهوم الرقابة وتعريفها

لغة ((الرقيب هو الحارس و الحافظ و رقيب نفسه أي يتبع طريقة النقد الذاتي فينقد أعماله بنفسه فلا يلام)).

يمكن تعريف الرقابة على أنها : ((هي الوظيفة التي تحقق توازن العمليات مع المستويات المحددة سلفاً، و أساسا الرقابة هي المعلومات المتوفرة بين أيدي المديرين)).¹

و الرقابة كوظيفة من وظائف الإدارة هي : قياس و تصحيح أداء المرؤوسين لغرض التأكد من أن أهداف المنشأة و الخطط الموضوعة لبلوغها قد تم تحقيقها و من ثم فهي الوظيفة التي تمكن كل مدير - من رئيس مجلس الإدارة إلى رئيس العمال - من التأكد أن ما تم - أو يتم - مطابق لما أريد إتمامه، أو كما يقول هنري فايول : ((تتطوي الرقابة على التحقق عما إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعة، و التعليمات الصادرة و المبادئ المحددة. و أن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف و الأخطاء بقصد معالجتها و منع تكرار حدوثها، و هي تطبق على كل شيء : الأشياء، الناس و الأفعال)).²

و عليه يمكن تعريف الرقابة بأنها الوظيفة الإدارية التي تمكن المسيرين من متابعة تنفيذ الخطط و تحقيق الأهداف و اكتشاف الأخطاء و هذه الأخيرة ناتجة عن خلل في الخطة في الأساس أو خطأ في التنفيذ و من ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية.

الفرع الثالث : أهمية الرقابة إن إعداد الميزانية في الدولة الحديثة على اختلاف أنظمتها أصبحت قضية علمية معقدة تحتاج إلى تقييم دقيق لحاجات المجتمع وتصنيفها حسب أهميتها وأولويتها بالنسبة للاقتصاد القومي وفقا لخطة إنمائية.³

¹ محمد سعيد عبد الفاتح - الإدارة العامة - المكتب العربي الحديث مصر 1995 - الإسكندرية ص 293 .

² جميل احمد توفيق - إدارة الأعمال مدخل وظيفي - الدار الجامعية - الإسكندرية 2000- ص 403 .

³ حسن عواضة , المالية العامة , الموازنة , النفقات , والواردات العمومية , النهضة العربية , بيروت 1978 . ص 213.

وتزداد القضية أهمية إذا كان الأمر يتعلق ببلدان نامية مثل بلادنا . ولا يقل تنفيذ الميزانية العامة وبخاصة القسم الإنمائي منها أهمية عن إعدادها إذ يتوقف نجاح البرنامج الإنمائي العام المعبر عنه بالميزانية على ما يمكن أن يرافق هذا التنفيذ من وعي ونزاهة وإخلاص. من هنا ندرك أهمية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية وضرورة تطويرها بحيث تساعد مساعدة علمية واعية على حسن تنفيذ الميزانية أي على تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية التي توختها الدولة من خلال أرقام الواردات و النفقات العامة.

الفرع الرابع : أهداف وأجهزة الرقابة

عملية الرقابة على تنفيذ الميزانية ضرورية كون أن الندرة في الإيرادات ورغبة الدولة في تلبية وإشباع أكبر قدر من الحاجات العامة يدفع بها إلى الرقابة تفاديا للتبذير والتلاعب بالأموال العمومية وبصفة عامة فالدولة تهدف لإشباع أكبر قدر من الحاجات بأقل التكاليف من خلال ضمان التنفيذ الحسن للإنفاقات و الإيرادات.

إن تطور الميزانية من ميزانية حسابية ومالية إلى ميزانية إنمائية¹ ذات طابع اقتصادي و اجتماعي يوجب أن تطور الرقابة المالية أيضا فتصبح ذات طابع اقتصادي واجتماعي وبذلك تنتقل من الرقابة الحسابية إلى رقابة أساسية تهتم بالاستعمال الاقتصادي الأفضل للأموال العمومية في سبيل الغايات الإنمائية التي رسمتها الدولة.

والجدير بالذكر أن عملية الرقابة على تنفيذ الميزانية ضروري لجملة من الأسباب السياسية باعتبار أن الميزانية وثيقة تشريعية حيث تؤخذ نظرة المشرع وذلك من خلال :

-مراقبة التنفيذ لم يتجاوز الاعتمادات المرخص لها.

- التأكد من أن الإرشادات حصلت فعليا.

ونشير هنا إلى أن ماهية مراقبة الميزانية تعد إحدى أهم الوظائف التي تناط بها السلطة التشريعية إذ يمكنها ذلك من مراقبة مدى التطابق بين المشروع(البرنامج) الحكومي وتطبيقه على أرض الواقع وند الدول الديمقراطية فان كثيرا من المبادئ الدستورية لها علاقة و وطيدة بمراقبة تبذير الأموال العمومية.

ان الرقابة على تنفيذ الميزانية يجب إن تمارسها السلطة التشريعية التي أجازت للحكومة الجباية و الإنفاق ضمن حدود رسمتها لها حتى تتأكد من حسن التنفيذ إلا أن ممارسة هذه المهمة المهمة

¹ حسن عواضة, (مرجع سابق), ص 269 .

تستوجب بخاصة بعد التطور العلمي الكبير الذي طرا على إعداد الميزانية وتنفيذها -اختصاصا وتفرغا¹ لا يتوفران على الغالب في البرلمان كما تستلزم حيادا وتجردا لا يمكن أن يتوفر بصورة أكيدة إلا في هيأت لا تتأثر بالنزاعات و التيارات السياسية.

وبما أن إناطة مهمة هذه الرقابة بالحكومة أمر غير ممكن لأنها هي بالذات موضوع الرقابة ولأنها تجمع بذلك صفتي الخصم والحكم فتتعدم الغاية من رقابة التنفيذ.

لذلك كان لابد مبدئيا من إسناد هذه المهمة إلى هيئة ذات اختصاص وتجرد مستقلة عن تأثير البرلمان و الحكومة معا تتولى الرقابة التمهيدية لتعرض نتائجها على البرلمان صاحب كلمة الفصل في الموضوع.

وهذا ما أدى بالدول إلى إيجاد الهيئة اللازمة للتمرس بالرقابة على هذا الأساس أما في الجزائر فأوكلت إلى هيأت مختصة المفتشية العامة للمالية والتي أنشئت بالمرسوم 80-53 المؤرخ في 04-03-1980م كما حدد هذا الأخير اختصاصات هذه الهيئة وذلك على النحو التالي :

تختص المفتشية العامة للمالية بمراقبة التسيير المالي لكل المرافق و المؤسسات و الجماعات العامة والمحلية كما يمكن لها أن تختص بمراقبة التعاونيات وكل الوحدات الاقتصادية والتي للدولة نصيب في رأس مالها. ويحدد وزير المالية كل سنة برنامج عمل لهذه المفتشية وتتمثل رقابة هذه الأخيرة في نوعين من الرقابة:

- تفتيش كل حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين وذلك بالانتقال إلى عين المكان بدون إعلام هؤلاء.

- وقد تتمثل هذه الرقابة في زيارات عادية بحيث يعلم المفتش العام المرفق و المؤسسة العامة التي ينبغي مراقبتها. ضف إلى ذلك مجلس الحسابات والذي أسس بالأمر 76-97 المؤرخ في 22-11-1976م وذلك كما يلي: "يؤسس مجلس الحسابات المكلف بالمراقبة البعدية على كل من النفقات المتعلقة بالدولة والحزب وبالجماعات المحلية والجهوية بالإضافة إلى المؤسسات الاشتراكية مهما كان نوعها. وعلى هذا الأمر بالقانون رقم 80-10 المؤرخ في 12-01-1980م وذلك على النحو التالي: "يؤسس مجلس الحسابات المكلف بالمراقبة المالية للدولة والحزب والجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية مهما كان نوعها". وقد نصت المادة 160 من دستور 23 فبراير 1989 على أن التقرير السنوي لمجلس الحسابات يرفع مباشرة إلى رئيس الجمهورية في

¹ حسن عواضة, (مرجع سابق), ص 273 .

حين أن المفتشية العامة للمالية لا تعمل إلا تحت إشراف وزير المالية فقط. والأكيد هو أن تكون هيأت الرقابة المالية مستقلة إلى أقصى ما يمكن عن أجهزة التنفيذ و امتصاص الرقابة أن تحافظ على موضوعيتها و تجردها وحرية التعبير عن رأيها.

المطلب الثاني : أنواع الرقابة ودورها في ترشيد النفقات

أولاً: الرقابة السابقة: حيث تتم عملية المراجعة والرقابة قبل الصرف ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف ومن البديهي أن عمليات الرقابة والمراجعة هنا تتم على جانب النفقات فقط¹ حيث لا يتصور أن تتم الرقابة السابقة على تحصيل الإيراد العام وقد تتولى الرقابة السابقة إدارة داخلية تتبع نفس الجهة التي تقوم بالصرف مثل أقسام المراجعة في الوزارات و المصالح المختلفة أو قد تتبع وزارة المالية مثل المراقب المالي بكل وزارة.

وتتخذ الرقابة قبل الصرف أشكالاً متعددة فقد تقتصر على مجرد التصريح للبنك المركزي بوضع المبالغ التي وافقت عليها السلطة التشريعية تحت تصرف الأمرين بالصرف في المصالح و الوزارات المختلف للإنفاق.

وقد تنص ضرورة الحصول مقدماً على إقرار من الجهة المختصة بصحة كل عملية على حدا من الجهة القانونية كذلك يمكن أن تمد الرقابة السابقة لتشمل فحص المستندات الخاصة بكل عملية و التأكد من سلامة العملية من جميع الوجوه مثل وجود اعتماد لهذا النوع من النفقة وكذلك إجراءات الارتباط بالتزام قد تمت وفقاً للوائح والتعليمات المالية ومن الواضح أن الرقابة السابقة إذ نفذت بنجاح تمنع ارتكاب المخالفات المالية حيث أنها تحقق اقتصاداً في النفقات العامة² فهي تهدف إلى رفض كافة النفقات غير المشروعة خاصة مع اطراد التوسع في النفقات العامة.

يمنع هذا النوع من الرقابة التصرفات التي قد تقوم بها السلطة التنفيذية والتي تتسم بعدم المشروعية الأمر الذي يؤدي إلى تقوية سلطة القانون. كما تقلل حجم المسؤولية على رجال الإدارة إذ أنها تستند إلى قرار هيئة الرقابة قبل إجراء لي تصرف في المستقبل.

¹ عبد الكريم صادق بركات, (مرجع سابق)، ص 444.

² سوزي عدلي ناشد, (مرجع سابق)، ص 352.

ومع ذلك فلا يخلو أسلوب الرقابة السابقة من العيوب حيث أنها تعطي لوزارة المالية نفوذا كبيرا على باقي وزارات الدولة بحيث تراقب تصرفاتها وتلغي ما تراه غير مشروع وذلك يخالف المفهوم السليم للنظام .

الإداري إذ أن وزارة المالية لا تعدو أن تكون كغيرها من الوزارات من جهة أخرى قد يترتب عليها تنفيذ أعمال الإدارة بسبب عدم مرونة من يقومون بهذه الرقابة.

ثانيا : الرقابة اللاحقة: وهي الرقابة التي تبدأ بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة¹ والرقابة اللاحقة لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين وعدم تهاون الأخيرة عن تحصيل الضرائب المفروضة وان كل ما حصل قد ورد بالفعل إلى خزنة الدولة.

وتتخذ الرقابة اللاحقة أشكالا متعددة فقد تقتصر على المراجعة الحسابية و المستندية لجميع العمليات المالية تكشف المخالفات المالية التي ارتكبت وقد تمتد لتشمل بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة .لكي تتوافر الجدية في عمليات الرقابة اللاحقة والتي تؤدي الثمار المرجوة منها لابد وان تتم هذه الرقابة عن طريق هيئة وموظفيها من السلطات ما يجعلها بمنأى عن أي إجراء تعسفي قد تحاول الحكومة اتخاذه².

وأسلوب الرقابة اللاحقة يتفادى ما في أسلوب الرقابة السابقة من عيوب حيث يسهل مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها دراسة دقيقة ومستفيضة والكشف عن الاختلاسات والتلاعب والأخطاء الفنية والرقابة اللاحقة يتاح لها من الوقت ما يكفي لإتمام هذه الدراسات دون أن يترتب على ذلك أي تعطيا لسير العمل الحكومي .

كما أن الرقابة الخارجية اللاحقة لا تؤدي إلى تدخل هيئة الرقابة في اختصاصات السلطة التنفيذية بل أن مجرد العلم بوجود رقابة خارجية لاحقة سيدفع المسؤولين في السلطة التنفيذية إلى توخي الدقة في تنفيذ الميزانية و تطبيق اللوائح والتعليمات المالية وبالتالي منع الكثير من الممكن حدوثها لو لم يأخذ بهذا الأسلوب للرقابة المالية.

¹ عبد الكريم صادق بركات (مرجع سابق) ،ص 447

² عبد الكريم صادق بركات، (مرجع سابق) ،ص 148.

ولقد عاب البعض عللا الرقابة اللاحقة أنها لا تمكن من اكتشاف المخالفات المالية أو الغش أو الاختلاس إلا بعد أن تكون الأموال العامة قد انفقت فعلا فهي وإن كانت تقلل من المخالفات المالية لا تمنع من ارتكابها وإنما تقتصر على التنبيه إليها بعد وقوعها بالإضافة إلى أن اكتشاف هذه المخالفات المالية قد تأتي بعد وقت طويل من ارتكابها يكون فيه المسئول قد تغير مما يقلل أهميتها . ولا شك أن كثيرا من هذه العيوب التي ألصقت بالرقابة الخارجية اللاحقة يسهل تفاديا إذا ما أعطيت لهيئة الرقابة بعض السلطات القضائية مثل تلك التي تحول إلى محكمة المحاسبة في فرنسا. أو أن يظل الموظف العام أينما مسؤل عن أي عن أي مخالفة مالية أو إهمال في أي أداء واجبات الوظيفة الحالية أو الوظيفة السابقة.

المطلب الثالث: أنواع الرقابة من ناحية نوعيتها"الإدارية

البرلمانية-المستقلة-التقييمية" : تمارس خارج الإطار الإداري ويمكن أن نميز بين نوعين
أ- رقابة المجلس المحاسبي : إن الرقابة الممارسة من قبل هذا المجلس هي رقابة متخصصة ومستقلة وقد تم تأسيس هذا الجهاز في الجزائر 1976 وفي سنة 1990 صدر قانون 32-90 الخاص بمجلس المحاسبة والذي عدل عام 1995 بموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 15-07-1995

إن مجلس المحاسبة يراقب كل المسؤولين مهما علا منصبهم وهذا ما تضمنته المادة 02 الفقرة 02 والتي تنص على أن التقرير السنوي لمجلس الحسابات يرفع مباشرة إلى رئيس الجمهورية
تشكيلة المجلس

أولا: الرقابة الإدارية: تتولى وزارة المالية الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية حيث يقوم الرؤساء من موظفي الحكومة بمراقبة مرؤوسيههم . وكذلك مراقبة موظفي وزارة المالية عن طريق السكرتيرين الماليين ومديري الحسابات على العمليات المصرفية التي يأمر بدفعها الوزراء المختصون أو ما ينوب عنهم.

تقوم وزارة المالية بالرقابة الإدارية على مختلف الوزارات و المصالح عن طريق القسم المالي التابع لها في كل وزارة.

وتتم الرقابة الإدارية من الناحية العلمية في طريقتين أساسيتين:

1- **الرقابة الموضوعية:** وتعني انتقال الرئيس إلى مكان عمل المرؤوس ليتأكد من مباشرته لعمله على نحو دقيق مثالها أن ينتقل مدير المالية العامة إلى مكاتب رؤساء المصالح ورئيس المصلحة إلى مكاتب رؤساء الدوائر ورئيس الدائرة إلى مكاتب سائر الموظفين التابعين له وهكذا.

2- **الرقابة على أساس المستندات:** وهنا لا ينتقل الرئيس إلى محل عمل المرؤوسين ولكن يقوم بفحص أعمالهم من خلال التقارير و الوثائق والمستندات.

تبدو هذه الطريقة أيسر في التطبيق من الناحية العملية من الطريقة السالفة الرقابة الموضوعية إذ أن انتقال الرئيس إلى مكان عمل مرؤوسيه.

قد يؤدي خاصة في الدول النامية إلى انضباط العمل ودقته بصورة مؤقتة مما قد يؤثر بالسلب على سير العمل ولا يحقق الرقابة الفعالة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة لذا فإن اغلب الدول تأخذ الرقابة على أساس المستندات.

ثانيا : الرقابة البرلمانية: الرقابة البرلمانية هي - من وجهة النظرية على الأقل - الشكل الأساسي لمراقبة تنفيذ الميزانية والنتيجة المنطقية لجميع الرقابات الأخرى التي وجدت مبدئياً لأجلها¹.

فالغاية من الرقابات بصورة عامة هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في الجباية والإنفاق ومن الطبيعي أن يتحقق البرلمان في آخر الأمر من أن السلطة التنفيذية تقيدت بمقرراته.

وتتمثل هذه الرقابة التي يطلق عليها كذلك اسم الرقابة السياسية في مطالبة المجالس النيابية للحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية حتى بالاستجابات .

كذلك فمن حق اللجان المالية التابعة للمجالس النيابية أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية عند الضرورة للاستماع إليهم فيما يخص المالية العامة أو ماليتهم الخاصة.

كما قد تتمثل الرقابة التشريعية عن طريق مناقشة الحساب الختامي عن السنة المالية السابقة.

وعن هذا فإن الرقابة التشريعية على الميزانية العامة تتمثل في مرحلتين :

1- **المرحلة المعاصرة لتنفيذ الميزانية العامة:** وتختص بالرقابة البرلمانية لجنة الشؤون المالية في المجالس النيابية وهي لجنة الخطة والموازنة التي لها أن تطلب البيانات والمستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الميزانية العامة أثناء السنة المالية. فإذا تبين وجود أي مخالفة لقواعد المالية

¹ حسن عواضة, (مرجع سابق) ص 265.

الخاصة بتنفيذ الميزانية فانه يكون من حقها تقديم أسئلة واستجابات إلى الوزراء المختصين عن كيفية تنفيذ الميزانية بل وأيضا تحريك المسؤولية السياسية ضد كل من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة للقواعد المالية المتعلقة بسير وتنفيذ الميزانية. أضف إلى ذلك أن السلطة البرلمانية تتمكن من إجراء الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة عندما تلجأ الحكومة إلى المجالس النيابية طالبة فتح اعتمادات إضافية إذ تقوم الحكومة بالضرورة بتقديم معلومات كافية إليه عن حالة تنفيذ الميزانية وتبرير طلبها بفتح هذه الاعتمادات ومناقشة الحكومة في سياسيتها المالية.

2- الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية: تتعلق تلك المرحلة بعرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية بمناقشته واعتماده ثم إصداره إما في شكل قانون أو في شكل قرار من رئيس الدولة¹ فالمجالس النيابية تقوم باعتماد الميزانية بعد تنفيذها مما يتبع ذلك منطقيا أن تعرض عليها نفس من تطبيقها على نحو اعتمادها لها فنقوم بالاطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن

السنة المالية لهذه الميزانية ومدى مطابقتها للميزانية في الصورة التي اعتمدها سواء بالنسبة للنفقات المعتمدة أو حصيلة الإيرادات.

ويشمل اعتماد المجلس النيابي للحساب الختامي واعتماد المبالغ التي أنفقت والتي حصلت بالفعل واعتماده لإضافة ما قد يحقق من فائض الإيرادات عن النفقات للاحتياطي العام أو تغطية مقدار العجز الناتج عن تجاوز النفقات للإيرادات عن طريق السحب من هذا الاحتياطي واعتماده.

فإذا تبين للسلطة التشريعية سلامة الموقف المالي للحكومة فإنها تقوم باعتماد هذا الحساب أما إذا تبين لها حدوث أي مخالفات مالية جسيمة في تنفيذ الميزانية فيحق لها تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين وذلك عن طريق سحب الثقة من الوزير وقد يصل الأمر إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها وبالرغم من فاعلية الرقابة التشريعية فيعاب عليها أن أعضاء السلطة التشريعية لا يكون لديهم الوقت الكافي لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية. أضف إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي يتحملها أعضاء السلطة البرلمانية مما يجعل الرقابة التشريعية غير كافية بمفردها على تتبع سير ومراقبة حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة².

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مصر، دار الجامعة الجديدة للنشر 2000، ص 345.

² سوزي عدلي ناشد، (مرجع سابق)، ص 346.

ثالثا- الرقابة المستقلة: تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فاعلية ويقصد بها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بواسطة هيأت مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية وتتحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات على النحو الصادرة به إجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة .

بمعنى آخر تتولى هذه الرقابة هيئة فنية خاصة تقوم بفحص تفاصيل تنفيذ الميزانية ومراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل ومحاولة كشف ما تتضمنه وضع تقرير شامل عن ذلك وبناء عليه تستطيع السلطة التشريعية فحص الحساب الختامي فحصا جيدا تحاسب على أساسه الحكومة عن كافة المخالفات المالية.

والدستور الجزائري ينص في مادته 170 على مايلي : "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالمراقبة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية " يحدد القانون صرحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته كذلك فقد نصت هاته المادة أن يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية وبالنسبة للقانون المنظم لعمله فلم يصدر لحد الآن بل صدر مرسوم رئاسي رقم: 98-415 أن الهيئة المستقلة التي تتولى الرقابة على تنفيذ الميزانية هي مجلس الحسابات . حيث أن دوره لم يعد يقتصر على الرقابة البعدية المتمثلة في مراقبة كشوفات الحسابات المبعوثة للأمرين بالصرف والمحاسبين بعد قفل السنة المالية ومعنى هذا أن مجلس الحسابات يمكن له أن ينتقل إلى عين المكان ويراقب الحسابات العمومية مهما كانت وأينما كانت أضف إلى ذلك أن المراقبة لم تصبح تباشر على النفقات فحسب وإنما على كل العمليات المالية والجدير بالذكر أن آخر قانون منظم لهذه الهيئة (1991) سلب موظفيها صفة القاضي والتي تخول لهاته الأعوان امتيازات وحصانات قانونية جد هامة.

رابعا- الرقابة التقييمية: هي تلك الرقابة التي لا تقتصر على التأكد من سلامة الدفاتر والمستندات الحسابية وصحة تطبيق القوانين واللوائح المالية فحسب لكنها تتجاوز كل ذلك في محاولة لتقييم النشاط الحكومي نفسه¹.

فهي تبحث عن مدى تحقيق أهداف الميزانية وبالتالي مدى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع .

¹ عبد الكريم صادق بركات، (مرجع سابق)، ص 450 .

فتقوم هيئة الرقابة التقييمية بدراسات للتكاليف النمطية لكل وجه نم من أوجه النشاط العام ثم تتابع ما تم تنفيذه وتكلفة انجاز كل عمل أو برنامج أو مشروع حكومي مقارنة ذلك بالتكاليف النمطية للكشف عن صاحب التنفيذ من إسراف أو سوء استخدام للموارد الاقتصادية التي أتاحت للقطاع العام كما تهدف الرقابة التقييمية في دراساتها إلى الكشف عن مدى كفاءة الوحدات الإدارية ووضع المقترحات التي قد تراها ضرورية للارتقاء بهذه الكفاءة الإدارية وبالتالي خفض تكاليف الانجاز أو تحسين مستوى الخدمة التي قد يقدمها القطاع العام.

لا تقتصر مهمة الرقابة التقييمية عن هذا الحد بل تتعدا إلى قياس المنافع متى عادت على أفراد المجتمع وعلى الاقتصاد القومي من قيام الحكومة بهذا البرنامج والمشروعات محاولة بذلك وضع التكاليف والمنافع في مقارنة موضوعية يمكن عن طريقها تقييم إنتاجية وحدات القطاع العام .

وتعتبر الرقابة التقييمية من احدث أساليب الرقابة المالية حيث بدا التفكير فيما بعد الحرب العالمية الثانية ومع ازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وبالتالي ازدياد حجم النفقات العامة وثقل العبء الضريبي الملقى على كاهل المواطنين أصبحت الرقابة الحسابية وحدها عاجزة عن الوفاء بمتطلبات الجماهير فهم بحاجة إلى معرفة أن ما فرض من ضرائب لم يكن أزيد من الحاجة الفعلية وان الموارد الاقتصادية التي حيل بينها وبينهم نتيجة لفرض هذه الضرائب قد استغلت من قبل الحكومة أحسن استغلال ممكن وان كفاءة الحكومة في إدارة الأعمال مرتفعة ضف إلى ذلك نواحي الإسراف تنقلص وتتضاءل سنة بعد أخرى ومن هنا بدأت المحاولات لوضع الرقابة التقييمية موضع التنفيذ¹ ومع اعتناق الكثير من الدول لأساليب التخطيط الاقتصادي ازدادت الحاجة إلى الرقابة التقييمية كأسلوب أساسي لمتابعة تنفيذ الخطة الحالية ورسم خطط اقتصادية للسنوات القادمة.

¹ عبد الكريم صادق بركات، (مرجع سابق)، ص 450 .

خلاصة الفصل الثاني

تبرز أهمية ترشيد الإنفاق العام باعتبار السبيل الوحيد في ظل قصور طاقتها التمويلية وصعوبة تخفي اإنفاق العام بها؛ إلى تجنب الآثار السلبية المصاحبة لمحاولات علاج عجز الموازنة، سواء من خلال فر المزيد من الضرائب والرسوم والأثمان العامة واللجوء إلى القروض العامة أو الاصدار النقد ، أو من خلال تخفي اإنفاق العام، واذن فنحن وجها لوجه أمام ترشيد الانفاق العام كضرورة مالية لا مفر من تحقيقها.

والجدير بالذكر أن برامج التنمية والإنعاش الاقتصادي أو أي سياسة حكومية تهدف إلى حفز النمو ومحاربة الفقر لن تؤتي ثمارها إلا من خلال إعادة تحديد أولويات الإصلاح، والتي يأتي على رأسها البناء المؤسساتي الذي يخول له تنفيذ السياسات الاقتصادية المدعمة للتنمية، والأمر الملح بوجه خاص هو تحسين الشفافية، والخضوع للمساءلة، وبناء دولة القانون ومكافحة الفساد، أي إقامة بيئة لحكم راشد يسهم في فعالية تلك السياسات من قبل المؤسسات والهيئات المعنية بالتنمية على اختلاف مستوياتها بما يعمل في الأخير على التجسيد الفعلي للأهداف المسطرة من خلال تلك البرامج وهو ما سعت وتسعى الجزائر إلى تحقيقه في الآونة الأخيرة.

خاتمة

من خلال دراستنا لمشكلة دور ترشيد الإنفاق العام في معالجة عجز الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، تبين لنا بعد الدراسة والتحليل بأنه موضوع ذو أهمية بالغة؛ لأن مشكلة عجز الموازنة العامة تعتبر من المسائل والقضايا الجوهرية التي أثارت اهتمام الباحثين في دول العالم المختلفة أفراد ومؤسسات، فقد تعدت المشكلة كونها قضية تواجهها دول العالم الثالث، بل أصبحت دول صناعية متقدمة تنظر إلى عجز الموازنة العامة كمشكلة حقيقية تتطلب تخطيطاً دقيقاً وجهوداً كبيرة، في ظل تقلص الموارد واتساع الحاجات؛ ولهذا فقد بينت هذه الدراسة قدرة النظام المالي الإسلامي، في إيجاد منهج متكامل لعلاج عجز الموازنة العامة للدولة، يقوم على فكرة ترشيد الإنفاق العام وليس تخفيضه، بما يلبي كثير من الحاجات العامة في المجتمع، ويتلافى كثيرا من القصور في تمويل الإنفاق العام الضروري لقيام الدولة بمهامها، ودون المساس أو التأثير سلبياً على النواحي الاجتماعية.

عملية ترشيد الإنفاق العام لا تعني تخفيضه، ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق العام، ولا يتأتى ذلك إلا إذا استطاعت السلطات المالية التقليل بقدر الإمكان من تبديد الموارد العامة والإسراف في استخدامها في صورة نفقات عامة، وهذا الإسراف يمكن تحديد نطاقه لو ازداد الإنفاق العام ووصل إلى مستوى أعلى مما يجب أن يكون عليه بالنسبة لموارد الدولة، وأما أن يت مثل ذلك الإسراف في انخفاض إنتاجية الإنفاق العام إلى أدنى حد ممكن؛ وهو ما يؤكد وجهة النظر في رفض المفهوم الضيق لترشيد الإنفاق (تخفيضه)، وبما يمكن من صياغة مفهوم لترشيد الإنفاق العام يزيد من فاعلية دور الحكومة في تحقيق أهداف المجتمع ويمكنها من مواجهة عجز الموازنة، يمكن القول أن عملية سياسة الترشيد في الإنفاق العام ضرورية، لعدة عوامل منها التأكيد على المسؤولية العامة للدولة فيما يتعلق باستخدام الأموال العامة بأفضل السبل الكفيلة بإشباع الحاجات العامة، وفقاً لمبدأ الأولويات المرتبطة بالاقتصاد والمجتمع، ومحاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام، وتحقيقاً للانسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الاجتماعية للمجتمعات العربية والإسلامية من جهة؛ والسلوك الاقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى. ترمز النفقات العامة في الاقتصاد الإسلامي بمجموعة من المبادئ التي تضمن عملية الترشيد في الإنفاق العام؛ بما يساهم في تلافى حدوث عجز في الموازنة العامة للدولة؛ أو في علاجه في حالة حدوثه، وتتمثل هذه المبادئ في:

- ضرورة ربط الإنفاق العام بالمصلحة العامة
- ربط الإنفاق العام بالترتيب الشرعي للأولويات
- التحديد الجيد للحجم الأمثل للإنفاق العام
- التحديد الدقيق لمقدار النفقة المطلوبة والتوقيت السليم لها.
وبناء على ذلك تتولى وحدات القطاع العام تنفيذ هذه البرامج في حدود الاعتمادات الممنوحة لها ووفقا للوائح والتشريعات المالية المعمول بها في الدولة .
ومن هنا كان من الضروري للشعب والسلطة التشريعية بوصفها ممثلة لجماهير الشعب أن تراقب عمليات الإنفاق العام وان تتأكد من حسن استخدام الأموال العامة .
فإذا كانت وحدة العمل في مجال التنفيذ شيء ضروري فان التنوع في مجال الرقابة قد يكون مستحسنا ولا شك أن التنسيق بين هيأت الرقابة المالية يؤدي إلى تطويرها وتحسينها عن طريق تبادل المعلومات والخبرة والأساليب المختلفة كذا لا بد من التقليل في النفقات ، وذلك بدراسة واضحة مبينة على تقييم دقيق للمشاريع التنموية وعلى التنبؤ للنفقات والإيرادات المتاحة بالأخذ في الحسبان جميع الظروف والتقلبات الاقتصادية.

المراجع

قائمة المراجع

أولاً : باللغة العربية :

1. سوزي عدلي ناشد : المالية العامة (النفقات العامة ، الإيرادات العامة ، الميزانية العامة) منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، سنة 2003 .
2. محمد الصغير بعلي : يسرى أبو العلا ، المالية العامة (النفقات العامة ، الإيرادات العامة الميزانية العامة) ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2003
3. فهمه باديس : محاضرات في المحاسبة العمومية ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2000
4. محمد عباس محرزي - إقتصاديات المالية العامة - (OPU) - الجزائر - 2003 -
الطبعة الأولى
5. امر يحيايوي - النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة - دار هومة - الجزائر - 2003 -
الطبعة الثانية
6. فهمه باديس : محاضرات في المحاسبة العمومية ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، سنة 2000
7. محمد عباس محرزي - إقتصاديات المالية العامة - (OPU) - الجزائر - 2003 -
الطبعة الأولى
8. لعمارة جمال : منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، سنة 2004
9. محمد عمر أو دوح، ترشيد الانفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الإسكندرية :الدار الجامعية، 2006
10. ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة .طرابلس :منشورات الجامعة المفتوحة، 2006
11. عبد الغني سعيد، الترشيح واقتصاد الوفرة .القاهرة :الدار القومية للطباعة والنشر، 1989
12. محمد عبد المنعم عفر، أحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق .القاهرة :مؤسسة شباب الجامعة،. 1999 .
13. نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة، مدخل نظامي مقارن، مرآة احمد ياسين، الطبعة الرابعة، الأردن، 2003

ثانيا : الرسائل والمذكرات :

1. محمد عبد المؤمن ، الميزانية العامة في ظل الإصلاحات الاقتصادية ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الليسامس، جامعة الجلفة ، دفعة 2008 .

2. زرنوح ياسمينه، إشكالية التنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة ، العلوم الاقتصادية فرع تخطيط، جامعة الجلفة، 2006.

ثالثا : المراسيم والقوانين :

- المادة السادسة من قانون 84-17، المؤرخ في 07/07/1984، الصادر بالجريدة الرسمية، بتاريخ 10/07/1984، المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.
- ورد في النص من القانون 84-17 المادة الثالثة " يقرر ويرخص قانون المالية
- المادة 120 من دستور سنة 1996 .
- المادة الأولى من قانون 84-17 .
- المادة 04 من قانون 84-17 .
- أهم الإجراءات التي تضمنها قانون مالية 2008، الإثنين 22 ذو الحجة 1428 الموافق لـ 31 ديسمبر 2007 م.
- البرنامج التكميلي لدعم النمو فترة 2005-2009، الجزائر، أبريل 2005

رابعا : المجلات والملتقيات :

1. عمر سراج أبو رزيزة، " مفهوم الترشيد :أسباب فشله وعوامل نجاحه"، مجلة جامعة الملك عبد العزيز :العلوم الهندسية،المجلد 91 ، العدد 1423 . 09 هـ 2003 -م)
2. نائل عبد الحافظ العوامله،" ترشيد الإنفاق العام في الأجهزة المركزية للإدارة العامة في الأردن"، مجلة مؤتة للبحوث والدارسات، المجلد السابع، العدد الثاني، 2006
3. سايد حسان عباد الله،" الحجام الأمثال للنفقات العامة، دراسات مقارنة بالنظام المالي الإسلامي"، مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية، العدد 30 ، ذو القعدة 162 ها، ديسمبر 2006 م، دبي، دولة الإمارات العربية المتحدة

الفهرس

فهرست البحث

صفحة	العنوان
	الإهداء
	التشكرات
	مقدمة عامة
الفصل الأول الإطار النظري والمفاهيم الأساسية	
02	تمهيد
03	المبحث الأول : النفقات العامة ، ماهيتها ، ضوابطها وأسباب تزايدها
03	المطلب الأول : مفهوم النفقات العامة أركانها وضوابطها
07	المطلب الثاني : طبيعة النفقة العامة وقواعدها ومحدداتها
13	المطلب الثالث : تقسيمات النفقات العامة وظاهرة التزايد
22	المبحث الثاني : ترشيد الإنفاق العام ، مفهومه ، أهميته و الأسس والمبادئ
23	المطلب الأول : مفهوم ترشيد الإنفاق العام ومبرراته
28	المطلب الثاني : أهمية عملية ترشيد الإنفاق العام
29	المطلب الثالث : الأسس والمبادئ التي تضمن عملية الترشيح في الإنفاق العام
33	خلاصة الفصل الأول
الفصل الثاني دور وآليات الرقابة في ترشيد الإنفاق العام في الفترة (2000-2016)	
36	تمهيد
37	المبحث الأول : مدخل عام حول برامج الإنفاق العام في التشريع الجزائري 2015/2000
37	المطلب الأول : قانون المالية المفهوم والأهمية
45	المطلب الثاني : جهود الدولة في تنفيذ برنامج دعم النمو الاقتصادي (2009/2005)
50	المطلب الثالث : تقنيات توقع النفقات العمومية من خلال برامج الحكومة
57	المبحث الثاني : آليات الرقابة على تنفيذ النفقات العامة وترشيدها
27	المطلب الأول : ماهية الرقابة
	المطلب الثاني : أنواع الرقابة ودورها في ترشيد النفقات
61	المطلب الثالث : أنواع الرقابة من ناحية نوعيتها
68	خلاصة الفصل الثاني

70	خاتمة
	قائمة المراجع
	فهرست البحث