

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة البليدة 2
كلية: العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير
قسم: العلوم الاقتصادية

العنوان: سبل تفعيل الرقابة على الميزانية العامة من أجل
النّجاعة الإقتصادية للبرامج التّنموية في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في: العلوم الاقتصادية
تخصص: نقود، مالية وبنوك

إشراف الدكتور:
ناصر مراد

إعداد الطالب:
فلول عبد القادر

السنة الجامعية: 2017/2016

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة البليدة 2
كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية

العنوان: سبل تفعيل الرقابة على الميزانية العامة من أجل
النّجاعة الإقتصادية للبرامج التّنموية في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في: العلوم الاقتصادية
تخصص: نقود، مالية وبنوك

إعداد الطالب:

فلقول عبد القادر

أمام اللجنة المشكلة من:

رئيسا	جامعة البليدة 2	أستاذ التعليم العالي	غزاري عمر
مشرفا ومقرّرا	جامعة البليدة 2	أستاذ التعليم العالي	ناصر مراد
عضوا مناقشا	جامعة البليدة 2	أستاذ محاضر-أ-	معيزي قويدر
عضوا مناقشا	جامعة بومرداس	أستاذ التعليم العالي	بوزيدة حميد
عضوا مناقشا	جامعة المدية	أستاذ محاضر-أ-	سالمي رشيد
عضوا مناقشا	جامعة البويرة	أستاذ محاضر-أ-	عوينان عبد القادر

السنة الجامعية: 2017/2016

قد يكون من الممكن أن تعرف طرق الطيور الطائرة في السماء، ولكن لن تعرف طرق
موظفي الحكومة لإخفاء أو تظليل الدخل... "

" ... كما هو مستحيل أن تعرف ما إذا كانت السمكة تشرب من الماء أثناء حركتها
بداخله، فإنه من الصعوبة معرفة الإستخدام السيئ والتلاعب بأموال الدولة من
قبل الموظفين الحكوميين".

كواتيليا --- فيلسوف هندي

***“La société a le droit de demander compte à tout agent public de
son administration”***

Article 15, Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen,
26 août 1789

إهداء

أهدي هذا العمل إلى كل من:

الوالدين الكريمين،

الزوجة الفاضلة،

الإخوة والأخوات،

الأصدقاء والزملاء،

وإلى جميع طلبة العلم في بلدي الحبيب

" الجزائر "

كلمة شكر

أَتَقَدِّمُ بِجَزِيلِ الشُّكْرِ وَعَظِيمِ الْامْتِنَانِ إِلَى الْأُسْتَاذِ الدُّكْتُورِ نَاصِرِ مَرَادٍ عَلَى صَبْرِهِ وَتَعَاوُنِهِ مَعِيَ خِلَالِ الْمَسِيرَةِ الْإِشْرَافِيَّةِ، وَالَّذِي لَطَمًا شَجَّعَنِي وَقَدَّمَ لِي الْعَوْنَ، فَكَانَ لِي سَنَدًا فِي إِتِمَامِ هَذَا الْعَمَلِ....فَشَكَرَا لَكَ أُسْتَاذَنَا الْفَاضِلَ.

كَمَا أَشْكُرُ السَّادَةَ أَعْضَاءَ لَجْنَةِ الْمُنَاقَشَةِ عَلَى قَبُولِهِمْ مُنَاقَشَةَ هَذِهِ الْأَطْرُوحَةِ، وَتَقْدِيمِ مَلاحِظَاتِهِمْ وَانْتِقَادَاتِهِمْ الْبَنَاءَ، وَالَّتِي حَتَمًا سَتُعْطِي قِيَمَةً عِلْمِيَّةً مُضَافَةً لِهَذَا الْعَمَلِ.

وَالشُّكْرُ مُوَصُولٌ أَيْضًا لِكُلِّ مَنْ قَدَّمَ لِي الدَّعْمَ وَالْمُسَاعَدَةَ فِي سَبِيلِ إِعْدَادِ هَذَا الْبَحْثِ، وَلَوْ بِالْإِبْتِسَامَةِ.

عبد القادر

ملخص:

تمثل الميزانية العامة للدولة الأداة الرئيسية التي تستخدمها الدولة في إحداث الآثار المرغوبة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، فقد عرف هذا الدور تطورا عبر مراحل مختلفة من تاريخ الدولة المعاصرة، فبين نموذج الدولة الحارسة والدولة المتدخلة، تراوحت آراء الاقتصاديين بين تأييد ومعارضة تدخل الدولة، أما في الواقع العملي فإن تدخل الدولة، باستخدام إمكانياتها المالية (الإيرادات العامة) وتوجيهها نحو الاستخدامات المختلفة (النفقات العامة)، واستهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية أصبح أمرا ذا أهمية بالغة، بل تعداه إلى حدود المصير الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع.

لقد اعتمدت الجزائر العديد من المخططات والبرامج التنموية المتوسطة المدى، والتي مثلت السيناريو المتكرر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، حيث أخذت الدولة على عاتقها كل مبادرات التنمية، فتلك البرامج يتم تنفيذها وتمويلها في إطار الميزانية العامة للدولة، إلا أن تتبع واقع البرامج التنموية المنتهجة في الجزائر ونتائجها، يلاحظ أن هذه الأخيرة لم تكن في المستوى المطلوب، أي أن ما تم تحقيقه لم يتوافق أبدا مع ما تم استهدافه، وبالتالي يمكن القول أن تلك البرامج تميزت بغياب النجاعة بكل أبعادها.

في ظل الاتجاهات المعاصرة للميزانية العامة للدولة، باعتبارها الأداة المالية التي يجب استغلالها وتوجيهها بما يخدم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، ظهرت العديد من المفاهيم والأساليب الداعية والرامية إلى تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المالية العامة.

من هذا المنطلق، ومن وجهة نظرنا، فإن تفعيل الرقابة باعتبارها أحد أركان الإدارة الحديثة، تمثل محددًا رئيسيًا من محددات تحقيق التخصيص الفعال والاستخدام الأمثل للموارد المالية العامة، وبالتالي تحقيق النجاعة الاقتصادية للبرامج التنموية. ومن هنا فإن إشكالية بحثنا هذا تدور حول "ما هي السبل الكفيلة بتفعيل الرقابة على الميزانية العامة للدولة ودورها في تحقيق نجاعة البرامج التنموية في الجزائر؟".

الكلمات المفتاحية: الميزانية العامة - الرقابة الفعالة - البرامج التنموية - النجاعة الاقتصادية.

الفهرس

الفهرس

إهداء.....	--
شكر.....	--
الملخص.....	--
الفهرس.....	V
قائمة الجداول.....	X
قائمة الأشكال.....	XII
مقدمة عامة.....	14
1- دور الدولة في مجال التنمية، الوظائف وأدوات التدخل.....	29
تمهيد.....	29
1-1- التجاذبات الفكرية والمذهبية حول دور الدولة في الاقتصاد والتنمية.....	31
1-1-1- دور الدولة في النظام الاقتصادي الإسلامي.....	31
1-1-2- دور الدولة في ظل الأنظمة الاقتصادية الوضعية.....	35
1-1-3- مراجعة دور الدولة في الاقتصاد في ظل متغيرات العولمة وتحديات التنمية.....	40
1-2- آليات ووظائف الدولة للتدخل في الاقتصاد.....	45
1-2-1- وظيفة الدولة في مجال تخصيص الموارد.....	47
1-2-2- وظيفة الدولة في توزيع الدخل والثروة.....	49
1-2-3- وظيفة الدولة في مجال التنمية.....	51
1-2-4- وظيفة الدولة في تحقيق الاستقرار.....	54
1-3- النفقات العامة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية.....	55
1-3-1- تعريف النفقات العامة، حدودها وضوابطها.....	56
1-3-2- الآثار الاقتصادية التي تحدثها النفقات العامة.....	65
1-3-3- آثار النفقات العامة على التنمية الاجتماعية.....	74
1-4- الإيرادات العامة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية.....	77
1-4-1- مفهوم الإيرادات العامة وتصنيفاتها.....	78
1-4-2- الآثار الاقتصادية للإيرادات العامة.....	81
1-4-3- آثار الإيرادات العامة على التنمية الاجتماعية.....	88
1-4-4- التوجه نحو الدمج الاقتصادي والاجتماعي للميزانية العامة للدولة.....	91
خلاصة.....	97

2- التطورات في مجال الميزانية العامة للدولة وتوجهاتها المعاصرة.....100

تمهيد.....100

2-1- مفاهيم أساسية حول الميزانية العامة للدولة، مبادئها وأهميتها.....102

2-1-1- نشأة الميزانية العامة للدولة وتطورها.....102

2-1-2- تعريف الميزانية العامة، خصائصها وتمييزها عن المفاهيم الأخرى.....110

2-1-3- مبادئ الميزانية العامة للدولة واستثناءاتها.....118

2-1-4- أهمية الميزانية العامة للدولة وأهدافها.....126

2-2- مراحل دورة الميزانية العامة للدولة.....132

2-2-1- مرحلة إعداد وتحضير الميزانية العامة.....133

2-2-2- مرحلة اعتماد الميزانية العامة للدولة.....145

2-2-3- مرحلة تنفيذ الميزانية العامة.....155

2-3- التطورات الحديثة في إدارة الميزانية العامة للدولة.....159

2-3-1- النموذج التقليدي للميزانية العامة (ميزانية البنود).....160

2-3-2- ميزانية البرامج والأداء.....166

2-3-3- ميزانية التخطيط والبرمجة.....178

2-3-4- ميزانية الأساس الصفري.....186

خلاصة.....194

3- الرقابة على الميزانية العامة للدولة والتوجهات الدولية الحديثة

لتفعيلها.....196

تمهيد.....196

3-1- مفاهيم أساسية حول الرقابة على الميزانية العامة للدولة وتطورها.....198

3-1-1- مفهوم الرقابة على الميزانية العامة للدولة.....198

3-1-2- النشأة والتطور التاريخي للرقابة على الميزانية العامة.....207

3-1-3- أهمية وأهداف الرقابة على الميزانية العامة للدولة.....218

3-2- التصنيفات المختلفة للرقابة، الأسس والمعايير التي تقوم عليها.....225

3-2-1- أنواع الرقابة المالية وتصنيفاتها.....225

3-2-2- أساليب تنفيذ الرقابة على الميزانية العامة.....239

3-2-3- أسس، معايير ومقومات الرقابة على الميزانية العامة للدولة.....242

3-3- الرقابة على الأداء كمقاربة حديثة لتفعيل الرقابة على الميزانية العامة...	248
1-3-3- ظهور وانتشار المفهوم الجديد للرقابة على الأداء.....	248
2-3-3- التحول نحو ميزانية البرامج والأداء لتحقيق رقابة الأداء	259
3-3-3- فعالية الرقابة في ظل تطبيق ميزانية البرامج والأداء.....	270
3-4- التوجه نحو الشفافية في الميزانية العامة لتفعيل الأداء الرقابي.....	279
1-4-3- الشفافية والمساءلة في الميزانية العامة وفقا لتوجيهات صندوق النقد الدولي.....	280
2-4-3- مبادرة الميزانية المفتوحة كمدخل لتحقيق شفافية إدارة الشؤون المالية العامة.....	286
3-4-3- تشجيع المشاركة الشعبية في صنع الميزانية العامة للدولة لتحقيق الشفافية	292
خلاصة.....	298
4- الميزانية العامة للدولة في الجزائر ودورها في دفع البرامج التنموية	
للفترة 2001-2014.....	301
تمهيد.....	301
4-1- النشأة والتطور التاريخي للميزانية العامة للدولة في الجزائر.....	303
1-1-4- الميزانية العامة في الجزائر في ظل الحكم العثماني.....	303
2-1-4- ميزانية الجزائر في ظل الاحتلال الفرنسي.....	304
3-1-4- الميزانية العامة للدولة الجزائرية بعد الاستقلال.....	307
4-2- الجوانب التنظيمية والفنية للميزانية العامة للدولة في الجزائر.....	318
1-2-4- مبادئ الميزانية العامة للدولة في الجزائر واستثناءاتها.....	318
2-2-4- تبويب الميزانية العامة للدولة في الجزائر	332
3-2-4- وثائق الميزانية العامة للدولة في الجزائر.....	340
4-3- مراحل دورة الميزانية العامة للدولة في الجزائر.....	349
1-3-4- مرحلة إعداد وتحضير الميزانية العامة في الجزائر.....	349
2-3-4- مرحلة اعتماد الميزانية العامة في الجزائر.....	361
3-3-4- مرحلة تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر.....	366
4-4- دور الميزانية العامة في دفع البرامج التنموية خلال الفترة 2001-	
2014.....	370
1-4-4- واقع تمويل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001-2014.....	371
2-4-4- تطور الإيرادات والنفقات العامة للدولة خلال فترة تنفيذ البرامج التنموية	384
3-4-4- انعكاسات تمويل البرامج التنموية على أداء الميزانية العامة في الجزائر.....	394

403.....	خلاصة
5- تقييم منظومة الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر وسبل	
406.....	تفعيلها
406.....	تمهيد
5-1- دور هيئات الرقابة المالية الداخلية على الميزانية العامة في الجزائر.....	408
5-1-1- رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي.....	408
5-1-2- رقابة المفتشية العامة للمالية	414
5-1-3- مدى فعالية الرقابة المالية الداخلية على الميزانية العامة	421
5-2- الدور الرقابي لمجلس المحاسبة على الميزانية العامة في الجزائر.....	425
5-2-1- تقديم عام لمجلس المحاسبة	426
5-2-2- الآليات الرقابية لمجلس المحاسبة.....	430
5-2-3- مبادرات تفعيل رقابة مجلس المحاسبة	436
5-2-4- مدى فعالية الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة.....	439
5-3- الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر.....	446
5-3-1- آليات الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة.....	447
5-3-2- آليات الرقابة المعاصرة لتنفيذ الميزانية.....	453
5-3-3- آليات الرقابة البعدية على الميزانية العامة للدولة.....	455
5-3-4- مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر.....	458
5-4- سبل تفعيل دور الهيئات المكلفة بالرقابة على الميزانية العامة في	
الجزائر.....	461
5-4-1- ضرورة التحول نحو الرقابة على الأداء.....	462
5-4-2- تفعيل الدور الرقابي الرئيسي لمجلس المحاسبة.....	469
5-4-3- متطلبات أخرى لتفعيل الأداء الرقابي	482
489.....	خلاصة
492.....	الخاتمة العامة
508.....	قائمة المراجع

قائمة الجداول والأشكال

1- قائمة الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
01-03	المبادئ والمتطلبات الأساسية لشفافية المالية العامة حسب صندوق النقد الدولي	283
02-03	مكونات مؤشر الميزانية المفتوحة	290
03-03	تقييم دور الجهات الفاعلة للرقابة وممارساتها	291
01-04	عدد المشاريع حسب القطاعات ضمن برنامج الإنعاش الإقتصادي	372
02-04	الاعتمادات المالية السنوية لبرنامج دعم الإنعاش الإقتصادي	373
03-04	المخصصات المالية لدعم الإصلاحات خلال الفترة (2001-2004)	374
04-04	الاعتمادات المالية للبرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009) حسب القطاعات	376
05-04	الاعتمادات المالية السنوية للبرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009)	378
06-04	الاعتمادات المخصصة لمختلف محاور البرنامج الخماسي (2010-2014)	382
07-04	تطور حجم الإيرادات العامة والنفقات العامة خلال الفترة (1999-2004)	386
08-04	تطور حجم الإيرادات العامة والنفقات العامة خلال الفترة (2005-2009)	387
09-04	تطور حجم الإيرادات العامة البترولية وغير البترولية خلال الفترة (2005-2009)	388
10-04	تطور حجم نفقات التشغيل ونفقات التجهيز خلال الفترة (2005-2009)	389
11-04	تطور حجم الإيرادات العامة والنفقات العامة خلال الفترة (2010-2014)	390
12-04	تطور هيكل نفقات التشغيل ونفقات التجهيز خلال الفترة (2010-2014)	392
13-04	نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي الخام خلال الفترة (2011-2015)	393
14-04	حجم الموارد المجمعة في حساب صندوق ضبط الموارد للفترة (2000-2013)	395
15-04	تطور حجم الاحتياطات الأجنبية المملوكة للدولة خلال الفترة (2008-2013)	396
16-04	عدد أشهر الواردات التي تغطيها الاحتياطات الأجنبية للفترة (2008-2013)	396
17-04	تطور رصيد الميزانية العامة كنسبة من الناتج المحلي الخام للفترة (2011-2015)	398

399	تطور نسبة الإيرادات الضريبية من إجمالي الإيرادات خلال الفترة 2001-2013	18-04
437	مختصر الخطة الإستراتيجية لمجلس المحاسبة 2013-2011	01-05
444	عدد العمليات الرقابية غير المنتهية والمفتوحة لدى مجلس المحاسبة خلال الفترة (2011-1998)	02-05
464	تقييم أساليب الرقابة المستخدمة من طرف مجلس المحاسبة	03-05
484	ترتيب الجزائر وفقا لمؤشر الميزانية المفتوحة الفترة (2010-2008)	04-05

2- قائمة الأشكال:

الرقم	العنوان	الصفحة
01-01	العوامل التي تؤثر في حدود الإنفاق العام.	60
02-01	العوامل المحددة للمقدرة المالية للدولة	61
03-01	وسائل تحقيق ضوابط الإنفاق العام.	64
04-01	القيود الأساسية لعملية صنع الميزانية العامة للدولة	96
01-03	متطلبات تطبيق ميزانية البرامج والأداء	267
02-03	مجموعة وثائق الميزانية الواجب توفيرها للإطلاع العام	288
01-04	الهيكل التنظيمي لأقسام ومصالح المديرية العامة للميزانية	354
02-04	الهيكل التنظيمي لمصالح المديرية الجهوية للميزانية	354

مقدّمة عامّة

مقدمة عامة:

1- مدخل:

يقاس دور الدولة المعاصرة وحضارتها بمدى قدرتها على الوفاء بحاجات المجتمع والارتقاء بأفراده إلى مستويات متقدمة من خلال إشباع حاجاتهم وطموحاتهم الآنية والمستقبلية، ومن هنا فإن الأجهزة الحكومية التي اتسع نشاطها وزاد تدخلها في مختلف نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، خصوصا في الدول النامية على غرار الجزائر، أصبحت مطالبة بتحسين مستويات أدائها ورفع كفاءتها وفعاليتها في القيام بذلك.

يعتبر الأداء المالي للأجهزة الحكومية أحد أهم المؤشرات التي تعبر عن مدى فعالية الدور الذي تقوم به الدولة في مجال التنمية، حيث يتعلق الأمر بمصادر الحصول على الموارد كمرحلة أولى، وكيفية توجيهها نحو الاستخدامات المختلفة في المرحلة الثانية، وفي كلتا المرحلتين هناك آثار تحدث على مستوى الاقتصاد والمجتمع، وبالتالي التأثير في مستويات التنمية، هذا مع الأخذ بعين الاعتبار تزايد حجم النشاط الحكومي في المجتمع، والذي يمكن قياسه من خلال تزايد حجم الإنفاق العام في مختلف دول العالم عبر السنوات بشكل مستمر وبوتيرة متسارعة.

في هذا الإطار، فقد أصبحت الميزانية العامة الأداة الأكثر أهمية ضمن الأدوات التي تمتلكها الدولة، تعمل من خلالها على تحقيق مختلف الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المسطرة، سواء كان ذلك في المدى القصير، أي الأهداف الآنية المراد تحقيقها، أو في المدى المتوسط والطويل وذلك وفقا لبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية المعتمدة.

بالنظر إلى تزايد أهمية دور الدولة في مجال التنمية، وبالأخص في ظل التحولات التي يشهدها العالم حاليا، فقد تطلب ذلك فحص طرق الأداء المعتمدة وتقييمها بشكل موضوعي، بما يمكن من

إعادة النظر والعمل على تطويرها بما يتلاءم ومتطلبات إدارة رشيدة وكفاءة وإضفاء المزيد من الشفافية عليها، حيث أن التحدي الهام الذي أصبحت تواجهه الدولة يكمن في البحث عن كيفية تحقيق وضمان معادلة ناجعة بين الوسائل والإمكانيات المتوفرة والمحدودة، والأهداف المراد تحقيقها من خلال مختلف أوجه تدخل الدولة من أجل إحداث التنمية.

في هذا الإطار، تعد الرقابة على الميزانية العامة للدولة أحد الدعائم الأساسية لتمكين الدولة من القيام بواجبها على أكمل وجه، باعتبار أن الرقابة تعد ركنا رئيسيا من أركان الإدارة الحكومية الحديثة، وأحد الأساليب الفعالة في المحافظة على سلامة الموارد المالية العامة وحسن استغلالها، كما تساعدها في اتخاذ القرارات والتخطيط وتقويم الأداء وحسن الاستغلال والتوجيه الأمثل للموارد المتاحة، خاصة في ظل التحديات المعاصرة التي أصبحت تواجهها كالفساد بمختلف أشكاله ومستوياته، والتي أصبحت تعمل في اتجاه معاكس لرغبات وتطلعات الشعوب والحكومات على حد سواء، وتحد من قدرتها على تحقيق التنمية المنشودة.

من هنا، فإن العلاقة بين الكيفية التي يتم من خلالها تنفيذ الميزانية العامة سنويا وفعالية ونجاعة المشاريع الحكومية في إطار البرامج التنموية المتوسطة والطويلة المدى تعتبر علاقة جد معقدة، تتم عن الكثير من الحقائق، خاصة في الدول النامية، حيث تعتبر الدولة العنصر الرئيسي في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والنهوض بمختلف القطاعات.

ونظرا للأهمية التي تكتسبها الميزانية العامة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، فقد تركزت اهتمامات الباحثين المتخصصين والسياسيين وأصحاب القرار، بالإضافة إلى المنظمات الدولية وغيرها من الأطراف الدولية والمحلية حول الرقابة على المال العام بصفة عامة، والميزانية العامة للدولة بصفة خاصة، وبرزت العديد من المفاهيم ذات العلاقة بهذا الموضوع كالبحت عن

الفعالية والكفاءة في الأداء، الشفافية والمساءلة، تطبيق المعايير الدولية، محاربة الفساد...الخ. وبالتالي فقد أصبحت قضية المال العام والفساد الإداري والمالي ومراقبة أداء أجهزة الحكومة من القضايا الملحة التي تحتاج إلى اهتمام ورعاية بالغين، سواء من ناحية التشخيص وكشف مكامن الخلل، أو من ناحية بحث الحلول الآنية والإستراتيجية لمعالجتها.

في سياق البحث حول الرقابة على الميزانية العامة للدولة، فإن أبرز ما يتم التطرق له حتما سيكون القوانين والتنظيمات التي تحكم الأداء المالي للحكومة، أي الميزانية العامة، والمؤسسات والهيئات المكلفة بالرقابة على تنفيذها، وفقا لتلك القوانين وعبر مختلف المراحل، من التخطيط إلى غاية تقييم الأداء الفعلي والنتائج المحققة ومقارنتها بالأهداف المرغوبة.

إن تحديد الأهداف المراد الوصول إليها من خلال الميزانية السنوية للدولة وكذا الموارد اللازم توفيرها وتسخيرها لذلك يعتبر عملا روتينيا يتم القيام به من طرف الهيئات التشريعية، التنفيذية والرقابية المعروفة، إلا أننا عند القيام بربط أداء الميزانيات السنوية للدولة بالبرامج التنموية المتوسطة والطويلة المدى، فإن ذلك يدعونا إلى البحث في تلك العلاقة من منظور النجاعة الاقتصادية بمختلف أبعادها ومتطلباتها.

2- إشكالية الدراسة: انطلاقا مما سبق، وسعيا إلى البحث حول الأسباب الجوهرية التي تؤدي إلى إخفاق برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر، ومن منطلق أن للدولة دور رئيسي في عملية التنمية من خلال إطلاق المشاريع العمومية ضمن الميزانيات السنوية والبرامج، فسنعوم بالبحث في مدى تأثير آليات الرقابة الفعالة على الميزانية العامة للدولة على النجاعة الاقتصادية للمشاريع والبرامج التنموية في الجزائر، إذ سنحاول معالجة الإشكالية التالية:

كيف يمكن تفعيل الرقابة على الميزانية العامة للدولة بما يضمن فعالية ونجاعة البرامج التنموية في الجزائر؟

من أجل معالجة هذه الإشكالية يمكننا طرح التساؤلات الفرعية التالية:

أ- فيما يكمن دور الميزانية العامة للدولة ضمن البرامج التنموية المتوسطة المدى ؟
 ب- لماذا لم تتحقق الفعالية والنجاعة الاقتصادية المطلوبة في تنفيذ البرامج التنموية في الجزائر؟

ج- هل هناك علاقة بين الرقابة على الميزانية العامة للدولة ونجاعة البرامج التنموية ؟
 د- ما مدى فعالية أداء مختلف الهيئات الرقابية في الجزائر حاليا وما هي أوجه القصور فيها؟
 هـ- كيف يمكن الاستفادة من التوجهات الدولية الحديثة من أجل تفعيل الرقابة في الجزائر؟

3- فرضيات الدراسة: تقوم هذه الدراسة على مجموعة من الفرضيات التي سنحاول اختبارها من خلال العناصر التي نتناولها، نردها فيما يلي:

أ- تقوم الدولة في الجزائر بدور رئيسي في دفع البرامج التنموية المتوسطة والطويلة المدى، وذلك باستخدام ميزانياتها السنوية في تمويل وتجسيد تلك البرامج.

ب- تتميز البرامج التنموية في الجزائر بضعف النجاعة وعدم التوافق بين النتائج التي يتم تحقيقها والأهداف التي يتم التخطيط لها.

ج- تتميز منظومة الرقابة على المال العام في الجزائر بضعف الفعالية وعدم تحقيق النتائج المطلوبة منها، والمتمثلة في العمل على ضمان حسن استخدام الموارد المالية العامة.

د- قد يكون ضعف الرقابة على الميزانية العامة للدولة من المسببات الرئيسية لضعف النجاعة التي تتميز تلك البرامج التنموية.

هـ- يمكن تفعيل دور منظومة الرقابة في الجزائر من خلال الاسترشاد بمختلف التجارب والمقاربات الدولية الحديثة في مجال الرقابة على الميزانية العامة للدولة.

4- أهمية الدراسة: تكتسي هذه الدراسة بأهمية بالغة يمكن توضيحها كما يلي:

- أنفقت الحكومات الجزائرية المتعاقبة منذ الاستقلال موارد مالية ضخمة في سبيل تنفيذ مخططات وبرامج تنموية طموحة، كان آخرها البرامج الخماسية التي تم تنفيذها في الفترة 2001-2014، إلا أن النتائج لم تكن أبداً في المستوى المطلوب والذي يسمح بتحقيق إقلاع اقتصادي حقيقي، خاصة في ظل المساعي الرامية إلى الخروج من التبعية لقطاع المحرقات، فإذا أردنا البحث عن مكن الخل هنا، من وجهة نظرنا، فإننا نتجه مباشرة إلى البحث عن عنصر الفعالية في الأداء، وبالتالي آليات الرقابة اللازمة لتحقيق تلك الفعالية.

- إن المتتبع لموضوع البرامج التنموية في الجزائر ودور الدولة في ذلك من خلال الميزانيات السنوية، سيهتم حتماً بالنتائج التي تحققت من ذلك، والتي لم ترقى إلى مستوى الأهداف التي يتم التخطيط لها في كل مرة، ولا إلى مستوى الموارد التي تم ضخها في إطار تلك البرامج والتي لم تحقق ما يجب تحقيقه، هذا الواقع سي طرح حتماً العديد من التساؤلات لدى مختلف الأطراف من باحثين ومسؤولين وحتى المواطنين حول الأسباب التي حالت دون ذلك، الأمر الذي دفعنا إلى البحث حول تلك الأسباب، مع افتراضنا بأن ضعف العمل الرقابي على مختلف الفاعلين في هذا المجال يعتبر السبب الرئيسي في ذلك، فموضوع الرقابة على الميزانية العامة يعتبر ذو أهمية بالغة نظراً لأثره ومساهمته الفعالة والرئيسية في مكافحة ومواجهة كل مظاهر تبديد المال العام وسوء استغلاله، وبالتالي تحقيق فعالية الأداء الحكومي.

- كما تكمن أهمية هذا البحث أيضاً في التركيز على الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر بشكل عام، مع البحث حول التطورات والمستجدات التي عرفت في العالم من خلال التجارب والمقاربات

الدولية الحديثة، ومن ثم التركيز على تقييم واقع هذه الرقابة في الجزائر، وتوظيف نتائج الدراسة من أجل إيجاد سبل تفعيل الميداني والعملي للرقابة لتحقيق فعالية ونجاعة الدور الذي تقوم به الدولة في مجال التنمية من خلال البرامج التنموية، والحيلولة دون استباحة الموارد المالية للدولة، وبالتالي بذل كافة الطاقات والإمكانات في سبيل تحقيق التنمية المنشودة في الجزائر.

5- أهداف الدراسة: نهدف من خلال دراستنا هذه إلى تحقيق مجموعة من الأهداف نوجزها فيما يلي:

- الاطلاع على واقع البرامج التنموية في الجزائر خلال فترة الدراسة وإثبات الدور الرئيسي الذي تقوم به الدولة من خلال الميزانيات السنوية في تمويل تلك البرامج، وتشخيص المسببات الحقيقية التي أدت إلى ضعف الفعالية والنجاعة في تحقيق الأهداف المرجوة من تلك البرامج التنموية التي اعتمدتها الدولة الجزائرية.

- تقييم مدى فعالية أداء هيئات الرقابة في الجزائر والأسباب التي تحول دون تحقيق أهدافها الرئيسية، والمتمثلة في العمل على حسن استغلال الموارد المالية العامة للدولة، التي تتضمنها الميزانية العامة للدولة.

- إثبات أن تفعيل أداء منظومة الرقابة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، سيؤدي إلى الرفع من أداء الأجهزة الحكومية في مجال اعتماد وتمويل وتنفيذ البرامج التنموية.

- البحث حول السبل الكفيلة بتفعيل الرقابة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، من خلال الاسترشاد بالمقاربات والتجارب الدولية الحديثة في هذا المجال، والعمل على تبني المفاهيم الحديثة وممارستها، كالرقابة على الأداء وتبني المعايير الدولية في مجال الرقابة.

6- أسباب اختيار الموضوع: يمكننا توضيح الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع

والخوض فيه كما يلي:

* أسباب موضوعية: وتتمثل فيما يلي:

- رغم أن موضوع الرقابة على الميزانية العامة للدولة يعتبر من المواضيع الحساسة التي تشغل بال الكثيرين وتثير اهتمام العديد من الأطراف في المجتمعات المعاصرة من سياسيين وأكاديميين ومختلف أفراد المجتمع، إلا أنه لم تتم مناقشته ودراسته من وجهة نظرنا بالقدر الكافي، خاصة في حالة الجزائر حيث أنه غالبا ما تتم دراسته من المنظور القانوني فقط مع إغفال المنظور الاقتصادي رغم أهمية ذلك.

- يعتبر وجود نظام رقابي فعال على كيفية إدارة الموارد المالية العامة أحد مقومات الإدارة الحكومية الجيدة، ومن ثم تحقيق فعالية ونجاعة البرامج التنموية، وبالتالي فإن هذا الموضوع يعتبر جدير بالبحث والدراسة خاصة في حالة الجزائر كدولة تعتمد في تحقيق الإيرادات الموجهة لتمويل تلك البرامج على الجباية البترولية بالدرجة الأولى.

- لقد عرفت المجالات المتعلقة بإدارة الميزانية العامة للدولة والرقابة عليها وتفعيل دور الدولة في تحقيق التنمية تطورات هامة في العالم منذ بداية الألفية، أدت إلى إحداث تغييرات جذرية في بعض المفاهيم والممارسات وفقا للعديد من المقاربات، كما تعتبر من المواضيع التي تتم إثارتها من مختلف الجهات الدولية والمحلية، خاصة في ظل ارتباطها بمواضيع أخرى ذات أهمية كالحوكمة، الشفافية، المساءلة، النزاهة، مكافحة الفساد...الخ.

فكل تلك الأسباب دفعتنا إلى دراسة هذا الموضوع بإسقاطه على حالة الجزائر.

* أسباب ذاتية: أما الأسباب الذاتية التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع فقد تمثلت فيما يلي:

- الرغبة الذاتية في البحث حول مواضيع المالية العامة والميزانية العامة باعتبارها أحد أهم المجالات المؤثرة في مجال التنمية في الجزائر، وذلك محاولة منا لتقديم بعض الحلول التي يمكن أن تساهم في مواجهة التحديات في هذا المجال.

- باعتبار موضوع الميزانية العامة للدولة من المواضيع التي تتدرج ضمن إطار تخصصنا، فقد حاولنا من خلال هذه الدراسة دعم معارفنا في هذا المجال، خاصة أنه يعرف تطورات هامة سواء على المستوى العلمي الأكاديمي أو على المستوى التطبيقي والميداني كما سبقت الإشارة إليه.

7- تحديد إطار الدراسة: نظرا لأهمية وحداثة موضوع البحث، فقد قمنا بدراسة واقع الرقابة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر خلال الفترة 2001-2014، حيث عرفت الجزائر في هذه المرحلة أهم المخططات والبرامج التنموية الخماسية منذ الاستقلال، سواء من حيث المجالات التي مستها تلك البرامج أو من حيث حجم الموارد المالية التي تم تخصيصها، كما أن هذه المرحلة عرفت العديد من التحولات في منظومة الرقابة على الميزانية العامة للدولة، سواء من حيث النصوص التشريعية التي تم إصدارها أو تحيينها، أو من حيث الهيئات الرقابية التي تم تطويرها واستحداثها.

8- منهجية البحث: تحقيقا للأهداف المرجوة من هذه الدراسة، بالأخذ بعين الاعتبار طبيعتها وأهميتها، وبغرض الإجابة عن الإشكالية المطروحة والإلمام بمختلف جوانبها، واختبار صحة الفرضيات، فقد اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي، وذلك بهدف وصف مختلف عناصر الموضوع وتحليل العلاقات الترابطية بينها، وكذا تحليل البيانات والمعطيات التي توفرت لدينا، ومحاولة الخروج من كل ذلك بنتائج تكون كافية للمساهمة في الإجابة على إشكالية البحث.

9- الدراسات السابقة: رغم أن موضوع الرقابة على الميزانية العامة يعتبر ذو أهمية كبرى وله العديد من الأبعاد الاقتصادية التنموية، إلا أنه كما سبقت الإشارة إليه، في الجزائر لم يتم التطرق له

بالقدر الكافي من الناحية الاقتصادية، وبالتالي فإن معظم الدراسات التي تمكنا من الاطلاع عليها كانت خارج الجزائر، أما الدراسات التي تناولت حالة الجزائر فقد تناولته من الناحية القانونية فقط، ومن بين الدراسات التي تناولت هذا الموضوع ما يلي:

* دراسة **ميلود ذبيح (2013)**: "فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر"، عبارة عن أطروحة دكتوراه من جامعة باتنة بالجزائر، حيث تطرق الباحث إلى الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة في الجزائر، من خلال تناول مختلف الوسائل التي يستخدمها البرلمان للرقابة على أداء الحكومة بصفة عامة ومدى فعاليتها، كما تطرق لمدى فعالية الرقابة البرلمانية على المالية العامة في أحد جزئيات البحث، وقد تمحورت الدراسة عموما حول الجوانب الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية، بالإضافة إلى أبعادها السياسية، المتعلقة بتفعيل دور البرلمان في الجزائر في الرقابة على أعمال الحكومة من منظور شامل.

* دراسة **شويخي سامية (2011)**: "أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام"، عبارة عن مذكرة ماجستير من جامعة تلمسان بالجزائر، حيث تطرقت الباحثة إلى أشكال الرقابة التي تمارسها مختلف الهيئات الرقابية في الجزائر، من خلال البحث حول الأساليب التي تستخدمها تلك الهيئات، حيث تطرقت لكل من الرقابة الداخلية للمراقب المالي والمحاسب العمومي ورقابة المفتشية العامة للمالية، بالإضافة إلى رقابة كل من البرلمان ومجلس المحاسبة، مع عرض لنظام الرقابة على المالي العام في الفكر الإسلامي وذلك على سبيل المقارنة، كما تطرقت إلى بعض الأساليب الحديثة للرقابة على المال العام في الأخير.

* دراسة **جعفر عثمان الشريف عبد العزيز (2008)**: "أثر الرقابة المالية الحكومية في حماية الأموال العامة (دراسة تطبيقية)"، عبارة عن أطروحة دكتوراه بجامعة أم درمان الإسلامية، حيث تطرق الباحث إلى نظام الرقابة المالية الحكومية من خلال إطار نظري ودراسة أجهزة الرقابة المالية في

جمهورية السودان وبعض الدول العربية والبحث حول دورها الرقابي، مع توضيح بعض المفاهيم الحديثة في مجال الرقابة وضوابطها، إذ تم التركيز من خلال هذه الدراسة على توضيح أثر الرقابة المالية الحكومية في حماية الأموال العامة. حيث أن نتائج الدراسة تتعلق بتوضيح أهمية الرقابة في حماية الموارد المالية العامة واستخدامها وفقاً للأنظمة والقوانين، بالإضافة التأكيد على ضرورة التحول نحو الرقابة على الأداء كتوجه حديث.

* دراسة بشرى محمد إسماعيل الصديق(2008): "الرقابة المالية العليا في الدول النامية والعولمة بالتطبيق على الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في الجمهورية اليمنية"، عبارة عن أطروحة دكتوراه بجامعة الجزائر، حيث تطرق الباحث إلى دراسة تأثير المتغيرات المحلية والإقليمية والدولية المعاصرة وتأثيراتها على أداء الأجهزة العليا للرقابة وبالتطبيق على حالة اليمن، كما اقتصرت الدراسة في هذا الإطار على البحث حول مدى اعتماد المعايير الدولية الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI) في أعمال الرقابة التي يمارسها الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في الجمهورية اليمنية، وبالأخص تلك المعايير المتعلقة بالرقابة على الدين العام، الرقابة على عمليات الخصخصة والرقابة على البيئة، كتحديات تواجه الأجهزة الرقابية في ظل العولمة ومتطلبات التنمية المستدامة.

* دراسة سيروان عدنان ميزرا الزهاوي(2008): " الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي"، عبارة عن دراسة منشورة من طرف مجلس النواب العراقي، حيث تناول الباحث بعض المفاهيم الأساسية حول كل من الميزانية العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، كما تطرق لمختلف أشكال الرقابة التي تمارسها مختلف الهيئات الرقابية على تنفيذ الميزانية العامة، بالإضافة دور المنظمات الدولية المتخصصة في الرقابة المالية العليا والمحاسبة (INTOSAI-ARABOSAI)

(ASOSAI)، حيث قدم من خلال هذه الدراسة تشخيصاً شاملاً للرقابة التي تمارسها مختلف الهيئات الرقابية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة في العراق.

10- هيكل الدراسة: مراعاة لمتطلبات الدراسة والتزاماً بالقواعد المنهجية، فقد تضمنت هذه الدراسة

خمسة فصول متسلسلة من حيث الترتيب المنهجي ومتوازنة من حيث الأهمية، وذلك كما يلي:

✓ قمنا بالتغطية النظرية للموضوع من خلال ثلاثة فصول الأولى، حيث تضمنت ما يلي:

الفصل الأول حول دور الدولة في التدخل في مجال التنمية، حيث عرف هذا الدور تطورات هامة، سواء على مستوى التجاذبات والاختلافات المذهبية والفكرية التي تناولته عبر التاريخ، أو على مستوى الواقع العملي من خلال توضيح دور الدولة ضمن مختلف النماذج التطبيقية في تاريخ الدولة المعاصرة.

كما تناولنا الوظائف التي تسعى الدولة للقيام بها في إطار التدخل في مجال الاقتصاد والتنمية، كما تطرقنا لوسائل التدخل المالي للدولة، ممثلة في الإيرادات والنفقات العامة، باعتبارها الأدوات المالية الرئيسية التي تركز عليها الدولة للقيام بوظائفها في مختلف المجالات، حيث قمنا بتوضيح الآثار الاقتصادية والاجتماعية لها والأهمية التي تكتسبها، حيث تطرقنا إلى موضوع عملية الدمج الاقتصادي والاجتماعي.

أما **الفصل الثاني** فقد تناولنا الميزانية العامة للدولة وتطوراتها وتوجهاتها المعاصرة، حيث قمنا بتوضيح المفاهيم الأساسية وبعض الجوانب الفنية والتنظيمية المتعلقة بها، كما تطرقنا لمختلف الأساليب والنماذج الحديثة في إدارة الميزانية العامة، باعتبارها نماذج تم تطويرها كاستجابة لمتطلبات تحقيق فعالية ونجاعة الأداء الحكومي، حيث تحوّل الاهتمام بالوسائل والموارد في إدارة الميزانية العامة نحو الاهتمام بالنتائج والأهداف المحققة من خلالها، بالإضافة إلى الاستجابة لمتطلبات

إرساء قواعد وأنظمة تتوافق مع المفاهيم والتطبيقات الحديثة في مجال الرقابة على الميزانية العامة، وبالأخص منها ميزانية البرامج والأداء باعتبارها أهم النماذج.

وتناولنا في **الفصل الثالث** الرقابة على الميزانية العامة للدولة والمقاربات الدولية الحديثة لتفعيلها، حيث تطرقنا من خلاله لتطور المفاهيم والممارسات العملية في مجال الرقابة على الميزانية العامة للدولة، حيث عرف هذا المجال تطورات هامة، بالتزامن مع التطورات التي عرفتتها الميزانية العامة للدولة، إذ يعتبر مفهوم الرقابة على الأداء من أبرز التطورات التي عرفتتها أنظمة الرقابة على الميزانية العامة في العالم، بالإضافة إلى التطرق لموضوع الشفافية في الميزانية العامة، باعتبارها أصبحت من المتطلبات الأساسية لتحقيق رقابة فعالة على أداء الأجهزة الحكومية في إدارتها للشؤون المالية العامة.

✓ فيما خصصنا الفصلين الأخيرين لدراسة حالة الجزائر، وذلك كما يلي:

الفصل الرابع، تطرقنا من خلاله إلى الميزانية العامة للدولة في الجزائر ودورها المحوري في دفع البرامج التنموية، حيث قمنا بسرد تاريخي للتطورات التي عرفتتها الميزانية العامة في الجزائر قبل وبعد الاستقلال، كما تناولنا الجوانب الفنية والتنظيمية والإدارية للميزانية العامة في الجزائر، بغرض الاطلاع على واقع أدائها والتطورات التي عرفتتها، كما تطرقنا إلى دور الميزانية العامة في دفع البرامج التنموية خلال فترة الدراسة 2001-2014 ، وهي مرحلة عرفت أهم البرامج التنموية التي اعتمدتها الدولة الجزائرية منذ الاستقلال، حيث تناولنا بعض المعطيات والمؤشرات المتعلقة بالميزانية العامة والبرامج التنموية خلال هذه الفترة. كل ذلك من أجل توضيح مدى أهمية الدور الذي تلعبه الدولة من خلال الميزانيات العامة السنوية في دفع البرامج التنموية، بالإضافة إلى الآثار التي خلفتها تلك البرامج على مختلف مؤشرات المالية العامة في الجزائر والتي أدت إلى إعادة النظر في الخيارات المالية العامة في الآونة الأخيرة.

أما **الفصل الخامس** والأخير، فقد حاولنا من خلاله تقييم منظومة الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر والبحث حول سبل تفعيلها، حيث قمنا بدراسة منظومة الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر، من خلال التطرق لمختلف الهيئات المكلفة بالرقابة على الميزانية العامة في الجزائر، حيث تناولنا كل من هيئات الرقابة الداخلية ممثلة في كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، المفتشية العامة للمالية بالإضافة إلى رقابة لجان الصفقات العمومية، كما تطرقنا لأهم مؤسسة رقابية في الجزائر والمتمثلة في مجلس المحاسبة باعتباره الهيئة العليا للرقابة على المال العام في الجزائر، وذلك من خلال دراسة مختلف الآليات الرقابية للمجلس والتطورات التي عرفها والمبادرات الرامية إلى تحديثه وتفعيل دوره في مجال الرقابة، هذا بالإضافة إلى مختلف النقائص التي تميز الدور الرقابي للمجلس، كما تطرقنا إلى هيئة أخرى من هيئات الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر متمثلة في البرلمان، حيث تناولنا مختلف أشكال التي يفترض أن يقوم بها هذا الأخير وفقا لما هو محدد في النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحدد مهامه ووظائفه. حيث قمنا بالموازاة مع ذلك بتقييم مدى فعالية دور الهيئات الرقابية المذكورة، من خلال ما تناولناه حول الأداء الفعلي لتلك الهيئات.

في الأخير، حاولنا تقديم بعض السبل الكفيلة بتفعيل دور الهيئات المكلفة بالرقابة على الميزانية العامة في الجزائر، من خلال التحول نحو الرقابة على الأداء وتوفير المتطلبات والمستلزمات الضرورية لذلك، بالإضافة إلى تفعيل دور مجلس المحاسبة باعتباره الحلقة الرئيسية ضمن منظومة الرقابة في الجزائر، كما قدمنا بعض المتطلبات الأخرى التي يمكن أن تساهم في تفعيل دور منظومة الرقابة في الجزائر، كإرساء قواعد الشفافية في إدارة الميزانية العامة والتنسيق بين مختلف الهيئات الرقابية.

وفي خاتمة البحث، قمنا بعرض النتائج المتوصل إليها، والمتضمنة نتائج اختبار الفرضيات والنتائج العامة، بالإضافة إلى تقديم بعض التوصيات والمقترحات المتعلقة بسبل تفعيل الرقابة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، والتي بنيت أساسا على ما تم استخلاصه من نتائج الدراسة.

11- ما يميز الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة: من خلال إطلاعنا على الدراسات السابقة المذكورة، وغير المذكورة في هذه المقدمة، نلاحظ أنها اهتمت بالعديد من الجوانب المتعلقة بأساليب الرقابة على الميزانية العامة، وذلك من خلال التطرق لمختلف الهيئات الرقابية المكلفة بالرقابة على المال العام بصفة عامة والميزانية العامة للدولة بصفة خاصة، وتشخيص وتحليل مهامها ووظائفها، مع التطرق للمفاهيم والتطورات الحديثة في ميدان الرقابة، والاهتمام بالبحث حول مدى فعالية الرقابة وسبل تحقيقها من الناحية القانونية والتشريعية.

من هنا فإن موضوع دراستنا يتميز عن الدراسات السابقة في كونه يأخذ بعين الاعتبار البعد الاقتصادي للرقابة على الميزانية العامة للدولة، وذلك من خلال الربط بينه وبين فعالية ونجاعة البرامج التنموية (الاقتصاد، الفعالية والكفاءة) التي يتم تمويلها من خلال الاعتمادات المالية المخصصة ضمن الميزانيات السنوية، مع الأخذ بعين الاعتبار التطورات والنماذج الحديثة في مجال إدارة الميزانية العامة للدولة، ومحاولة الربط بين فعالية الرقابة الممارسة على الميزانية العامة وفعاليتها وكفاءة أداء هذه الأخيرة، من خلال محاكاة مختلف المفاهيم والتطبيقات الحديثة في مجال تفعيل الرقابة على الميزانية العامة. وبالتالي فإن القيمة العلمية التي تضيفها هذه الدراسة تكمن في تحديد وتشخيص العلاقة الموجودة بين الرقابة على الميزانية العامة للدولة والبرامج التنموية، حيث تنعكس فعالية الأولى على نجاعة الثانية، مع تقديم مقترحات حول السبل التي يمكن أن تساهم في تحقيق تلك الفعالية والنجاعة.

الفصل الأول :

دور الدولة في مجال التنمية، الوظائف وأدوات التدخل

1- دور الدولة في مجال التنمية، الوظائف وأدوات التدخل

تمهيد:

تتميز الدولة في أي مجتمع بأهمية كبيرة، إذ تعتبر أهم عون اقتصادي وتمثل المحرك الأساسي للدورة الاقتصادية، باعتبارها تعمل على الأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات المتعددة لمختلف الأطراف المنتفعة بخدماتها في المجتمع. فقد عرفت الاتجاهات المذهبية والفكرية تضاربات حول مدى إمكانية تحقيق الاستفادة من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وما هي المجالات التي يجب أن تتدخل فيها وتلك التي يجب أن تتبعد عنها، وبين الاتجاهات الفكرية التي تراوحت بين التأييد والمعارضة، هناك الواقع العملي والتجارب الميدانية، والتي أثبتت أن للدولة دور هام في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، يجب أن تقوم به.

في خضم التحولات التي يشهدها العالم حاليا ازداد دور الدولة أهمية، فهناك العديد من المراجعات التي تناولت دور الدولة، وكيفية تفعيله وإضفاء النجاعة المطلوبة عليه، مما تطلب فحص طرق الأداء المعتمدة وتقييمها بشكل موضوعي، بما يمكن من إعادة النظر والعمل على تطويرها بما يتلاءم ومتطلبات إدارة رشيدة وكفاءة وإضفاء المزيد من الشفافية عليها.

في هذا الإطار، فإن التحديات التي تواجهها الدولة، تتمثل في تحديد أهدافها وتوجهاتها الإستراتيجية بشكل يضمن معادلة ناجعة بين الموارد المالية المتوفرة والمحدودة بطبيعة الحال، والأهداف الاقتصادية والاجتماعية المراد تحقيقها من خلال ذلك، ونظرا لكون الإيرادات والنفقات العامة أهم أدوات التدخل التي تمتلكها الدولة، فإن معرفة وتتبع دور الدولة، طبيعته، أهدافه واتجاهاته، يرتبط ارتباطا وثيقا بكيفية استخدامها لتلك الأدوات وتوجيهها، حيث تعتبر الإيرادات والنفقات العامة للدولة

من أهم المتغيرات التي تؤثر في مختلف الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية، من هنا انتشرت ظاهرة الدمج الاقتصادي والاجتماعي للميزانية العامة للدولة، باعتبارها الوعاء الذي يحتوي كل من الإيرادات والنفقات العامة.

بغرض تحليل دور الدولة ووظائفها عبر مختلف المراحل وفي ظل مختلف الأنظمة والمذاهب، ودور كل من الإيرادات والنفقات العامة في القيام بهذا الدور، فقد قمنا بتقسيم هذا الفصل كما يلي:

✓ 1-1- التجاذبات الفكرية والمذهبية حول دور الدولة في الاقتصاد والتنمية

✓ 1-2- آليات ووظائف الدولة للتدخل في الاقتصاد

✓ 1-3- النفقات العامة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية

✓ 1-4- الإيرادات العامة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية

1-1- التجاذبات الفكرية والمذهبية حول دور الدولة في الاقتصاد والتنمية

اختلفت التوجهات الفكرية المهمة بدور الدولة في الاقتصاد تاريخيا بين التأييد والاعتراض، وأحيانا الجمع بين الاثنين في مجالات معينة، فأدت تلك الاختلافات إلى تأطير لدور الدولة اقتصاديا كتجسيد لتلك التوجهات، وسنقوم في هذا المبحث بتتبع طبيعة هذا الدور في كل من النظام الاقتصادي الإسلامي والأنظمة الاقتصادية الوضعية المختلفة.

1-1-1- دور الدولة في النظام الاقتصادي الإسلامي

تعتبر الدولة في الإسلام من أهم الركائز لإقامة المجتمع وتنظيمه وتطوره، فالدولة الإسلامية غاية يمكن القول بأنها تبتغي إقامة مجتمع سليم في إطار تحقيق العدالة والسلام والأمن، حيث تسير مجريات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وفق ما استهدفته إرادة الله عز وجل للإنسان، مصداقا لقوله تعالى ((وعد الله الذين آمنوا منكم وعملوا الصالحات ليستخلفنهم في الأرض كما استخلف الذين من قبلهم ولمكّن لهم دينهم الذي ارتضى لهم وليبدّلنهم من بعد خوفهم أمنا يعبدوني لا يشركون بي شيئا ومن كفر بعد ذلك فأولئك هم الفاسقون))¹، ونصوص أخرى كثيرة وردت في القرآن والسنة النبوية، موضحة ومبينة ضرورة وأهمية إقامة المجتمع المسلم تحت راية الدولة الإسلامية.

كما يفترض أن الدولة الإسلامية تمارس سلطاتها بأسلوب ديمقراطي، أي أن الأمور التي تتعلق بالمصلحة العامة يقرّر أمرها بالتشاور بين الناس ولا يستبد بها ولاية الأمور، مصداقا لقوله تعالى ((والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون))²، وقوله صلى الله عليه وسلم " ما من عبد يسترعيه الله رعية فلم يحطها بنصيحة لم يجد رائحة الجنة"³.

¹ القرآن الكريم، سورة النور، الآية 55.

² القرآن الكريم، سورة الشورى، الآية 38.

³ صحيح البخاري، كتاب الأحكام، باب من استرعى رعية.

وبالمقابل فإن ولاء الأفراد للدولة أمر مطلوب، فقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم " إن الدين النصيحة، إن الدين النصيحة، إن الدين النصيحة، قالوا: لمن يا رسول الله؟ قال: لله ورسوله وكتابه وأئمة المسلمين وعامتهم"¹.

أما عن الإطار العام الذي تمارس من خلاله الدولة الإسلامية سلطاتها فإن عليها تحقيق ثلاثة أهداف اقتصادية إلى جانب أهداف اجتماعية وسياسية وروحية أخرى، فالأهداف الاقتصادية هي توفير الحد الأدنى للمعيشة بإشباع الحاجات، والتقليل من فوارق عدم المساواة بين الأفراد وتحقيق التنمية الشاملة.²

فالدولة الإسلامية ينبغي عليها الالتزام بإشباع الحاجات الإنسانية لكل فرد يقيم داخل الحدود الجغرافية لسلطتها، كما عليها أن تمنع تركيز الثروات وأن تكون دولة قوية، إلى جانب هذه الأهداف التي تتصف بالديمومة في الشريعة، توجد ثلاثة أهداف للسياسة الاقتصادية استمدت أهميتها من الظروف السائدة، وهذه الأهداف هي: زيادة إمكانات التوظيف والاستقرار المالي والنقدي والتطور العلمي والتكنولوجي، وبالتالي فما لم تتجه الدولة نحو تحقيق هذه الأهداف الأخيرة، فقد لا يكون من الممكن تحقيق الأهداف الرئيسية الثلاثة المتمثلة في إشباع الحاجات وتقليل الفوارق بين الأفراد وتحقيق التنمية الشاملة.

عموما يتم تصنيف الوظائف التي تقوم بها الدولة من أجل التنمية في ظل النظام الإسلامي كما يلي³:

- وظائف حددتها الشريعة وتتميز بالديمومة.

¹ سنن أبي داود، كتاب الآداب، باب النصيحة.

² محمد نجاة الله صديقي، مفهوم الإنفاق العام في دولة إسلامية حديثة، مجلة جامعة الملك عبد العزيز للاقتصاد الإسلامي، المملكة العربية السعودية، المجلد الخامس، 1413هـ، - 1993 م، ص 06.

³ نفس المرجع، ص 07.

- وظائف مستوحاة من مبادئ الشريعة على أساس الاجتهاد ووفق ما تتطلبه الأحداث المعاصرة.
- وظائف يوكلها الأفراد المسلمون في أي زمان ومكان للدولة، حسبما يتمخض عن إجراءات التشاور بينهم.

فالصنف الأول يضم كافة الوظائف التي ورد ذكرها في القرآن والسنة بشكل مباشر أو غير مباشر وأقرها جمهور الفقهاء، وهي وظائف لابد أن تقوم بها الدولة كي تستقر أمور المجتمع، وهي وثيقة الصلة بكيان الفرد كإنسان وليس بتغيير ظروفه الاجتماعية، ومن هذه الوظائف الدفاع والأمن والعدالة، أما الصنف الثاني فهو يشمل الوظائف التي ترتقي إلى منزلة الضروريات لتحقيق غايات الشريعة الإسلامية في ضوء المغيرات الاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بزمان كل جماعة مسلمة، ولعل من أبرز الأمثلة على ذلك في العصر الحديث حماية البيئة التي برزت كمشكلة في المجتمعات المعاصرة، فهذا الصنف من الوظائف فيه قدر كبير من المرونة لأنه متعلق بالزمان والمكان ولهذا اختلفت آراء المفكرين والفقهاء حول الوظائف التي تتدرج ضمن هذا الصنف، أما الصنف الثالث فهو أكثر ارتباطاً بالواقع إذ من الممكن أن يتضمن أي وظيفة يرى الأفراد، في أي مكان وزمان، ترك أمر القيام بها للدولة وذلك حسب الحاجة والضرورة.

في تجربة العالم الإسلامي، فقد لعبت الدولة دوراً كبيراً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فالزكاة (الضريبة حالياً) لم تكن حيادية، فقد كان لها دور كبير في إعادة التوزيع العادل للدخل والثروة، وقد اهتمت الدولة بالسوق خاصة في بداية نشوء الدولة الإسلامية في المدينة المنورة، فقد حارب الإسلام الاحتكار الذي كان يمارس في الأسواق، وكانت الدولة آنذاك مسؤولة عن تحقيق المنفعة العامة، حيث قام الرسول (صلى الله عليه وسلم) ومعه الصحابة الكرام بإدارة بعض الأملاك العامة، من توزيع للماء للزراعة إلى الحفاظ على الملكيات كتخصيص أراضي للرعي وما إلى ذلك، وبالتالي فقد تميز دور الدولة بالرعاية وليس الوصاية وعلى مبدأ التوجيه وليس الإكراه، كما تميز دور

الدولة بجمع الأموال لبيت مال المسلمين والقيام بالنفقات عن طريق توزيع الصدقات والقيام بالحماية والأمن والقضاء، ومراقبة السير الحسن للسوق بمحاربة الغش في الميزان والاحتكار داخل الأسواق¹.

أما عن دور المالية العامة في الإسلام كإحدى الأدوات التي تستخدمها الدولة الإسلامية لأداء وظائفها، فقد كانت هناك إيرادات تتمثل في مختلف المصادر التي يحصل من خلالها ولادة الأمور عن المال لسد الحاجات العامة، كما أن هناك نفقات والتي تتحدد أوجهها وأساليب إنفاقها حسب الوظائف التي تؤديها الدولة والمذكورة سلفاً.

فالإيرادات هي الموارد المالية في العصر الحديث، ومن ضمنها الزكاة والفيء والغنيمة والجزية والخراج، كما أن من جملة الإيرادات التي كانت ترد الخزينة الإسلامية هي القروض، أما المصاريف والنفقات فكانت غير منتظمة وتختلف باختلاف الحاجة إليها، فيقوم ولي الأمر أو من ينوب عنه باستخدامها في إشباع الحاجات العامة وفقاً لمعايير الشريعة الإسلامية، وتنقسم النفقات إلى قسمين²:

- النفقات الراتبية: وهي الثابتة، أي التي لا بد منها، وتسمى في الفكر المالي الحديث بالرواتب والأجور أو نفقات التسيير بصفة عامة.

- النفقات العارضة: وهي الطارئة التي قد تحدث دون سابق علم أو تحديد أو إنذار، وكان يجري فيه إثبات أوامر الخليفة بالصرف على الأمور الحادثة، وقد أمر الإسلام بضرورة تنظيم

¹ عيوني حليمة، ميزانية الدولة كأداة لضبط الاقتصاد الكلي حالة الجزائر - دراسة قياسية، رسالة ماجستير، تخصص اقتصاد كمي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر 2013/2014، ص ص 11، 12.

² عبد الإله نعمه، الأسس المنهجية للرقابة على المال العام والمحاسبة، مجلة الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، العدد المزدوج 11 و 12، 2012، متاح على الموقع الإلكتروني التالي:

(تاريخ الاطلاع 2014/10/26) www.ao-academy.org/periodics.html

الإِنفاق ووضع قيود عليه، وقد أشار العديد من فقهاء المسلمين إلى طرق قياس النفقة وإثباتها في الدفاتر المحاسبية.

فيما يخص الميزانية العامة للدولة في الإسلام، فقد كانت هناك ميزانية تضم الإيرادات والنفقات والمحاسبة عليها في بيت مال المسلمين (الخزينة العامة حالياً)، وتتأثر المالية العامة للدولة الإسلامية ممثلة في الميزانية العامة بالنشاط الذي تقوم به الدولة، فقد أنشئ بيت المال في المدينة المنورة حيث أن المسلمين في مكة لم يكونوا مستقرين أو آمنين هناك في بداية الدعوة الإسلامية، ولكن في عهد الخلافة، واتساع الفتوحات الإسلامية، فقد ازداد عدد عمال الجهاز الإداري، من كتبة الأموال والعاملين عليها من مختلف الاختصاصات، كما زادت واجبات الدولة الإسلامية في القيام بالإعمار وإصلاح أنظمة الزراعة وغير ذلك، وقد قابل ذلك زيادة إيرادات الدولة، مما أوجد حاجة ماسة لوجود بيت للمال يحفظ أموال المسلمين ويدير شؤون المال العام.

مما سبق يمكن القول أن دور الدولة في الإسلام يبدو واضحاً من خلال قيامها بالعديد من الوظائف، الأمر الذي استوجب تنظيم بيت المال من أجل إدارة الشؤون المالية للدولة، من تحصيل الإيرادات من مصادرها المختلفة وإنفاقها في أوجهها المحددة.

1-1-2- دور الدولة في ظل الأنظمة الاقتصادية الوضعية

بعيدا عن النظام الاقتصادي الإسلامي، وفي ظل الأنظمة الاقتصادية الوضعية، والتي تبلورت وتم تجسيدها منذ القرن السابع عشر والثامن عشر، يلاحظ أن دور الدولة في التدخل في الاقتصاد قد تطور عبر مراحل تاريخية مختلفة، وكان ذلك التطور يحدث بين تيارين مختلفين، تيار يدعو إلى ضرورة وجوب التدخل والآخر يدعو إلى الابتعاد وعدم التدخل وحصر دورها في وظائف محدودة وهي الأمن والدفاع والعدالة، ومنذ فترة الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين تجري مراجعة لهذا الدور سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية أو الدول الاشتراكية والرأسمالية للوصول إلى أفضل

صيغة، مع اختلاف ظروف وأوضاع كل مجتمع، وبالتالي اختلاف حجم هذا الدور ومجالاته وأدواته في كل دولة.

من هنا فقد ارتأينا توضيح دور الدولة في ظل الأنظمة الاقتصادية الوضعية المجسدة لمختلف المذاهب والنظريات، من خلال تتبع دور الدولة ضمن مختلف أشكال تدخلها في الاقتصاد كمايلي:

أولاً- الدولة الحارسة ودورها الحيادي في الاقتصاد

لقد ساد مفهوم الدولة الحارسة في القرن السابع عشر والثامن عشر، في ظل سيادة أفكار النظريات الكلاسيكية التي كانت تبني على أساس ترك النشاط الاقتصادي للأفراد في إطار من الحرية دون تدخل الدولة، أي أن الحرية الاقتصادية للأفراد في ظل المذهب الليبرالي الحر هي المحرك للنشاط الاقتصادي، حيث تدعمت أفكار الدعوة إلى تبني الحرية الاقتصادية بالعديد من النظريات.

فالدور المنوط بالدولة هنا هو دور الحارس الأمين الذي يسهر على رعاية مصالح الجميع من دون أن تتدخل في الشؤون الاقتصادية للأفراد والمجتمع، ذلك أن علاقات السوق هي في الأساس علاقات بين ملاك يتداولون حقوق الملكية، وهي حقوق تتميز بأنها استثنائية قابلة للتداول، وبالتالي فإن أي تدخل أو قيود ترد عليها من شأنها أن تؤدي إلى الإخلال بنظام السوق وتمنعه من أداء مهامه الطبيعية كمنظم للعلاقات الاقتصادية بشكل كفاء ورشيد، وبهذا فإن الملكية لا تتمتع بأي من مزايا السلطة وتقع خارجها.¹

في الجانب الاقتصادي والمالي المترتب عن عدم تدخل الدولة الحارسة، كانت هناك العديد من النتائج على صعيد المالية العامة للدولة أهمها²:

¹ حسن لطيف كاظم الزبيدي، الدولة والتنمية في الوطن العربي محاولة لاستباق التغير العالمي في ظل منهجية التحليل المستقبلي، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 37.

² عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 35.

- أن وظيفة الدولة هي القيام فقط بأعمال الأمن والحماية والعدالة والدفاع في الظروف العادية، والحملات العسكرية في ظل الحروب والنزاعات، ولا مانع من إقامة بعض المرافق العامة، أي أن الدولة تقف كحارس للنشاط الاقتصادي دون التدخل في الآلية التي يعمل بها.

- أن المبدأ السائد في مجال المالية العامة، وبالتالي الميزانية العامة للدولة، هو مبدأ الحياد المالي أي تحديد الإيرادات التي يمكن الحصول عليها لأداء وظائفها المذكورة دون الحصول على أكثر من ذلك.

- أن هدف السياسة المالية والنظام المالي للدولة هو إحداث التوازن المالي فقط وترك التوازن الاقتصادي والاجتماعي يتحقق من خلال يد خفية توفق بين مصالح الأفراد ومصالح المجتمع، ويفهم من كل ذلك أن دور الدولة الحارسة في النشاط الاقتصادي بصفة خاصة، وفي مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة يكون محدود.

ثانيا- الدولة المتدخلة ودورها في الاقتصاد

لقد اتضح مع تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ضرورة التخلي عن مفهوم الدولة الحارسة، وانتشر مفهوم بديل عنه وهو الدولة المتدخلة، وذلك في أعقاب الأزمة الاقتصادية العالمية الكبرى (أزمة الكساد العالمي الكبير) سنة 1929 وما بعدها، في نفس الوقت الذي برزت فيه النظرية الكينزية التي قامت على أساس ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بإقامة بعض المشاريع التي تحرك النشاط الاقتصادي من الركود من خلال الإنفاق العام، باعتباره إحدى أهم أدوات الدولة لتحريك وتنشيط الدورة الاقتصادية، وجاء هذا في ظل فشل مذهب ترك الحرية الفردية في النشاط الاقتصادي، ومن ناحية أخرى تغيرت الرؤية باتجاه تحقيق المصلحة العامة من خلال القيام ببعض

المشاريع التي يتعذر على الأفراد القيام بها، وقد ترتب على هذا النمط من تدخل الدولة في الاقتصاد ما يلي¹:

- أن وظيفة الدولة تغيّرت، حيث أصبح لها دور متزايد في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، بالإضافة إلى الوظائف التقليدية التي كانت موجودة كالأمن والعدالة والدفاع وإقامة بعض المرافق العامة.

- أن المبدأ السائد في مجال المالية العامة هو التخلي عن "الحياد المالي" وإحلال محله مبدأ "المالية الوظيفية"، والذي يقر بضرورة تحديد الإنفاق العام المطلوب أولاً والذي يحقق أهداف أكثر من الهدف المالي فقط، إذ يمكن أن يتحدد إنفاق أكبر من الإيرادات العامة، وبالتالي من المسموح به حدوث عجز في الميزانية العامة للدولة، ولكي تواجه الدولة ذلك تقوم بالحصول على القروض العامة أو تقوم بإصدار نقود جديدة، أو العكس حيث تقوم بتكوين احتياطي مالي لمواجهة أعباء مستقبلية عن طريق الحصول على إيرادات أكبر من الإنفاق المطلوب، أي تحقيق فائض في الميزانية العامة للدولة.

- إن هدف السياسة المالية والنظام المالي هنا هو إحداث التوازن المالي والتوازن الاقتصادي والتوازن الاجتماعي، من خلال التدخل لإنهاء حالة الكساد أو معالجة التضخم وإعادة توزيع الدخل، أو غيرها من الآثار المستهدفة من التدخل.

يفهم من كل ذلك أن دور الدولة في النشاط الاقتصادي في حالة الدولة المتدخلة قد اتسع بشكل كبير، وبالتالي أصبحت الميزانية العامة للدولة تمثل وزناً كبيراً في التأثير على مختلف المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 36.

ثالثاً - الدولة المنتجة ودورها في النشاط الاقتصادي

مع ازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وقيام الثورة البلشفية في الاتحاد السوفياتي السابق سنة 1917 وازدهار المفاهيم الاشتراكية والنزعات نحو التأمين وغيرها، بدأ ينتشر مفهوم آخر وهو مفهوم الدولة المنتجة أو الدولة الاشتراكية، حيث لم يكتف بوجود دور الدولة إلى حد كونها متدخلة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي فقط، بل تعدى ذلك إلى ملكية واسعة لوسائل الإنتاج وأصبحت الدولة تشرف على العمليات الإنتاجية، حتى أصبح نموذج الدولة المنتجة يقترب من سيطرة تكاد تكون كاملة على وسائل الإنتاج والتوزيع، وتراجع دور الأفراد في النشاط الاقتصادي وامتلاك وسائل الإنتاج.

ولقد ترتب على ذلك عدد من النتائج أثرت على وظائف الدولة وأهدافها كما يلي¹:

- أن وظيفة الدولة تغيرت، حيث أصبحت لها السيطرة الكاملة على النشاط الاقتصادي والاجتماعي في كثير من المجتمعات، واختفى في ظل هذا النموذج النشاط والحافز الفردي.
- أن المبدأ الذي ساد في مجال المالية العامة للدولة، هو الربط الكامل بين التخطيط المالي للدولة والتخطيط الاقتصادي الشامل، حيث أصبح النشاط المالي للدولة جزء لا يتجزأ من النشاط الاقتصادي، والذي يرتبط مباشرة بتخطيط الاقتصاد الوطني وتوزيع الدخل وإعادة توزيعه وتوجيهه نحو مختلف استخداماته.
- أن هدف السياسة المالية العامة والنظام المالي هو محاولة تحقيق عدد من الأهداف وتحقيق التوافق بينها، والمتمثلة في: هدف إحداث التوازن المالي، هدف إحداث التوازن الاقتصادي، هدف إحداث التوازن الاجتماعي وهدف إحداث التوازن العام.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 37.

ويفهم من كل ذلك أن الدولة في ظل هذا النموذج أصبحت تمارس دورا احتكاريًا في النشاط الاقتصادي، تسيطر من خلاله على مختلف المجالات، ومن ثم أصبحت الميزانية العامة للدولة تمثل وزنا مهما في الاقتصاد.

كنتيجة لتلك التطورات التي عرفها تغير دور الدولة، كان لزاما على الميزانية العامة للدولة كأداة رئيسية للتدخل أن تتغير لتواكب هذا التطور، فقد تحولت الميزانية العامة من أداء الدور الحيادي إلى الاستجابة بمرونة كبيرة لتقلبات الدورة الاقتصادية، بالإضافة إلى التغير في مصادر الإيرادات العامة لكي تكون كافية لتمويل الدور المتزايد في النشاط الاقتصادي من خلال الإنفاق العام، ولكن مرة أخرى ظهرت سيادة الفكر الرأسمالي على مجريات النشاط الاقتصادي، خاصة مع انتشار بعض المفاهيم كالعولمة والشركات متعددة الجنسيات، وتقلص دور الدولة من جديد وبشكل ملحوظ وما رافقه من انتشار موجات الخصخصة منذ السبعينات من القرن العشرين.¹

1-1-3-مراجعة دور الدولة في الاقتصاد في ظل متغيرات العولمة وتحديات التنمية

شهد العالم بعد الحرب العالمية الثانية نموا اقتصاديا سريعا ومتطورا في البلدان المتقدمة واستمر إلى مطلع السبعينات من القرن العشرين، حيث انتشرت مظاهر جديدة للنمو الاقتصادي واكتمل مع ذلك تحرير القطاع المالي في أوائل الثمانينات من القيود وما تلاه من اختراع منتجات مالية جديدة أدت إلى تمركز رأس المال في تلك البلدان، ما دفع إلى خلق أوضاع اقتصادية جديدة خاصة في ظل الثورة المعلوماتية والاتصالية وتعاضد دور الشركات متعددة الجنسيات التي أصبحت تتحكم بالجوانب الرئيسية في الاقتصاد العالمي وانتشار ما يطلق عليه بظاهرة العولمة*.

¹ يحي عبد الغني أبو الفتوح، الجوانب الاقتصادية والمالية في الميزانية العامة للدولة، مركز البحوث بمعهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1435 هـ-2014 م، ص 12.

*العولمة هي مصطلح يشير إلى تلك العملية التي يتم فيها تحويل الظواهر المحلية أو الإقليمية إلى ظواهر عالمية، كما توصف بأنها عملية يتم من خلالها تعزيز الترابط بين شعوب العالم في إطار مجتمع واحد، كما تعرف

لقد سارت غالبية المتغيرات التي صاحبت العولمة في اتجاه تقليص نطاق تطبيق مبدأ السيادة الوطنية، إلا أن بعضها كانت له آثار ايجابية أدت إلى تدعيم قدرة الدولة وسلطانها في مجال ممارسة سيادتها، وبالتالي نطاق تدخلها.

ويمكن عرض التأثيرات السلبية والتحديات التي فرضتها العولمة في مجال تدخل الدولة في الاقتصاد فيما يلي¹:

*** على المستوى الداخلي:**

- أنتجت سياسات التحرير الاقتصادي ارتخاء في قبضة الدولة على أصولها، فلم تعد علاقتها بها علاقة المالك بملكه بل علاقة المنظم بوحدة تتبع إدارته.
- أدى نمو القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني إلى تهميش دور الدولة من خلال سحب بعض الوظائف منها، ويتجلى ذلك في العديد من المجالات كالصحة والتعليم والثقافة والنقل والبريد والمواصلات، وامتدت إلى خدمات الأمن... الخ

*** على المستوى الخارجي:**

- أسفرت ظاهرة تشكيل التكتلات الإقليمية عن نقل جزء من سلطات الدولة إلى هياكل الكيانات الخارجية.
- أنهت الثورة المعلوماتية احتكار الدولة للمعلومة والتي أصبح من السهل الحصول عليها ونقلها عبر مصادر وقنوات عديدة.

أيضا بأنها عبارة عن تقليل أو إلغاء القيود المفروضة من قبل الدولة على كل عمليات التبادل التي تتم عبر الحدود وازدياد ظهور النظم العالمية المتكاملة والمتطورة للإنتاج والتبادل نتيجة لذلك.

¹ يحي عبد الغني أبو الفتوح، مرجع سابق، ص ص 13-14.

- فرضت شروط التعاون الدولي صياغات محددة لقواعد اللعبة السياسية الداخلية، بحيث تشترط مؤسسات التمويل الدولية منح مساعداتها أو منعها بمدى التنشئة الاجتماعية الديمقراطية وثقافة حقوق الإنسان وغيرها من المفاهيم ذات البعد العالمي.
- لم تعد هناك حدود فاصلة بين الشأين الداخلي والخارجي أو بين مسؤولية الدولة ومسؤولية المجتمع الدولي، ففكرة السيادة المطلقة لم تعد مقبولة.
- أدت العولمة إلى إيجاد مصادر قانونية منافسة لسلطة الدولة، فمثلا قدرة الدولة على فرض الضرائب والتعريفات الجمركية، كأحد مصادر الإيرادات العامة للميزانية، تعد أحد أهم مظاهر السيادة التي تمارسها على جميع القائمين على إقليمها، ولكن مع ظاهرة العولمة والتكتلات والانفتاح الاقتصادي ظهرت قيود تحد من قدرة الدولة على القيام بذلك.
- كما أنه في ظل العولمة ظهرت القوانين الاقتصادية العابرة للحدود والتي ترعاها مختلف المنظمات والهيآت الدولية والدول الكبرى في العالم، الأمر الذي يحد من قدرة الدولة على ممارسة سيادتها بحرية في العديد من المجالات.
- بناء على ذلك يمكن القول أن العولمة عملت على إعادة تعريف الدولة بحيث تراجع دورها كما تأثرت وظائفها، وهذا التأثير قد يطل إيجاد وظائف جديدة لها وتقليص وظائف كانت موجودة، وربما سحب وظائف منها وتغيير محتوى وظائف أخرى، فمن الوظائف الجديدة التي طرحتها العولمة للدولة وظيفة تسهيل التبادل والاندماج في السوق العالمي ووظيفة مكافحة التلوث وحماية البيئة كما أصبح للدولة شركاء خارجيين في بعض الوظائف كوظيفة التعليم والصحة.
- إن الدلائل التي ترافقت مع العولمة تظهر لنا انحسار دور الدولة وتراجع مكانتها على المستوى المحلي والعالمي، ليس في المجالات الاقتصادية فحسب، بل حتى في الوظائف الأساسية التي اعتبرت في السابق سببا في وجود الدولة ذاتها، وقد أصبحت السياسات التي تنتهجها معظم دول

العالم مقيدة، وذلك بسبب الحرية الواسعة الممنوحة للنشاط الاقتصادي الخاص المحلي والأجنبي، وتحولت الدولة إلى تابع يسعى لمنح المشاريع للشركات الأجنبية في إطار الاستثمار الأجنبي مع كثير من المحفزات والإعفاءات الجبائية، وأصبحت ترضخ لمطالب القوى الخارجية من خلال العديد من التضحيات، مثل تقديم البنية الأساسية المجانية والطاقة المدعومة وأجور العمال المنخفضة والمتدنية والإعفاءات الضريبية والجمركية وغيرها من التنازلات¹.

وبالرجوع إلى النتائج التي تحققت من عمليات التحرير والاندماج الاقتصادي وما أفرزته بعض متغيرات العولمة، فقد حدثت العديد من الأزمات المالية والاقتصادية والتي انتقلت تأثيراتها إلى مختلف دول العالم، على غرار أزمة دول جنوب شرق آسيا سنة 1997، والأزمة المالية العالمية سنة 2008، الأمر الذي أدى إلى إعادة التفكير في تدخل الدولة والدور المنوط بها في الاقتصاد، فالوسيلة الفعالة لمعالجة الأزمات الاقتصادية هي ضرورة تدخل الدولة لإصلاح ما أفسدته حرية السوق بأن يكون للدولة دور إيجابي وواضح في التنظيم والرقابة والضبط.

يمكن القول أن المالية العامة للدولة لم تكن جامدة في ظل هذه الظروف والتغيرات، بل تطورت وعدلت سياساتها وأدواتها لتتماشى مع الظروف الجديدة استجابة للعولمة، فقد أشير للمالية العامة في ظل العولمة "بالمالية العامة الجديدة"، هذه الأخيرة التي تعد من أهم انعكاسات العولمة على النشاط المالي للدولة، والتي تعبر عن تقارب الحدود بين القطاعين العام والخاص من خلال الشراكة، وحدث التفاعل بين الأسواق والدولة في ظل اقتصاد وطني والاستثمار في الموارد العامة المحلية وتعظيمها².

¹ يحي عبد الغني أبو الفتوح، مرجع سابق، ص 16.

² نفس المرجع، ص 17.

في ظل هذه الظروف التي أصبحت تميز العالم، تشير الكثير من الدلائل والوقائع إلى أن هناك مراجعة لدور الدولة في النشاط الاقتصادي في كل المجتمعات تقريبا، خاصة بعد فشل العديد من دول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي وغيرها من الدول التي توسعت في القطاع العام وظهرت فعالية التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص عن طريق عمليات الخصخصة. ويبدو أن تلك المراجعة لدور الدولة أسفرت عن انتشار مفهوم جديد لدور الدولة في النشاط الاقتصادي وليس بالضرورة أحد الأدوار الثلاثة السابقة الذكر، لأن الظروف التاريخية والاقتصادية والاجتماعية تؤدي دورا حاسما في تشكيل مثل تلك المفاهيم ولكل دولة ظروفها وأوضاعها الخاصة بها. إلا أنه لا أحد ينكر أن للدولة دور هام في إحداث التوازن بين أهداف المجتمع ككل وأهداف الاقتصاد الخاص ممثلا في القطاع الخاص، وذلك من خلال تفعيل دورها في الجوانب التالية¹:

- ضرورة رفع المستوى المعيشي وتحقيق معدل نمو اقتصادي متزايد.
- تحديث المجتمع والاقتصاد الوطني ليتكيف ويتماشى مع الثورة التكنولوجية والمعلوماتية، أي مواجهة عصر العولمة بكل تداعياته وتحدياته.
- الحد من البطالة وتحقيق أعلى مستوى ممكن من التشغيل والتوظيف ورفع مستوى العمالة وقدراتها ومهاراتها، وبالتالي ضرورة زيادة الاستثمار في الموارد البشرية باستمرار.
- تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي من خلال مكافحة التضخم والركود والكساد وغيرها من الحالات الاقتصادية غير المرغوبة.
- العمل على إحداث التوازن الاقتصادي الداخلي والخارجي والمحافظة عليه.

فكل هذه الجوانب وغيرها تحتاج إلى وجوب قيام الدولة بدورها في النشاط الاقتصادي، وهو ما أدى إلى تعاظم الاتجاه لوجود هذا الدور في ظل العولمة الاقتصادية ودخول كثير من الدول في

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص ص 38-39.

مواجهة ما يسمى بأزمات أو تحديات العولمة التي أشارت بقوة إلى ضرورة الحفاظ على وجود الدولة عكس ما كان متوقعا للكثيرين من منظري العولمة.

ولذلك فإن دور الدولة في النشاط الاقتصادي أصبح يتعدى وظائف الحد الأدنى، حيث أن الوظيفة الاقتصادية للدولة هي جزء لا يتجزأ من الوظائف الإدارية والسياسية والعسكرية، وعليه فإن المراجعات التي تتم في هذا المجال تدور حول الوصول إلى عولمة أكثر وضوحا وعدالة ودولة تصلح دائما ما قد يفسده نظام السوق¹.

2-1- آليات ووظائف الدولة للتدخل في الاقتصاد

لقد أصبحت الوظيفة الاقتصادية للدولة هي الوظيفة الأبرز عن غيرها من الوظائف الأخرى، فهي تتعلق بسن التشريعات الاقتصادية وتنظيم عمليات الإنتاج وضمان حقوق الملكية وضبط عمليات التوزيع والاستهلاك، وتمتلك الدولة حق ومناصفة التدخل في الاقتصاد لأنها تحظى بجزء من دخول الأفراد تستقطعه على شكل ضرائب، كما أنها تمثل مصالح المجتمع وتهتم بتقديم بعض الخدمات في مجالات التعليم والصحة والتأمين والضمان الاجتماعي، فضلا عن التجارب التاريخية في مجال تدخل الدولة في المجتمعات، فأصبحت تمتلك وتدير مؤسسات ومنشآت وتنجز المشاريع وتخطط للبرامج وتعمل على تنظيم الأسواق والتدخل فيها، فهي إذن تؤدي أدوار تنظيمية ورقابية وتوجيهية. ويميز فقهاء المالية العامة بين الدور المعياري والدور الوضعي، حيث يحدد الأول الخطوط والمبادئ العامة أو المعايير المتعلقة بتدخل القطاع العام في الاقتصاد بشكل يؤدي إلى تعزيز الرفاهية، وبالاستناد إلى مبادئ اقتصادية أساسية يمكن من خلال الدور المعياري تحديد ما يجب على الحكومة أن تفعله لتصحيح عيوب واختلالات السوق وإكمال دورها في السوق بوسائل أخرى من أجل دعم وتطوير الرفاهية الاجتماعية إلى أقصى حد ممكن، أما الدور الوضعي فإنه يتعلق

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص40.

بتحديد واقع ما تفعله الحكومة، وفي الواقع يتجه هذان الدوران إلى التلاقي بحيث يصبحان دورا واحدا، بمعنى أن الدولة تفعل بالضبط ما هو منتظر منها، فيتم القيام بجميع الوظائف للوصول إلى الوضع الأفضل أو الحالة المثلى¹. ويتم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بطريقتين مختلفتين:

* الطريقة الأولى عن طريقة القواعد العامة ووضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية والإشراف على تنفيذها، وهنا تضع الدولة شروطا معينة للنشاط الاقتصادي وتفرض القيود والأعباء والمزايا وتوزع على مختلف الأفراد والقطاعات عن طريق هذه القواعد والسياسات العامة، وهي أمور تتفق مع طبيعة الدولة التي تتمتع دون غيرها بسلطة القهر القانوني ووضع القواعد والضوابط لسلوك مختلف الأطراف، فالدولة تمارس نشاطها الطبيعي عن طريق استخدام حقها في فرض القوانين ووضع السياسات العامة واستخدام حقها في فرض الضرائب لتمويل الإنفاق العام.

* أما الطريقة الثانية فهي التدخل بالأوامر والقرارات التنفيذية في كل مجال على حدى، وقد تكون هذه الأوامر نتيجة مباشرة للقواعد والسياسات التي تضعها الدولة، حيث تضطر إلى التدخل بالأوامر لضمان تنفيذ القواعد على المخالفين، ومع ذلك فقد لا يكون التدخل بالأوامر والتنفيذ المباشر مجرد تنفيذ لسياسات عامة، وإنما يصبح الأسلوب العادي للتدخل الحكومي خاصة عندما تسيطر الدولة على الموارد الاقتصادية، الأمر الذي يتطلب اتخاذ القرارات اليومية والتنفيذية لإدارة هذه الموارد، فيأخذ دور الدولة شكل الإدارة التنفيذية وإصدار الأوامر التفصيلية في كل حالة من حالات التدخل.

رغم الصعوبة في تحديد أي من الطريقتين هي الأكثر فعالية ونجاعة وتأثيرا، إلا أنه من المؤكد أن أسلوب التدخل عن طريق السياسات يحتاج مقدرة وكفاءة فضلا عن أنه يحقق عادة مزيدا من

¹ حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص 43.

العدالة وتسهل مناقشته ومراقبته، أما التدخل عن طريق الأوامر فهو أكثر بدائية ولا يحتاج إلى قدرات عالية من الكفاءة والتنظيم، وفيما يلي يمكننا تصنيف الوظائف الاقتصادية للدولة.

1-2-1- وظيفة الدولة في مجال تخصيص الموارد

تتصل هذه الوظيفة بدور الدولة في توفير السلع والخدمات التي تختلف منافعها الاجتماعية الصافية عن المنافع الخاصة، وهي ترتبط بافتراض أساسي مؤداه وجود سلع وخدمات معينة تسمى سلع وخدمات اجتماعية لا يمكن توفيرها بواسطة نظام السوق، وفي بعض الأحيان يفشل السوق كلياً في توفيرها، وإذا كان وجود الدولة ومبررها هو ضرورة قيامها بتوفير هذا النوع من السلع والخدمات، فإن ذلك لا يتطلب بالضرورة قيام الدولة بالإنتاج العام لإشباع هذه الحاجات، بل يمكنها أن تقوم به عن طريق وضع القواعد والشروط والقوانين التي تضمن توفير السلع والخدمات العامة والاجتماعية.

وترى النظرية الكلاسيكية أن تدخل الدولة ضرورة لا بد منها في حالات عديدة، كوجود الاحتكار وغياب المنافسة الكاملة، وجود الآثار الخارجية ووجود السلع والخدمات العامة ومنع الضرر العام، حيث تقتصر قوى السوق على تخصيص الموارد على أساس العائد المادي فقط.¹

ويعد ريتشارد موسغريف R Musgrave وبول سامويلسون Samuelsson من أبرز الاقتصاديين الذين حاولوا تحديد مفهوم السلعة العامة وأهمية دور الدولة في توفيرها، فعلى الرغم من ملاءمة آلية الأسعار في توفير السلع والخدمات الخاصة، والتي تقوم على المبادلة التي لا يمكن أن تحدث فقط عندما يرتبط حق الاستبعاد بالملكية محل التبادل، ويفلح السوق في إقامة نظام تأشيري يسترشد بمقتضاه المنتجون بطلبات المستهلكين، وهي آلية كفء بالنسبة لبعض السلع الخاصة. لكن الأمر يختلف تماماً في حالة السلع العامة، ذلك لأن مبدأ استبعاد أي مستهلك من الحصول على المنافع

¹ حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص44.

لا يعتبر كفاء كما هو الحال بالنسبة للسلع الخاصة بسبب استحالة تحقيق هذا المبدأ، فلا يمكن حجب إجراءات الدفاع والأمن عن بعض المستهلكين، حتى عندما تتصرف الدولة بطرق مثيلة لتصرف السوق فإن حدود الاستبعاد تكون محدودة أيضا. وينطبق هذا على نوع معين من السلع التي تسمى السلع العامة الخالصة وهي تتميز بخصائص عديدة من بينها عدم القدرة على تجزئتها، أي أن استهلاكها من قبل عدد كبير من المستهلكين بشكل آني ودون اعتبار للمركز الاجتماعي أو الاعتبارات المادية أو مساهماتهم الضريبية، وأيضا دون أن يؤثر إضافة مستهلك أو مستخدم جديد في مستويات الاستهلاك للأفراد الآخرين، فاستهلاك هذه السلع يتميز بعدم وجود أثر المزاحمة.

هناك نوع آخر من السلع العامة تسمى السلع العامة غير الخالصة والتي تتميز بأنها قابلة للمزاحمة الجزئية أو الاكتظاظ، ومنها الطرق العامة والجسور والأنفاق والمرافئ والحدائق العامة، كما أن توفير هذا النوع من السلع يبدو خارج حدود مهام السوق الذي يعجز عن توفيرها طالما أنه يقوم في نشاطه على أساس الحدية كمقياس لكفاءة الإنتاج وتخصيص الموارد، حيث أن السوق لا يمكنه أن يوافق بين الإيراد الحدي وبين صافي المنافع الاجتماعية، ومع ذلك فإن اعتبار سلعة عامة تخضع لاعتبارات سياسية فغالبا ما تبتعد المسألة عن اعتبارات الكفاءة والتكاليف.

هناك نوع من الخدمات العامة التي لا يتصور إشباعها إلا عن طرق القطاع العام، فهي خدمات ينبغي أن تؤدي بحسب طبيعتها-عن طريق أجهزة الدولة والسلطات العامة وهي التي ترتبط بوجود الدولة ذاتها. وهذه الخدمات هي الأمن والدفاع والقضاء والتنظيم القانوني والنظام الضريبي...الخ، وهي من صميم المهام التقليدية المرتبطة بالدولة.

فالشرطة والقضاء والجيش وإدارة مالية الدولة وعلاقاتها الخارجية لا بد أن تتم عن طريق أجهزة الدولة، وفي ماعدا هذه الأنواع من السلع والخدمات، تتمتع الدولة بقدر كبير من المرونة في تقديم الأنواع الأخرى من السلع والخدمات.

تتسم الأسواق في الدول النامية بعدم الاكتمال وفقدان الحوافز الوطنية لتخصيص الموارد على نحو كفاء، وترتفع فيها المخاطرة، كما أن المعلومات تعتبر نادرة وغير دقيقة، فضلا عن العوائق القانونية وطبيعة النظم التي يمكنها أن تحبط الاستثمار الخاص وبالأخص في المجالات الحيوية الإستراتيجية، ومن جهة أخرى فإن غياب الأسواق ونقص الموارد فيها يتضمن بالضرورة أن تفشل الأسعار في تحقيق التخصيص الجيد للموارد وأداء دورها كمؤشر للمنتجين والمستهلكين وتنسيق تبادلاتهم، لهذا كله ينبغي على الدولة أن تتولى دورا يكمل هذه النقائص.¹

1-2-2- وظيفة الدولة في توزيع الدخل والثروة

تتصل هذه الوظيفة بتوزيع الدخل والثروة، طالما أن اقتصاد السوق يفشل في تقديم توزيع عادل لهما، ولهذا يصبح من الضروري تدخل الدولة لتحقيق المزيد من العدالة التوزيعية*، حيث أن ربط العدالة بالتوزيع هو ما يؤدي إلى فشل السوق في تحقيق هذه الوظيفة، ذلك أن اهتمام السوق ينحصر في توزيع الدخل الوطني بين عناصر الإنتاج: الأرض، رأس المال، العمل والتنظيم، وقد لعبت نظرية التوزيع العادل دورا هامشيا في التحليل الاقتصادي وتمحورت نقاشات التوزيع على أهمية التوزيع في مجال التخصيص الكفاء، فأقرت النظرية بأن الاستعمال الكفاء للموارد يجب أن يطبق على عناصر الإنتاج بحيث تتساوى قيمة ناتجها الحدي في كل الاستعمالات، وهو شرط

¹ حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص 46.

* ليس هناك تحديد مطلق لمعنى العدالة التوزيعية، فهي في صميمها قضية أخلاقية وإن جاءت نتيجة ممارسات اقتصادية، إلا أن المفهوم العام للعدالة التوزيعية يتضمن تضيق الفجوة بين دخول أفراد المجتمع، بحيث لا تضعف الحوافز الاقتصادية ولا تتركس الإجحاف والظلم الاجتماعيين.

يصدق في كل مجتمع رأسمالي كان أم اشتراكي. وتلعب العوامل المؤسسية مثل الهياكل السائدة للأجور والنفوذ العائلي والمركز الاجتماعي دورا هاما، والنتيجة هي المزيد من عدم المساواة في توزيع الدخل والثروة على المستوى الوطني، وهو ما لا يتوافق مع ما يعتبره المجتمع مناسبا أو عادلا، وعلى الرغم من تباين وجهات النظر بصدد عدالة التوزيع، إلا أن هناك اتفاق حول ضرورة قيام الدولة بإجراء بعض التعديلات ولو من أجل تأمين حد أدنى للدرجات السفلى من سلم التوزيع السائد.

هناك معياران مختلفين للعدالة التوزيعية في المجتمع، فالمعيار الأول هو الذي يؤكد على حاجة الفرد بصرف النظر عما إذا كان الأفراد المحتاجون قد بذلوا جهدا في الحصول على رزقهم أم لا، لذا يتم النظر للإنسان باعتباره مستهلكا لبعض الخدمات والسلع الضرورية التي ليس من العدل حرمانه منها، وتتمثل في الحاجات الأساسية، أما المعيار الثاني فهو يؤكد على مدى المساهمة في الإنتاج لأنه ينظر للإنسان باعتباره منتجا، ومن العدل أن يحصل على قيمة أو مقابل تلك المساهمة.

وفيما يتعلق بدور الدولة في تحقيق العدالة التوزيعية، فهناك شعور لدى الممسكين بالسلطة وأولي الأمر في المجتمع بوجوب العمل على تحقيق درجة معينة من العدالة بين أفراد المجتمع، وعلى الرغم من أن الرفاهية لا تعتمد بشكل مطلق على أنشطة الدولة، إلا أن مؤسسات الدولة تعمل على تحسين مستوى الرفاهية لدى عموم المواطنين، فالقطاع العام هو بالأساس أكبر قطاعات التوظيف في الاقتصاد الوطني، حيث أن الإنفاق العام يعتبر وسيلة أساسية لتحسين الأوضاع المعيشية لأفراد المجتمع وحصولهم على مجموعة معينة من السلع والخدمات الأساسية من خلال الاستثمار المباشر وغيرها من التدابير.

ففي حالة وجود مشكلة عدم العدالة التوزيعية فإنها تعني أن هناك خللا في المقدرة التوزيعية للدولة، ويأتي هذا الخلل من مصدرين هما:

- النقص في مصادر الثروة والسلع المادية والخدمات، أي أن هناك نقص هيكلي في الموارد التي يحتاجها المجتمع فعلا، وهنا تأتي أهمية التنمية الاقتصادية.
- عدم العدالة في توزيع الثروة والأشياء ذات القيمة بين مختلف طبقات المجتمع نظرا لعدم كفاءة السياسات التوزيعية وانحيازها لصالح فئات معينة دون أخرى.

إلا أن امتلاك الدولة للأدوات الاقتصادية والسياسية لتحقيق العدالة التوزيعية يسمح بتحقيق قدر منها في جميع الحالات، وتأتي في المقدمة منها استخدام أدوات المالية العامة لتنفيذ سياسة توزيع معينة، فقد تستخدم الدولة توليفة مزدوجة من الضريبة التصاعدية على العائلات ذات الدخل المرتفعة ومنح الإعانات للعائلات منخفضة أو عديمة الدخل، كما قد تلجأ إلى فرض ضرائب على السلع والخدمات التي تستخدمها في تمويل الخدمات العامة، أو قد تعتمد على توليفة من الضرائب على السلع والخدمات التي يستخدمها ذوو الدخل المرتفعة، وإعانات على السلع والخدمات التي يستخدمها ذوو الدخل المنخفضة، وهو ما يعكس أهمية الميزانية العامة للدولة كإحدى أدوات التدخل في تحقيق العدالة التوزيعية في المجتمع.

1-2-3- وظيفة الدولة في مجال التنمية

كانت الدولة ولا تزال تضطلع بمهمة تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية*، فمنذ موجة الاستقلال السياسي في الخمسينات والستينات من القرن العشرين، تؤدي الدولة دورا تنمويا كبيرا خاصة في

*التنمية "هي عملية تراكمية متصلة تتكون من جملة من التغييرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتقنية، تتشارك في فعلها عبر تغذية عكسية متبادلة عملية تطوير قدرات الاقتصاد الوطني والمجتمع ككل، وتمكنه من توفير القدرات البشرية والموارد المادية والمالية لتعزيز وترشيد الإنتاج الاقتصادي، مما يسمح بالتالي بتوفير مستوى لائق من المعيشة للمواطنين في جو من الاستقرار"، كما أن من التعريفات المتقدمة للتنمية "هي زيادة قابلة

الدول ذات التوجه الاشتراكي والدول النامية بصفة عامة، وبدرجة أقل في الدول التي انتهجت النظام الاقتصادي الرأسمالي، وفي كلتا الحالتين كانت الدولة أداة رئيسية للتأثير في مسيرة التنمية. وقد أدت التطورات العالمية التي تشابكت وتداخلت مع العوامل المحلية الخاصة بكل بلد إلى انبعاث الجدل والحوار حول دور الدولة في التنمية، وتوصلت النماذج التنموية بعد الحرب العالمية الثانية إلى ما يشبه الإجماع على إعطاء دور مهم للدولة في إطلاق العملية التنموية والتكفل بالعمليات التحديثية، ووجد ذلك سندا فكريا وإيديولوجيا في إطار الفكر الكينزي والماركسي، اللذان يقران بضرورة تدخل الدولة، مع الاحتفاظ بالفروق المميزة لكل منهما من حيث التفسيرات والنتائج والأسباب.

وتبقى هذه الوظيفة متعلقة بنمط الدولة في العالم الثالث وبدرجة أقل بالنسبة للدولة في العالم المتقدم، باعتبار أن الدول المتقدمة تسعى إلى تحقيق الاستقرار واستدامة المعدلات المرتفعة للنمو على اعتبار أن التنمية فيها موجودة ومتحققة، كما تشير أدبيات دور الدولة في التنمية إلى تحول دورها في القرن العشرين من دور محدود يتجسد في التنظيم إلى دور إنمائي واسع وعميق ومن ثم إلى دور تصحيحي، وتحول هذا الدور الأخير إلى مزيج من التنظيمي والتصحيحي في بداية الألفية الثالثة¹.

وفي الواقع العملي، فقد اتسم الدور الإنمائي للدولة بتوسيع النشاط الاقتصادي للقطاع العام، وامتد نشاط الحكومات في ظل الدور الإنمائي إلى جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،

للاستمرار في مستويات المعيشة، وتشمل الاستهلاك المادي والتعليم والصحة وحماية البيئة "وهي تختلف عن مفهوم النمو الذي يعتبر متغير كمي قابل للقياس والذي يقصد به " حجم التغير أو الزيادة في الناتج المحلي أو الدخل الوطني".

¹ علي توفيق الصادق، تطور دور الدولة في التنمية قبل وأثناء وبعد الأزمة المالية العالمية، المؤتمر العلمي العاشر "الاقتصادات العربية وتطورات ما بعد الأزمة الاقتصادية العالمية"، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، بيروت، ديسمبر 2009، ص 07.

وكانت ميزانيات الحكومات أداة تدخل، وكان السند النظري لذلك يرتكز على الفكر الاقتصادي السائد، الذي قاده الاقتصادي كينز، والذي يحث الدولة على التدخل لرفع مستوى الطلب الفعال من خلال زيادة النفقات الحكومية، ولكنه لم يوص بانخراط الدولة في عمليات الإنتاج¹.

ورأى اقتصاديو التنمية أن القطاع العام يشكل عنصراً حاسماً للتنمية، لذلك فقد نادوا بتدخل الحكومات لترعى التنمية تحقيقاً للمصلحة العامة، على أساس أن التفاعل غير المقيد بين المتعاملين الخواص لا يحقق أهداف الكفاءة والنمو والاستقرار على نطاق واسع والتخفيف من حدة الفوارق الاجتماعية.

ففي ظل الدور الإنمائي، بدأت دول عديدة بتوسيع مجالات اهتماماتها الاقتصادية والاجتماعية بسبب التأثيرات المتراكمة لركود الثلاثينات والحرب العالمية الثانية وإعادة البناء، الأمر الذي دفع الدولة لأن تتولى مسؤوليات تتعدى الدور المنظم والحارس في جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وقد ساهمت نظرية الاقتصاد الكلي الكينزية في وضع الحكومات الوطنية في مراكز القيادة للمحافظة على استقرار الأسعار، والنمو الاقتصادي، والعمالة الكاملة، وحفزتها على إدخال تشريعات بهذا الشأن، مما جعل تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية وغيرها مسلماً به. وفي ضوء التحول الفكري لدور الدولة في النشاط الاقتصادي، بدأت دول صناعية ونامية كثيرة في إعداد برامج عامة متشعبة في مجالات التنمية الحضرية والتخطيط، حماية البيئة، السياسة الصناعية، الصحة، التعليم والرفاه الاجتماعي، وفي ظل هذا الدور الإنمائي برز التخطيط كوسيلة لتحقيق التنمية².

¹ علي توفيق الصادق، مرجع سابق، ص ص 10-11.

² نفس المرجع، ص 11.

ففي البلدان الصناعية كان التخطيط يعتمد على السياسات المالية والنقدية لتنشيط الاقتصاد والمحافظة على استقراره، أما في البلدان النامية، فقد كان التخطيط الشامل هو السائد، حيث قامت مجالس التخطيط المركزي أو وزارات التخطيط بصياغة خطط متوسطة الأجل للقطاعين العام والخاص، وكان يتوقع أن يؤدي التخطيط دور تنسيقي، وأن يحقق تعبئة المجتمع، وإنجاز برامج إنمائية بالإضافة إلى إحداث النمو والتطوير.

لقد صاحب تطور وظيفة الدولة في مجال التنمية توسع في النفقات العامة في أغلب دول العالم، وتحققت إنجازات مهمة كبيرة في مجالات الصحة والتعليم والتغذية والعمر المتوقع عند الولادة وغيرها من المؤشرات المستخدمة في قياس مستويات التنمية.

1-2-4- وظيفة الدولة في تحقيق الاستقرار

تتعلق هذه الوظيفة باستخدام السياسات المالية والنقدية لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الكلية التي تشمل تحقيق العمالة الكاملة واستقرار الأسعار والنمو الاقتصادي والتوازن الخارجي، بمعنى أن وظيفة الاستقرار تتعلق بتحقيق الاستقرار الاقتصادي الداخلي والخارجي.

لقد أثر عبر التاريخ الاقتصادي جدل واسع حول ضرورة تدخل الدولة لتحقيق الاستقرار، وعلى الرغم من الاختلافات والفروقات النظرية بين المدارس الفكرية، إلا أن هناك اتفاق على ضرورة تدخل الدولة لتحقيق الاستقرار، وإن تركز الاختلاف حول التوليفة المثلى للسياسة الاستقرارية واكتسابها الأدوات المالية والنقدية¹.

ففي الوقت الذي يؤكد فيه الكينزيون الجدد على أهمية هذه الوظيفة لمعالجة الأزمات الرأسمالية وتجاوز عيوبها، يدعي النقديون أن التدخل لا يعد ضروريا لتلافي الأزمات، وطبقا لهذا الرأي الذي ينادي بتدخل الدولة تأسيسا على حاجة المشروع الحر إلى الاستقرار ويعلقون أهمية خاصة على

¹ حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص 53.

السياسة المالية والنقدية في تحقيقه، وعلى العكس من هذا الرأي يدعي المحافظون الجدد أنصار المدرسة النقدية واقتصاديات جانب العرض على وجه الخصوص، أن هذه الوظيفة قد تقود إلى عدم الاستقرار الاقتصادي، ومن ثم ينبغي للدولة أن تترك السوق حراً دون قيود طالما أن الاقتصاد يميل إلى أن يحقق التوازن ذاتياً من دون الحاجة إلى تبني سياسة مالية قد تعبت بالاستقرار بدلاً من أن تحققه، ومع ذلك يمكن القول أن الجدل الحالي بين التيارات الفكرية يتجه أكثر نحو الاتفاق على أهمية هذه الوظيفة، بينما يتمحور الاختلاف حول المسائل الفلسفية والدلائل التطبيقية لفعالية تلك السياسات¹.

وعموماً تمتلك الدولة جملة من الأدوات الاقتصادية المالية والنقدية التي يمكن أن تستخدمها لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، والتي تتضمن سياسات الإنفاق العام والسياسات الضريبية والسياسات التي تستخدم للتأثير في عرض النقود، فضلاً عن عوامل الاستقرار الذاتية والتي تشمل تعويضات البطالة والضرائب على أرباح الشركات وضرائب الدخل التصاعدية وغيرها من الأدوات². مما سبق حول دور الدولة ووظائفها المختلفة، يلاحظ أن الإيرادات والنفقات العامة تعتبر الأدوات أو الوسائل الضرورية للقيام بذلك، سواء تعلق الأمر بوظيفة التخصيص أو التوزيع أو الاستقرار أو الوظيفة التنموية، فإن الإيرادات والنفقات العامة المتضمنة في الميزانية العامة السنوية، وفي إطار تنفيذ السياسة المالية للدولة، تعتبر الآليات الأكثر تأثيراً وتحقيقاً للأهداف المرغوبة.

1-3- النفقات العامة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية

هناك عناصر مشتركة بالنسبة للإنفاق العام، بين كل دول العالم سواء كانت رأسمالية حرة، أو رأسمالية يوجد بها دور مهم للدولة في الاقتصاد، أو اشتراكية، وهذه العناصر هي الإنفاق على

¹ حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص 53-54.

² نفس المرجع، ص 54.

الدفاع والأمن والبنية الأساسية والخدمات الصحية والتعليمية والبحث والتطوير العلمي ودعم الخدمات العامة والمنتجين والسلع التي يستخدمها الفقراء والتحويلات الاجتماعية... إلخ، أما الإنفاق العام في مجالات مختلفة عن أوجه الإنفاق المذكورة، وبالأذات ما يتعلق بالاستثمار المباشر في الصناعات التحويلية والزراعة والخدمات المالية والتأمينية والتجارية، فإنه يرتبط بطبيعة النظام الاقتصادي، الاجتماعي والسياسي ورؤيته لدور الدولة في الاقتصاد والمجتمع¹.

وتحدث النفقات العامة آثاراً مباشرة وغير مباشرة في الاقتصاد الوطني من خلال التأثير في قدرة الأعوان الاقتصاديين على العمل والادخار والاستثمار، والتأثير على تحويل مختلف عناصر الإنتاج وفي حركية القوى المادية للإنتاج، وكذا على الطلب الفعلي. فقبل التطرق إلى الآثار التي تحدثها النفقات العامة على مختلف المتغيرات الاقتصادية، ارتأينا توضيح بعض المفاهيم الأساسية المتعلقة بها، من خلال تعريفها والحدود والضوابط التي تحكمها.

1-3-1- تعريف النفقات العامة، حدودها وضوابطها

أولاً- تعريف النفقات العامة

النفقة العامة هي استعمال هيئة عامة مبلغاً من النقود لسد حاجة عامة، ومن هذا التعريف يتبين لنا أنه لكي يتصف إنفاق ما بصفة العمومية، ينبغي أن يتوافر فيه العناصر التالية²:

- 1- أن يكون هناك استعمال لمبلغ من النقود: لكي توجد نفقة عامة لابد من استعمال مبلغ من النقود ثمناً لشراء المواد والأدوات والخدمات لسد الحاجات العامة، وهذا ما يميز النفقات العامة

¹ أحمد السيد النجار، عدالة الموازنة العامة (موازنة 2010/2011 نموذج للانحياز للرأسمالية الكبيرة ضد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفقراء والطبقة الوسطى)، سلسلة العدالة الاجتماعية، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية (ecesr)، مصر، 2010، ص10.

² يسرى أبو العلا وآخرون، محاضرات في المالية العامة والتشريع الضريبي، مركز التعليم المفتوح، جامعة بنها، مصر، دون تاريخ، ص04.

الحديثة عن غيرها من الوسائل التي كانت تستعمل قديماً كالعمل سخرة أو الحصول على مواد دون ثمن، وقد تم الاستغناء عن هذه الوسائل لمنافاتها لطبيعة التعاملات في العصر الحديث.

2- أن يتم هذا الاستعمال بمعرفة إحدى مؤسسات الدولة: لكي تعد النفقة عامة يجب أن تتم بمعرفة إحدى مؤسسات الدولة، والمقصود بمؤسسات الدولة جميع الأشخاص الإدارية العامة وعلى رأسها الدولة والمؤسسات المنبثقة عنها كالبلديات والدوائر والأشخاص المعنوية التابعة لها كالمؤسسات العامة وغيرها من المؤسسات، فيجب إذن أن تتم النفقة من طرفها وليس من طرف الأفراد والخواص.

3- أن يكون الهدف من الإنفاق هو سد إحدى الحاجات العامة: وذلك نظراً لأن مصدر تمويل هذا الإنفاق هو الضرائب المحصلة من الأفراد، فيجب أن يعود هذا الإنفاق بالنفع عليهم جميعاً، وليس لمصلحة خاصة تحقيقاً للمساواة والعدالة، وذلك كأن يكون الإنفاق للحاجات الأولية للدولة كالدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء والحاجات الضرورية للأفراد التي لا يستطيع عامتهم توفيرها فيما لو تركت للجهود الخاصة، كمؤسسات التعليم والثقافة، وإعانة الأفراد لدى بلوغهم سن لا يستطيعون فيها الكسب عن طريق الضمان الاجتماعي وتأمينات العجز والمرض والشيخوخة، إلى جانب ما تفرضه تطورات الحياة الحديثة على الدولة وتمكنها مواردها من تحقيقه.

ثانياً- حدود النفقات العامة والعوامل المؤثرة فيها

يقصد بحدود النفقات العامة تلك العوامل التي تحدد نطاق الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها، وبمعنى آخر، فإنه بعد التطور الذي لحق بدور الدولة في مختلف النظم الاقتصادية، يثور التساؤل حول مدى ونطاق الحاجات العامة التي يمكن أن تتكفل بها الدولة وتساهم في

إشباعها، بالإضافة إلى القيود التي ترد على النشاط المالي للدولة، وتتمثل تلك المحددات في المذهب الاقتصادي للدولة والطاقة المالية للدولة بالإضافة إلى مستوى النشاط الاقتصادي فيها¹.

فالهدف الأساسي من الإنفاق العام هو إشباع الحاجات العامة، فإلى أي حد يجوز للدولة أن تذهب في إشباع هذه الحاجات، وما هو الحد الذي ينبغي لها أن تقف عنده؟ من هنا فإن حدود النفقات العامة تظهر من ناحيتين: ناحية سياسية وأخرى مالية، فمن الناحية السياسية فإن اعتبار حاجة ما حاجة عامة مسألة سياسية تختلف حسب اختلاف الأنظمة، وكذلك قدرة الدولة في الإنفاق لسد هذه الحاجة تتوقف على قدرتها على الحصول على الموارد الضرورية وهي مسألة مالية، وبالتالي يمكن التمييز بين حدود النفقات العامة من الناحية السياسية والمالية كما يلي²:

1- حدود النفقات العامة من الناحية السياسية: هناك نظريتان متعارضتان فيما يتعلق بالنفقات

العامة: النظرية الفردية والنظرية الاشتراكية، أما النظرية الفردية فتوسع مدى نشاط الأفراد إلى أقصى الحدود، بينما تضيق من مجال النشاط الحكومي على أساس أن الحرية للأفراد في ممارسة الأنشطة المختلفة أدعى إلى زيادة الإنتاج ورفاهية المجتمع، أما النظرية الاشتراكية فهي توسع من نشاط الدولة لأنها أقدر من الأفراد على تنظيم وتحقيق التعاون فيما بينهم، دون استغلال أحد منهم للآخر أو تمييز طبقة على أخرى.

2- حدود النفقات العامة من الناحية المالية: تتوقف قدرة الدولة على التوسع في الإنفاق على

تقديراتها الإنتاجية في المستقبل، وهذه تتوقف بدورها على ما في الدولة من موارد طبيعية لم تستثمر وعلى الكفاية الإنتاجية لأعوانها الاقتصاديين وإذا كان لدى الدولة موارد طبيعية اقتصادية لم

¹ محمد البنا، اقتصاديات المالية العامة: مدخل حديث، الدار الجامعية، مصر، 2009، ص 273.

² يسرى أبو العلا وآخرون، مرجع سابق، ص 07.

تستثمر، ولكن مقدرة الأعوان الاقتصاديين الإنتاجية ضعيفة فإنها تستفيد كثيراً من التوسع في الإنفاق العام.

أما الدولة التي يتمتع فيها الأعوان الاقتصاديين بمستوى عال من الكفاية الإنتاجية ولكن لم يعد بها غير القليل من الموارد الطبيعية التي تستثمر، فإنه يمكن التوسع في الإنفاق مع مراعاة الجذر من الاندفاع فيه.

أما الدولة الفقيرة من حيث الكفاءة الإنتاجية العالية والموارد الطبيعية، فهذه ينبغي أن تتفق بكثير من الحذر إذا لا تحتمل إمكانياتها الإنتاجية التوسع في الإنفاق كالدولة الغنية.

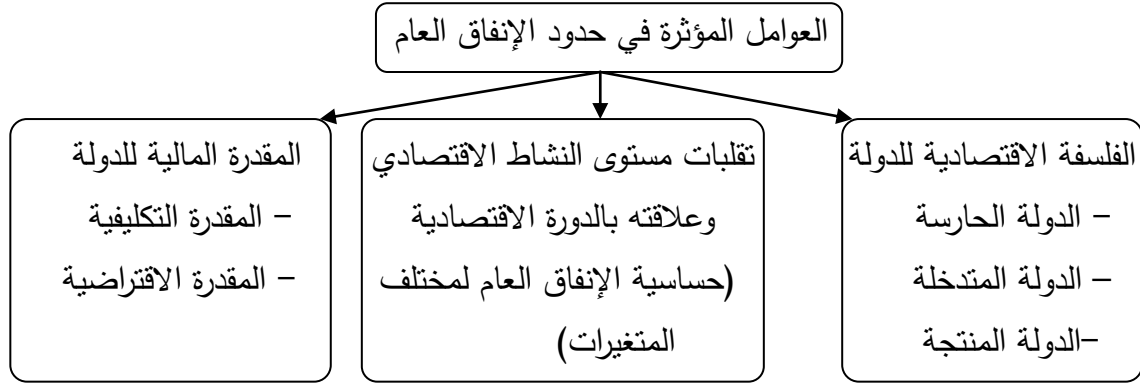
يتبين من ذلك أن الدولة تستطيع أن تتوسع في الإنفاق إلى الحد الذي تسمح به مواردها الطبيعية وكفاءة أعوانها الاقتصاديين الإنتاجية.

مع ذلك فإن المصدر الرئيسي للنفقات العامة هو الضرائب، وهي تحمل في جوانبها تضحية من جانب الأفراد الذين يتحملون أعباءها، فلا ينبغي على الدولة أن تغالي فيها إلا إذا كان عائدها عليهم نفعاً أكبر، ويراعى في ذلك كل من مقدار الدخل النسبي، أي نصيب كل فرد من الدخل الوطني وطريقة توزيع الدخل الوطني على الأفراد.

لذلك ينبغي على الدولة مراعاة زيادة الدخل النسبي، وذلك بزيادة القوى المنتجة وتقليل التباين بين دخول الأفراد، بنقل القوى الشرائية من الأشخاص الذين تقل لديهم منفعتها الحدية إلى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة.

يمكن توضيح عدد من العوامل التي تؤثر في حدود الإنفاق العام من خلال الشكل الموالي:

الشكل رقم 01-01: العوامل التي تؤثر في حدود الإنفاق العام.

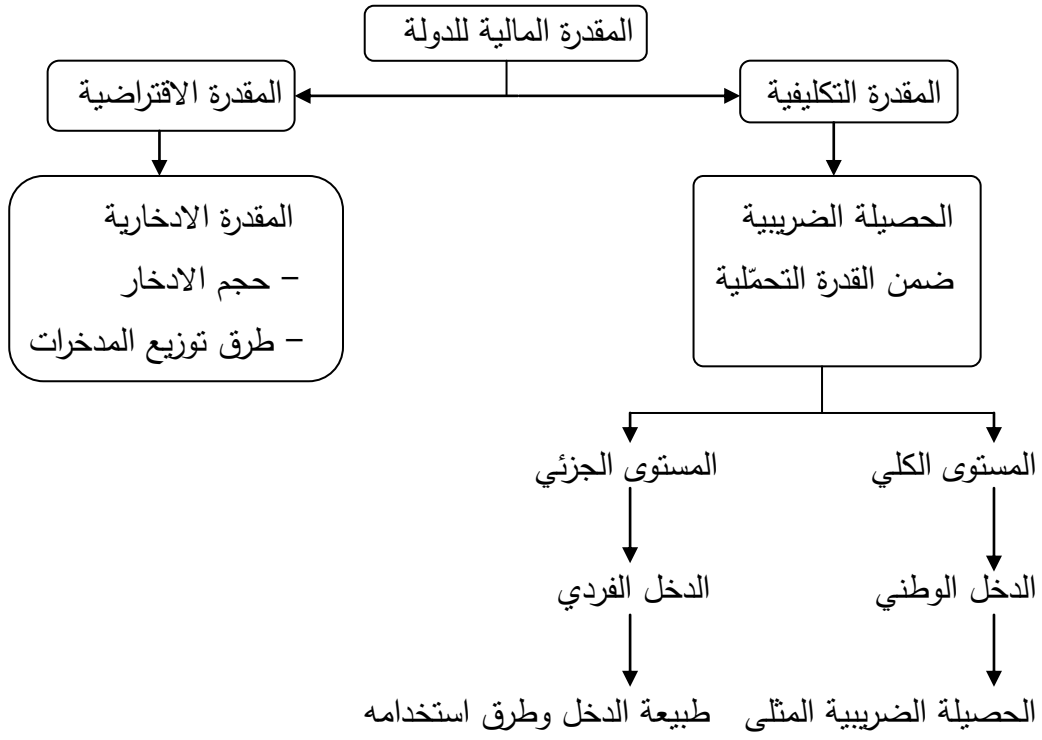


المصدر: نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، عمان، 2006، ص43.

ففي الدول النامية، تعتبر المقدرة المالية للدولة من أهم العوامل المؤثرة في حجم الإنفاق العام، حيث أن مستوى النشاط الاقتصادي يعتبر ضعيف لا يصل في أغلب الحالات إلى مستوى التشغيل، باعتبار أن معدلات النمو الاقتصادي ضعيفة ومستويات التنمية منخفضة كما أن الأداء الاقتصادي لا يحقق الاحتياجات الأساسية للمجتمع، وبالتالي فإن تدخل الدولة يصبح ضرورة حتمية في حالة حصولها على موارد مالية كافية.

يمكن توضيح أهم العوامل المحددة للمقدرة المالية للدولة، والمتمثلة في المقدرة التكاليفية والمقدرة الاقتراضية من خلال الشكل الموالي:

الشكل رقم 01-02: العوامل المحددة للمقدرة المالية للدولة



المصدر: نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سابق، ص 47.

إن المقدرة التكاليفية والتي تسمى المقدرة الضريبية تمثل قدرة الاقتصاد على تحمل أعباء ضريبية دون إحداث أية ضغوط اقتصادية واجتماعية أو سياسية غير مرغوب فيها، ومؤشرها نسبة إجمالي الضرائب المحصلة إلى الدخل الوطني، أما المقدرة الاقتراضية فهي القروض العامة التي يمكن أن تتحصل عليها الدولة، وتعتبر القروض العامة وسيلة فعالة لتجميع المدخرات التي لا تستطيع الضرائب الوصول إليها، لكن ليست موردا من الموارد العادية، فالدولة ملزمة برد الدين وخدمته، لذا تسمى بالمقبوضات اللاإيرادية أو الضرائب المؤجلة، وتتوقف المقدرة الاقتراضية للدولة على العديد من العوامل كحجم الادخار الوطني، توزيع الادخار القومي بين الإقراض الخاص والإقراض العام وقدرة الاقتصاد الوطني على تحمل التزامات خدمة القروض (دفع الفوائد ورد الأصول)¹.

¹ مدحت حسنين وآخرون، الموازنة العامة اتجاهات ورؤى جديدة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2004، ص ص 41-42.

ثالثاً - ضوابط النفقات العامة

يخضع تحديد النفقات العامة للدولة للعديد من الضوابط التي يجب مراعاتها والالتزام بها من أجل الوصول إلى الأهداف المرجوة من النفقات العامة وبالكفاءة والفعالية المطلوبة، وذلك من خلال الاقتصاد في النفقة قدر الإمكان بالإضافة إلى إشباع الحاجة العامة. فلكي يحقق الإنفاق العام الأهداف المنشودة منه، يجب تحقق أمرين في غاية الأهمية، الأمر الأول هو تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة، والأمر الثاني أن يتم ذلك عن طريق الاقتصاد في النفقات، لذلك من الضروري وجود أساليب وصور للرقابة المختلفة، التي تضمن توجيه النفقات العامة إلى أوجه المنفعة دون إسراف أو تبذير¹، وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي:

1- ضابط المنفعة: إذا كانت النفقة العامة تهدف إلى إشباع حاجة عامة، وبالتالي تحقيق

المصلحة العامة، فإنها لا يمكن أن تكون مبررة إلا بمقدار ما تحققه من نفع للمجتمع، وهذا ما يقتضي عدم صرفها لتحقيق مصالح بعض الأفراد أو المجموعات أو فئات دون البعض الآخر، لأسباب سياسية أو اجتماعية. وعليه فإن الهدف الأساسي للإنفاق العام هو تحقيق أقصى منفعة ممكنة وذلك من أجل إشباع حاجات المجتمع المتعددة، على العكس من النفقة الخاصة التي تصرف لتحقيق أهداف فردية ولغرض الحصول على مردود شخصي، وهنا يثار موضوع آخر وهو تحديد أولويات الإنفاق العام، إذ على الدولة أن توازن بين المنافع لتحقيق أقصى منفعة اقتصادية واجتماعية ممكنة، حيث يقرر في ضوء أهداف الخطة، الموازنة بين وجوه الإنفاق المختلفة

¹ شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر (دراسة حالة الجزائر الفترة 2000-2010)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011-2012، ص 78.

بالإضافة إلى الأخذ بالاعتبار توزيع النفقات حسب احتياجات النواحي والأقاليم المختلفة، وكذلك لمختلف الطبقات الاجتماعية¹.

وهناك اتجاهين لقياس وتقييم مدى تحقيق المنفعة من الإنفاق العام وهما²:

* الاتجاه الشخصي: يتعلق بقياس المنفعة المحققة من الإنفاق من خلال المقارنة بين الناتج المحلي الاجتماعي المتولد من ممارسة الحكومة للإنفاق العام والناتج المتولد عندما يترك هذا الإنفاق بيد الأفراد، وهذا الاتجاه صعب التطبيق من الناحية العملية، وتكمن صعوبته في عدم القدرة على القيام بالمقارنة نظرا لكون التقديرات غير ممكنة.

* الاتجاه الموضوعي: يعتمد هذا الاتجاه على قياس المنفعة من الإنفاق العام من خلال متابعة معدلات النمو الاقتصادي والزيادة المحققة في الدخل الوطني والتي تنتج عن الزيادة في الإنفاق العام، فإذا حدثت زيادة في معدل النمو بالتوازي مع زيادة الإنفاق يوصف هذا الأخير بأنه يحقق المنفعة، ويؤخذ على هذا الاتجاه أنه يركز فقط على الجوانب الاقتصادية البحتة وإهمال الجوانب الأخرى وبالأخص الاجتماعية منها.

2- ضابط العقلانية الاقتصادية في النفقة: تعد العقلنة الاقتصادية في النفقة العامة من الشروط

الضرورية الواجب توفرها في النفقات العامة، ويقصد بالاقتصاد في النفقات العامة التزام القائمين على عملية الإنفاق بالحفاظ على المال العام من خلال تجنب كل أشكال التبذير والإسراف وتحقيق مستوى عالي من الكفاءة والفعالية، ويتوقف ذلك على فعالية الرقابة على كل بند من بنود الإنفاق، وباختصار يمكن القول أن الاقتصاد في النفقات العامة يستلزم من القائمين على ذلك البحث عن كيفية تحقيق أكبر المنافع الممكنة بأقل التكاليف الممكنة.

¹ شعبان فرج، مرجع سابق، ص ص 78-79.

² نوزاد عبد الرحمن الهيبي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، عمان، 2006، ص 40.

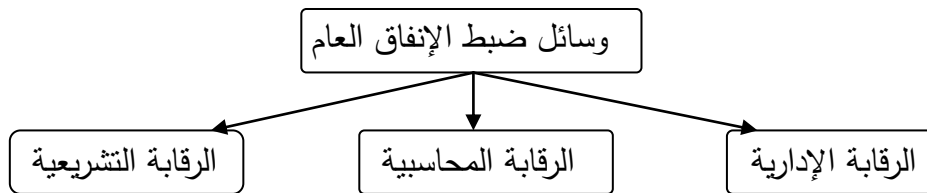
هناك العديد من المؤشرات التي يمكن استخدامها لقياس مدى العقلانية الاقتصادية في النفقات العامة، من بينها¹:

* مؤشر إنتاجية الإنفاق العام: يعبر عنها بالعلاقة بين الناتج الاجتماعي المتولد من الإنفاق العام والموارد المالية المولدة للناتج الاجتماعي، ولكي يتم رفع إنتاجية الإنفاق العام فإن ذلك يتطلب تقليص الموارد المالية المولدة لهذا الناتج.

* مؤشر الإنفاق العام الاستثماري: يمثل هذا المؤشر قياس العديد من جوانب المشاريع الاستثمارية العامة، كقدرة المشروع على استيعاب العمالة المحلية، أو توفير رصيد من العملات الأجنبية أو سد احتياجات السوق المحلية... الخ.

يمكن تحقيق كل من المنفعة من الإنفاق العام والاقتصاد في النفقات من خلال توفير وسائل تجبر الحكومة على التقيد بهذه الضوابط، ويكون ذلك من خلال إيجاد أطر قانونية وتشريعية توضح تسلسل إجراءات الإنفاق الحكومي في المؤسسات الحكومية²، ولذلك يجب تفعيل الرقابة على كل العمليات التي تتم خلال مختلف المراحل، ويمكن توضيح وسائل ضبط الإنفاق العام من منظور الرقابة كما يلي:

الشكل رقم 01-03: وسائل تحقيق ضوابط الإنفاق العام.



المصدر: نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سابق، ص 42.

¹ نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سابق، ص 41.

² نفس المرجع والصفحة.

1-3-2- الآثار الاقتصادية التي تحدثها النفقات العامة

في مختلف اقتصاديات العالم، تعتبر النفقات العامة للدولة من بين أهم مكونات حجم الإنفاق الكلي في الاقتصاد، حيث أن قيام الدولة بالإنفاق بمختلف أشكاله (إنفاق جاري أو استثماري) على مختلف أوجه النشاط التي تقوم بها في سبيل تقديم الخدمات العامة والبنية الأساسية ومختلف الأنشطة الحكومية، وبالتالي فإن النفقات العامة للدولة تحدث العديد من الآثار على مختلف المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بطرق مباشرة وغير مباشرة، ويمكن توضيح تلك الآثار فيما يلي:

أولاً- الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

يمكن حصر الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة في تلك الآثار التي تحدثها على حجم الإنتاج الوطني من خلال التأثير في قدرة ورغبة الأفراد أو الأعوان الاقتصاديين في العمل والادخار والاستثمار، بالإضافة إلى تأثيرها على عملية تحويل عناصر الإنتاج وحركيتها، كما تؤثر النفقات العامة للدولة على حجم الاستهلاك الوطني من خلال الاستهلاك العام والمتمثل فيما تستهلكه الهيئات والمؤسسات الحكومية، بالإضافة إلى التأثير على الاستهلاك الخاص من خلال إعادة توزيع الدخل التي يتم توجيهها نحو الاستهلاك.

سنقوم فيما يلي بتوضيح مختلف الآثار التي تحدثها النفقات العامة على كل من الإنتاج والاستهلاك الوطني:

1- الآثار المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج الوطني: يقصد بالإنتاج الوطني مجموع السلع

والخدمات التي تنتج داخل دولة ما، خلال فترة زمنية معينة غالباً ما تكون، سنة والتي يمكن تقييمها نقداً، وتحدث النفقات العامة آثاراً مباشرة في الإنتاج الوطني من خلال تأثيرها في قدرة الأفراد على

العمل والادخار والاستثمار، وتأثيرها على تحويل عناصر الإنتاج وفي القوى المادية للإنتاج وعلى الطلب الفعلي وذلك على الشكل التالي¹:

أ- أثر النفقات العامة على قدرة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار: إن دور النفقات العامة في رفع قدرة الأفراد على العمل يتضح من خلال رفع القدرة والكفاءة المهنية لهؤلاء الأفراد، وتتخذ هذه النفقات العامة الشكل النقدي أو العيني، فالشكل النقدي للنفقات العامة يمثل الإعانات والمنح والمعاشات والأجور والمرتببات التي يستفيد منها الأفراد مباشرة، أما الشكل العيني للنفقات العامة فيتمثل في الخدمات الصحية والتعليمية والإسكانية، فكل هذه النفقات تزيد من قدرة الأفراد على العمل، وبالتالي زيادة دخولهم ومن ثم زيادة الدخل المخصص للادخار من هذه الدخل.

كما أن النفقات العامة للدولة من أجل أداء وظائفها التقليدية كالدفاع والأمن والعدالة، تعتبر ضرورية للإنتاج، فهذه المرافق تهيئ الظروف اللازمة لقيام الأعوان الاقتصاديين بأداء أنشطتهم، فهي توفر الأمن والاستقرار للقيام بمختلف الأنشطة الإنتاجية، وبالتالي تزيد هذه النفقات من قدرة الأفراد على الحصول على المداخل بأشكالها المختلفة، الأمر الذي يؤدي إلى إمكانية قيام الأفراد بالادخار وبالتالي على القيام بالاستثمار، إذا تم توجيه تلك المدخرات القابلة للاستثمار نحو المؤسسات المالية العامة أو الخاصة التي تعمل في مجال تمويل الاستثمار، وبالتالي فإن تأثير النفقات العامة في قدرة الأفراد على العمل، وكذلك في قدرتهم على الادخار والاستثمار، ينتقل ليصيب الإنتاج الوطني ككل².

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط3، 2007، ص ص 91-92.

² بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف، دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2014/2015، ص 36.

تجدر الإشارة إلى أن درجة التأثير التي تحدثها النفقات العامة على تلك المتغيرات تخضع للعديد من المتغيرات الأخرى في المجتمع، كالميل الحدي للاستهلاك أو الادخار، بالإضافة إلى مدى مرونة الجهاز الإنتاجي في الاستجابة لتطور كل من الادخار الذي يوفر موارد يمكن توجيهها لتمويل الاستثمارات الجديدة، والاستهلاك الذي يعتبر زيادة في حجم الطلب الكلي.

ب- أثر النفقات العامة على رغبة الأفراد في العمل والادخار والاستثمار: تحدث النفقات العامة كذلك أثرا إيجابيا على رغبة الأفراد في العمل بصفة عامة، فمن خلالها تتم الزيادة في دخول الأفراد على اختلاف أنواعها، وذلك كمقابل لجهودهم المبذولة ومساعدتهم الجادة المقدمة، والتي من شأنها أن تزيد في رغبة الأفراد في العمل، علاوة على ما يتلقوه من توفير لشروط وظروف مشجعة على العمل بسبب الإنفاق العام على الخدمات الأساسية الضرورية (التعليم، خدمات صحية، ...).

كما تؤدي النفقات العامة إلى زيادة رغبة الأفراد وميلهم إلى الادخار إذا كانت هذه النفقات في اتجاه مكافأة من يرغب ويتفانى ويبذل في العمل، فالزيادة في مداخيلهم تسمح في زيادة ادخاراتهم من خلال رفع الجزء المخصص للادخار من المداخيل التي يتلقونها.

كما تؤدي النفقات العامة إلى الزيادة في رغبة الأفراد على الاستثمار، ما إذا كانت هذه النفقات حافزا قويا للمستثمرين على تنشيط إنتاجهم وزيادة استثماراتهم، لأنهم يقبلون على ذلك بكل تفاؤل ما دام هذا الإنفاق سيعود عليهم بنفع مادي مباشر، كحصولهم على الإعانات أو مساندة من طرف الدولة للمستثمرين في حالات معينة.

ج- آثار النفقات العامة على تحويل عناصر الإنتاج: تحدث النفقات العامة أيضا آثار على الإنتاج الوطني من خلال تأثيرها على انتقال عناصر الإنتاج من مكان لآخر ومن قطاع لآخر، وذلك على النحو التالي¹:

¹ بن عزة محمد، مرجع سابق، ص 37.

* إن قيام الدولة بوظائفها الأساسية يركز على إشباع الحاجات العامة وتحقيق الأهداف المسطرة، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في توزيع عناصر الإنتاج من مرافق عامة ووسائل الإنتاج لتساهم في بعث الحركة الاقتصادية.

* تؤثر النفقات العامة على انتقال عناصر الإنتاج إلى بعض الاستخدامات التي يعزف عنها القطاع الخاص، أو يتوجه إليها بشكل أقل كمشاريع البحث العلمي والتدريب والتعليم والصحة، نظرا للصعوبات الموجودة بها كضخامة الاستثمارات التي تتطلبها وقلة الأرباح التي تحققها في الآجال القصيرة، وبالتالي فإن قيام الدولة بالإنفاق على هذه المجالات يكون له أثر إيجابي على الإنتاج الوطني.

* كما تقوم الدولة بالإنفاق في بعض الحالات من أجل إنتاج السلع والخدمات ذات المنفعة الكبيرة للمواطن مما يزيد الطلب عليها، وبالتالي يحدث أثر إيجابي على الإنتاج الوطني من خلال انتقال وسائل وعناصر الإنتاج المخصصة لإنتاج هذه السلع والخدمات.

* في بعض الأحيان تؤدي النفقات العامة إلى انتقال وسائل الإنتاج من مناطق إلى أخرى، كاستجابة لبعض التحفيزات التي تقدمها الدولة من خلال سياستها الانفاقية، كإعانات الموجهة إلى المناطق التي تتميز بمستويات تنمية منخفضة، وذلك لمحاولة إحداث التنمية بها، ورفع مستوى النشاط الاقتصادي عن طريق خلق مناصب الشغل، وبذلك يحدث أيضا أثر إيجابي على الإنتاج الوطني.

2- الآثار المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك: إذا كان للنفقات العامة أثرها على الإنتاج الوطني، فإنها تؤثر أيضا في مستوى الاستهلاك الوطني بشكل مباشر، وذلك عن طريق ما تحققه من زيادة أولية في الطلب الكلي على الأموال للاستهلاك نتيجة للإنفاق العام سواء الاستهلاك العام

أو الخاص¹، ويقصد بالآثار المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك، تلك الزيادة في الطلب الاستهلاكي، أي التي تتم من خلال دورة الدخل²، ويحدث أثر الإنفاق العام على الاستهلاك كما يلي³:

* بالنسبة للاستهلاك العام: ويبدو أثر الإنفاق العام على الاستهلاك العام من خلال ما تقوم به الدولة في سبيل إشباع الحاجات العامة من إنفاق يتخذ صورة شراء سلع وخدمات أو مهام تتعلق بأداء الوظائف العامة أو لأعمال المرافق والمشاريع العمومية.

* بالنسبة للاستهلاك الخاص الناتج عن توزيع الدخل المخصصة للاستهلاك: وتظهر هذه الآثار عند قيام الدولة بتخصيص جزء من النفقات لدفع المعاشات والأجور والمرتبات لموظفيها الحاليين والسابقين، بحيث يتجه جزء من هذه المداخل التي تتحقق لدى الأفراد إلى إشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من السلع والخدمات.

وبالتالي فإن أثر الإنفاق العام على حجم الاستهلاك في الاقتصاد يبدو واضحا وذو أثر مباشر، نظرا لكونه يؤثر مباشرة في توجيه جزء من الإنفاق سواء العام أو الخاص نحو الإنفاق الاستهلاكي، وبالنسبة للأفراد فذلك أيضا يخضع بالدرجة الأولى إلى متغيرات تتعلق بالميل الحدي للاستهلاك ومدى ارتفاع أو انخفاض المداخل مقارنة بالحاجات الاستهلاكية للأفراد.

3- أثر النفقات العامة على الادخار الوطني: تحدث النفقات العامة آثار مختلفة على الادخار الوطني، ويكون ذلك من خلال:

- الأثر الذي تحدثه على مستوى حجم الادخار الوطني.

¹ عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام - مدخل لدراسة أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 82.

² بن عزة محمد، مرجع سابق، ص 38.

³ عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 82.

- الأثر الذي تحدثه في الميل للادخار.

حيث يؤدي الإنفاق العام المنتج (ذو الطابع الاستثماري) إلى زيادة الدخل الوطني، وذلك من خلال تقوية القدرة الادخارية لأفراد المجتمع، بالإضافة إلى أن زيادة الدخل الوطني الناتجة عن الإنفاق، والتي تؤدي إلى زيادة متوسط دخل الفرد، سوف تؤدي إلى زيادة الميل الحدي للادخار على حساب الميل للاستهلاك، وهو سلوك طبيعي وفق نظرية سلوك المستهلك، كما يولد الإنفاق العام الموجه لدعم أسعار السلع الاستهلاكية إلى انخفاض تكاليف شرائها، مما يعزز القدرة الادخارية للفرد والمجتمع¹.

4- الآثار المباشرة للنفقات العامة على إعادة توزيع الدخل: يقصد بإعادة توزيع الدخل الوطني، تغيير حالة توزيع الدخل الوطني عن طريق تدخل الدولة، ويتم ذلك باستخدام الوسائل المالية وغير المالية، حيث أن توزيع الدخل في هذه الحالة يكون ضمن مستويين، توزيع أولي للدخل وإعادة توزيع للدخل، وفي كلتا الحالتين تتدخل الدولة عن طريق النفقات العامة بطرق مباشرة وغير مباشرة.

أ- تدخل الدولة في التوزيع الأولي للدخل: في هذه الحالة يتعلق بالتوزيع بين المنتجين، والتأثير فيه من طرف الدولة يكون كما يلي²:

* عن طريق النفقات الحقيقية التي تؤدي إلى خلق زيادة مباشرة في الإنتاج الوطني، وهو ما يعني أن هذه النفقات الإنتاجية تؤدي إلى توزيع دخول جديدة على عناصر الإنتاج التي أسهمت في خلق هذه الزيادة في الإنتاج كالأجور والفوائد والربوع والأرباح، أي أنها تؤدي إلى توزيع الدخل بين المنتجين.

¹ يحي عبد الغني أبو الفتوح، مرجع سابق، ص 71-72.

² خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 105.

* عن طريق تحديد مكافآت عوامل الإنتاج، ويتخذ التحديد أحد الشكلين، مباشر وغير مباشر، فالتحديد المباشر يتم عن طريق تحديد الأجور (وضع حد أدنى للأجور) وتحديد الفائدة (وضع حد معين لسعر الفائدة السائد) وتحديد الإيجارات (تثبيت نسب معينة للإيجار) وتحديد نسب الأرباح (السماح بتوزيع نسب معينة من الأرباح)، فتحدد أي نوع من عائدات العوامل المذكورة، يؤثر في نصيب ذلك العامل من الدخل الوطني، وبالتالي فإن تفضيل الدولة لأحد العوامل يؤدي إلى توزيع الدخل الوطني لمصلحته، أما التحديد غير المباشر، فيكون من خلال أسعار السلع والخدمات المنتجة، بحيث يترتب عن التدخل في الأسعار التأثير في عوامل الإنتاج ومن ثم التأثير في توزيع الدخل فيما بينها.

ب- تدخل الدولة في إعادة توزيع الدخل: في هذه الحالة تلجأ الدولة إلى إدخال تعديلات ضرورية على الدخل النقدي والعينية الناتجة عن التوزيع الأولي، لإعادة توزيع الدخل بين المستهلكين، وتعتمد الدولة بشكل كبير الأدوات المالية في إعادة التوزيع، يتم ذلك عادة بغرض رفع المستوى المعيشي للمستهلكين وتحقيق الرفاهية لمختلف أفراد المجتمع وتحقيق أكبر إشباع جماعي ممكن للحاجات¹.

وتختلف مساهمة النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل من النفقات الحقيقية إلى النفقات التحويلية، فالنفقات التحويلية لا تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الوطني، فهي تقتصر على تحويل جزء من الدخل بين فئات المجتمع المختلفة، أو فيما بين الفروع الإنتاجية المختلفة، وتنقسم هذه النفقات إلى النفقات التحويلية الاجتماعية والنفقات التحويلية الاقتصادية والنفقات التحويلية المالية، وتعتبر النفقات التحويلية أداة هامة من أدوات إعادة توزيع الدخل، وتزداد أهميتها كلما زادت المبالغ المخصصة لها. أما النفقات الحقيقية فهي تلك النفقات التي تؤدي بصورة مباشرة إلى زيادة الإنتاج

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 102.

الوطني، أي أنها تؤدي إلى خلق دخول جديدة، وهو ما يعني أنها تساهم أيضا في التوزيع الأولي للدخل¹.

ثانيا- الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة

بالإضافة للآثار المباشرة للنفقات العامة على كل من الإنتاج والإستهلاك، فإن لها النفقات آثار غير مباشرة تحدثها على الإنتاج والإستهلاك، ويكون الأثر المباشر للنفقات العامة من خلال الأثر الخاص بعاملتي المضاعف والمعجل، ويرتبط أثر الإنفاق العام على الإستهلاك بالأثر المترتب على الإنتاج، وذلك نتيجة لفعل كل من العاملين المذكورين معا.

1- أثر المضاعف: لقد تم إدراج فكرة المضاعف في التحليل الاقتصادي، كمحاولة لقياس العلاقة الكمية الموجودة بين الزيادة في حجم الاستثمار والزيادة في التشغيل، فقد عرّف الاقتصادي الانجليزي "كينز" في تحليله لمفهوم المضاعف، على أنه ذلك التغير في الناتج الذي يحدث نتيجة تغير أحد مكونات الطلب الكلي، حيث يكون الإنفاق الاستهلاكي أساسا لحدوث أثر المضاعف، ونتيجة لذلك فإن حجم المضاعف يرتبط أساسا بالدوافع النفسية للأفراد والتي تؤثر على حجم استهلاكهم².

من هذا المنطلق، فإن مضاعف الإنفاق الحكومي يشير إلى ذلك التغير الذي يحدث في الناتج المحلي الإجمالي نتيجة لتغير الإنفاق العام، وبعبارة أخرى فإن المضاعف يبين النسبة بين الزيادة الإجمالية في الدخل الوطني والزيادة الأولية في الإنفاق، وحسب كينز فإن أثر المضاعف يتأثر بدرجة كبيرة بالميل الحدي للاستهلاك، حيث كلما ارتفع الميل الحدي للاستهلاك كلما زادت قيمة المضاعف.

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص ص 102-103.

² نفس المرجع، ص 99.

2- أثر المعجل (المسارع): يعني اصطلاح المعجل في التحليل الاقتصادي أثر زيادة الإنفاق العام أو نقصه على حجم الاستثمار¹. فالزيادة في الإنفاق العام تؤدي إلى زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية النهائية، مما يدفع منتجي هذه السلع إلى زيادة إنفاقهم الاستثماري لإنتاج تلك السلع التي زاد عليها الطلب².

يبين المعجل أثر التغير في الاستهلاك على الاستثمار، وتسمى هذه الظاهرة بمبدأ تعجيل الطلب المشتق، لأن الطلب على السلع الاستثمارية يشتق من الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية التي توجد نتيجة له، فزيادة الطلب على السلع الاستهلاكية يؤدي إلى تغيير أكبر في الإنفاق الاستثماري، وعليه فإن زيادة النفقات العامة تسمح من خلال ما يترتب عنها من زيادة في الاستهلاك، بإحداث زيادة في الاستثمار بكمية أكبر.

يتوقف أثر المعجل على اعتبارات عديدة أخرى، أهمها ما يتعلق بطرق الإنتاج والأساليب الفنية المستخدمة في العملية الإنتاجية التي تختلف من بلد لآخر ومن قطاع لآخر، واعتبار كذلك ما يتوافر من مخزون السلع الاستهلاكية ومقداره وما يتوافر من طاقات إنتاجية عاطلة غير مستغلة وحجمها، إذ أن وجود مثل هذا المخزون وهذه الطاقات تحد من أثر المعجل بعكس عدم توافرها، كما تتوقف هذه الآثار على تقديرات منتجي السلع الاستهلاكية لاتجاهات الزيادة في الطلب عليها، سواء كانت ذات طبيعة مؤقتة أو طارئة لا تدفع هؤلاء المنتجين إلى زيادة حجم استثماراتهم، أما إذا كانت ذات طبيعة مستمرة فهي تؤدي إلى زيادة حجم الاستثمارات³.

تجدر الإشارة إلى أن الآثار الاقتصادية للإنفاق العام مختلفة ومتعددة ولا يمكن تحديدها، بحيث لا يمكن تخصيص نوع معين من أنواع النفقات لإحداث آثار اقتصادية معينة، فكل نوع من أنواع

¹ عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 84.

² خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 102.

³ نفس المرجع، ص 103.

النفقات العامة يترتب عليه آثار اقتصادية في سائر مستويات النشاط الاقتصادي وبدرجات متفاوتة، ويختلف تأثيرها كذلك على متغير معين نسبة إلى المتغيرات الأخرى، وكذلك من فترة لأخرى حسب الأوضاع الاقتصادية السائدة.

1-3-3- آثار النفقات العامة على التنمية الاجتماعية

تقوم الدولة بدور مهم في تحقيق التنمية الاجتماعية، وترجع أهمية هذا الدور إلى المبالغ التي تنفقها من أجل إحداث التوازن الاجتماعي والإنفاق على الخدمات العامة، ويطلق على النفقات العامة التي تنفقها الدولة لإحداث التنمية الاجتماعية بالنفقات الاجتماعية، ويقصد بالنفقات الاجتماعية تلك النفقات العامة المتعلقة بالأغراض الاجتماعية للدولة، والمتمثلة في الحاجات العامة التي تؤدي إلى تحقيق التنمية الاجتماعية للأفراد، عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والصحة والتضامن الاجتماعي من خلال مساعدة بعض الفئات التي تحتاج إلى الدعم والمساندة¹. فالدولة تعتبر الضامن لحقوق الفئات الضعيفة في المجتمع والحافظ لها، وبالتالي فإنه من مسؤولياتها أن تضمن تقديمًا ووصولًا متساويين إلى خدمات جيدة، كالنقل والصحة والتعليم والطاقة والمياه والإسكان، فضلاً عن الضمان الاجتماعي والحقوق الاقتصادية والاجتماعية². فقد أصبحت الدولة مسؤولة عن تحقيق التوازن الاجتماعي بما يتطلبه ذلك من إعادة لتوزيع الدخل الوطني

¹ هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 267.

² شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، التنمية المستدامة ودور الدولة المجدد في المنطقة العربية، متاح على الرابط التالي:

باتجاه المساواة وتوجيه النفقات العمومية لرفع المستوى المعيشي لمختلف أفراد وفئات المجتمع، وبالأخص في أوساط الطبقات الفقيرة¹.

تسمى النفقات العامة الاجتماعية بالاستثمارات الاجتماعية الأساسية، وهي تلك النفقات التي تستهدف زيادة الرفاهية الاجتماعية في الدولة، وذلك عن طريق تحسين ظروف معيشة السكان ورفع مستواهم الثقافي والصحي، وتضم النفقات العامة الاجتماعية نوعين من النفقات²:

* النوع الأول: يخصص لإنتاج السلع والخدمات التي تستخدم لتحقيق أغراض اجتماعية، خاصة تكوين رأس المال الإنساني، ويتمثل هذا النوع من الإنفاق في تلك المتعلقة بالمرافق العامة الخاصة بالصحة والتعليم والثقافة والإسكان وغيرها من الخدمات الأساسية.

* النوع الثاني: يخصص لإعطاء إعانات اجتماعية، سواء كانت عينية أو نقدية، للطبقات الفقيرة لمقابلة حالات المرض والشيخوخة والبطالة، وخفض نفقات المعيشة للأسر الكبيرة، ويسمى هذا النوع من الإنفاق بالتأمين أو التضامن الاجتماعي.

يتضح الدور التنموي الاجتماعي للنفقات العامة للدولة من خلال أساليب الدعم التي توجه خصيصاً لدعم المستهلك، حيث تقوم الحكومة بدعم السلع والخدمات لأغراض الاستهلاك، وذلك بهدف رفع المستوى المعيشي لبعض أو كل فئات المجتمع، وتخفيض حدة الفقر وتعديل توزيع الدخل، ويعرف الدعم الموجه للمستهلك بأنه تلك التحويلات التي تتحملها الدولة لصالح المستهلك مباشرة، سواء في شكل نقدي أو شكل عيني في مرحلة توزيع السلعة³.

¹ عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2009، ص65.

² هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص268.

³ يحيى عبد الغني أبو الفتوح، مرجع سابق، ص75.

فالدعم العيني يتمثل في دعم السلع والخدمات، وحصول الفرد عليها بأسعار منخفضة عن السعر السائد في السوق، أو الحصول عليها مجاناً بالنسبة للمستهلك النهائي، وهذا ما يزيد من دخله الحقيقي ممثلاً في زيادة السلع والخدمات التي يحصل عليها بعد الحصول على الدعم مقارنة بما كان سيحصل عليه بدون دعم، وتقدم الدولة هذا النوع من الدعم على أساس الحماية الاجتماعية لأفراد المجتمع من تقلبات العرض والطلب في السوق، وما ينجم عنها من عدم قدرة بعض فئات المجتمع على الحصول على سلع معينة هامة تمثل عنصراً رئيسياً من بنود ميزانية الأسرة.

يصنف الدعم العيني ضمن شكلين، دعم كميات محددة من السلع والخدمات ودعم غير محدد لتلك السلع والخدمات، ويفضل تقديم الدعم لكميات محددة على أساس أن الدعم غير المحدد يؤدي إلى زيادة الطلب عليها من طرف المستفيدين من الدعم إلى كميات أكثر من احتياجاتهم الحقيقية. ولكن قد يتم اللجوء إلى الدعم غير المحدد بسبب انخفاض دخول غالبية أفراد المجتمع، بحيث تعد الغالبية العظمى من أفراد المجتمع فقراء، أو أن توجه الحكومة يتمثل في رفع الطلب على السلعة أو الخدمة المعنية بالدعم¹.

أما الدعم النقدي فيتمثل في منح مدفوعات نقدية مباشرة للفقراء، كدعم العائلات التي تعول أطفالاً وإعانات الضمان الاجتماعي ومعاشات المحاربين القدامى ودعم الدخل المكتسب، وقد تلجأ الدولة إلى هذه السياسة من سياسات الإنفاق العام لتكملة أو تعويض الدعم العيني في حالت معينة².

وتتعدد مجالات التنمية الاجتماعية وتتشابك وتتداخل مع مجالات التنمية الاقتصادية، لأن التأثير متبادل من أجل إحداث الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى إليها كل الدول، وتضم التنمية الاجتماعية كل من مجالات الصحة، التعليم، الإسكان، النقل والمواصلات وغيرها من المرافق

¹ يحي عبد الغني أبو الفتوح، مرجع سابق، ص 76.

² نفس المرجع والصفحة.

المتعددة التي يطلق عليها الاقتصاديين بتكوين رأس المال الإنساني، كما تضم مجالات التنمية الاجتماعية الإعانات النقدية والعينية التي تمنحها الدولة للطبقات الفقيرة، وتهدف إلى رفع المستوى المعيشي لتلك الطبقات في إطار التكافل والتأمين الاجتماعي¹.

يمكن القول أن دور الإنفاق العام في مختلف جوانب التنمية الاجتماعية، والمتمثلة في حصول جميع أو بعض أفراد المجتمع على السلع الضرورية والخدمات الأساسية (كالحصول على السلع الغذائية الأساسية والأدوية والتعليم والصحة والثقافة وغيرها) لرفع المستوى المعيشي لديهم، يعتبر دورا مهما، كما أن هذا النوع من الإنفاق لا يتم تحمله من طرف جهات أخرى كالقطاع الخاص، ويعتبر ضروري لتحقيق التنمية الاجتماعية التي تعتبر عاملا مهما وشرطا أساسيا لتحقيق التنمية الاقتصادية، وبالتالي تحقيق التنمية بمفهومها الشامل في المجتمع.

1-4- الإيرادات العامة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية

على غرار السياسات الإنفاقية، فقد أصبحت الحكومات مطالبة برسم سياساتها المتعلقة بالإيرادات العامة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية معينة، ويمكن رصد العديد من الآثار التي تحدثها الإيرادات العامة للدولة على مختلف جوانب التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال الآثار التي تحدثها كل من الضرائب بمختلف أصنافها والقروض العامة، باعتبار أن هذين المصدرين من أهم مصادر الإيرادات العامة للدولة وأكثرها تأثيرا من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، كما سنوضح في هذا المبحث.

¹ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص 269.

1-4-1- مفهوم الإيرادات العامة وتصنيفاتها

يقصد بالإيرادات العامة كل الموارد التي تجنيها أجهزة الدولة المكلفة بذلك، من مختلف المصادر والأنشطة المحلية والاستثمارات الخارجية. ويتم ترتيب الإيرادات العامة إجمالاً ضمن العديد من الأصناف سنورها فيما يلي:

أولاً- تصنيف الإيرادات العامة

تصنف الإيرادات العامة عادة من الناحية العملية ضمن القوانين والأنظمة في مختلف دول العالم، ومن الناحية الأكاديمية ضمن البحوث والدراسات، كما يلي¹:

1- الإيرادات الضريبية: وهي الإيرادات المتأتية من الضرائب المفروضة على دخل الأفراد والشركات بمختلف أنشطتها، وكذلك الضرائب المفروضة على المواد والخدمات، والضرائب المترتبة عن ممارسة بعض الأعمال والمهن، ويدخل في هذا الإطار الضريبة على دخل الأفراد والضريبة على أرباح الشركات والرسم على القيمة المضافة والرسوم على الاستهلاك وحقوق التسجيل ورسم الطابع والرسوم الجمركية.

تعتبر الإيرادات الضريبية الوسيلة الأكثر ملائمة لتمويل الإنفاق العام، وتتميز بكونها إيرادات سيادية، بحيث يتم فرضها على جميع المقيمين في البلد بصفة نهائية ومن دون مقابل مباشر، ويتم توزيع العبء الضريبي مبدئياً بحسب مساهمة كل مكلف.

كما أن زيادة الضغط الضريبي قد تؤثر سلباً في اقتصاد البلد، ويقتضي هذا الصنف من الإيرادات ضرورة مراعاة متطلبات التوزيع العادل والمتكافئ للعبء الضريبي بين مختلف الملزمين، والسهر على عدم تجاوز الضرائب الحد المعقول ومحاربة الغش والتهرب في هذا المجال.

¹ منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد بالتعاون مع معهد رصد العائدات، دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات، بيروت، 2011، ص 08.

2- الإيرادات غير الضريبية: وتضم المواد والخدمات التي تقدمها الدولة ومؤسساتها بالمقابل بواسطة البيع أو الإيجار، وعائدات الاستثمار المالي والهبات والمنح، إضافة إلى عائدات الاحتكار والاستثمار ومنح الامتيازات، وبخاصة العائدات المتأتية من الثروات الطبيعية والصناعات الاستخراجية من غاز وبنفط وغيرهما، غير أن هذه الثروات الطبيعية معرضة للنضوب، كما أنها تدر إيرادات تخضع لتقلبات كبرى بحسب معطيات السوق وقوانين العرض والطلب.

تختلف أهمية كل بند من بنود الإيرادات المذكورة، وذلك تبعاً لطبيعة الاقتصاد الوطني ومصادر ومحددات الإنتاج والدخل، ففي الدول العربية الغنية بالموارد الطبيعية مثل الجزائر والكويت والعراق والسعودية وقطر والإمارات العربية المتحدة وليبيا، تعتبر عائدات الصادرات النفطية المصدر الرئيس للإيرادات العامة، وتأتي في المرتبة الثانية إيرادات الاستثمار في الصناديق السيادية، والتي لا تدرج كبند للإيرادات في الميزانية، ولا يلجأ إليها إلا في حالة وجود عجز في الميزانية العامة، ولا تمثل بالمقابل الإيرادات الضريبية العادية إلا نسبة ضئيلة من إجمالي الإيرادات العامة. يختلف أسلوب استثمار هذه الثروات من بلد إلى آخر، لكن مع ذلك يتوجب حماية هذه الثروات وضمان استثمارها بطريقة عقلانية، وإنفاق الإيرادات المتأتية منها في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

3- إيرادات القروض: هي الإيرادات المتأتية من الاقتراض، وتتنوع بحسب مصدرها إلى قروض داخلية وخارجية، وبحسب مدتها إلى قروض قصيرة المدى أو متوسطة المدى أو طويلة المدى، وتعتبر القروض موارد مؤقتة بحيث تلتزم الدولة بتسديدها مع ما يترتب عن ذلك من فوائد وعمولات، وهو ما يفرض توظيفها بالشكل الأمثل في مشروعات ذات فائدة وجدوى، تجنباً للآثار السلبية التي قد تترتب عن سوء إدارة القروض والوقوع فيما يصطلح عليه بفخ المديونية.

ثانياً - تصنيف الإيرادات العامة حسب صندوق النقد الدولي

حسب دليل إحصاءات مالية الحكومة لسنة 2001 الصادر عن صندوق النقد الدولي، فإن الإيرادات العامة للدولة تصنف كما يلي¹:

1- الضرائب: تمثل فريضة إلزامية يتحملها المكلف بصفة نهائية وبلا مقابل مباشر وتأخذ الصورة النقدية تحقيقاً لأهداف المجتمع، وتشمل ما يلي:

- ضرائب مدفوعة من دخول الأفراد وضرائب مدفوعة من المؤسسات والشركات الأخرى.
- الضرائب على مجمل الرواتب والأجور والقوى العاملة.
- الضرائب على الملكية.
- ضرائب على السلع والخدمات.
- رسوم الإنتاج.
- ضرائب على استخدام سلع أو خدمات أو مزاولة نشاط.
- ضرائب على التجارة والمعاملات الدولية.
- ضرائب أخرى.

2- المنح: وهي عبارة عن تحويلات غير إلزامية (طوعية) تتلقاها وحدات حكومية من وحدات حكومية أخرى أو من منظمات دولية بدون مقابل وفقاً للجهة المانحة وتقسّم إلى منح جارية ومنح رأسمالية، وتضم ما يلي:

- منح من حكومات أجنبية
- منح من منظمات دولية

¹ حكومة دبي، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية، دائرة المالية، دليل استرشادي لتصنيف الإيرادات والنفقات العامة في إمارة دبي وفقاً لدليل إحصاءات مالية الحكومية لعام 2001 الصادر عن صندوق النقد الدولي (GFSM2001)، الإمارات العربية المتحدة، 2009، ص ص 12-13.

- منح من وحدات حكومية أخرى

3- إيرادات أخرى: وتضم مصادر أخرى للإيرادات العامة غير الضرائب والمنح، وتضم ما يلي:

- دخل الملكية، وتضم ما يلي:

- الفوائد

- عائد حصص الأسهم

- الإيجارات

- مبيعات السلع والخدمات، وتضم:

- مبيعات البترول

- مبيعات أخرى غير البترول

- مبيعات عرضية لهيئات وشركات

1-4-2- الآثار الاقتصادية للإيرادات العامة

يمكن تحليل الآثار الاقتصادية للإيرادات العامة من خلال التغيرات التي تحدثها على مختلف المتغيرات الاقتصادية، حيث يختلف في ذلك الأثر الذي تحدثه الضرائب عن الأثر الذي تحدثه القروض العامة.

أولاً- الآثار الاقتصادية للضرائب

تعتبر الضرائب أداة مالية هامة تستخدمها الدولة للتأثير على العديد من المتغيرات الاقتصادية، حيث تستخدم لتشجيع بعض الأنشطة الإنتاجية، ومعالجة الركود الاقتصادي الذي قد يصيب الدورة الاقتصادية، كما تستخدم لمنع التركز في المشاريع الاقتصادية على مستوى قطاعات أو مناطق

معينة، بالإضافة إلى أنها تستخدم كوسيلة لتشجيع الاستثمار والادخار، فهي أداة الحكومة التي تستخدمها في توجيه سياساتها الاقتصادية¹.

بصفة عامة تؤثر الإيرادات الضريبية في كل من الإنتاج والاستهلاك والادخار، وكذلك على المستوى العام للأسعار وتوزيع الدخل والثروة، وذلك على النحو التالي²:

1- تأثير الضرائب في الإنتاج: إن تأثير الضريبة على الإنتاج يظهر من خلال أثرها على المقدرة في العمل والمقدرة والرغبة في الاستثمار، فالأمر متعلق بمرونة الطلب على الدخل، كلما زادت مرونة الطلب انخفضت رغبة الأفراد في زيادة جهدهم لتعويض النقص الذي حدث في دخولها نتيجة للضريبة، وأما بالنسبة للرغبة في الاستثمار فالأمر يتعلق بحجم المدخرات المتاحة والعائد المتوقع على الاستثمار واللذين يتأثران سلبياً وبشكل مباشر بالضريبة، لذلك وجدت الحوافز الضريبية كإعفاءات وغيرها للتخفيف من حدة هذه الآثار السلبية.

2- تأثير الضرائب في الاستهلاك والإدخار: يتأثر حجم الاستهلاك بانخفاض الدخل الناتج عن فرض الضرائب، وتكون الآثار نسبية حسب مستويات الدخل ويكون الأثر أبلغ على الدخل المنخفضة، كما أن طبيعة الضريبة تلعب دوراً في ذلك الأثر، بحيث إذا كانت الضريبة تصاعدية يكون أثرها على الدخل المرتفعة مما يكون له الأثر الأكبر على الإدخار، وأما في حالة الضريبة التنازلية فيكون الأثر الأكبر على الاستهلاك.

3- تأثير الضرائب في المستوى العام للأسعار: يعتمد تأثير الضريبة على المستوى العام للأسعار على طبيعة الضريبة، فإذا كانت الضرائب مباشرة سيكون أثرها على الأسعار من خلال تأثيرها

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 145.

² أحمد خميس عبد العزيز أبو زعيتير، دور الإيرادات العامة المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، مدخل لتعزيز الإيرادات المحلية لتغطية عجز الموازنة (2000-2010)، رسالة ماجستير في الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين، 2012، ص 58-59.

على الطلب الكلي في الاقتصاد، وأما الضرائب غير المباشرة فيكون تأثيرها على الأسعار بشكل مباشر ويعتمد في درجته على مرونة كل من العرض والطلب على السلع محل الضريبة.

4- تأثير الضرائب في توزيع الدخل والثروة: تساهم الضرائب المباشرة بفعالية في إعادة توزيع الدخل والثروة في المجتمع، ويزداد هذا الأثر في حالة الضرائب التصاعدية بحيث تزداد الضريبة على أصحاب الدخل المرتفعة فتتخفف بنسبة أكبر من انخفاض الدخل المنخفضة، أما الضرائب غير المباشرة فيقع عبؤها على أصحاب الدخل المنخفضة لارتباطها بحجم الاستهلاك خاصة إذا فرضت بنسبة أكبر على السلع الضرورية، في حين أن الضرائب على السلع الكمالية ستكون أكثر عدلا في عملية إعادة توزيع الدخل.

تعمل الضرائب عموما على تحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي، سواء لمعالجة حالة الكساد أو معالجة حالة التضخم، والواقع أنه لا يمكن دراسة الضرائب، أو تتبع آثارها بمعزل عن دراسة آثار الإنفاق العام وتتبع آثاره، بل الأصح هو تتبع آثارهما معا في إطار السياسة المالية بشقيها الإنفاقي والضريبي¹.

والدور الواضح للضرائب في التأثير على المتغيرات الاقتصادية يظهر من خلال تحليل أثرها حسب الوضعية الاقتصادية السائدة، ففي حالة التضخم تمثل الضرائب الوسيلة المناسبة للحد من القدرة الشرائية الزائدة، أي العمل على خفض الطلب الكلي، أما في حالة الانكماش فيتم خفض الضرائب للسماح بارتفاع الطلب الكلي إلى المستوى الذي يحقق مستوى التشغيل المطلوب.

ثانيا- الآثار الاقتصادية للقروض العامة

تعتبر القروض العامة في الفكر المالي الحديث أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية، من حيث تأثيرها على مستويات التشغيل والإنتاج وتوزيع الدخل الوطني بين فئات المجتمع، ولم تعد مجرد

¹ عادل العلي، مرجع سابق، ص 266.

وسيلة تلجأ إليها الدولة لتمويل النفقات العامة الاستثنائية كما كان الشأن في الفكر المالي التقليدي، وبذلك فقد أصبحت الدولة تستعين بالقروض العامة لتوجيه النشاط الاقتصادي كما ونوعاً على النحو المطلوب.

وتختلف آثار القروض العامة الخارجية والداخلية، وما يتعلق بهما من وجود عبء لهما يتحمله أفراد الجيل الحالي أو الأجيال المستقبلية¹.

1- أثر القروض العامة الخارجية: القروض الخارجية هي القروض التي تحصل عليها الدولة من الأفراد والمؤسسات والحكومات الأجنبية والهيئات الدولية، ويؤدي الاقتراض الخارجي إلى زيادة حجم الموارد الحقيقية المتاحة للبلد المقترض، لاسيما من النقد الأجنبي، الذي تشكل ندرته عائناً رئيسياً للبلدان النامية في سبيل تنمية اقتصادياتها، وتتوقف الآثار الاقتصادية للقروض الخارجية على مدى حسن استخدام حصيلتها، فإذا أحسن استخدام هذه الحصيلة باستيراد سلع إنتاجية لأغراض التنمية الاقتصادية، فسوف يؤدي ذلك إلى زيادة رأس المال المستخدم في المشاريع الاستثمارية، وبالتالي إلى زيادة العمالة والإنتاج ورفع مستوى الدخل الوطني، كما يساعد أيضاً في خدمة القرض عند السداد من الإيرادات المتحققة من هذه المشاريع، وبالأخص حصيلة الصناعات التصديرية إن تم تحقيقها. أما إذا خصصت حصيلة هذا النوع من القروض لاستيراد سلع استهلاكية، فإن ذلك لن يضيف شيئاً إلى الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني، فضلاً عما يحمله لهذا الاقتصاد من أعباء سداد القرض وفوائده².

يمكن تقسيم أثر القروض العامة الخارجية حسب مرحلتين منفصلتين، تتمثل في كل من مرحلة إصدار القرض وإنفاذه، ومرحلة خدمة واستهلاك القرض، ويكون ذلك الأثر كما يلي³:

¹يسرى أبو العلا وآخرون، مرجع سابق، ص 71.

²نفس المرجع والصفحة.

³عادل العلي، مرجع سابق، ص ص 293 - 297.

أ- في مرحلة إصدار القروض الخارجية وإنفاقها: تحدث القروض الخارجية آثارا توسعية على الكميات الاقتصادية الكلية، وبصفة خاصة على الناتج الوطني، هذا فضلا عن أنها تؤدي إلى تحسين مركز ميزان المدفوعات للدولة، فالقروض الخارجية تمثل زيادة في القوة الشرائية الوطنية، ومن ثم فهي تؤدي إلى حدوث آثار توسعية في هذه المرحلة، خاصة إذا ما تم إيداعها لدى البنك المركزي ليتمكن من زيادة إصداره النقدي من العملة المحلية. وللإشارة فإن القروض الخارجية يمكن أن تأخذ الشكل النقدي أو شكل سلع وخدمات توضع تحت تصرف الدولة المقترضة، ففي الحالة الأولى يمكن أن تجنب الاقتصاد الوقوع في حالة الإنكماش من خلال استخدام مبلغ القرض في القيام ببعض الاستثمارات، أما الشكل الثاني فإن آثارها تختلف بحسب اختلاف نوع السلع والخدمات التي تكون محل اقتراض، فإذا كانت سلع استهلاكية تؤدي إلى زيادة عرض السلعة، وبالتالي تكون أداة لمقاومة الارتفاع في الأسعار، أما في حالة السلع الإنتاجية فإنها تؤدي إلى زيادة التوسع في الاستثمار، وبالتالي زيادة حجم الناتج الوطني وفقا للعلاقة الموجودة بين الاستثمار والناتج الوطني.

ب- في مرحلة خدمة واستهلاك القروض الخارجية: عند القيام بتسديد مبالغ القروض الخارجية تتحمل الدولة مبالغ إضافية، تتمثل في الفوائد المترتبة عن القروض بالإضافة إلى أقساط القروض، مما يؤدي في بعض الحالات إلى زيادة العبء الضريبي على المستوى الداخلي، كما يؤدي إلى حدوث اختلالات في ميزان المدفوعات، وبالتالي فإن القروض الخارجية تؤدي إلى انتقال جزء من الثروة الوطنية من الداخل نحو الخارج، أي عكس العملية التي تمت أثناء تحصيل القرض، وهذا الوضع يؤدي أيضا إلى حدوث آثار انكماشية في الاقتصاد الوطني.

من هنا فإن الآثار الاقتصادية للقروض الخارجية ترتبط ارتباطا وثيقا بكيفيات ومجالات استخدام تلك القروض، فإن تم استخدامها في الاستثمار في بعض القطاعات التي يمكن أن تؤدي إلى زيادة

الناتج الوطني، وإحلال بعض الواردات من السلع التي تؤثر على ميزان المدفوعات أو في إنتاج بعض السلع الموجهة للتصدير، ففي هذه الحالة يكون أثر القروض الخارجية إيجابياً على الاقتصاد الوطني ومختلف المتغيرات الكلية، أما في حالة استخدام القروض الخارجية في استيراد سلع استهلاكية من الخارج، فإن أثر القروض يكون سلبياً.

2- أثر القروض العامة الداخلية: القروض الداخلية هي القروض التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المقيمين في إقليمها، بغض النظر عن المصدر الحقيقي لهذه الأموال، وينبغي التفرقة في هذا الصدد بين نوعين من القروض، وهما القروض الحقيقية والقروض الصورية، فالقروض الحقيقية هي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الجمهور والمؤسسات المالية والبنوك التجارية، والتي لا تنطوي على زيادة كمية النقد والائتمان، أما القروض الصورية، فهي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من البنك المركزي ومن البنوك التجارية، مع خفض نسبة الاحتياطي، وتؤدي إلى زيادة كمية النقد والائتمان المصرفي، ولا تختلف في جوهرها عن الإصدار النقدي الجديد¹.

ويمكن تقسيم الآثار الاقتصادية للقروض العامة الداخلية حسب ثلاث مراحل منفصلة، تتمثل في كل من مرحلة إصدار القرض، مرحلة إنفاق القرض، ومرحلة خدمة واستهلاك القرض، ويكون ذلك الأثر كما يلي²:

أ- في مرحلة إصدار القروض: تتوقف آثار القروض الداخلية في مرحلة إصدار القروض على مصدر الاقتراض الذي يتم اللجوء إليه، ففي حالة الاقتراض من الأفراد تكون العملية بمثابة إعادة بعث المدخرات المكتنزة والخاملة بعيداً عن النشاط الاقتصادي، كما يمكن أن تكون إعادة توجيه

¹ يسرى أبو العلا وآخرون، مرجع سابق، ص 72.

² عادل العلي، مرجع سابق، ص ص 293-297.

للمدخرات الموجودة في النشاط الاقتصادي (من المؤسسات الاقتصادية مثلاً)، من الاستهلاك نحو الاستثمار أو من الاستثمار نحو الاستهلاك.

ففي حالة اقتراض المدخرات المكتتزة لدى الأفراد تتحقق زيادة صافية في تيار التدفقات النقدية أي إضافة قوة شرائية جديدة، وهو ما يساهم في تحريك الدورة الاقتصادية، أما في حالة اقتراض المدخرات الموجودة في النشاط الاقتصادي، فستؤدي تلك القروض إلى المنافسة بين القطاع العام والخاص، مما يؤدي في النهاية إلى ارتفاع أسعار الفائدة ومن ثم الانكماش في النشاط الاقتصادي الخاص.

أما في حالة الاقتراض الداخلي من البنوك التجارية والبنك المركزي، فإذا توفرت البنوك التجارية على احتياطات كبيرة تمكنها من منح الإقراض للحكومة دون أن تتأثر قدرتها على منح القروض للأفراد والمؤسسات، فهنا تكون آثار القروض توسعية تحدث آثار إيجابية على الاقتصاد الوطني. أما في حالة عدم توفر البنوك التجارية على احتياطات زائدة، فإن قيامها بالإقراض للحكومة من خلال شراء السندات يؤدي إلى الحد من الإقراض الممنوح للأفراد والمؤسسات، ومن ثم يتشابه الأثر في هذه الحالة مع الأثر في حالة الاقتراض من الأفراد، وهذا التحليل يشمل أيضاً الآثار التي تحدثها القروض التي تحصل عليها الدولة من البنك المركزي.

ب- في مرحلة إنفاق القروض: إن توجيه حصيلة القروض الداخلية لتمويل نفقات عامة يؤدي إلى حدوث آثار توسعية في الاقتصاد الوطني، وذلك بتعويض الآثار الانكماشية التي أحدثتها عند إصدارها، وبطبيعة الحال فإن الآثار تكون كبيرة إذا ما تم توجيهها لتمويل الإنفاق العام الاستثماري المنتج، أو إذا ما أدت إلى إحداث آثار إيجابية على الاستثمار الخاص المنتج، فالآثار التوسعية الإيجابية تحدث نتيجة لتكوين رؤوس الأموال العينية التي تمثل إحدى القوى المادية للإنتاج الوطني.

ج- في مرحلة خدمة واستهلاك القروض: يترتب على خدمة واستهلاك القروض العامة الداخلية تنشيطا للطلب الفعلي، بشقيه الاستثماري والاستهلاكي، مما يؤدي إلى حدوث التوازن الاقتصادي، وتبدو أهمية ذلك خاصة في أوقات الانكماش الاقتصادي، حيث تعمل الدولة على التعجيل باستهلاك ديونها العامة رغبة في تحفيز الطلب، ويتوقف مدى تأثير ذلك في الاستهلاك أو الاستثمار على طبيعة مصادر تمويل عملية تسديد القروض، من ضرائب مباشرة أو غير مباشرة، وعلى الفئة المالكة لسندات القرض العام، كما تتوقف على كيفية توجيه الأموال المستخدمة في تسديد القروض.

1-4-3- آثار الإيرادات العامة على التنمية الاجتماعية

تؤدي الإيرادات العامة دورا اجتماعيا موازيا للدور الاقتصادي، حيث تهدف السياسات المالية لمختلف الدول إلى تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية، وتتشابه تلك الأهداف في جميع المجتمعات التي تسعى لتحقيقها، سواء المتقدمة أو المتخلفة أو النامية، حيث تهدف إلى إشباع الحاجات العامة وتحقيق التنمية والاستقرار وعدالة التوزيع.

فالتنمية الاجتماعية تتطلب الاهتمام بالتعليم والصحة والإسكان والثقافة وغيرها من المجالات التي تساهم في رفع المستوى المعيشي لأفراد المجتمع وتحقيق الرفاهية الاجتماعية، وبالتالي فإن دور الإيرادات العامة (الضرائب والقروض) في هذا المجال يتوقف على كيفية التأثير على تلك المجالات التنموية المذكورة. ويمكن تتبع الآثار التي تحدثها كل من الضرائب والقروض على التنمية الاجتماعية فيما يلي:

أولاً- دور الضرائب في تحقيق التنمية الاجتماعية

تساهم الضرائب في تحقيق التنمية الاجتماعية من خلال الآثار التي ترغب الحكومة في إحداثها على مختلف مجالات التنمية الاجتماعية، ففي مجال التعليم تساهم الضرائب مساهمة فعالة، وذلك

من خلال ما تقدمه من إعانات لهذا المجال، من حيث الإعفاء أو تخفيض المعدلات الذي يمنح لرفع إمكانية الوصول إلى هذه الخدمة لجميع أفراد المجتمع باختلاف مستوياتهم المادية. كما أن الاهتمام بالصحة والخدمات الصحية المقدمة لأفراد المجتمع تعتبر من المجالات التي يمكن للضرائب أن تؤثر فيها إيجاباً، ويكون ذلك من خلال إعفاء المؤسسات والأفراد التي تقدم الخدمات الصحية من الضرائب¹، الأمر الذي يجعل من الإعفاء الضريبي عاملاً محفزاً على تقديم تلك الخدمات.

يعتبر قطاع السكن من العوامل الرئيسية التي تحقق التنمية والاستقرار الاجتماعي، وتؤدي الضرائب دوراً هاماً في تنمية وتطوير قطاع الإسكان، وحل مشكلة السكن في المجتمع، حيث أن إعفاء المؤسسات والمقاولات التي تستثمر في مجال السكن من بعض الضرائب أو إخضاعها لمعدلات منخفضة، يساهم في تشجيع تلك المؤسسات على الاستثمار في هذا المجال، كما أن هناك ميكانيزمات يتم استخدامها في فرض الضرائب أو منح إعفاءات منها، وذلك بغرض التأثير في العرض والطلب في هذا المجال، كالقيام بفرض ضرائب على مالكي السكنات الشاغرة بغرض التشجيع على التخلي عنها من طرف مالكيها لصالح الأسر التي لا تملك سكن من خلال البيع أو الإيجار، حيث قامت ألمانيا مثلاً بفرض ضرائب على العقارات القديمة غير المستغلة وخصصت ثلاث أرباع حصيلتها لتمويل بناء سكنات جديدة².

كما تستخدم الضرائب أيضاً في حل بعض المشكلات الاجتماعية، كرفع الضرائب على استيراد وإنتاج واستهلاك السجائر والخمور، وذلك بغرض القضاء على المشكلات الصحية والآفات الاجتماعية.

¹ هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص 296-297.

² نفس المرجع، ص 305.

ويمكن القول بأن الآثار التي تحدثها الضرائب على التنمية الاجتماعية تعتبر ذات أهمية، حيث تعمل على مواجهة العديد من المشكلات الاجتماعية، ويتم ذلك من خلال رفع الضرائب على المجالات الإنتاجية والاستهلاكية التي تتسبب في بعض الأضرار والآفات الاجتماعية التي تتنافى مع متطلبات تحقيق التنمية الاجتماعية، وفي الحالة العكسية يتم خفض معدلات الضريبة أو إلغائها في المجالات التي يراد تشجيعها، كالاستثمار في بعض المجالات التي تدعم عملية التنمية الاجتماعية كالتعليم والصحة والخدمات الثقافية وغيرها.

ثانياً- دور القروض العامة في تحقيق التنمية الاجتماعية

إن الآثار الاجتماعية للقروض العامة لا تقل أهمية عن آثارها الاقتصادية المذكورة، وتتوقف الآثار الاجتماعية للقروض العامة على عاملين أساسيين هما: طبيعة النظام الضريبي وطريقة عرض سندات القروض على فئات المجتمع¹:

* ففي حالة اعتماد النظام الضريبي للدولة على الضرائب المباشرة، فإن ذلك سيعود على إعادة توزيع الدخل بالفائدة، وذلك بتوجيه التوزيع لصالح الطبقات الفقيرة في المجتمع، حيث تكون الطبقات الغنية هي المتحمل لتمويل أصل القرض العام وفوائده، ويحدث العكس في حالة الاعتماد على الضرائب غير المباشرة.

* أما فيما يخص طريقة عرض سندات القروض العامة على فئات المجتمع، والتي يقصد بها الطبقة المالكة للسندات، فإن القروض تكون ذات آثار إيجابية في حالة امتلاكها من طرف الطبقات الشعبية، ويكون ذلك في حالة انخفاض قيمة تلك السندات، حيث يؤدي ذلك إلى إعادة توزيع الدخل لصالح تلك الفئات، وبالتالي التقليل من حدة التفاوت في المداخل بين طبقات المجتمع، خاصة إذا صاحب ذلك نظام ضريبي قائم على الضرائب المباشرة واتخذت تلك

¹ عادل العلي، مرجع سابق، ص 298.

الضرائب اتجاها تصاعديا. ويحدث العكس في حالة امتلاك سندات القروض العامة من طرف الفئات الغنية من المجتمع ووجود نظام ضريبي قائم على الضرائب غير المباشرة، حيث يؤثر ذلك على توزيع الدخل سلبا، من خلال زيادة حدة التفاوت في المداخل بين أفراد المجتمع واتساع الفروقات بين مختلف طبقاته وتقليص عددها، الأمر الذي يؤدي إلى إحداث آثار اجتماعية سلبية.

1-4-4- التوجه نحو الدمج الاقتصادي والاجتماعي للميزانية العامة للدولة

إن تعاضد الدور الإستراتيجي للدولة المعاصرة وتسارع المتغيرات الحاصلة من حولها، داخليا وخارجيا، حتم عليها التدخل الإيجابي في المجالات الحيوية للمجتمع وتنظيماته كافة، سعيا لاستباق الأزمات وإدراكا منها للمسؤوليات الملقة على عاتقها في مختلف مجالات التنمية، وتعتبر الميزانية العامة للدولة (بما تتضمنه من إيرادات ونفقات عامة) أداة تكتنز في طياتها، الديناميكية الفعالة والموارد الإنتاجية القادرة على الإضطلاع بهذا الدور الهام والضروري في آن واحد، لأنها تمثل الإطار الجامع لنشاطات الدولة وخياراتها لأهدافها وأداتها لتحقيق تلك الأهداف¹.

فقد ورد في إعلان الأمم المتحدة حول التنمية في الألفية أنه " ينبغي للدول أن تتخذ على الصعيد الوطني، جميع التدابير اللازمة لإعمال الحق في التنمية، ويجب أن تضمن في جملة أمور، تكافؤ الفرص للجميع في إمكانية وصولهم إلى الموارد الأساسية والتعليم والخدمات الصحية والغذاء والإسكان والعمل والتوزيع العادل للدخل"²، حيث يتضح من خلال ذلك أن دور الدولة في مجال التنمية، وبالتالي تدخلها في مختلف المجالات وباستخدام مختلف الأساليب، قد أصبح أكثر من

¹ ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل اللقاء التدريبي حول "أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك"، بيروت، 2009/09/28، ص 08.

² إعلان الأمم المتحدة للألفية، قرار الجمعية العامة 2/55: إعلان الحق في التنمية، المادة 8، منشورات مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، جنيف، جوان 2011.

ضروري وازدادت أهميته، الأمر الذي يزيد من أهمية النفقات والإيرادات العامة للدولة في إطار الميزانية العامة، باعتبارها أداة هامة تمتلكها الدولة للقيام بذلك الدور.

من هنا فإن الميزانية العامة للدولة عرفت تطورات بالتزامن مع تطور مفهوم الدولة ودورها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والتعليمية والصحية، فبعد أن كان هذا المفهوم يقتصر على دور الرقابة المالية والقانونية بصيغة قواعد قانونية ومحاسبية، أصبح الآن يتعدى ذلك كما يقول العالم الفرنسي هنري لوفمبرجر: (إلى حدود المصير الاقتصادي والسياسي للأمة)، ومع انتشار التخطيط الاقتصادي وتطور مناهجه وأساليبه، اكتسبت الميزانية العامة للدولة بنفقاتها وإيراداتها أهمية خاصة، حيث أصبحت تمثل الخطة المالية الرئيسية لتنفيذ البرامج التنموية الاقتصادية والاجتماعية¹.

فقد أصبحت الميزانية العامة للدولة تعبر عن انعكاسات السياسات الاقتصادية والاجتماعية المتبعة من قبل الحكومات على أكثر من صعيد²:

- على صعيد الاقتصاد الكلي تظهر الميزانية توجهات الحكومة من خلال تعقب وجهة الإنفاق، فإذا كان الهدف من السياسة المقررة تخفيض نسب البطالة، يتم توجيه الإنفاق العام نحو خلق مشاريع تؤمن فرص عمل.
- على الصعيد القطاعي تركز السياسات على قطاع معين ويتم تخصيص قدر كبير من الإنفاق لتطوير هذا القطاع، مثلاً قطاع التعليم أو قطاع الصحة.

¹ محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والآفاق، مجلة جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، المجلد 16، العدد 01، 2000، ص12.

² جورج قمر، الموازنة العامة أداة لتحديث الدولة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، بيروت، العدد 3، ديسمبر 2012، ص05.

- على الصعيد الوطني تقوم الحكومة بوضع خطة شاملة طويلة الأمد (أكثر من 5 سنوات)

من أجل تحقيق التنمية، فترصد الأموال والموارد في إطار الميزانية.

- أخيرا تبرز أهمية اللامركزية وضرورة إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في صنع

السياسات بما يتلاءم مع حاجاتهم وتطلعاتهم، من خلال تفعيل العمل على الصعيد

المناطق الجغرافي.

بالإضافة إلى ذلك تتميز الميزانية بكونها وسيلة تؤمن الترابط بين القطاعات الاقتصادية والشرائح

الاجتماعية، ذلك أنها تقوم على تقييم احتياجات المواطنين، وعلى توجيه النشاط الاقتصادي بما

يتلاءم مع هذه الاحتياجات وبما يتناسب مع الإنماء المتوازن لمختلف المناطق، كما أنها تشكل

الإطار الرسمي لتفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فضلا عن أنها أداة من أدوات

السياسة المالية العامة التي تستخدمها الحكومات من أجل دفع عجلة التنمية، ومنعها من الوقوع في

حلقات الفورات الاقتصادية وفترات الانكماش، وذلك بالتوافق مع توجهات السياسات النقدية

والمالية.

فالميزانية العامة للدولة لم تبق مجرد أرقام صماء، بل تقديرات وحسابات تقوم على التوقع العلمي،

الذي يغوص بدوره إلى أعماق وجذور رفاهية الأفراد والمجتمع، وذلك بما تستهدفه من أجل تحقيق

الاستفادة القصوى من الإيرادات المتوقعة للدولة لسنة قادمة لتنشيط الأداء الاقتصادي، وتوجيهه

إلى الوجهة الصحيحة، مع ما يتطلبه ذلك من كفاءة وفعالية في الأداء، بغرض مواجهة مشكلات

بعينها كال فقر الذي يستهدف إعادة توزيع الدخل، أو مواجهة البطالة وزيادة القدرة التشغيلية

للاقتصاد، أو توفير الخدمات الأساسية للمجتمع كالتعليم والصحة والإسكان، أو توفير البنى التحتية

اللازمة لتحقيق الإقلاع الاقتصادي، وهذا ما قد يستلزم ميزانيات توسعية تعطي قدرا كبيرا من الاهتمام للخطط والبرامج الاستثمارية والتنمية¹.

فإذا كان الفكر المالي التقليدي ينادي بعدم تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية، فإن الأمر تغير، وبرزت الحاجة القصوى إلى تدخل الدولة في مجالات النشاط الاقتصادي، عبر التخطيط واستخدام الموارد والوسائل المختلفة للتأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، كما برزت الأهمية المعلقة على النشاط الإداري والمالي للدولة كأداة لتحقيق أهداف المجتمع بمجمله، لاسيما وأن هذا النشاط يتميز بمرونة عالية مقارنة مع وسائل التدخل التحكيمية الأخرى المتاحة أمامها، كسن القوانين وفرض الأوامر واللوائح والتعليمات.

إن الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للميزانية العامة تزداد كلما اتسع نطاق دور الدولة وتدخلها في الحياة العامة بمختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فاهتمامات الميزانية العامة للدولة المعاصرة أخذت تتسع وتزداد حيوية عما كانت عليه في السابق، حيث أصبح من أهدافها تحقيق الإستخدام الكامل وتعبئة الموارد الاقتصادية والإنتاجية والمساهمة في زيادة الدخل الوطني ورفع مستوى المعيشة.

مع ازدياد نفقات الدولة، نتيجة تدخلها المتصاعد والفعال في الحياة الاقتصادية، لم يعد الحفاظ على توازن النفقات والإيرادات العامة في وثيقة الميزانية من الناحيتين المالية والمحاسبية هو المهم، بقدر ما أصبح التوازن الاقتصادي والاجتماعي للإقتصاد الوطني العام هو الذي يحظى باهتمام السلطات المعنية، ولم يعد التوازن السنوي للميزانية أمرا ضروريا تلتزم الدولة بتنفيذه حرفيا، ذلك أن

¹ رمضان أبو إسماعيل، الموازنة العامة للدولة دور هام في إدارة الاقتصاد وتوجيه التنمية، متاح على الموقع التالي: <http://www.businessendersmag.com/ar/> (تاريخ الاطلاع 2015/11/05)

المالية العامة الحديثة قد وجهت اهتمامها أكثر نحو إحداث التوازن الاقتصادي بالموازاة مع التوازن والاستقرار الاجتماعي.

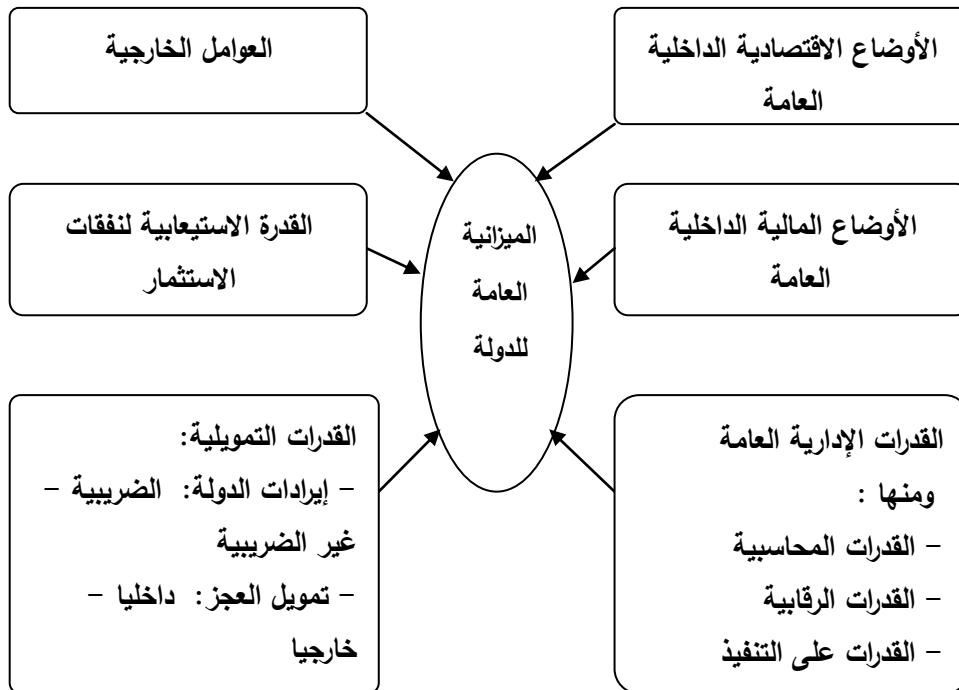
أما فيما يتعلق بدور الميزانية في عملية الدمج الاقتصادي والاجتماعي، فهي تفرض ضرورة بحث مسألة أساسية، تكمن في التقسيم الفعال للأدوار بين القطاعين العام والخاص، أي البحث في التقسيمات المناسبة التي تجعل ميزانية الدولة كأحد أهم مكونات السياسة الوطنية العامة، ومن ثم بيان دورها في تحقيق التوازن المالي والاقتصادي والاجتماعي.

يلاحظ أن النفقات العامة قد تجاوزت ثلث الدخل الوطني في كثير من دول العالم، كما أن توزيع المهام والأدوار، بين السلطات المركزية والإدارات الإقليمية والمحلية، أدى إلى انتشار ما أطلق عليه إسم "المستثمر العام الأول"، وهذا الأمر يترك تأثيرا عميقا في الاقتصاد والمجتمع، فقد أصبحت الدولة متدخلة في كثير من الأمور، تتفق وتوجه وتراقب وتحاسب، من خلال الأدوات المالية والتنظيمية الموجودة لديها، وهذا ما أدى إلى ظهور اتجاه جديد في دراسة عناصر المالية العامة للدولة، والتي تحتل الميزانية العامة فيها مكان الصدارة، ويتلخص ذلك بوضع عناصر الميزانية والمبالغ المالية اللازمة لتمويل النشاط المالي فيها، من إيرادات ونفقات، في إطار الأوضاع العامة للاقتصاد الوطني، على أن يجري تحليل تلك العناصر في ضوء مدى تأثيرها وتأثيرها في هذه الأوضاع، كما أن أثر الميزانية، لا يقل شأنًا في المجال الاجتماعي عنه في المجال الاقتصادي، كما سبق أن بينا الآثار الاقتصادية والاجتماعية للإيرادات والنفقات العامة، ويظهر ذلك من خلال إسهام الميزانية الفعال في تحقيق التوازن الاجتماعي، وتقويم انحرافات الأوضاع الاجتماعية الناشئة عن التفاوت في توزيع المداخل بين فئات المجتمع¹.

¹ ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مرجع سابق، ص 09.

من خلال التطورات التي عرفتھا الميزانية العامة للدولة، ودورها في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وكذا عملية إعداد الميزانية العامة وتحديد اتجاهاتها، من خلال تقدير الإيرادات والنفقات العامة السنوية، وتحديد الأولويات من حيث مصادر الإيرادات وطبيعتها ومن حيث مجالات الإنفاق والأهداف المراد تحقيقها، فقد أصبحت عملية إعداد الميزانية وتنفيذها والرقابة عليها تتأثر في كل ذلك بالعديد من المتغيرات الداخلية والخارجية، فمنها ما هو متعلق بالجوانب الإدارية والمحاسبية للميزانية، ومنها ما هو متعلق بالأوضاع الاقتصادية والمالية الداخلية وبالتالي القدرات التمويلية وقدرات الاستيعاب للاقتصاد الوطني، بالإضافة إلى العوامل الخارجية. يمكن توضيح القيود التي أصبحت تحكم عملية إعداد الميزانية العامة للدولة وتؤثر في شكلها وطبيعتها، من خلال الشكل الموالي:

الشكل رقم 01-04: القيود الأساسية لعملية صنع الميزانية العامة للدولة



المصدر: جورج قرم، الموازنة العامة أداة لتحديث الدولة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، بيروت، العدد 3، ديسمبر 2012، ص 06.

خلاصة

يلاحظ أن تدخل الدولة في الاقتصاد قد تطور عبر مراحل تاريخية مختلفة في الفكر الاقتصادي، وكان ذلك التطور يحدث بين تيارين مختلفين، تيار يدعو إلى ضرورة ووجوب التدخل والآخر يدعو إلى الابتعاد وعدم التدخل وحصر دورها في وظائف محدودة وهي الأمن والدفاع والعدالة، كما تجدر الإشارة إلى أن موضوع تدخل الدولة يمس بالدرجة الأولى المالية العامة ممثلة في الإيرادات والنفقات في شكل الميزانية العامة للدولة، فهو يربط بين النظرية الاقتصادية من جهة والواقع الحي للعلاقات المالية والاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى.

في هذا الإطار، تعتبر الإيرادات والنفقات العامة الأدوات التي تعتمد عليها الدولة بالدرجة الأولى في التدخل من أجل إحداث الآثار المرغوبة، حيث تستهدف من خلال استخدام تلك الأدوات العديد من المجالات الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية، وتشير التجارب الدولية في تاريخ الدول المعاصرة إلى انتشار ظاهرة تزايد حجم واتساع مجال التدخل الحكومي، والذي يمكن ملاحظته وقياسه من خلال تزايد حجم الإنفاق العام، والذي يعكس بدوره زيادة حجم الإيرادات العامة، باعتبار أن الإيرادات تمثل مصدرا لتمويل تلك النفقات.

من هنا فقد أصبحت الميزانية العامة للدولة، بما تتضمنه من إيرادات ونفقات عامة، أداة هامة في يد الدولة تتدخل من خلالها في التأثير على مجريات الحياة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، حيث تعتبر الأدوات المالية لتدخل الدولة ذات فعالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية أكثر من وسائل التدخل الأخرى، كالتعليمات واللوائح والأوامر، مما أدى إلى انتشار ظاهرة الدمج الاقتصادي والاجتماعي للميزانية العامة للدولة.

بالإضافة إلى ذلك فقد حدثت تطورات هامة في مجال الميزانية العامة أدت إلى ابتكار نماذج وأساليب حديثة، جاءت كاستجابة لمتطلبات تحقيق الكفاءة والفعالية في إدارة الشؤون المالية العامة،

وذلك في ظل التحديات الجديدة التي لم تعد الأساليب التقليدية قادرة على مواجهتها، وهذا ما سنتناوله في الفصل الموالي.

الفصل الثاني :
التطورات والتوجّهات المعاصرة
في مجال الميزانية
العامة للدولة

2- التطورات في مجال الميزانية العامة للدولة وتوجهاتها المعاصرة

تمهيد

تعد الميزانية العامة للدولة الخطة المالية الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياساتها وبرامجها في كيفية الاستغلال الأمثل للموارد وعملية توزيعها تبعاً للأولويات، كما أن إعداد الميزانية يؤثر في عملية تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية لأنها مرتبطة بعملية تخطيطها وتوزيعها فضلاً عن تمويلها، لذلك أصبح إعداد الميزانية وإقرارها وتنفيذها والرقابة عليها يحظى باهتمام كبير.

وللميزانية العامة أهمية في حياة الدولة تبدو بصورة خاصة من الناحيتين السياسية والاقتصادية، فأهمية الميزانية من الناحية السياسية أنها انعكاس لبرنامج عمل الحكومة خلال مدة محدودة من الزمن، وأنها تترجم خطة الدولة السياسية إلى أرقام، وهي إلى جانب ذلك إذن تمنحه السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بالإنفاق والجباية، أما من الناحية الاقتصادية والاجتماعية فتبدو أهمية الميزانية من خلال تعديلها لتوزيع الدخل الوطني بين الطبقات الاجتماعية المختلفة، ويقع على عاتق الميزانية العامة في العصر الحاضر التأثير في الحياة الاقتصادية وتحقيق العمالة الكاملة وتعبئة القوى الاقتصادية العاطلة والعمل على زيادة الدخل الوطني ورفع المستويات المعيشية للمواطنين.

لقد تطور مفهوم الميزانية مع تطور دور الدولة في المجتمع وانتقاله من دور الوسيط إلى دور المحرض للفعاليات الاقتصادية والاجتماعية كافة، فأصبح يأخذ اتجاهات وأبعاد جديدة تعبر بشكل رئيسي عن طبيعة الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية القائمة في الدولة من جهة، وعن الخيارات والبدائل التي تقوم عليها السياسة التنموية للدولة من جهة أخرى.

هذا التطور في موقع الميزانية العامة أدى إلى تطوير أنظمتها في العديد من دول العالم ضمن العديد من النماذج والأساليب الحديثة، والتخلي عن النموذج التقليدي الذي يراعي الجوانب المحاسبية فقط والمتمثل في ميزانية البنود.

وبغرض عرض مختلف التطورات التي عرفتھا الميزانية العامة منذ نشأتها بالإضافة إلى الجوانب التنظيمية والفنية ومراحلها، فقد قمنا بتقسيم هذا الفصل كما يلي:

✓ 1-2- مفاهيم أساسية حول الميزانية العامة للدولة.

✓ 2-2- مراحل دورة الميزانية العامة للدولة.

✓ 3-2- التطورات الحديثة في إدارة الميزانية العامة للدولة.

2-1- مفاهيم أساسية حول الميزانية العامة للدولة

سنتناول في هذا المبحث نشأة الميزانية العامة للدولة، المفاهيم الأساسية المرتبطة بها وتطوراتها، مع إعطاء صورة واضحة ودقيقة حول أهميتها وأهدافها.

2-1-1- نشأة الميزانية العامة للدولة وتطورها

لقد عرف الفكر المالي موضوع الميزانية العامة منذ القدم، فقد ارتبطت فكرة الميزانية وتطورها بوجود الدولة وتطور وظيفتها، حيث أن تحقيق التوازن بين ما تجبیه الدولة من موارد وما تتفقه من أموال لإشباع الحاجات العامة للمجتمع عرفت عمليا منذ أن عرف الإنسان الدولة، فقد تضمنت بعض مؤلفات أرسطو وأفلاطون فقرات كثيرة تتعلق بمالية الدولة والأصول التي يجب أن تقوم عليها، كما تضمن الفكر الإسلامي من خلال ما ورد في القرآن الكريم إشارة واضحة إلى إقرار النظرة المستقبلية للأمور بناء الظروف والمعطيات السائدة¹.

مرت الميزانية العامة للدولة بالعديد من المراحل والتطورات منذ نشأتها في العصور القديمة وفي الإسلام إلى غاية العصر الحديث، وسنعرض ذلك فيما يلي:

أولاً- نشأة الميزانية العامة في العصور القديمة

ظهرت الميزانية العامة على شكل نفقات وإيرادات منذ ظهور الدولة، حيث لم تكن الميزانية العامة موجودة في المجتمعات القبلية والعشائرية بسبب محدودية النفقات والإيرادات وسهولة توزيعها حسب الأولويات والمفاضلة دونما حاجة إلى ميزانية عامة لتبويب وتنظيم الإيرادات والنفقات، ولكن ما إن انتظمت المجتمعات البدائية في شكل دول، ففرضت ثم ازدادت الضرائب حتى أصبح المجتمع

¹ العمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص7.

يفكر في كيفية تنظيم هذه التكاليف التي كانت في بعض الأحيان مجحفة، من أجل ضبطها وملاءمتها مع قدرات المجتمع وإمكانية التصرف بعائداتها.

ففي الحضارة الرومانية فقد ظهرت الميزانية بشكل بدائي في زمن الإمبراطور (ميزو)، حيث كانت نفقات الدولة وإيراداتها مبوبة بشكل سنوي¹.

كما عرفت الحضارة المصرية القديمة أولى أشكال الميزانية قبل غيرها من الحضارات، إذ قام سيدنا يوسف عليه السلام بإعداد ميزانية القمح المتوقع حصاده في الدولة ثم حدد حجم الإنفاق والاستهلاك بناء على ذلك، وهذا ما جاء في قوله تعالى: (قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلَيْمُ)².

أما في العراق القديم فقد تمكن السومريون والآشوريون والبابليون من إقامة تنظيمات حكومية تعد الأولى في العالم، ووجدوا قواعد خاصة للمقاسات التجارية والصناعية والزراعية والحرفية، وتطورت هذه التنظيمات وازدهر باستمرار حكمها وتوالى حكامها، فضلا عن معرفتهم للإيرادات والنفقات وكيفية موازنتها بشكلها الكلاسيكي، وقد كان اكتشاف الألواح الطينية في المناطق الأثرية في العراق خاصة في أور وأشور وبابل، دليلا واضحا على وجود تسجيلات محاسبية ورقابية لموجودات خزائن الدولة، ويعتبر اكتشاف التسجيلات المحاسبية والرقابية لموجودات خزائن الدولة دليلا واضحا على وجود هذه التنظيمات³.

ثانيا- نشأة الميزانية العامة في الإسلام

من الواضح أن الدين الإسلامي الحنيف قد نظم أمور الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فهو دين ودولة، لذلك من البديهي أن الميزانية العامة كانت موجودة وتطورت مع الزمن منذ تكوين

¹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب العراقي، بغداد، 2008، ص 11.

² القرآن الكريم، سورة يوسف، الآية 55.

³ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 11.

الدولة الإسلامية في عهد الرسول (ﷺ) ومرورا بالخلافات الإسلامية المتعاقبة، ففي بداية نشوء الإسلام خلال الثلاث عشرة سنة الأولى عندما كان الرسول (ﷺ) في مكة لم تظهر الميزانية العامة بشكل واضح، حيث كانت إيرادات المسلمين محدودة تتكون من المساعدات المقدمة من الصحابة، ويقوم الرسول (ﷺ) بتوزيعها على المسلمين وبعض الأمور الضرورية، بالإضافة إلى أن أكثر الآيات القرآنية في هذه الفترة كانت عقائدية تنظم علاقة الفرد مع ربه وإيمانه بالله ورسوله والملائكة، والكتب السماوية والقضاء والقدر... الخ، أما بعد هجرة الرسول (ﷺ) إلى المدينة فقد بدأ مفهوم الدولة الإسلامية بالتبلور خاصة بعد أن ازداد عدد المسلمين وتوسعت رقعة الدولة الإسلامية، بالإضافة إلى نزول الآيات القرآنية التي كانت تنظم الأمور الاقتصادية للدولة، كذلك الخاصة بتحديد مصادر إيرادات الدولة الإسلامية وأوجه إنفاقها والتي من بينها ما يلي¹:

1- الغنائم: الغنيمة هي المال الذي يملك في دار الحرب، وحكمه أن يخمس فيأخذ الإمام خمسة فيتصرف فيه بالمصلحة للمسلمين ويقسم الأربعة أخماس الباقية على أفراد الجيش الذين حضروا المعركة، سواء من قاتل أم لم يقاتل، لقوله تعالى (وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِإِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ)².

2- الفبيء: هو ما تركه الكفار والمحاربون من أموال وهربوا عليه قبل أن يداهموا ويقاتلوا وحكمه أن الإمام يتصرف فيه بالمصلحة العامة والخاصة للمسلمين كالخمس من الغنائم. مصداقا لقوله

¹سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص ص 12- 14.

²القرآن الكريم، سورة الأنفال، الآية 41.

تعالى (ما أَقَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ)¹.

3-الخراج: الخراج هو ما يضرب على الأراضي التي فتحها المسلمون، فإن الإمام مخير أن يقسمها بين المقاتلين وبين أن يوقفها على المسلمين، ويضرب على من هو تحت يده من مسلم وذمي خراجا سنويا مستقرا ينفق بعد جبايته في الصالح العام للمسلمين، كما فعل عمر (رضي الله عنه) فيما فتحه من أرض الشام والعراق ومصر.

4-الجزية: وهي ضريبة مالية تؤخذ من أهل الذمة نهاية السنة وتؤخذ من الرجال البالغين دون الأطفال والنساء، وتسقط عن الفقير المعدم والعاجز عن الكسب من مريض وشيخ وهرم، أما أهل الصلح فيؤخذ منهم ما صالحوا عليه، وبإسلامهم يسقط عنهم كافة، وحكم الجزية أنها تصرف من المصالح العامة، والدليل على وجود الجزية في الإسلام قوله تعالى (قَاتِلُوا الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ اللَّهُ وَرَسُولُهُ وَلَا يَدِينُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا الْجِزْيَةَ عَنْ يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ)².

أما في عهد الخلافة الراشدة فقد سار أبو بكر الصديق (رضي الله عنه) على النهج نفسه الذي سار عليه الرسول (صلى الله عليه وسلم) في كيفية تحصيل الإيرادات وصرفها، أما في عهد الخليفة عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) فقد ازدادت الفتوحات وتوسعت رقعة الدولة وازدادت الإيرادات لتشمل الصدقات بأنواعها والعشر والخراج والجزية والغنائم والفيء والأنفال وتركته من لا وارث له، وكل ما ليس له مالك، وتبعاً لاتساع رقعة الدولة وزيادة الإيرادات زادت النفقات أيضاً، فبالإضافة إلى الأوجه المحددة في القرآن والسنة للإنفاق قام الخليفة عمر (رضي الله عنه) بالإنفاق لتحقيق النفع العام لتعمير البلاد وإصلاحها وشق الترع وإقامة الجسور، وكل ذلك جعل الإمام يفكر بإنشاء

¹القرآن الكريم، سورة الحشر، الآية 7.

²القرآن الكريم، سورة التوبة، الآية 29.

دواوين خاصة ككتوب و تنظيم للنفقات وإيرادات بشكل ميزانية عامة. وبعد وفاة عمر (رضي الله عنه)، تولى عثمان بن عفان (رضي الله عنه) خلافة المسلمين وقد سار على خطى عمر في سياسته المالية مع عدم تشدده في التقشف الذي كان سائداً، وذلك بسماحه للمسلمين باستعمال ثرواتهم الخاصة في تشييد القصور وغير ذلك من الاستعمالات التي تعود بالنفع الخاص، وقد زادت إيرادات الدولة في عهده وكثرت الأموال بفعل اتساع رقعة الدولة الإسلامية فيه وكثرة الفتوحات، إذ أصبح العائد من الجزية والخراج يغني عن جميع الصدقات، وبذلك فإن المسلمين يدفعون الزكاة إلى بيت المال بأنفسهم من دون حاجة إلى تعيين جباة، فأصبح المسلمون أمام تكليف ديني فقط. أما علي بن أبي طالب (رضي الله عنه وحرم الله وبه)، فإنه عندما تولى الخلافة اتبع سياسة من سلفوه في إدارة أموال الدولة الإسلامية، على الرغم من كثرة المشاكل السياسية والدينية في عصره¹.

في عهد الأمويين كانت الجباية تجري بطريقة التلزم (التقيل) فيجمع كل عامل الأموال في ولاية، فينفق ما شاء أن ينفق، ويقدم ما عليه للخليفة الذي تتجمع عنده موارد الولايات جميعاً، فيتصرف فيها كيف يشاء وبقدر ما يشاء غير مقيد بميزانية أو قانون، وكذلك الحال في عهد العباسيين، إذ كثرت الضرائب وتنوعت الموارد، وكان أهمها الزكاة والجزية والخراج والعشور وعشور السفن وأخماس المعادن وغيرها، وقد أدى ذلك إلى زيادة الموارد المالية للدولة، ومع كل ذلك لم توضع ميزانيات بالمعنى المعروف حالياً، لأن الموارد كانت تأتي من دون تعيين فينفق منها ما ينفق دون نهج خاص أو خطة موضوعية ويدخل الباقي في بيت المال وللخليفة حق التصرف به كيف يشاء، فليسرف ويقتصر وفق إرادته، والتنظيم كان ينحصر آنذاك بتسجيل الوارد والصادر في جدول تدل على ما حدث دون أن تحدد ما سيحدث².

¹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص ص 13-14.

² نفس المرجع، ص 14.

مما تقدم نلاحظ أن الدولة الإسلامية وضعت قواعد للجباية ونظمت بيت المال ودونت فيه إيرادات الدولة ونفقاتها، وهذا يعني أن فكرة الميزانية العامة بمفهومها الحديث لم تظهر إبان الدولة الإسلامية، ولو أن مقوماتها ومبادئها وممارستها من حيث الجباية والإنفاق كانت موجودة.

ثالثاً - نشأة الميزانية العامة للدولة في العصر الحديث

اختلفت الآراء حول تحديد نشأة الميزانية العامة في العصر الحديث، إذ يرى البعض أن الميزانية العامة في العصر الحديث ظهرت في جمهوريات البندقية وجنوا وفلورنسا في إيطاليا، بينما يرى آخرون أن الميزانية العامة في العصر الحديث ظهرت عند الجرمانيين، لأنهم منحوا شعوبهم حق إقرار الميزانية انطلاقاً من مبدأ السيادة الشعبية. لكن أغلب الفقهاء والدارسين يذهبون إلى أن فكرة الميزانية العامة بمفهومها الحديث يعود تاريخ ميلادها إلى ثورة 1688 في إنكلترا، وثورة 1789 في فرنسا، وبعد ذلك انتقلت مبادئها إلى بقية الدول الحديثة¹.

فقد ظلت البلاد الغربية إلى غاية القرن الثامن عشر جاهلة للمفهوم الشائع اليوم للميزانية العامة، حيث كانت الدول الأوروبية طوال فترات، لا تفصل المالية العامة للدولة عن المالية الخاصة للحاكم، بل كانت الأموال تجمع في خزانة واحدة، بحيث تعتبر الإيرادات والنفقات العامة من الأموال الخاصة للحاكم، فلم يكن هناك تفريق بين النفقات العامة التي تستخدم لإشباع الحاجات الخاصة لأسرة الحاكم وحاشيته، وتلك التي تستعمل لتمويل الحاجات العامة للمجتمع، وكذلك الحال بالنسبة للإيرادات التي تجمع من أفراد المجتمع على اختلاف مستوياتهم وطبيعة أعمالهم².

من هنا فإن تنظيم المالية العامة ونشأة الميزانية العامة في الدول الغربية على الأسس والمبادئ المتعارف عليها اليوم قد جاء نتيجة لتطور الحياة، وإسراف بعض الحكام في تحصيل الضرائب مما

¹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 15.

² لعمارة جمال، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 1، 2001، ص 103.

أدى إلى تنامي الاحتجاج والغضب الشعبي في شكل ثورات تسعى إلى وضع حد لسلطة الحاكم في فرض الضرائب وفي طريقة جبايتها وإنفاقها، مما أدى إلى نشوء حق الشعب في مناقشة محتويات الميزانية العامة واعتمادها، وقد كان لهذا أثر في ظهور الميزانية العامة وتطورها في الدول الأوروبية، وبالأخص في بريطانيا وفرنسا، وفق ثلاثة مبادئ رئيسية تطورت كما يلي¹:

1- اعتماد البرلمان للإيرادات العامة: في القرون الوسطى لم يكن هناك فصل واضح بين مالية الملوك ومالية الدولة وكانت القاعدة السائدة أن الملك ينفق من ماله الخاصة، وبمرور الزمن أخذت النفقات العامة تزداد وتتوسع لكي تغطي الحاجات العامة المتزايدة من جهة وتكاليف الحروب المتكررة من جهة أخرى، في نفس الوقت مالت إيرادات الإنتاج إلى الهبوط والشدات في أحسن الأحوال نتيجة الإسراف وتناقص حصيلة الدومين الملكي، مما قاد الملوك إلى فرض الضرائب باستمرار ومن دون أخذ رأي البرلمان، فالملوك كانوا يحاولون دوما العبث بحق البرلمان في إقرار فرض الضرائب مما أدى إلى صراع انتهى بتفوق البرلمان خلال القرن التاسع عشر، إذ قرر الملك (شارل الأول) في عام 1628 (إعلان الحقوق) الذي يقضي بعدم مشروعية فرض أي ضريبة مباشرة لم يأذن بها البرلمان، وفي سنة 1688 قررت (وثيقة الحقوق) عدم شرعية جباية الأموال في غير القدر والكيفية التي يأذن بها البرلمان.

2- اعتماد البرلمان للنفقات العامة: إن سلطة التاج الملكي البريطاني كانت مطلقة في التصرف بالإيرادات كيفما تشاء حتى بعد أن أصبح من حق البرلمان حصر اعتماد الإيرادات العامة وفرض الضرائب، ولكن بعد هذا التاريخ أصبح الملك مقيدا نوعا ما بشرح كيفية صرف بعض النفقات التي تتطلب تغطيتها فرض ضرائب استثنائية، وإن سلطة الملك هذه كانت تعتبر من الامتيازات الملكية وكان أي عمل يقوم به البرلمان من أجل الرقابة على الإنفاق يعد تجاوزا غير مشروع من السلطة

¹سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 16.

التشريعية على السلطة التنفيذية، وقد تغيرت هذه القاعدة بشكل تدريجي وبطيء، إذ لم يتمكن البرلمان من مناقشة جميع النفقات العامة نظرا لصعوبة التمييز بين النفقات العامة ونفقات الملك الخاصة، وبعد ثورة 1688 وإقرار (وثيقة الحقوق) وجعل البرلمان صاحب السلطة الوحيدة لاعتماد الإيرادات، حينها استطاع البرلمان التمييز بين النفقات الحربية والنفقات الأخرى في الوقت الذي بقيت فيه النفقات المدنية ممتزجة بنفقات الملك، مما جعلها في مأمن من نقاش البرلمان الذي كان يكتفي بوضع مبلغ ما تحت تصرف الملك سمي (القائمة المدنية) ليصرف منه على الأغراض الشخصية له والمصالح المدنية، أما النفقات العسكرية فقد أصبح البرلمان يجتمع بخصوصها كل سنة ومناقشتها ومن ثم اعتمادها، ولكن عندما تولت الملكة فيكتوريا العرش في سنة 1837 فصلت نفقات الملك عن النفقات المدنية، وبذلك أصبح البرلمان صاحب الحق في مناقشة كافة نفقات الدولة ما عدا النفقات الخاصة لمخصصات الملك.

3- الاعتماد الدوري للإيرادات والنفقات: بعد المراحل السابقة تمكن البرلمان الانكليزي من تطبيق قاعدة المناقشة الدورية للإيرادات والنفقات العامة، إذ تولى فحص ومناقشة النفقات العسكرية وكذلك تحصيل الضرائب وصرف حصيلتها كل سنة بشكل دوري، أما مخصصات العرش وأنواع بسيطة من الضرائب والنفقات فالبرلمان يوافق عليها مرة واحدة في بداية تسلم الملك العرش ولمدة حكمه ما لم توجد ضرورة ملجئة توجب تعديلها، وبذلك استقرت قاعدة سنوية أو دورية التصديق على الميزانية وتحقق للبرلمان الانكليزي الإشراف الكامل على ميزانية الدولة.

أما في فرنسا، فقد كانت هناك هيئة شبه نيابية مؤلفة من الأشراف ورجال الكنيسة وأهل المدن تتمتع بحق الموافقة على الضرائب وتراقب حصيلتها خلال القرن الرابع عشر، مما يدل على أن مبادئ الميزانية استقرت في فرنسا قبل انكلترا إلا أن ما منع استمرار هذه الهيئة ممارسة الرقابة على حصيلة الضرائب والموافقة على فرضها هي قوة الملوك وسيطرتهم التي أجبرت هذه الهيئة

على التنازل عن حقها لهم، وقد بقيت سيطرة الملوك وحریتهم المطلقة في جباية الضرائب، واستعمال حصيلتها زمنا طويلا .

لقد مرت فرنسا بالمراحل نفسها تقريبا التي مرت بها انكلترا مع بعض الاختلافات البسيطة، إذ كان المبدأ المسلّم لدى الفرنسيين أن تمول النفقات العامة بإيرادات الدومين الملكي ولا يستعان بالضرائب إلا استثناء وبصفة مؤقتة، ويشترط لجواز هذه الجباية موافقة الهيئة التشريعية المذكورة، وقد تم التنازل عن هذا المبدأ إكراما للملك آنذاك لما حققه من انتصار على انكلترا، فأصبح الملك يدعو البرلمان من وقت لآخر كي يصدر موافقته على جباية الضرائب حتى تنال قبول الشعب، واستمر هذا الوضع حتى قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، فأقرت الدساتير المتعاقبة حق المجالس النيابية في مناقشة النفقات العامة ومن ثم حق الاعتماد السنوي للضرائب والنفقات العامة.

يتضح مما تقدم أن انكلترا وفرنسا هما الأصلان اللذان انبثقت منهما الميزانية العامة للدولة، فمن انكلترا وفرنسا ظهرت القواعد الأساسية والمبادئ الأولية التي تقوم عليها الميزانية بمفهومها الحديث، وعن طريق هاتين الدولتين انتقل مفهوم وتطبيق الميزانية العامة للدولة في شكلها المعاصر إلى بقية دول العالم.

2-1-2- تعريف الميزانية العامة، خصائصها وتمييزها عن المفاهيم الأخرى

أولا- تعريف الميزانية العامة للدولة

عادة تعرف الميزانية العامة للدولة باختصار بأنها وثيقة تضم كافة الإيرادات العامة وكافة النفقات العامة للدولة لفترة زمنية مقبلة تكون سنة.

أما في الأدبيات الاقتصادية والمالية والتشريعات الخاصة بكل دولة فقد اختلفت التعريفات التي قدمتها، كما أن مفهوم الميزانية العامة يمكن أن ينظر إليه من زوايا عديدة، فقد ينظر إليه من منظور محاسبي، اقتصادي، قانوني، رقابي، تخطيطي ومن زوايا أخرى.

فيما يلي بعض التعريفات والمفاهيم التي وردت حول الميزانية العامة للدولة:

1- تعريف الميزانية العامة للدولة في بعض التشريعات: تم تعريف الميزانية العامة في القوانين

المالية لبعض دول العالم كما يلي:

أ- عرفها القانون الأمريكي بأنها "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيه"¹.

ب- عرفها القانون الفرنسي بأنها "وثيقة تنبؤ وإقرار الإيرادات والنفقات السنوية للدولة أو لأنواع الخدمات التي تخضع هي الأخرى لنفس القواعد والتنظيمات القانونية"².

ج- وعرفت في القانون الروسي بأنها "الخطة المالية الرئيسية لتكوين الصندوق المركزي العام للدولة واستخداماته من الموارد النقدية للدولة الروسية الاتحادية"³.

د- أما في القانون الجزائري، فالميزانية العامة للدولة "هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها"⁴.

أما دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن الندوة الإقليمية لهيئة الأمم المتحدة المنعقدة في بيروت سنة 1969 فقد عرف الميزانية العامة: "هي عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الأموال لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة، فهي أساساً عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن أن يقوم بها الموظفون الرسميون على مختلف المستويات الإدارية بالتخطيط والتنفيذ لعمليات

¹ عدنان محسن ضاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دون تاريخ نشر، ص 14.
² نفس المرجع والصفحة.

³ حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهايبي، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة (دراسة ميدانية للموازنة العراقية) مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الرابع والستون، العراق، 2007، ص 95

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الاقتصاد، قانون رقم 21/90 مؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية (الجريدة الرسمية)، العدد 35، المادة 03.

البرامج بطريقة مخططة للحصول على أفضل النتائج من خلال التوزيع والاستخدام الأكثر فعالية للمواد المتاحة"¹.

2- تعريف الميزانية العامة للدولة من المنظورات المختلفة: لقد عرفها الباحثون والمتخصصون كل من وجهة نظره المالية والمحاسبية أو الاقتصادية أو السياسية وغيرها، ولذا يمكن تحديد المفاهيم الرئيسية للميزانية على ضوء ما ورد من تعاريف من المنظورات المختلفة لها كما يلي²:

أ- المفهوم المحاسبي للميزانية: والذي ينظر إلى كونها أرقام حسابية تشمل الاعتمادات المخصصة والمتوقع إنفاقها والإيرادات المتوقع تحصيلها خلال فترة زمنية قادمة عادة تكون سنة، ولذا تتعامل المحاسبة مع هذا المفهوم بالتسجيل وإظهار النتائج وفق ما تتطلبه التقسيمات الواردة في الميزانية العامة.

ب- المفهوم الرقابي للميزانية: تعتبر الميزانية الأداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة كما لصرفها لأنواع المحددة وضمن الفترة المخصصة لها للتحقق بأن الوحدات قد قامت بتحقيق الأهداف المطلوبة، وهذا ما تؤكد عليه الميزانية التقليدية (ميزانية البنود) ولا يهتم المفهوم الرقابي للميزانية بالتخطيط وإعداد البرامج.

ج- المفهوم السياسي للميزانية: هنا يعكس البرلمان (السلطة التشريعية) فلسفته السياسية في التأثير في دفة الحكم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق أهدافه من خلال الميزانية العامة، إذ تعد الأرقام من خلال الوحدات وتناقش مع السلطة المركزية وفق الضوابط والتعليمات المعدة سلفاً والموجهة لإعداد مشروع الميزانية في ضوء السياسة العامة التي يرغب بها الحزب الحاكم.

¹ عدنان محسن ضاهر، مرجع سابق، ص 15.

² حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهائني، مرجع سابق، ص ص 96-97.

د- المفهوم القانوني للميزانية: يعتبر فقهاء القانون بأن الميزانية العامة للدولة هي قانون لأنها تمر بنفس الإجراءات التي يمر بها تشريع أي قانون وشمولها على أحكام قانونية تنظم مالية الدولة، كما أن معظم الدساتير تتضمن أسس وقواعد إعداد الميزانية العامة للدولة من الإعداد إلى التشريع وتصدر أرقامها بموجب قانون المالية السنوي.

هـ- المفهوم التخطيطي للميزانية: إن التغير الحاصل في مفاهيم الدولة وتحولها من الدولة الحارس إلى الدولة المتدخلة وممارستها لمختلف الأنشطة الاقتصادية ورغبة الحكومات في إيجاد توازن حقيقي للاقتصاد الوطني، أثر على مفهوم الميزانية التقليدي، وأصبح ينظر إليها على كونها أداة أساسية للتخطيط وأصبح هناك ربط بين التقديرات وبين تحقيق الأهداف وأصبحت المهمة الجديدة هو التحليل للأرقام على ضوء السياسات العامة.

و- المفهوم الاقتصادي للميزانية: بعد التحول المشار إليه في المفهوم التخطيطي لتدخل الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي لغرض تحفيز الاقتصاد الوطني برفع معدلات النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والتحكم في التضخم أو مواجهة الكساد الاقتصادي، فقد أصبحت الميزانية الأداة التي بواسطتها يتم تحقيق تلك الأهداف الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الكلي.

مما سبق من التعاريف والمفاهيم يمكننا أن نعرف الميزانية العامة للدولة بأنها : وثيقة تقديرية للإيرادات والنفقات العامة المتوقعة لسنة قادمة، وتصدر هذه الوثيقة بموجب إذن تمنحه السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية. وهي تعبر عن خطة مالية مستقبلية تتضمن أهداف وبرامج اقتصادية واجتماعية تسعى الدولة لتجسيدها وفقا لخلفيتها السياسية.

ثانيا- خصائص الميزانية العامة للدولة

من خلال التعريفات والمفاهيم المقدمة حول الميزانية العامة للدولة يمكن استخلاص مجموعة من الخصائص التي تتميز بها والتي سنوردها فيما يلي :

1- الميزانية العامة خطة مالية مستقبلية: بحيث تعبر الميزانية من الناحية الاقتصادية والمالية عن خطة مالية تعد في تفضيل اقتصادي معين، يعبر عن الخيارات السياسية والاقتصادية للدولة ويضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة، على النحو الذي يحقق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة خلال فترة زمنية قادمة هي السنة، وهي بذلك لا تختلف عن أية خطة اقتصادية تقوم على وضع التقديرات لكل من النفقات والإيرادات العامة، فالميزانية العامة ليست بياناً عما أنجزته الدولة من أعمال وليست أرقام مستخرجة من دفاتر وحسابات الحكومة، ولكنها خطة عمل تعتمده الحكومة تنفيذها في السنة القادمة.¹

2- الميزانية العامة تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة: فهي تتضمن توقعاً لأرقام مبالغ النفقات والإيرادات العامة لمدة لاحقة غالباً تكون سنة، إذ يتطلب الطابع التقديري لها أقصى درجات الدقة والموضوعية، حيث تتوقف أهمية الميزانية العامة على دقة معايير التوقع والتقدير ونجاحها في تقليل هامش الخطأ وتقليص الفجوة بين التقدير والواقع، ولا يمكن لتقديرات وتوقعات الميزانية العامة أن تتم بمنأى عن معطيات النشاط الاقتصادي الكلي.²

3- الميزانية العامة إجازة من السلطة التشريعية: فوجود التقديرات للإيرادات والنفقات العامة غير كافٍ وحده لتكون هناك ميزانية عامة، بل لا بد من أن يقترن هذا التقدير بموافقة أو بإجازة من السلطة التشريعية، فاعتماد الميزانية بعد تقديرها شرط أساسي للمرور بها إلى التنفيذ، فبدون هذه الموافقة تبقى الميزانية مقترحة غير قابل للتنفيذ، ويعتبر اعتماد الميزانية من أقوى حقوق السلطة التشريعية حيث تستطيع أن تراقب أعمال السلطة التنفيذية في جميع الأنشطة، ولم يتقرر هذا الحق دفعة واحدة بل مر بالعديد من المراحل ليصل إلى ما هو عليه في الوقت الحاضر، ولكن إجازة

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص ص 273 - 274.

² نفس المرجع، ص 271.

السلطة التشريعية لا يعني أن تتفرد هذه السلطة بمختلف خطوات الميزانية العامة، بل تقسم الاختصاصات بينها وبين السلطة التنفيذية، فاختصاص السلطة التنفيذية الإعداد والتنفيذ، واختصاص السلطة التشريعية الاعتماد أو الإجازة والرقابة¹.

4- الميزانية العامة أداة لتدخل الدولة: لقد أصبحت الميزانية العامة أداة الدولة المعاصرة في تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية، خاصة بعد تطور مفهوم الدولة وتوسع مجالات نشاطها، مما أدى إلى مضاعفة احتياجاتها إلى مصادر جديدة وإضافية للإيرادات نتيجة تزايد نفقاتها، الأمر الذي أدى إلى مضاعفة الآثار التي تترتب على عمليتي تحصيل الإيرادات وصرف النفقات وإبراز الميزانية كأداة هامة في كثير من الأحيان، وأهم ما يمكن أن تحدثه الميزانية في هذا المجال² :

أ- مواجهة الأزمات الاقتصادية من خلال وقوف الحكومة في الاتجاه المعاكس للتيارات السائدة وغير المرغوبة.

ب- تحقيق التطور والتوازن الاقتصادي العام، ويبدو ذلك في قيام الدولة عن طريق الميزانية العامة بتخصيص جزء من النفقات العامة من أجل إنجاز بعض الاستثمارات الأساسية في مختلف فروع النشاط الاقتصادي في محاولات لرفع معدلات الإنتاج الوطني، وتقديم العون والحماية اللازمة للقطاعات الإنتاجية الوطنية لمساعدتها على الصمود في وجه منافسة المنتجات المستوردة، وتخصيص مشاريع تنمية للمناطق الفقيرة في الدولة من أجل توفير فرص التنمية المتوازنة لمختلف المناطق.

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص ص 272-273.

² لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 45.

ج- إعادة توزيع الدخل الوطني، وذلك عن طريق زيادة النفقات الاجتماعية الموجهة للفئات ذات الدخل المحدود، أو عن طريق إعادة تنظيم سياسة الأجور، بما يقلل من التفاوت بين الفئات المختلفة للأجر، أو عن طريق توجيه الإعانات للفئات الأكثر حرماناً.

د- رفع مستوى الكفاءة الإدارية للجهاز الحكومي، إذ أن عمليات إعداد وتنفيذ الميزانية العامة تتطلب إجراء اتصالات على مدار العام بين مختلف الوحدات الإدارية للتنسيق والتشاور والتنظيم والتقييم المتواصل من أجل رفع مستويات الأداء للجهاز التنفيذي.

هـ- الميزانية العامة أداة رقابية للنشاطات الحكومية، تحقق مبدأ المساواة والمحاسبة في النظم الديمقراطية، وتساعد البرلمان في كشف الانحرافات وتحديد أسبابها ومعالجتها مستقبلاً، فالوظيفة الرقابية للميزانية تتحقق في المجتمعات الديمقراطية من خلال فصل السلطات الثلاث القضائية والتشريعية والتنفيذية، وخضوع الجميع لمبدأ الشرعية القانونية، ومساءلة السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، هذا بالإضافة إلى الرقابة الإدارية الداخلية.

ثالثاً - تمييز الميزانية العامة عما يشابهها من مفاهيم أخرى

تختلف الميزانية العامة للدولة عن غيرها من الميزانيات والوثائق الأخرى المستخدمة، سواء على المستوى الاقتصادي الكلي أو على المستوى الجزئي.

1- الميزانية العامة والميزانية الاقتصادية: إن الميزانية الاقتصادية هي الخطة الوطنية للبلد، والتي هي عبارة عن تقديرات كمية متوقعة للنشاط الاقتصادي الكلي لدولة ما بقطاعها الخاص والعام خلال مدة مقبلة قد تحدد بسنة أو بعدة سنوات، أما الميزانية العامة للدولة فإنها تقتصر على إيرادات ونفقات الحكومة لمدة سنة¹.

¹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 29.

2- الميزانية العامة والموازنة التقديرية: تتشابه الميزانية العامة مع الميزانية التقديرية للمشروع أو المؤسسة الاقتصادية في أن كليهما تعبران عن تقدير وتنبؤ للإيرادات والنفقات لمدة قادمة، إلا أن الاختلاف بينهما يكمن في الإجازة والاعتماد من طرف السلطة التشريعية التي تتمتع بها الميزانية العامة حصراً، أما الميزانية التقديرية فهي لا تحتاج إلى ذلك¹.

3- الميزانية العامة للدولة والميزانية العامة للمؤسسة أو المشروع: تختلف الميزانية العامة للدولة عن الميزانية العامة للمؤسسة، من حيث أن هذه الأخيرة هي مصطلح يستخدم من قبل المؤسسات الاقتصادية، وتبين قيمة الأصول والخصوم وتعتبر عن المركز المالي للمؤسسة، وبالتالي فإن هذه الأصول والخصوم قد تم تحديدها نتيجة عملياتها وأنشطتها المختلفة التي تمت في فترة زمنية سابقة عادة تكون سنة، فالميزانية العامة للمؤسسة تعد لفترة منتهية وسابقة بينما الميزانية العامة للدولة تحضر لسنة مالية مقبلة².

4- الميزانية العامة والحساب الختامي: يجب التفرقة أيضاً بين الميزانية العامة للدولة والحساب الختامي، فالميزانية العامة تتعلق بمدة مقبلة بناء على تقديرات قد تتحقق أو لا تتحقق، أما الحساب الختامي فهو بيان للنفقات والإيرادات الفعلية، أي التي أنفقت خلال فترة زمنية ماضية، ومن ثم فبينما توضع الميزانية العامة لسنة مالية مقبلة يوضع الحساب الختامي لسنة مالية منتهية³.

كما يتضح أن هناك أوجه شبه واختلاف بين الميزانية والحساب الختامي كالآتي⁴ :

أ- أوجه الشبه بين الميزانية العامة والحساب الختامي :

¹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 29.

² نفس المرجع، ص ص 29-30.

³ عادل العلي، مرجع سابق، ص 326.

⁴ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 30.

- أن كلا منهما يحتوي على الإيرادات والنفقات العامة للدولة و تتم إجازته من السلطة التشريعية.

- يتم تبويب الإيرادات والنفقات في كل من الميزانية العامة والحساب الختامي بنفس الطريقة.

ب- أوجه الاختلاف بين الميزانية العامة والحساب الختامي :

- أرقام الميزانية العامة هي أرقام تقديرية للإيرادات والنفقات، بينما أرقام الحساب الختامي هي أرقام فعلية للإيرادات المحصلة والنفقات التي تم إنفاقها فعلا.

- أن الميزانية العامة يتم اعتمادها لسنة مالية مقبلة، بينما الحساب الختامي يعد لسنة مالية منتهية.

- يهتم بالميزانية العامة المواطنون والشركات وأصحاب القرار والسلطة التشريعية، لأنها تعبر عن برنامج أعمال السلطة التنفيذية ونشاطاتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في السنة القادمة، بينما يعتبر الحساب الختامي أكثر أهمية من الميزانية بالنسبة إلى دائرة الميزانية العامة والدروس والعبر المستفادة منها، وكذلك للاقتصادي والإحصائي والأكاديمي، لأنها تفيد في تفسير وتسجيل الوقائع التي تمت فعليا.

2-1-3- مبادئ الميزانية العامة للدولة واستثناءاتها

إن مبادئ الميزانية العامة للدولة هي قواعد نظرية كما وصفها فقهاء المالية العامة وكتّابها، ومنهم من بالغ في قيمتها وزاد عددها ومنهم من قسمها من حيث الأهمية إلى مبادئ أساسية وأخرى ثانوية، وتختلف قيمة هذه المبادئ في الزمان والمكان وفق القوانين والتشريعات الخاصة بكل دولة، وقد ارتبطت هذه المبادئ بالمفهوم الكلاسيكي للميزانية التي كانت سائدة في القرن التاسع عشر

والقرن العشرين، ولكن مع تطور مفهوم المالية العامة، فقد تطورت مبادئ الميزانية العامة وأصبح لها العديد من الاستثناءات.¹

أولاً- مبدأ وحدة الميزانية العامة

1- المقصود بوحدة الميزانية: يقصد بوحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في ميزانية واحدة، أي على وزارة المالية تجميع وتوحيد جميع الميزانيات الخاصة بالهيئات والمؤسسات والإدارات المحلية ودمجها في ميزانية واحدة، حيث أن التصديق والاعتماد من طرف البرلمان يمنح لميزانية واحدة، ويبرر هذه المبدأ ما يوفره من فوائد من الناحية المالية والسياسية، فمن الناحية المالية يمنح هذا المبدأ القدرة على معرفة المركز المالي للدولة بوضوح ومستوى العجز أو الفائض في الميزانية، أما من الناحية السياسية فيوفر مبدأ الوحدة السهولة في قراءة الميزانية العامة ومراقبتها من طرف المجالس المنتخبة.² ومن الأهداف الأخرى التي يحققها مبدأ وحدة الميزانية أنه يسهل تحديد نسبة الإيرادات والنفقات العامة للدولة إلى الحسابات الاقتصادية الكلية الأخرى كالدخل الوطني، كما يساعد على إيجاد نظام محاسبي موحد لحسابات الحكومة وإداراتها المختلفة، وبحول دون تلاعب الجهاز الحكومي في ماهية الإنفاق أو إساءة استعمال النفقات العامة وتبذيرها.³

2- الاستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية: رغم أهمية هذا المبدأ وما يحققه من مزايا في نظام الميزانية العامة، إلا أنه نتيجة لمبررات مختلفة وردت عليه بعض الاستثناءات بحيث لا

¹ محمد خالد المهاني، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة تجارب عربية مقارنة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2012، ص 26.

² نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سابق، ص 148.

³ محمد خالد المهاني، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة تجارب عربية مقارنة، مرجع سابق، ص 27.

يتحقق خلالها، ويتخذ الخروج عن هذا المبدأ شكل تعدد الميزانيات، فنجد إلى جانب الميزانية العامة الرئيسية ميزانيات أخرى مثل¹ :

أ- الميزانية غير العادية: وهي ميزانية تشمل المبالغ التي تضطر الحكومة إلى إنفاقها بصفة استثنائية كنفقات الحروب، ونفقات مكافحة الفساد، ونفقات المشاريع الكبرى للدولة، ولا تمويل مثل هذه النفقات الاستثنائية من الإيرادات العادية، بل تواجه بمصادر إيرادات استثنائية كالقروض العامة والتمويل التضخمي.

ب- الميزانية المستقلة: وهي ميزانيات المؤسسات العامة التي تنظم بشكل مستقل عن ميزانية الدولة، وتظهر في وثائق خاصة بها، لذلك تعتبر من استثناءات مبدأ الوحدة لأنها تصدر في وثائق منفصلة عن الميزانية العامة وتعتمد من طرف مجالس الإدارة الخاصة بها.

ج- الميزانية الملحقة: هي ميزانية وسط بين الميزانية العامة للدولة والميزانية المستقلة، تتمتع بدرجة استقلالية عن الميزانية العامة أقل من تلك التي تتمتع بها الميزانية المستقلة، وتحكمها قوانين ولوائح خاصة تتفق مع طبيعة نشاطها وتختلف مع أحكام الإنفاق العام، وإذا حققت عجز أو فائض فإنه يدرج في الميزانية العامة للدولة، ويخص هذا النوع ميزانيات المؤسسات والهيئات الاقتصادية العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي وإن كانت لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة.

د- الميزانية التكميلية (الإضافية): لما كانت الميزانية العامة للدولة توقعات وتقديرات مستقبلية فقد تطرأ ظروف سياسية أو مالية تدعو الحكومة إلى إعداد ميزانية تكميلية أثناء السنة المالية، ولذلك فإن مشروع الميزانية التكميلية يقدم إلى البرلمان لمناقشته والمصادقة عليه خلال سنة تنفيذ الميزانية العامة كميزانية تكميلية لها، من أجل تعديل بعض الاعتمادات أو

¹ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 77.

تقدير الإيرادات الواردة في الميزانية الأصلية، ويرى الفقهاء أن اللجوء إلى الميزانية التكميلية يؤدي إلى الإخلال بمبدأ وحدة الميزانية وتوازنها في نفس الوقت.

هـ- الحسابات الخاصة للخرينة: يقصد بها تلك الحسابات التي تمسكها الخرينة العمومية لتسجيل حركة الأموال تحصيلًا وإنفاقًا، عندما لا تعتبر مدخلاتها إيرادات عامة ولا تعتبر مخرجاتها نفقات عامة، حيث تحصل الحكومة على بعض المبالغ التي تؤول إلى الخرينة بصفة مؤقتة، حيث يتعين ردها إلى أصحابها بعد انقضاء مدة معينة، أو إنجاز عمل محدد، وطبيعي أن تلك الإيرادات والنفقات لا تأخذ صفة العمومية ولا تدرج في ميزانية الدولة، لذا تعد لها حسابات خاصة لمتابعتها حتى يتم سدادها أو تصفيتها وذلك حتى يتم تقادي أي تضخيم للإيرادات والنفقات في الميزانية العامة للدولة. والأصل أن الحسابات الخاصة للخرينة لا تعد خروجًا عن مبدأ وحدة الميزانية وإنما كثرة استخدام هذه الحسابات، فقد درجت بعض الدول إلى تخصيص حسابات خاصة لبعض السلع أو لبعض الفئات أو للقروض العامة التي تمنحها الهيئات العامة أو الخاصة أو الدول الأجنبية... الخ، التي كانت تشمل على نفقات عامة أو إيرادات عامة بالمعنى الاصطلاحي.

ثانياً- مبدأ شمول الميزانية العامة

1- المقصود بشمول الميزانية: يقصد بمبدأ شمول الميزانية العامة أن تدرج جميع النفقات العامة وجميع الإيرادات العامة مهما قل شأنها في الميزانية العامة للدولة، ففي ظل الأسس الحديثة للفن المالي والمحاسبي لم يعد من المقبول إجراء عمليات المقاصة بين الإيرادات والنفقات، أي لا يمكن استخدام الميزانية الصافية المختزلة التي تقوم على قاعدة تصفية النفقات بإيراداتها، لذا أصبح مبدأ شمول الميزانية موافق لإعداد ميزانية شاملة تتضمن تفاصيل جميع الإيرادات والنفقات العامة،

وهذا من شأنه تسهيل عملية الرقابة من طرف السلطة التشريعية وإعطاء صورة دقيقة وواضحة عن النشاط المالي للسلطة التنفيذية¹.

2- الاستثناءات الواردة على مبدأ شمول الميزانية : رغم ما يحققه مبدأ شمول الميزانية من مزايا إلا أن ذلك لم يمنع من ورود بعض الاستثناءات عليه، وسنورد بعضها كما يلي²:

أ- العمليات المخصصة لهدف معين: هي العمليات التي تقوم بها الحكومة والتي لا تمثل نفقات أو إيرادات فعلية، حيث تترتب بعض الإيرادات وترتبط بها نفقات معينة يجب في النهاية أن تتوازن معها، ومن الأمثلة على ذلك مبالغ التأمين أو الضمان التي يدفعها المقاولون المتعاملون مع الحكومة ضمانا لمسؤولياتهم، أو يدفعها بعض الموظفون ضمانا لما في عهدهم من أموال ترد لهم إذا لم يحدث ما يشغل مسؤولياتهم، وكذلك في حالة قبول الحكومة للتبرعات وتوجيهها لتغطية نفقات معينة، أو توجيه استخدام قرض خارجي مشروط إلى المشروع التنموي المحدد، أو قيام الدولة بتخصيص إيراد معين لتسديد فوائد الدين العام وأقساطه.

ب- صافي بعض أنواع الإيرادات: حيث يتم استخراج صافي بعض أنواع الإيرادات التي تسجل في الميزانية العامة، ويرجع ذلك لأسباب خاصة بطريقة العمل، كما هو الحال في حالات دفع المكلفين بالضريبة لما يستحق عليهم خلال مهلة معينة بما يمكنهم من الاستفادة من حسم محدد يقتطع من أصل الضريبة المتحققة مباشرة لصالح المكلفين، وبنفس الطريقة يعالج صافي قيمة الطابع المحصلة بعد اقتطاع عمولة البائعين المقررة والتي لا تسجل كنفقة في الميزانية.

¹نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سابق، ص 150.

²لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 87-88.

ثالثاً - مبدأ سنوية الميزانية

1- المقصود بـسنوية الميزانية: المقصود بمبدأ سنوية الميزانية أن يسري العمل بميزانية الدولة لمدة سنة واحدة، ويجد هذا المبدأ أساسه في مبررات سياسية ومالية، فمن الناحية السياسية فتعني السنوية ضمان الرقابة المالية من قبل السلطة التشريعية، أما من الناحية المالية فإن فترة السنة تكون أكثر ملاءمة للميزانية، لأن المدة إذا كانت أكثر يصعب إعداد تقديرات النفقات والإيرادات بسبب تغيير الأسعار، وإذا كانت المدة أقل لكانت غير كافية لإعداد كل هذه التقديرات بسبب حاجة الميزانية إلى جهود كبيرة من جوانب مختلفة¹.

2- الاستثناءات الواردة على مبدأ سنوية الميزانية: لقد أدى تطور وظائف الدولة إلى بروز مشاكل تعترض تطبيق مبدأ سنوية الميزانية العامة للدولة تمثلت في شكل استثناءات على المبدأ العام، وقد تمثلت بوضوح في مشكلتين رئيسيتين وتتعلق الأولى بالجانب المحاسبي والثانية بالبعد الزمني للميزانية² :

أ- المشكلة المحاسبية: وهي تتعلق بكيفية تنظيم حسابات السنة المالية الخاصة بالميزانية، فكثيراً ما يحصل التزام الحكومة بدفع نفقات معينة، لا تدفعها في السنة التي استحق فيها الدفع، حيث يجري الدفع الفعلي لها في السنوات الموالية، أو أن ينشأ حق الحكومة في تحصيل إيرادات معينة، لا يتم التحصيل الفعلي لها في نفس السنة التي تنشأ فيها، حيث يجري التحصيل الفعلي في السنوات اللاحقة، ومن هنا نشأت قاعدة الأساس النقدي والتي عرفت تطورات عديدة (قاعدة الأساس النقدي - قاعدة أساس الالتزام - قاعدة أساس الاستحقاق).

¹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 37.

² لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 67 - 72.

ب- مشكلة البعد الزمني لأكثر من سنة للبرامج والمشاريع العامة: وهذه المشكلة تتعلق بكيفية اعتماد نفقات المشاريع العامة التي تزيد فيها فترة إنجاز المشروع على السنة الواحدة، بل وقد تمتد هذه الفترة لعدة سنوات، حيث أصبح من المتعذر إدراج مثل هذه المشاريع في إطار ميزانية السنة الواحدة، وهذا ما جعل الحكومات تلجأ إلى إتباع طرق مختلفة للتوفيق بين مستلزمات البعد الزمني لتنفيذ المشاريع والبرامج العامة التي تزيد فترة إنجازها عن سنة ومبدأ سنوية الميزانية، ومن هذه الطرق: طريقة الاعتمادات بالارتباط، طريقة التشريع الخاص.

رابعاً- مبدأ عدم التخصيص في الميزانية

1- المقصود بعدم التخصيص في الميزانية: يقصد بهذا المبدأ عدم تخصيص إيرادات معينة لتغطية إنفاق معين، وإنما تواجه جميع النفقات العامة بجميع الإيرادات العامة، فطبقاً لهذا المبدأ لا يجوز مثلاً تخصيص حصيلة الضرائب الجمركية على السيارات لإنشاء الطرق وصيانتها، والحكمة من إقرار هذا المبدأ هي أن تخصيص إيرادات معينة لتمويل نفقات معينة، إما أن يدعو إلى الإسراف في حالة زيادة الإيرادات العامة، وإما إلى عدم تقديم الخدمات العامة على وجه مرضي في حالة انخفاض حصيلة الإيرادات المخصصة.¹

2- الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم التخصيص في الميزانية: هناك حالات كثيرة يتم فيها تجاوز مبدأ عدم التخصيص في الميزانية العامة للدولة ومنها:²

أ- في حالة القروض المشروطة التي تقدمها المؤسسات والهيئات العالمية، تشترط تخصيصها للإنفاق على مشروع معين، كحالة تمويل بنوك التنمية العالمية والإقليمية للبنية الأساسية في الدول النامية.

¹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 38.

² لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 93-94.

ب- في حالة تخصيص الحكومة لمورد اقتراض عام داخلي معين، وذلك تشجيعاً للمواطنين على الاكتتاب في ذلك القرض.

ج- في حالة الهبات والتبرعات المشروطة من المواطنين.

د- في حالة بعض الإيرادات التي ليس لها صفة الدورية، كما هو الحال عند تحصيل إيرادات نتيجة بيع أملاك الدولة، حيث يرى البعض عدم إدراج هذه الأموال ضمن الإيرادات العامة، باعتبار أنها تمثل جزء من رأسمال الدولة، ينبغي تخصيصها للحصول على رأسمال جديد أو استخدامها لسداد دين عام.

هـ- في حالة قيام الحكومة إما بتسجيل إيرادات في حسابات الميزانية مقابل اعتمادات للنفقات المقابلة لها في جانب اعتمادات الميزانية، تماشياً مع قاعدة الشمول، مع الأخذ بطريقة التخصيص المقابل، أو قد تضطر إلى فصل حسابات هذه الإيرادات والنفقات من الميزانية العامة لتسجلها نمطاً من أنماط الميزانيات الملحقة أو المستقلة أو في إطار حسابات خاصة في خزانة الدولة خارج الميزانية العامة.

كما أدت المفاهيم والممارسات الحديثة الخاصة بفرض الضرائب والرسوم إلى فرض بعضها بهدف تقديم خدمات للجمهور، حيث يؤدي هذا الأسلوب إلى تخفيف معارضة أو مقاومة مثل هذه الضرائب، عندما يشعر الجمهور بالنفع أو الخدمات المقابلة لها.

كما يلاحظ أن قاعدة تخصيص الإيرادات، وهي عكس مبدأ عدم التخصيص، متبعة في الدول المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وغيرهما، إلا أنها غير متبعة في الدول النامية على العموم.

خامسا - مبدأ توازن الميزانية

1- المقصود بتوازن الميزانية: يقصد بهذا المبدأ أن يكون تقدير الإيرادات مساويا أو مقاربا لتقدير النفقات، والحكمة من ذلك هي الحيلولة دون الوقوع في مشكلة العجز والفائض في الميزانية، حيث زيادة الإيرادات على النفقات تشكل فائضا في الميزانية العامة، وبعكسه يتأتى العجز في الميزانية العامة¹.

2- الاستثناءات الواردة على مبدأ توازن الميزانية: لقد حرصت معظم دول العالم على الالتزام بتطبيق مبدأ توازن الميزانية العامة منذ ظهورها حتى أوائل القرن العشرين، غير أنها تخلت عنها على إثر الأزمة الاقتصادية الكبرى للرأسمالية والحرب العالمية الثانية، ونتيجة لتطور مفهوم دور الدولة في الاقتصاد الوطني والفكر المالي الحديث الذي سمح بالخروج على هذا المبدأ من أجل علاج مشكلات الاقتصاد الوطني كعلاج حالات الكساد والبطالة وغيرهما، فقد أصبحت قاعدة التوازن الكمي تتعارض مع الآراء الاقتصادية والمالية التي تلت تلك الفترة من مرحلة الفكر التقليدي، والتي أصبحت ترى ضرورة توظيف أدوات السياسة المالية من ضرائب ورسوم وقروض ونفقات عامة لتحقيق أهداف المجتمع، وعلى رأسها التوازن الاقتصادي، ومعالجة أية مشكلات أو اختلالات هيكلية في بنية الاقتصاد الوطني وتحقيق الاستقرار الاجتماعي²، فقد أصبح هناك تفضيل للتوازنات الكلية للاقتصاد عن توازن الميزانية العامة للدولة.

4-1-2- أهمية الميزانية العامة للدولة وأهدافها

أولاً- أهمية الميزانية العامة للدولة: للميزانية العامة للدولة أهمية بالغة لكونها إحدى أدوات السياسة المالية، فهي أداة للكشف عن الوضع المالي للدولة واتجاهات سياسة الحكومة بشأن

¹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 38.

² لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 101.

الإنتاج والتوزيع وترشيد الاستهلاك، إذ أن الميزانية العامة ليست أرقام وبيانات حسابية فقط، وإنما هي أداة مالية بيد الدولة تتمخض عنها أهمية سياسية واقتصادية واجتماعية، وهذه الأهمية ازدادت بشكل تدريجي على مر العصور بسبب ازدياد عدد السكان وازدياد حاجات الدولة والمواطنين بسبب تعدد الحاجات وندرة الموارد الاقتصادية بالمقارنة معها، كل ذلك جعل من الميزانية محط اهتمام الباحثين الماليين نظرا لزيادة أهميتها، لذا فإننا سنلقي الضوء على أهمية الميزانية العامة في الدولة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية فيما يلي:

1- الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة: تزداد أهمية الميزانية العامة كلما اتسع نطاق دور الدولة وزاد تدخلها في المجال الاقتصادي، إذ أنها حظيت بدور كبير في العصر الحديث، لاسيما في الدول المتقدمة اقتصاديا، فهي لم تعد مجرد بيان تقدير الإيرادات والنفقات العامة يتطلب إجازته من طرف البرلمان لتنفيذ بنوده، وإنما أصبحت ذات أهداف واضحة أكثر مما كانت عليه في الفكر المالي التقليدي، ومن ضمن هذه الأهداف تحقيق الاستخدام الكامل وتعبئة الموارد الاقتصادية والإسهام في زيادة الدخل الوطني، فالزيادة الكبيرة في النفقات العامة بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية وظهر فكرة العجز في ميزانية الدولة أدت إلى التخلي عن فكرة الميزانية التقليدية، وأصبحت الميزانية ترتبط بالنظام الاقتصادي للدولة فتؤثر فيه وتتأثر به، وأصبح للسياسة الانفاقية والضريبية دور كبير في معالجة التضخم والركود الاقتصاديين¹.

وقد كان الفضل في توجيه الفكر الاقتصادي إلى استخدام الميزانية العامة والسياسة المالية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي يعود إلى الاقتصادي البريطاني (كيتنر) الذي توصل في تحليلاته إلى ضرورة زيادة الإنفاق الحكومي لزيادة الطلب الكلي الفعال في ظروف الكساد من أجل معالجته وإزالة آثاره،

¹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 22.

أما في حالة التضخم فإن الحكومة تسعى إلى تكوين فائض في الميزانية العامة عن طريق تقليل النفقات العامة وزيادة الإيرادات لامتناس القوة الشرائية الفائضة لدى الأفراد.

كما أن الميزانية العامة بنفقاتها وإيراداتها تمثل نسبة مهمة من الدخل، وهي أيضا أداة مرنة بيد الحكومة تستعملها لتحقيق أغراضها، التي من أهمها الأهداف الاقتصادية المتمثلة بمعالجة التضخم والانكماش وتوازن ميزان المدفوعات وتوجيه سياسة الاستثمار والادخار والاستهلاك بما يكفل تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي، إضافة إلى ذلك فهي أداة تستطيع الدولة من خلالها معرفة وضعها المالي، لأن الميزانية تمثل بيانا مفصلا لتقدير إيرادات ونفقات الدولة وكيفية استعمالها لتسيير مرافقها العامة وأداء التزاماتها المختلفة، وبعبارة أخرى فهي الوثيقة المالية التي توضح الوضع المالي والاقتصادي للدولة.

كما أن الميزانية العامة للدولة تكشف عن مدى تدخل الدولة في الاقتصاد وذلك عن طريق معرفة نسبة حجم الميزانية إلى الدخل الوطني، ومن ثم فإن دورها يأتي من خلال تأثيرها في الاقتصاد عن طريق النفقات والإيرادات التي تمثل اقتطاعات من القوة الشرائية للمجتمع، كما تكشف أرقام الميزانية أيضا عن موقف الحكومة من القطاع الخاص من خلال ما تقدمه من إعانات وقروض وذلك إذا ما أرادت تشجيعه وتنميته، وبالتالي فهي تعبر بحق عن ثقل الدولة في مسيرة الاقتصاد الوطني ومدى التأثير الذي يمكن أن تمارسه في النشاط الاقتصادي¹.

2- الأهمية الاجتماعية للميزانية العامة: إن أهمية الميزانية من الناحية الاجتماعية تظهر من خلال تأثيرها في إعادة توزيع الدخل بين الطبقات الاجتماعية المختلفة عن طريق فرض ضرائب تصاعدية مباشرة على ذوي الدخل المرتفعة وتوجيه حصيلتها لتمويل بعض أوجه الإنفاق الذي

¹ زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، دار نيبور للطباعة والنشر، بغداد، 2013، ص43.

تستفيد منه الطبقات الاجتماعية الفقيرة وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية قدر الإمكان. فأهمية الميزانية العامة للدولة من الناحية الاجتماعية لا تقل عن أهميتها من الناحية الاقتصادية، من خلال إسهامها الفعال في تحقيق التوازن الاجتماعي وتقييم وتصحيح الأوضاع الاجتماعية المترتبة عن التفاوت في الدخل¹.

فبالنسبة لإعادة توزيع الدخل وتقليل حدة التفاوت بين طبقات المجتمع، فيكون من خلال إدخال تعديلات على الدخل الأولي عندما يتعارض مع أهداف العدالة الاجتماعية وذلك برصد اعتمادات مالية في الميزانية العامة لإنفاقها على ذوي الدخل المنخفضة بصور مختلفة، كالتحويلات الاجتماعية النقدية والعينية التي تقدم مباشرة أو النفقات التحويلية التي تمنحها الدولة كمبالغ نقدية أو إعانات إلى بعض المنتجين للمحافظة على استقرار أسعار منتجاتهم، مما يؤدي إلى زيادة الدخل الحقيقي لمستهلكي تلك المنتجات وبالأخص الفئات ذات الدخل المنخفض².

من هنا فإن أهمية الميزانية بالغة جدا في السياسة الاجتماعية للدولة، إذ تهدف إلى إعادة توزيع الثروات بين طبقات المجتمع المختلفة، وذلك بهدف التقليل من الفوارق الطبقيّة ومساعدة الفقراء والمحرومين وإتاحة الفرصة للأفراد من أجل التمتع بحياة أفضل في جميع النواحي الصحية والتعليمية والتربوية ومختلف أوجه الحياة الاجتماعية، كما يمكن أن تكون الميزانية أداة مهمة لرفع المستوى الثقافي العلمي والتربوي والصحي الذي تعود فائدته في النهاية على جميع أفراد المجتمع³.

3- الأهمية السياسية للميزانية العامة: من الناحية السياسية تحمل الميزانية العامة للدولة في مضمونها الاتجاهات العامة للدولة وفلسفتها، لذا ينبغي أن تتحقق من خلالها وعن طريق النفقات والإيرادات أهداف السياسة العليا، إذ أن نشاط الدولة وسير مرافقها رهين بتوفير الأموال في

¹ يحي عبد الغني أبو الفتوح، مرجع سابق، ص 159.

² زينب كريم الداودي، مرجع سابق، ص ص 45-46.

³ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 24.

خزينتها، ومن مظاهر تقدم الشعوب سياسيا قدرتها على تقييد صلاحيات السلطة التنفيذية في القبض والدفع، وجعل نواب الشعب المرجع الأعلى المسيطر على مسائل الإنفاق وتحصيل الإيرادات¹.

إن الأهمية السياسية للميزانية العامة تظهر من خلال كونها أداة للمشاركة الشعبية من خلال البرلمان في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، فحق البرلمان يمكنه من مناقشة برنامج الحكومة، وانتقاد أعمالها لمنع أية مبالغة من الاعتمادات والتخصيصات من خلال المطالبة بتعديل الميزانية أو إلغائها كلياً، ففي الدول التي يكون فيها النظام السياسي برلمانيا تمثل المصادقة على الميزانية العامة دليل الثقة بالحكومة ورفضها يوحى بالعكس، فمشروع الميزانية يمثل خطة أو برنامج يعكس للحكومة سياساتها في إدارة الحكم، أما إذا كان النظام السياسي رئاسياً فليس الهدف من رفض الميزانية إقالة الحكومة، وإنما يعد وسيلة برلمانية لعرقلة نشاط الدولة ومرافقها، وقد يتعدى الوضع أكثر مما يؤدي إلى إيقاف أعمال الحكومة، ومع ذلك فإن حجم الأثر ونوعه يختلف باختلاف طبيعة النظام السياسي.

من هنا فإن أهمية الميزانية من الناحية السياسية تظهر من خلال تقييد السلطة التنفيذية بأخذ موافقة السلطة التشريعية على مسائل الجباية والإنفاق، وذلك بطلب إذنها بصرف النفقات وتوزيعها على الوجه الذي يشبع الحاجات العامة².

4- الأهمية المحاسبية للميزانية: تمر الميزانية بعدة مراحل من أهمها مرحلة الإعداد والتنفيذ، مع الاعتماد في ذلك على النظم والأساليب المحاسبية.

¹ زينب كريم الداودي، مرجع سابق، ص 47.

² سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 21.

إن أهمية الميزانية من الناحية المحاسبية تبدو واضحة فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمساكها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمسك لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقا لطريقة ومدة اعتماد الميزانية، كما يمكن عن طريق النظام المحاسبي استخراج الحساب الختامي للميزانية العامة، والذي يتضمن الإيرادات والمصروفات الفعلية التي حصلت أو صرفت خلال السنة المالية، وهكذا تظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للميزانية العامة في مراحلها المتعددة لاسيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذها، وحتى تؤدي الميزانية رسالتها وبالتالي تحقيق الأهداف المطلوبة منها، يجب رفع مستوى المهارة مع تحسين الأنظمة الإدارية والمحاسبية¹.

ثانيا- أهداف الميزانية العامة للدولة

نظرا لاتساع وتطور المهام التي تؤديها الميزانية العامة للدولة فإنها تحقق مجموعة من الأهداف على مختلف المستويات الإدارية والتنظيمية للدولة، ويمكن عرض تلك الأهداف فيما يلي²:

1- أهداف تخطيطية: وتتمثل في:

- تحديد وحصر احتياجات وأوجه إنفاق وحدات الجهاز الحكومي خلال السنة القادمة.
- تحديد حجم الإيرادات ومصادر التمويل الأخرى.
- التنسيق بين وحدات الجهاز الإداري للدولة.
- التنسيق بين الميزانية العامة كبرنامج سنوي وبين برامج ومخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- وضع البرنامج الزمني للتنفيذ.

¹دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي- حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005/2006، ص ص 138-139.

²قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والميزانية العامة للدولة، مؤسسة الوراق، عمان، 1999، ص 75.

2- أهداف رقابية: تستخدم الميزانية كأداة للرقابة للتأكد من أن أهداف الدولة التي تم وضعها يتم

تنفيذها، ومن ثم المقارنة بين الأنشطة الفعلية والأنشطة التي تم التخطيط لها مسبقاً، وما ينتج عن

ذلك من تقارير توضح الانحرافات وأسبابها من خلال إجراء التحليلات اللازمة للوقوف على أبعادها

والبحث عن الحلول اللازمة لها، لتحقيق رقابة أكثر فعالية على عمليات التنفيذ يكون من خلال:

- قياس الأداء الفعلي للبرامج والأنشطة الحكومية.

- متابعة ومراقبة الأنشطة الحكومية.

- التحقق من الالتزام بالقوانين والتعليمات والقواعد المالية والإدارية.

- المساعدة في ضبط وترشيد الإنفاق الحكومي.

3- أهداف التنسيق: بحيث تستخدم الميزانية كأداة لتحقيق التكامل والانسجام بين الأقسام

والإدارات والدوائر المكونة للدولة، ويتم بلورة هذه الأنشطة وصياغتها في إطار خطة واحدة،

والتنسيق له فائدة أساسية تتمثل في توحيد الجهد والوقت والكلفة نحو أهداف موحدة.

2-2- مراحل دورة الميزانية العامة للدولة

يقصد بدورة الميزانية العامة للدولة تلك الأنشطة والعمليات التي تنبثق عنها الميزانية بالنظر لما

تتصف به هذه العمليات من الدورية والاستمرار، وتتكون دورة الميزانية العامة للدولة في أغلب دول

العالم المعاصرة من أربع مراحل رئيسية متتالية وهي: الإعداد، الاعتماد (الإقرار أو المصادقة)،

التنفيذ وأخيراً الرقابة، ولكل مرحلة قواعدها ومميزاتها ومشكلاتها التي تتفرد بها، وتتسم تلك المراحل

بالتتابع والاستمرارية، مما يؤدي إلى تكوين دورة كاملة للميزانية العامة.

تختلف مسؤولية القيام بتلك المراحل باختلاف الأنظمة المالية والسياسية للدول، ولكن مهما اختلفت

تلك الأنظمة فإن المسؤولية محصورة عموماً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فالسطة التنفيذية ممثلة في الحكومة ومختلف الأجهزة الإدارية للدولة تتكفل بعملية إعداد أو تحضير مشروع الميزانية العامة، ثم تقوم بتقديمها لمناقشتها من طرف السلطة التشريعية وإبداء رأيها بالموافقة أو التعديل ثم المصادقة عليها، لتتكفل بعدها السلطة التنفيذية بتنفيذ الميزانية، وأخيرا تتم الرقابة على الميزانية العامة بصفة مشتركة بين السلطين التنفيذية والتشريعية وأحيانا السلطة القضائية.

هذا مع الأخذ بعين الاعتبار عامل الزمن، حيث تتم كل تلك العمليات عبر مختلف المراحل في نفس السنة، فينصب بعضها على تنفيذ ميزانية السنة الجارية، وبعضها على مراجعة نتائج السنة المنتهية، ويتناول البعض الآخر تقديرات السنة القادمة، وهكذا فإن دورة الميزانية العامة للدولة يرتبط فيها الماضي بالحاضر بالمستقبل ارتباطا وثيقا، وهو ما يجعل منها عملية في غاية الأهمية والتعقيد.

سنتناول في هذا الجزء من البحث المراحل الثلاث الأولى من دورة الميزانية، وهي مرحلة الإعداد ومرحلة الاعتماد ومرحلة التنفيذ، باستثناء مرحلة الرقابة حيث سنتناولها بالتفصيل فيما بعد*.

2-2-1- مرحلة إعداد وتحضير الميزانية العامة

لقد أثارت مرحلة تحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة جدلا واسعا حول الجهة أو السلطة التي تختص بالقيام بذلك والأساليب الفنية والإدارية المتبعة في تقدير كل من النفقات والإيرادات العامة، إلا أنه في ظل الميزانية العامة للدولة بشكلها الحديث، فقد استقرت أغلب دول العالم على مناهج وأساليب تكاد تكون متشابهة، مع بعض الفروقات الناجمة عن اختلاف طبيعة الأنظمة السياسية والإدارية المنتهجة.

* نظرا لكون موضوع الرقابة على الميزانية العامة للدولة هو الموضوع الرئيسي للبحث فقد تجنبنا التعرض له في هذا الفصل حتى نتجنب التكرار، حيث ستتم معالجة موضوع الرقابة على الميزانية العامة للدولة في الفصل الموالي بأكثر دقة وتفصيل.

أولاً- السلطة المسؤولة عن إعداد الميزانية العامة

1- مبررات حصر المسؤولية للسلطة التنفيذية: لقد ثار جدل فقهي حول الجهة أو السلطة المختصة في إعداد وتحضير الميزانية، فهل تتكفل بذلك السلطة التشريعية أم السلطة التنفيذية أم يتم ذلك بالتشارك بينهما، فقد ذهب البعض إلى أن السلطة التشريعية هي الأولى بتحضير الميزانية وأن التنازل عن حقها هذا يضعف مركزها أو سلطتها أمام السلطة التنفيذية التي تتجه غالباً إلى زيادة النفقات تعزيزاً لنفوذها وسلطتها، ففي السابق قد أخذت بهذا الأسلوب بعض الدول كفرنسا بعد قيام ثورتها والولايات المتحدة الأمريكية، ثم بدأت الدول بالتخلي عن ذلك بسبب الانتقادات الموجهة لهذا الاتجاه، فهذا الأسلوب يؤدي إلى تجريد السلطة التنفيذية من مسؤوليتها في إدارة الجهاز التنفيذي للدولة ومنها إعداد ميزانيتها العامة، كما أن السلطة التشريعية تنقصها الخبرة والقدرة على التقدير.¹

لقد برر الفقهاء انفراد السلطة التشريعية في إعداد الميزانية العامة آنذاك بأن البرلمانات ما كانت لتوجد لولا القوانين المالية ذات الأثر المباشر بحياة الشعب، فالمنتبع لتاريخ البرلمان الانجليزي يجد دليلاً واضحاً على ذلك، حيث أن الصراع بين الملك وأفراد الشعب حول فرض الضرائب، كان أساس وجود البرلمان وعلى وجه الخصوص مجلس العموم فيه، وذلك للحد من فرض الضرائب بطرق عشوائية ومن ثم تنظيمها.²

إن من مبررات حصر مسؤولية عملية تحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة في السلطة التنفيذية تتمثل فيما يلي³:

¹ عادل العلي، مرجع سابق، ص 354.

² زينب كريم الداودي، مرجع سابق، ص 72.

³ عادل العلي، مرجع سابق، ص ص 354-355.

- إن الميزانية في حقيقتها هي سياسة الدولة أو برنامج الحكومة معبرا عنه بالأرقام، وبالتالي فالسلطة التنفيذية عندما تتقدم للبرلمان بمشروع الميزانية إنما تطرح نفسها للثقة بشكل غير مباشر، لأن إقرار الميزانية هو في الحقيقة منح الحكومة ثقة البرلمان.
 - إن الحكومة هي المسؤولة عن التنفيذ وبالتالي يصبح من باب أولى أن تكون مسؤولة عن إعداد الميزانية لأنها ستتحمل في النهاية نتائج هذا التنفيذ أمام البرلمان والرأي العام.
 - إن انتشار الجهاز الإداري للدولة وتشعبه وخبرته ودرايته بالشؤون المالية والاقتصادية للاقتصاد الوطني تعطيه القدرة على تقدير الاحتياجات وإمكانية تمويل هذه الاحتياجات، الأمر الذي يساعد على إعداد ميزانية متناسقة من حيث الإيرادات والنفقات.
 - تختلف الحكومة في نظرتها إلى طبيعة العلاقة مع الناخبين، فالنواب يسعون إلى إرضاء الناخبين وبالتالي فقد يقرون ميزانية لا تستند إلى الإمكانيات المالية المتوفرة أو المتاحة للحكومة، أما هذه الأخيرة فهي تراعي بحكم مسؤوليتها الأهداف الأساسية التي يتعين على كل ميزانية تحقيقها في ضوء الإمكانيات المتاحة.
 - هذا بالإضافة إلى أن عمليات تقدير الإيرادات والنفقات أصبحت أكثر تعقيدا، بالنظر إلى التقنيات والأساليب الإدارية والمحاسبية التي تخضع لها، والتي ليست من اختصاص السلطة التشريعية، كما أنها تشمل كافة المستويات الإدارية المركزية والمحلية في الدولة، والتي تتم إدارتها من طرف أجهزة السلطة التنفيذية، وبالتالي فمن الطبيعي أن يكون ذلك من اختصاصها.
- 2- الجهة المختصة في السلطة التنفيذية:** حسب الممارسات والتطبيقات الحالية في مختلف دول العالم، تذهب بعض الدول إلى جعل المسؤولية في إعداد الميزانية إلى مجلس الوزراء، في حين تعطي دول أخرى هذه المسؤولية لوزارة المالية¹، ولكل من الاتجاهين مبرراته:

¹ عادل العلي، مرجع سابق، ص 355.

أ- مبررات إعداد الميزانية من قبل وزارة المالية: إن المبررات التي يستند إليها في تكليف وزارة المالية بتحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة تتمثل في¹:

- تعتبر وزارة المالية هي الوحيدة من بين الوزارات التي لا مصلحة لها في زيادة النفقات العامة بشكل مباشر، إذ أن جميع الوزارات تبالغ في تقدير نفقاتها كي تظهر على أنها هي الأكفأ، كما أن هذه الوزارات قد لا تكون على اطلاع كامل بحجم الإيرادات المتاحة والممكنة ومدى القدرة على الوفاء بتغطية النفقات المقدرة.

- وزارة المالية هي المسؤولة عن جباية الإيرادات العامة وتحصيل ديون الدولة، بمعنى أن وزارة المالية مسؤولة عن إدارة خزينة الدولة، فهي على علم بما يدخل فيها من أموال وما يخرج منها، مما يجعلها الأقدر على إعداد الميزانية بالمقارنة مع غيرها من الوزارات من خلال تخصيص الأموال بشكل يحقق التوازن والانسجام.

ب- مبررات إعداد الميزانية من قبل الحكومة: يرى البعض أن إعداد الميزانية يجب أن يكون من طرف الحكومة ممثلة في مختلف الوزارات، وذلك استنادا إلى المبررات التالية²:

- أن الميزانية هي سياسة السلطة التنفيذية ككل وليست سياسة وزارة معينة كوزارة المالية، ولذا فإن مجموع الوزراء مسئولين عن تحضيرها وتنفيذها والدفاع عنها أمام الجهات والأطراف الأخرى.

- أن عملية الإعداد عملية شاقة وكبيرة ولذا قد لا تستطيع وزارة واحدة القيام بها، وبالتالي تعهد مهمة القيام بها إلى جميع الوزارات.

¹ زينب كريم الداودي، مرجع سابق، ص 78.

² عادل العلي، مرجع سابق، ص 356.

- أن نفقات الدولة لا تقتصر على النفقات الجارية أي اللازمة لتسيير المرافق العامة للدولة فحسب، وإنما تشمل على نفقات استثمارية موجهة إلى البرامج الاستثمارية كالبنية التحتية وغيرها، وهو ما يتطلب خبرات خاصة وقدرات نوعية ومتخصصة تعتمد في تحضيراتها على دراسات الجدوى، وهي تختلف عن تلك الخبرات اللازمة لإعداد الميزانية، وبالتالي يتطلب الأمر إشراك أكثر من وزارة من الوزارات المعنية في وضع الميزانية.

والحقيقة أن عملية تحضير وإعداد الميزانية العامة ليست بسيطة، ولا تتم داخل نظام مغلق ومستقل عن البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، إذ أن تصور إعداد الميزانية في إطار نظام مستقل ومستقر يسير وفقاً لأسس وضوابط وقوانين ثابتة ومحددة غير صحيح، ذلك أن الميزانية تتداخل وتتفاعل مع عناصر بيئتها، غير أن نسبة هذا التداخل تتفاوت من دولة لأخرى، كما أن نسبة نجاح الميزانية من عدمه يتوقف على ذلك التفاعل إلى حد كبير، ويكمن التفاعل في أن كل الأطراف التي لها علاقة بالميزانية يمكن أن تؤثر في عملية تحضيرها وإعدادها¹.

وبالتالي لا يمكن القول أن تحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة من اختصاص وزارة المالية وحدها، بل أن التحضير الجيد والإعداد يكون من خلال تشارك جميع الأطراف في الهيكل التنظيمي للدولة، كل حسب مدى علاقته بهذه العملية، مع العمل بالتنسيق وتحت إشراف الهيئة المكلفة قانوناً بذلك وهي وزارة المالية، وذلك حتى تتضمن الميزانية عندما تمر للمرحلة المالية كل مقومات القبول والمصادقية وأن تحظى بالحد الأدنى من التوافق والإجماع.

ثانياً - أساليب وإجراءات تحضير الميزانية

تعتبر عملية تقدير كل من الإيرادات والنفقات البداية الأولى لصياغة الميزانية العامة للدولة، فإذا تم إحكام هذه العملية من حيث الدقة والموضوعية في التقدير والتناسق والفعالية في تحديد الأهداف

¹ مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، إدارة الموازنات العامة، دار زهران، عمان، 1999، ص 97.

التي تسعى الدولة إلى تحقيقها مبنية بشكل واضح ودقيق على المعطيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كان لذلك أثرا إيجابيا واضحا على المراحل اللاحقة والعكس، ذلك أن القوانين والتشريعات والقرارات الاقتصادية التي ستتخذ عند مرحلة تنفيذ الميزانية ما هي إلا إجراءات تطبيقية للأهداف التي تمت صياغتها وتم على أساسها إعداد الميزانية. ورغم وجود اختلافات في أساليب وإجراءات تحضير وإعداد الميزانية بين مختلف دول العالم، إلا أنها في النهاية لا تتعدى التوجيهات العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية والتي يتم على أساسها تقدير جانبي النفقات والإيرادات، ثم يتوج ذلك بتجميع تلك التقديرات وتحولها في شكل مشروع ميزانية¹. كما تتأثر عملية تحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة ببعض الاعتبارات السلوكية للقائمين على ذلك، وسنوضح كل ذلك فيما يلي:

1- القواعد التنظيمية والتوجيهية: إن ترتيب وإطلاق القواعد التنظيمية والتوجيهية لإعداد الميزانية

العامة للدولة هي المرحلة الأولى التي يتم القيام بها، وتتضمن ما يلي:

أ- التوجيهات العامة: ويختص مجلس الوزراء بوضع هذه التوجيهات، بعد دراسته لمتطلبات الحاجات العامة في ظل الأحوال الاقتصادية والاجتماعية السائدة، حيث تنصب هذه الإجراءات على تحديد السياسة العامة للدولة بجوانبها المختلفة، ويستوحي مجلس الوزراء المبادئ العامة لهذه السياسة من مضمون الفلسفة الاجتماعية والاقتصادية للحكومة والظروف السائدة، وهو بذلك يحدد الأولويات من حيث الإيرادات والنفقات، بتغليب إنفاق على آخر أو إيراد على آخر، فمثلا قد تعطى الأولوية للإنفاق الحربي في ظروف معينة، أو للإنفاق الاجتماعي في ظل ظروف أخرى، أو للإنفاق في القطاعات الاقتصادية الإنتاجية... الخ، وذلك حسب متطلبات وإمكانيات كل ظرف من الظروف التي تمر بها الدولة².

¹ عادل العلي، مرجع سابق، ص 357.

² نفس المرجع والصفحة.

ب- تعليمات تقدير الميزانية: بعد تحديد التوجهات العامة لسياسة الدولة، تقوم في العادة وزارة المالية بإصدار تعميم إلى جميع الوحدات الإدارية في الدولة حيث يحدد هذا التعميم أسس إعداد الميزانية العامة للسنة المالية القادمة، كما يحدد فيه قواعد وأصول الإعداد، ويحدد جدول زمني للقيام بالمناقشات بين الوحدات الإدارية ووزارة المالية، والوقت الذي يجب أن تنتهي فيه الوحدات الإدارية من إعداد ميزانياتها¹.

يتضمن التعميم الذي تصدره وزارة المالية المبادئ والقواعد التي يجب الاسترشاد بها عند تقدير الإيرادات والنفقات العامة، وما يجب أن تتوخاه مختلف الوحدات الإدارية الأخرى من الدقة والوضوح والإخلاص في تلك التقديرات وعدم المبالغة والابتعاد عن الارتجال، حيث يجب أن تكون التقديرات مبنية على الواقع².

ج- تجميع نتائج التقديرات: بعد أن تصدر وزارة المالية تعليماتها مرفقة ببعض الاستثمارات إلى الوزارات المختلفة، تقوم تلك الوزارات بإجراء التقديرات الخاصة بالإنفاق والإيراد لميزانياتها والتي يجب أن تكون معبرة بدقة عن احتياجاتها من الإنفاق وما تتوقع تحصيله من الإيرادات، ويبدأ ذلك من أدنى السلم الإداري في كل وزارة، ثم يتم تجميع ومناقشة تلك الميزانيات مع المختصين في كل وزارة، لتتولى بعدها وزارة المالية تجميع تلك الميزانيات والتنسيق بينها وتوحيدها لعمل مشروع للميزانية يتضمن جدولين موحدتين، أحدهما للنفقات العامة والآخر للإيرادات العامة، ثم تقوم وزارة المالية بإحالة المشروع على المجلس الوزاري لمناقشته مرفقا بمذكرة توضيحية لأهداف الميزانية وأسباب اختلافها عن الميزانية السابقة أو اتفاقها معها، وبهذه المرحلة تكون مرحلة الإعداد والتحضير قد تمت³.

¹ مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، مرجع سابق، ص 99.

² عادل العلي، مرجع سابق، ص 358.

³ نفس المرجع والصفحة.

2 - القواعد الفنية في تقدير الإيرادات والنفقات: إن عملية تقدير الميزانية العامة تعتبر ذات أهمية

بالغة، إذ يجب اعتماد الدقة في التقدير حتى تكون الميزانية مقاربة للواقع بدرجة كبيرة، فقد يحدث ألا تلتزم الحكومة أو بعض الوحدات أو الهيئات الإدارية بالدقة المطلوبة، بتقديم ميزانيات متوازنة، وذلك رغبة في تسهيل العمل أو تسهيل عملية الاعتماد من طرف السلطة التشريعية، فتعمل مثلاً على تقدير النفقات بأقل من حقيقتها وتضخيم الإيرادات بأكثر من ذلك، وقد ترجع عدم الدقة إلى نقص في الدراسات والإحصاءات وانخفاض في كفاءة الجهاز الإداري المكلف بتلك التقديرات.

من هنا فقد تم إيجاد العديد من الطرق والأساليب التي يتم على أساسها القيام بعملية تقدير النفقات والإيرادات العامة، وذلك ضماناً للحد الأدنى من الدقة والواقعية، ومن بين الأساليب الأكثر شيوعاً واستخداماً ما يلي¹:

أ - أساليب تقدير الإيرادات العامة: هناك العديد من الطرق المستخدمة في تقدير الإيرادات العامة للدولة، يمكن إجمالها فيما يلي:

* طريقة حسابات السنة قبل الأخيرة: وفقاً لهذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات في ميزانية معينة على أساس الإيرادات الفعلية لآخر سنة مالية منتهية، فالإيرادات لميزانية سنة 2007 مثلاً تقدر على أساس متساو مع إيرادات سنة 2005، مع عدم إدخال أي تعديل على هذه الإيرادات إلا ما يستلزمه سبب خاص يتوقع حدوثه كفرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة، وقد سميت هذه الطريقة بطريقة حسابات السنة قبل الأخيرة بالنظر إلى تحضير الميزانية في أثناء السنة السابقة التي قد لا تكون نتائجها قد عرفت، لأنها لا تكون قد انتهت بعد، ولذا فإنه تؤخذ حسابات السنة قبل السنة السابقة للاعتماد عليها في تقدير الإيرادات، وتعرف هذه الطريقة بطريقة التقدير الآلي، لأن تقدير الإيرادات لا يتطلب إلا مجهوداً آلياً يقتصر على الأخذ بنتائج السنة قبل الأخيرة.

¹ عادل العلي، مرجع سابق، ص 361 - 364.

غير أن هذه الطريقة غير مناسبة في جميع الظروف، نظرا لأن ظروف السنة المقبلة يمكن أن تتغير عما كانت عليه في السنة قبل الأخيرة، وهي غالبا ما تتغير مما ينجم عنه عدم دقة تقديرات الإيرادات العامة، فمثلا في فترة الازدهار الاقتصادي يؤدي الأخذ بهذه الطريقة إلى جعل الإيرادات المحتملة أقل من التقديرات الحقيقية، إذ من المعلوم أن الازدهار يؤدي إلى زيادة إيرادات الدولة المتحققة سنة بعد أخرى وقد ينتج عن ذلك فائض في الميزانية، أما في فترة الانكماش فيحدث العكس ويؤدي تطبيق هذه الطريقة إلى أخطاء كبيرة في التقدير، لأن السنة قبل الأخيرة التي تتخذ أساسا للتقدير قد تكون سنة بداية الأزمة، في حين الأزمة تتفاقم وتتسع فيما بعد وعندئذ تكون الإيرادات المقدرة أكثر من الإيرادات الحقيقية فيظهر العجز في الميزانية عند التطبيق.

* طريقة الزيادة السنوية: تقوم هذه الطريقة على تقدير الإيرادات على أساس متوسط الإيرادات في سنوات معينة سابقة مثلا معدل السنوات الثلاثة السابقة على سنة التقدير، ويضاف إلى ذلك زيادة نسب مئوية تمثل الزيادة المضطردة في الدخل الوطني، من أهم عيوب هذه الطريقة، هو ما ينجم عن الأخذ بها من اختلاف بين التقديرات والواقع الفعلي الناتج عن أن الحياة الاقتصادية لا تسير في اتجاه واحد ثابت، بل تتعرض غالبا إلى التقلبات التي تتخذ صور الرخاء والكساد.

* طريقة التقدير المباشر: يمكن القول أن هذه الطريقة هي السائدة التطبيق في الوقت الحاضر، وهي تقوم على أساس ترك حرية كبيرة للقائمين بالتقدير، فيمكن لهم الاسترشاد بالإيرادات التي تحققت في السنوات السابقة وكذلك دراسة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والتوقعات التي يمكن أن تكون عليها تلك الظروف خلال السنة المقبلة، ولا شك أن هذه الطريقة بما تضمنه للقائمين على الميزانية العامة من حرية وما تتيحه لهم من دراسة، تضمن إلى حد ما دقة التقدير ومطابقته للواقع، غير أن هذه الحرية إن كانت ذات مزايا من ناحية فقد تكون ذات سلبيات من ناحية أخرى إذا ما أساء الموظفون استعمالها، كأن يغالوا في تقدير الإيرادات حتى يمكنها التوسع في تقدير النفقات أو

على أساس توقعاتهم بتحسين الظروف الاقتصادية التي من شأنها زيادة حصيلة الرسوم والضرائب، وقد لا يكون توقعهم في محله فيؤدي ذلك إلى اختلال في الميزانية، ومع ذلك فإن أكثر كتاب المالية العامة يميلون إلى تفضيل هذه الطريقة، لأنها تعتمد على البحث والدراسة الخاصة بظروف كل مورد، بالإضافة إلى ما تعطيه من حرية في العمل لمحزري الميزانية، التي ستؤدي مقارنة بالظروف الأخرى إلى أن تكون التقديرات أقرب إلى الواقع بكثير.

ويمكن القول أن طريقة التقدير المباشر للإيرادات العامة هي الأفضل، لأنها في نظرنا هي الطريقة الأقرب إلى الصواب وتحول دون وقوع الأضرار التي ربما تتجم عندما تكون الإيرادات المقدرة أكثر من الإيرادات الحقيقية، والعكس عندما تكون الإيرادات المقدرة أقل من الإيرادات الحقيقية، ففي الحالة الأولى يحصل عجز في الميزانية العامة وبالتالي تأخير إنجاز جزء من المشاريع التي بدأت، وفي الحالة الثانية يحصل فائض في الميزانية العامة وبالتالي عدم القيام بالمشاريع التي يجب بأدراجها في الميزانية ظنا أن الإيرادات لا تكفي لسداد النفقات.

ب- أساليب تقدير النفقات العامة: لا يثير تقدير النفقات مشكلات أو صعوبات فنية كما هو الحال في تقدير الإيرادات، وإنما يتطلب فقط الصدق والدقة والأمانة في تقديرها، ويطلق على المبالغ المقترحة بالمفهوم المالي بالاعتمادات، ويتم تقدير النفقات العامة عادة بأسلوب التقدير المباشر وتقسم النفقات بصورة عامة على نوعين هما:

* النفقات العامة الثابتة أو التحديدية: تتناول النفقات العامة الثابتة، تلك التي يمكن معرفتها وتقديرها بدقة أي على وجه التحديد لا تتبدل بعضها من سنة لأخرى، ومثالها أقساط الدين العام ومرتببات الموظفين والعمال ونفقات المرافق القديمة التي استقرت تكاليفها، ومن الطبيعي أن يراعى عند التقدير حالات الاستحداث والترفيه أو إلغاء بعض الوظائف... الخ، وتنصب الإجازة التشريعية (التصديق) على مثل هذه النفقات على شيئين هما: الغرض من النفقة أولاً ومبلغ النفقة ثانياً، لذا

تعد المبالغ التي تمت المصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية حداً أعلى لا يجوز تجاوزه إلا بأذن سابق من ذات الجهة التي تملك المصادقة.

* النفقات العامة المتغيرة أو التقديرية: أما النفقات العامة المتغيرة فتشمل تلك النفقات التي تتغير سنوياً مثل نفقات الأعمال الإنشائية ومصروفات التعمير والصيانة وأثمان اللوازم والمشتريات والأدوات التي تحتاج إليها دوائر الدولة، أي النفقات التي لا يمكن تقديرها على وجه التقريب، بل يتم تقديرها عموماً بطريقة التخمين المباشر، وذلك بأن تتولى الدوائر والمراجع المختصة تعيين نفقاتها وفقاً لتقارير الخبراء المختصين، إن تقدير هذه النفقات لا يستند إلى قاعدة ثابتة فالأسعار عادة ما تكون عرضة للتغيير ولا يمكن التكهّن مقدماً بما ستكون عليه في السنة المقبلة، وينصب تصديق السلطة التشريعية على هذه النفقات على الغرض من النفقة دون مبلغها، وهذا يعني أن الحكومة تستطيع أن تتجاوز النفقات المتغيرة كنفقات الدفاع ونفقات الحالات الطارئة ولا تستطيع تجاوز النفقات الثابتة كمرتبات الموظفين مثلاً.

3- الاعتبارات السلوكية في تقدير الإيرادات والنفقات العامة: تحكم القواعد الفنية لإعداد الميزانية العامة للدولة مجموعة من التفاعلات السلوكية الفردية والجماعية، الرسمية وغير الرسمية، ويمكن التعرف عليها باستعراض أهم المظاهر السلوكية لتقدير النفقات والإيرادات العامة على مستوى الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية، وعلى مستوى وزارة المالية ومجلس الوزراء، وذلك من خلال ما يلي¹:

أ- سلوكيات على مستوى الهيئات والإدارات الحكومية: إن سلوكيات تقدير الإيرادات والنفقات العامة على مستوى الإدارات والمؤسسات الحكومية المعنية بالميزانية العامة يمكن ملاحظتها فيما يلي:

¹ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 129-130.

* رغبة رؤساء الوحدات الإدارية الفرعية في المشاركة في عملية تقدير الإيرادات والنفقات الخاصة بوحداتهم والإدارات التي يقعون تحت وصايتها.

* الرغبة في استغلال حالات عدم التأكد المتصلة بالإيرادات والنفقات من أجل الحصول على اعتمادات أكثر.

* المبالغة في تقدير حجم الإنفاق من طرف رؤساء الوحدات الإدارية المعنية، وعادة ما يحكم ذلك عدد من الاعتبارات السلوكية، منها:

- قناعة كل رئيس وحدة إدارية في أن لجنة الميزانية التي ستتولى مناقشته في تقديراته سوف تقوم باقتطاع جزء هام من هذه التقديرات، مهما كانت درجة واقعيته.

- إحساس بعض رؤساء الوحدات الإدارية بأن حجم الميزانية المعتمدة لوحده يضيف قيمة ومكانة لهذه الوحدة بشكل عام، ولشخصه بصفة خاصة.

- الحاجة لميزانية كافية وذلك حتى يمكن بالاستناد إليها في تغطية أية عيوب في القيادة أو عدم القدرة عليها، أو بعض الميول نحو الفساد الإداري.

ب- سلوكيات على مستوى وزارة المالية ومجلس الوزراء: تبدو سلوكيات تقدير الإيرادات والنفقات العامة على مستوى وزارة المالية ومجلس الوزراء متماثلة في متطلباتها إلى حد كبير مع السلوكيات السابقة إلا أنها تبقى محكومة بمتغيرات أكثر أهمية وتأثيرا وتعقيدا، ومنها:

- أن اتجاهات السياسة العامة والخلفية الإيديولوجية للسلطة العليا في البلاد تمثل مصدر قوة رئيسي للوزير الذي يأتي ببرنامجه منسجما معها.

- أن معادلة التوازن التي تحكم القوى السياسية داخل المجتمع تبدو ذات أثر مباشر في تنظيم التوازن المتعلق بالميزانية العامة للدولة.

- أن للعلاقات الشخصية دوراً هاماً في تحصيل رصيد مهم من القوة في عملية المنافسة، وخاصة العلاقات التي تقوم بين الوزراء ومديري المؤسسات من جهة، وبين وزير المالية والسلطة الأعلى، أو بين أعضاء السلطة التشريعية من جهة أخرى، وقد يكون للقوى والجماعات الضاغطة دور مهم على هذا المستوى.

- أن للقوة وإظهار الشخصية دور مهم في إدارة عملية تفاوضية تكون ناجحة. بالنظر لما سبق، فإنه لن يكون من السهل أن يتم إعداد الميزانية العامة باتفاق كافة الأطراف على قاعدة الحد الأدنى، فلا بد أن يكون للنقل السياسي والرصيد الحزبي دور هام في خلق فوارق تبدو مؤكدة، ومن هنا يمكن القول أن أهم الدوافع التي تحكم سلوك الوزراء لزيادة مخصصاتهم ضمن الميزانيات السنوية تكمن فيما يلي:

- تعزيز المكانة والهيبة سواء كان ذلك في مواجهة بقية الوزراء أو في العلاقة مع المجتمع.
- تأمين الاعتمادات الكافية لتغطية احتياجات الوزارة في ظل أسوأ الاحتمالات.
- الحصول على اعتمادات ضخمة بإمكانها المساعدة في إشباع أي ميول انحرافي.
- جلب اعتمادات تكفي لمواجهة أي تكاليف متوقعة أو لتغطية نفقات إضافية.

2-2-2- مرحلة اعتماد الميزانية العامة للدولة

تعتبر مرحلة اعتماد الميزانية العامة من اختصاص السلطة التشريعية دون منازع، فعلى السلطة التشريعية بحكم كونها ممثلة للشعب مسؤولية التحقق من سلامة البرامج والسياسات الحكومية عن طريق اعتماد مشروع الميزانية، فالصيغة النهائية للميزانية العامة والتي تعد من قبل السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية، يتم رفعها إلى السلطة التشريعية من أجل اتخاذ القرار باعتمادها، حتى يصبح مشروع الميزانية بصيغته النهائية ميزانية عامة قابلة للتنفيذ.

ويكون ذلك بمناقشة جانب النفقات العامة أولاً حتى تتمكن من تقييم برامج الإنفاق على أساس الحاجات العامة وأهمية كل منها دون أن تتأثر وتنتقد بجانب الإيرادات، وعند الانتهاء من هذا الجانب، تنحصر مناقشاتها بعد ذلك على جانب الإيرادات بعقد مفاضلات بين البدائل المختلفة لتمويل برنامج الإنفاق الحكومي، وعلى إثر اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الميزانية يصدر بها قانون يجيز تنفيذها، ويتم ذلك قبل بداية السنة المالية، فإذا تأخرت السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية وبدأت السنة المالية الجديدة يكون من الضروري اللجوء إلى بعض الإجراءات المؤقتة لضمان استمرارية عمل الأجهزة الحكومية، ولضمان فعالية اعتماد الميزانية العامة يتم اللجوء إلى تشكيل لجان متخصصة على مستوى البرلمان من ذوي الخبرة في دراسة الميزانية للمشاركة في مناقشتها بصورة فعالة تنتهي باعتمادها أو رفضها أو تعديلها¹.

أولاً- إجراءات وضوابط اعتماد الميزانية العامة

إن قيام السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الميزانية العامة في شكلها النهائي في المرحلة الأولى يليه قيام السلطة التشريعية بمناقشة هذا المشروع والمصادقة عليه، كل ذلك وفقاً لإجراءات وضوابط معينة نوردتها فيما يلي²:

1- السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة: تختص باعتماد الميزانية العامة في الدول المعاصرة السلطة التشريعية التي تتوب عن الطبقات الاجتماعية المختلفة، باعتبار أن الميزانية العامة هي أداة لعرض وتنفيذ السياسة الاقتصادية والمالية للدولة، ويعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية من الحقوق الرئيسية المكتسبة عبر تطور تاريخي تدريجي بدأ في كل من إنجلترا وفرنسا.

¹ يحي عبد الغني أبو الفتوح، مرجع سابق، ص 171.

² لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 133.

والاعتماد هو عرض مشروع الميزانية العامة على السلطة التشريعية لدراسته والمصادقة عليه، وتتضمن عملية الاعتماد أو الإقرار المصادقة على جانبي الميزانية الواردة في المشروع، فلا يمكن صرف النفقات أو تحصيل الإيرادات إلا بعد إجازة من البرلمان للميزانية العامة، تطبيقاً لقاعدة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"، وتختلف طبيعة اعتماد البرلمان للإيرادات عن اعتماده للنفقات، فهو بالنسبة للإيرادات إجازة لتحصيلها، أما بالنسبة للنفقات فهو إجازة وتخصيص، حيث يخصص الرقم المقدر لكل باب من أوجه الإنفاق المعين له.

ويتكون البرلمان في كثير من دول العالم من مجلسين، مجلس أدنى للنواب ومجلس أعلى للشيوخ، والقاعدة العامة أن تتساوى سلطة المجلسين في المسائل التشريعية العادية، أما في القوانين المتعلقة بالمالية العامة والميزانية العامة بالخصوص، فمجلس النواب له سلطة أوسع من مجلس الشيوخ، فالميزانية تعرض عليه أولاً لمناقشتها والمصادقة عليها، بل في العديد من الدول لا يحق لمجلس الشيوخ تعديل القرارات التي يتخذها مجلس النواب في الشؤون المالية بل يمكنه ردها أو قبولها كما وردت إليه، وترجع فكرة توسيع سلطة مجلس النواب كونه أكثر تمثيلاً لأفراد المجتمع، حيث يعين جميع أعضاؤه عن طريق الانتخابات التشريعية، حيث أنه كلما كانت الدولة أكثر ديمقراطية كلما وسعت من سلطات ومسؤوليات مجلس النواب في الشؤون المالية ومسائل الميزانية العامة للدولة.

2- إجراءات اعتماد الميزانية العامة: يخضع اعتماد الميزانية العامة للدولة للعديد من الإجراءات تعتبر متقاربة في الدول المعاصرة، الهدف منها الانتهاء من بحث الميزانية في الفترة المحددة، وهي¹:

* تجدر الإشارة هنا إلى أن الجزائر من الدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

¹العمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 134-135.

أ- دراسة مشروع الميزانية من طرف اللجنة المالية: حيث تتكون في المجلس النيابي لجنة مهمتها دراسة مشروع الميزانية وكل المشاريع المالية قبل عرضها على المجلس، وتبدأ إجراءات الاعتماد بتقديم الحكومة لمشروع الميزانية للسلطة التشريعية، وبمجرد تسلم المشروع تقوم لجنة المالية بدراسته جملة وتفصيلاً، وإعداد تقرير حوله يتضمن ملاحظات اللجنة والتعديلات التي ترى إدخالها على هذا المشروع، ويكون لهذه اللجنة الحق في أن تطلب من مختلف الهيئات والجهات ذات العلاقة البيانات والمعلومات والمستندات التي ترى أنها تفيد في دراسة مشروع الميزانية، كما أن لها أن تستدعي من ترى ضرورة في استدعائه من الوزراء أو الموظفين الذين شاركوا في تحضير وإعداد المشروع لمناقشتهم، وبعد الانتهاء تنجز اللجنة تقريرها ليحال إلى أعضاء المجلس لفحص المشروع على ضوء هذا التقرير وما تضمنه من ملاحظات.

ب- مناقشة المشروع في المجلس النيابي: يفتح المناقشة على مستوى المجلس عادة من طرف رئيس الحكومة أو وزير المالية، بخطاب يقدم بموجبه مشروع الميزانية يوضح فيه:

- الاتجاهات التي تنوي الحكومة انتهاجها في ضوء الأوضاع الوطنية والدولية.
- السياسة الحكومية المستقبلية وعلاقتها بالتنمية والأهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها.
- عرض موجز عن المبالغ التوقع تحصيلها وصرفها خلال السنة المالية القادمة.
- تقديم حصيلة تنفيذ الميزانية العامة للسنة المالية الماضية مقارنة بما تتوقع تحقيقه في السنة القادمة.

ويحدث أن يكتفي بمقدمة عامة، وفي هذه الحالة يفتح المناقشة مقرر اللجنة المالية بخطاب يحل فيه مشروع الميزانية العامة، وأسباب التعديلات التي أقرتها اللجنة. وتوصي اللجنة، في معظم الحالات، بالموافقة على مشروع الميزانية للسنة القادمة، بعد ذلك يبدأ المجلس في فحص المشروع على أساس التقرير الذي أعدته اللجنة، ثم يجري التصويت على محتوياتها وفقاً للقوانين والأنظمة

المعتمدة في البلاد، ويكون التصويت تفصيليا، أي كل بند أو فصل على حدى، أو إجمالا، ويميل الاتجاه والممارسات الحالية في معظم الدول إلى التصويت على الميزانية بشكل إجمالي.

وبعد إقرار مجلس النواب والمصادقة على مشروع الميزانية، يحيله إلى مجلس الشيوخ ليمر بالمراحل ذاتها (في الدول التي لها مجلسين).

حتى تتحقق الفائدة المرجوة من اعتماد البرلمان للميزانية العامة، يجب توفر مجموعة من الشروط أهمها:

- توفر قدر كافي من المعلومات المالية والاقتصادية لدى النواب تساعد على المناقشة الجدية للبيانات والأرقام المالية المعقدة التي تتضمنها وثيقة الميزانية العامة.
- ورود مشروع الميزانية إلى البرلمان قبل المناقشة السابقة للتصويت عليه بوقت كاف، ليتمكن النواب من الاطلاع عليه ودراسته دراسة وافية.
- مراعاة الحكومة للقواعد الفنية المتعارف عليها، واحترامها عند إعداد المشروع.

3- الضوابط العامة لاعتماد الميزانية: يخضع اعتماد السلطة التشريعية للميزانية العامة إلى بعض

الضوابط منها ما يتعلق بالنفقات العامة ومنها ما يتعلق بالإيرادات العامة:

أ- ضوابط اعتماد النفقات العامة: يلتزم أعضاء المجالس النيابية عند إقرار الميزانية ببعض القيود كعدم إقرار النفقات المخالفة للمبادئ الدستورية، واحترام التعاقدات السابقة والحقوق المكتسبة، واحترام الشروط الدستورية الخاصة ببعض أنواع النفقات العامة، ولعل أهم تلك القيود¹:

* قاعدة التخصيص في اعتماد النفقات: تفضل السلطة التنفيذية عادة اعتماد النفقات جملة واحدة، لسد الحاجات العامة كلها، ولذلك لا تتوسع في تقسيم النفقات في الميزانية حتى تكون أكثر حرية في تسيير الإدارات العمومية، في حين يفضل أعضاء المجالس النيابية أن يخصص لكل حاجة

¹ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 137-138.

عامة اعتماد يوضح الحد الأقصى الذي يمكن للحكومة أن تنفقه دون أن يحق لها تجاوزه، كما أنه في حالة الزيادة في المخصصات عن الحاجة لا يمكنها استعمال الفائض في تمويل حاجة أخرى، وبالتالي فإن رقابة المجلس على الحكومة تبقى قائمة باستمرار، ومن النتائج التي تتحقق وفقا لقاعدة التخصيص عدم جواز ما يلي:

- عقد نفقة لا اعتماد لها في الميزانية.
- استعمال الاعتماد في غير الغاية التي أرصد لأجلها.
- نقل الاعتمادات من بند إلى بند.
- أن يتجاوز الإنفاق الحد الأعلى للاعتماد المخصص له.
- أن تضاف إلى اعتمادات دورة مالية اعتمادات باقية من دورة سابقة إلا في حالة تدوير الاعتمادات.

* قاعدة التوقيت في فتح الاعتمادات: إن قاعدة سنوية الميزانية تقيد الاعتماد المفتوح، وتحدد مدته بسنة واحدة، غير أن بعض علماء المالية يرون أن هذا التحديد غير ضروري وينادون بتحرير الاعتماد من كل قيد زمني، ويستند الاعتماد المرتبط بالزمن إلى طبيعة النفقة العامة التي تقرر في الأصل المنفعة العامة، فتقديرها نسبي وغير ثابت، لهذا ينبغي ألا يترك للحكومة حرية في اعتمادات، قد يصبح إنفاقها عديم المنفعة بعد مدة، كما يستند الاعتماد المرتبط بالزمن إلى كونه الأنسب في تمكين السلطة التشريعية من ممارسة وظيفتها الرقابية باستمرار على أعمال الحكومة. وإلى جانب إيجابياته، فإن لأسلوب الاعتماد المرتبط بالزمن بعض السلبيات، منها أنه إذا حدث تأخير في إقرار الميزانية تتوقف بعض المشاريع عن العمل عند استهلاك الاعتماد المخصص لها، بالإضافة إلى لجوء بعض الإدارات إلى إنفاق مخصصاتها الفائضة قبل انتهاء السنة حتى لا يتم

إيقافه، الأمر الذي يؤدي في بعض الحالات إلى إنفاقها بصورة عشوائية وبالتالي غياب فعالية النفقة وعدم تحقيق أهدافها.

ب- ضوابط اعتماد الإيرادات العامة: إن حق السلطة التشريعية في اعتماد الإيرادات العامة تحكمه بعض الضوابط والقيود، أهمها¹:

- يتم أخذ موافقة السلطة التشريعية على جباية الضرائب مرة واحدة، إلا أن تصدر قوانين تخالفها أو تعدلها.

- إن اعتماد الإيرادات يعني أن على الحكومة تحصيل الضرائب والرسوم وبقية الإيرادات المدرجة في الميزانية، دون أن تتقيد بالمبلغ الإجمالي المقدّر لها، خلافاً لاعتماد النفقات حيث تكون الحكومة مقيدة في الصرف بحد لا يحق لها تجاوزه.

- إمكانية تحصيل إيراد مستعجل إذا رأت الحكومة أن إقرار المجلس لها قد يطول، على أن تأخذ موافقة المجلس لاحقاً.

- إمكانية ترك أمر تقدير واعتماد بعض الإيرادات المحلية للسلطات المحلية. بالإضافة إلى الضوابط والقيود القانونية السالفة الذكر، فإن هناك ضوابط أخرى ذات أبعاد سلوكية، من بينها:

- طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

- درجة التوازن بين الاعتبارات الفنية والاعتبارات السياسية العامة في وثيقة الميزانية.

- طبيعة العلاقة بين أعضاء البرلمان ذاته، خاصة في ظل نظام التعددية وأسلوب التمثيل الشخصي.

- درجة جدية السلطة التشريعية في مناقشة مشروع الميزانية العامة وفي متابعة عملياتها.

¹ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 139-140.

- مستوى التزام السلطة التشريعية بمصالح المواطنين وبضرورة الدفاع عنها.

ثانياً - تعديلات الميزانية والمصادقة عليها

أثناء عملية مناقشة الميزانية على مستوى السلطة التشريعية، قد تتعرض بعض الاعتمادات في الميزانية للتعديل، وبعد المصادقة يصدر قانون ربط الميزانية.

1- التعديلات في مشروع الميزانية: طالما أن السلطة التشريعية هي التي تصادق على مشروع الميزانية، فمن حقها أن تبدي ملاحظاتها على كافة بنود الميزانية، وأن تطلب إجراء التعديلات التي تراها ضرورية على تقديرات الميزانية بالزيادة أو النقصان، وفي ظل غياب هذه الحقوق يصبح اعتماد الميزانية من طرف السلطة التشريعية من دون جدوى.

رغم ذلك تشترط دساتير معظم دول العالم ضرورة موافقة الحكومة على التعديلات التي يطلبها المجلس على تقديرات مشروع الميزانية، والواقع أن هذا القيد يرجع إلى عدة أسباب أهمها¹:

- أن الميزانية العامة تمثل كلا متكاملًا ومتجانسًا تحقق سياسة الحكومة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وأن تعديل أرقام كل من النفقات أو الإيرادات العامة يؤثر على التوازن الاقتصادي العام.

- ترتبط الميزانية بالخطّة أو البرنامج الاقتصادي والسياسة النقدية في الدول التي يقوم اقتصادها على أساس التخطيط، لذلك يتطلب أمر تعديل أرقام الميزانية إعادة النظر في الخطّة العامة والسياسة النقدية (في إطار تنسيق السياسات الاقتصادية الكلية).

- تمثل الميزانية البرنامج السنوي للحكومة، وأن تعديل أرقام الإيرادات أو النفقات العامة قد يؤثر على مدى إمكانية تنفيذ هذا البرنامج الذي تكون الحكومة قد التزمت به أمام السلطة التشريعية.

¹ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 141.

- إن أعضاء السلطة التشريعية يطالبون عادة بزيادة النفقات العامة، وإن هذا القيد يبعدهم دائماً عن المؤثرات الدعائية بتقديم تعديلات على تقديرات الميزانية العامة لمجرد كسب رضا ناخبهم.

بالنظر لتلك المبررات، فإن أي تعديل مقترح على بنود مشروع الميزانية العامة يتطلب استجابة الحكومة، وبالإضافة إلى حق اقتراح التعديل للسلطة التشريعية الحق في رفض المصادقة على مشروع الميزانية.

2- إصدار قانون ربط الميزانية: إذا تمت موافقة السلطة التشريعية على مشروع الميزانية يصدر قانون يسمى قانون ربط الميزانية العامة، كما يمكن أن يحدث تأخر اعتماد الميزانية مما يتطلب اتخاذ إجراءات مناسبة.

أ- قانون ربط الميزانية: هو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل من الإيرادات والنفقات العامة، كما يرفق بجدولين يتضمن أحدهما تفاصيل الإيرادات العامة والآخر تفاصيل النفقات العامة، وقانون ربط الميزانية لا يعتبر قانون إلا من الناحية الشكلية فقط لصدوره عن السلطة التشريعية، أما من الناحية الموضوعية فالميزانية العامة عمل إداري تنفيذي، فالفرق بين قانون ربط الميزانية والقوانين الأخرى يكمن فيما يلي¹:

- قانون ربط الميزانية قانون محدد لسنة واحدة فقط، إضافة إلى أنه يصدر لإجازة تصرفات معينة تنفيذا لقوانين معمول بها، أما القانون فينطوي على قواعد عامة دائمة تنظم الحقوق والواجبات.

¹ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 142-143.

- إن قانون ربط الميزانية لا ينشئ بذاته ضرائب جديدة، أو يرفع من فئات الضرائب القائمة، فإذا تضمنت الميزانية العامة حصة ضريبية إضافية، فلا بد أن تصدر تلك وفقا لقوانين مستقلة.

- إن قانون الميزانية لا يستحدث إنشاء مصالح عامة، فإذا تضمنت الميزانية اعتمادات لأجهزة أو مصالح جديدة، فلا بد أن تصدر قرارات بإنشائها حتى تكون اعتماداتها قابلة للصرف.

- إن تأخر صدور قانون ربط الميزانية لا يترتب عنه توقف حركة الأموال العامة جباية وإنفاقا.

ب- تأخر اعتماد الميزانية العامة: إن الصفة التقديرية للميزانية العامة تتطلب المصادقة عليها قبل دخول السنة المالية المعنية، فإذا تأخرت السلطة التشريعية في إقرار الميزانية العامة فإن السلطة التنفيذية تؤمن سير المصالح العامة بواسطة¹:

- العمل بالميزانية القديمة: حيث تنص دساتير بعض الدول أنه في حالة عدم تمكن السلطة التشريعية من اعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية، يتم العمل بالميزانية القديمة إلى حين صدور قانون ربط الميزانية الجديدة، وعند اعتماد الميزانية الجديدة للسنة المالية يخصم ما صرف حتى صدورها من الاعتمادات الواردة بها ويضاف ما تم تحصيله حتى صدورها.

- الميزانية الشهرية "الإثني عشرية": وتعتبر الميزانية الإثني عشرية استثناء لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، ويتم من خلالها السماح للسلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات الضرورية لمدة شهر واحد، بما يؤمن السير الحسن للمصالح العامة خلال المدة التي تسبق ربط الميزانية العامة الجديدة، وتزول هذه الميزانية فور صدور الميزانية الجديدة.

¹العمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 143-144.

2-3-2- مرحلة تنفيذ الميزانية العامة

يقصد بتنفيذ الميزانية إجراء تحصيل الإيرادات ودفع النفقات التي أدرجت في هذه الميزانية بعد اعتمادها من قبل السلطات المختصة، وتعد هذه المرحلة من أدق مراحل الميزانية وأكثرها أهمية، لذلك لا بد من جهاز إداري مالي منظم يتولى تنفيذها بجانبها، تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، أو من حيث ضبط القيود الحسابية للجباية والصرف بشكل يضمن حقوق الخزينة العمومية والمواطن.

ففي مرحلة تنفيذ الميزانية تقوم الوزارات والمصالح والهيئات بتنفيذ البرامج والمشاريع التي اعتمدها البرلمان، ويجب عند التنفيذ مراعاة الكفاءة الفنية وانخفاض التكاليف، فتنفيذ الميزانية لا يقتصر على تحصيل الإيرادات ودفع النفقات وإنما تدخل فيه متابعة آثار هذه العمليات في الاقتصاد الوطني مع مراقبة اتجاهاتها نحو تحقيق الأهداف الاقتصادية المرجوة، لتتمكن الدولة من تعديل سياستها الانفاقية والإيرادات كلما دعت الحاجة إلى ذلك. وفي أغلب دول العالم، يكون وزير المالية هو الأمر بالصرف وهو المسؤول عن جميع العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، فكل الإيرادات أيا كان مصدرها تؤول إلى خزينة الدولة من أجل تغطية نفقات الإدارات الحكومية طبقاً لأوجه الصرف المتنوعة، نظراً لأن الميزانية العامة لها جانبان هما: الإيرادات العامة والنفقات العامة، لذا فإننا سنتناول عملية تنفيذ الميزانية العامة بجانبها فيما يلي.

أولاً- تنفيذ النفقات العامة

إن مصادقة السلطة التشريعية على النفقات الواردة في الميزانية لا يعني التزام الحكومة بإنفاق جميع هذه الاعتمادات وإنما الترخيص لها بأن تقوم بالإنفاق العام في حدود هذه المبالغ على البنود المقررة وعدم تجاوزها قبل موافقة السلطة التشريعية على ذلك، وهذا يعني أن الحكومة تستطيع دائماً عدم إنفاق هذه المبالغ كلها أو بعضها إذا لم يكن هناك ما يستوجب ذلك.

ولهذا نجد أن مجموعة من الإجراءات تتمثل في خطوات تمر بها عملية الصرف تحقق هدف المحافظة على أموال الدولة ومنع سوء استخدامها، من خلال الرقابة على تنفيذ الميزانية، وتبدأ هذه الخطوات بالارتباط بالنفقة وتحديد الأمر بدفع مبلغها وأخيراً صرفها، وسنتطرق إلى كل خطوة من هذه الخطوات في أربع نقاط مترابطة كالتالي¹:

1- الارتباط بالنفقة: يبرز هذا الارتباط إذا اتخذت السلطة التنفيذية قراراً يتضمن إنفاقاً من جانب الدولة أو نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ معين من المال، وفي هذه الحالة ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة هذا القرار أو هذه الواقعة.

2- عملية تحديد النفقة: أما الخطوة الثانية فتأتي من خلال تحقيق أو تسوية النفقة وعملية تحديدها، وذلك بإصدار قرار تحديد مبلغ تلتزم الدولة بدفعه نتيجة النفقة التي سبق الارتباط بها، ويستلزم مثل هذا القرار التأكد من أنه لم يسبق أن دفع المبلغ من قبل فعلاً وأن الدائن غير مدين للدولة بشيء حيث يمكن عندئذ إجراء المقاصة بين الدينين.

3- الأمر بدفع النفقة: يبرز الأمر بالدفع في صورة قرار يصدر عن الإدارة المختصة ويتضمن أمراً بدفع النفقة التي تم الارتباط بها من قبل الإدارة وتم تحديدها، وغالباً ما يكون تحديد النفقة والأمر بصرفها بقرار واحد.

4- عملية صرف النفقة: ويقصد هنا الدفع الفعلي للمبلغ الذي صدر به أمر الدفع إلى ذوي العلاقة أي الدائن، وغالباً ما يأخذ صورة شيك مسحوب على البنك المركزي الذي تحفظ حسابات الدولة فيه.

يتضح مما تقدم أن الأمر بالدفع وعملية الارتباط بالنفقة وتحديدها يقع ضمن اختصاص الجهة الإدارية التي تتولى عملية الإنفاق.

¹سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 49.

ثانياً - تنفيذ الإيرادات العامة

إن القاعدة في عمليات التحصيل تقضي بأنه لا تجوز جباية أي إيراد غير مأذون بتحصيله في قانون الميزانية، لذلك فإن من واجب الحكومة تحصيل جميع الضرائب والرسوم التي تقرها السلطة التشريعية. وهناك أساليب للتحصيل طبقاً لظروف كل جهة حكومية، إلا أن هذه الأساليب مهما اختلفت في نظمها وإجراءاتها من إدارة إلى أخرى، فهي تخضع لمبدأ واحد تتبعه جميع الوزارات والدوائر ويتلخص هذا المبدأ في أمرين هامين¹:

- العمل على تحصيل ما يحق للدائرة من أموال صدرت بشأنها قوانين وقرارات توجب تحصيلها.
 - ضرورة وصول هذه التحصيلات كاملة إلى الخزينة العامة للدولة.
- ولتحقيق هذا المبدأ فإن كل وزارة تضع من النظم والإجراءات ما يضمن سلامة هذه الأموال ويمنع أي عبث بها خلال المراحل التي تمر بها إيرادات الدولة، سواء في التحصيل أو التسوية.
- وتختلف أساليب الجباية من دولة إلى دولة أخرى باختلاف تشريعاتها وأحياناً تختلف داخل الدولة الواحدة بسبب تنوع الضرائب، فقيمة الإيرادات التقريبية تبين ما يتوقع تحصيله خلال السنة القادمة، فحق الحكومة في تحصيل الإيرادات يستند إلى قوانين وقواعد تشريعية، كالقواعد التي تفرض الضرائب والرسوم وكذلك القوانين الخاصة بتنظيم القطاع العام، وبما أن الضرائب هي أهم أنواع الإيرادات فإننا سنتطرق إلى كيفية تنفيذ الضرائب المباشرة وغير المباشرة كالآتي²:

1- كيفية تنفيذ الضرائب المباشرة: يتم تنفيذ هذا النوع من الضرائب عن طريق البحث والتفتيش عن المواد الخاضعة للضرائب وتحديد وفرض المعدل الضريبي وتحديد الشخص المكلف بأدائها، وبالتالي إيداع حاصل الضريبة لدى دوائر الجباية.

¹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 50.

² نفس المرجع، ص 50-51.

2- كيفية تنفيذ الضرائب غير المباشرة والرسوم: لا يحتاج تنفيذ الضرائب غير المباشرة إلى تعيين موظفين يتولون عملية التحقق والبحث عن المواد الخاضعة وتحديد المعدل الضريبي والأشخاص المكلفين ثم إيداعها كما هو الحال في تنفيذ الضرائب المباشرة، بل إن تنفيذ الضرائب غير المباشرة يحصل بشكل أوتوماتيكي، لأن المكلفين أنفسهم يدفعون الضريبة فور تحقيقها وفقاً لما تقتضيه طبيعة هذا النوع من الضرائب.

ثالثاً - عمليات الخزينة

تمثل عمليات الخزينة حلقة الاتصال بين عمليتي تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، وهي مجموعة من الطرق والأساليب التي تلجأ إليها الخزينة العامة لمواجهة العجز الموسمي أو المؤقت في الإيرادات المحصلة بالفعل، إذ من المعلوم أن الأعمال الرئيسية التي تقوم بها الخزينة تتكون من تحصيل الإيرادات وصرف النفقات العامة باسم الدولة، ثم الموازنة بين عمليتي التحصيل والصرف بحيث يكون لدى الخزينة، وبصفة دائمة، المبالغ اللازمة للوفاء بأوامر الصرف في حينها، وفي بعض الأوقات، قد تضطر الخزينة إلى تنفيذ النفقات قبل جباية الإيرادات، وحينئذ تلجأ إلى عمليات الخزينة للحصول على الأموال اللازمة لتغطية النفقات¹.

وأهم تلك العمليات التي تقوم بها الخزينة لتحقيق ذلك تتمثل في²:

- الاقتراض لمدة لا تتجاوز السنة من البنك المركزي أو غيره من البنوك، حسب ما تمليه القوانين.
- إصدار أذون في شكل ديون على الخزينة.
- السحب من المال الاحتياطي، إن وجد.

¹ العمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 153-154.

² نفس المرجع، ص 154.

2-3- التطورات الحديثة في إدارة الميزانية العامة للدولة

لقد نشأت الميزانية العامة التقليدية (ميزانية البنود) في إنجلترا وفرنسا كما سبق وأن ذكرنا، وانتقلت إلى باقي دول العالم، كما أن تطبيقات الميزانية العامة عرفت العديد من التطورات على مر التاريخ، فقد بقيت الميزانية العامة دوماً تشغل بال المفكرين من أجل تحديثها شكلاً ومضموناً بما يسمح بتحقيق أداء أفضل للوظائف المنوطة بها كأداة من أهم أدوات السياسة المالية للدولة.

فالتطورات التي عرفت الميزانية العامة للدولة وتعدد اتجاهاتها في الأنظمة الحديثة، لم تتم خارج أسس وقواعد الشكل التقليدي للميزانية، بل تم تحديث وتطوير وظائفها واستخداماتها وفقاً لتوجهات فكرية وممارسات تطبيقية تطلبتها تطورات مختلف العوامل الإدارية والاقتصادية والسياسية في الدولة. بحيث أن تطور الميزانية العامة في مختلف المراحل تستمر في المرحلة التي تليها، مع التركيز على إحدى وظائف الميزانية دون الأخرى.

فقد شهدت الميزانية العامة لمختلف دول العالم تطورات بالغة الأهمية، منذ ثلاثينيات القرن العشرين وحتى اليوم، خصوصاً بالنسبة إلى دورها الإقتصادي وتأثيرها الكبير في الدولة والمجتمع، بحيث أنها أصبحت وسيلة فعالة تركز عليها الحكومات لدرء مخاطر التقلبات الإقتصادية وبلورة برامج التخطيط ومشاريع التنمية على المستوى المحلي، وإرساء قواعد المساءلة والمحاسبة في الأنظمة الديمقراطية.

وقد أدت هذه التطورات، إلى إجراء تغييرات بنيوية متتابة طالت مكونات الميزانية ومحتوياتها وطريقة تبويبها، ونقلتها من ميزانية بنود قائمة على رصد الإعتمادات بصورة تقليدية جامدة، إلى ميزانية قائمة على وظائف ومهام محددة وواضحة، يجري تنفيذها عبر المشاريع والأنشطة الحكومية المختلفة، كما أنها أدت، من ناحية أخرى، إلى تغيير الأساليب المعتمدة فنياً في إعداد الميزانية

وتنفيذها والرقابة عليها، وذلك من خلال ربطها بعدد من الضوابط العلمية ومؤشرات القياس الدقيقة والصارمة التي يتم الالتزام بها.

وفيما يلي سنتناول التطورات الأساسية التي عرفت الميزانية العامة للدولة، من النموذج التقليدي المتمثل في ميزانية البنود إلى النماذج الأخرى الحديثة.

2-3-1- النموذج التقليدي للميزانية العامة (ميزانية البنود)

يقصد بالنموذج التقليدي للميزانية العامة ذلك النموذج الذي يعتمد في تصنيفه على مجموعة من البنود المحددة للإنفاق العام، وقد ساد هذا النموذج منذ أن كانت الميزانية العامة للدولة محايدة ولا تؤثر في النشاط الاقتصادي، حيث تلتزم الدولة بتوفير الإيرادات اللازمة فقط لتأدية وظائفها التقليدية ممثلة في الدفاع والأمن والعدالة (الدولة الحارسة)، وبالتالي فهي مطالبة بتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، وعدم التأثير في المتغيرات الاقتصادية، وبالتالي تفادي إحداث أي تشوهات في نظام السوق.

أولاً- التعريف بميزانية البنود

يتمثل الشكل التقليدي للميزانية العامة للدولة في ميزانية البنود، وهي الأكثر شيوعاً واستخداماً في إعداد الميزانية العامة للدولة في مختلف دول العالم، وهي تمتاز بالسهولة والبساطة في إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها، مما يجعلها سهلة القراءة والفهم من غير المتخصصين، ويمكن توضيح معالمها ومضمونها من خلال ما يلي:

1- اهتمامات ميزانية البنود: تهتم الميزانية التقليدية ببنود النفقات العامة بشكل أساسي، ولا يعني

ذلك أنها تهمل الجوانب الأخرى التي تمثل اتجاهات تطورها، ويطلق عليها بميزانية البنود وتسميات أخرى توضح اهتماماتها الأساسية كما يلي¹:

- ميزانية البنود بسبب تركيزها على بنود الميزانية وما يرصد فيها من اعتمادات، وضرورة التقيد بالبنود عند الإنفاق.

- ميزانية الرقابة لأنها تركز على إحكام الرقابة المالية على النفقات العامة في الوزارات والمصالح والإدارات الحكومية من حيث أوجه الصرف، وحدود الإجازة، واقتناء السلع والخدمات التي من أجلها رصدت الاعتمادات في الميزانية.

- الميزانية الجزئية أو المتدرجة أو المتزايدة جزئياً، حيث تعتبر نفقات السنة السابقة أساساً مقبولاً يمكن الاعتماد عليه لتقدير نفقات السنة القادمة، ولذلك تزيد نفقاتها باستمرار، سنة بعد أخرى بنسب معينة، وذلك لتغطية نفقات الزيادات المتوقعة في الحاجات الحكومية العامة.

يتناسب أسلوب الميزانية التقليدية مع نمط التسيير المركزي المبني على تركيز قوة القرار المالي ومسؤوليته في قمة الهرم التنظيمي، حيث يبدأ هذا الأسلوب بتحديد البنود المعتمدة للإنفاق، أي تصنيف الإنفاق بالكميات الواجب الحصول عليها لتحقيق أهداف الوحدات الحكومية، ومن ثم خدمة السياسة العليا للدولة، ولذلك تكون بنود الإنفاق محددة، ولكل بند مخصصاته المالية، وهذا التحديد ضروري لأن الإنفاق يتم ضمنه، مما يجعل الضبط وتحديد المسؤولية عنصران أساسيان في ميزانية البنود.

فقد كانت الأهداف التي تحققها ميزانية البنود تتلاءم مع الظروف السائدة في السابق، كتواضع الهيكل الاقتصادي والاجتماعي لدول العالم واقتصار دور الحكومات على أداء وظائفها السيادية فقط (الدفاع، الأمن، العدالة) والوظائف الأخرى التي يحجم الأفراد عن أدائها بما يتفق مع توجهات

¹ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 175-176.

الاقتصاد الحر الذي نادى به آدم سميث واقتصادي المدرسة التقليدية من بعده، حيث كان اهتمام الدولة آنذاك يتركز على إحداث التوازن المحاسبي بين الإيرادات والنفقات لتفادي الآثار الاقتصادية الضارة التي تحدث نتيجة العجز أو الفائض في الميزانية. كما أن الميزانية التقليدية تركز على تمويل السلع والخدمات التي تحتاجها الوحدات الحكومية في أداء عملها، وتلتزم هذه الوحدات فقط بعدم تجاوز حدود التمويل المعتمد دون الاهتمام بالعائد الذي حققته الوحدة منه، أي أنها تهتم بجانب المدخلات فقط وتتجاهل ما تنتجه تلك الوحدات من سلع وما تقدمه من خدمات والكيفية التي يتم بها ذلك¹.

2- تبويات ميزانية البنود: يقصد بالتبويب عملية فرز البيانات والمعطيات وتوجيهها وتصنيفها في مجموعات رئيسية وفرعية متشابهة في خصائص معينة ومحددة، والتبويب هو من وظائف النظام المحاسبي الحكومي كونه يهدف إلى تحقيق²:

- تسهيل إعداد وتنفيذ الميزانية والرقابة عليها.
- إعداد وتصميم المجموعة المستندية والدفترية للنظام المحاسبي الحكومي.
- إعداد الحساب الختامي للدولة والتقارير الدورية المقدمة للأجهزة الإدارية والرقابية والتشريعية بغرض تحليل الآثار الاقتصادية والمالية لسياسة الدولة.

يأتي تبويب الميزانية العامة في ظل الميزانية التقليدية بحسب أنواع النفقات وهو ما يعرف بالتبويب وفقاً للبنود، ويركز على الوسائل التي تتفق من أجلها النقود بغرض تلبية احتياجات الإدارة لتنفيذ أعمالها، ومن حيث الأساس فإن تبويب النفقات بحسب البنود يتبع نمطا واحدا في مختلف دول العالم إلا أنه يختلف من حيث عدد وتفصيلات التبويات وفروعها³.

¹قاسم إبراهيم الحسيني، مرجع سابق، ص 111-112.

² نفس المرجع، ص 90.

³لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 178.

وتعتمد تركيبة ميزانية البنود في تبويب النفقات على نوعين من التبويبات وهما¹:

أ- التبويب النوعي (الموضوعي): ويقصد به تبويب النفقات وفقا لنوع السلعة أو الخدمة التي تقدمها الدولة أو وفقا للغرض من الإنفاق، فيتم تبويب النفقات إلى أبواب والأبواب إلى مجموعات، والمجموعات إلى بنود، والبنود إلى أنواع، فعلى سبيل المثال يتم تبويب النفقات إلى باب الأجور وباب النفقات الجارية والتحويلات، وباب النفقات الرأسمالية، وباب التحويلات الرأسمالية، وإن الأجور يتم تقسيمها إلى الأجور والمنح والعلاوات والمزايا الأخرى..الخ، ويتميز هذا التبويب بما يلي:

- السهولة والوضوح والبساطة في إعداد وتنفيذ الميزانية والمتابعة والرقابة عليها.
- إمكانية مقارنة بنود الإنفاق من فترة مالية لأخرى والتعرف على اتجاهات الإنفاق خلال الفترات الزمنية المختلفة.

- إحكام الرقابة على عناصر الإنفاق والتحقق من الصرف في الأغراض المحددة، حيث تسهل مقارنة الإنفاق الفعلي شهريا أو ثلاثيا أو ربع سنويا، حتى يتم التعرف على مدى الحاجة إلى اعتمادات إضافية وتقادي تجاوز الاعتمادات المخصصة.

ب- التبويب الإداري: ويقصد به تبويب النفقات وفقا للوحدات الحكومية والإدارية، فيتم تصنيف الاعتمادات المخصصة لكل من الوزارات والإدارات والهيئات العامة، مع ملاحظة أن هناك بعض النفقات التي لا يمكن ربطها بوحدة إدارية معينة، وتمثل اعتمادات خاصة، مثل نفقات الدين العام، ونفقات الدعم، ونفقات الطوارئ، ويتميز هذا النوع من التبويب بما يلي:

- إمكانية إعداد تقديرات الميزانية على أساس الخدمات أو السلع التي تقدمها الوحدة الإدارية وإعداد التقارير التي تتعلق بتقييم الإنفاق لكل وحدة إدارية.

¹قاسم إبراهيم الحسيني، مرجع سابق، ص ص 109-110.

- إمكانية ربط تقديرات الميزانية ومتابعة تنفيذها بوحدة إدارية معينة تمثل مركزا لها.
 - إمكانية مقارنة عناصر النفقات في وحدة إدارية معينة على مدار فترات مالية مختلفة.
- فالتبويب الإداري يتبع الهيكل التنظيمي لأجهزة الدولة، فكل باب يتعلق بميزانية فروع الوزارة الواحدة أو قطاعاتها الرئيسية، ثم تقسم لفصول يتعلق كل منها بميزانية الإدارات الرئيسية التي يتكون منها الفرع أو القطاع المعني، وهكذا تستمر تفرعات وتبويبات الميزانية في صورة تتوازي مع البناء التنظيمي وتفرعاته¹.

ثانيا- مزايا وعيوب نظام ميزانية البنود

تحقق ميزانية البنود العديد من الايجابيات والمزايا التي ساعدت على استمرار تطبيقها في مختلف دول العالم لفترات طويلة لازالت مستمرة إلى الوقت الحاضر، إلا أنها تتميز أيضا بالعديد من العيوب والنقائص التي تزداد مع زيادة متطلبات تحقيق الكفاءة والفعالية للأجهزة الحكومية، وتطور الأساليب الإدارية والمحاسبية والفنية في تقييم الأداء والرقابة على الأنشطة الحكومية، وهو ما لم يتحقق في ظل ميزانية البنود، الأمر الذي أدى إلى ظهور أنظمة ونماذج أخرى في إدارة الميزانية العامة للدولة، وسنعرض فيما يلي بعض المزايا والعيوب التي تميز ميزانية البنود²:

1- مزايا ميزانية البنود:

- وجود نماذج وتعليمات واضحة تسهل تجميع البيانات.
- سهولة الإعداد عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية.
- سهولة إحكام الرقابة عند الصرف من الأموال العامة.
- سهولة إجراء التحليل والمقارنة بين إيرادات ونفقات السنة السابقة.

¹ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، 179.

² ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مرجع سابق، ص 01.

2- عيوب ميزانية البنود:

- عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات.
 - عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط والبرامج التنموية للدولة.
 - عدم القدرة على قياس الأداء الفعلي للأجهزة الحكومية.
 - قلة المرونة عند التنفيذ، لأن الاعتمادات مرصودة لبنود محددة فقط.
- بالإضافة إلى ذلك فإن تحديد الإطار الزمني لميزانية البنود بسنة واحدة، يبعد الميزانية عن الاهتمام بالاستثمارات الطويلة المدى، وعن تحليل المؤشرات المستقبلية في مجال الإنفاق أو الإيراد إلا بشكل مبسّط، بالإضافة إلى ضعف الانسجام مع تطور وظيفة الدولة، نتيجة عدم وضوح العلاقة بين هذا الأسلوب من تبويب الميزانية وبين التخطيط المتوسط والطويل المدى مما يتعذر معه ربط الميزانية مع أهداف الحكومة¹.
- من هنا فإن التقدم الذي حدث في مختلف مجالات العلوم الإدارية والمحاسبية والإحصائية والأساليب الكمية، كان له دور في إحداث تطور في مجال الميزانية العامة للدولة، والذي اتخذ اتجاهات عديدة أهمها²:

- التركيز على الجوانب التخطيطية التي تسبق عملية إعداد الميزانية واعتبار التخطيط جزء من عملية الميزانية العامة للدولة.
- التركيز على جوانب المسؤولية وتحديدّها والتقرير عنها في المراحل المختلفة للميزانية، بحيث تتمحور عملية إعداد الميزانية حول وحدة قرار معينة أو برنامج أو نشاط معين.

¹العمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 183.

² قاسم إبراهيم الحسيني، مرجع سابق، ص 109-110.

- تطوير النظام المحاسبي الحكومي، بحيث يوفر البيانات والمعلومات التحليلية عن الإيرادات والنفقات التي تمكن من تقييم أداء الوحدات والبرامج والأنشطة التي تقوم بها، وتمكنه أيضا من تقديم المعلومات والبيانات اللازمة.

- تطوير أساليب القياس وأسس إعداد الميزانية ووسائل المتابعة والرقابة على تنفيذها.

- تطوير التقارير من حيث الشكل والموضوع والتوقيت والمعلومات التي تحتويها، بحيث تكون أكثر فائدة لمستخدميها.

فبعد أن كثرت عيوب الميزانية التقليدية (ميزانية البنود) ولم تصبح تتوافق مع متطلبات الأداء الحكومي، وتقاديا لذلك، ظهرت نماذج أخرى مثل ميزانية البرامج والأداء و ميزانية التخطيط والبرمجة والميزانية الصفرية، وأخيرا مع نهاية التسعينيات من القرن العشرين ظهرت الميزانية التعاقدية.

2-3-2- ميزانية البرامج والأداء

في ظل الميزانية التقليدية أو ما يسمى ميزانية البنود يتم التركيز على الاعتمادات، فتدرج الاعتمادات في الميزانية العامة ويتم التأكد من أن الصرف في حدود الاعتمادات المدرجة وفي الأغراض المخصصة لها، وأن إجراءات الصرف كانت سليمة وتمت في ظل اللوائح والقوانين السارية، إلا أن الرأي يتجه حديثا إلى التركيز بجانب ذلك على المقابل الذي يعود من هذا الإنفاق، فإذا كان الإنفاق لأداء عمل ما أو خدمة ما، فإن المطلوب بجانب سلامة الصرف من الاعتمادات على النحو السابق، أن يسلط الضوء على العمل الذي أنجز أو الخدمة التي أنجزت، فهل كمية العمل أو الخدمة التي أدت توازي الإنفاق الذي تم أم كان من الممكن أداء كميات أكبر وبكفاءة أعلى، وهل تكاليف العمل أو الخدمة مناسبة أم أنها مرتفعة ؟

من هنا فقد تحول اهتمام إدارة الميزانية العامة للدولة من الرقابة على بنود الإنفاق إلى التركيز على إدارة البرامج وأداء الأنشطة الحكومية على قواعد علمية سليمة، وقياس الأعمال التي يتم تنفيذها، وكفاءة هذا التنفيذ، وحتى يمكن تحقيق الأهداف الجديدة للإدارة الحكومية، بدأ تطوير الميزانية العامة للدولة بحيث اتخذت أشكالاً جديدة، من بينها ما اصطلح على تسميته "ميزانية البرامج والأداء".

أولاً- مفهوم ميزانية البرامج والأداء وتطورها

إن الهدف من تسليط الضوء على الأداء وكفايته هو رفع مستوى الأداء وترشيد الإنفاق العام وتجنب الإسراف، خصوصاً وأن بعض دافعي الضرائب في العالم وجدوا أن الخدمات التي تؤدي لهم وتمول من الضرائب التي يدفعونها مرتفعة التكاليف، وأن من أسباب الارتفاع الإسراف الذي يميز أداء الخدمات، والإسراف معناه ضياع المال العام الذي يدفعونه، ولذلك طالبوا بوضع النظم الكفيلة باستخدام الأموال العامة الاستخدام الأمثل¹.

1- ظهور فكرة ميزانية البرامج والأداء: لقد ظهرت فكرة ميزانية البرامج والأداء في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة للدراسات التي قامت بها "لجنة تافت" سنة 1913، حيث أشار تقرير هذه اللجنة إلى أهمية تبويب الميزانية العامة وفقاً لهدف النشاط، إلا أن هذه الفكرة لم تجد قبولا في ذلك الوقت، ولم تتفقد إلا في سنة 1934، وذلك عندما بدأت وزارة الزراعة الأمريكية بإعداد "مشروع حوض نهر تنسي" على أساس البرامج والأداء، وقد تعمقت هذه الفكرة أيضاً في سنة 1949 نتيجة توصيات "لجنة هوفر" التي تكونت على مستوى الكونجرس الأمريكي، والتي دعت إلى تبويب الميزانية العامة للولايات المتحدة الأمريكية على أساس البرامج والأنشطة التي تنفذها الحكومة.

¹سوسن الشمراني، موازنة البرامج والأداء، المفاهيم والتطبيق، برنامج الماجستير في مادة الميزانية، محاضرات غير منشورة، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، 1431 هـ-2010م.

فنقطة التحول في الميزانية العامة للدولة من ميزانية البنود إلى ميزانية البرامج والأداء بدأت حين ظهر من يناادي بضرورة إدخال أساليب الإدارة العلمية الحديثة في مجال الإدارة الحكومية للتأكد من قيامها بتنفيذ ما يعهد إليها من مهام ووظائف بكفاءة وفعالية وفق الخطة المعتمدة من قبل الحكومة¹.

كما أوضحت العديد من الدراسات والنظريات الإدارية التي تتبعها حركة الإدارة العلمية أن ميزانية البرامج والأداء تعد من وسائل تحقيق الكفاءة في الأداء، وتجدر الإشارة إلى أن استخدام مصطلح ميزانية البرامج والأداء قد تم بمسميات عديدة تعبر كلها عن مضمون واحد، فأحيانا يستخدم مصطلح ميزانية الأداء، وأحيانا يستخدم مصطلح ميزانية البرامج، وأحيانا يستخدم مصطلح يجمع بين الاثنين ميزانية البرامج والأداء².

2- مفهوم ميزانية البرامج والأداء: تعد ميزانية البرامج والأداء إحدى الأدوات التي تمكن الدولة من حسن إدارة المالية العامة، وخاصة فيما يتعلق بالكفاءة والفاعلية والتخصيص الأمثل للموارد، والمساءلة والشفافية، فهي تركز أساسا على تحقيق الأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية، وتعتبر طريقة لتنظيم وإدارة البرامج الحكومية، وتشجع على التخطيط والحصول على المعلومات الدقيقة وترشيد الموارد الحكومية، وتبنى ميزانية الأداء على فرضيات ومنطلقات مغايرة تماما لميزانية البنود، فهي تركز على الأهداف والنتائج والمخرجات، وهي تسعى للإجابة على الأسئلة التالية: ما هي الأهداف الرئيسية التي تتوي الحكومة إنجازها؟ كيف يمكن تحديد هذه الأهداف

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 345.

² حكومة دبي، دائرة المالية، سلسلة دراسات التطوير المالي في القطاع الحكومي، تطوير الموازنة العامة والتحول لموازنة البرامج والأداء في إمارة دبي، 2008، ص 24.

وقياسها وعلاقتها بالسياسة العليا للدولة؟ وهي ليست مجرد إدارة تخطيطية ولكنها أداة رقابية إيجابية يمكن عن طريقها بيان مدى الكفاءة في تحقيق الإنجازات خلال الفترات المختلفة¹.

وتعرف ميزانية البرامج والأداء بأنها ذلك التصنيف في الميزانية الذي ينقل التركيز من وسائل القيام بالعمل إلى العمل المنجز نفسه، إذ أن الميزانية تعتمد لتحقيق أهداف معينة وليس لمجرد شراء سلع وخدمات، ومن ثم فميزانية الأداء تتطلب التركيز على العمل الذي تم أو الخدمة التي أنجزت للتأكد من أن النتائج التي تحققت توازي ما كان مخططاً له، وتعتبر ميزانية الأداء محصلة للمحاولات الأولى لإصلاح نظام ميزانية البنود بهدف التركيز على قياس الكفاءة الإدارية وتقليل النفقات عند إنجاز المشاريع².

لقد عرفت لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية ميزانية البرامج والأداء كما يلي: "هي مجموعة الأساليب التي بواسطتها يتمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت، ساعات العمل والموارد، إن هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكنه الحصول عليها من خلال طرق الميزانية التقليدية، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات"³.

¹ طارق نوير، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، أوراق ندوة ورشة عمل الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة المنعقد بالقاهرة في سبتمبر 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2007، ص 07.

² ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مرجع سابق، ص 02.

³ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 346.

كما حددت اللجنة الاستشارية القومية لميزانيات الولايات والميزانيات المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية عددا من العناصر التي يجب توافرها بالميزانية العامة لكي توصف هذه الميزانية بالكفاءة والفعالية والاستجابة، وتتمثل هذه العناصر فيما يلي¹:

- تحديد اتجاه سياسات الحكومة.
- ترجمة الضرائب والإيرادات التي تحصل إلى مستوى محدد من الخدمات العامة المؤداة.
- تشرح وتوضح الميزانية لجميع الفئات المعنية أسباب ونتائج ارتفاع أو تدني مستوى الخدمات العامة المؤداة.
- أن تسهل الميزانية عملية ضبط الإنفاق.
- تقوم بتحفيز العاملين وتقويم أدائهم وأداء المنظمات الحكومية وعمل التعديلات المطلوبة.

3- التمييز بين ميزانية البرامج وميزانية الأداء: يميز البعض بين ميزانية البرامج وميزانية

الأداء على اعتبار أن كلا من البرامج والأداء يشكلان نظامين مستقلين ذو أهداف محددة، وإنهما يمثلان مرحلتين تاريخيتين متتاليتين مرت بهما الميزانية أثناء تطورها، ففي الولايات المتحدة الأمريكية كان أول ذكر لتعريف موازنة الأداء جاء في "تقرير لجنة هوفر" عام 1949 ، والذي ورد فيه أن ميزانية الحكومة الفيدرالية بأكملها تحتاج إلى تعديل، ليأخذ في الاعتبار الوظائف والمشروعات والأنشطة، وكان يقصد بذلك ميزانية الأداء، حيث يتم التركيز على الأهمية النسبية للعمل الواجب أدائه أو على الخدمة الواجب تأديتها أكثر من الاهتمام بالأشياء الواجب الحصول

¹ يحي عبد الغني أبو الفتوح، مرجع سابق، ص186.

عليها، كخدمة الموظفين والموارد والمعدات وما إليها، حيث تعتبر هذه الأشياء وسيلة فقط لتحقيق غاية، فأهم ما تستهدفه العمل أو الخدمة الواجب أدائها وما سيقلفه هذا العمل أو هذه الخدمة¹.

ولم يمض وقت طويل حتى تكونت لجنة خاصة في مدينة نيويورك، استخدمت تعبير ميزانية البرامج لأغراض تطوير الميزانية التقليدية، وقد أشارت اللجنة في أول تقرير لها إلى أن تركيزها سيكون أساساً على ميزانية البرامج والأنشطة التي تقوم بها الوزارات والحكومة بوجه عام، معبراً عنها بالنفقات التي ستصرف في السنة القادمة، وبناء على ذلك فإن ميزانية البرامج تصنع الأهداف وتحدد مسؤوليات التنفيذ التي يتم على أساسها قياس أداء ما تم إنجازه من قبل الوحدات، وبالتالي تعتبر الميزانية أساساً لميزانية السنة التالية، حيث يمكن لكل من المسؤولين والجمهور الحكم على سلامة تخصيص الأموال للبرامج المتنافسة التي تشكل في مجموعها ما تقوم به الحكومة.

ومما سبق يتضح أن كلا من ميزانية البرامج والأداء تشكل نظاماً واحداً متكاملًا يصعب النظر إليه كميزانيتين منفصلتين عن بعضهما البعض، فميزانية الأداء تركز على قياس المخرجات فهي تعتمد على قواعد لقياس الأداء بهدف تحسين العمل الإداري، وذلك عن طريق الربط بين التكلفة وقياس النتائج وفقاً لمعايير الأداء، أما ميزانية البرامج فهي تربط الأهداف بالبرامج وتوضح الآلية اللازم إتباعها للوصول إلى الأهداف وذلك من خلال رسم البرامج ووضع آليات تنفيذها².

أما ميزانية البرامج والأداء معاً، فهي نظام مترابط يجمع بين الميزانيتين، حيث يتم تبويب الميزانية إلى وظائف وبرامج وأنشطة لتحقيق الأهداف التي تتبناها الحكومة، وبالتالي يمكن النظر إلى ميزانية البرامج والأداء باعتبارها الأسلوب الذي يوضح الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها،

¹ فريد أحمد عبد الحافظ غنام، إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين، رسالة ماجستير في المحاسبة والتمويل، قسم المحاسبة والتمويل، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية - غزة، فلسطين، 2006، ص 55-56.

² نفس المرجع، ص 56.

والبرامج التي تنفذ من أجل تحقيق هذه الأهداف، وتكاليف البرامج ومعدلات الأداء والبيانات الكمية اللازمة لقياس أداء الأنشطة لكل برنامج.

ثانياً- تبويب ميزانية البرامج والأداء، خصائصها وأهدافها

1- تبويب ميزانية البرامج والأداء: إن ميزانية البرامج والأداء ما هي إلا تبويب حديث لحسابات الميزانية يعطي الأهمية والتركيز على البرامج الحكومية وما تقوم به الحكومة من برامج وأعمال وليس ما تشتريه من سلع وخدمات، أي أنها تركز على الهدف ذاته وليس على وسائل تحقيق الهدف، لأن التبويب التقليدي للميزانية يظهر ما تشتريه الحكومة ولكن لا يظهر البرامج التي من أجلها تم الشراء ولا مدى الإنجاز الذي يتحقق من هذه البرامج.¹

يعتبر هيكل تبويبها أسلوب متقدم من أساليب الميزانية العامة إذا ما قورن بميزانية البنود، وواحداً من الركائز الأساسية للإدارة الحكومية الحديثة، ذلك أن الهيكل الأساسي لهذا التبويب يوفر قاعدة لاتخاذ القرارات من خلال عملية الميزانية العامة، كما يسهل هذا التبويب عملية ربط الميزانية بالأهداف الأساسية التي تتولى الحكومة القيام بها، ويوفر طرق الرقابة الإدارية على مدى تحقيق الميزانية لأهدافها التي أقرتها السلطة التشريعية، كما يوجه الاهتمام أيضاً من خلال عملية اتخاذ القرارات إلى طبيعة العمل المقصود وعلاقته بأهداف السياسة والأداء المخطط سلفاً وتكلفته، مما يتطلب إيجاد علاقة مناسبة بين الخطط الطويلة والقصيرة المدى، وذلك من خلال مخطط عمليات الميزانية السنوية، وبالتالي يتعين على التبويب أن يخدم جميع هذه الأغراض في نفس الوقت.²

ضمن هذا المنهج يكون من متطلبات وضع ميزانية البرامج والأداء القيام بعمل تبويب أساسي ليعمل المستويات الإدارية فيما يتعلق بالنتائج النهائية، والخدمات والأعمال المطلوبة بواسطة

¹سوسن الشمراني، مرجع سابق، ص 06.

²لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 196.

الإدارات الحكومية، وفي أول الأمر يجب تحديد بدقة برنامج الأعمال المطلوب أدائها والهدف المطلوب تحقيقه وسلطات المستويات الإدارية المختلفة لتحقيق الرقابة على تنفيذ برامج العمل، ومراجعة هذا التنفيذ من وقت لآخر بالمقارنة بخطة العمل المقررة. ويمكن إيجاز الأسس التي يركز عليها تبويب أسلوب ميزانية البرامج والأداء فيما يلي¹:

- تحديد البرامج والنشاطات وتحديد أهداف كل منها وتصنيفها وفقا لذلك.
- ربط نظام الحسابات بتصنيف البرامج والنشاطات.
- تجزئة البرامج إلى وحدات أصغر كلما كان ذلك ممكنا واستخدام وسائل القياس للبرامج والأعمال وتقييم الأداء.

يحتوي هيكل ميزانية البرامج والأداء على المستويات التبويبية التالية:

أ- التبويب الوظيفي: حيث يتم تقسيم عام للعمليات موجه نحو تحقيق غرض رئيسي للدولة، وتمثل كل وظيفة خدمات مميزة قائمة بذاتها تقدمها الدولة للمواطنين كالتعليم والصناعة والزراعة والصحة والدفاع الوطني.... الخ، ويساعد التبويب على أساس الوظائف بتوضيح الجزء الذي تسهم فيه النفقات العامة في كل خدمة من الخدمات العامة، ويكون ذلك ذو جدوى كبيرة في إعداد وتنفيذ الأهداف السياسية العريضة والأساسية حسب أهميتها عند عرضها على المستويات العليا التشريعية والتنفيذية بشكل يسهل إجراءات الرقابة².

يستهدف هذا التبويب استخدام الفئات الوظيفية والفئات الوظيفية الفرعية لتجميع النفقات الحكومية طبقا للأغراض التي تخدمها في المدى القصير والمتوسط، وبصفة عامة فإنه يمكن حصر الخدمات العامة التي تؤديها الدولة في أربعة مجموعات كبيرة من الخدمات وهي: الخدمات العامة

¹سوسن الشمراني، مرجع سابق، ص12.

²مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، مرجع سابق، ص193.

وهي تلك المتعلقة بسيادة الدولة والتي لا بد منها كالعادلة والأمن، الخدمات الجماعية وهي الضرورية للمعيشة المشتركة للسكان كتوصيل الكهرباء وشق الطرق، الخدمات الاجتماعية وهي تتعلق بتقديم الخدمات الأساسية لأفراد المجتمع كالصحة والتعليم، والخدمات الاقتصادية وهي تتعلق بقطاع الأعمال والتي تقدم على أساس تجاري كخدمات الدولة في مجال الزراعة أو المناجم..¹ الخ. ب- التوزيع حسب البرامج: تحتوي كل وظيفة من الوظائف الرئيسية للدولة على مجموعة من البرامج، ولهذا يعتبر البرنامج الواحد تقسيما فرعيا من الوظائف الرئيسية للدولة وأحد مكوناتها. ويضم البرنامج الأعمال المتوقعة تنفيذها في آجال معينة، باتخاذ إجراءات محددة، ويتم التعبير عنها في صورة نفقات تبرزها الميزانية العامة، ويتضمن البرنامج عادة بيانات عامة تتناول موضوع البرنامج وجهة تنفيذه وأهدافه وتمويله ووحدات أدائه وإيراداته، ومدى ارتباطه بالبرامج الأخرى، وأية بيانات أخرى ضرورية لتوضيح خصائص البرنامج، ويمكن لإدارة واحدة أن تنفذ أكثر من برنامج، كما يمكن لأكثر من إدارة أن تشترك في برنامج واحد. وتقسم البرامج حسب طبيعتها إلى ثلاثة أنواع هي²:

- برامج جارية وتختص بتنفيذ عمل جار كإدارة أقسام دراسية أو مستشفيات قائمة أو مشاريع تحت الإنتاج أو صيانة مرافق موجودة.
- برامج استثمارية وتختص بتنفيذ مشاريع استثمارية خلال مدة البرنامج كإقامة جامعة أو بناء إدارة عمومية أو بناء مجمع سكني.

¹العمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 197-198.

²نفس المرجع، ص 200.

- برامج تحويلات رأسمالية وتتعلق بسداد أقساط القروض طويلة الأجل والدفعات المقدمة المتعلقة بالاستثمار والتي سترد بعد انتهاء السنة المالية والالتزامات الواجبة الأداء خلال السنة المالية موضوع التقدير.

كما تقسم البرامج تبعا لطبيعة الإنفاق، بحيث يتم توزيع الاعتمادات داخل البرنامج الواحد حسب طبيعة النفقة، فتظهر اعتمادات المرتبات والأجور والمصاريف الجارية والمصاريف الاستثمارية والتحويلات الرأسمالية وغيرها.

قد تقسم البرامج إلى برامج رئيسية وبرامج فرعية منبثقة عنها، حيث يتطلب حجم البرنامج وطبيعته وطريقة إدارته تفصيله إلى برامج فرعية، كما يمكن أن يكون كل فرع من البرنامج في مستوى التبويب المستقل، وفي بعض تطبيقات هذا التبويب قد يعتبر المشروع الواحد فرعا من برنامج، عندما يكون المشروع أحد مكونات البرنامج ويساهم في تحقيق الناتج النهائي له. وقد يستخدم مثل هذا التبويب في البرامج الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تتولى الحكومة تنفيذها في إطار الميزانية العامة للدولة.

ج- التبويب حسب الأنشطة: يتفرع من كل برنامج أو من كل فرع من فروع عدد من الأنشطة التي يمثل كل نشاط منها مجهود من العمل المبذول في إطار مكونات البرنامج أو أحد فروعها، فالنشاط هو مجموعة من الأعمال التي ينقسم إليها البرنامج، ويفيد تبويب الأنشطة في داخل الإدارة في تحديد أساس لعمل الميزانية والرقابة على العمل، ويجب أن يعكس النشاط على قدر الإمكان مسؤولية محددة لقسم من أقسام الإدارة، وأن يكون أساسا للحسابات التي تسجلها الإدارة، ويتميز النشاط بمجموعة من الموصفات منها¹:

- تجانس نوعية العمل المبذول في النشاط ووحدة أداء إنتاجه.

¹ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 200-201.

- إمكانية قياس عبء العمل الذي يتضمنه النشاط، وفقا لمعايير قياسية تخص النشاط ذاته.

- توافق النشاط مع الهيكل التنظيمي للإدارة العامة.

الأنشطة في ميزانية البرامج والأداء هي نقطة التركيز بالنسبة للإدارة، حيث تشكل الأساس الأول في إعداد وتقديم الميزانية والحسابات ومتابعة التنفيذ، والخاصية المميزة للنشاط أنه يمثل تجمعا للعمليات أو الواجبات التي تعتبر ذات فائدة للمسؤولين بالهيئة لدى اتخاذ القرارات الإدارية وتحليل الأداء، ولكي تفي الأنشطة بهذه الأغراض على وجهها الأكمل يستحسن أن تزود ببعض أدوات القياس الإحصائية عن عبء العمل والاستفادة من الأفراد وتكاليف الوحدة...الخ¹.

يتضح مما سبق أن هيكل ميزانية البرامج والأداء يخضع أساسا إلى مبدأ البرمجة، الذي يعتمد على التسلسل المنطقي لمستويات الوظائف والبرامج والأنشطة، ثم الأعمال الفرعية التي تتضمن تنفيذ هذه المستويات المتتالية.

2- خصائص ميزانية البرامج والأداء: إن أهم خصائص ميزانية البرامج والأداء تتمثل فيما يلي²:

- تهتم بالبرامج والأنشطة التي يعهد إلى الوحدات الإدارية الحكومية مهمة تنفيذها أو القيام بها، وبناء على هذا فإنه يتحدد نطاق القياس المالي بمجموعة من البرامج مقسمة إلى أنشطة ومشاريع فرعية، ويهدف القياس المالي إلى تحديد تكلفة كل برنامج على حدة، كما أن عملية الميزانية في صورتها النهائية تمثل حجم الإنفاق عن سنة مالية في شكل برامج.

- تصنيف الميزانية تصنيفا وظيفيا طبقا للبرامج التي تسعى الحكومة إلى القيام بها، فيتم إعداد الميزانية في شكل مجموعة من البرامج بما في ذلك تكاليف تنفيذها كما صادقت عليها السلطة التشريعية.

¹العمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 201.

²خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص ص 324-325.

- تنطبق قاعدة سنوية الميزانية على ميزانية البرامج والأداء مع ربطها بفترة البرامج والأنشطة لكل وحدة إدارية وحكومية على حدة، فهذا النوع من الميزانيات يهتم أساساً بتكاليف التنفيذ المطلوب تمويلها خلال سنة مالية واحدة.

- تتطلب ميزانية البرامج والأداء أن يكون العاملون في أجهزة الميزانية من المتخصصين في العلوم الإدارية الحديثة مثل محاسبة التكاليف والمحاسبة الإدارية والتحليل المالي.

3- أهداف ميزانية البرامج والأداء: يمكن تلخيص الأهداف الرئيسية التي تسعى ميزانية البرامج والأداء إلى تحقيقها فيما يلي¹:

- تحديد الأهداف الكبرى لكل جهة أو هيئة حكومية طبقاً لاختصاصاتها والقرارات الصادرة بشأنها.

- رسم الوسائل اللازمة لتحقيق كل هدف، أي اقتراح برامج محددة مع بيان النتيجة المرجوة من كل واحد منها ضمن إطار الأهداف الرئيسية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها.

- تحليل كل برنامج وتحديد عناصر كلفته وتجميعها وبيان الإدارة والموظفين المسؤولين عن التنفيذ.

- وضع معايير لقياس العمل بالنسبة لكل برنامج وفروعه أثناء التنفيذ.

- تقييم الأداء الفعلي وتحديد انحرافات ومبرراته في ضوء معايير القياس المعتمدة.

والهدف الرئيسي لميزانية البرامج والأداء هو أنها تسمح بقياس الانجازات وفعالية الأداء على الصعيدين المالي والمادي، ويتضمن قياس الأداء عدة جوانب أهمها²:

- وضع مجموعة وحدات للعمل أو مؤشرات.

¹ مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، مرجع سابق، ص 190.

² نفس المرجع، ص ص 190-191.

- تحديد الأعمال والأنشطة المقترح قياسها.
- تجميع المعلومات لتحديد التكلفة الإجمالية.
- وضع مؤشرات لقياس الفعالية.

2-3-3- ميزانية التخطيط والبرمجة

نتيجة للتطورات التي عرفتھا الميزانية العامة للدولة باستمرار وكاستجابة للتحديات التي واجهتها في كل مرة، ظهر نموذج آخر من نماذج إدارة الميزانية العامة للدولة تمثل في ميزانية التخطيط والبرمجة.

أولاً- مفهوم ميزانية التخطيط والبرمجة وتطورها

في نهاية الستينات من القرن العشرين ظهرت أفكار جديدة في مجال الميزانية العامة للدولة في الولايات المتحدة الأمريكية، أطلق عليها "التطور الثوري في مجال الميزانية العامة"، وقد تمثل هذا التطور في استحداث نموذج ميزانية التخطيط والبرمجة، والتي يظهر من التسمية أنها اتجهت بالميزانية العامة للدولة نحو التركيز أكثر على الوظيفة التخطيطية لمختلف البرامج والأنشطة الحكومية.

1- ظهور فكرة ميزانية التخطيط والبرمجة: لقد كانت أولى الأبحاث في هذا المجال صادرة عن

معهد الإدارة العامة بجامعة نيويورك في ديسمبر 1966، وكانت تلك الأبحاث تمهيدا لبدء مرحلة أخرى من مراحل التطور الوظيفي للميزانية العامة للدولة، بحيث أن الأسلوب الجديد يحاول خدمة الوظائف الثلاث الأساسية للميزانية في آن واحد، أي خدمة الرقابة المالية وفقا لأسلوب ميزانية الرقابة (البنود)، وخدمة الرقابة الإدارية وفقا لأسلوب ميزانية البنود، بالإضافة إلى خدمة التخطيط، وذلك بشكل متوازن في آن واحد، فهذه الوظائف متكاملة ومتوافقة في ظل النظام الجديد وهذا ما

جعل ميزانية التخطيط والبرمجة تطوراً له قيمته في مجالات استخدام الميزانية العامة كأداة للإصلاح والتطوير الإداري¹.

إن ظهور هذا النظام كان لمعالجة القصور في ميزانية البرامج والأداء في الربط بين الميزانيات الفرعية للوحدات الإدارية وبين الأهداف الوطنية الكلية، واقتصار ميزانيات البرامج والأداء على الأجل القصير فقط وعدم وجود المفاضلة بين البرامج لاختيار الأفضل منها².

فقد مثلت ميزانية التخطيط والبرمجة مرحلة متقدمة في تطور الميزانيات العامة، حيث تم فيها تجاوز الإطار البسيط لتقدير الإيرادات والنفقات باستخدام التحليل المنظم والتخطيط طويل الأجل.

2- تعريف ميزانية التخطيط والبرمجة: لقد عرّفت لجنة التنمية الاقتصادية الأمريكية ميزانية التخطيط والبرمجة بأنها نظام أو أسلوب لصياغة وتحقيق أهداف محددة بشكل كمي، ويركز تصميم هذا النظام على الوسائل البديلة لتحقيق الأهداف التي تسمح باستمرار مقارنة النتائج بالتكاليف.

تعرف ميزانية التخطيط والبرمجة أيضاً بأنها أداة للتخطيط ووسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة، أو لتعديل تلك الأهداف، وتهدف إلى محاولة تبرير قرارات المخطط، وتتنظر إلى البرامج والأنشطة الحكومية على أنها مجرد وسائل تهدف إلى تحويل الموارد العامة أو عوامل الإنتاج إلى منتجات وخدمات نهائية هي الأهداف المطلوب تحقيقها، كما تعرف بأنها الميزانية التي تهتم بالتخطيط الشامل، وتكاليف المهام أو الأنشطة، فمدخل ميزانية التخطيط والبرمجة يستلزم التحديد المسبق للتكلفة الكلية للمهمة المعنية بغض النظر عن الوحدات الإدارية والتنظيمية التي قد تستخدم لتنفيذ هذه البرامج³.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 155.

² حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهاني، مرجع سابق، ص 109-110.

³ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 355.

كما عرفت ميزانية التخطيط والبرمجة على أنها طريقة فنية للتخطيط بشكل جوهري، وأن هدفها الرئيسي هو ترشيد عملية صناعة السياسة، عن طريق توفير معلومات وبيانات ذات صلة بالتكاليف والمنافع للبدائل المختلفة لأغراض تحقيق الأهداف المتوخاة وقياس المخرجات لتسهيل عملية تحقيق هذه الأهداف بشكل أكثر فاعلية¹.

تعرف أيضا على أنها طريقة منظمة لربط التخطيط الطويل الأجل بالميزانية العامة للدولة، حيث أنها تتضمن تحديد الأهداف العامة وإعداد البرامج اللازمة لتحقيق تلك الأهداف وتنفيذها بكفاءة الطرق الممكنة، كما تمثل أسلوب علمي لتحديد وتقييم نفقات ونتائج الأهداف الإستراتيجية (التخطيط) وترجمة هذه الأهداف إلى احتياجات بشرية ومادية في فترة زمنية معينة (البرمجة) ثم ترجمة هذه الاحتياجات إلى احتياجات مالية (الميزانية)².

تمر ميزانية التخطيط والبرمجة بثلاث مراحل متتالية هي³:

- المرحلة الأولى (التخطيط): حيث يتم تحديد الأهداف الإستراتيجية من خلال عمل دراسات اقتصادية متعمقة لمقارنة الأساليب البديلة لتحقيق هذه الأهداف.

- المرحلة الثانية (البرمجة): ويتم فيها تكامل الاحتياجات المادية والبشرية معا في عناصر للبرنامج يمكن قياس فاعليتها، ثم الربط بينها وبين الأهداف الإستراتيجية.

- المرحلة الثالثة (الميزانية): حيث تتم ترجمة البرنامج في صورة تتفق مع طريقة الميزانية، أي أن يكون هناك توافق بين تقسيم البرنامج وبين التقسيمات المختلفة للاعتمادات.

من هنا يظهر أن نظام ميزانية التخطيط والبرمجة يعتمد على الربط بين ثلاثة عوامل رئيسية وهي¹:

¹ حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهاني، مرجع سابق، ص 110.

² يحي عبد الغني أبو الفتوح، مرجع سابق، ص 183.

³ نفس المرجع والصفحة.

- الأهداف المطلوب تحقيقها.

- وسائل تحقيق الأهداف.

- الأموال المتاحة لتمويل البرامج والأنشطة.

3- خصائص ميزانية التخطيط والبرمجة: تتميز ميزانية التخطيط والبرمجة بما يلي²:

- التركيز على الأهداف العامة التي تحاول الحكومة تحقيقها عن طريق البرامج والأنشطة

الحكومية، وتوجيه القياس المحاسبي نحو تحديد تكلفة الهدف العام، وليس نحو تحديد تكلفة

برنامج أو نشاط معين.

- لا تلتزم هذه الميزانية بقاعدة سنوية الميزانية، إذ أنها ترتبط أساساً بأهداف محددة يتم تحقيقها

على مدى زمني يزيد عن السنة.

- يتم تبويب الميزانية طبقاً للأهداف العامة التي تحاول الحكومة تحقيقها، مع إظهار البرامج

والأنشطة الحكومية كمجرد وسائل لتحقيق الأهداف، ويقصد بهذا القياس تكلفة تحقيق كل

هدف على حدة بغض النظر عن الوحدات التنظيمية التي تتولى عملية التنفيذ.

- يتطلب تطبيق هذا النوع من الميزانية أن يكون العاملون بجهاز الميزانية متخصصين في

أساليب التخطيط العلمي، وطرق التحليل الكمي، وبحوث العمليات والبرمجة، وغير ذلك من

الاختصاصات التي لها علاقة بالتحليل الاقتصادي والمالي الكلي.

- تتدفق قرارات الميزانية العامة تفصيلاً من أعلى إلى أسفل، فهي تعد على أعلى المستويات

في الدولة، وتصبح الوحدات الإدارية الدنيا مجرد وحدات تنفيذ، تقوم بتنفيذ الميزانية والخطـة

طبقاً للأوامر والتعليمات التي تضعها المستويات العليا.

¹قاسم إبراهيم الحسيني، مرجع سابق، ص 120.

²خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 356-357.

- لا توجد علاقة مباشرة بين ربط الميزانية والتنظيم الإداري للدولة أو الوحدات التنفيذية.
- كما تتميز ميزانية التخطيط والبرمجة أيضا بالخصائص التالية¹:
- يجري تبويب الميزانية وتصنيف نفقاتها على أساس خطط أو برامج وليس على أساس بنود ومواد النفقات كما هو الحال في الميزانية التقليدية، ويتطلب ذلك من الوزارات والمصالح الحكومية أن تقوم بوضع البرامج التي ستقوم بتنفيذها في السنوات المقبلة، والوسائل والطرق المختلفة والبديلة اللازمة لتنفيذها والتكاليف الإجمالية للتنفيذ وتقدير الناتج أو الفائدة الممكن الحصول عليها عند تنفيذ هذه البرامج.
- يتم اتخاذ القرارات بخصوص الموافقة على خطة أو برنامج معين أو رفضه أو تأجيله على أساس مقاييس وتحليلات معينة كتحليل الكلفة إلى المنفعة، ويشمل هذا التحليل دراسة التكاليف الإجمالية لكل البدائل المتاحة ثم مقارنتها بالمنافع أو الفوائد التي يتوقع أن تحققها هذه البدائل من أجل اختيار أفضلها.
- تستوجب هذه الميزانية الحصول على تقارير عن سير الأعمال في المشاريع تحت التنفيذ أو التي أنجزت أو التي بدأ في تنفيذها، وبهذا فإنها تمارس الرقابة عليها وكما تتم من حين إلى آخر مراجعة البرامج والمشاريع وإجراء التغييرات عليها، وذلك على ضوء التقارير التي ترد إلى دائرة الميزانية.
- نلاحظ بأن هذا النوع من الميزانيات اعتبر تطويراً لنظام ميزانية البرامج والأداء لربطه بين البرامج والأهداف على المستوى الوطني وعلى مستوى الوحدات الإدارية، لتركيز هذه الميزانية على وظيفة التخطيط كمرحلة أساسية من مراحل الميزانية العامة للدولة، والتركيز على استخدام الأساليب

¹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 360.

العلمية في مجال اتخاذ القرارات من حيث تحديد البدائل وتقييمها واختيار البديل الأفضل لتحقيق الهدف ومتابعة تنفيذه.

ثانياً- أهداف ومزايا ميزانية التخطيط والبرمجة ومشاكل تطبيقها

1- أهداف ميزانية التخطيط والبرمجة: تهدف ميزانية التخطيط والبرمجة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، فقد صممت لغرض تحليل العناصر الرئيسية للسياسات العامة للدولة، والتي تمكن المختصين من تحديد المفاضلة بين البرامج التي تؤدي إلى تحقيق أهداف متشابهة تتمثل في¹:

- تحديد الأهداف الكلية بدقة وتحديد الأولويات في أداء هذه الأهداف.
- إيجاد الطرق والأساليب الفنية التي يتم عن طريقها تحقيق تلك الأهداف.
- التنبؤ بتكلفة البرامج طويلة الأجل وربط هذه التكلفة بالمنافع المتوقعة لكل برنامج.
- تمكين الجهات المختصة من وضع الخطط والسياسات للفترات القادمة وذلك من خلال الأهداف المرسومة.
- تعزيز الرقابة على أداء البرامج وذلك عن طريق قياس وتحليل الأداء لكل برنامج من هذه البرامج.

كما تعمل ميزانية التخطيط والبرمجة على تحقيق ترشيد الإنفاق العام من خلال²:

- تمثل ميزانية التخطيط والبرمجة دليل إرشادي لعمليات الأداء، وذلك من خلال تحديد مؤشرات أداء وربط المدخلات بالمخرجات والأهداف.
- تعمل على تحقيق الشفافية وتحديد المسؤولية.

¹ مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، مرجع سابق، ص 210.

² يحيى عبد الغني أبو الفتوح، مرجع سابق، ص 184.

- تمكن من تحقيق أهداف المجتمع وترتيبها حسب الأولوية والأهمية النسبية مع ربط الأهداف بالبرامج اللازمة لتحقيقها، وتعد تلك الإجراءات بمثابة الخطوة الأولى نحو ترشيد الإنفاق العام من خلال الميزانية العامة للدولة.
- يؤدي تخطيط الإنفاق العام من خلال ميزانية التخطيط والبرمجة إلى التغلب على العديد من الآثار السلبية التي تنشأ عن الفصل بين عمليتي التخطيط والميزانية، وأهمها القضاء على ظاهرة اختلاف المدى الزمني للميزانية على المدى الزمني للخطوة، الأمر الذي يمكن من تخطيط البرامج في ضوء الموارد المالية المتاحة والممكنة.
- إن التخطيط الشامل من خلال الميزانية العامة يؤدي إلى التنسيق بين كل من برامج الإنفاق العام والخاص، ومن ثم القضاء على ظاهرة التعارض بين برامج الإنفاق العام والإنفاق الخاص، الأمر الذي يكفل التخصيص الأمثل للموارد على المستوى الوطني.
- إن تخصيص الإنفاق العام على أساس البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف يساعد على خلق نوع من التنسيق والتكامل بين الوحدات الحكومية التنفيذية التي تشترك في الاضطلاع ببرنامج معين.
- إن استخدام أسلوب ميزانية التخطيط والبرمجة يساعد على التحول من فكرة الرقابة الحسابية إلى فكرة الرقابة التقييمية، وذلك وفقا للمعايير غير الموضوعية التي تحكم عملية تخصيص الاعتمادات في ظل التبويب الإداري والنوعي.

2- مزايا ميزانية التخطيط والبرمجة: تحقق ميزانية التخطيط والبرمجة العديد من المزايا أهمها¹:

- بموجب هذه الميزانية يتم إدخال منهج تحليل النظم مع البرمجة بهدف تحسين التخطيط الاستراتيجي، كما يتم إدخال أسلوب تحليل التكلفة/ العائد والفعالية في الأداء.

¹ يحي عبد الغني أبو الفتوح، مرجع سابق، ص ص 184-185.

- تمتاز بالتخطيط طويل الأجل، فهي تتضمن التكلفة الإجمالية لكل برنامج بدلا من ذلك الجزء من التكلفة الذي يعتمد في فترة الميزانية السنوية، وبذلك فهي تتطلب فترة زمنية أطول من تلك المستخدمة في ميزانية البنود.

- تعمل على إيجاد ترابط بين الخطط القصيرة والمتوسطة وطويلة الأجل.

- تعمل على تنسيق البرامج والأنشطة الحكومية ومنع الازدواج فيها.

- رفع كفاءة النظام المحاسبي الحكومي وزيادة الاعتماد على بيانات تكاليف الأداء الحكومي وزيادة الثقة في التقارير المالية.

- رفع كفاءة أداء أجهزة الرقابة المالية والإدارية من خلال إضافة مؤشرات جديدة للرقابة والتقييم.

- إيجاد مبررات موضوعية لحجم وتوزيع الإنفاق الحكومي الحالي والمستقبلي.

- ترجمة سياسات الدولة وأهدافها إلى برامج تعالج المشاكل الأساسية، وذلك في صورة واضحة ومبسطة.

3- المشاكل والعراقيل التي تواجه محاولات تطبيق ميزانية التخطيط والبرمجة: هناك العديد من

المعوقات والمشاكل التي يمكن أن تواجه محاولات تطبيق ميزانية التخطيط والبرمجة، وهي في الأساس متعلقة بكيفية تحديد وصياغة وتصنيف الأنشطة الحكومية وفقا للأهداف التي تحققها ووضعها ضمن برامج يمكن متابعتها وقياسها بسهولة، وعموما يمكن حصر تلك المشاكل والعراقيل فيما يلي¹:

- صعوبة تحديد الأهداف وصياغتها سواء كانت رئيسية أو فرعية وترجمتها على شكل برامج وأنشطة، إضافة إلى صعوبة تحديد الأولويات.

¹ حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهاني، مرجع سابق، ص111.

- صعوبة توفير المعايير والمؤشرات الاقتصادية والمالية اللازمة لتحديد تكلفة كل بديل من البدائل وتقييم كفاءتها لاختيار البديل الأفضل.
- يعاني القطاع العام الحكومي في معظم الدول من نقص كبير في الإطارات الوظيفية المؤهلة علمياً وعملياً، وخاصة المتمكنين منهم على التحليل الكمي والمالي والاقتصادي والتطبيقات على الحاسوب، وهذا ما تفتقده أغلب الدول النامية.
- لا يناسب ميزانية التخطيط والبرمجة في جميع أوجه النشاط الحكومي، لصعوبة تحديد وقياس وحدات الأداء.
- صعوبة قياس الآثار غير المباشرة للبرامج والأنشطة الحكومية، والتي تمثل عنصراً هاماً من عناصر التقييم الشامل للتكلفة والعائد من تلك البرامج والأنشطة.

2-3-4- ميزانية الأساس الصفري

لقد أصبحت عمليات وخطوات إدارة الميزانية العامة للدولة ذات أهمية كبيرة من حيث الكشف عن الأساليب وطرق العمل التي تساعد على رفع الكفاءة الإدارية للوحدات الحكومية، وبما يساعد في عملية إعداد وتحقيق الأهداف للميزانية العامة.

ولتلافي المشاكل التي ميزت نظام ميزانية التخطيط والبرمجة فقد تم تطوير أسلوب إعداد الميزانية العامة استكمالاً لميزانية التخطيط والبرمجة ودورها التخطيطي بشكل أفضل، ولإعطاء مرونة أكبر وفهم وإدراك أفضل لوظائف الميزانية ومعالجة الحالات التي ظهرت، فقد جاءت ميزانية الأساس الصفري (الميزانية الصفرية) كمحاولة للجمع بين الاتجاه الرقابي المالي والإداري والاتجاه التخطيطي في الميزانية العامة للدولة.

أولاً- مفهوم ميزانية الأساس الصفري

تعد ميزانية الأساس الصفري من الميزانيات الحديثة التي سلطت عليها الأضواء في السنوات الأخيرة الماضية، فالمعنى الحرفي لها يشير إلى أنها ميزانية تبدأ من الصفر وتتجاهل الاتجاه نحو مستويات الإنفاق الماضية، إلا أنها تعتبر نموذج حديث من نماذج تطوير الميزانية العامة للدولة يعتمد على فكرة ضرورة إعادة التقييم والانطلاق دوماً من نقطة الصفر.

1- ظهور فكرة ميزانية الأساس الصفري: برزت فكرة ميزانية الأساس الصفري في الولايات المتحدة الأمريكية عندما دعا "فريمان Freeman" وزارة الزراعة الأمريكية سنة 1962 إلى استخدام مفهوم جديد لإعداد الميزانية العامة، بطريقة يمكن بها تبرير تمويل كل برنامج من الصفر، إلا أن الأسلوب كما هو معروف حالياً اكتشف في أواخر سنة 1968 عندما قدّم "Peter A. Pyhrr" الذي كان يعمل مديراً للرقابة والبحوث في شركة Texas Instrument في الو.م.أ سنة 1968، قدم بحثاً يدور حول إعداد ميزانية إدارته طبقاً لأسلوب جديد، على أن يطبق على الشركة في سنة 1970 وعلى باقي فروع الشركة في 1971، ونشر أول مقال في هذا المجال في ديسمبر 1970 في مجلة Harvard Business Review¹.

وكان أول تطبيق لهذا الأسلوب في المجال الحكومي في ولاية جورجيا الأمريكية سنة 1973، حينما كان الرئيس الأمريكي السابق "جيمي كارتر" حاكماً للولاية في ذلك الوقت، حيث كلف "Pyhrr" بتطبيق أفكاره على ميزانية الولاية، وقد نجح في ذلك فعلاً، وحينما انتخب جيمي كارتر رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية طلب منه تطبيق الأسلوب نفسه على الميزانية الفدرالية، وتم إعداد الميزانية سنة 1979 على هذا الأساس، ولكن بشكل جزئي واستكملت بشكلها النهائي سنة 1981².

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص164.

² نفس المرجع، ص165.

2- تعريف ميزانية الأساس الصفري: لقد عرفها الرائد الأول لهذا النوع من الميزانية Pyhrr على أنها أداة إدارية عملية لتقييم الإنفاق، تهدف إلى إعادة توجيه المخصصات المالية من برامج ذات أفضلية متدنية إلى برامج ذات أولوية عالية، وهذا يؤدي إلى تحسين الفعالية والكفاءة وتقليل حجم المخصصات المالية المعتمدة، وإنها باختصار أسلوب للتخطيط والموازنة بين البدائل، وقد أكد Pyhrr على أن ميزانية الأساس الصفري هي ميزانية المحاولات، لتركيزها على الإدارة في تقييم النشاطات وعمل رزم للقرار وتحليل رزمة القرار، وهذا لا يعني أن مبدأ الصفر رمي كل شيء خارج الميزانية والبدء من جديد، وإنما إعادة التقييم من الصفر، وتعطى الأسبقية للبرامج، ويمكن لبرنامج أن يترك لعدم جدواه أو يخفض أو يضاف إليه حسب الحاجة الفعلية¹.

كما تعرف الميزانية ذات الأساس الصفري بأنها²:

- نظام يتضمن إعادة تقييم كافة البرامج الحكومية بغض النظر عن كونها جديدة أو قائمة في كل مرة يتم فيها إعداد الميزانية العامة للدولة.
- هي عملية إدارية تستخدم لتقييم كافة البرامج والأنشطة، ودمج ذلك في عملية تقدير الاعتمادات وتخطيط البرامج.
- هي العملية التي تحقق التكامل بين التخطيط والميزانية والرقابة، فهي تحدد البدائل وأكثر الطرق كفاءة لتعزيز استخدام قدر معين من الموارد في تحقيق أهداف معينة.
- هي أسلوب متطور للميزانية يعمل على إعادة تقييم كافة البرامج الجديدة وبعض البرامج القائمة على فترات، بما يضمن الفاعلية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها.

¹ حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهاني، مرجع سابق، ص 111-112.

² يحيى عبد الغني أبو الفتوح، مرجع سابق، ص 193.

يرتكز أسلوب ميزانية الأساس الصفري أساساً حول ما إذا كان من الضروري الاستمرار في القيام بنشاط معين أم أن هذا النشاط لا ضرورة له، ومن ثم يتعين إلغاؤه كلياً بدلاً من البحث حول ما يحتاجه من تمويل في السنة القادمة، أي أن هذا الأسلوب يحاول أن يحدد الحد الأدنى من الموارد اللازمة للإنفاق على نشاط أو برنامج معين، وذلك بافتراض أن هناك أنشطة وبرامج لم تعد لها فاعلية، لذلك تقوم هذه الميزانية على أساس إعادة تحليل البيانات وإعادة دراسة الجدوى لكافة البرامج والمشاريع سنوياً دون ارتباط بالاعتمادات السابقة، ويترتب عن ذلك إما تطوير البرنامج وزيادة الاعتمادات المخصصة له أو بقاء الاعتمادات كما هي أو تخفيضها أو إلغاء البرنامج كلياً إذا ثبت عدم جدواه.

في نفس الإتجاه ذهب الباحث "Katugampola" حيث أوضح بأن الموارد الاقتصادية النادرة والحاجة الكبيرة للإنفاق، تتطلب نظرة إبداعية في تقييم البرامج، دعت إلى إيجاد الميزانية الصفرية وقاعدة الصفر، أي كل وظيفة من الصفر، وتتجاهل هذه القاعدة الاتجاهات والمستويات التاريخية للإنفاق، أي أن كل عملية يجب أن تبرر في كل مبلغ مهما كانت قيمته والمقرر صرفه في السنة القادمة، وهذا طبعاً يستوجب تعريف العمليات التي لا تتميز بالكفاءة وإلغاؤها وتخفيض الإنفاق على الأخرى وهكذا¹.

يقوم هذا الأسلوب على أساس أنه عند وضع تقديرات الميزانية لأي بند من بنود الإنفاق يجب البدء من نقطة الصفر، أي لا ينظر لتقديرات العام السابق، أو حجم النشاط السابق، أو إذا كان هذا البند موجود في السابق، ولا طريقة الأداء المتبعة في السابق، بل توضع التقديرات وفق ما يجب أن تكون عليه هذه النفقات بعد دراسة حجم النشاط المطلوب وطريقة إنجازه والتكاليف المتوقعة في ظل الظروف المتوقعة، بمعنى أن تقوم كل وحدة إدارية بتعديل تكاليفها كل عام وفق الظروف المتوقعة،

¹ حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهاني، مرجع سابق، ص 112.

وليس مجرد تغيير التكاليف عام بعد آخر كما هو الحال في الميزانية التقليدية. ولا يعني الأساس الصفري أنه عند إعداد الميزانية نبدأ من الصفر، وإنما يقصد به أن كل عمل إداري منظم يتطلب التخطيط الدقيق، وذلك يتطلب إعادة النظر سنوياً في جميع البرامج والمشاريع، والتي كانت تنفذ لاستبعاد أو إضافة أي منها للعام الجديد، سواء كانت برامج أو مشاريع جديدة أو برامج ومشاريع قائمة من قبل¹.

3- مراحل ميزانية الأساس الصفري: يتطلب استخدام ميزانية الأساس الصفري القيام بمجموعة من الإجراءات على مراحل متتالية كما يلي²:

أ- تحديد وحدات اتخاذ القرار: ويقصد بوحدات القرار أصغر المستويات التي تتضمنها الميزانية، وتوصف بأنها نشاط معين، أو مستوى وظيفي ما، أو عملية تحدد بطريقة معينة من أجل التقييم الإداري، يضمها برنامج أو مجموعة من البرامج الفرعية عند وجود وحدات تنظيمية للبرنامج، وفي هذه الحالة تكون ميزانية البرنامج الواحد مكونة من عدة وحدات قرارية.

ب- مجموعات القرارات: تمثل مجموعات القرارات البنية الأساسية التي تركز عليها باقي مقومات وإجراءات الميزانية الصفرية، فهي بمثابة الوثيقة التي تحدد وتصف كل وحدة قرارية يمكن أن تقيمها الإدارة وترتيبها تجاه وحدات القرار الأخرى التي تنافسها على المخصصات، كما يساعد الإدارة لاتخاذ قرار الموافقة عليها من عدمه، وتعتبر مجموعات القرار من حيث الشكل وثنائى تعرض وصف البرامج والأنشطة التي تتكون منها الوحدة القرارية ومبررات وجودها، بما يساعد الإدارة على الحصول على المعلومات الضرورية لتقييم وحدات القرار.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 165.

² لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 224-227.

وتعتبر عملية وضع البدائل الوسيلة الفعالة في تطوير مجموعات القرار، علماً أنه يمكن الوصول إلى مجموعات القرار من خلال:

- تحديد البدائل اللازمة لتحقيق الأهداف وتقييمها واختيار البديل الأمثل.
- تحديد المستويات المختلفة للجهد اللازم للقيام بالنشاطات بعد اختيار البديل الأمثل لتحقيق الهدف.
- ج- ترتيب مجموعات القرار وفقاً للأولويات: تشمل هذه الخطوة على ترتيب وتنسيق وتقييم مجموعات القرارات، وفقاً لأهميتها النسبية في سلم أولويات المجتمع، لتهيئتها بغرض اتخاذ القرار المناسب بشأنها، وتقوم عملية الترتيب هذه على النتائج المنتظر أن تحققها كل مجموعة قرارية، من خلال تحليل التكلفة والعائد، وبالشكل الذي يسمح بالتخصيص الأمثل للموارد المحدودة.
- د- إعداد الميزانية: في المرحلة الأخيرة يتم تحديد مجموعات القرارات التي تم اختيارها وترتيبها وفقاً لأولويتها، وأهميتها في تحقيق الأهداف الرئيسية للحكومة، لتوزع الموارد المالية المتاحة لتمويلها، حيث تخصص الموارد أولاً للمجموعات القرارية التي في قمة ترتيب الأولويات، ثم المجموعات التي تليها في الترتيب، إلى أن تتطابق المبالغ المخصصة للمجموعات مع الموارد المتاحة.
- ومما سبق يتبين أن ميزانية الأساس الصفري تقوم على ثلاث مقومات رئيسية كما يلي¹:
- توصيف النشاط على أساس مجموعة من القرارات (حزمة قرارية).
- تحليل الحزم وتقييمها على أساس العائد والتكلفة.
- تخصيص الموارد المالية.

¹ عبد الباسط أحمد رضوان، اتجاهات معاصرة في الموازنات العامة، مجلة جامعة الملك عبد العزيز للاقتصاد والإدارة، المملكة العربية السعودية، المجلد 14، العدد 01، 2000، ص134.

ثانياً - مزايا ميزانية الأساس الصفري ومشاكل تطبيقها

1- مزايا ميزانية الأساس الصفري: تحقق ميزانية الأساس الصفري مجموعة من المزايا كما يلي¹:

- أنها تقوم بحصر النفقات المختلفة وتبويبها بصورة يمكن التحكم فيها وربطها مع الإدارة العليا حيث القرارات المستمرة، وبالتالي هناك إمكانية أكبر لإنجاز المهام والأنشطة بفعالية وكفاءة أكبر.

- يؤدي هذا الأسلوب إلى إعادة فحص كل الأنشطة على أساس البداية من الصفر، وبالتالي يمكن تحديد أي البرامج يجب تنفيذها وأي منها يجب إيقافه وإبعاده.

- يمكن من معرفة ما إذا كان أي من الأنشطة الجارية تتم بكفاءة ومدى إمكانية الإستمرار فيها أو تخفيضها.

- إستخدام معايير علمية دقيقة في دراسة وتحليل وتقييم الأنشطة كمعيار تحليل التكلفة والعائد، وهذا يبعد وحدات الدولة عن المبالغة في التقديرات كما في الأسلوب التقليدي للميزانية، ويبعد القائمين على التخطيط المركزي عن تخفيض الإعتمادات بشكل عشوائي.

- إن أسلوب الميزانية الصفرية، باختيار البديل الأفضل، يقدم فرص مهمة لتحسين أسلوب التخطيط والتنفيذ بين البدائل المتاحة التي تحقق الأهداف المخطط لها.

2- المشاكل والعراقيل التي تواجه محاولات تطبيق ميزانية الأساس الصفري: هناك العديد من

المشاكل التطبيقية والانتقادات التي واجهتها ميزانية الأساس الصفري يمكن إيجازها كما يلي²:

¹حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهيني، مرجع سابق، ص113.

²نفس المرجع، مرجع سابق، ص114.

- إن إعداد الميزانية الصفرية يكلف وقت وجهد قد لا تستطيع الوحدات الإدارية الحكومية التوفيق به والتحكم فيه، وقد يعتبر هذا عامل أساسي في تنفيذ الأسلوب المذكور وهذا طبعا يرجع أصلا إلى طبيعة النشاط الحكومي.
 - صعوبة ترجمة الأهداف إلى مجموعات متوازنة وتحليلها وقياسها.
 - ضعف أسلوب مراجعة وتقييم وترتيب المجموعات القرارية، ويترك ذلك في أغلب الأحيان إلى الحكم الشخصي، كما أن التداخل بين هذه المجموعات يزيد من صعوبة عملية الترتيب.
 - عدم اهتمام هذه الميزانية بالأهداف الإستراتيجية أو طويلة الأجل، حيث يلاحظ التركيز على الأهداف قصيرة الأجل إلى حد كبير.
 - تحتاج إلى بيانات كثيرة قد يتعذر توفيرها من قبل الوحدات الحكومية لإعداد الميزانية بالشكل المطلوب.
- يمكن القول أن لكل نظام من أنظمة الميزانيات الحديثة التي تطرقنا إليها سلبياته وإيجابياته، لأن كل منها جاء في ظل ظروف معينة ورغبة في تحقيق أهداف محدّدة، وقد يكون صالحاً للتطبيق في دولة ما ولا يصلح في أخرى، وقد تكون التجربة في نفس البلد في وقت معين ممكنة وناجحة وفي وقت آخر غير ممكنة، فكل نموذج يعتمد على عدة عوامل تساعد على تنفيذه، وفي الواقع العملي يمكن القول أن الانتقال في إعداد الميزانية العامة للدولة من الميزانية التقليدية إلى أي من الميزانيات الأكثر تطورا وحدائة لا يمكن القيام به إلا بعد توفير المتطلبات اللازمة لذلك.

خلاصة

إن الميزانية العامة للدولة بجانبها، الإيرادات والنفقات، تلخص العلاقة المالية بين الدولة والمجتمع في سنة قادمة، بذلك فقد اكتسبت أهمية كبرى في المجتمعات المعاصرة، نظرا لكونها تؤثر من خلال الإيرادات والنفقات العامة في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، هذه الأهمية دفعت إلى البحث حول السبل الكفيلة بتحقيق فعالية وكفاءة إدارة الميزانية العامة، من خلال تجاوز واستدراك النقائص التي ميزت النموذج التقليدي، ممثلا في ميزانية البنود، واستحداث نماذج أخرى أكثر حداثة وتطورا، بما يستجيب لمتطلبات الفعالية والكفاءة في إدارة الموارد المالية العامة.

فالانتقال من ميزانية البنود إلى أي من النماذج الحديثة التي تناولناها، يعتبر تطورا هاما في مجال إدارة الميزانية العامة للدولة بصفة خاصة والسياسة المالية للدولة بصفة عامة، فالتطورات التي عرفتها الميزانية العامة مسّت مختلف جوانبها الفنية والإدارية، وحتى المبادئ التي تقوم عليها.

فهذا التطور جاء في ظل تطورات أخرى عرفها دور الدولة ووظائفها الاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة، مع ما يتطلبه ذلك من إضفاء المزيد من النجاعة على ذلك الدور وتلك الوظائف، خاصة في ظل التطورات العالمية التي نعيشها، حيث ظهرت العديد من التحديات التي تواجه الحكومات عند أداء أنشطتها وبالأخص المالية منها، كالفساد المالي والإداري وتبييض الأموال، مما استوجب العمل على إقامة أنظمة فعالة للرقابة على المال العام، بما يساهم في تحقيق الفعالية والكفاءة المطلوبة في إدارة الموارد المالية العامة من أجل مواجهة تلك التحديات المفروضة.

من هنا فإن موضوع الرقابة على الميزانية العامة حظي باهتمام واسع، سواء على المستوى المحلي بالنسبة للحكومات والشعوب ومختلف الفاعلين في المجتمع، أو على المستوى الدولي من طرف المنظمات والهيئات الدولية المختلفة، وذلك في ظل العديد من المقاربات والتوجهات الحديثة، وهذا ما سنتناوله في الفصل الموالي.

الفصل الثالث :
الرّقابة على الميزانية العامّة
للدولة والمقاربات الدّولية
الحديثة لتفعيلها

3- الرقابة على الميزانية العامة للدولة والمقاربات الدولية الحديثة لتفعيلها

تمهيد:

ظهرت الحاجة إلى رقابه عمل الغير منذ القدم، حيث كان العمل والاحتفاظ بالأموال يناف إلى أفراد لحساب الدولة وتطلب الأمر القيام بالرقابة على عمل هؤلاء الأفراد، كما أن الملاك كانوا في حاجه إلى من يقوم بالرقابة على الأعمال التي يقوم بها العاملون لحسابهم في التسجيل والاحتفاظ بالأصول نيابة عنهم، وكانت طريقة التنفيذ في المراحل الأولى للتقدم البشري بدائيه يتولاها أصحابها بسبب قلة العمليات التجارية، حيث كان الفرد يعمل ويراقب عمله في نفس الوقت.

والرقابة على المال العام بصفة عامة والميزانية العامة للدولة ممثلة في النفقات والإيرادات العامة بصفة خاصة، هي من أهم وظائف الدولة المعاصرة وركنا أساسيا من أركان الإدارة الحكومية الحديثة التي تسعى لتحقيق الفعالية والأداء في إدارة مختلف شؤون المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، نظرا لكون المال العام مرتبط ارتباطا وثيقا بوجود الدولة وقوتها وازدهارها، بالإضافة إلى كونه الأكثر عرضة لكل أشكال الضياع من تبيذير واختلاس وسوء استخدام.

فقد وجدت الرقابة المالية مع وجود المجتمعات المنظمة ومرت بمراحل متعددة وعرفت تطورا مستمرا حتى وصلت إلى الحالة التي نجدها عليها اليوم، بل يمكن القول أن الرقابة على الميزانية العامة للدولة بنفقاتها وإيراداتها نشأت مع نشأة الدولة وامتلاكها للمال العام وزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي والمالي في المجتمع، وما ترتب على ذلك من ضرورة وجود مؤسسات مختصة بالرقابة على أموال الدولة، من هنا فقد عملت مختلف دول العالم على إيجاد أنظمة رقابية تعمل على حماية الأموال العامة ومتابعتها بغرض الرفع من فعالية وكفاءة استخدامها.

فالتطورات التي عرفتھا الرقابة على الميزانية العامة للدولة تمثلت في تطوير الأنظمة الرقابية بمختلف أشكالها بغرض تحقيق الفعالية في العمل الرقابي، بالإضافة إلى تطوير الأداء الرقابي في حد ذاته، بحيث لم تبق على أهداف المحافظة على المال العام من الاختلاس والتبذير وسوء الاستخدام، بل اتجهت الأنظمة الرقابية الحديثة إلى الرقابة على الأداء، من خلال العمل على تحقيق الفعالية والكفاءة في تسيير الموارد العامة وترشيد الإنفاق العام، وبالتالي نجاعة استغلال الموارد العامة، وذلك باعتماد مقاربات أكثر تطوراً، وهي التركيز على النتائج والأهداف بالدرجة الأولى ثم الوسائل اللازمة لتحقيق ذلك بالدرجة الثانية.

في هذا الإطار سنتطرق إلى المفاهيم الأساسية للرقابة على الميزانية العامة وتطوراتها والمقاربات والتوجهات الحديثة المهمة بتفعيلها، وذلك من خلال العناصر التالية:

- ✓ 1-3- مفاهيم أساسية حول الرقابة على الميزانية العامة للدولة وتطورها.
- ✓ 2-3- التصنيفات المختلفة للرقابة، الأسس والمعايير التي تقوم عليها.
- ✓ 3-3- الرقابة على الأداء كمقاربة حديثة لتفعيل الرقابة على الميزانية العامة.
- ✓ 4-3- التوجه نحو الشفافية في الميزانية العامة لتفعيل الأداء الرقابي.

3-1- مفاهيم أساسية حول الرقابة على الميزانية العامة للدولة

تتعاون السلطة التنفيذية والتشريعية في تدبير الدولة لإيراداتها ونفقاتها ضمن إطار الميزانية العامة كما أشرنا سابقاً، فهي خطة مالية لسنة مقبلة تقوم السلطة التنفيذية بصياغتها، وتجيزها السلطة التشريعية بعد مناقشتها، ليتم بعد ذلك تنفيذها، وهذا ضمن المراحل الثلاث التي تناولناها سابقاً (الإعداد، الاعتماد أو المصادقة ثم التنفيذ)، غير أن القائمين على تنفيذ الميزانية العامة، من خلال تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، قد يخرجون عن الحدود التي تم رسمها، أو قد تحدث انحرافات تؤدي إلى عدم تحقيق الأهداف التي تم تحديدها ضمن الميزانية، من هنا تظهر أهمية الرقابة على الميزانية العامة، والتي تشمل مختلف أوجه النشاط المالي للدولة.

وتعتبر منظومة الرقابة ركناً أساسياً من أركان الإدارة في الدولة الحديثة، وتحتل مكانة هامة بين التخطيط والتنظيم والتوجيه، ويرتبط كل منها بالآخر ارتباطاً وثيقاً، فبدون التخطيط لا توجد رقابة حيث لم يسبق تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها، والعناصر الواجب استخدامها لتحقيق هدف معين في زمن محدد، كما أن التنظيم الجيد والتحديد الواضح للسلطات والمسؤوليات يسهل عملية الرقابة، والتوجيه السليم يرتبط ارتباطاً وثيقاً بها.

سنتطرق في هذا المبحث لبعض المفاهيم حول الرقابة على الميزانية العامة والتعريفات التي تناولتها، كما نوضح بعض المراحل التاريخية التي عرفت أنظمة الرقابة ومميزاتها في ظل مختلف الأنظمة منذ نشأتها.

3-1-1- مفهوم الرقابة على الميزانية العامة للدولة

اختلفت وجهات النظر حول ماهية الرقابة المالية رغم الاتفاق على ضرورة وجودها، حيث يرى علماء الإدارة والمالية والاقتصاد أن أي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة فعالة ومنتظمة

يعتبر نظاماً ناقصاً يفتقر إلى مقومات وجوده وبقائه، ولذلك فقد تعددت نصوص التعاريف المقدمة حول هذا المفهوم في الشكل ولكنها كلها تدور حول مضمون واحد.

فالرقابة هي إحدى الوظائف الهامة في العملية الإدارية، وهو مصطلح كثر استخدامه وتداوله بين فقهاء المالية العامة على الخصوص والقانون والإدارة العامة على العموم، لذا فهو يستخدم أحياناً بمفهوم السلطة فيحمل معنى الزجر والتهديد، وأحياناً أخرى كوسيلة لضبط الاعتبارات السيكولوجية أو العلاقات الإنسانية في مجال العمل الجماعي، بينما يراه آخرون تعبيراً عن مهام القياس الواقعي والتحليل الموضوعي والتقييم المنطقي لأساليب العمل¹.

أولاً- تعريف الرقابة بمفهومها العام

1- المعنى اللغوي للرقابة: لقد وردت الرقابة في اللغة بمعاني كثيرة، وذلك تبعاً لاستعمالات اللفظ في مواقع مختلفة، فقد قال ابن فارس: الرء والقاف والباء أصل واحد مطرد على انتصاب لمراعاة شيء، واستعمل لفظ رقب في اللغة العربية للدلالة على أكثر من معنى ومن أبرز هذه المعاني²:

أ- الانتظار: مثل ترقبه وأرتقبه: أي انتظره، والترقب هو الانتظار وهو كذلك تنتظر الشيء وتوقعه، والرقيب هو المنتظر.

ب- الحفظ والحراسة: من رقب الشيء، يرقبه وراقبه مراقبة، ورقاباً: أي حرسه، والرقيب هو الحافظ.

ج- الإشراف والعلو: من إرتقب المكان: أي أشرف عليه، والمرقب والمرقب والمرقب، هي الموضع المشرف الذي يرتفع إليه الرقيب، والجمع مراقب وهي: ما ارتفع من الأرض.

¹ علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، 2008، ص137.

² جعفر عثمان الشريف عبد العزيز، أثر الرقابة المالية الحكومية في حماية الأموال العامة (دراسة تطبيقية)، أطروحة دكتوراه في المحاسبة، معهد بحوث ودراسات العالم الإسلامي، جامعة أم درمان الإسلامية، السودان، 2008، ص26.

ووردت الرقابة في اللغة العربية أيضا بمعنى الملاحظة وهي مشتقة من الفعل راقب ورقبه: أي حرسه ولاحظه، ويقال راقب الله أو ضميره في عمله أو أمره: بمعنى خافه وخشيه، وفلان لا يرقب الله في أمره: أي لا ينظر إلى عقابه فيركب رأسه في المعصية.

وجاء في القاموس المحيط قريبا من المعاني السابقة "رقبه رقبة ورقبانا بكسرهما ورقوبا بالضم، ورقابة ورقوبا ورقبة بفتحهن: انتظره كترقبه، وارتقبه: حرسه كراقبه مراقبه ورقابا".

وفي ضوء ما سبق فإن الرقابة في اللغة العربية تعني: الحفظ، الانتظار، الرصد والحراسة¹.

ورغم وجود عدة معاني أخرى في اللغة العربية للرقابة مثل تحكم، ضبط، سيطرة، فإن أقرب المعاني لتعريب الكلمة الانجليزية "Control" هو "سيطرة"، لأن كلمة رقابة في اللغة العربية تعني الانتظار والحفظ والحراسة، أما سيطرة ومنها المسيطر، والمسيطر فمعناها المسلط على الشيء ليشرف عليه ويتعهد أحواله ويكتب عمله².

2- الرقابة شرعاً: استعمل فقهاء الشريعة الإسلامية الرقابة بمعناها اللغوي، فهي عندهم تعني المحافظة والانتظار³، وفي ذلك قال الله تعالى ﴿كَيْفَ وَإِنْ يَظْهَرُوا عَلَيْكُمْ لَا يَرْقُبُوا فِيكُمْ إِلَّا وَلَا ذِمَّةً﴾⁴ وقال أيضا ﴿لَا يَرْقُبُونَ فِي مُؤْمِنٍ إِلَّا وَلَا ذِمَّةً وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُعْتَدُونَ﴾⁵، فالرقابة في الآيتين السابقتين تعني المراقبة والحفظ والمراعاة، ويتضح هذا جلياً في قوله عز شأنه ﴿إِنْ اللَّهُ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا﴾⁶ أي مطلعاً حفيظاً

¹ بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، دار الحامد، عمان، 2010، ص27.

² جعفر عثمان الشريف عبد العزيز، مرجع سابق، ص ص 26-27.

³ نفس المرجع، ص27.

⁴ القرآن الكريم، سورة التوبة، الآية 08.

⁵ القرآن الكريم، سورة التوبة، الآية 10.

⁶ القرآن الكريم، سورة النساء، الآية 01.

لأعمالكم. كما تعني الرقابة في الشرع الانتظار حيث قال الله تعالى ﴿إِنَّا مَرْسَلُوهُنَّ لِمَنْ فَارْتَقِبَهُمْ وَاصْطَبِرْ﴾¹، وأيضا في قوله تعالى ﴿فَرِحَ مِنْهَا خَائِفًا يَتَرَقَّبُ﴾².

ومن مجموع النصوص القرآنية السابقة يتبين أن الرقابة تعني الرعاية والحفظ والانتظار.

3- المعنى الاصطلاحي للرقابة: اختلف الفقهاء في وضع تعريف محدد لمفهوم الرقابة باختلاف مناهجهم في البحث واختلاف منظور كل منهم، من حيث الهدف من الرقابة أو الإجراءات التي تتم بها أو الأجهزة والجهات المختصة بممارستها، وقد ذهب الإختلاف في اتجاهات ثلاثة كما يلي:

أ- الإتجاه الأول: يهتم بالجانب الوظيفي للرقابة ويركز على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فهو يهتم بوجود عمليات معينة يلزم توافرها لإمكان تحقيق الرقابة، ويتضمن تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها³.

وفقا لهذا الاتجاه تم تقديم تعريفات مختلفة للرقابة، فقد ذهب بعض الكتاب إلى أن الرقابة تعني العمل على تحقيق أهداف معينة تسعى الهيئة الخاضعة للرقابة إلى تحقيقها، بينما ذهب آخرون إلى أن الرقابة تقوم على أساس تحديد العمل المطلوب القيام به من كل فرد داخلها، وفي ذلك ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة⁴.

كما عرفها هنري فايول (Henri Fayol) بأنها "التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المقررة، فهي عملية كشف عما يوجد من نقاط الضعف والأخطاء وعلاجها وتقادي تكرارها"، وقد جعل الرقابة إحدى وظائف الإدارة (التخطيط، التنظيم، التنسيق

¹ القرآن الكريم، سورة القمر، الآية 27.

² القرآن الكريم، سورة القصص، الآية 21.

³ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية، النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، مصر، ط 3، 2005، ص17.

⁴ محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص20.

والرقابة) التي هي ضرورية ليس فقط للخدمات والمشروعات بل أيضا لكل جهد جماعي مهما كان غرضه¹.

كما تعرف الرقابة أيضا في هذا الاتجاه بأنها "التحقيق أو التفتيش الحذر لمدى نظامية العمل أو صلاحية ومصادقية المستندات والوثائق، وبالتالي فالرقابة هي وسيلة لضمان أن الأنشطة تنفذ طبقا للتعليمات والقواعد الموضوعة مسبقا"².

ب- الإتجاه الثاني: يهتم بالرقابة من حيث كونها إجراءات، ويركز على الخطوات التي يتعين إجراؤها للقيام بعملية الرقابة، فلا تمام عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاط المختلف كشرط أساسي للقيام بالرقابة، على أن تعد بشكل يمكن من الاستفادة بها في متابعة النشاط ومراجعة نتائج الأعمال³.

وفقا لهذا الاتجاه، عرفت الرقابة على أنها مجموعة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعة، ويعرفها آخرون على أنها الإجراءات والوسائل التي تتبع لتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعة، والتأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه، وأن تلك الأهداف تحققت وفق الخطة الموضوعة وخلال الأوقات المحددة لها⁴.

¹ علي أنور العسكري، مرجع سابق، ص 139.

²Edouard B. HOUSSOU, Coopération – Coordination – Harmonisation: Tirer Le Meilleur Parti de Ressources de Contrôle Limitées, Synthèse Communication Présenté au Séminaire régional sur la Gestion des finances Publiques organise par la Banque Mondiale, Cotonou, 29 Mars au 1^{er} Avril 2004, P01.

³ عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص 17.

⁴ محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص ص 22-23.

ج- الاتجاه الثالث: يهتم بالإشراف والفحص والمراجعة من سلطة لها هذا الحق للتعرف على كيفية

سير الأعمال داخل الوحدات، وللتأكد من حسن استخدام الموارد في الأغراض المخصصة لها¹.

يهتم أصحاب هذا الاتجاه بالأجهزة التي تقوم بالرقابة وتتولى الفحص والمتابعة وجمع المعلومات

وتحليل النتائج، فالرقابة تعني هنا أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات، للتأكد من تحقيق

الهيآت الخاضعة للرقابة لأهدافها بكفاءة، مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات

المناسبة. من هنا فقد عرفت الرقابة بأنها عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة مختصة،

للتأكد من تحقيق المشروع للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعية بكفاءة، مع إعطاء هذه الأجهزة

سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل، وأن توفر لها المعايير التي تحدد

درجة الانحراف عن الأهداف والبرامج الموضوعية².

من جانب آخر، فإن محاولات علماء الإدارة لتحديد مفهوم الرقابة تمت من خلال ثلاث اتجاهات

فكرية كما يلي³:

* الإتجاه الكلاسيكي: ينظر هذا الإتجاه للرقابة على أنها عملية تفتيش وتخويف للأفراد، لذا

يستخدم في تعريفها ألفاظ أو كلمات معينة مثل القوة (Power) أو السلطة (Authority)، فالمدبر

يستخدم سلطته وقوته ونفوذه في إجبار الأفراد على تنفيذ الأوامر ومحاسبتهم عندما يخطئون، والفرد

في هذه الحالة يقوم بالأداء خوفاً من العقاب وليس رغبة في الأداء أساساً.

* الإتجاه السلوكي: وفقاً لهذا الإتجاه تم تعريف الرقابة من زاوية القدرة على التأثير على سلوك

الآخرين بإيجابية، بمعنى أن هناك فرداً أو مجموعة من الأفراد، أو تنظيم معين، لهم المقدرة على

التأثير على سلوك الآخرين بحيث يتحقق عن هذا التأثير النتائج الإيجابية المرجوة.

¹ عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص18.

² محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص24.

³ جعفر عثمان الشريف عبد العزيز، مرجع سابق، ص31.

* الإتجاه التطبيقي: يركز هذا الاتجاه على العملية الرقابية من الناحية التطبيقية، أي من ناحية خطوات القيام بها، فالرقابة وفقاً لهذا الإتجاه تعني الإشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع، والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقاً لما هو مخصص لها.

ثانياً- تعريف الرقابة على الميزانية العامة للدولة

ارتبطت الرقابة المالية على المال العام بصفة عامة والميزانية العامة للدولة بصفة خاصة بقيام أنظمة الحكم والإدارة واتساع نشاط الدولة وتطور دورها من الوظائف التقليدية إلى التدخل في شؤون الحياة الاقتصادية والاجتماعية المختلفة وازدياد حجم الموارد العامة، ارتباطاً طردياً من حيث النشأة والتطور والتعديل.

تؤدي الرقابة المالية في المجتمعات كافة دوراً مهماً في بناء ركائز نموها وتطورها، وذلك من خلال المتابعة والإشراف على المشاريع العامة والعمليات المالية التي تقوم بها الدولة والتأكد من كفاءة التنفيذ وتحقيق النتائج المطلوبة، وتعد الرقابة على الميزانية العامة للدولة أحد الفروع المهمة للرقابة نظراً لأهميتها كأداة تساهم في تحقيق دقة تنفيذ السياسة العامة للدولة من ناحية، واحترام حق السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية عند تنفيذ الميزانية العامة من ناحية أخرى¹.

من بين التعريفات التي وردت حول مفهوم الرقابة على الميزانية العامة للدولة ما يلي:

* هي مجموعة من الإجراءات الإدارية والقانونية التي تضعها الدولة لغرض حماية الأموال العامة، من خلال مراقبتها لجميع النشاطات المالية لأجهزة الدولة².

¹ علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة- دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015، ص 09.

² مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، مرجع سابق، ص 123.

* هي مجموعة من الإجراءات والوسائل التي تقوم بها أجهزة مختصة في الدولة سواء أكانت إدارية أم تشريعية أم قضائية أم مستقلة، الهدف منها متابعة عملية تنفيذ الميزانية العامة طبقاً للقوانين والتعليمات المعمول بها¹.

* هي الوظيفة التي تقوم بها وحدات حكومية وغير حكومية من أجل تتبع المال العام وحراسته وحفظه، استناداً إلى مرجعية تشريعية، وهي تعتبر نظام فرعي من أنظمة المحاسبة الحكومية التي تهتم بالرقابة على المال العام².

* هي عبارة عن منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، وتهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة³.

* هي عملية يتم من خلالها التحقق من تنفيذ اعتمادات الميزانية في الوجوه والأغراض التي اعتمدت من أجلها سلفاً المخصصات المالية، وفي حدود القواعد الموضوعية وخلال فترات زمنية محددة، وذلك للتأكد من أن الإنفاق العام يتم ضمن حدود المخصصات المالية المرصودة وللأغراض التي خصص من أجلها، كما تهدف بشكل عام إلى التحقق من عدم وجود أي هدر أو تبذير للأموال العامة، لكي يمكن الوقوف على نقاط الضعف والأخطاء ويمكن علاجها وتقادي تكرارها⁴.

¹ علي غني عباس الجنابي، مرجع سابق، ص22.

² خالد راغب الخطيب، مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص195.

³ مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، مرجع سابق، ص123.

⁴ المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأرابوساي ARABOSAI)، دليل الرقابة المالية، تونس، دون سنة نشر، ص10.

في هذا التعريف تم التركيز على المهام الأساسية للوظيفة الرقابية، حيث تتمثل أهداف العملية الرقابية أساسا في البحث حول مدى مطابقة ما تم التخطيط له في الميزانية مع ما تم تنفيذه، وذلك من حيث الحجم والغرض والوقت.

* كما تعرف الرقابة على الميزانية العامة بأنها: جميع الوسائل والأساليب التي يمكن عن طريقها سلطة القيادة الشعبية والحكومية متابعة تنفيذ الميزانية في جميع مراحلها، والوقوف على نتائج التنفيذ، والتأكد من سلامته وكفايته وتوافقه مع القوانين واللوائح، فضلا عن تحقيقه للسياسات والخطط المقررة، مع العمل على الوصول بالأساليب المستحدثة إلى الوقوف على تكلفة الأداء بالنسبة لكل خدمة تحقيقا لرفع الكفاءة وأداء أفضل الخدمات¹.

يركز هذا التعريف على متابعة الجهات الرقابية لعمليات التنفيذ من حيث مدى توافقها والتزامها بالقوانين واللوائح، وهو الهدف الأساسي للقيام بالرقابة، بالإضافة إلى إدراج المهام والوظائف المستحدثة في ظل الأنظمة الرقابية المتطورة والمتمثلة في الرقابة على الأداء في إطار السياسات البرامج المعتمدة.

* تعرف الرقابة على الميزانية العامة للدولة أيضا بأنها إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة غاياته، حسبما تحدد في الميزانية العامة، دون إسراف أو تبذير أو تقتير أو إخلال، حفاظا على حسن سير الإدارة الحكومية ماليا وحفاظا على الأموال العامة².

¹ علي أنور العسكري، مرجع سابق، ص152.

² خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص319.

بعد تقديم مختلف التعريفات السابقة، يمكن القول بأنه لم يعد الهدف من الرقابة هو التأكد من أن النتائج موافقة للخطط الموضوعة فحسب، بل أصبح الهدف من الرقابة أن تكون شاملة لجوانب أخرى، بحيث تحقق الأهداف التالية¹:

- فحص ومراجعة الخطط المختلفة التي تقوم بوضعها الوحدات والأجهزة الحكومية.
 - تتبع العوامل والمتغيرات التي قد تؤثر على تحقيق الأهداف.
 - قياس عنصري الكفاءة في أداء الوحدات الحكومية، والفعالية بالنسبة لنتائج البرامج المختلفة وتحقيق التوازن بينهما.
 - تقييم أداء الأنشطة والبرامج التي تتولاها الوحدات والأجهزة الإدارية الحكومية للحكم على مدى قدرتها على تحقيق الأهداف.
 - المساعدة في عملية اتخاذ وترشيد القرارات في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية.
 - تحقيق الجوانب المالية والمحاسبية في الرقابة التي تعتمد على فحص مدى الالتزام بالقوانين والمعايير واللوائح الموضوعة.
- فهذا الوصف يتجه كلياً نحو تحديد المفهوم الحديث في مجال الرقابة على الميزانية العامة للدولة، والمتمثل في مختلف أوجه التطور الوظيفي في العملية الرقابية، وشمولها لجوانب أخرى إضافة إلى المهام التقليدية المتمثلة في الرقابة على مدى الالتزام*.

3-1-2- النشأة والتطور التاريخي للرقابة على الميزانية العامة

إن الحديث عن الخلفية التاريخية لبدء الرقابة على الميزانية العامة تنشأ من فكرة المال العام الذي يمثل إحدى الركائز الأساسية لنشأة الدول واستمرارها وتوسعها وجوهر الصراع المستمر بين

¹ علي أنور العسكري، مرجع سابق، ص153.

* سنتناول التطور الوظيفي للرقابة على الميزانية العامة للدولة من النماذج التقليدية إلى النماذج الحديثة بالتفصيل في عنصر قادم.

الشعوب والأمم وبين الإنسان وأخيه الإنسان، ولذلك ترجع نشأة الرقابة على المال العام إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب، ومع ازدياد نشاط الدولة وتطوره من المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي وإقامة العدل، إلى التدخل في مختلف نواحي النشاط الاقتصادي، فقد أدى ذلك إلى تداول أكبر للمال العام، مما تطلب ضرورة توفر الرقابة المالية الفعالة التي تكفل المحافظة عليه وحمايته من كافة أشكال النهب والتسيب¹.

فقد اهتمت الدول منذ أقدم العصور بتنظيم الرقابة على الأموال التي تعود ملكيتها إليها، بهدف الحفاظ على هذه الأموال وصيانتها من العبث والضياع، وأن تصرف في الأوجه المحددة لها، لأن ذلك سيكون مؤشرا على نمو الدولة، ويمكنها من المحافظة على بقائها، وعلى تلبية الاحتياجات الرئيسية لرعاياها.

مما لا شك فيه أن الرقابة المالية بمفهومها المعاصر خضعت لتطورات تاريخية كبيرة إلى أن تبلورت في الصورة الموجودة عليها في مختلف الأنظمة السياسية، الاقتصادية والمالية المعاصرة، فقد تطورت الرقابة على الميزانية العامة للدولة تبعا لتطور المجتمعات وتنظيمها عبر مختلف العصور التاريخية، ويمكن توضيح المراحل التي مرت بها فيما يلي:

أولاً- الرقابة المالية في العصور القديمة: لقد أظهرت الدراسات التاريخية وجود الرقابة على المال العام وبالأخص نفقات الدولة وإيراداتها في مختلف العصور والحضارات القديمة، رغم وجود اختلاف بينها وبين الرقابة بمفهومها المعاصر.

ففي الحضارة المصرية القديمة ظهرت فكرة الرقابة المالية التي تتولاها الإدارة لحماية المال العام قبل حوالي ألف سنة قبل الميلاد، حيث كانت لديهم رقابة تهتم بضبط المحاصيل باعتبارها أهم

¹ عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر ببسكرة، الجزائر، العدد الخامس، جوان 2009، ص86.

الأشياء التي يمكن تحصيل الضرائب عليها، ولهذا وجدت آنذاك سجلات لعمليات الحصاد يسجل فيها الأجور المصروفة وأداء العاملين¹.

أما في حضارة العراق القديمة فقد كان الكهنة يقدمون لرئيسهم كشفاً يشمل الإيرادات والنفقات بصورة دورية، ولتلبية حاجة الرقابة على المخزون ابتكر الكهنة وظيفة الكاتب لتوثيق حجم المعاملات الناتجة عن فرض الضرائب وتحصيل القروض وتدوين الغنائم، وابتكار فكرة وجود كاتب هي عملية رقابية في حد ذاتها².

أما في الحضارة الصينية فقد بلغ علم الإدارة العامة وتنظيم المالية العامة درجة متقدمة، وكانت سلطة الرقابة تتركز لدى رئيس الدولة، وفي هذه الحضارة وجد نظام الرقابة المستمرة المتمثل في تشكيل لجنة من ثلاثة أعضاء يتحلون بالشجاعة والنزاهة لكي تقوم بالتفتيش الدوري على الإدارة المركزية والمحلية وكشف الانحرافات ولإسيما المالية منها واقتراح سبل علاجها، وتقدم تقاريرها مباشرة إلى رئيس الدولة³.

في الحضارة اليونانية بينت الدراسات التاريخية أن الرقابة التي كانت تمارس على الإدارة العامة في المدن هي رقابة شعبية يمارسها المواطنون في المدينة، أما الرقابة الإدارية فكانت تمارس عند نهاية خدمة الموظف العام، وكانت تمارسها لجنة خاصة تتولى فحص سجلاته وحساباته القديمة وتقديم تقريرها إلى محكمة شعبية⁴.

¹ عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1989، ص 17-18.

² رياض محمود الصرايرة، الرقابة السياسية على الموازنة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة مؤتة، الأردن، 2004، ص 34.

³ نفس المرجع، ص ص 34-35.

⁴ نفس المرجع، ص 35.

أما في عهد الإمبراطورية الرومانية ونتيجة لتوسع رقعة الدولة الرومانية وبالتالي زيادة مواردها، فقد بدأ التفكير في الرقابة المالية سنة 509 قبل الميلاد، حيث ظهرت مهنة المحاسب أو المراقب المالي، إذ ظهر مجموعة من الحكام المختصون يهتمون بالوظائف المالية والرقابية التالية¹:

- حاكم الإحصاء (السنسور Censor): وهذا المركز الوظيفي أنشأه الرومان سنة 435 ق م، يشغله موظف عام مهمته إحصاء أعداد المواطنين الرومان وثرواتهم، وكان لهؤلاء الحكام الحق في إدارة الأراضي العامة وجباية ضرائبها.

- القسطار (الكويستور Quaestor): وهو منصب شخص يختاره القنصل كمساعد في الأمور المالية والقضايا الجبائية، ويعرف هؤلاء بولاة المال أو المظالم بحيث أن مهمتهم الرئيسية تتمثل في المحافظة على أموال الخزينة، ثم أصبح منذ عام 420 ق.م يختار من قبل الشعب مثله مثل القنصل.

كما كانت مساءلة الحكام واستجوابهم على مر العصور الرومانية من صلاحيات مجلس الشيوخ، وللمجلس أيضا اختصاصات تشريعية ومالية وإدارية ورقابية تلاحظ من خلال مساءلة الحكام واستجوابهم عند ظهور أي تقصير منهم.

ثانيا- الرقابة المالية في الإسلام

لقد تم إيجاد أنظمة للرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي وقد شهدت تطورات مختلفة، وتأثرت بالأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الدولة الإسلامية منذ نشأتها

¹Abdul Sattar Hamad Anjad Al-jumaily, Audit of Independent Bodies to Execute State General Budget, A Dissertation Submitted To College Of Law Council -Al-nahrain University as a part of Master Degree Requirements in Law, Republic of Iraq,2004, P08

وحتى فترات متأخرة منها، فهذه التطورات والتنظيمات فرضتها الحاجة أو المصلحة، بعضها استمر باستمرار الحاجة إليه، والبعض الآخر تلاشى بسبب زوال الحاجة التي استدعت قيامه¹.

1- الرقابة المالية في فجر الإسلام: لقد كانت الرقابة في عهد الرسول محمد (صلى الله عليه وسلم) تتم في إطار واضح مدعم بآيات من القرآن الكريم، وقد أضفى رسول الله (صلى الله عليه وسلم) على هذه القواعد التي ذكرها القرآن سمات معينة للرقابة المالية، ومن أهم هذه القواعد²:

- الاعتقاد أن المال العام مال الله تعالى، وفي ذلك قوله تعالى ﴿آمنوا بالله ورسوله وأنفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه فالذين آمنوا منكم وأنفقوا لهم أجر كبير﴾³ وقوله تعالى ﴿وآتوهم من مال الله الذي آتاكم﴾⁴.

- وجوب ترشيد الإنفاق العام، وفي ذلك قوله تعالى ﴿والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواماً﴾⁵.

- ضرورة التحلي بالأمانة، امتثالاً لقول الله تعالى ﴿إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل﴾⁶.

- أهمية الأخذ بالإدارة الرشيدة في الإنفاق العام، امتثالاً لقوله تعالى ﴿ولا توتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياماً﴾⁷.

وقد اتصف عهد الرسول (صلى الله عليه وسلم) بضيق نطاق الدولة الإسلامية وقلة الأموال التي كان تنظيمها بسيط التكوين محدود الموارد، وفي ظل تلك الظروف تميز تنظيمها الرقابي بالبساطة وعدم التعقيد، ولذا اقتصر الرقابة المالية في عهده على وجود نوعين من الرقابة، الرقابة الذاتية التي

¹ بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، مرجع سابق، ص 45.

² نفس المرجع، ص ص 45-46.

³ القرآن الكريم، سورة الحديد، الآية 07.

⁴ القرآن الكريم، سورة النور، الآية 33.

⁵ القرآن الكريم، سورة الفرقان، الآية 67.

⁶ القرآن الكريم، سورة النساء، الآية 58.

⁷ القرآن الكريم، سورة النساء، الآية 05.

يمارسها الأفراد على أنفسهم، والرقابة التنفيذية التي كان يباشرها (ﷺ) على عماله بالتوجيه والإرشاد والنصيحة باعتباره الحاكم، كما كان يقوم بكشف العمال، أي بإرسال مفتش ليكشف حالهم ويتبين سيرتهم في الجباية والإنفاق، وسؤال الوافدين والاستماع إلى أخبار الولاة من الوفود التي تصل المدينة ليتبين سيرتهم ويراقب حالهم، هذا بالإضافة إلى الدقة في اختيار الولاة والعاملين على جباية المال العام وإنفاقه.¹

2- الرقابة في عهد الخلفاء الراشدين: لقد أثر عن الخلفاء الراشدين الشيء الكثير في مراقبتهم وصيانتهم للمال العام، رغم أنه لم يكن هناك حاجة إلى رقابة هيئات متخصصة بالرقابة المالية، حيث كانت يقظة الوازع الديني في صدور العمال والولاة (وهو ما أطلق عليه الرقابة الذاتية)، كما أن الولاة كانوا معروفين لدى الخليفة ويختارون لصفاتهم الشخصية والدينية، بالإضافة إلى بساطة الحياة البعيدة عن التعقيد، ومع ذلك مورست أنواع من الرقابة في عهد الخلفاء الراشدين يمكن إجمالها فيما يلي:²

* ففي عهد أبي بكر الصديق (رضي الله عنه) حرص في أول خطبة له عند توليه الخلافة على دعوة الأمة لممارسة الرقابة عليه أولاً بقوله "إني وليت عليكم ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينوني، وأنا إن زغت فقوموني..." وقد بلغ حرصه في المحافظة على المال العام حرصاً كبيراً، أما عن أشكال وتطبيقات الرقابة المالية في عهده، فلم تختلف كثيراً عما كانت عليه في عهد الرسول (ﷺ) عليه وسلم فقد سار بسيرته.

* أما في عهد الخليفة عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) فقد شهد عصره تطورات واسعة وهامة، حيث اتسعت رقعة الدولة الإسلامية وزادت إيراداتها نتيجة الفتوحات الإسلامية، وترتب على ذلك

¹ بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، مرجع سابق، ص 47.

² نفس المرجع، ص ص 48-57.

زيادة الأعباء المالية للدولة، فحين ولي أمر المسلمين أعلن وقتئذ " أن المال العام لا يصلحه إلا خلال ثلاث، أن يؤخذ بالحق ويعطى في الحق ويمنع من الباطل " .

وبالتالي كان لزاما على أمير المؤمنين المشهود له بالعبقريّة أن يبتكر من الأساليب والوسائل لإحكام الرقابة على الأموال العامة إيرادا وإنفاقا، بحيث استحدث وظيفة المراقب العام الذي كان وكيله على العمال، يجمع الشكايات ويتولى التحقيق والمراجعة فيها ويستوفي البحث فيما ينقله الرقباء والعيون، ثم يقوم بتنفيذ أمر الخليفة بمصادرة أموال العامل ومقاسمته إياها طبقا لما تكشف عنه الحالة. كما استحدث عمر بن الخطاب إقرار الذمة المالية وتطبيق مبدأ "من أين لك هذا؟"، حيث كان يطلب من عماله قبل أن يوليهم العمل أن يكتب كل واحد منهم قائمة بما يملك ثم يراقب ثروته بعد ذلك مراقبة دقيقة، بالإضافة إلى تطبيقات أخرى كثيرة قام بتطبيقها الخليفة عمر بن الخطاب، كاستغلال موسم الحج للمراجعة والمحاسبة حيث يفد العمال والولاة من أقطار العالم الإسلامي في موسم الحج للمراجعة والمحاسبة، ويسأل الناس عن أحوالهم ويبحث معهم شؤون رعيّتهم ويرسم لكل منهم سياسته الخاصة بولايته، كما كان يهتم بالشكاوى التي يتلقاها ضد عماله، خصوصا إذا كانت تتعلق بتصرفاتهم حول المال العام.

كما كان لعمر بن الخطاب (رضي الله عنه) السبق حين وضع المبدأ الأساسي في الرقابة والمتابعة وأوضح الطريق، حيث قال لأصحابه¹:

- أرايتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل، أكنت قضيت ما علي؟

- قالوا: نعم.

- فقال: لا، حتى أنظر عمله، أعمل بما أمرته أم لا.

¹ عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص15.

* وفي عهد الخليفين عثمان بن عفان (رضي الله عنه) وعلي بن أبي طالب (رضي الله عنه) فقد سارت الرقابة المالية في عهدهما على نفس النهج الذي سارت عليه في عهد عمر بن الخطاب (رضي الله عنه).

حيث كتب عثمان بن عفان (رضي الله عنه) إلى أمراء الأجناد "وقد وضع لكم عمر ما لم يغب عنا بل كان على مأل منا، ولا يبلغن عن أحدكم تغيير ولا تبديل، فيغير الله ما بكم ويستبدل بكم غيركم"، كما أمر عثمان بن عفان (رضي الله عنه) عمال الخراج بأخذ الأموال العامة بالحق وإعطائها بالحق والتخلق بخلق الأمانة والوفاء في التعامل بالمال العام، وهذا ما من شأنه المحافظة عليه إيرادا وإنفاقا.

كما أثر عن علي بن أبي طالب (رضي الله عنه) أنه قال لأهل نجران، حين كلموه في أمر عودتهم إلى نجران في اليمن، التي أجلاهم عمر منها "إن عمر رشيد الأمر ولن أغير شيئا صنعه عمر"، كما كتب إلى والي مصر سفرا هاما يدل على رقابته على المال العام، ومما كتبه قوله "... وتفقّد أمر الخراج بما يصلح أهله فإن إصلاحه صلاحا لمن سواهم، ولا صلاح لمن سواهم إلا به، لأن الناس كلهم عيال على الخراج وأهله، وليكن نظرك إلى عمارة الأرض أبلغ من نظرك في استجلاب الخراج، لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة، ومن طلب الخراج بغير عمارة أخرج البلاد وأهلك العباد، ولم يستقر أمره إلا قليلا".

نخلص من ذلك أن الرقابة المالية في عهد الرسول (صلى الله عليه وسلم) والخلفاء الراشدين المهديين من بعده كانت متميزة وذات فعالية عالية، ويرجع ذلك إلى ما يلي¹:

- ما تضمنه القرآن الكريم والأحاديث النبوية الشريفة من نصوص تحث على المحافظة على المال العام وعدم الاعتداء عليه بالسرقة أو الخيانة أو التقصير.

¹ بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، مرجع سابق، ص 58.

- رقابة الرسول (ﷺ) والخلفاء الراشدين واهتمامهم بالمال العام رقابة وإشرافاً، وضربهم المثل والقُدوة بالتعفف والزهد عن المال العام.

- فعالية الرقابة الذاتية التي تتبع من نفس الفرد المسلم، سواء من الرسول (ﷺ) أو الخلفاء الراشدين أو من أفراد الرعية، مما يجعل الجميع يحافظ على المال العام.

- وسائل الرقابة في تلك الفترة، ورغم بساطتها، كانت متعددة تكمل بعضها بعضاً، مما جعل الرقابة المالية على المال العام في الإسلام نظاماً محكماً متميزاً.

كما استمر الإهتمام بالرقابة على المال العام في الإسلام فيما بعد، ففي العصر الأموي وضع الأمويون أسس وقواعد هامة للرقابة على الإنفاق كإنشاء دار للإستخراج من أجل التحقيق مع العمال لمعالجة الرشوة والفساد، وتعيين الحسبة في الدواوين المختلفة والذي أصبح نواة لنظام الحسبة في الإسلام، كما تم إنشاء نظام لرفع المظالم إلى ولي أمر المسلمين، وكان ذلك اللبنة الأساسية لنظام ولاية المظالم¹.

أما في العصر العباسي فقد تشكلت ثلاثة دواوين مهمة أولها ديوان زمام الأمة، والذي بموجبه كان يعين ممثلاً أو مندوباً للخليفة في كل ديوان من دواوين الدولة مهمته ضبط ومراجعة حسابات الديوان، وبالتالي رفع تقرير خاص بهذا الكشف والحسابات إلى الخليفة، وثانيها ديوان ولاية المظالم وثالثها ديوان الحسبة².

ما يلاحظ حول دور الرقابة على المال العام في الإسلام، أنها ورغم بساطة أساليبها وأدواتها، إلا أنها كانت ذات كفاءة وفعالية، نظراً لارتكازها على العديد من المقومات الذاتية المرتبطة بنفس الفرد المسلم القائم على إدارة شؤون المالية العامة، حيث يتصف بخلق الأمانة والصدق وغيرها من

¹ عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص221.

² سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص68.

الصفات التي تعتبر ضرورية في تحقيق كفاءة وحسن استخدام تلك الموارد ومنع أي شكل من أشكال التلاعب بها أو سوء استخدامها.

ثالثاً - الرقابة المالية في العصر الحديث

ارتبطت وظيفة الرقابة منذ القدم بدور الدولة، فبينما كان دورها في السابق قاصراً على المحافظة على كل من الأمن الداخلي والخارجي وإقامة العدل (وهو ما يعرف بالدولة الحارسة)، فقد تغير هذا الدور بشكل كبير نتيجة التقلبات الاقتصادية العديدة التي عاشتها الدول وما نتج عنها من آثار سلبية على المجتمعات، فأصبحت الدول تتدخل بشكل متزايد في مختلف المجالات بحثاً عن رفاهية مجتمعاتها، مما أدى إلى نمو القطاع العام بشكل كبير واحتكار الدولة بنفسها للعديد من القطاعات الإستراتيجية، وقد تطلب هذا التدخل استخدام أموال طائلة في مختلف المشاريع، الأمر الذي استدعى إنشاء أجهزة رقابية مختلفة وإصدار العديد من القوانين المنظمة لعمل هذه الأجهزة، وبذلك تطورت وظيفة الرقابة مع تطور دور الدولة وأصبحت لها أهمية كبيرة في مختلف المجالات خاصة في المجال المالي، ومن ثم تعتبر الرقابة على الميزانية العامة، أو الرقابة على المال العام أو ما يطلق عليه أحياناً الرقابة المالية الحكومية من أبرز الميادين التي شهدت تطوراً كبيراً في مختلف الدول المعاصرة خاصة بعد الحرب العالمية الثانية¹.

ففي العصر الحديث تعد فرنسا من أوائل الدول التي أوجدت هيئة مختصة للرقابة على الأموال العامة، حيث أنشأ الملك (سانت لويس) غرضاً للمحاسبة، ومن أهمها غرفة محاسبة باريس في سنة 1256م والتي خضعت لتطورات عديدة، إلى أن تمثلت في الرقابة القضائية المستقلة التي تمارسها محكمة المحاسبات منذ سنة 1807².

¹ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 91.

² محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص 17.

وكانت هذه الغرف تمثل عند إنشائها في الواقع هيئات مراقبة تابعة للملك، ففي القرن الرابع عشر طور الملك (فليب الخامس) غرفة محاسبة باريس وذلك بإنشائه ما عرف بـ (غرفة المحاسبة) سنة 1318 التي استمرت بعملها بمراقبة جباية الإيرادات الملكية بشكل خاص، فضلا عن مراقبتها المصاريف التي يتولى صرفها المسؤولون الماليون، وعلى إثر الثورة الفرنسية سنة 1789، أصبحت مناقشة النفقات من ممثلي الشعب المعبر عنهم بالبرلمان وكان نتيجة لذلك إنشاء اللجان البرلمانية، وبذلك فقد أصبحت فرنسا تمتلك أجهزة رقابية واعتبرت من أوائل الدول التي نظمت الرقابة بشكلها الحديث¹.

وفي إنجلترا يعود تاريخ الرقابة على النفقات العامة إلى بداية القرن الرابع عشر وتطورت مع مرور الزمن، حيث يعتبر الأمر الدائم الذي أقره مجلس العموم سنة 1713 تجسيدا لنظام الرقابة المركزية، والذي يقضي بأن الاقتراحات التي تتطلب إنفاقا لا تقدم إلا من التاج، أي أن أعضاء مجلس العموم ليس لديهم الحق في اقتراح الإنفاق، وهو ما يجسد سلطة ورقابة الملك على الحكومة، وفي سنة 1856 عهدت مهمة الرقابة إلى موظف كبير برتبة وزير يسمى (المراقب- المحاسب العام) يتولى مهمة تدقيق حسابات أجهزة الحكومة وعدد كبير من الأجهزة العامة، ويقدم المراقب تقريره عن رقابته على صرف النفقات إلى لجنة الحسابات العامة، والتي لها الحق في استدعاء المسؤولين عن الشؤون المالية ومناقشتهم حول محتوى تقارير المراقب العام².

كما أنشأت إنجلترا هيئة عليا للرقابة المالية في سنة 1866، وفي الولايات المتحدة الأمريكية أنشئت هيئة عليا للرقابة المالية بموجب قانون الميزانية الذي صدر في سنة 1921³.

¹Abdul Sattar Hamad Anjad Al-jumaily, Op Cit, P12.

² Ibid, P13.

³ محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص17.

هذه بعض الأدلة على أن وجود الرقابة وتطورها مرّ عبر مختلف الحضارات في العصور القديمة إلى غاية العصر الحديث، بالإضافة إلى حضارات أخرى مروراً بالحضارة الإسلامية العريقة التي كانت لديها أيضاً أساليب معينة في الرقابة على المال العام، والتي تميزت نوعاً ما عن الأنماط الأخرى من الأنظمة الرقابية بمفهوم الرقابة الذاتية، وهو ما يبين أهمية هذه العملية في إدارة وحسن استخدام المال العام.

فالرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص، تعدّ أمراً أساسياً في أي مجتمع، ذلك لأنها تتحقق من مدى احترام الضوابط والحدود لجميع تصرفات أفراد المجتمع سواء كانوا حكاماً أو محكومين، وعليه فقد وجدت الرقابة المالية مع وجود الدولة، بهدف ضمان سلامة التصرفات المالية من خلال ضبط النفقات العامة وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف المتوخاة منها¹، مع ضمان سلامة تحصيل الإيرادات العامة للدولة ومنع التلاعب أو التقصير في ذلك.

3-1-3- أهمية وأهداف الرقابة على الميزانية العامة للدولة

لقد تطورت أهمية الرقابة المالية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى ما يسمى بدولة الرفاهية التي تتدخل في مختلف مجالات الحياة الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية كفأة تنجز الأعمال وتؤدي الخدمات الموكلة إليها بكفاءة وفعالية، مع خضوع هذه الأجهزة للرقابة والمحاسبة للتحقق من قيامها بعملها على أكمل وجه، ونظراً لاتساع نطاق الأجهزة الإدارية، وتعدد مجالاتها وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالرقابة على أداء الأجهزة الإدارية، بهدف التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاية وفي أسرع وقت ممكن وبأيسر الطرق.

وتبرز أهمية الرقابة المالية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة إلى الدولة ممثلة في أجهزتها

¹ محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص16.

الحكومية والشعبية المكلفة بالرقابة من أجل التعرف على كيفية سير الأعمال داخل الوحدات الحكومية، والتأكد من أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المخططة، وللتأكد من مدى تحقيق الوحدات لأهدافها بكفاءة وفاعلية بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء، بالإضافة إلى الكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث مسبباتها وتدعيم الموجب منها، واقتراح الوسائل العلاجية للانحرافات السالبة لتقادي تكرارها مستقبلاً.

من هنا يظهر بأن الرقابة على الميزانية العامة للدولة لها أهمية كبرى من مختلف الجوانب الاقتصادية والمالية وغيرها، وذلك بالنظر لما تحققه من أهداف على العديد من المستويات.

أولاً- أهمية الرقابة على الميزانية العامة للدولة

تظهر أهمية الرقابة على الميزانية العامة للدولة في جميع مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومن مختلف الجوانب المالية والقانونية والمحاسبية، وفي هذا الجزء من البحث سنقوم بتوضيح أهمية الرقابة على الميزانية العامة للدولة من مختلف الجوانب كما يلي:

1- الأهمية الاقتصادية: تظهر أهمية الرقابة على الميزانية العامة للدولة من الناحية الاقتصادية

في جانبين¹:

* تشكل الرقابة أداة فعالة لكونها وسيلة لدى السلطات القائمة لمتابعة نشاط المؤسسات الحكومية أو السلطات القائمة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، من خلال الإلزام بتكاليف التنفيذ الفعلي ومدى إنتاجية الإنفاق العام، وما قد يصاحب هذا التنفيذ من تبذير أو إسراف أو ضياع، فضلاً عن التأكد من كفاءة وحسن أداء السلطات المكلفة ومدى إنجاز العمليات المالية في المواعيد المحددة.

¹ علي غني عباس الجنابي، مرجع سابق، ص ص 27-28.

* منع الإسراف والتبذير وسوء استخدام الأموال العامة، وذلك من خلال الالتزام بالاعتمادات عن طريق مراقبة المختصين بعقد النفقات وتحصيل الإيرادات، ومن خلال وضع آليات محددة ومعاقبة المقصرين ومحاربة الفساد بكل أشكاله كمحاربة المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة والحيلولة دون حدوث ذلك، مما ينعكس بدوره على التوجهات والأهداف الاقتصادية للدولة.

2- الأهمية السياسية: للرقابة على الميزانية العامة للدولة أهمية كبرى من الناحية السياسية يمكن حصرها فيما يلي¹:

* أن الرقابة على الميزانية العامة للدولة تضمن تطبيق النصوص الدستورية المتعلقة بحق السلطة التشريعية في الرقابة من خلال احترام حق البرلمان في مراقبة أعمال الحكومة، والذي يتجسد في عدم تجاوز السلطة التنفيذية للحدود المرسومة لها في إجازة النفقات العامة والإيرادات العامة من ناحية، ومن ناحية أخرى تتجسد هذه الرقابة في التأكد من صحة تنفيذ الميزانية العامة وحسن إدارة السلطة التنفيذية للموارد المالية العامة.

* أن الرقابة على الميزانية العامة تكفل الدقة في تنفيذ السياسات العامة للدولة، من خلال كون التنفيذ يسير طبقاً لعملية إقرار السياسات التي رسمتها السلطة التشريعية والأنظمة والتعليمات التي وضعتها السلطة التنفيذية والحيلولة دون التباطؤ في التنفيذ، أو التبذير لأموال الدولة العامة لتحقيق أيديولوجية النظام السياسي.

* تبرز أهمية الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة أيضاً في أنها لا تعد مرحلة مستقلة من المراحل التي تمر بها الميزانية، بل هي مرحلة متداخلة مع بقية المراحل، كونها تبدأ مع أول مرحلة وهي مرحلة الإعداد التي تتولاها السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية، فمرحلة الإعداد لا تعدو أن تكون من قبيل الرقابة المالية الإدارية من أجل عدم تجاوز الإنفاق العام أو التهاون في تقدير

¹ علي غني عباس الجنابي، مرجع سابق، ص ص 23-24.

الإيرادات العامة، لتأتي بعد ذلك مرحلة الاعتماد أو المصادقة والتي تتولاها السلطة التشريعية، وتستمر الرقابة حتى أثناء مرحلة التنفيذ ثم بعدها من خلال دراسة ومناقشة الحسابات الختامية ومقارنتها بالتقديرات الواردة في الميزانية العامة للدولة.

كل هذا يوضح بأن عملية الرقابة على الميزانية العامة للدولة تكتسي طابعا سياسيا شاملا وهاما يضم مختلف الأطراف الفاعلة في الحياة السياسية للمجتمع، وقد يتوقف نجاح العملية الرقابية وفعاليتها وتحقيقها لأهدافها على مدى التوافق والانسجام الموجود بين تلك الأطراف (في السلطتين التشريعية والتنفيذية).

3- الأهمية المالية والمحاسبية: تتضح هذه الأهمية من خلال منع الإسراف والتبذير وسوء استخدام الأموال العامة، وذلك بالالتزام بالاعتمادات عن طريق مراقبة المختصين بعقد النفقات وتحصيل الإيرادات ومن خلال وضع آليات محددة للمراقبة والتدقيق تحول دون الإسراف والتبذير، بالإضافة إلى ذلك تتمثل أهميتها المحاسبية في الدقة والحيلولة دون حدوث أي تهاون في تحصيل الإيرادات أو زيادة في النفقات عن المبالغ المحددة ومن ثم التأكد من توافق المنفذ مع المخطط لهذا التنفيذ، ويعد هذا الجانب مهما لما يحققه من تسهيل أعمال الرقابة، كما أنه يمكن من معرفة مدى دقة التنفيذ وتوافقه مع التخطيط، وفي حالة ظهور اختلافات بينهما يتوجب على أنشطة الرقابة تحديد الانحرافات وأسبابها وطبيعة الإجراءات الواجب اتخاذها¹.

وبطبيعة الحال، كل ذلك متوقف على مدى الالتزام والتطبيق العلمي والعملية الدقيق والصارم للقواعد والأنظمة والمعايير المحاسبية المعتمدة في الدولة.

4- الأهمية القانونية: تتجلى أهمية الرقابة من الناحية القانونية في توقيع العقوبات على مرتكبي الأخطاء والانحرافات في مسار تنفيذ الميزانية العامة، فالرقابة تضمن شرعية تنفيذ العمليات التي

¹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 75.

يجب أن تتم وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها في مجال تحصيل الإيرادات وصرف النفقات¹.

5- الأهمية الاجتماعية: فضلا عما سبق، تكتسي الرقابة على الميزانية العامة للدولة أهمية اجتماعية، بحيث تلعب دورا كبيرا وحيويا في التأثير على الحياة الاجتماعية، وذلك من خلال الدور الذي تلعبه في المحافظة على المال العام، كون الأخير يمثل في مجموعه أموال أفراد المجتمع، وبالتالي فإن مسؤولية المحافظة عليه تقع على عاتق كافة أفراد، وهذا ما يسهم بدوره في توعية المواطن وتوليد القناعة التامة لديه في الحفاظ على المال العام، فضلا عن إسهامه في الحد من مظاهر الفساد الإداري والمالي أو استباحة المال العام².

وكل ذلك يؤدي إلى خلق وعي اجتماعي شامل بضرورة ووجوب الحفاظ على المال العام، وبالتالي قيام كل طرف بالعمل على تحقيق ذلك بحسب علاقته، وهو ما يحقق سهولة وجودة العملية الرقابية، وبالتالي تحقيق فعالية وكفاءة استخدام الموارد المالية العامة للدولة.

ثانيا- أهداف الرقابة على الميزانية العامة للدولة

إن الأجهزة والمؤسسات المختلفة للدولة تعد من المكونات الأساسية في المجتمع، فهي بالضرورة ترسم أهدافها في إطار السياسة العامة التي تقررها الدولة، والتي وضعت خصيصا لخدمة أهداف الاقتصاد والمجتمع، من هنا يأتي دور عمليات الرقابة في متابعة تلك الأجهزة حول مدى تحقيق لتلك الأهداف أولا، والأهداف الخاصة لتلك الأجهزة ثانيا، ولا شك أن نجاح أي دولة في تحقيق أهداف الخطط والبرامج التنموية، الاقتصادية والاجتماعية، لا يعتمد على مدى سلامة وجودة البرامج والسياسات المختلفة الملائمة للإنجاز فحسب، بل يعتمد أيضا وبنفس الدرجة على توافر

¹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 76.

² علي غني عباس الجنابي، مرجع سابق، ص 28.

أدوات الرقابة الفعالة والمناسبة لمتابعة وتقييم التنفيذ والإنجاز، وعلى مدى توافر المقومات الأساسية اللازمة لزيادة فعالية الرقابة على مختلف الأنشطة والبرامج التي تتولاها الأجهزة والوحدات الحكومية.

فلم تعد الرقابة على الميزانية العامة للدولة في العصر الحديث مجرد أداة للتحقق من مدى سلامة التصرفات المالية والتأكد من شرعيتها ومدى مطابقتها للقوانين والمعايير واللوائح، بل تحولت إلى أبعد من ذلك، حيث أصبحت تشمل فحص وتقييم عناصر الكفاءة والفعالية في الأداء، والاهتمام بالنتائج والأهداف من وراء إنفاق الاعتمادات المالية بنفس درجة الاهتمام بسلامة وقانونية إنفاقها¹. من خلال التعريفات السابقة التي أوردناها حول الرقابة على الميزانية العامة للدولة، يمكن القول بأن هدف الرقابة المالية عامة هو التحقق من أن الموارد تم تحصيلها وفقا للتقديرات وأنها استخدمت أفضل استخدام، وعلى الرغم من تقسيمات أهداف الرقابة على الميزانية العامة للدولة بحسب التصنيفات الواردة حول الرقابة ذاتها، إلا أن الأهداف العامة لمنظومة الرقابة على الميزانية العامة للدولة يمكن إجمالها في الآتي²:

- التأكد من أن النفقات العامة كافة قدمت وفقا لما هو مقرر لها والتأكد من حسن استخدام

الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها.

- التحقق من أن جميع الإيرادات العامة في الدولة قد حصلت وأدخلت في ذمتها وفقا للقوانين

واللوائح والأنظمة المعمول بها.

¹ علي أنور العسكري، مرجع سابق، ص 166.

² محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص 27.

- الكشف عن أية أخطاء أو انحرافات أو مخالفات تحدث من الأجهزة الحكومية وتحليلها ودراسة أسبابها، وتوجيه تلك الأجهزة إلى الحلول المناسبة لعلاجها وتصحيحها وتجنب تكرارها.
- مراجعة القوانين والأنظمة واللوائح المالية، والتأكد من مدى ملاءمتها للتطورات التي تحدث وتحليلها واقتراح إجراء التعديلات التي تساعد على تحقيق أهداف الرقابة المالية.
- زيادة قدرة وفعالية الأجهزة الحكومية على تحقيق الأهداف العامة للدولة بأعلى درجة من الكفاءة والاقتصاد.
- العمل على ترشيد الإنفاق العام وتوجيه الأجهزة الحكومية إلى أفضل السبل لتحسين وتطوير إجراءات الأعمال المالية.
- التأكد من أن القيود والسجلات والبيانات والتقارير المالية ممسوكة ومعدة بالطريقة الصحيحة التي تحددها اللوائح والأنظمة التي تحكم ذلك.
- ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمها لها البرلمان عند موافقته واعتماده لبنود الميزانية.
- متابعة تنفيذ الخطة الموضوعية وتقييم الأداء في الوحدات الحكومية، للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقا للسياسات الموضوعية، ولمعرفة نتائج الأعمال والتعرف على مدى تحقيق الأهداف المرسومة، والكشف عما يقع من انحرافات، وما قد يكون في الأداء من قصور وأسباب ذلك لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، وللتعرف على فرص تحسين الأداء مستقبلا.
- التنبؤ بالأخطاء والانحرافات قبل وقوعها، وتحديد المسؤول عنها.

3-2- التصنيفات المختلفة للرقابة، الأسس والمعايير التي تقوم عليها

3-2-1- أنواع الرقابة المالية وتصنيفاتها

تتعدد أنواع الرقابة المالية بشكل عام ومنها الرقابة على الميزانية العامة للدولة، وتختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها دون أن يؤثر ذلك على طبيعة الرقابة أو الهدف منها، غير أنها من الناحية العملية متداخلة فيما بينها، ولذلك يتم عادة تصنيفها ودراستها من حيث الجهة التي تقوم بها ونوعية سلطتها، من حيث توقيتها ومن حيث موضوعها، وسنقوم في هذا المطلب بشرح كل صنف من أصناف الرقابة.

أولاً- الرقابة المالية من حيث توقيت إجرائها

يقوم هذا التصنيف على أساس توقيت حدوث عملية الرقابة على الميزانية العامة، فهي إما أن تكون رقابة سابقة على التصرفات المالية أو متزامنة معها، وهذين النوعين يمثلان الرقابة الوقائية التي تسعى إلى الكشف عن الانحرافات قبل حدوثها ومنعها، كما أنها تكون لاحقة لها، أي تتم بعد تنفيذ العمليات المالية، وهي رقابة علاجية تقييمية تسعى إلى تحديد مدى الالتزام بما تم برمجته في الميزانية العامة وذلك من خلال دراسة وتحليل ومقارنة النتائج المحققة، وسنتطرق إلى كل منها فيما يلي:

1- الرقابة السابقة (القبلية): تسمى أيضا الرقابة الوقائية أو المانعة (Preventive Control)،

فهي تتمثل في إجراءات عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف، إذ لا يجوز وفقا لهذا الأسلوب لأي وحدة تنفيذية من الوحدات الإدارية التابعة للدولة الارتباط بالالتزام أو القيام بدفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة في الدولة بالرقابة على الإنفاق، ومن البديهي أن عمليات الرقابة تتم هنا على جانب النفقات فقط، حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل

الإيرادات العامة، وقد تتولى الرقابة السابقة إدارة داخلية تتبع نفس الجهة التي تقوم بالصرف (مثل أقسام المحاسبة والمراجعة في الوزارات والمصالح المختلفة) كما قد تتولى هذه الرقابة جهة خارجية عن الوحدة الخاضعة للرقابة¹. وتحقق عمليات الرقابة السابقة العديد من المزايا يمكن حصرها فيما يلي²:

- يمنع هذا النوع من الرقابة التصرفات المالية التي قد تقوم بها السلطة التنفيذية والتي تتسم بعدم المشروعية، كما أنها تحققاً وفراً في النفقات العامة وتحول دون الإسراف والتبذير، خاصة أن بعض الجهات تلجأ إلى زيادة إنفاقها والتصرف في بقايا الاعتمادات في نهاية السنة المالية دونما حاجة ملحة إلى ذلك.
- تسهل مهمة الرقابة اللاحقة على التصرف لأنها تمكن من التحقق من مشروعية التصرف الإداري والمالي وترفع عن كاهل الرقابة اللاحقة كثيراً من الجهد والوقت الذي يبذل لو لم تكن الرقابة السابقة موجودة.
- تخفيف المسؤولية الملقاة على عاتق المدراء ورؤساء المصالح التي تتجم عن إبرامهم للتصرفات المالية، ويحدث التخفيف مهما كان قرار هيئة الرقابة بالموافقة أو الرفض، فإذا كان بالموافقة يتخذ من قرارها سنداً له في أي مناقشة لتصرفاته المالية في المستقبل، وإن كانت بالرفض تكون قد جنبته ارتكاب الخطأ.
- تتصف بالسرعة والفورية لأنها تقوم على التصرف الإداري قبل إصداره، وهذا من سمات الرقابة الناجحة المؤثرة التي تتماشى مع الإدارة العصرية ومتطلباتها.

¹ عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 275.

² عادل العلي، مرجع سابق، ص 385.

2- الرقابة المتزامنة (المرافقة): وهي الرقابة المصاحبة لعملية التنفيذ والتي قد تتوقع حدوث انحرافات معينة قبل وقوعها، وذلك حتى يتم اتخاذ الإجراء التصحيحي في الوقت المناسب، وقبل اكتمال النتائج والانتهاج من التنفيذ¹.

هذه الرقابة تتمثل في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة في الدولة على ما تقوم به السلطة التنفيذية من نشاط مالي يتعلق بالإيرادات والنفقات العامة المدرجة في ميزانية الدولة، وعادة ما يمارس الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية اللجان البرلمانية المختصة المنبثقة من السلطة التشريعية في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية، إذ أن رقابة تنفيذ الميزانية هي أيضا من اختصاص السلطة التشريعية بحكم كونها تراقب أعمال السلطة التنفيذية ومن أول واجباتها في هذا الشأن هو التأكد من مدى التقيد بإجازة الجباية والإنفاق².

بالإضافة إلى هذا تقوم بالرقابة المتزامنة مع التنفيذ بعض الجهات التي تتولى الرقابة الداخلية في الأجهزة والإدارات العمومية، ويتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار والشمول، حيث يبدأ تنفيذ الأعمال ويسير ويتابع خطوات التنفيذ، ومن أهم ميزات الرقابة المرافقة القدرة على اكتشاف الخطأ والإهمال فور وقوعه، فيساعد بذلك على اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة³.

3- الرقابة اللاحقة (البعدية): تتم الرقابة اللاحقة على الميزانية العامة للدولة بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامي للدولة، وهذه الرقابة لا تنصب على جانب النفقات فقط، كما هو الحال في الرقابة السابقة، ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة علاوة على ذلك للتأكد من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل جميع الإيرادات وأن كل ما تم تحصيله قد ورد بالفعل إلى خزينة

¹ جعفر عثمان الشريف عبد العزيز، مرجع سابق، ص 56.

² عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 277.

³ محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص 33.

الدولة¹. كما أن الرقابة اللاحقة تقوم بها جهات مختلفة في السلطة التنفيذية، كأجهزة التفتيش التابعة لوزارة المالية أو الحكومة، أو هيئات الرقابة المستقلة أو البرلمان من خلال مناقشته للحساب الختامي للدولة، ويتم من خلالها مراجعة وفحص الدفاتر الحسابية ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي، وكافة النشاطات الاقتصادية في الهيئات والمؤسسات العامة، بعد أن تكون كافة العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت، وذلك للوقوف على كافة المخالفات المالية التي وقعت².

كما قد تتم الرقابة اللاحقة قبل نهاية السنة المالية من خلال إعداد حسابات شهرية وربع سنوية لكل مصلحة ووزارة، ويتولى المراقب المالي فحصها للتأكد من سلامة المركز المالي لها، وتشمل هذه الرقابة أيضا على رصيد الخزينة والموجودات في المخازن للتأكد من عدم حدوث اختلاسات أو مخالفات مالية³.

ومن المزايا التي تحققها الرقابة اللاحقة على الميزانية العامة للدولة ما يلي⁴:

- تتم هذه الرقابة بعد الصرف، أي بعد إتمام العمليات المالية وبذلك تكون قد اتضحت جميع وقائع العمليات، ومن ثم تكون ملاحظات هيئة الرقابة على أساس الواقع.
- لا تتسبب في إعاقة العمليات المالية كما تتصف بالشمول والمقدرة على وضع ملاحظات للإصلاح في ضوء مدى تكرار الملاحظات وتأثيرها من أكثر من جهة.

¹ عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 275.

² محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص 33.

³ مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي - نظرية مالية الدولة - السياسات المالية للنظام الرأسمالي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 379.

⁴ عادل العلي، مرجع سابق، ص 387.

- تكون الرقابة اللاحقة غالبا من هيئة عليا، كالبرلمان أو الهيآت الرقابية المستقلة أو الوزارة، وتقدم تقارير حولها، وبذلك تعمل بقوة على سد الثغرات وتصحيح الانحرافات ومنعها في المستقبل.

والواقع أن كل من الرقابة السابقة واللاحقة والمرافقة لتنفيذ الميزانية تعتبر ضرورية لمراقبة الأموال العامة، فالجمع بينها يحقق الرقابة الدائمة والمستمرة على النفقات والإيرادات العامة، ويحول دون العبث بالموارد المالية للدولة.

ثانيا- الرقابة المالية من حيث موضوعها وأسلوب ممارستها

1- رقابة المشروعية: تتم بموجب هذا النوع من الرقابة مطابقة التصرف ذي الآثار المالية مع القانون بمفهومه التام الواسع، وهذا يشمل المشروعية الشكلية التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات المالية، والمشروعية الموضوعية التي تهتم بطبيعة التصرف ومضمونه، ولذلك يمكن القول أنه إذا كانت الرقابة تهدف إلى تحقيق المطابقة بين تصرف أو موقف ما مع قاعدة موضوعية مسبقا فإنها تكون مهتمة بنواحي المشروعية¹.

2- الرقابة المالية والمحاسبية: هي الرقابة على المستندات والسجلات والدفاتر المالية للتأكد من أن الموارد حصلت وفقا للتعليمات وأنفقت في حدود الاعتمادات المخصصة لها، وأن مستنداتها مستوفاة وصحيحة وموافقة لما هو وارد بالسجلات، فهي رقابة بالأساليب المحاسبية المتعارف عليها، وقد تكون قبل الصرف أو أثناءه أو بعده، ويطلق عليها البعض الرقابة المحاسبية، بحيث أنها تركز على القواعد المحاسبية وعلى تطبيق القوانين والقرارات واللوائح المعمول بها، وتقوم بالرقابة المحاسبية إدارات وأقسام المراجعة الداخلية ووزارة المالية والهيئات التابعة لها، هذا فيما يتعلق بالرقابة المحاسبية السابقة، أما الرقابة أثناء التنفيذ فتتولاها غالبا الوحدات ذاتها والجهات

¹ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 81.

التابعة لها والمشرفة عليها، أما الرقابة المحاسبية اللاحقة فتقوم بها أجهزة الرقابة الخارجية وبالأخص تلك المتخصصة والمستقلة منها¹.

تهدف الرقابة المحاسبية بصورة أساسية إلى بذل أقصى جهد لاكتشاف الأخطاء الفنية والغش والتزوير والمخالفات المالية، وقد تمتد إلى فحص النظام المحاسبي المتبع، أو النظم المالية المعمول بها، وتقديم الاقتراحات التي تراها هيئة الرقابة لازمة².

ويلاحظ أن هذا النوع من الرقابة ورغم أهميتها، حيث يتركز الإهتمام فيها على صحة المستندات من الناحية المحاسبية والشكلية ومدى مطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات، إلا أنه وجهت لها عدة انتقادات حيث أن صحة المستند محاسبيا وقانونيا ليست دليلا مطلقا على سلامة التصرف المالي³. الأمر الذي أدى إلى ابتكار وتطوير مناهج وآليات الرقابة بحيث تتمكن الهيئة الرقابية من تحديد والبحث عن حقيقة التصرفات المالية للوحدات والأجهزة الحكومية، فظهرت بذلك الرقابة الاقتصادية والرقابة على البرامج.

3- الرقابة الاقتصادية: هي الرقابة التي لا تقتصر على التأكد من سلامة الدفاتر والمستندات المحاسبية وصحة تطبيق القوانين واللوائح المالية فحسب، ولكنها تتجاوز ذلك في محاولة لتقييم النشاط المالي الحكومي من خلال البحث حول مدى تحقيق أهداف الميزانية العامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة⁴.

عرف هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية بهدف إصلاح ما دمرته الحرب من خلال محاربة الكساد وتحقيق الازدهار الاقتصادي، يهدف هذا النوع من الرقابة إلى مراجعة نشاط

¹ عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص35.

² جعفر عثمان الشريف عبد العزيز، مرجع سابق، ص54.

³ علي أنور العسكري، مرجع سابق، ص217.

⁴ جعفر عثمان الشريف عبد العزيز، مرجع سابق، ص54.

السلطات العامة من حيث المشروعية والبرامج التي تقوم بتنفيذها للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال وتكلفه إنجازها وبيان مواطن الضعف في التنفيذ وما قد يصاحبه من إسراف وتبذير، بالإضافة إلى التأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ وحسن سير العمل في المواعيد المقررة ومدى تحقيق النتائج المرجوة¹.

تهتم الرقابة الاقتصادية بالدرجة الأولى بالكفاءة والفعالية معا في أداء الأنشطة الحكومية، حيث تعني الأولى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج بأقل قدر ممكن من الجهود والتكاليف، والثانية تعني الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة. وتعتمد فعالية الرقابة الاقتصادية على مجموعة من العوامل، بحيث يجب أن تكون هناك أهداف محددة مسبقا ليتم قياس الأداء الفعلي ومقارنته بالأداء المحقق ثم اتخاذ القرارات اللازمة لتصحيح الانحرافات إن وجدت.

تعتبر الرقابة الاقتصادية على الميزانية العامة للدولة رقابة حديثة بدأ التفكير فيها وتطبيقها على إثر تطور وظيفة الدولة واتساع نطاق تدخلها في مختلف ميادين الإنتاج واتباع أسلوب الأداء المخطط للاقتصاد الوطني في كثير من الدول، حيث تزداد الحاجة إلى الرقابة الاقتصادية عندئذ كأداة للمتابعة والحكم على كفاءة الأداء الحكومي ورسم الخطط الاقتصادية المستقبلية، فتطور الميزانية من ميزانية محاسبية إلى ميزانية إنمائية ذات طابع اقتصادي واجتماعي، استدعى تطور الرقابة عليها أيضا، فأصبحت رقابة إنمائية ذات طابع اقتصادي واجتماعي، وبذلك انتقلت الرقابة من الرقابة الحسابية الشكلية إلى رقابة أساسية تهتم بالاستعمال الاقتصادي للأموال العمومية في سبيل تحقيق الأهداف التنموية المخطط لها².

¹ محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص 36-37..

² لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 172.

توجد العديد من المصطلحات المستخدمة للتعبير عن الرقابة الاقتصادية، منها رقابة الأداء والكفاءة والفعالية، ويمكن القول أن الرقابة الاقتصادية تركز على الأركان الأساسية التالية¹:

- وجود أهداف محددة مسبقا.

- قياس الأداء الفعلي.

- مقارنة الأداء الفعلي بالمستهدف.

- اتخاذ القرارات اللازمة لتصحيح الانحرافات.

وبذلك يمكن القول أن الرقابة الاقتصادية أو الرقابة على الأداء، هي عملية المتابعة والتقييم لما تم من أعمال، بقصد التعرف على مدى تحقيق الوحدات للأهداف الموضوعة لها وفقا للخطة العامة للدولة، كما أنه بواسطة هذا النوع من الرقابة تتوفر لدى الأجهزة المعنية بها المعلومات والبيانات السابقة، وهذا يكون بطبيعة الحال بعد عمليات التنفيذ والصرف ويكون ذلك متاحا للقائمين بالرقابة اللاحقة².

4- الرقابة الشاملة: هذا النوع من الرقابة يشمل الرقابة المحاسبية المالية والرقابة الاقتصادية وتقييم الأداء، للوقوف على تحقيق الأهداف ولبيان مدى صحة الحسابات الختامية والمراكز المالية والتأكد من أنها تظهر المركز المالي الحقيقي للوحدة وتعبّر بصدق عن نتائج العمليات، ويعرف البعض الرقابة الشاملة بأنها المراجعة المالية ومراجعة المطابقة، وتعبير المراجعة الشاملة يشير إلى منهج أكثر تعقيدا يهدف إلى تقييم الأداء العام، ومدى الكفاءة والفعالية والاقتصاد في إدارة الموارد العامة للدولة³.

¹ عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص 36-37.

² نفس المرجع، ص 38.

³ نفس المرجع والصفحة.

ثالثاً- الرقابة المالية من حيث الجهة التي تمارسها

1- الرقابة الداخلية: الرقابة الداخلية هي عملية متكاملة تقوم بها إدارة وموظفي إحدى الجهات أثناء سعيها لأداء مهامها، ويتم تصميمها بحيث توفر ضماناً معقولاً بأن الأهداف التالية يتم تحقيقها¹:

- تنفيذ العمليات التشغيلية بشكل نظامي وأخلاقي واقتصادي وفعال ومؤثر.

- استيفاء التزامات ومتطلبات محاسبة المسؤوليات.

- الالتزام بالقوانين واللوائح المعمول بها.

- تقادي خسارة الموارد.

تعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها " نشاط تقييمي مستقل داخل المنظمة الإدارية من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بهدف خدمة الإدارة، كما عرفها معهد المحاسبين في أمريكا بأنها "الرقابة التي تشمل خطة تنظيمية إدارية وطريقة للتنسيق بالإضافة إلى مجموعة الوسائل التي تتبناها الهيئة لحماية الأصول وكذلك لضمان الدقة الحسابية للمعلومات المحاسبية، وبجانب ذلك تهدف إلى الارتقاء بالكفاية الإنتاجية وإلى متابعة السياسات الإدارية التي تضعها الإدارة والعمل على السير في حدود الخطة المرسومة².

يقوم بهذا النوع من الرقابة وحدة داخلية أو مراجعين يتبعون لنفس الهيئة، وذلك بهدف حماية أموالها ومختلف مواردها، ومساعدة الإدارة في تحقيق أكبر كفاية إدارية واقتصادية ممكنة، وذلك عن طريق التحقق من الإجراءات والقوانين النافذة داخل هذه الوحدة.

¹ المنظمة الدولية للأجهزة الرقابية العليا (INTOSAI)، إرشادات حول معايير الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، منشورات لجنة معايير الرقابة الداخلية، فيفري 2004، ص 06.

² الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، هيئة الرقابة العامة، تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة التقارير القانونية، فلسطين، العدد 23، دون سنة نشر.

تسمى أيضًا بالرقابة التلقائية، إذ تمارس هذه الرقابة داخل الجهة المنفذة ذاتها باعتبارها المسؤولة عن التنفيذ وذلك لغرض التأكد من أن العمل يسير وفقا لما تم التخطيط له والكشف عن أسباب الفشل أو النجاح، وذلك باعتبار أنها الجهة المسؤولة عن عملها، ويساعد هذا النوع من الرقابة على خلق الشعور بالمسؤولية عند العاملين داخل الجهة الإدارية على مختلف مستوياتها¹.

تكتسب الرقابة الداخلية أهمية خاصة في القطاع العام باعتبارها خط الدفاع الأول لحماية الأموال العامة وضمان الاستخدام الأمثل لها، ولكونها الأداة الفعالة في تطوير السياسات وزيادة الكفاءة الإنتاجية، بما يعود بالنفع على مختلف قطاعات المجتمع في الدولة².

2- الرقابة الخارجية: يقصد بها تلك الرقابة التي يعهد بها إلى هيئة مستقلة تتمتع بنوع من الاستقلالية ولا تخضع للسلطة التنفيذية، وهي بذلك قريبة الشبه بمهمة مراقبي الحسابات في الشركات المساهمة، وتقوم هذه الهيئة بفحص تفاصيل تنفيذ الميزانية العامة، ومراجعة وفحص حسابات الحكومة ومقارنتها بمستندات ووثائق الجباية والصرف، واكتشاف الأخطاء والمخالفات القانونية ووضع تقارير مفصلة حول نتائج الرقابة وإخطار الجهات التنفيذية والتشريعية المختصة بذلك³.

تعتبر الرقابة الخارجية من أهم مكونات الأنظمة الرقابية في مختلف دول العالم المعاصر وأكثرها فعالية في تحقيق الأهداف، نظرا لكونها تعمل على تقييم موضوعي وإعطاء آراء فنية محايدة، خاصة إذا ما توفرت لدى الجهة القائمة بالرقابة الكفاءة المهنية والاستقلالية اللازمة.

¹ محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص 40.

² عبد الله عقلة غنيمات، وليد زكريا صيام، العوامل المؤثرة في فاعلية أنظمة الرقابة الداخلية في الوزارات الأردنية، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد 7، العدد 4، الجامعة الأردنية، عمان، 2011، ص 625.

³ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص 322.

لقد اختلفت الجهات التي تقوم بالرقابة الخارجية من دولة لأخرى، كما أنها يمكن أن تتم من طرف العديد من الجهات، فقد تتم الرقابة الخارجية من طرف هيئة عليا قضائية أو عن طريق البرلمان أو غيرها من الهيئات المخولة، شريطة أن تكون تلك الهيئة خارجية بالنسبة للجهة الخاضعة للرقابة.

رابعاً - الرقابة المالية من حيث سلطات الهيئات التي تمارسها

تصنف الرقابة المالية على الميزانية العامة للدولة من حيث سلطات الجهات التي تمارس الرقابة ضمن ثلاثة أنواع من الرقابة، هي الرقابة المالية الإدارية (الداخلية أو الذاتية) والرقابة المالية القضائية (المستقلة) والرقابة المالية البرلمانية (التشريعية أو السياسية) والتي سنتناولها فيما يلي:

1- الرقابة الإدارية: يقصد بالرقابة الإدارية تلك الرقابة التي تقوم بها إدارة تابعة لجهة التنفيذ نفسها، وهي في موضوع الرقابة على الميزانية العامة للدولة الجهة التي قامت بإعداد الميزانية، أي أنها الرقابة المناطة بوزارة المالية ومصالحها على غيرها من الوزارات والمصالح الحكومية، ورقابة المسؤول الإداري على كل وحدة من وحدات الإنفاق الحكومي¹.

لهذا النوع من الرقابة أهمية بالغة، لاسيما إذا علمنا أن لها صورا متعددة وقت إجراءاتها، فالرقابة الإدارية قد تسبق تنفيذ الميزانية فتقوم بها الإدارة بنفسها، لتشمل كافة التصرفات المالية للوحدات الحكومية المختلفة، وذلك للتأكد من سلامة تحصيل الإيرادات وصحة الارتباطات المالية وأوامر الصرف ومدى مطابقتها للقواعد المأخوذ بها والقوانين والأنظمة سارية المفعول، وهذا ما يطلق عليه بالرقابة الإدارية السابقة على تنفيذ الميزانية العامة، ومن أهم مزايا هذا النوع من الرقابة أنه لا يسمح بصرف أي مبلغ على وفق الارتباطات المالية للحكومة إلا إذا كانت مطابقة للقواعد المالية

¹ زينب كريم الداودي، مرجع سابق، ص ص 363-364.

والاعتمادات المرصودة في الميزانية العامة، لكن يؤخذ عليها كثرة الإجراءات وتعقيدها مما يشل الأنشطة الحكومية أو يعرقلها ومن ثم تعطيل برامجها في بعض الحالات¹.

كما يقصد بهذا النوع من الرقابة تلك التي تأخذ طابعا إداريا وتمارسها جهة ذات اختصاص إداري، سواء أكانت هذه الرقابة آنية أو لاحقة أو سابقة وسواء اتخذت طابعا شكليا أو موضوعيا، وتمارس هذه الرقابة من قبل الأجهزة التي تتولى الرقابة المالية دون أن يكون لها اختصاص قضائي في إصدار الحكم على الحسابات أو الموظفين، وقد تمارس من قبل أجهزة الرقابة المالية العليا التي تتمتع بالصفة القضائية والإدارية معا².

تهتم الرقابة الإدارية عادة بجمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج معينة للتأكد من تطبيق اللوائح والتعليمات، وتحقيق الأهداف الموضوعية بكفاءة تامة، وينحصر دور هذا النوع من الرقابة فقط في التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة لتجنب أي انحرافات أو مخالفات، بمعنى آخر إن دور هذا النوع من الرقابة ينتهي عند اكتشاف الأخطاء والمخالفات، والتنبية لها، أو إحالتها للسلطة المختصة³.

من كل ذلك نخلص إلى أن الرقابة الإدارية على الميزانية العامة للدولة تعني الرقابة التي تمارسها وتقوم بها وزارة المالية ومصالحها المختلفة على وحدات الإنفاق الحكومي كافة عند مباشرتها بالصرف أو التحصيل أيا كان وقت ممارستها سابقا أو معاصرا أو لاحقا.

2- الرقابة القضائية (المستقلة): هي الرقابة التي تقوم بها هيئة قضائية عليا مستقلة لها الحق في اكتشاف الأخطاء والانحرافات ومحاكمة من يثبت إدانته بذلك، وإصدار العقوبات اللازمة بحقه،

¹ زينب كريم الداودي، مرجع سابق، ص 364.

² محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص 43.

³ جعفر عثمان الشريف عبد العزيز، مرجع سابق، ص 52.

وبذلك فإن هدفها يكون في معاقبة المخالفين ومواجهة الانحرافات التي قد تصدر عن هذا السلوك بسلطة القانون.

هذا النوع من أنواع الرقابة المالية يقوم بها جهاز متخصص يكتسب الطابع القضائي في كل ما يتضمنه هذا الطابع من صفات سواء من حيث الإجراءات أو الحكم، كما هو الحال في المحاكم العادية، ويعد هذا النوع من الرقابة من أهم نتائج التطور الذي طرأ على مفهوم الرقابة حيث أن السلطة التشريعية، ولأسباب تتعلق بعدم إلمام أعضائها بالأصول العلمية للرقابة المالية، ولافتقارهم للخبرة والوقت الكافيين للقيام بعملية الرقابة أولت هذه المهمة إلى أجهزة متخصصة، وهذه الأجهزة تطورت إلى أن اكتسبت الطابع القضائي وعلى الشكل الذي نراها عليه اليوم في كثير من دول العالم¹.

وتعتبر الرقابة القضائية رقابة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهي أكثر جدية وفعالية من الرقابة الإدارية والرقابة البرلمانية، وتستمد الرقابة القضائية أهميتها من العيوب الخاصة بالأنواع الأخرى من الرقابة، ونظرا لأهمية هذا النوع من الرقابة فإنه يعهد بها إلى جهة قضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية، تختص بمهمة أو مهام متعددة، وذلك طبقا للقوانين المعمول بها في كل دولة من دول العالم².

فقد يعهد إليها محاكمة المسؤولين عن الأخطاء والانحرافات المالية وإصدار العقوبات بشأنها، كما قد تتحدد مهمتها في اكتشاف المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين بتدارك الموقف أو إحالتهم للقضاء إذا استدعى الأمر، كما قد يطلب منها رفع تقرير إلى رئيس الجمهورية أو البرلمان أو الاثنين معا تعرض فيه حصيلة ما تم اكتشافه من مخالفات، وما أمكن تلافيه منها، واقتراحاتها

¹ محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص 44.

² لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 168-169.

للتقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل، ولذلك كان من الضروري أن توجد هيئة مستقلة عن كل من الإدارة والبرلمان تتحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الميزانية العامة للدولة والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد كانت في حدود الإجازة البرلمانية وطبقت عليها القوانين المالية المقررة في الدولة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الهيئة العليا المستقلة عن تأثير السلطتين التشريعية والتنفيذية ذات الاختصاص تختلف من حيث التركيب والصلاحيات باختلاف الدول¹.

3- الرقابة البرلمانية (السياسية): يقصد بالرقابة البرلمانية في النظام السياسي بشكل عام، مجموعة السلطات التي تستخدمها المجالس التشريعية المنتخبة بقصد ضمان احترام القانون من جانب الهيآت الخاضعة للرقابة، أو بغرض حماية المصلحة العامة في هذا المجال². من المسلم به أن الرقابة البرلمانية هي جوهر الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، وتتم في ظل الأنظمة الديمقراطية عن طريق البرلمان التي تتمتع بحق محاسبة السلطة التنفيذية، بناء على المبادئ الدستورية التي تخولها ذلك.

تمارس السلطة التشريعية الرقابة على عمليات تحصيل وإنفاق الأموال العامة، حيث تكفل دساتير مختلف الدول حق السلطة التشريعية في الرقابة على عمليات تنفيذ الميزانية قبل وأثناء وبعد انتهاء السنة المالية، وتعمل الرقابة البرلمانية على التأكد من أن تنفيذ الميزانية العامة قد تم وفقاً لما أقره البرلمان من إيرادات عامة ونفقات عامة.

حيث يمارس البرلمان الرقابة القبلية على الميزانية العامة من خلال مناقشة مشروع الميزانية قبل المصادقة عليه وإجازته كما يقوم بالرقابة أثناء التنفيذ من خلال متابعة مختلف الأنشطة المالية للحكومة من خلال اللجان المتخصصة التي تتشكل على مستوى البرلمان، بالإضافة إلى قيام

¹ العمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 169-170.

² وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 10.

البرلمان بممارسة الرقابة البعدية على الميزانية العامة من خلال مناقشة الحساب الختامي للدولة في نهاية السنة المالية والمصادقة عليه، فالرقابة البرلمانية بشكل عام تهتم بتقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية، وذلك للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقوانين والأنظمة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته¹.

وتعتبر الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة من أهم أشكال الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية الديمقراطية، مع بعض الاختلافات في حالة النظام البرلماني عن النظام الرئاسي.

3-2-2- أساليب تنفيذ الرقابة على الميزانية العامة

عند تنفيذ عمليات الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة نجد أنه وفقاً للممارسات المتبعة في أغلب دول العالم يتم ذلك وفقاً للعديد من الأساليب والطرق تختلف حسب الأنظمة المعمول بها في كل دولة، وتطبق حسب متطلبات القيام بالعمل الرقابي ضمن مختلف الأنواع المذكورة سابقاً.

أولاً- أساليب تنفيذ الرقابة حسب مدى شموليتها

لقد ذهبت قوانين وأنظمة أغلب دول العالم في العصر الحديث إلى تحديد أساليب معينة لتنفيذ الرقابة المالية، ووفقاً لمقتضيات العمل الرقابي وأهميته فقد تكون الرقابة شاملة أو انتقائية، ويمكن توضيح ذلك كالاتي:

1- أسلوب الرقابة الشاملة: وفقاً لهذا الأسلوب تتولى جهات الرقابة إجراء رقابة عامة وتفصيلية

على جميع المعاملات المالية التي تمارسها الجهات الخاضعة للرقابة، وقد تطبق الرقابة الشاملة في مجال نوعي معين من مجالات الأعمال المالية للجهة الخاضعة للرقابة².

¹ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، مرجع سابق، ص12.

² محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص49.

2- أسلوب الرقابة الانتقائية: هي التي تهتم باختيار جوانب معينة من النشاط والعمليات في الجهة الخاضعة للرقابة لتقوم بفحصها وتركيز اهتمامها عليها، أو تقوم بانتقاء نسبة معينة من مجموعات المستندات على شكل عينات معبرة عن مختلف أوجه النشاط أو العمليات من أجل فحصها من الجهة الخاضعة للرقابة، بالصورة التي ينطلق فيها هذا الانتقاء من معايير ومؤشرات تعتمد على مستوى الرقابة الداخلية أو الأهمية النسبية أو القيمة للعمليات أو نتيجة للملاحظات التي تم اكتشافها في المرات السابقة أو غير ذلك¹.

يمكن استخدام أسلوب الرقابة الانتقائية بطرق متعددة كما يلي²:

- العينة العشوائية: حيث يتم اختيار عينة أو مجموعة عينات من بين المعاملات المالية المراد فحصها بطريقة عشوائية من قبل الشخص الذي يقوم بالرقابة.

- العينة الإحصائية: وفقا لهذه الطريقة يتم تقسيم المعاملات المالية التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة على طبقات متشابهة ومتجانسة من ناحية الحجم والنوع ثم يتم اختيار عينة من كل طبقة على حدى.

- العينة العنقودية: حيث يتم اختيار عينة معينة، ويمتد هذا الاختيار إلى مختلف مفردات موضوع المعاملة المالية التي تم اختيارها، بحيث تمثل العينة مجموعة من المعاملات المالية لموضوعات مترابطة أو ذات صلة بموضوع العينة المختارة.

للإشارة فإن لكل أسلوب من الأسلوبين المذكورين عيوب أو نقائص معينة، فأسلوب الرقابة الشاملة من الصعب تطبيقه في الدول الحديثة بسبب كثرة المعاملات المالية، أما الرقابة الانتقائية فيعاب

¹ المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأرابوساي ARABOSAI)، مصطلحات رقابية، القائمة الأولى.

² محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص ص 49-50.

عليه عدم الدقة والموضوعية في النتائج لأنها تتم بشكل انتقائي عشوائي غير معبر عن الأرقام الحقيقية.

ثانياً - أساليب تنفيذ الرقابة حسب درجة الدورية

تختلف الرقابة من حيث درجة الدورية في التنفيذ إلى رقابة دورية ورقابة مفاجئة ورقابة مستمرة، وفيما يلي توضيح لذلك¹:

1- الرقابة الدورية: وهي الرقابة التي تأخذ صفة الدورية والروتينية في التنفيذ، بمعنى أن تكون تلك الرقابة وفق جدول زمني محدد، يحدد مواعيد هذه الرقابة، فقد تكون شهرية أو ربع سنوية، أو نصف سنوية، أو سنوية، أو غير ذلك.

2- الرقابة المفاجئة: وهي الرقابة التي تحدث بصورة مفاجئة وبدون أي إنذار، ويكون الهدف من هذا النوع من الرقابة الكشف عن مدى التزام جهة معينة بالقوانين والتعليمات، أو اكتشاف خطأ أو غش لا يمكن أن يكتشف في حال الرقابة الدورية، ومثال ذلك جرد الصندوق في إحدى الجهات للتأكد من أن أمين الصندوق لا يستغل النقد الموجود لأعماله الخاصة خلال الفترة، ثم إرجاعه في الوقت المحدد للرقابة الدورية.

3- الرقابة المستمرة: يتضح أسلوب الرقابة المستمرة في الرقابة الداخلية التي يمارسها محاسب أو مدقق الإدارة، حيث يتم الفحص والمراقبة بشكل دائم ومستمر للمستندات والقيود الحسابية الممسوكة من قبل الجهات الخاضعة للرقابة طوال السنة.

ثالثاً - أساليب تنفيذ الرقابة حسب مكان إجراء عمليات الرقابة

تختلف أساليب الرقابة من حيث المكان التي تؤدي فيه، فهناك عمليات رقابية تتم على مستوى مكاتب الجهات القائمة بالرقابة عن طريق مراجعة ما يتوفر من مستندات، كما أن هناك عمليات

¹ عباس علي، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، مكتبة الرائد العلمية، عمان، 2001، ص27.

رقابية يتم القيام بها من خلال المتابعة الميدانية خارج المكتب على مستوى الجهات الخاضعة للرقابة وذلك من خلال إرسال المكلفين بذلك من مفتشين ومدققين وغيرهم، وبالتالي فإن أساليب الرقابة من حيث مكان إجرائها تتم وفقاً لأسلوب الرقابة المكتبية أو أسلوب الرقابة الميدانية¹:

- 1- **رقابة مكتبية:** هي الرقابة التي يقوم بها المراقب وهو في مكتبه أو داخل الدائرة الحكومية التابع لها، أو عن طريق المستندات والسجلات والكشوف، والتي عن طريقها يستطيع أن يبدي رأيه عن تلك العمليات، وبذلك فهو لا يحتاج إلى الانتقال إلى أكثر من مكان لإتمام عمله.
- 2- **رقابة ميدانية:** هي الرقابة التي يحتاج فيها المراقب إلى الانتقال إلى أكثر من جهة لإتمام عمله، وأن لا يقتصر عمله الرقابي بالعمل داخل مكتبه فقط، وهذه الرقابة غالباً ما تكون رقابة خارجية، ورقابة مستقلة.

3-2-3- أسس، معايير ومقومات الرقابة على الميزانية العامة للدولة

أولاً- أسس الرقابة على الميزانية العامة

هناك مجموعة من الأسس التي تعتبر ضرورية لإقامة أنظمة رقابية على الميزانية العامة للدولة، بحيث أن توفرها يؤدي إلى الرفع من أداء منظومة الرقابة بصفة عامة وتفعيل العمل الرقابي بصفة خاصة، وسنبين فيما يلي مجموعة الأسس الواجب توفرها والاعتماد عليها²:

- 1- **رسمية الرقابة:** تعني أن تكون للرقابة صفة رسمية، تكفل للمراقب الاطلاع على جميع المعلومات الضرورية التي تقتضيها طبيعة هذا العمل، ويكفل هذا الأساس إمكانية متابعة اتخاذ القرارات الفورية لتعديل أو تغيير أو إزالة حالات التجاوز أو الضرر أو البرامج أو الأنشطة أو التشريع، هذا وتسمح رسمية الرقابة أن تتخذ قرارات شخصية بحق المخالفين تتضمن فرض عقوبات

¹ عباس علي، مرجع سابق، ص 27.

² خالد راغب الخطيب، مرجع سابق، ص ص 196-197.

مادية وانضباطية وتسريح من الخدمة أو إحالة للقضاء، وبالمقابل أن تتضمن المكافأة والتحفيز والترقية وغيرها.

2- تخطيط وبرمجة الرقابة: يحقق ذلك نجاح الرقابة وضمان اقتصاديتها ويبعدها عن التخبط والعشوائية، ويكون ذلك بمراعاة توجيه الرقابة نحو القضايا الحساسة والهامة وتلك المشكوك فيها والمنفذة بصورة مستعجلة أو بقرارات انفرادية أو التي تتضمن مخالفات للتشريعات، وتنفذ بإتباع الطرق الإحصائية أو التحليلية، وتؤدي برمجة وتخطيط الرقابة إلى تقليل التكلفة فيما لو تناولت جميع التفاصيل بغض النظر عن أهميتها.

3- تنسيق الرقابة بين الجهات التي تنفذها وقت إجرائها: بما يؤمن تقادي الازدواجية والتكرار في أعمال الرقابة، ويفيد في ذلك تبادل المعلومات بين تلك الجهات وإطلاع كل منها على تقارير الأخرى قدر الإمكان.

4- الدقة في الرقابة: لأن أي خطأ في إجراءاتها أو نتائجها يمكن أن يؤثر على قيمة الرقابة بأكملها، وذلك أن إصدار تقارير رقابية خاطئة يؤدي إلى اتخاذ قرارات مالية أو إدارية أو حتى قضائية خاطئة، مما يؤدي إلى عدم الثقة في التقارير الرقابية وكفاءة أجهزتها.

5- السرعة في إجراء الرقابة: لأن إجراء الرقابة متأخرة يضاعف من أهميتها، وغالبا ما تكون إجراءات معالجة الانحراف أو الخطأ أو الخلل المكتشفة غير ممكنة أو صعبة لفوات الأوان أو لتغيير الأشخاص أو لحصول كثير من التغييرات والتنقلات وغيرها.

6- التعاون بين المراقب والمراقب عليه: إذ يعتمد نجاح الرقابة إلى حد كبير على تعاون المراقب عليه مع المراقب، ويتحقق التعاون إذا تفهم المراقب ظروف الطرف الآخر والوقت المناسب لتنفيذ الرقابة، واستخدام الأساليب الودية التي من شأنها أن تجعل المراقب عليه متفهما لطبيعة العمل الرقابي ومن ثم قبولها والتعاون معها.

7- تنظيم التقارير الرقابية: إذ يجب تدوين أنشطة المراقب وعدم الاعتماد على الملاحظات الشخصية أو الشفوية في كثير من الحالات، وتكون التقارير الرقابية المدونة خير دليل لتثبيت محصلة أنشطة الرقابة من ناحية، ومتابعة إزالة الخلل والمخالفة من ناحية أخرى، وهي في نفس الوقت سنداً قانونياً واضحاً على مستوى كفاءة الأداء في الوحدات موضع الرقابة وموافقتها للتشريعات.

8- استقلالية الرقابة: فهي مصدر نجاح وفعالية الرقابة، لأنها تبعدها عن الضغوط التي قد توجه إليها من جهات عديدة، وتحميها من المساس بأنشطتها أو عرقلة برامجها وخططها أو إخفاء المعلومات عنها، ويقتضي ذلك حصراً وجود تشريع يضمن لها تلك الاستقلالية.

ثانياً- المعايير المؤثرة في الرقابة على الميزانية العامة

تتأثر الرقابة على الميزانية العامة بمجموعة من المعايير، والتي تؤثر بصورة مباشرة على أنشطة الرقابة وتوجيهها، وفيما يلي أهم تلك المعايير¹:

1- معيار توافق أنشطة الرقابة مع الاتجاه السياسي للدولة: ذلك لأن الاتجاه السياسي للدولة يمثل مبادئ وأفكار يسعى الحاكم لتحقيقها، وعدم تبني أو تفهم المراقب لتلك المبادئ والأفكار سيؤدي إلى تعثر الأنشطة الرقابية، وقد لا تتحقق أهداف الرقابة في الأصل، ويقود هذا المعيار المراقب المالي إلى تفهم قيام الحكومة باتخاذ قرارات غير ذات مردود اقتصادي أو مالي إيجابي، مثل تقديم الدعم النقدي لبعض الفئات أو الدخول في مشاريع تنموية وإن بدت خاسرة اقتصادياً، أو تقديم سلع بأقل من تكلفتها أو غير ذلك.

2- معيار توافق أنشطة الرقابة على الميزانية العامة مع أحكام التشريعات النافذة: ذلك لأن التشريعات هي التي تسعى الرقابة على المال العام لحمايتها، لذلك يجب أن تقود كل الأنشطة

¹ خالد راغب الخطيب، مرجع سابق، ص ص 198-199.

الرقابية إلى التحقق من هذا التوافق، وبالتالي كان واجبا على المراقب أن يكون مطلعاً على تلك التشريعات وساعياً إلى أن تتوافق الرقابة معها.

3- معيار توافق أنشطة الرقابة مع أهداف التخطيط التنموي: إن معرفة التوجهات التنموية للدولة من قبل المراقب تؤهله لأن يوجه أنشطة الرقابة بنفس تلك التوجهات من أجل التأكد من تحقق المؤشرات التنموية المقصودة، ويقدم له التفسير الكامل عن سبب توجه الحكومة للإنفاق على مجالات معينة دون غيرها أو إقليم دون غيره.

4- معيار توافق أنشطة الرقابة على الميزانية العامة مع مبدأ الاقتصاد وترشيد الإنفاق: يمثل ذلك قيام المراقب المالي بتحليل أنشطة الوحدات التي يراقبها تحليلاً مالياً واقتصادياً، للتحقق من أن الوحدات تحقق أهدافها المرغوبة بأقل التكاليف الممكنة، وأنها كذلك تتخذ القرارات الرشيدة التي تخدم في نفس الاتجاه، ومن هذا التحليل يستطيع التحقق من جدوى الاستثمارات المنفذة وقيمة المخزون ومدى ضرورته ومستوى استغلال الموجودات الثابتة وكمية الإنتاج ومستوى إنتاجية الأفراد وتحسين نوعية الأداء وتخفيض التكاليف.

5- معيار توافق أنشطة الرقابة مع الحالة المستندية: ذلك أن التدقيق يجري على المستندات الثبوتية التي توضح العملية المالية، ولا يجري التدقيق إلا وفقاً لما يرد في تلك المستندات المعززة بالمؤيدات أو المستندة على قرارات أو تشريعات داعمة لها، وأن هذه المستندات قد انعكست لاحقاً في السجلات أو الجداول أو التقارير المالية، وفي أنشطته يتأكد المراقب من اكتمال التواقيع والبيانات التي يتطلبها كل مستند وأنها مصادقة من قبل المخولين بذلك، ويقود هذا المعيار إلى أن يشمل المراقب في نشاطاته فحص الوثائق والمستندات والعقود والسجلات والدفاتر والميزانيات والحسابات الختامية والقرارات وغيرها.

ثالثاً- المقومات الأساسية لنظام الرقابة ولمن يتولى مهمة الرقابة

هناك مقومات أساسية يجب توفرها في نظام الرقابة المالية على الميزانية العامة للدولة بصفة عامة وفيمن يتولى مهمة الرقابة بصفة خاصة، يمكن إجمالها فيما يلي:

1- المقومات الأساسية لنظام الرقابة على الميزانية العامة: من بين المقومات التي يجب أن

تتوفر في نظام الرقابة على الميزانية العامة للدولة ما يلي¹:

أ- سهولة ووضوح النظام الرقابي: يجب أن يكون نظام الرقابة سهلاً وواضحاً للقائمين عليه،

فبساطة النظام الرقابي ووضوحه تعتبر من الشروط اللازمة لنجاحه وفاعليته، لأن أي تعقيد في

النظام الرقابي يؤدي إلى إرباك في عملية الرقابة وحدوث أخطاء فيها وبالتالي عدم فاعليتها.

ب- مرونة وملاءمة النظام الرقابي: يجب أن يلائم نشاط الرقابة طبيعة عمل الجهة موضوع

الرقابة، فمثلاً يجب أن تختلف برامج المراجعة والفحص في إدارات الدولة عنها في شركات القطاع

العام، فضلاً عن ذلك لا بد من أن يتصف نظام الرقابة بالمرونة لضمان فاعليته ونجاحه، وذلك من

خلال التوجيه والإرشاد البتاء.

ج- الاقتصاد في تكاليف العمل الرقابي: يتمثل الاقتصاد في تكاليف الرقابة بالاكتماء بالعدد

المطلوب من الموظفين والذي لا يتعدى الحاجة الفعلية لأعمال الرقابة واختصاصات كل جهاز من

أجهزة الرقابة.

2 - المقومات الأساسية لمن يتولى مهمة الرقابة: هناك مقومات أساسية يجب توفرها في كل

من يقوم بمهمة الرقابة المالية، ومن أهم هذه المقومات²:

¹ عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص 73.

² نفس المرجع، ص ص 67-68.

أ- الاستقلالية والحماية: لا بد أن يتوفر للقائمين بأعمال الرقابة الاستقلال الذي يبعدهم عن الضغوط والمؤثرات الخارجية، فضلا عن الضمانات اللازمة لتحقيق الحماية الكافية لهم لضمان أداء عملهم الرقابي بنزاهة وإخلاص.

ب- الخبرة والكفاءة: يجب أن يتمتع القائمون بأعمال الرقابة المالية بالخبرة والكفاءة اللزمتين لأداء أعمالهم الرقابية بصورة صحيحة، وقد اهتمت قوانين بعض الدول وبعض الأعراف المعتادة في الرقابة المالية بتحديد معايير وشروط معينة لمن يتولى مهمة الرقابة المالية في مختلف فروعها ومجالاتها، ومن أهم هذه الشروط والمعايير:

* أن يتم اختيار الأعضاء الفنيين من ذوي الخبرة الطويلة لشغل الوظائف العليا وبشروط خاصة من ضمنها سن معينة وقدر كاف من النزاهة وأن يكونوا من كبار موظفي الحكومة وأن تكون لهم إجراءات خاصة في التعيين.

* أن يتم اختيار الفنيين في المستويات الوظيفية الدنيا من الخريجين في الجامعات والمعاهد ومن المتخصصين في المحاسبة والاقتصاد والإدارة والقانون وذلك باختيار أفضل الكوادر من الخريجين.

* أن يتم تدريب الأعضاء الجدد مدة زمنية كافية في مجال تخصصاتهم قبل مباشرة أعمال الرقابة المالية.

ج- العناية المهنية الحريصة: لا بد لمن يقوم بمهمة الرقابة أن يبذل العناية المهنية التي تتم عن الحرص القاطع في جميع مستويات الرقابة للوصول إلى مكامن الإسراف والانحرافات والخلل في تنفيذ العمليات المالية، فالمراقب لا بد أن يسخر إمكانياته كافة ليحصل على أكبر قدر ممكن من الأدلة والبراهين التي تدين مرتكبي المخالفات، وذلك من خلال الفحص والتمحيص والتدقيق المستندي والاستفسارات.

3-3- الرقابة على الأداء كمقاربة حديثة لتفعيل الرقابة على الميزانية العامة

في ظل متطلبات تفعيل الرقابة على النشاط المالي للأجهزة الحكومية بصفة عامة وعلى الميزانية العامة للدولة بصفة خاصة، وفي ظل الظروف المستجدة في مختلف دول العالم والتي ميزها التوجه العالمي نحو تحقيق الفعالية والنجاعة في استغلال الموارد المالية العامة وترشيد الإنفاق العام وتحقيق الشفافية وإمكانية المساءلة والمشاركة العامة في كل ذلك، فإن الرقابة على الأموال العمومية لم يعد بالإمكان حصرها ضمن نطاق أحكام المحاسبة العمومية، بل أصبحت أوسع نطاقاً مما كانت عليه في السابق، وأصبح من المطلوب أن تشمل الرقابة مختلف نشاطات القطاع العام، في جميع الإدارات والمرافق العامة على تنوع أنظمتها وقوانينها.

لهذا سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى هذا المفهوم الجديد للرقابة الفعالة على المال العام والرهانات والتطورات الجديدة التي رافقته، ثم نتطرق إلى النظام الرقابي الفعال الذي تتميز به ميزانية البرامج والأداء كإحدى النماذج العصرية التي بدأ استخدامها وتطور من دولة لأخرى، نظراً لما يتميز به من سهولة في الرقابة على النشاط المالي للوحدات الحكومية وتحسين أدائها من حيث الكفاءة والفعالية والاقتصاد.

3-3-1- ظهور وانتشار المفهوم الجديد للرقابة على الأداء

إن التطورات التي تشهدها الساحة الدولية في مجال إدارة المال العام والتي تتمثل أساساً في عصرية وتطوير أنظمة الميزانية العامة للدولة في حد ذاتها، والانتقال من "الاهتمام بالوسائل إلى الاهتمام بالنتائج"، من خلال وضع الأهداف وتقييم النتائج والتقيد بها بهدف الوصول إلى رفع الأداء وتحقيق النجاعة في تسيير المالية العامة واستغلال الموارد المالية للدولة، كل هذه المعطيات حولت المفهوم التقليدي للرقابة على المال العام إلى مفهوم أكثر تطوراً وحدثة، كما أثرت على

طبيعة عمل الهيآت الرقابية بحيث تطلب ذلك تغيير وتطوير آليات عملها بغرض الوصول إلى تحقيق الأهداف الرقابية بمفهومها الحديث، من خلال التحول نحو الرقابة على الأداء.

أولاً- مفهوم الرقابة على الأداء

إن بداية رقابة الأداء في العالم تعود إلى نهاية الستينيات من القرن العشرين، عندما بدأت تطبيقاتها في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وبريطانيا والسويد وبعض الدول الأخرى، وبالرغم من أن بعض الدول مارستها منذ بداية سنة 1940 م ولكن على نحو مشابه للأفكار التي سادت منذ سنة 1960، حيث ارتبطت تحديداً بظهور نموذج ميزانية البرامج والأداء¹.

ولقد كان من نتائج وضوح مفهوم الرقابة على الأداء في الفكر الإداري الحديث حدوث خلط بين مفهوم الرقابة على الأداء كوظيفة من وظائف الإدارة، وبين أنشطة الإدارة الأخرى من ناحية، ووسائل الرقابة من ناحية أخرى، وعناصر الرقابة من ناحية ثالثة، ويرجع ذلك الخلط إلى مساهمات مختلف العلوم في تناول موضوع الرقابة على الأداء مثل علم الاجتماع، وعلم النفس والرياضيات، والهندسة، والتنظيم والإدارة وغيرها².

وقد عبر كل فريق عن وجهة نظره التي يعتنقها في النظر إلى الرقابة على الأداء، كما يلي³:

- * هناك من يرى أنها "نوع من المتابعة لعمليات تنفيذ الأعمال داخل المنظمة ويعرفها بأنها متابعة لتبيان مدى تحقيق الأهداف المراد إدراكها في وقتها المحدد وتحديد مسؤولية كل ذي سلطة والكشف عن مواطن العيب والخلل حتى يمكن تفاديها والوصول بالإدارة إلى أكبر كفاءة ممكنة".
- * كما عرفت رقابة الأداء بأنها النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها والعمل على إصلاح ما قد يعترضها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة.

¹ جعفر عثمان الشريف عبد العزيز، مرجع سابق، ص 143.

² نفس المرجع، ص 143-144.

³ نفس المرجع، ص 144.

* ويراها البعض أنها مجرد تنسيق للأعمال ويعرفها على أنها " إيجاد الارتباط بين الأعمال وتنسيقها حسب الخطط الموضوعة لإنجاز أهداف محددة."

* وقد ذهب جانب من الفكر الإداري الحديث إلى وضع العديد من التعريفات التي عالجتها بعض أوجه النقص في التعريفات السابقة، فيعرف الرقابة على الأداء بأنها مجهود منظم تقوم به الجهة المسؤولة يشمل الملاحظة المستمرة للأداء، وقياس النتائج الفعلية ومقارنتها بالمعايير الموضوعة مقدماً لتحديد الانحرافات عن هذه المعايير، أو توقع حدوث هذه الانحرافات ومعرفة أسبابها، ثم تحديد أنسب التصرفات العلاجية أو التصحيحية التي تحقق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة للتنظيم لتحقيق أهدافه.

* ومن المحاولات الحديثة أيضاً لإيجاد مفهوم للرقابة على الأداء، تعريفها بأنها تلك العمليات التي تقيس الأداء الجاري وتقوده إلى أهداف معينة محددة مسبقاً.

وقد اختلفت مسميات رقابة الأداء من دولة لأخرى، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يطلق عليها مكتب المحاسبة الأمريكية رقابة التوفير والكفاءة، وفي كندا يطلق عليها رقابة مردود القيمة النقدية، وفي ضوء تلك الاختلافات في المسميات فقد تبنت بعض المنظمات الدولية توحيد مسمى الرقابة على الأداء، فقد عرفت المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة رقابة الأداء بأنها "تقويم أنشطة جهة ما للتحقق مما إذا كانت مواردها قد أديرت بالصورة التي تم فيها مراعاة جوانب التوفير والكفاءة والفعالية، ومن أن متطلبات المساءلة قد تمت الاستجابة إليها بصورة معقولة"¹.

في الواقع تمثل رقابة الأداء فحصاً موضوعياً للأداء المالي تشخص به السياسات والنظم وإدارة العمليات في الجهات الخاضعة للرقابة، ويقارن من خلاله الإنجاز بالخطط والنتائج بالقواعد

¹ المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأرابوساي ARABOSAI)، دليل الرقابة المالية، مرجع سابق، ص 246.

والممارسة بالسياسة بغية كشف الانحرافات (السلبية منها والإيجابية) وبيان أسبابها، والتأكد من إدارة الموارد الاقتصادية بكفاءة وتحديد أسباب التبذير والإسراف، وذلك في سبيل توجيه الأداء نحو تحقيق الفعالية والكفاءة والاقتصاد¹.

كما أن هناك من يرى بأن للرقابة على الأداء خمسة أبعاد رئيسية وهي الكفاءة، الفعالية، الاقتصاد، الالتزام، وجودة الخدمة².

ما يلاحظ هو أن أعمال رقابة الأداء تركز على قياس مدى كفاءة الهيئة في تحقيق الأهداف المرسومة، إلا أن ذلك لا يعني عدم شمولها للدور الهام والرئيسي للرقابة المالية الذي يقوم في الأساس على التحقق من سلامة التصرفات المالية وإنفاق الأموال طبقاً للقوانين واللوائح، وأن الحسابات الختامية المعدة تعبر بدقة عن نتائج العمليات في ضوء النظم المحاسبية والمالية المتعارف عليها وتعكس بعدالة المركز المالي للهيئة الخاضعة للرقابة، وتبعاً لذلك فإن رقابة الأداء تتطلب بالضرورة تكوين قاعدة أساسية للبيانات والمعلومات التي يجب أن يتم إعدادها وفقاً لقواعد مالية سليمة، وأن تكامل هذه العناصر الرقابية معاً يشكل رقابة شاملة للجهة محل الرقابة.

ثانياً - الأهداف التي تتحقق من خلال الرقابة على الأداء

تساهم رقابة الأداء مساهمة فعالة في الارتقاء بالعمل الرقابي من هدف اكتشاف الأخطاء إلى هدف المساهمة في تطوير الأداء ورفع كفاءته، ويبدو هذا الهدف في المجالات التالية³:

1- في مجال التخطيط: تزود نتائج الرقابة على الأداء الجهات التي تضطلع بوظيفة التخطيط على كافة المستويات بالبيانات المقارنة عن الأداء والنتائج الفعلية والمقدرة والانحرافات وأسبابها عن

¹ عبد المنعم رمضان بنور، إمكانية تطبيق رقابة الأداء من قبل الأجهزة العليا للرقابة، مجلة الرقابة المالية، المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، العدد 44، تونس، جوان 2004، ص 09.

² Richard Allen, Performance management and budgeting, METAC Workshop on Budget Preparation, Beirut, Lebanon, March 12-14, 2012.

³ عبد المنعم رمضان بنور، مرجع سابق، ص 10.

فترة سابقة، ما يشكل أساساً هاماً في اتخاذ القرارات الخاصة بتعديل السياسات والخطط والبرامج التقديرية أو في صياغتها مستقبلاً، الأمر الذي يبعد القرارات التخطيطية من نطاق التخمينات الشخصية لتدخل في نطاق البناء العملي الواقعي.

2- في مجال التنفيذ: تعتبر عملية متابعة التنفيذ مقارنة بالبرنامج المقدر أحد أهم الوسائل التي تسمح بالكشف المبكر عن الانحرافات وأسبابها، فتهيئ بذلك فرصة مبكرة لعلاجها في الوقت المناسب.

كذلك تحقق عملية متابعة مبدأ الإدارة بالاستثناء، حيث تركز الإدارة جهودها على علاج المواقف والظواهر الشاذة، وأيضاً تساعد على تحديد المسؤولين عن الانحرافات خاصة عندما تقترب بتحديد واضح لمراكز المسؤولية، وتقدم مؤشرات الأداء أساساً لبناء سليم لنظام الحوافز الذي يشجذ همم العاملين في الجهة الخاضعة للرقابة ويؤدي إلى رفع كفاءتهم.

3- في المجال الرقابي: إن ممارسة رقابة الأداء وقياس الكفاءة تكسب الخبرة والمهارة اللازمتين لاستنباط مؤشرات نموذجية ومتطورة للقياس والحكم على الكفاءة بشكل خاص، وتظهر أسباب الانحرافات السالبة وتساعد على اتخاذ القرارات اللازمة لتلافي حدوثها مستقبلاً، في حين ترمي إلى التعرف على فرص تحسين معدلات الكفاءة بشكل يؤدي إلى تطويرها.

إن أهداف الرقابة على الأداء كثيرة ومتعددة بل يصعب حصرها، ونذكر منها أيضاً ما يلي¹:

- التحقق من صحة ودقة الحسابات والقوائم المالية الختامية، وأنها تعبر تعبيراً صادقاً وعادلاً عن نتيجة أعمال المشروع (أو البرنامج) ومركزه المالي، والتحقق من سلامة التصرفات والإجراءات المالية، ومن إتباع النظم والقواعد العامة المقررة.

¹ المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل الرقابة المالية، مرجع سابق، ص 248-249.

- مراقبة الأداء وفقًا للأهداف الموضوعية وتشخيص نقاط القوة والضعف في الأداء في كل مرحلة من مراحل المشروع، وتفسير انحرافات النتائج تفسيرًا واضحًا بمقارنة هذه النتائج بالمعايير الموضوعية مسبقًا، وتحديد المراكز الإدارية المسؤولة عن الانحرافات، وإبراز المشكلات، واقتراح الحلول، واختيار البدائل، وذلك بغية المحافظة على المشروع واستمراره في أداء نشاطه على أكمل وجه.
- ترشيد القرارات، وتصحيح المسار، بحيث يمكن رفع كفاءة الأداء ومن ثم تحسينه في كافة مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة.
- ومن الأهداف الفرعية الأخرى للرقابة على الأداء ما يلي¹:
- تزويد السلطة العليا في المؤسسات بالمعلومات الموضوعية عن النتائج التي حققتها الإدارة التنفيذية لتمكين هذه السلطة من متابعة الإشراف وتطوير التوجيه.
- ترشيد عملية التخطيط من خلال تزويد القائمين بالتخطيط بما يحتاجونه من بيانات موضوعية تساهم في تنمية وتطوير وتحسين مستوى وظيفة التخطيط.
- ترشيد القرارات الإدارية من خلال تزويد الإدارة بالبيانات التي تمكنها من رصد النشاط ومتابعته خطوة بخطوة وتزويدها بنتائج تقييم الأداء لجوانب هذا النشاط المختلفة، وسبل تطويره، وضمان حسن استخدام الموارد البشرية والمادية والمالية، ومعالجة تدني مستوى الكفاءة، وأسباب الهدر والإسراف في الموارد.
- ترشيد نظم الرقابة الداخلية من خلال دراسة هذه النظم والإجراءات ورصد نتائج تطبيقها.
- تشجيع تقييم الأداء الداخلي وتحسين وتطوير نظم المعلومات المتعلقة بإدارة النشاط ونتائجه.

¹ جعفر عثمان الشريف عبد العزيز، مرجع سابق، ص 149.

- التعرف على الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للنشاط وبيان مدى مساهمته في تحقيق الأهداف التنموية، وتحقيق النمو الاقتصادي، والتطور الاجتماعي.

- إرساء مبدأ المساءلة المترتب على التقويم الموضوعي للأداء، وقد أكدت بعض مؤتمرات الرقابة المالية على أهمية ضرورة المساءلة في القطاع العام، مع الأخذ بهذه الأهداف وتطبيقها للنهوض بمستواها وتطوير أدائها.

حسب المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة (ASOSAI) فإن الأهداف المرجو تحقيقها من خلال الرقابة على الأداء تكمن فيما يلي¹:

- إن رقابة الأداء لها هدف عام وهو تحسين إدارة القطاع العام والمساءلة، وذلك من خلال إضافة قيمة عن طريق البرنامج الفعال لرقابة الأداء والنتائج المتصلة به.

- رقابة الأداء لها دور مزدوج في أنها تزود العملاء بالمعلومات والثقة حول مدى جودة إدارة الأموال العامة، كما أنها تساعد مديري القطاع العام بالمعلومات من خلال تحديد ودعم الممارسات الإدارية المفضلة، لذلك يمكن لرقابة الأداء أن تؤدي إلى مساءلة أفضل وإلى اقتصاد وكفاءة تساعد في تحسين الحصول على الموارد، وإلى فعالية تساعد في تحقيق أهداف برنامج القطاع العام، وإلى إيجاد تخطيط إداري ورقابة داخلية أفضل.

ثالثاً- عناصر الرقابة على الأداء

تشتمل رقابة الأداء على ثلاثة عناصر أساسية مترابطة فيما بينها هي الكفاءة، الفعالية والاقتصاد، والتي سنوردها فيما يلي²:

¹ المنظمة الآسيوية للهيئات العليا للرقابة المالية (ASOSAI)، القواعد الإرشادية لرقابة الأداء، مشروع البحث الخامس، ترجمة وتعريب طارق الساطي، الإمارات العربية المتحدة، 1990م، ص 09.

² المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل الرقابة المالية، مرجع سابق، ص 265.

* الكفاءة: تهتم بمراقبة العلاقة ما بين المخرجات من السلع والخدمات أو غيرها من النتائج الأخرى والموارد التي استخدمت من أجل إنتاجها أو تقديمها، وتهدف أيضا إلى ضمان تحقيق أفضل المخرجات من مدخل معين وفي الوقت نفسه استخدام الحد الأدنى من المدخلات للوصول إلى تحقيق أفضل المخرجات.

* الفعالية: تهتم بتحديد العلاقة ما بين النتائج المستهدفة والنتائج الفعلية للمشروعات والبرامج والنشاطات الأخرى، أي أنها تهتم بتحديد ما هو مستوى النجاح الذي حققته المخرجات من السلع والخدمات أو النتائج المستهدفة الأخرى في تحقيق أهداف السياسة وغايات العمليات والنتائج المستهدفة الأخرى.

* الإقتصاد: يهتم بترشيد تكلفة الموارد المستخدمة إلى أدنى مستوى ممكن مع أخذ النوعية أو الجودة المناسبة بعين الاعتبار.

تتضمن الرقابة على كل عنصر من العناصر الثلاثة المذكورة كما يلي¹:

1- الرقابة على الكفاءة: وتتضمن ما يلي:

أ- قياس وتقييم كفاءة التنظيم من خلال:

- دراسة وتقييم كفاءة التنظيم، الذي تتضمنه القواعد القانونية لدى الجهة المشمولة برقابة الأداء، إذ يجب أن لا يقتصر عمل أي جهة رقابية على التأكد من تطبيق الأنظمة واللوائح، بل يجب أن يشتمل على التأكد من مدى ملاءمة الأنظمة والقوانين قبل تطبيقها وتوجيه النظر إلى أوجه القصور في تلك الأنظمة والقوانين، وتقديم الاقتراحات اللازمة لتطوير هذه الأنظمة واللوائح أو تغييرها.

¹ المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل الرقابة المالية، مرجع سابق، ص ص 266-268.

- دراسة وتقويم نظام الرقابة الداخلية الإدارية والمالية، بحيث تعتبر الرقابة الداخلية على

الأموال عنصراً ضرورياً للتنظيم الإداري لأي برنامج أو مشروع.

ب- تقويم كفاءة سير العمليات المالية، إذ يجب تقويم كفاءة سير العمليات المالية مع الأخذ بعين

الإعتبار الوسائل والوقت الذي تتطلبه تلك العمليات مقارنة بالنتائج التي يتم التوصل إليها.

ج- تقويم كفاءة أداء النشاط ونتائجه (إدارة الموارد المالية والمادية والبشرية)، فلكي يكون التنظيم

ذو كفاءة فيجب أن يعكس استخداماً سليماً للموارد المالية والمادية والبشرية، ويتم تقييم مدى كفاءة

النظام بالتحقق من الإستخدام الصحيح للموارد المتاحة لديه، وقد يتطلب ذلك القيام بعملية تنظيم

شاملة للمشروع.

د- فحص وتقييم العلاقة ما بين المدخلات والمخرجات، بحيث يجب أن تكون هناك علاقة ملائمة

ومنطقية ما بين المدخلات والمخرجات، فعندما تستخدم مدخلات معينة يجب الحصول على

مخرجات مناسبة، فمثلاً عندما نقوم بوضع برنامج تدريبي تكون المدخلات هي الموارد التي

استخدمت لهذا البرنامج سواء كانت بشرية أو مادية أو مالية، فإننا نتوقع من خلالها الحصول على

مخرجات ملائمة، هي تخريج متدربين ذوي كفاءة وبعدها كاف، وباختصار فإن العلاقة بين

المدخلات (الأموال أو العاملين أو الموارد التي استخدمت) وبين المخرجات من السلع والخدمات أو

غيرها من النتائج، فيجب أن تؤدي إلى إنجاز الهدف المطلوب بالحد الأدنى من الموارد الضرورية

وفي الوقت المناسب وبالكفاءة المطلوبة.

2- الرقابة على الفعالية: وتتضمن ما يلي:

أ- تحديد الأهداف وتحليلها، حيث أن الهدف من الرقابة هو التحقق من مدى تحقيق النتائج

المطلوبة ومدى نجاح الوحدة أو المنشأة في الوصول إلى تحقيق أهدافها، والتحقق كذلك من أن

البرامج والمشاريع قد حققت الأهداف المطلوبة منها، وأن تنفيذها تم في حدود التكاليف المقدرة لها.

ب- تحديد مدى التقارب أو الإنحراف بين إنجازات الجهة الخاضعة للرقابة والأهداف المتوخاة، وبالتالي تبليغ الجهات الرسمية في الوقت المناسب بأسباب الانحراف.

ج- تحديد العلاقة بين النتائج المستهدفة والنتائج الفعلية، وذلك عن طريق مقارنة الأهداف المخططة بالتنفيذ الفعلي لتحديد مدى التقارب أو الإنحرافات بين الإنجازات والأهداف المطلوبة لتنبه الجهات المعنية في الوقت المناسب بالمخالفات أو الانحرافات التي تكتشف لتداركها ومعالجتها.

3- الرقابة على الاقتصاد (التوفير) : تتضمن تخفيض التكلفة دون التأثير على النوعية، والهدف من هذه الرقابة هو التحقق من أن جميع الموارد المالية والمادية والبشرية قد استخدمت بأسلوب اقتصادي دون إسراف أو تبذير، والتحقق من أن الأهداف قد تحققت بأقل تكلفة دون الإخلال بمستوى الجودة وأن كل هدف تحقق باقتصاد وكفاءة وفعالية.

رابعاً- معايير الرقابة على الأداء

تعتبر المعايير الأساس لعملية تقييم الأداء، ولضمان فعالية تلك المعايير، يجب أن تكون واضحة ودقيقة وقادرة على أن تعكس أوجه النشاط المختلفة، وأن يعكس المعيار الأداء أو الإنجاز أو النتيجة التي يفترض تحقيقها بالنسبة لنشاط من الأنشطة.

فهناك العديد من المعايير الواجب توفرها لتحقيق الرقابة على الأداء بأبعادها الثلاثة، سنوردها فيما يلي¹:

1- معايير تتعلق بالرقابة على الكفاءة: وتتضمن ما يلي:

¹ المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل الرقابة المالية، مرجع سابق، ص ص 268-270.

أ- معايير ومؤشرات تتعلق بكفاءة سير العمليات: يعتبر نظام الرقابة الداخلية واللوائح والأنظمة والتحليل المالي في الجهة محل الرقابة من أهم المعايير والمؤشرات التي تساعد الجهاز الرقابي في تقييم أداء سير العمليات في تلك الجهة.

يقصد بالتحليل المالي دراسة القوائم المالية بعد تبويبها التوبيب الملائم، وفحص وتحليل مفرداتها، واستخدام الأساليب الرياضية والإحصائية بهدف إبراز الارتباط بين عناصرها والتغيرات التي تطرأ عليها على مدى فترة أو عدة فترات، وحجم وأثر هذه المتغيرات على الهيكل المالي للبرنامج أو المشروع، ولا شك في أن التحليل المالي يعتبر أداة هامة من أدوات تدقيق الأداء فهو يشكل وسيلة قياس يعتمد عليها في دراسة الظواهر في مختلف المجالات، كما أنه يمثل عملية بحث واستقصاء واستنتاج مبنية على تجميع وتصنيف البيانات والأرقام التي تقبلها الحسابات والتقارير والقوائم المالية في الوحدة تبويباً هادفاً، ومقارنتها وقياسها بقصد إكتشاف العلاقات المتداخلة بينها، وبحث ودراسة أسباب هذه العلاقات ودلالاتها، بقصد الوصول إلى نتائج وأحكام يصل عن طريقها إلى التنبؤ باتجاهات تلك الأوضاع، حيث يمكنه من خلال ذلك التوصل إلى روابط قياسية تعتبر بمثابة مؤشرات تستخدم كمقياس للحكم وتقويم للأداء.

ب- معايير ومؤشرات تتعلق بكفاءة أداء النشاط ونتائجه: وتعتبر المؤشرات التي تقاس من خلالها مستويات الإنتاجية وتطورها في المؤسسة الحكومية من أهم مؤشرات الكفاءة التي يمكن إستخدامها من قبل الهيآت الرقابية، على اعتبار أن الإنتاجية تمثل العلاقة بين المدخلات والمخرجات، ويمكن تعريف المدخلات بأنها تلك الموارد المستخدمة في مركز النشاط، ويمكن التعبير عن هذه المدخلات بمصطلح التكاليف، حيث تستخدم هذه التكاليف لإنتاج سلع أو تقديم خدمات معينة.

2- معايير تتعلق بالرقابة على الاقتصاد (التوفير): حيث يتم استخدام المؤشرات من خلال

المقارنة ما بين تكلفة مشروع ومشروع آخر أو سنة و سنة أخرى، أو من خلال اللوائح والأنظمة

التي صدرت في هذا الشأن، فمثلا عند تقييم خدمات الطعام بأحد المستشفيات يكون المعيار تكلفة شراء الكمية المطلوبة من المواد بالنوعية المطلوبة.

3- معايير تتعلق بالرقابة على الفعالية: تكون المؤشرات في هذه الحالة هو تحديد مدى الجدوى الاقتصادية للمشاريع التي تنوي الحكومة إدراجها في برامج التنمية، ومدى مساهمة تلك المشاريع في التنمية، ومقارنة ما أحرزته تلك المشاريع بالأهداف المطلوبة.

3-3-2- التحول نحو ميزانية البرامج والأداء لتحقيق رقابة الأداء

إن التحولات التي عرفها مفهوم الرقابة، من الرقابة بمفهومها التقليدي الذي يركز على الجوانب المالية والمحاسبية البحتة وعلى المشروعية ومدى الالتزام بالأنظمة والقوانين إلى الرقابة بمفهومها الحديث، والذي يركز على تقييم الأداء من حيث الكفاءة والفعالية والاقتصاد في تحقيق أهداف البرامج والأنشطة الحكومية، أدت إلى ضرورة إعادة النظر في نظام الميزانية العامة للدولة ككل والتخلي تدريجيا عن النموذج التقليدي المتمثل في ميزانية البنود، حيث كانت هناك العديد من النماذج التي تم تطويرها في العديد من التجارب في مختلف دول العالم (ميزانية البرامج والأداء، ميزانية التخطيط والبرمجة، ميزانية الأساس الصفري)، والتي سبق وأن أشرنا إليها في الفصل الثاني.

في هذا الإطار تعتبر ميزانية البرامج والأداء أبرز النماذج وأكثرها أهمية من حيث تفعيل آليات الرقابة على النشاط المالي للأجهزة الحكومية، نظرا لكونها تتوافق إلى حد كبير مع متطلبات تجسيد الرقابة على الأداء، بل يمكن القول أن ميزانية البرامج والأداء ظهرت كاستجابة لتلك المتطلبات.

سنتناول فيما يلي الأسباب التي أدت إلى تبني هذا النموذج من منظور محاولة تفعيل الرقابة، والمتمثلة في محدودية الأداء الرقابي في ظل ميزانية البنود، كما سنبين أهمية التحول نحو ميزانية

البرامج والأداء لأجل تحقيق نظام رقابي فعال قائم على الرقابة على الأداء.

أولاً- محدودية أداء الأنماط التقليدية للميزانية في مجال الرقابة

إن المتتبع لتاريخ الميزانية العامة للدولة عبر مختلف دول العالم يلاحظ أن النمط الذي ساد هو ميزانية البنود، هذه الأخيرة التي يعبر عنها غالباً كأسس مالية محاسبية فقط، وعادة ما تتمثل الرقابة عليها في التزام كل من أنظمة الرقابة الداخلية والخارجية والمساءلة أمام السلطة التشريعية حول اعتبارات التجاوزات للاعتمادات المخصصة، الأمر الذي يهيمن على كامل مراحل الميزانية، إذ يتجه التركيز أساساً على مراقبة حدود الاعتمادات، وبالتالي فإن الرقابة في ظل هذا النوع من الميزانية تتركز على الجانب المحاسبي، من خلال البحث حول مدى التقيد بما هو وارد في بنود الميزانية بالإضافة إلى المشروعية، أي مدى الالتزام بالنصوص القانونية والأنظمة واللوائح المحددة لكيفيات تسيير المالية العمومية.

كما أن التصنيف النوعي والإداري للنفقات في ميزانية البنود لا يمكن من التعرف على البرامج والمشاريع، فضلاً عن أنه لا يرتبط مباشرة بتكلفة معظم المدخلات للأعمال المنفذة. بعبارة أخرى، إن نظام ميزانية البنود لا يمد بالمعلومات عما تقوم به الحكومة فعلاً وما تحققه من إنفاق الأموال، غير أن أنه يمكن تجميع مثل هذه المعلومات من تقارير الوزارات والوثائق الإضافية، لكن لا يمكن في كثير من الحالات ربط هذه المعلومات مباشرة بالبيانات المالية كما تظهر في الميزانية، ففي غياب هذا النوع من المعلومات تتناقص جدوى المدخل من مداخل الميزانية حتى لأغراض عرضها على السلطة التشريعية.

من هنا يمكن القول أن ميزانية البنود تهتم بالتكلفة أكثر مما هي معنية بالنتائج من الإنفاق، فالإنفاق هو نسبة من الإنفاق السابق وليس مربوطاً بالمردودية أو النتائج المتحقق عن هذا الأداء.

ويمكن توضيح المزايا والعيوب التي تميز ميزانية البنود فيما يلي:

* مزايا ميزانية البنود: إن مميزات ميزانية البنود والتي سمحت باستخدامها خلال مراحل طويلة من

تاريخ الدولة الحديثة تتمثل فيما يلي¹:

- وجود نماذج وتعليمات واضحة تسهل تجميع البيانات.
 - سهولة الإعداد عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية.
 - سهولة إحكام الرقابة عند الصرف من الأموال العامة.
 - سهولة إجراء التحليل والمقارنة بين إيرادات ونفقات السنة السابقة.
- * عيوب ميزانية البنود: إن نمط ميزانية البنود يتناسب مع الأسلوب الإداري المركزي، المبني على تركيز قوة القرار المالي ومسؤوليته في أيدي قليلة على قمة الهرم الإداري، ومن العيوب التي تشوب هذا النظام ما يلي²:

- انصياع الموظف للإدارة العليا وللأسس المحاسبية المعتمدة فقط.
- التركيز على تنفيذ دقيق لقرارات مالية وعدم الاهتمام بالأهداف والبدائل المتاحة وتحليل الكلفة ومقارنتها بالفائدة المرجوة.
- فقدان عنصر التحليل والتقييم والمفاضلة بين بدائل الصرف.
- المساءلة تتركز في اعتبارات التجاوز ومراقبة حدود الاعتمادات.
- التصنيف التنظيمي للنفقات لا يساعد على التعرف على السياسات والبرامج والمشاريع والأنشطة.
- لا يمكن معرفة التكلفة الحقيقية لمدخلات العمل المؤدى.
- لا تعطي معلومات عما تعمله الحكومة وما تحققه من نتائج من خلال إنفاق الأموال.

¹ ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مرجع سابق، ص10.

² نفس المرجع والصفحة.

- تهتم بالكلفة أكثر مما هي معنية بالناتج من الصرف (تهتم بالمدخلات أكثر من المخرجات).
- تحديد حجم الإنفاق يحدّد على أساس نسبة من الإنفاق السابق وليس مربوطاً بالمردود أو الناتج عن هذا الأداء.

- عدم تحليل الكلفة ومقارنتها بالفائدة المرجوة.
- عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط والسياسات والبرامج التنموية المختلفة للدولة.
- عدم القدرة على قياس الأداء الفعلي للإدارات الحكومية ومختلف الهيئات والمؤسسات التي تستفيد من الموارد المالية العامة.

- قلة المرونة عند التنفيذ لأن الاعتمادات مرصودة لبند محددة، وذلك نتيجة الالتزام بالمبادئ والقواعد التقليدية التي تقوم عليها ميزانية البنود.

هذا ويشوب تلك الميزانية بعض السلبيات الأخرى، حيث يعيق التبويب المعتمد في ظل ميزانية البنود تقدير النفقة الكلية لوظائف الدولة، كما أنه لا يمكن من تحديد حجم الإنفاق الكلي على برنامج معين يشترك في تنفيذه أكثر من وحدة حكومية في نفس الوقت، إذ أن لكل منها اعتماداتها الخاصة بها، كما أنه لا يوجد أي ربط بين ما يشتري من سلع أو خدمات وبين ما يتم الاستفادة منه فعلاً، فضلاً على أنه لا يوضح ما إذا كانت النفقات العامة قد حققت الهدف من وراء إنفاقها أم أنها مجرد نفقات تم سدادها وانتهى الأمر بذلك.

ومن أهم الانتقادات الموجهة أيضاً لهذا النوع من الميزانيات ما يلي¹:

- تركيزها على النواحي المالية والقانونية في مجال الرقابة.
- عدم توفيرها معلومات وبيانات في دعم القرارات وخاصة وظيفة التخطيط.

¹ حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهاني، مرجع سابق، ص 106.

- عدم إمكانية إنسجامها مع الظروف الاقتصادية الحالية التي يتميز بها هذا العصر وخاصة الظروف غير المستقرة لاقتصاديات الدول.

- تركيزها على جانب المدخلات فقط دون الإهتمام بجانب المخرجات، وبذلك يتعذر الوقوف على كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية.

- عدم إمكانية متابعة وتقييم أداء البرامج والأنشطة الحكومية نظراً لتوزيع الاستخدامات والموارد على الوحدات والإدارات المتعددة أو على الحسابات المتنوعة وليس على البرامج والأنشطة. بالإضافة إلى ما سبق يلاحظ أن هذا الأسلوب لا يساعد على ربط الميزانية العامة بخطة التنمية في الدولة، نظراً لأنه لا يحقق الربط بين الاعتمادات المالية والبرامج والأنشطة التي تنفق عليها. من هنا يمكن القول أن ميزانية البنود هي ميزانية رقابة، ولكن رقابة بمفهومها التقليدي، تهتم فقط بالجوانب المالية والمحاسبية والقانونية، أي رقابة على مدى الالتزام بمستويات معينة من الاعتمادات المخصصة في وثيقة الميزانية وعدم تجاوزها، وذلك وفقاً لمقتضيات القوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها في الدولة، بالإضافة إلى ضرورة تطابق الحسابات الختامية مع ما هو وارد في الميزانية، وهو ما يوضح بأن الجوانب المتعلقة بالأداء والفعالية والكفاءة والاقتصاد في تحقيق النتائج وتقييم كل ذلك والرقابة عليه تم إغفاله تماماً في ظل هذا النمط من أنماط الميزانية العامة للدولة.

ثانياً - أسباب الحاجة إلى تطبيق ميزانية البرامج والأداء ومتطلباتها

1- أسباب الحاجة إلى تطبيق ميزانية البرامج والأداء: من بين أهم العوامل والأسباب التي أدت

إلى ظهور ميزانية البرامج والأداء ما يلي¹:

- صعوبة تحديد وقياس كفاءة وحدات الجهاز الإداري للدولة في ظل ميزانية البنود.

¹ مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، مرجع سابق، ص ص 187-188.

- ظهور أنظمة وأجهزة للرقابة الحكومية منفصلة عن دائرة الميزانية في أغلب دول العالم.
 - تطبيق النظم المحاسبية التي تحقق الرقابة الداخلية في المجال الحكومي والاستعانة بالأسس والقواعد المحاسبية في تحقيق الرقابة المالية.
 - الاستفادة من أساليب الإدارة العلمية في مجال الإدارة الحكومية.
- كما برزت عوامل أخرى ساهمت في هذا التحول منها:
- الصعوبات الناتجة عن تخفيف الضغط عن بعض القطاعات الاقتصادية والحاجة إلى التطوير في البعض الآخر، مما يوجب معرفة النتائج التي تعكسها أعمال الدولة وأنشطتها في تقييم الأداء فيما يتعلق بالخطط والبرامج المعتمدة.
 - تواجه الإدارات المختلفة مشكلة توزيع الموارد المتاحة المحدودة (مالية، مادية، بشرية) على أنشطتها المختلفة، ولما كانت موارد الحكومات غالبا محدودة، فإن الإدارة الحكومية تحتاج إلى بيانات ومعلومات وحقائق اقتصادية ومالية على جميع المستويات حتى تتمكن من اتخاذ القرارات ورسم السياسات.
 - إن تزايد النفقات العامة استجابة للارتفاع في احتياجات البرامج تطلب معه استخدام تدابير فعالة للرقابة على تكاليف أداء البرامج.
- فإذا كانت الميزانية العامة للدولة، تمثل الإطار الجامع لنشاطات الدولة وخياراتها لأهدافها وطرق أدائها لتحقيق تلك الأهداف، فإن تبويب الميزانية في إطار البرامج والأداء وتضمين كل وظيفة منها البرامج والأنشطة الرئيسية، وتحديد أهداف كل نشاط من الأنشطة فيها، بالإضافة إلى تحديد مؤشرات كمية ونوعية لها تستخدمها الإدارة، بعد تنفيذ الميزانية، للتأكد من تحقق تلك الأهداف وقياس أداء الإدارات التنفيذية المختلفة.

كل ذلك يشكل عنصراً هاماً، في التحول إلى إدارة الأنشطة المالية الحكومية، قادر على إحداث تغييرات مميزة وتطوير النظرة إلى الميزانية وتحويلها من ميزانية قائمة على ثقافة الوسائل المتاحة إلى ميزانية جديدة قائمة على ثقافة الأهداف المرجوة، وهكذا يصبح لكل إنفاق هدف يقتضي إنجازه عبر النشاط المطلوب تنفيذه، وقياس أداء القائمين به عبر آلية لتحديد جودة ذلك النشاط، وطريقة البحث عن الوسائل المثلى لإنجاز المهام عموماً بأقل كلفة ممكنة وأعلى إنتاجية مرجوة¹.

2- متطلبات تطبيق ميزانية البرامج والأداء: إن التحول من ميزانية البنود التقليدية إلى ميزانية البرامج والأداء يتطلب من القائمين على ذلك إحداث تغييرات جوهرية، تتمثل هذه التغييرات في إعادة تصنيف وتبويب الميزانية العامة للدولة وإعادة النظر في النظام المحاسبي بما يتوافق مع متطلبات ميزانية البرامج والأداء، بالإضافة إلى تغيير دور الرقابة من رقابة مسبقة إلى رقابة لاحقة ومن رقابة محاسبية مالية إلى رقابة على الأداء.

أ- إعادة تصنيف وتبويب الميزانية: يتم ذلك من خلال²:

- * التصنيف الوظيفي: يبين هذا التصنيف الرؤية الإستراتيجية لتوزيع موارد الحكومة بحسب الخطوط العريضة أو بحسب الوظائف الرئيسية للحكومة (الخدمات الصحية، الدفاع والأمن، الخدمات التعليمية، ...) وليس بحسب الوحدات الإدارية (وزارة الصحة، وزارة التربية والتعليم، ...).
- * التصنيف الإداري/التنظيمي: يبين هذا التنظيم الوحدات الإدارية التي تتولى الإنفاق أو جباية الإيرادات، نظرياً، يفترض أن يشمل هذا التصنيف بالتفصيل جميع الإدارات والمرافق والمصالح العامة باستثناء التجارية منها لتعزيز الشفافية وتأمين التغطية الشاملة للميزانية.

¹ ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مرجع سابق، ص 04.

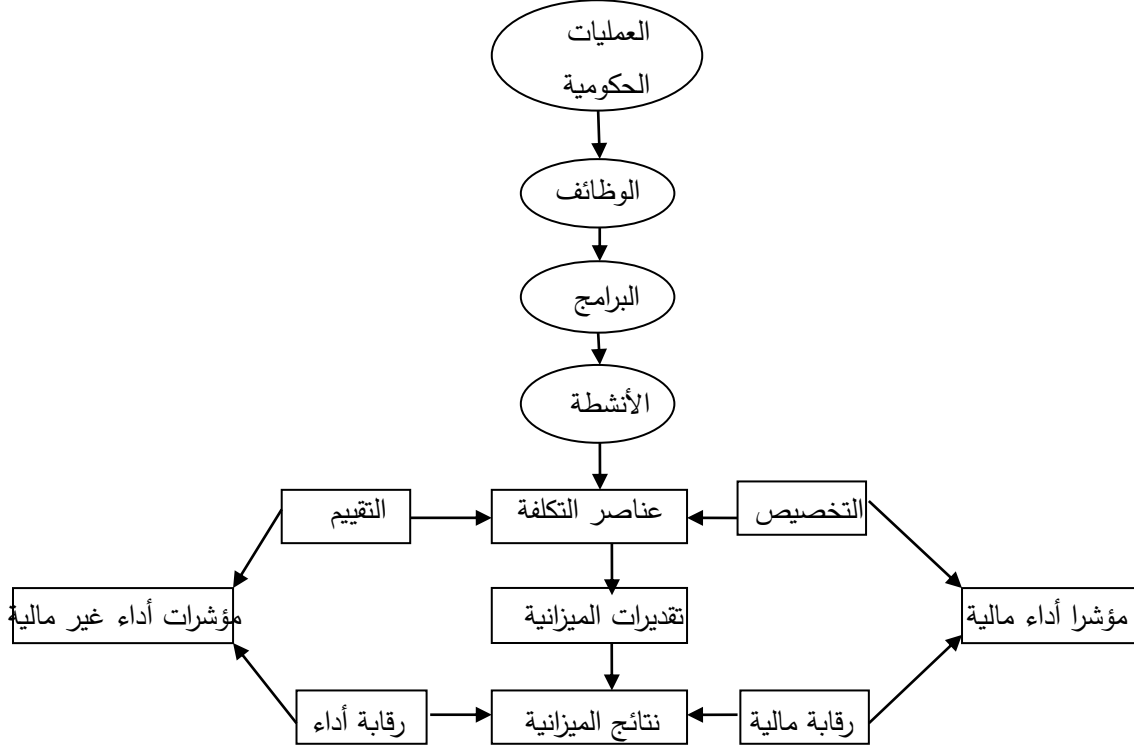
² نفس المرجع، ص 07.

* تصنيف البرامج/التصنيف العملي: يختلف هذا التصنيف بين بلد وآخر غير أنه يعني في المطلق مجموعة من العمليات أو الأنشطة (الجارية و/أو الاستثمارية) التي تهدف إلى تحقيق غاية مشتركة ترتبط بسياسات الحكومة بصورة عامة أو بوحدة إدارية ما، وهو يرتبط نوعاً ما بالتصنيف الوظيفي، هذا النوع من التصنيف هو الذي يربط المدخلات (الموارد) بالمخرجات (النتائج).

فمن الناحية العملية يتم تقسم الوظائف الحكومية إلى عدد من البرامج تعبر عن أهداف الوظائف الحكومية، ثم يقسم كل برنامج إلى مجموعة أنشطة تكون كفيلة بتحقيق هدف البرنامج، ثم يتم تقدير نفقات كل نشاط من أجل تحديد عناصر تكلفته وعناصر تكلفة النشاط توازي عناصر أو بنود ميزانية البنود، وفي الأخير يتم تجميع عناصر التكلفة للنشاط ثم للبرامج ثم للوظيفة وهكذا لجميع الوظائف للوصول إلى تقديرات الميزانية العامة، ثم تتم مقارنة نتائج تنفيذ الميزانية بتقديراتها من خلال الرقابة المالية والرقابة على الأداء للحصول على مؤشرات أداء تفيد في قرارات التخصيص وقرارات التقييم.

يمكن تلخيص أهم متطلبات تطبيق ميزانية البرامج والأداء ومراحلها من خلال الشكل الموالي:

الشكل رقم 03-01: متطلبات تطبيق ميزانية البرامج و الأداء



المصدر: إسماعيل حسين أحمر، المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة، دار المسيرة، عمان، 2003، ص 111 (بتصرف).

ب- إعادة النظر في أساليب القياس المحاسبي الحكومي: إن عملية إثبات الإيرادات والنفقات العامة في ميزانية الدولة لا تتم بصورة عشوائية أو مرتجلة وإنما تتم وفقاً لأسس محاسبية متعارف عليها بهدف قياس النتائج وعرضها بطريقة مناسبة وموثوقة، فمما لا شك فيه أن المعطيات والأرقام المحاسبية تمثل المصدر الأساسي للبيانات المالية المستخدمة في الميزانية العامة للدولة، ويجب تطوير هذه الحسابات لتتناسب مع طريقة إعداد الميزانية والرقابة عليها، ويتطلب الأخذ بميزانية البرامج والأداء إلى الاهتمام بالأساس المحاسبي الذي يجب استخدامه، وإن كان بالإمكان التحول إلى هذا النوع من الميزانية بغض النظر عن الأساس المحاسبي المتبع، ويمكن أن نبين الأسس المحاسبية المتبعة في مختلف دول العالم، كل حسب الأنظمة المعمول بها فيما يلي¹:

¹ مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، مرجع سابق، ص 199-200.

* الأساس النقدي: والذي يظهر فقط المبالغ المستلمة والمنفقة فعلا خلال فترة زمنية معينة، فالأساس النقدي بهذا المفهوم يوفر الحد الأدنى من البيانات المالية اللازم توفرها لأغراض الإدارة، فهو لا يمثل دوما حالة البرنامج أو الأداء في فترات زمنية معينة.

* أساس الالتزام: أدت الرغبة في إحكام الرقابة على استخدام الأموال العامة لدى بعض الدول إلى استخدام نظام محاسبي أكثر تطورا، يقوم على اعتبار الارتباط بالنفقات في حكم الإنفاق النقدي للأموال، وتستخرج البيانات المالية في الميزانية العامة على هذا الأساس لأغراض الرقابة الحكومية لضمان عدم تجاوز حجم الإنفاق المعتمد، في حين لا تساعد هذه البيانات الإدارة بشأن تكاليف البرامج والأنشطة التي تمت خلال فترة زمنية معينة.

* أساس الاستحقاق: يمكن هذا الأساس من استخراج البيانات المالية الخاصة بالنفقات المستحقة وعلاقتها بما تنفذه من برنامج العمل في فترة زمنية معينة، فهو يعطي صورة واضحة ليس فقط لما تم تحصيله من إيرادات وما تم إنفاقه من نفقات بل يوضح جميع الإيرادات والنفقات المستحقة بمعزل عن قيمتها أو نوعها، فالبيانات في هذه الحالة ستعطي صورة واضحة عن الحالة المالية وعن الأداء وهي تعكس تطبيقات مماثلة لتلك المتبعة في النشاط الخاص، وهكذا فإن هذا المنهج يضيف فوائد جديدة فيما يتعلق بميزانية البرامج والأداء.

من هنا نجد أن الاختلاف بين أسس القياس المحاسبي راجع إلى عملية توقيت القياس وإثبات كل من الإيرادات والنفقات الأصول والخصوم المتعلقة بهما.

برزت أسباب عديدة وراء فكرة استخدام أساس الاستحقاق في مجال المحاسبة الحكومية، وما يترتب عليه من فوائد لأغراض إعداد ميزانية البرامج والأداء، وفيما يلي أهمها¹:

¹ فريد أحمد عبد الحافظ غنام، مرجع سابق، ص 83.

- الثورة الإدارية في الجهاز الحكومي التي أدت إلى ظهور قيادات إدارية مؤهلة ومدرّبة،
تطالب بضرورة توفير البيانات على أسس سليمة وكاملة.

- الثورة التكنولوجية المتمثلة في استخدام الحاسبات التي أصبحت أداة ضرورية للإدارة في
معالجة البيانات المالية واستخراج النتائج بدقة كبيرة وسرعة فائقة.

- الاتجاهات الجديدة لطلبات السلطة التشريعية التي بدأت بالاهتمام بحصر تكاليف الأنشطة
والمشاريع والخدمات الأخرى للحكومة، وذلك بقصد التعرف على مدى كفاءة الإدارة
الحكومية في إدارة المال العام ومدى تقيدها بالقوانين والأنظمة.

- ضرورة استخدامه لتوفير البيانات والمعلومات الكاملة عن تكاليف الخدمات والأنشطة
المختلفة التي تقوم بها الحكومة، الأمر الذي يمكن متخذي القرارات من دراسة هذه البيانات
وتحليلها، ومقارنة التكاليف الفعلية بين سنة وأخرى، لتحديد اتجاه هذه التكاليف ومعرفة
المتوقع منها على أسس سليمة تمهيداً لاستخدام ذلك في عمليات التخطيط وتوزيع الموارد
المحدودة على الأنشطة المختلفة حسب أولويتها.

- توفير البيانات اللازمة لتحقيق الرقابة الشاملة والفعالة على أنشطة الحكومة المختلفة وبيان
مدى تحقيقها لأهدافها بأحسن الوسائل وأقل التكاليف.

ج- تحديث دور أجهزة الرقابة: من أجل إحداث التوافق والانسجام بين متطلبات الرقابة على الأداء
في ظل تطبيق ميزانية البرامج والأداء، يتطلب الأمر أيضاً العمل على تحديث الأجهزة المعنية
بالرقابة على الميزانية العامة بمختلف أنواعها، وتوجيه رقابتها على الأداء النهائي وعلى الأنشطة
التي تستهلك أكبر قدر من الاعتمادات، بدلاً من مجرّد التركيز الروتيني على مقدار تقيّد الإدارة
بالقوانين والأنظمة والإجازة البرلمانية في الجباية والإنفاق.

إن الوضع الحالي لمعظم هذه الأجهزة يقتصر على مراقبة قواعد العمل وإجراءاته ونظاميته، ولا يتعداه إلى مراقبة الأداء النهائي للأنشطة الحكومية، فليس هناك رقابة فعّالة على الجدوى والنتائج والجودة، ويبدو دور أجهزة الرقابة في هذا المضمار محدوداً جداً، وأنه يقتضي إعادة النظر في أدوار أجهزة الرقابة لتصبح رقابة أداء ورقابة نتائج تركّز على الإنتاجية وعلى الفعالية وعلى الجدوى وعلى درجة الإلتزام بضوابط ومؤشرات قياس ذات صبغة عامة، بغية التوصل إلى تحقيق النقلة النوعية المطلوبة من خلال جهود التحديث وإعادة الهيكلة الإدارية والتنظيمية للميزانية العامة، لأن المسؤولية عن النتائج تتطلّب إطلاق يد أجهزة الرقابة للتحرك بشكل أوسع وأرحب في مجال تطوير آليات عملها، كما أن تطوير دور الهيآت الرقابية، يحتاج إلى مزيد من التفعيل والتعميق، بحيث ينشط دورها الرقابي في المساءلة والمحاسبة، من جهة، ويتعرّز دورها الإرشادي في تقديم النصح والعون للأجهزة التنفيذية، من جهة أخرى، مما يساعدها على النهوض بأدائها وتحسين آليات عملها بالشكل الذي يحقق تنمية الأداء النهائي للنشاط الحكومي وتحسينه¹.

3-3-3- فعالية الرقابة في ظل تطبيق ميزانية البرامج والأداء

تعتبر ميزانية البرامج والأداء من بين النماذج الحديثة التي عرفت انتشاراً وتطبيقاً واسعاً في العديد من دول العالم، بحيث يحقق هذا النموذج العديد من المزايا، وبالأخص في مجال فعالية الرقابة، حيث يتطابق أسلوب الرقابة في ظل ميزانية البرامج والأداء مع تطبيقات ومتطلبات الرقابة على الأداء التي سبقت الإشارة إليها.

¹ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مرجع سابق، ص 19.

أولاً- طبيعة الرقابة في ظل ميزانية البرامج والأداء

تعتبر الرقابة في ظل ميزانية البرامج والأداء عملية أكثر تطوراً، حيث يتم من خلالها التأكد من أن الإنفاق قد تم في الوقت المحدد له في الخطة المالية الموضوعة على أعمال تم إنجازها وفقاً لخطة العمل، أي هي عملية ربط الإنفاق بالأداء المادي المحقق، وبذلك تتضمن التقارير المالية مقارنة للأداء الفعلي وتكاليفه بما كان يجب أن ينفذ تحت الظروف العادية¹.

ويقتضي هذا الأسلوب من الرقابة القيام بالمتابعة المستمرة لجميع مراحل الأداء، وما تم صرفه في كل مرحلة مقاساً بأهداف البرنامج ومشاريعه وأنشطته، على أن تتم الرقابة أثناء الأداء مراعية في ذلك اكتشاف القصور أو الانحرافات عن المقاييس والمعدلات المعيارية التي تتضمنها الخطط المرسومة وذلك وقت حدوثها مع ضرورة التعرف على أسباب تلك الانحرافات وتحديد المسؤولية عنها والنتائج التي ترتبت عليها وإيجاد الحلول المناسبة لعلاجها والعمل على تجنبها مستقبلاً².

ثانياً- متطلبات الرقابة في إطار ميزانية البرامج والأداء

إن تحقيق التكامل بين النظام المحاسبي على أساس الأنشطة التفصيلية وبين الميزانية المبوبة على أساس البرامج والأنشطة يوفر نوعية متميزة من الرقابة المالية، وأن تحقيق مثل هذا التكامل يتطلب تحقيق ما يلي:³

* إن إعداد وتنفيذ مثل هذا النوع من الميزانيات يتطلب تبويباً إضافياً للمعلومات المالية، لذلك يجب أن يتحقق الانسجام بين نظام الميزانية وهيكل الحسابات الحكومية، إضافة إلى التقارير الخاصة بالرقابة والمتابعة وتقييم الأداء.

¹ سوسن الشمراني، مرجع سابق، ص30.

² نفس المرجع والصفحة.

³ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث وأوراق عمل بعنوان "إدارة المال العام التخصيص و الاستخدام"، أعمال المؤتمرات، القاهرة، 2010، ص ص248-249.

- * الحاجة إلى تطبيق نظام المسؤولية، حيث يتطلب تطبيق موازنة البرامج والأداء بناء هيكل مترابط لمراكز المسؤولية على صورة مجموعة من الأنشطة المتميزة وتحديد مسؤولية إنجازها.
- * الجمع بين أهداف الرقابة المالية والرقابة الإدارية: ففي ظل ميزانية البرامج والأداء يلزم الجمع بين أسلوب الرقابة الذي هو من خصائص ميزانية البنود ونظام المحاسبة المرتبط بهما، وبين مهام الرقابة الإدارية التي تسعى إليها ميزانية البرامج والأداء ونظام المحاسبة على الأنشطة.
- * فالرقابة المالية تعني مراقبة صرف أو استخدام الموارد لضمان عدم تجاوز الاعتمادات المسموح بها، ولتحقيق أهداف الرقابة المالية يلزم إتباع ما يلي:
- توفير دليل التبويب المستخدم في ميزانية البنود الذي يجمع بين التبويب النوعي بحسب نوع الإنفاق والتبويب الإداري بحسب الوزارات والمصالح والوحدات الحكومية المختلفة بالإضافة إلى التبويب الاقتصادي.
 - استخدام نظام محاسبي لحصر المصروفات الفعلية بما يتماشى مع هيكل التبويب المطبق في ميزانية الاعتمادات.
 - إعداد تقارير للمتابعة على أساس هيكل الاعتمادات والتي يتم بواسطتها مقارنة النفقات الفعلية بالاعتمادات المحددة كتقديرات بالميزانية.
- * أما بالنسبة للرقابة الإدارية فهي التي يمكن من خلالها تحديد مقدار المبالغ المرصودة لكل برنامج أو نشاط، لذلك تتطلب مهام الرقابة المالية ما يلي¹:
- ربط الاعتمادات بالجدولة الزمنية، بحيث توضع خطة زمنية للبرامج تعكس التشغيل المتوقع باستخدام الموارد في إنجاز المخرجات المتوقعة من البرنامج.

¹ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مرجع سابق، ص 250.

- لكي تتم مقارنة الجهد المبذول في البرنامج بالإنجاز المحقق منه واتخاذ القرارات المرتبطة بالرقابة وتقييم الأداء يتوجب تحديد كل من: التكاليف المستنفذة في تنفيذ البرامج والأنشطة المكونة لها، والإنجاز الخاص بها في صورة مقاييس عينية للأعمال أو الخدمات أو المنتجات النهائية.

نشير هنا إلى أن ميزانية البرامج والأداء، ولأغراض الرقابة، تركز على إيجاد علاقة محددة بين المدخلات والمخرجات لكل برنامج ولكل نشاط، حتى يتسنى مقارنة الجهد المبذول بالإنجاز، أو مقارنة ناتج البرنامج بالاعتمادات المالية المخصصة له أو تكاليف إنجازه.

ثالثاً - أهمية الرقابة في ظل ميزانية البرامج والأداء

تتميز الرقابة في ظل ميزانية البرامج والأداء بأنها لا تقف عند حد المتابعة والمحاسبة بل تقوم بوظيفة الإرشاد والتوجيه للإداريين التنفيذيين بما يكفل سلامة تنفيذ هذه البرامج بما تتضمنه من مشاريع وأنشطة، وهي في سبيل ذلك تستهدف ما يلي¹:

- تحقيق التناسق في الأداء والاتفاق مع اتجاهات السياسة العامة للدولة بما يتفق وأهداف خطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

- التأكد من حسن سير العمل بانتظام مطرد مع التأكد من أن جميع الجهود تبذل لتحقيق أهداف البرامج التي قامت من أجلها الوزارة أو المصلحة المعنية.

- التأكد من أن الأعمال قد أنجزت وفقاً لما هو مرسوم لها بالبرامج من الحجم والنوع والوقت والتكاليف بما يتفق مع خطة العمل والخطة المالية، وأن المواد والأدوات موجودة بالأماكن اللازمة لاستخدامها فيها، وأن العمال والتجهيزات تستخدم استخداماً اقتصادياً بهدف تجنب وقوع الأخطاء أو حدوث ضياع أو تحمل عبء عمل أقل أو أكثر من المعدل المقرر له.

¹ سوسن الشمراني، مرجع سابق، ص ص 30-31.

- استخدام الاعتمادات المالية استخداما فعالا بحيث يتم الصرف على مدى شهور السنة المالية وفقا للتوقيت الزمني الموضوع للخطة.

- العمل على توفير القدرة الفنية في الأداء والإنفاق بما يكفل إنجاز الأعمال على نحو فعال بشكل يجنب الوقوع في الأخطاء أو الانحرافات، مع تحقيق التنسيق والتعاون والترابط على كافة المستويات الإدارية أفقيا ورأسيا.

- تطوير أنظمة العمل ووسائل التنفيذ بالوحدات التنظيمية، بما يكفل تحقيق أكبر قدر ممكن من الإنتاج بأقل قدر من الإنفاق وأقصر وقت مستطاع، وعلى مستوى مناسب من الجودة مع تجنب أكبر قدر من الضياع.

- منح كل فرد يعمل بالوحدات التنظيمية صلاحية مستمرة لتأدية العمل المنوط به وفقا لما هو محدد في خطة العمل من المعدلات والمقاييس للوحدات والقوى العاملة والجدول الزمني لمراحل الإنتاج.

فإذا تحققت الرقابة على الوجه المذكور يتم الحصول على نتائج جيدة تفيد في الحفاظ على الأموال العامة، وضمان الإنفاق السليم وفقا للاحتياجات الفعلية للبرامج والمشاريع والأنشطة حسب ما هو مرسوم في خطة العمل بأقصر وقت ممكن وبأقل التكاليف، إضافة إلى القدرة على توفير بيانات صحيحة وكافية تفيد في تسهيل عملية إعداد مشاريع الميزانيات المتعاقبة على أساس من الواقع والحقيقة، فضلا عن ذلك فإن النتائج المحققة من نظام فعال للرقابة تهيئ للسلطات العليا في هرم الدولة الإمكانات اللازمة لمباشرة السلطة الدستورية في الإشراف على الأجهزة التنفيذية وتوجيهها، وذلك عن طريق الأجهزة الرقابية المركزية، كما تتيح لكل وزير الإشراف على سير العمل و تقدمه في وزارته¹.

¹ سوسن الشمراني، مرجع سابق، ص31.

رابعاً - تنفيذ الرقابة في إطار ميزانية البرامج والأداء

1- خطوات الرقابة: لكي تحقق الرقابة الغايات المرجوة منها يجب إتباع الخطوات التالية¹:

أ- إعداد الخطة: ويتم ذلك من خلال تحديد أهداف الرقابة بما يتوافق مع طبيعة العمل بالبرامج والمشاريع والأنشطة المراد رقابتها وإعداد الطريقة المثلى الواجب إتباعها وتنسيق ذلك في منهج واضح المعالم.

ب- الرقابة على التنفيذ وفقاً للخطة وكشف الانحرافات: حيث تتبع خطوات القيام بالعمل طبقاً للخطة الموضوعة مع التأكد من توفير كافة الظروف والعوامل اللازمة لتنفيذ الخطة، وذلك بقصد اكتشاف كل انحراف عن الخطة في أي خطوة من الخطوات فور حدوثها قدر الإمكان، مع تحديد نوع وكمية الانحراف.

ج- تحليل الانحرافات: ويتم في هذه المرحلة دراسة وتحليل الانحرافات بهدف تحديد الظروف التي أحاطت بحدوثها وتحديد أسبابها والمسؤول عنها، وبذلك يمكن الحكم على مدى كفاءة المسؤول عن الرقابة بصفة خاصة ومدى النجاح في إعداد الخطة وتطبيقها بصفة عامة.

د- معالجة الانحرافات: ويتم ذلك من خلال اتخاذ الإجراء الناجح بما يكفل علاج أسباب الانحراف مع الإلمام بالظروف التي تلائمه وتحيط به، ثم وضع الاقتراح اللازم لمنع تكراره وحدوثه في المستقبل، سواء كان يتعلق بالخطة ذاتياً أو بظروف العمل.

2- منظومة الرقابة على ميزانية البرامج والأداء: تمارس الرقابة على تنفيذ ميزانية البرامج والأداء بواسطة أجهزة متخصصة سواء كانت داخلية أو خارجية سابقة للتنفيذ أو لاحقة له، وتشترك إدارات الميزانية بالوزارات ومختلف المصالح الحكومية مع إدارات الحسابات في مراقبة الإنفاق العام خلال

¹ سوسن الشمراني، مرجع سابق، ص 34-35.

السنة وفقاً لمرحلة الأداء والإنفاق حسب الخطط الموضوعة، وذلك لتقدير مدى كفاية الموارد المتوفرة من بنود الميزانية لإنجاز المتبقى من الأعمال حتى نهاية السنة المالية.

يجب أن تأخذ الرقابة الداخلية شكل التقارير المالية بالنسبة لحالات الإيرادات والنفقات مع ربطها بإنجاز المشاريع أو الأنشطة المعنية، على أن تقدم هذه التقارير إلى الجهات المسؤولة عن تنفيذ الميزانية كوزارة المالية والإدارة المركزية للميزانية.... إلخ¹.

كما تقتضي الرقابة الخارجية على تنفيذ الميزانية وجود هيئة مركزية تتبعها وحدات رقابة محلية بالوزارات ووحداتها الإدارية تعمل على أساس من التعاون والاتصال بالهيئة المركزية، وذلك اقتصاداً في النفقات وتوحيداً للجهود وتنميماً للنظم والطرق ذات الطبيعة المشتركة، كما يتطلب الأمر وجود أجهزة مستقلة تقوم بالرقابة على تنفيذ الميزانية.

كما أن عملية الرقابة تبعاً لطبيعتها تمارس تلقائياً حتى قبل تنفيذ الميزانية، إذ أنها تظهر في مواقع مختلفة بالنسبة للمراحل التي يمر بها إعداد وتحضير الميزانية، وذلك وفقاً لما يلي²:

أ- على مستوى الإدارة: حيث تتجلى عملية الرقابة عندما تتولى إدارة الميزانية في وزارة معينة مناقشة وفحص ومراجعة التقديرات المقدمة من الأقسام والفروع التنفيذية التابعة لها، إذ تقوم بدراسة تلك التقديرات في ضوء مدة تنفيذ تلك الوحدات لخطة العمل والخطة المالية أثناء السنة الجارية التي تعد خلالها التقديرات، أي مقارنة الأداء والإنفاق الفعليين بما كان يجب أن يؤدي وأن ينفذ، وهذا من شأنه الوقوف على مدى كفاية أساليب الأداء وقدرة الإداريين على التنفيذ، وعما إذا كان هناك قصور أو انحراف أو مخالفات تخضع للبحث والاستقصاء حتى يتسنى وضع الحلول

¹ سوسن الشمراني، مرجع سابق، ص 36-37.

² نفس المرجع، ص 35-36.

المناسبة لها، وفي ضوء النتائج التي تسفر عنها كل هذه المحاسبة والمراجعة يتم وضع التقديرات النهائية المناسبة.

ب- على مستوى الإدارة المركزية للميزانية (وزارة المالية): أما المركز الثاني الذي تحتله الرقابة فيظهر على مستوى الإدارة المركزية للميزانية، حيث يجري فحص ومراجعة التقديرات التي تنظمها خطة العمل والخطة المالية على أساس مراجعة البرنامج مقرونة بما يكفل دعم الإدارة، وهذا يتطلب دراسة حجم البرنامج وتحديد تكاليفه في ضوء عدد وحدات الأداء المقترح أداؤها وتكلفة الوحدة مقاسة بمثلثاتها التي أنجزت في الجزء من السنة المالية السابقة التي أعدت من خلالها تلك التقديرات، على أنه من الأهمية بمكان أن تقترن هذه الدراسة بالاستعانة بما يلي:

* الاستئناس بالتقارير التي سبق أن وضعت لتتبع ما تضمنته الميزانية للسنة المالية السابقة من برامج ومشاريع وأنشطة، ومدى التقدم في العمل حسب مراحل التنفيذ والإنفاق المبينة بالخطط الموضوعة.

* بحث النظام الإداري الذي يسود مراحل الإنجاز ومدى صلاحية السياسة التنظيمية القائمة ودرجة كفاية أفراد القوة العاملة.

* الاسترشاد بالمقترحات التي سبق أن أعدت لعلاج المشاكل الإدارية التي أعاققت أساليب التنفيذ في غضون السنة المالية المنتهية.

يتضح من ذلك أن هذه الدراسة التي تعتمد على استخدام المقاييس والمعدلات والمقارنة بالوحدات المعيارية تعتبر أداة فعالة من أدوات الرقابة من حيث اكتشاف الأخطاء في التنفيذ أو القصور الذي يشوب النظام الإداري أو المخالفات في الإنفاق أو الانحراف عن معدلات الأداء، فقد يكون معدل إنتاج الفرد في السنة لم يبلغ مستواه المعياري في بعض الوحدات التنظيمية مما يضطر معه إلى رفعه، الأمر الذي يدفع باحثي الميزانية إلى عدم الموافقة على إنشاء وظائف بل يكتفي بإعادة

النظر في توزيع الاختصاصات الأصلية والمستحدثة على أفراد القوة العاملة، مما يستتبع برفع معدل أداء الفرد عما كان عليه في السنة السابقة.

وهكذا نجد أن دراسة الميزانية على هذا المستوى قد حققت الأهداف المنشودة من الرقابة إذ عملت على تنمية مستويات الأداء، فضلاً عن تدعيم وسائل التنفيذ من حيث استخدام الموارد المالية والقوى البشرية، مما يكون له أثر فعال بالنسبة للأداء والتنفيذ من حيث الكم والنوع والوقت والتكاليف، وهذا ما تسعى إليه أنظمة الرقابة وتعمل على تحقيقه.

ج- على مستوى السلطة التشريعية: أما المركز الثالث الذي تحتله الرقابة في مرحلة إعداد وعرض وتنفيذ الميزانية فيظهر على مستوى المراجعة التشريعية التي يقوم بها أعضاء البرلمان كسلطة تشريعية، فأصدار قرارات بتفويض سلطات إضافية للأداء والإنفاق بالنسبة لبرامج ومشاريع أو أنشطة سواء كانت جديدة أو قائمة، فيقوم على أساس البحث والدراسة والمراجعة للبيانات والمعلومات والإحصائيات التي تتضمنها وثيقة الميزانية الخاصة بالنفقات والإيرادات، مقرونة بالمعدلات والمقاييس والمقارنات التي تؤيد التقديرات، هذا بالإضافة إلى الاستعانة بالتقارير الخاصة بالسنوات السابقة التي تصدرها الهيئات العليا للرقابة والمحاسبة كهيئة مستقلة عن أعمال الحكومة في السنوات الماضية.

وهكذا نجد أن كل الخطوات التمهيدية لإقرار واعتماد مشروع الميزانية تحمل بين طياتها طابع الرقابة الضمنية للبرلمان، إذ أنها تعتبر وسيلة تستخدمها السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال الحكومة.

من خلال البحث حول الرقابة على الأداء في ظل ميزانية البرامج والأداء، يتضح أن مفهوم هذا النوع من الرقابة مغاير تماماً لمفهومه التقليدي في ظل ميزانية البنود، حيث تركز مهام الهيئات الرقابية أكثر على البحث حول مستويات وطبيعة أداء الهيئات الخاضعة لرقابتها، باستخدام العديد

من المؤشرات والمقاييس، ويتم ذلك بغرض تقييم الأهداف والنتائج المحققة من استخدام وإنفاق الموارد المالية العامة، وتجدر الإشارة إلى أن ذلك يتطلب توفير العديد من المتطلبات الأساسية، والمتعلقة بتغيير هيكل تبويب الميزانية وإعادة النظر في الأنظمة المحاسبية، بالإضافة إلى تغيير وظائف ومهام الهيئات الرقابية وتحديث وتطوير أساليب عملها.

3-4- التوجه نحو الشفافية في الميزانية العامة لتفعيل الأداء الرقابي

ترتكز عملية تحديث الدولة ومحاولة تحقيق الحوكمة في الإدارة الحكومية على إصلاح المالية العامة، كونها تشكل مدخلا إلى تحقيق الحكم الرشيد والحفاظ على مصالح المواطنين، وينصب الاهتمام بصورة أساسية على الميزانية العامة، لأنها الأداة الرئيسية التي تمكن الحكومات من تطبيق السياسات المقررة، وذلك من خلال إعادة توزيع الموارد بشكل يتوافق مع أهدافها¹.

انطلاقاً من هنا، فقد توجّهت الإصلاحات التي تطال المالية العامة إلى تفعيل دور الميزانية العامة كأداة حكومية إستراتيجية، من شأنها أن تساهم في تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام وتحديد أفضل الأولويات، وتحسين الأداء المؤسسي العام والتطبيق الفعلي لمبادئ الحكم الرشيد، وبالتالي تهيئة بيئة مواتية للنمو الاقتصادي والتنمية².

وقد سعت العديد من الدول إلى اتخاذ مبادرات لافقة ومتفاوتة في هذا المجال، كي تتمكن من اللحاق بتوجهات الاقتصاد العالمي الحديث، وانطلقت معظم هذه المبادرات من أجل تحديث الميزانية العامة، كونها الأداة الأساسية في بناء الدولة وفي ترجمة الرؤى الاقتصادية للحوكمة، بما يسمح بمواجهة الأزمات وتلبية الاحتياجات المتزايدة لشعوبها، وقد برزت ضرورة الإصلاح في

¹ جورج قرقم، الموازنة العامة أداة لتحديث الدولة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، بيروت، العدد 3، ديسمبر 2012، ص 05.

² لمياء المبيض بساط، الموازنة في صلب إصلاح المالية العامة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، بيروت، العدد 3، ديسمبر 2012، ص 02.

سياق عالمي يتطلب من الحكومات مزيدا من الشفافية والوضوح والقدرة على التوفيق بين محدودية الموارد ومستوجبات تحسين الأداء الإداري منه والمالي¹.

من هنا فقد تركّز التوجه العالمي في بداية الألفية على ضرورة التسريع في عملية إصلاح المالية العامة، وخصوصا في الدول التي تعاني من عدم استقرار، وقد تبنت العديد من المنظمات والهيئات الدولية العديد من التوجيهات والمعايير المتعلقة بآليات وسبل إصلاح الميزانية العامة، وذلك في الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، ومن أهم المبادرات الرامية إلى تطوير وإصلاح الميزانية العامة تلك المعايير والمؤشرات التي تمت تميمتها وبلورتها من طرف كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وغيرها، حيث أن عامل الشفافية والمساءلة في الميزانية العامة للدولة شكل أهم محور تدور حوله مختلف تلك المبادرات.

بما أن الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة، فقد كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره، ولهذا شهدت الآونة الأخيرة اهتماما متزايدا على كافة المستويات النظرية والعملية، وكذلك في مختلف الدول المتقدمة والنامية، بعملية صنع الميزانية ومدى الشفافية التي تتمتع بها من جهة، وبكفاءة إدارة المالية العامة.

3-4-1- الشفافية والمساءلة في الميزانية العامة وفقا لتوجيهات صندوق النقد

الدولي

يقصد بشفافية المالية العامة الشمول والوضوح والموثوقية والحدثة فيما ينشر من معلومات سابقة أو حالية أو مستقبلية عن الموارد العامة، وتمثل عاملا حاسما في صنع سياسات المالية العامة

¹ لمياء المبيض بساط، مرجع سابق، ص02.

الفعالة، وهناك رصيد متنام من الأبحاث التجريبية التي تسلط الضوء على العلاقة الإيجابية بين شفافية المالية العامة وأداء المالية العامة، والتصورات السائدة عن ملاءة المالية العامة للدولة¹.
 ففي ظل متطلبات الحوكمة، أصبحت الشفافية في تسيير الشؤون العامة مسألة ضرورية وهامة لكافة المجتمعات، فعندما تكون السياسات المتبعة في تسيير شؤون الدولة واضحة وظاهرة للجميع، فإن ذلك يساعد المواطنين جميعاً على متابعة الطرق المعتمدة لتدبير شؤون الدولة، فالشفافية تتمحور حول حق المواطنين في المعرفة، وتستلزم نشر المعلومات حول الأدوار المختلفة لموظفي الحكومة ومؤسساتها وتحديد المسؤوليات. ولهذا أصبح مقدار الشفافية الذي تتسم به الميزانية العامة أحد المعايير الأساسية للحكم على حسن إدارة المالية العامة، وذلك جنبا إلى جنب مع محور فعالية السياسة المالية وكذلك سلامتها، من هذا المنطلق تأتي أهمية مؤشر شفافية الميزانية باعتباره أول دليل في هذا المجال².

فالشفافية تعد عنصراً مهماً من عناصر الحوكمة الجيدة، فهي قوة مؤثرة تستطيع أن تحارب الفساد الإداري والمالي، وأن تحسّن الحوكمة وتؤدي إلى تعزيز المساءلة، وتكتسي الشفافية في الميزانية العامة أبعاداً سياسية واقتصادية واجتماعية، على اعتبار أنها تعد شرطاً أساسياً للديمقراطية والحدّاث، وترمي في مجملها إلى تحديث طرق التسيير العمومي، بما من شأنه تجاوز الأزمات الاقتصادية والاجتماعية وتطوير كل أشكال سوء التسيير والاختلاسات وتغليب المصلحة الخاصة

¹ صندوق النقد الدولي، الإنفاق العام والمساءلة عنه: الصندوق يعزز ميثاق شفافية المالية العامة، نشرة الصندوق الإلكترونية، 01 جويلية 2013، متاح على موقع الصندوق على العنوان التالي:

(تاريخ الاطلاع: 2013/07/24) www.imf.org

² عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة، ورقة أولية للنقاش، وحدة البحوث الاقتصادية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، مصر، 15/03/2012.

على المصلحة العامة¹.

حسب توجيهات صندوق النقد الدولي، فإن شفافية الميزانية العامة تتم من خلال الالتزام بمجموعة من المعايير الواردة ضمن ميثاق شفافية الميزانية العامة للصندوق، وحسب التعديلات الواردة عليه في سنة 2007، والتي يمكن الاسترشاد بها في وضع وإدارة الميزانية العامة للدولة بالشكل الذي يحقق الشفافية في كل العمليات المتعلقة بها. وفيما يلي تلك المعايير²:

أولاً- وضوح الأدوار والمسؤوليات: يتحقق ذلك من خلال:

- 1- التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاع العام والخاص، وينبغي أن تكون أدوار السياسات والإدارة داخل القطاع العام واضحة ومعلنة للجمهور.
- 2- وضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري واضح ومعلن لإدارة المالية العامة.

ثانياً - علانية عمليات الميزانية: من خلال:

- 1- تقييد عملية إعداد الميزانية بجدول زمني ثابت، والاسترشاد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي والسياسة المالية العامة.
- 2- توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الميزانية ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها.

ثالثاً - إتاحة المعلومات للاطلاع العام: من خلال:

- 1- تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمقبلة، وعن أهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة.
- 2- توفير معلومات عن المالية العامة بشكل يتيسر معه تحليل السياسات ويعزز المساءلة.

¹ جمال السليمان، شفافية المالية العامة رهان حقيقي على درب التحديث والتنمية، متاح على العنوان التالي:

(تاريخ الاطلاع: 20/10/2014) <http://www.marocpress.com/hibapress/article-105670.html>

² صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة (Manual on Fiscal Transparency): ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، 2007، ص ص 04-08، متاح على الموقع الإلكتروني للصندوق على العنوان التالي: (تاريخ الاطلاع: 20/10/2014) www.imf.org

3- التعهد بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب.

رابعا - ضمانات الموضوعية: ويتم ذلك من خلال:

1- يجب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها.

2- إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية.

3- إخضاع معلومات المالية العامة للفحص الخارجي.

يمكن تقديم ملخص حول تلك المعايير ومتطلباتها الأساسية من خلال الجدول الموالي:

جدول رقم 03-01: المبادئ والمتطلبات الأساسية لشفافية المالية العامة حسب صندوق النقد الدولي

المبادئ	المتطلبات الأساسية
وضوح الأدوار والمسؤوليات	
1- يجب التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاع العام، وبينه وبين باقي قطاعات الاقتصاد، وينبغي أن تكون أدوار السياسات والإدارة داخل القطاع العام واضحة ومعلنة للجمهور.	- نشر جدول نظامي يبين بوضوح هيكل القطاع العام، ويحدد جميع الكيانات الحكومية، حسب مستوى الحكومة، والمؤسسات العامة. - شرح جميع أنشطة شبه المالية العام والغرض منها. - توزيع الإيرادات والمسؤوليات بوضوح بين مختلف مستويات الحكومة.
2- وضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري واضح ومعلن لإدارة المالية العامة.	- عدم جواز إنفاق الأموال العامة بدون إتاحة دليل للجمهور على أن السلطة التشريعية وافقت على الاعتماد. - أن يكون تحصيل الإيرادات محكوما بقوانين ولوائح من السهل الاطلاع عليها.
علانية عمليات الميزانية	
3- أن تتقيد عملية إعداد الميزانية بجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة.	- أن تتضمن الميزانية مقترحات واقعية تُقدم إلى السلطة التشريعية حسب الجدول الزمني الموضوع. - شرح التكاليف والآثار المحتملة لإجراءات النفقات والإيرادات الجديدة بوضوح.

- تقديم إطار متعدد السنوات للمالية العامة يكون متسقاً مع الميزانية الأصلية، ويستند إلى افتراضات اقتصادية واقعية.	
- إمكانية رصد الإيرادات، والالتزامات، والمدفوعات والمتأخرات بكفاءة. - موافاة السلطة التشريعية بالحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئة التدقيق في غضون سنة.	4- توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الميزانية، ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها.
إتاحة المعلومات للاطلاع العام	
- تغطية عرض الميزانية لجميع أنشطة الحكومة المركزية المدرجة في الميزانية وخارج الميزانية، ومركز المالية العامة للحكومات دون المركزية، وماليات المؤسسات العامة. - اشتمال المعلومات المنشورة عن الحكومة المركزية لتفاصيل عن دينها، والأصول المالية وأصول الموارد الطبيعية الكبيرة، والالتزامات بخلاف الدين، والالتزامات الاحتمالية.	5- تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمتوقعة، وعن أهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة.
- شرح المقترحات الرئيسية والخلفية الاقتصادية للميزانية بوضوح للجمهور. - الإبلاغ بالإيرادات، والإنفاق والتمويل على أساس إجمالي وتصنيف الإنفاق حسب الفئة الاقتصادية، والوظيفية، والإدارية. - تقديم نتائج برامج الحكومة المركزية إلى الهيئة التشريعية.	6- ينبغي توفير معلومات عن المالية العامة بشكل يتيسر معه تحليل السياسات ويعزز المساءلة.
- وجود التزام قانوني بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب.	7- يجب التعهد بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب.
ضمانات الموضوعية	
- أن تستوفي السياسات المحاسبية المعايير المحاسبية المتعارف عليها. - أن تتطابق الحسابات الختامية تطابقاً تاماً مع اعتمادات الميزانية، وأن تكون النتائج الإجمالية للمالية	8- يجب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها.

العامة مقارنة بالتنبؤات السابقة. - أن تشارك البلدان في النظام العام لنشر البيانات إذا كانت غير قادرة على التقيد بالمعيار الخاص لنشر البيانات	
- أن تكون المعايير المتعلقة بالمشتريات، والمعاملات المالية التي يكون القطاع العام طرفاً فيها، والسلوك الأخلاقي للموظفين العموميين واضحة، ويستطيع الجمهور الاطلاع عليها. - أن تكون إجراءات التدقيق الداخلي واضحة.	9- إخضاع أنشطة المالية العامة لمراقبة وضمانات داخلية فعالة.
- قيام هيئة تدقيق وطنية، تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية، بطرح تقاريرها، على أساس سنوي على الأقل، عن السلامة المالية لحسابات الحكومة إلى السلطة التشريعية وللإطلاع العام في الوقت المناسب.	10- إخضاع معلومات المالية العامة للتدقيق الخارجي.

المصدر: صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة (Manual on Fiscal Transparency): ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، 2007، ص ص 163-164، متاح على الموقع الإلكتروني للصندوق على العنوان التالي: (تاريخ الاطلاع: 2014/10/20) www.imf.org

وقد تم تجديد وتعديل ميثاق شفافية المالية العامة لصندوق النقد الدولي، وتم تقديم الاقتراحات الخاصة بذلك من خلال مسودة التعديل في سنة 2013، والتي تضمنت تعديلات غيرت الهيكل والمحتوى المتضمن في الميثاق الخاص بسنة 2007 من عدة أوجه، وعلى وجه التحديد، يتميز الميثاق الجديد بما يلي¹:

- تركيز أكبر على النتائج المدرجة في التقارير، من خلال أبعاد أخرى أكثر أهمية كإعداد تقارير المالية العامة، والتنبؤ بتطورات المالية العامة وإعداد الميزانية، وتحليل وإدارة المخاطر على المالية العامة.

¹ صندوق النقد الدولي، الإنفاق العام والمساءلة عنه، مرجع سابق.

- التركيز على القضايا الحيوية في صنع السياسات الاقتصادية الكلية، بحيث يتسم الميثاق المعدل بزيادة التركيز على قضايا شفافية المالية العامة.

- أخذ دروس الأزمة المالية في الاعتبار، من خلال تحسين تحليل المخاطر التي تتعرض لها المالية العامة.

- تقديم ممارسات متدرجة فيما يتعلق بالالتزام الكامل بالمعايير الدولية المتقدمة.

- استحداث مؤشرات كمية: لشفافية المالية العامة، للسماح بتحليل أكثر دقة لجودة ما ينشر من بيانات المالية العامة.

تعتبر المعايير الموضوعة من طرف صندوق النقد الدولي فيما يتعلق بشفافية المالية العامة، معايير تستند إليها مختلف الهيئات والمؤسسات الدولية والمحلية المهمة بإدارة وتسيير شؤون الميزانية العامة للدولة، حيث يتم الاسترشاد بها في مختلف المبادرات التي تسعى إلى الرفع من أداء الحكومات وتحقيق الفعالية والكفاءة في استخدام الموارد المالية العامة، وذلك من خلال تحقيق الشفافية وبالتالي إمكانية المساءلة، والتي تعتبر من المقومات الأساسية لإرساء قواعد الحكومة في المجتمع.

3-4-2- مبادرة الميزانية المفتوحة كمدخل لتحقيق شفافية إدارة الشؤون المالية

العامة

مبادرة الميزانية المفتوحة* هي مبادرة تابعة لمنظمة الشراكة الدولية للموازنات**، وهي برنامج بحثي وترويجي دولي يدعم تبني أنظمة مالية عامة تتسم بالشفافية والقابلية للمساءلة والمشاركة، وتؤمن

* عملية مسح الميزانية المفتوحة هو تحليل ومسح شامل لتقييم ما إذا كانت الحكومات المركزية في بعض دول العالم تقدم للناس معلومات عن الميزانية وتتيح الفرصة للمشاركة في مراحل إعدادها، وهو المسح المستقل الوحيد الذي ينفذ في عدة دول بشأن شفافية الميزانية في العالم وفي بداية عام 2006، بدأ إجراء هذا المسح مرة كل عامين بمشاركة باحثي المجتمع المدني المستقلين داخل كل بلد، ولتسهيل قياس الالتزام العام لدى البلدان التي يشملها

مبادرة الشراكة الدولية للميزانيات أن الميزانيات العامة المفتوحة تتيح للمواطنين الحكم فيما إذا كان المسؤولون عن إدارة المال العام وكلاء صالحون وأمناء تجاه المال العام، علاوة على ذلك، فإن الميزانيات التي تتميز بالشفافية والمشاركة تقلل فرص الإهدار أو الفساد في الإنفاق، وبالتالي يمكن أن تزيد الموارد المتاحة لمحاربة الفقر وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وتسعى عملية مسح الميزانية المفتوحة إلى تقييم توافر معلومات الميزانية العامة للدولة للجمهور والممارسات الأخرى لوضع الميزانية، والتي تسهم في نظام للمالية العامة يتسم بالمساءلة والاستجابة في جميع البلدان في أنحاء العالم. فالغالبية العظمى لأسئلة المسح تقيم ما يحدث على أرض الواقع، وليس ما هو مطلوب بموجب القانون.

المسح يقيّم المحتويات والإصدار في الوقت المناسب لثمانية (08) من وثائق الميزانية الأساسية التي ينبغي على جميع البلدان إصدارها في مراحل مختلفة من عمليات الميزانية، ووفقاً لمعايير الممارسة الرشيدة المقبولة عموماً لإدارة المالية العامة، والعديد من هذه المعايير مستمد من تلك التي وضعتها منظمات متعددة الأطراف، مثل ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي، والتي سبقت الإشارة إليها، وأفضل الممارسات من أجل الشفافية المالية الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، و"إعلان ليما" للمبادئ التوجيهية بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية الصادر عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

المسح بالشفافية وللسماع بإجراء مقارنات بين هذه البلدان، طورت منظمة الشراكة الدولية للموازنات اعتماداً على المسح مؤشر الميزانية المفتوحة (Open budget index)، ويعطي المؤشر درجة لكل بلد بناءً على المعلومات التي تتيحها هذه الدول للعموم خلال عملية إعداد الميزانية العامة، أنظر في ذلك الموقع الإلكتروني التالي:

(تاريخ الاطلاع 2014/11/09) www.internationalbudget.org

**منظمة الشراكة الدولية للموازنات (IBP/ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP) مقرها واشنطن في و. م. أ. قامت بمبادرة الميزانية المفتوحة، وذلك بالعمل مع شركاء في أكثر من 100 بلد حول العالم، من بينها الجزائر ممثلة في الجمعية الوطنية للمالية العامة (Association Nationale de Finances Publiques)، والتي تشارك سنوياً في مسح الميزانية المفتوحة.

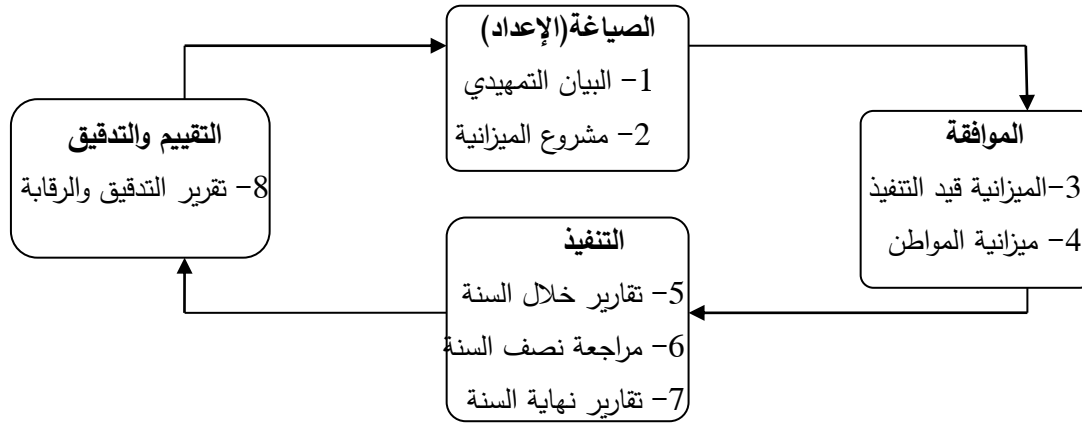
(INTOSAI)، وتكمن قوة هذه المبادئ التوجيهية في قابلية التطبيق الشامل على أنظمة مختلفة

للميزانية في جميع أنحاء العالم، وعلى البلدان ذات مستويات الدخل المختلفة.

ويمكن توضيح الوثائق الثمانية المتعلقة بالميزانية العامة للدولة، والتي يجب توفيرها للاطلاع العام

للجمهور خلال مختلف مراحل الميزانية العامة للدولة، من خلال الشكل الموالي:

الشكل رقم 03-02: مجموعة وثائق الميزانية الواجب توفيرها للإطلاع العام



المصدر: مشروع شراكة الموازنة المفتوحة الدولي، الموازنات المفتوحة تغيير في نوعية الحياة، مسح

الموازنة المفتوحة لسنة 2008، التقرير النهائي، واشنطن، 2009، ص 20.

تتكون عمليات الميزانية العامة للدولة من أربعة مراحل وهي: الصياغة، وتتمثل في وضع مسودة

الميزانية من قبل الحكومة ممثلة في وزارة المالية، الموافقة، وتتمثل في مناقشة الميزانية وإقرارها من

قبل البرلمان، التنفيذ، ويتمثل في تطبيق الميزانية من خلال تحصيل الإيرادات وعمليات الإنفاق،

وأخيرا التقييم والرقابة، من خلال تقييم الإنفاق من حيث توافقه مع ما ورد في الميزانية، وكذلك تقييم

الأداء في الحالات المثالية. ويعالج مسح الميزانية المفتوحة مواضيع إضافية ذات أهمية للمجتمع

المدني وأنصار الحكم الرشيد، بما في ذلك مدى إمكانية مشاركة الجمهور في كل مرحلة من

مراحل عملية الميزانية، والعوامل المتعلقة بقوة السلطة التشريعية، ودور أجهزة المحاسبة المستقلة المعروفة أيضا باسم الأجهزة العليا المستقلة للرقابة المالية والمحاسبة¹.

تسعى مبادرة الميزانية المفتوحة إلى وضع معايير لإدارة المال العام تتسم بالشفافية والمشاركة، وذلك عن طريق توحيد جهود مجموعات متنوعة من مختلف الأطراف المعنية بإعداد الميزانية مثل؛ باحثي مسح الميزانية المفتوحة، ناشطي المجتمع المدني الذين يعملون في قضايا تتعلق بالميزانية، ومشرعين من المجالس التشريعية، ومسؤولي الميزانيات الحكومية الكبار، بالإضافة إلى مسؤولين من المؤسسات الإشرافية والمانحة، وذلك للنقاش والحوار بشأن الحاجة إلى تلك المعايير ومحتواها، وكجزء من هذه العملية، تعتمد المبادرة على الدراسات لتوضيح ماهية المعايير وتحديد الجهات والأطراف التي يمكن أن تتبناها وتروج لها، إضافة إلى تسهيل الآلية التي يتم من خلالها تبني هذه المعايير.

يقوم جزء أساسي من المبادرة على استخدام الأدلة المستخلصة من أبحاثها وأنشطتها الدعائية للمساهمة في وضع معايير لإعداد ميزانية عامة بشكل شفاف، وقابل للاستجابة لحاجات المجتمع، تستخدم خلاصات الأبحاث في إثراء النقاشات العامة حول الميزانية العامة، تمكين نشاط المجتمع المدني، ومسؤولي الحكومة، والفاعلين داخل الوكالات المانحة، والمؤسسات المالية الدولية والأكاديميين من الاطلاع على الواقع المالي في بلدانهم، ومن بين المشروعات الحديثة للمبادرة، الدليل الذي تم إعداده حول شفافية الميزانية، والذي يركز على منظمات المجتمع المدني الحكومات ويقدم معلومات عن المحتويات والاستخدامات الممكنة لوثائق الميزانية الثمانية الأساسية، والتي توصي الممارسات العالمية الجيدة للحكومات المركزية بإتاحتها للجمهور خلال

¹ منظمة الشراكة الدولية للموازنات، منهجية مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012، الملحق أ، القسم رقم 01، متاح على الموقع الإلكتروني التالي: www.internationalbudget.org (تاريخ الاطلاع 2014/11/09)

السنة المالية¹. ويمكن توضيح المكونات الأساسية التي يتم على أساسها حساب مؤشر الميزانية المفتوحة في البلدان التي تخضع لعملية المسح، والمتعلقة أساساً بقياس إصدار المعلومات في الوقت المناسب في جميع مراحل عملية الميزانية، وذلك من خلال الجدول الموالي:

الجدول رقم 03-02: مكونات مؤشر الميزانية المفتوحة

وثيقة الميزانية	مواعيد الطرح للوثائق "المتوفرة للجمهور"
البيان التمهيدي للميزانية	موعد لا يقل عن شهر قبل تقديم مقترح السلطة التنفيذية للميزانية إلى السلطة التشريعية.
مقترح السلطة التنفيذية للميزانية	في الوقت نفسه الذي يتم فيه عرضه على السلطة التشريعية وقبل أن تتم الموافقة عليها.
الوثائق المؤيدة لمقترح السلطة التنفيذية	في نفس وقت مقترح السلطة التنفيذية للميزانية
الميزانية المقررة	ثلاثة أشهر بعد موافقة السلطة التشريعية للميزانية.
ميزانية المواطنين (نسخة مبسطة للجمهور)	في نفس الوقت الذي يكون فيه مقترح السلطة التنفيذية للميزانية أو الميزانية المقررة متوفرة للجمهور.
التقارير الدورية	في موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر بعد انتهاء الفترة المعنية
المراجعة نصف السنوية	في موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر بعد انتهاء الفترة المعنية
تقرير نهاية السنة (قانون ضبط الميزانية)	في موعد لا يتجاوز سنتين بعد نهاية السنة المالية
تقارير المراجعة التي تصدرها هيئات الرقابة	في موعد لا يتجاوز سنتين بعد نهاية السنة المالية

المصدر: منظمة الشراكة الدولية للموازنات، منهجية مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012، الملحق أ، القسم رقم 01، متاح على الموقع الإلكتروني التالي:

(تاريخ الاطلاع 2014/11/09) www.internationalbudget.org

¹ مبادرة الموازنة المفتوحة، متاح على الموقع الإلكتروني التالي:

(تاريخ الاطلاع 2013/08/04) www.openbudgetindex.org

كما تتضمن عملية مسح الميزانية المفتوحة العديد من المؤشرات التي تقع خارج مؤشر الميزانية المفتوحة، والمتعلقة أساسا بالأداء الرقابي لمختلف الأطراف، والمتمثلة في الرقابة الشعبية، والرقابة العليا التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة، بالإضافة الرقابة البرلمانية، ويمكن توضيحها من خلال الجدول الموالي:

الجدول رقم 03-03: تقييم دور الجهات الفاعلة للرقابة وممارساتها

المؤشر الموزون	عدد الأسئلة لكل مؤشر
إشراك الجمهور في عملية الميزانية	12
قوة السلطة التشريعية	11
قوة الجهاز الأعلى للرقابة	04

المصدر: منظمة الشراكة الدولية للموازنات، منهجية مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012، الملحق أ، القسم رقم 01، متاح على الموقع الإلكتروني التالي:

(تاريخ الاطلاع 2014/11/09) www.internationalbudget.org

ما يلاحظ من خلال مكونات مؤشر الميزانية المفتوحة، أنه يتضمن مجموعة من المعايير المتعلقة بتوقيت إتاحة المعلومات للجمهور، حول مختلف المعطيات والمعلومات التي يتم على أساسها إعداد الميزانية العامة للدولة.

من هنا فإن مؤشر الميزانية المفتوحة يهدف أساسا إلى تحديد مدى الشفافية في الميزانية العامة للدولة، وبالتالي شفافية إدارة الشؤون المالية العامة للدولة، كأحد المؤشرات الأساسية التي أصبحت معتمدة من طرف مختلف المنظمات الدولية لقياس مستويات الحوكمة الجيدة في الدول التي شملتها عملية المسح، وبالأخص في شقها المتعلق بإدارة المالية العامة.

كما تهتم أيضا عمليات تقييم الشفافية في الميزانية العامة بالعديد من الجوانب المتعلقة بالرقابة، ودور مختلف الأطراف في ذلك، وبالأخص ما تعلق منها بالرقابة الشعبية التي تتم من خلال إتاحة المعلومات للجمهور، ورقابة البرلمانات بالإضافة إلى الرقابة التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة

والمحاسبة على الميزانية العامة للدولة، حيث تعتبر الشفافية والمساءلة أهم العوامل المساعدة على تعزيز وتسهيل الرقابة الفعالة لمختلف الأطراف على مختلف عمليات الميزانية العامة ومراحلها.

3-4-3- تشجيع المشاركة الشعبية في صنع الميزانية العامة للدولة لتحقيق الشفافية

لقد أشارت التجارب الدولية المختلفة، إلى أهمية التلازم بين الديمقراطية والتحول نحو اقتصاد السوق، بل أن هذا التلازم شرط أساسي لإنجاح عملية التحول، إذ أن التجارب التي نجحت قد ارتبطت أساساً بتدعيم آليات المشاركة الشعبية والديمقراطية والشفافية، وتطبيق مبادئ الإدارة الرشيدة عند وضع السياسات المختلفة، ولم تقتصر فقط على بعض الإجراءات والعمليات المتعلقة بالانتخابات. وبمعنى آخر فإن التحول الطامح إلى اقتصاد السوق يتطلب بالضرورة وجود حزمة من القوانين الواضحة والمعلن عنها بالقدر الكافي، مع الالتزام بالقواعد القانونية والتنظيمية، ووجود أجهزة قضائية مستقلة، وتعزيز النظام الضريبي والإدارة الضريبية، وزيادة شفافية المالية العامة من خلال توضيح عمليات الميزانية العامة وإتاحتها للجمهور، وتفعيل إجراءات المحاسبة المالية، وتطوير الجهاز الإداري للدولة، مع تفعيل المنافسة، ورغم أن هذه الإجراءات وغيرها قد تستغرق بعض الوقت، إلا إنها تعتبر ضرورة قصوى لإنجاح هذه العملية.

من هنا، وفيما يتعلق بالميزانية العامة للدولة، فقد تم ابتكار والترويج لمفهوم الميزانية التشاركية، أي الميزانية التي يتم إعدادها وتنفيذها وتقييم نتائجها والرقابة عليها بمشاركة أكبر عدد ممكن من المواطنين وممثلي المجتمع المدني.

فقد جاء مشروع أو نموذج الميزانية التشاركية في ظل ظهور أسلوب الإدارة الحديثة، الذي يطلق عليه الحكم الراشد، وتبنته عدد من المنظمات الدولية وعلى رأسها برنامج الأمم المتحدة للتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة الخاص بالإدارة الحضرية، وكان أول ظهور للميزانية التشاركية في البرازيل، وتعتبر المشاركة الشعبية في صنع الميزانية واحداً من مجالات العمل الإستراتيجية لبرنامج الأمم

المتحدة للتنمية (UNDP)*، وهي تركز بالدرجة الأولى على الميزانيات المحلية الخاصة بمختلف الوحدات الحكومية الإدارية الإقليمية والمحلية في الدولة.

وتبرز أهمية المشاركة الشعبية من خلال العديد من الجوانب المتعلقة باستغلال الموارد المالية العامة على مستوى الهيئات الحكومية المحلية، وذلك بغرض تحقيق الأهداف المراد الوصول إليها، في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والحضرية. وتظهر تلك الأهمية فيما يلي¹:

- تبرز أهمية المشاركة الشعبية في ظل التوجه الثابت للدول نحو اللامركزية، واعتماد أسلوب التخطيط من أسفل إلى أعلى لأغراض تنموية.

- تعمل على تعليم وتدريب المواطن على مواجهة مشكلاته والتعاون في حلها، وتأهيله للحوار.

- تعمل على كسب قبول وتأييد السكان المحليين للمشروعات التي يشاركون فيها، وتحفزهم على مساندتها وتنفيذها والحفاظ عليها.

- تنظم السكان في هيئات أهلية محلية تساند الهيئات الحكومية في جهودها لتلبية احتياجات السكان المحلية وترتيب أولوياتهم.

- تمثل إستراتيجية مهمة للتنمية المستدامة، حيث ترفع كفاءة استخدام الموارد، وتصبح

الخدمات المقدمة أكثر تلبية لحاجات السكان، وترتفع فعالية إدارة أنظمة البيئة، النفايات،

النقل، الصحة العامة في ظل المشاركة العامة، كما أن تغيير المجتمع لا يتحقق باستخدام

القوة بل عن طريق المشاركة وقناعة المواطنين.

- تعتبر ركيزة أساسية للمخططين، حيث توفر لهم معلومات وفهم أعمق عن الاحتياجات والقيم والمعارف والخبرات المحلية.

*برنامج الأمم المتحدة للتنمية.

¹جمعية جربة للتضامن والتنمية، الموازنة التشاركية: بوابة الحوكمة المحلية، دليل الدورة التكوينية للمستشارين في ميدان الموازنة التشاركية في المغرب العربي، نزل الدبلوماسية، تونس العاصمة، جوان 2013.

- تعمل على استنهاض المعرفة الضمنية لدى المواطنين وخبراتهم لمواجهة المشكلات المحلية ورفع كفاءة الأجهزة الإدارية المحلية.

كما تسعى المشاركة الشعبية في الميزانية العامة للدولة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف كما يلي¹:

- المشاركة وسيلة لتقليل التكلفة: تعمل المشاركة على ترشيد القرارات وترتيب الأولويات حسب حاجات السكان، مما يحقق كفاءة الاستخدام الأمثل للموارد المحلية المتاحة.

- المشاركة مدخل لضمان التأييد الجماهيري والشعبي للمشروعات: حيث أن المشاركة وسيلة لتقريب حاجات السكان ومطالبهم مع واقع الموارد المحلية المتاحة، مما يحقق رضا السكان المحليين ودعمهم للمشروعات التنموية.

- المشاركة مطلب اقتصادي تنموي: في حال غياب المشاركة فإن الضغوط الشعبية تتجه نحو الحاجات المادية أو الاستهلاكية، ولا تتفهم أهمية المشروعات الإنتاجية التنموية المستقلة، لذلك فإن مشاركة المواطنين تعمل على توجيه الموارد المحلية نحو المشروعات الإنتاجية بدلا من الحاجات الاستهلاكية، بما ينعكس إيجاباً على حياة المشاركين في المستوى الزمني المتوسط والبعيد.

- المشاركة وسيلة لتحقيق الفعالية في المشروعات: من خلال توفير بيانات حقيقية عن واقع المجتمعات المحلية، إقامة نسق من العلاقات السليمة يراعي قيم وعادات المجتمع، وضمان التكامل والتعاون المشترك بين مستويات التنمية القومية والمحلية.

- وسيلة شفافة لتحقيق التوظيف الأمثل للمساعدات الاجتماعية: حيث أصبحت المشاركة مطلب الهيئات الدولية لضمان الاستخدام الأمثل للمساعدات وتوجيهها لصالح الجماهير، مما يشكل تحدي للحكومات نحو تعزيز المشاركة الشعبية لتلبية مطالب المنظمات الدولية.

¹ عبد الفتاح الجبالي، مرجع سابق.

- تضمن تحديد الحاجة أو المشكلة في المجتمعات: تعمل المشاركة على تحديد المشكلات والحاجات للسكان المحليين فعلياً، ومن ثم تحقيق إدارة كفأة للموارد المحلية.

وعموماً هناك عدة محاور للعمل على تعزيز المشاركة الشعبية في صنع الميزانية، تتمثل في¹:

1- تحسين أسلوب ومنهجية إعداد الميزانية العامة: بما يسمح بفهم مضمونها ومعرفة أهدافها ونتائجها.

2- الشفافية في المعاملات المالية الحكومية وصنع القرارات: حيث تقوم الشفافية على تعميم المعلومات المتعلقة بحقوق المواطنين والخدمات، التي يحق لهم القيام بها، وسبل الحصول على تلك الحقوق، ويشمل ذلك التقاليد والمؤسسات التي تمارس بها السلطة في بلد ما من أجل الصالح العام، مثل عملية اختيار القائمين على السلطة ومراقبتهم واستبدالهم، وقدرة الحكومة على إدارة مواردها بفعالية، وتنفيذ سياسات سليمة واحترام المواطنين والحكومة لمؤسسات الدولة.

وقد أثبتت الدراسات الجارية في هذا الشأن، أن الطريقة التي تتفق بها الحكومات مواردها المالية تبدو أكثر أهمية من حجم ما تتفقه من أموال، أو الغرض الذي تتفق هذه الأموال من أجله، وبالتالي فإن الكشف العلني والواضح عن هذه المسألة يتطلب النشر الكامل للبيانات المالية للدولة، في الوقت المناسب، كما يجب أن تكون تلك البيانات موثوقة وعلى درجة عالية من الدقة، ويمكن الرجوع إليها بحيث يسهل فهمها، كما يجب أن تكون حديثة وتتفق مع المعايير الدولية المتبعة في مختلف الدول.

3- ضرورة الإصلاح الاقتصادي والمؤسسي: بحيث يتطلب تطبيق مفهوم المشاركة الشعبية في الميزانية العامة للدولة والميزانيات المحلية، إعادة صياغة العديد من آليات وأساليب ووسائل العمل،

¹ عبد الفتاح الجبالي، مرجع سابق.

بالإضافة إلى التغييرات الهيكلية المطلوبة، كالعمل على منح الاستقلالية للهيئات المحلية ولا مركزية القرارات المتعلقة باستغلال الموارد المالية المحلية.

4- تفعيل دور المجتمع المدني: حيث تمثل منظمات المجتمع المدني الإطار التنظيمي الذي يمكن من خلاله تحقيق الاستفادة من مشاركة ومساهمة الجمهور في التأثير في مختلف العمليات المتعلقة بتوجيه واستغلال الموارد المحلية، بما يتوافق مع احتياجات وتطلعات تلك المجتمعات.

في الواقع، فإن المقاربات الدولية في مجال الشفافية في المالية العامة، بما تتضمنه من شفافية العمليات المتعلقة بالميزانية العامة للدولة، وإتاحة المعلومات للجمهور، وإمكانية مشاركتهم في صنع القرارات المتعلقة بذلك، تعتبر من العوامل المساعدة على تحسين فعالية الرقابة على الموارد المالية العامة، حيث أن هناك ارتباط وثيق بيم مدى الشفافية والانفتاح في الميزانية العامة للدولة.

فقد كشفت نتائج مسح الميزانية المفتوحة عن أن قدرة السلطة التشريعية وأجهزة التدقيق والرقابة العليا في الرقابة على الميزانية العامة، تتحدد بالعديد من القيود المتشعبة في غالبية الدول التي شملها المسح، فالبلدان التي تضم أضعف الهيئات التشريعية وهيئات التدقيق والرقابة العليا تميل أيضاً إلى أن تكون تلك البلدان التي سجلت أقل المجاميع على مؤشر الموازنة المفتوحة، وبهذا تكون الرقابة على الميزانية في كل من هذه الدول ضعيفة الأداء بسبب الوصول المحدود إلى المعلومات، إلى جانب مؤسسات الإشراف والرقابة الضعيفة¹.

مما سبق يمكن القول أن التوجهات الدولية الحالية المهمة بشفافية عمليات الميزانية العامة، تعتبر ثورة حقيقية في مجال الرقابة بمفهومها الشامل، حيث يتحقق من خلالها وضوح كل العمليات

¹ مشروع شراكة الموازنة المفتوحة الدولي، الموازنات المفتوحة، تغيير في نوعية الحياة، مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2008، التقرير النهائي، واشنطن، 2009، ص 28.

المالية للدولة، وبالتالي تسهيل دور الهيئات الرقابية ومهامها، بالإضافة إلى تحقيق ما يسمى بالرقابة الشعبية أو السياسية الواسعة.

فقد تضمن ميثاق شفافية المالية العامة لصندوق النقد الدولي، كما سبقت الإشارة إليه، في المحور الرابع المتعلق بضمانات الموضوعية ما يلي:

- ضرورة استيفاء بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها.
- إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعالة وتوفير الضمانات الوقائية لها.
- إخضاع معلومات المالية العامة للفحص الخارجي، أي الرقابة والتدقيق من طرف هيئات الرقابة الخارجية.

من هنا يمكن القول أن من بين ما تهدف إليه المبادرات والمقاربات الدولية الرامية إلى تعزيز الشفافية في المالية العامة تحقيق فعالية الرقابة على الميزانية العامة، لأن هذه الأخيرة تعتبر أحد مقومات تحقيق الشفافية من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن تحقيق شفافية المالية العامة سيدعم تفعيل عمليات الرقابة، حيث تصبح كل العمليات والمعلومات المتعلقة بإدارة المالية العامة واضحة ومعلنة للجميع، الأمر الذي يساهم حتما في جعل الرقابة ذات كفاءة وفعالية، خاصة فيما يتعلق بالرقابة الخارجية، حيث يشترط وجود هيئة وطنية عليا للرقابة والتدقيق تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية، تقدم تقاريرها بشكل سنوي على الأقل، وتكون تلك التقارير موجهة لمختلف الأطراف وبالأخص السلطة التشريعية وللإطلاع العام للجمهور.

خلاصة

من خلال ما تطرقنا إليه حول الرقابة على الميزانية العامة للدولة، يتضح أن التوجه الحديث في هذا المجال هو الرقابة على الأداء كمنهج حديث في الرقابة على المال العام والميزانية العامة للدولة بصفة خاصة، ومن خلال دراستنا لنموذج ميزانية البرامج والأداء وأسلوبها الفعال في الرقابة على الأداء المالي والاقتصادي لميزانية الدولة، يمكن القول بأن ميزانية البرامج والأداء تعتبر بالفعل أداة هامة في تفعيل الرقابة على استخدام الموارد المالية العامة تحصيلًا وإنفاقًا، الأمر الذي أدى إلى تبني العديد من دول العالم لهذا النموذج بغية تحقيق أعلى مستويات الأداء في استغلال الموارد المالية العامة، وبالتالي تحقيق النجاح في البرامج التنموية الاقتصادية والاجتماعية المعتمدة من طرف الأجهزة الحكومية.

من جانب آخر، ارتبط مفهوم الشفافية في الميزانية العامة ارتباطًا وثيقًا بفعالية العمل الرقابي، حيث اتجهت أغلب المبادرات الدولية والمحلية في العالم نحو خلق الوعي لدى مختلف الأطراف بضرورة إرساء قواعد الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون المالية العامة، وبالتالي وجوب تحقيق الشفافية في الميزانية العامة، باعتبارها الوثيقة والأداة الرئيسية في مجال المالية العامة للدولة، وفي هذا الإطار يتم العمل على توفير المعلومات الضرورية للاطلاع العام، وإشراك مختلف الأطراف في المجتمع في مختلف مراحل الميزانية العامة، وبالتالي تسهيل الرقابة على مختلف العمليات المالية التي يتم القيام بها من طرف مختلف الجهات والهيئات الحكومية.

فالعالم سيشهد خلال القرن الواحد والعشرين المزيد من العولمة والاندماج الاقتصادي، الأمر الذي سيفرض على أجهزة الرقابة على المال العام على المستوى الوطني رفع تحديات جديدة ومتنوعة لمعالجة مسائل مثل الحوكمة، الشفافية، المساءلة واستدامة السياسات المالية ..، الخ¹.

سنقوم في الفصل الموالي بدراسة الميزانية العامة للدولة في الجزائر من خلال دراسة مختلف جوانبها التنظيمية والإدارية، وذلك بغية تشخيص وتوضيح دورها في تمويل البرامج التنموية المتوسطة المدى التي تم تنفيذها خلال الفترة 2001-2014، وكذا تحديد مدى فعالية ونجاعة تلك البرامج في تحقيق الأهداف التي اعتمدت لأجلها.

¹ ليو جياي، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (انتوساي) : 60 عاما من الشفافية، المساءلة والحوكمة في خدمة الشعوب، الأمانة العامة، فيينا، 2013، ص13.

الفصل الرابع :

الميزانية العامة للدولة في الجزائر

ودورها في دفع البرامج التنموية

للفترة 2001-2014

4- الميزانية العامة للدولة في الجزائر ودورها في دفع البرامج

التموية للفترة 2001-2014

تمهيد:

يسجل التاريخ المعاصر للدولة الجزائرية مرورها بمراحل مختلفة، لها طابعها التشريعي وآثارها على النظام المالي بصفة عامة وعلى الميزانية العامة للدولة بصفة خاصة، فقد ساد النظام المالي الإسلامي لفترة طويلة من الزمن، كما تأثر بالوجود العثماني وبالإستعمار الفرنسي من بعده، ثم الظروف السياسية والاقتصادية للجزائر المستقلة، وقد انعكس كل ذلك على تطور الميزانية العامة من حيث مفهومها وأساليب إدارتها وتنظيمها ودورها في مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع الجزائري.

أما خلال المراحل المختلفة من مسيرة الجزائر المستقلة، فقد عرفت الميزانية العامة للدولة تطورات عديدة ميزها الدور الأساسي الذي لعبته في دفع البرامج التتموية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، من خلال الاعتماد على الإيرادات العامة المتحققة من الجباية البترولية بشكل رئيسي، واستخدامها في الاستجابة لمتطلبات حجم الإنفاق المتزايد لتمويل تلك البرامج، هذا الدور الذي تميز بضعف النجاعة والفعالية من حيث تحقيق الأهداف المرجوة، يطرح اليوم العديد من التساؤلات عن الأسباب التي حالت دون ذلك.

فقد كان أحد الأهداف الرئيسية للاستراتيجيات التتموية، التي تبنتها الدول العربية بعد الاستقلال، ومن بينها الجزائر، ولغاية الآن، الإنفاق العام على مختلف القطاعات، بغرض تحقيق التتمية القطاعية الزراعية والصناعية، والخدمية، الهادفة إلى تقليل العجز بميزان المدفوعات، وتحويله إلى

فائض بالعملة الأجنبية، ومن ثم، تقليل العجز، وتحويله إلى فائض في الميزانية العامة للدولة، بالعملة المحلية، إلا أن مختلف القطاعات الإنتاجية لم ينتج عنها مثل هذه النتائج، بل العكس، زاد العجز الزراعي والصناعي، وكذلك الخدمي، وبالشكل الذي خلق عجزاً شبه مستدام في الحساب التجاري في أغلب الدول العربية، ونتج عن هذه التطورات السلبية مشكلة تمويلية، مثلت واحدة من أهم المشاكل الاقتصادية الكلية، والقطاعية للاقتصاديات العربية، ألا وهي تمويل العجز، (الذي يرجع نشوءه إلى سوء الإدارة الاقتصادية الكلية، والقطاعية أساساً)¹.

سنحاول في هذا الفصل دراسة الميزانية العامة للدولة في الجزائر، من خلال بحث التطور التاريخي الذي مرت به، الجوانب التنظيمية والفنية والإدارية لها، ثم نقوم بتشخيص دورها في مجال التنمية، لأجل ذلك فقد قمنا بتقسيم هذا الفصل كما يلي:

- ✓ 4-1- النشأة والتطور التاريخي للميزانية العامة للدولة في الجزائر
- ✓ 4-2- الجوانب التنظيمية والفنية للميزانية العامة للدولة في الجزائر
- ✓ 4-3- مراحل دورة الميزانية العامة للدولة في الجزائر
- ✓ 4-4- دور الميزانية العامة في دفع البرامج التنموية خلال الفترة 2001-2014

¹ المعهد العربي للتخطيط، تقرير التنمية العربية، نحو منهج هيكلي للإصلاح الاقتصادي، الكويت، ديسمبر 2013، ص 221.

4-1- الناشئة والتطور التاريخي للميزانية العامة للدولة في الجزائر

عرفت الجزائر عبر تاريخها الطويل أوضاع اقتصادية واجتماعية وسياسية مختلفة، فمنذ العهد العثماني ومرورا بالحقة الاستعمارية الفرنسية إلى استقلال الجزائر، سجلت الأنشطة الحكومية تأثيرها على المالية العامة وذلك لارتباطها المباشر بنظام الحكم السائد في كل مرحلة من المراحل.

4-1-1- الميزانية العامة في الجزائر في ظل الحكم العثماني

كان النظام المالي في الجزائر في ظل الوجود العثماني يستند إلى الشريعة الإسلامية، حيث اعتمدت الدولة الجزائرية تنظيما ماليا مشابها لباقي الأقطار الإسلامية، يقوم على مصادر دخل محددة ووجوه إنفاق معينة، حيث تخضع تنظيمات مصادر الدخل في جوهرها لأحكام الشريعة الإسلامية، كما تأخذ بالتنظيمات العثمانية بما يتماشى مع ظروف البلاد ووضعيته. ويمكن توضيح طبيعة الميزانية العامة للدولة بشقيها الإيرادات والنفقات العامة في الجزائر في ظل الحكم العثماني، فيما يلي¹:

أولاً- النظام الضريبي في العهد العثماني

امتاز نظام الضرائب في العهد العثماني بتعدد مصادره، وتأثيره على كل الأنشطة الاقتصادية المنتجة وفي كل فروع الإنتاج الفلاحي والصناعي والتجاري، بحيث لم تستثنى أي مادة قابلة للدفع، وكان من نتائج هذا التوسع في تحصيل الإيرادات أن أصبحت أغلب الضرائب والرسوم تمس المهن أو المجموعات العرقية، أو تطبق على الملكيات العقارية والجماعات لا على الأفراد.

كما يتصف نظام الضرائب في الجزائر آنذاك بالنظرة الواقعية، فهو يأخذ بعين الاعتبار واقع البلاد ونفسية الأهالي، وتمثل ذلك في سعي الحكام إلى استمالة المرابطين وشيوخ القبائل لاستخدام

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص 09.

نفوذهم الروحي أو القبلي في الأوساط الشعبية عند تحصيل الإيرادات، بالإضافة إلى اختصاص كل منطقة بضريبة تتلاءم وطبيعة تضاريسها ومناخها.

ثانياً - أوجه الإنفاق العام في العهد العثماني

أما عن وجوه الإنفاق التي كانت تتحملها خزينة الدولة فيمكن تقسيمها إلى نوعين:

النوع الأول يتعلق بالنفقات الضرورية للمحافظة على الأمن والاستقرار الداخلي وضمان مصالح الفئة الحاكمة، وينحصر ذلك في دفع أجور الجند والموظفين وتلبية متطلبات التجهيزات العسكرية، ولذلك فإن فكرة استعمال مداخل الضرائب في خدمة المصالح العامة ظلت غريبة كلياً عن السلوكيات الإدارية للميزانية العامة للدولة في العهد العثماني.

أما النوع الثاني من النفقات العامة فتساهم فيه الخزينة العمومية بصورة غير مباشرة عن طريق صندوق بيت المال أو مؤسسة الأوقاف والهيآت المنبثقة عنها أو مؤسسة الزكاة أو تساعد عليه باستعمال أموال أحد مصادر الدخل للإنفاق عليه. أما الخزينة العمومية فهي العصب الحساس للدولة، وهي المؤثر المباشر على سياسة الحكام فيما يتخذونه من قرارات تخص الحياة الاقتصادية والمالية، كما أنها تمثل رمز سياسة الميزانية العامة للدولة الجزائرية في تلك المرحلة.

4-1-2- ميزانية الجزائر في ظل الاحتلال الفرنسي

إن حقبة الاستعمار الفرنسي قد أبقت الجزائر بعيداً عن تطورات العالم الحديث، الذي قطع رغم الحروب الكبرى أشواطاً كبيرة من النهضة والبناء والرفق على العديد من المستويات، حيث تم خلال هذه الفترة من الاحتلال، إقصاء الجزائريين من السير نحو التقدم من طرف الإدارة الفرنسية¹.

ففي سنة 1830 حيث كانت مبادئ الشريعة الإسلامية هي المطبقة، لم تستدعي الحاجة لوجود

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، منشورات وزارة المالية، مديرية الاتصال، الجزائر، 2012، ص 07.

ميزانية خاصة، في حين تميزت مرحلة ما بين 1834-1845 بعدم الاستقرار والفراغ القانوني لانعدام النصوص القانونية المتعلقة بطرق الإنفاق والتحصيل، في ظل تلك الأوضاع ولمواجهة النفقات العسكرية والمدنية، اضطرت السلطات الفرنسية إلى إعداد ميزانية خاصة بالجزائر، وبالتالي فقد تم إعداد ميزانية عسكرية أدرجت فيها النفقات العسكرية، وميزانية خاصة بالحكومة المحلية تتضمن النفقات المدنية¹.

كما تم بمقتضى الأمر الصادر في جويلية 1834 تنصيب المحافظ العام لممتلكات فرنسا في شمال إفريقيا ليقوم بالإشراف على الميزانيتين، ثم يتولى عمليات التنفيذ وإعداد الحسابات، إلى جانب إحداث مجلس إدارة يتولى تحضير جدول الأعمال لتقديمه إلى المحافظ أو الوزير ودراسة ومناقشة مشاريع القوانين المتعلقة بالرسوم الجمركية ومشروع الميزانية، واستمر العمل إلى غاية سنة 1838، حيث تم التأكيد على ضرورة وضع ميزانية عامة واحدة تضم كل من الإيرادات والنفقات، بذلك فقد صدر أمر بتاريخ 1839/8/21 ينظم المحاسبة في الجزائر. فقد كانت المعارك في تلك الفترة، وخاصة في فترة مقاومة الأمير عبد القادر، من بين العوامل التي ساهمت في زيادة النفقات، نتيجة المطالبة باعتمادات إضافية من قبل المحافظ العام بسبب عدم كفاية الاعتمادات المخصصة لميزانية المقاطعات المستعمرة، الأمر الذي استوجب القيام بإصلاحات خلال الفترة 1845-1870، حيث كانت الميزانية تدرج ضمن مصالح وزارة الحرب، ثم أدمجت فيما بعد في ميزانية المصالح الخاصة بالجزائر².

أصبحت الجزائر ما بين مرحلة 1881-1900 تمثل محافظات فرنسية، حيث تم إلحاق المصالح الجزائرية مباشرة بالوزارات المعنية، فالجزائر لم تعد كيانا موحدا ولكن مجموعة من ثلاث عمالات

¹DENIDENI YAHIA, la pratique du système budgétaire en Algérie, Office des Publication Universitaire(OPU), Alger, 2002, p11.

² ibid, p13.

فرنسية لا تتمتع بالشخصية المعنوية¹.

في 19 ديسمبر 1900 صادق البرلمان الفرنسي على قانون يتم بموجبه إنشاء ميزانية خاصة للجزائر تضم كل إيراداتها وكل نفقاتها، بما يعني التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وقد سميت بالميزانية الجزائرية الكاملة لأنها تضم في باب الإيرادات كل حصيللة الضرائب والموارد العامة المستوفاة في الإقليم الجزائري، وفي جانب النفقات مصاريف كل المصالح المدنية².

على الرغم من ذلك إلا أن الطابع الاستعماري كان يطغى على الميزانية، التي كانت تعد من قبل المحافظ العام تحت سلطة وإشراف وزير الداخلية ووزير المالية، واستمر الوضع إلى غاية 1947، لتقسم فيما بعد إلى قسمين، ميزانية عادية وميزانية استثنائية، كما أنه وبمقتضى المرسوم الصادر في سنة 1950 أصبحت الميزانية الرئيسية تضم كل من النفقات والإيرادات، إلى جانب وجود الميزانيات الملحق³.

لقد تميزت مرحلة ما بين 1955-1956 بتقليص ميزانية الجزائر نظرا للتفرقة الموجودة بين ميزانية الجزائر من جهة وميزانية الصحراء من جهة أخرى، وهناك جملة من التغيرات التي حدثت خاصة بصور قانون في سنة 1959 يقضي بتطبيق على ميزانية الجزائر نفس القواعد المطبقة على ميزانية فرنسا⁴.

كما أنه في تلك المرحلة كان إعداد ميزانية الجزائر التي تضم نفقات المصالح المدنية من طرف حاكم الجزائر، ويصوت عليها البرلمان الفرنسي، وتكتسب طابع الميزانية الوطنية من إجراءات

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 12.

² نفس المرجع والصفحة.

³ دنيدي يحي، المالية العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص 40-41.

⁴ DENIDENI YAHIA, Op cit, p24

المصادقة المقررة في التشريع الجديد الذي يعتبر أساسيا من أجل إدارة النظم المالي للجزائر المستقلة¹.

يمكن القول أن الميزانية العامة في الجزائر خلال فترة الاستعمار الفرنسي كانت بمثابة عمليات مالية يتم القيام بها لصالح الإدارة الفرنسية في الجزائر خدمة لمصالحها في المنطقة، وهو ما يلاحظ من خلال القوانين والأنظمة الفرنسية التي كانت تخضع لها، كما أن الميزانية العامة كانت هيكلها تتبع الميزانية الفرنسية، بالإضافة إلى كونها متعلقة بالحرب حيث كانت تسيطر عليها الجوانب العسكرية، وبالتالي فإن الأنشطة المتعلقة بالمالية العمومية كانت تتبع تبعية مطلقة للدولة الفرنسية.

كما أن الطابع الذي تميزت به القوانين المتعلقة بالمالية العامة والميزانية العامة في الجزائر خلال الحقبة الاستعمارية، مثلت القاعدة الخلفية التي تم على أساسها بناء النظام المالي للجزائر المستقلة فيما بعد.

4-1-3- الميزانية العامة للدولة الجزائرية بعد الاستقلال

عند الاستقلال، الرحيل الواسع والمكثف للمسيرين والتقنيين الفرنسيين ترك الإدارة، ومهما كان النسيج الاقتصادي، من دون موارد بشرية لتسييره، من غير تأطير لضمان استمراريته، فالأولوية بالنسبة للسلطات الجزائرية الفنية عندها، كانت لسد الفراغ الذي تركته الإدارة الفرنسية وضمان سير المرافق المتبقية قبل النظر في إنشاء هياكل أخرى جديدة متماشية مع الوضع الجديد الناتج عن استرجاع السيادة الوطنية، في ظل هذه الظروف حاولت السلطات الجزائرية تسيير المرحلة من خلال دور رئيسي تقوم به الدولة في مجال التنمية وذلك عن طريق تنظيم وتسيير ماليتها العامة.

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 16.

أولاً- نشأة الميزانية العامة للدولة الجزائرية

لم يكن قطاع المالية العامة في الجزائر في غنى عن الأوضاع التي سادت بعد خروج الاستعمار الفرنسي، فقد كانت الإدارة فاقدة للتنظيم، غير متماشية مع الوضع الجديد، فالميزانية العامة للدولة في المرحلة الأولى من الاستقلال عرفت ظروف صعبة، تميزت بنقص الموارد المالية المتاحة وكبر حجم الاحتياجات من الإنفاق العام، من أجل القضاء على مخلفات ما تركه الاستعمار الفرنسي من فقر وأمية ونقص المرافق الحيوية والبنية التحتية اللازمة لبناء دولة مستقلة واقتصاد وطني يمتلك مقومات النمو والتقدم.

فقد تأسست أول وزارة للمالية تابعة لأول حكومة جزائرية مستقلة في 27 سبتمبر 1962 عن طريق المرسوم رقم 62-11 الصادر في العدد الأول للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، والتي عين على رأسها الدكتور أحمد فرانسيس كأول وزير للمالية، وهنا تجدر الإشارة إلى أن أول تسيير لقطاع المالية العامة في عهد الجزائر المستقلة أوكل إلى مديرية الشؤون المالية التابعة للحكومة الجزائرية المؤقتة، التي حلت محل الحكومة العامة الفرنسية في 6 أبريل 1962¹. منذ تأسيسها، اعتبرت وزارة المالية كأكبر المرافق العامة للدولة، نظرا لمختلف المهام المنوطة بها في صميم الاقتصاد والمجتمع الجزائري، وطبقا للمرسوم 63-127، فإن وزارة المالية ضمت، إضافة إلى أسلاك التفتيش والمراقبة، خمس مديريات مركزية كانت مهامها تتمحور حول تسيير المهام السيادية للدولة والمتمثلة فيما يلي²:

- الميزانية العامة للدولة.

- الضرائب والتنظيم العقاري.

¹وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص 07.

²نفس المرجع والصفحة.

- الخزينة والقروض.

- التمويل الخارجي والجمارك.

لقد اجتازت الميزانية العامة للدولة الجزائرية، منذ تأسيس النظام المالي العمومي بعد الاستقلال، عدة مراحل متعلقة أساسا بالمهام والوظائف التي وضعت على عاتق الدولة والأنظمة والقوانين التي تم اعتمادها والعمل بها، وهذا تبعا لمختلف الخيارات الاقتصادية والاجتماعية التي طبعت الدولة الجزائرية، والتي لا تزال مستمرة إلى يومنا هذا.

فبعد الاستقلال وتجسيدا لمبدأ السيادة الوطنية كان لزاما على الحكومة الجزائرية التخلص من كل تبعات المرحلة السابقة، ولاسيما في مجال التشريع المالي، غير أن السلطات السياسية للجزائر قدرت أن الوقت غير مناسب، فقد اجتمع المجلس التأسيسي لأول مرة خلال السداسي الثاني لسنة 1962، وفي نهاية الدورة الأولى لهذا المجلس أعلنت السلطات السياسية بأن الظروف لم تسمح بعد لتخصيص تشريع ملائم لاحتياجات البلاد وطموحاتها، وبما أنه من المستحيل ترك البلاد بدون قانون، تم تجديد العمل بالتشريع الساري المفعول إلى غاية 31 ديسمبر 1962، باستثناء ما تعارض منه مع السيادة الوطنية الجزائرية، وذلك حتى يتمكن المجلس من توفير تشريع جديد للبلاد. وبموجب هذا التصريح، يتأكد أنه في مجال نظام الميزانية العامة لم تكن هناك نصوص جزائرية لتسيير المالية العمومية، الشيء الذي دفع بالسلطات السياسية آنذاك إلى تجديد العمل بالتشريع المالي المطبق قبل الاستقلال واستمرار العمل به إلى ما بعد الاستقلال، غير أن حالة مستعجلة ذات طابع قانوني تم تصحيحها، وتتعلق بتوحيد التشريعات الخاصة بميزانية الأقاليم الشمالية والجنوبية التي سوف تخضع لسيادة واحدة¹.

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 16.

يضاف إلى ذلك، فقد تم وضع دستور في سنة 1963 ولكن سرعان ما تم تعليق العمل به إثر الحدث السياسي لسنة 1965، والذي أوجد نظاما يسمح للنصوص الوطنية المتعلقة بالميزانية العامة للدولة من الصدور عن طريق أوامر، غير أن تطور الأحداث الاقتصادية والاجتماعية والسياسية دفعت بالسلطات إلى التفكير في إيجاد منظومة تشريعية جزائية، وخاصة قانون نظامي لقوانين المالية والميزانية العامة للدولة¹.

لقد اعترف دستور 10 سبتمبر 1963 للمجلس الوطني باختصاصه في مجال الميزانية العامة، وفي هذا الإطار تمت المصادقة على قوانين المالية لسنوات 1963-1964-1965، ويذكر أن قوانين المالية للسنوات الثلاث المذكورة قد جاءت بعناصر قانونية كان لها الأثر في تطور نظام الميزانية العامة في الجزائر، لقد تمت المصادقة عليها في ظل سيادة دستور 1963، غير أنها خضعت للنظام المقرر بالتشريع المالي الساري المفعول قبل الاستقلال، أما فيما يتعلق بإعداد قانون المالية والمصادقة عليه، فإنه يتم وضع مشروع الميزانية العامة من طرف وزارة المالية، التي ترسل منشورا في بداية السداسي الثاني إلى مختلف الوزارات من أجل تجميع احتياجات المصالح إلى الاعتمادات المتعلقة بالتوظيف والتجهيز والدعم، وأما فيما يتعلق بالإيرادات فإن مديرية الميزانية تتوجه إلى مديرية الضرائب، ثم تدرس حصيلة الاقتراحات من طرف لجنة مكونة من ممثلي مختلف المصالح المعنية بوزارة المالية، ومع ذلك، فقد تم في سنة 1965 إنشاء لجنة اقتصادية ومالية للمكتب السياسي لجهة التحرير الوطني، يمكنها التدخل عند هذا المستوى من أجل تقديم اقتراحاتها، وأخيرا، يناقش مشروع الميزانية من طرف لجنة المالية للمجلس الوطني قبل أن يقدم للتصويت².

¹العمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 17.

²نفس المرجع، ص ص 17-18.

في ظل هذه الظروف الصعبة، استمرت عملية إعداد الميزانية العامة للدولة كذلك إلى غاية سنة 1966، أين صدر قانون المالية لهذه السنة، حيث تضمن العديد من المبادئ، والذي اعتبر كنموذج مرجعي لقوانين المالية للسنوات اللاحقة، وذلك إلى حين صدور القانون التنظيمي الذي يحدد طريقة تقديم مشاريع قوانين المالية¹.

من خلال المراحل التي مرت بها نشأة الميزانية العامة للدولة في البدايات الأولى لمرحلة الاستقلال، نلاحظ أنها مثلت مرحلة انتقالية لتسيير الوضع، حيث تم العمل ضمنيا بالقوانين المطبقة من طرف الإدارة الاستعمارية التي كانت سائدة قبل الاستقلال، وذلك لعدم إمكانية صياغة قوانين خاصة في تلك الفترة، إلا أنه من حيث الإجراءات التي تم إتباعها في إعداد مشروع الميزانية ومناقشته والتصويت عليه، فإنه يمكن القول أنها كانت تتم عبر المراحل المتعارف عليها لدورة الميزانية العامة للدولة، والمتمثلة في قيام وزارة المالية بتجميع التقديرات من باقي الوزارات والمصالح المختلفة، ثم إعداد مشروع الميزانية وعرضه للتصويت عليه من طرف المجلس الوطني واعتماده ثم البدء في تنفيذه.

من هنا يمكن القول أن ظهور الميزانية العامة في الجزائر المستقلة كانت مباشرة بعد الاستقلال، وهو أمر حتمي وضروري، لأن قيام الدولة بأداء وظائفها الأساسية في المجتمع مرتبط ارتباطا وثيقا بالمالية العامة، رغم ذلك، إلا أن تلك المرحلة عرفت غياب قانون مرجعي عضوي للمالية، يمكن الاعتماد عليه في تحديد ملامح النظام المالي للدولة ويضبط المبادئ والقواعد التي يقوم عليها.

أما على مستوى الموارد، فقد كرست الجزائر التي استعادت التحكم في مصيرها، طوال الفترة ما بين 1963 إلى 1966 مواردها المحدودة المقدرة ب 13 مليار دولار كمداخيل خارجية و 11,7 مليار دج كمداخيل جبائية من أجل تغطية 8,2 مليار دولار كواردات و 12,1 مليار دج كمصاريف

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 24.

الميزانية، ولقد تراوحت نسبة الاستثمار والادخار خلال السنوات الأربع الأولى من الإستقلال بين 17,0% و 24,0%، وتوضح هذه النسب بأن المرونة اللازمة لتمويل التنمية الاقتصادية كانت ضئيلة جداً، وكان على الاقتصاد الجزائري الحصول على موارد داخلية وخارجية أخرى من أجل تلبية المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية¹.

في ظل هذه الأوضاع، فقد تم إحداث تغييرات وإضافات من خلال قانون المالية لسنة 1970 الذي صادف نهاية المخطط التمهيدي وانطلاق المخططات التنموية الثلاثية، لذلك فقد جاء منسجماً مع بيئته الاقتصادية، حيث تكفل بوضع الإجراءات التي تسمح بتسهيل التسيير وإنجاز برامج التجهيز، وضبط العلاقات الوظيفية للمؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي، وهي السمة المشتركة التي ميزت قوانين المالية إلى غاية صدور نص تشريعي يحدد كيفية تقديم قوانين المالية، وتتعلق أهم الإجراءات الخاصة بنظام الميزانية العامة التي نص عليها قانون المالية لسنة 1970 بما يلي²:

- يتم توزيع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة لكل باب بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير من وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط، الذي يعد لائحة لتوزيع الاعتمادات اقتصادياً ووظيفياً.

- تتم التعديلات التي تطرأ على توزيع الاعتمادات، باباً باباً، بمراسيم تتخذ بناء على تقرير من وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط الذي يعلم عن ضرورة هذه التعديلات.

- يودع الوزراء كل سنة مشاريعهم الخاصة بميزانية التسيير قبل أول أوت وهو آخر أجل، والخاصة بميزانية التجهيز قبل آخر سبتمبر وهو آخر أجل.

¹وزارة المالية خمسون سنة من الانجاز، مرجع سابق، ص 11.

²لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 26-27.

- يرخّص لوزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط بأن يضع مقرر رهن إشارة الأمرين الأولين بالصرف فتح اعتمادات إضافية خلال السنة في حدود 5 بالمائة من مجموع الاعتمادات المفتوحة بصفة نهائية أو مؤقتة.

- يكون موضوع مداولة جديدة مسبقة من طرف الحكومة، أو مشتركة من طرف الوزراء، كل تعديل لعناصر تقدير استثمار أو تجهيز ما، ولاسيما التكاليف.

كما أن هذه الإجراءات وإجراءات تكميلية أخرى تتكرر في قوانين المالية للسنوات الموالية، وستدخل على بعضها تعديلات جزئية أو كلية، بصفة دائمة أو مؤقتة.

منذ بداية السبعينات، كانت النفقات العمومية في ارتفاع متغير نسبيا وهذا يعود لأسباب عدة، من بينها تغيرات وتقلبات الأسعار في الأسواق البترولية خلال سنوات السبعينات، مما سمح بارتفاع طفيف في نفقات التجهيز مقارنة بتلك المخصصة للتسيير، زيادة عن المخطط الرباعي 1974-1977 الذي جاء به قانون 74-68 المؤرخ في 24 جوان 1974، كما تم إطلاق برنامج استثمار عمومي آخر بموجب القانون 80-11 المؤرخ في 13 ديسمبر 1980 المتضمن المخطط الخماسي 1980-1984، بهدف وضع الاستثمارات العمومية الضرورية لدعم الاستقلال الاقتصادي وبناء اقتصاد وإنتاج يلبي المتطلبات والحاجيات الاقتصادية والاجتماعية للسكان¹.

في منتصف السبعينات ظهرت الحاجة الملحة لإقامة جهاز قانوني يتماشى مع الحقائق الاقتصادية والاجتماعية، خاصة مع بداية حركية النشاط الاقتصادي بانطلاق المخططات التنموية، حيث تقرر تعويض كل التشريعات الموروثة عن الاستعمار، والتي جرى تمديد العمل بها إلى غاية 5 جويلية 1975.

¹وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص16.

ومن أجل جزأة التشريع المتعلق بالجباية اتخذت سلسلة تتكون من خمسة أوامر تستهدف على التوالي: إقامة الإطار القانوني للضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، الرسوم على رقم الأعمال، الطابع، الضرائب غير المباشرة والتسجيل، وقد أعقب هذه القوانين نص سادس يتضمن الإطار القانوني للجمارك، واستمر العمل بذلك إلى غاية صدور القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

ثانيا- مفهوم الميزانية العامة للدولة في التشريع الجزائري

بصدور القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم في سنة 1988 و1989، تحددت بعض معالم المالية العامة للدولة الجزائرية الحديثة، حيث أورد تعريفا للميزانية العامة للدولة وقوانين المالية الميزانيات الأخرى، وعمليات الميزانية العامة للدولة، وخاصة ما يتعلق منها بالإيرادات العامة والنفقات العامة، والميزانيات الملحقة وعمليات الخزينة، وتحضير قوانين المالية والتصويت عليها وتنفيذها، وقانون ضبط الميزانية، بالإضافة إلى الأحكام الأخرى الخاصة بقوانين نظام الميزانية، فابتداء من قانون سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية ودستور فيفري 1989 ودستور نوفمبر 1996، صدرت نصوص أخرى ذات طابع تشريعي وتنظيمي، بغية استكمال منظومة المالية العامة، لا سيما وأن الجزائر في هذه المرحلة عرفت تحولات سياسية واقتصادية هامة، تميزت في مختلف مبادرات الإصلاح التي تبنتها للتحويل الاقتصادي نحو الانفتاح¹.

ومن بين تلك القوانين التي ساهمت في تحديد معالم منظومة المالية العامة في الجزائر ما يلي²:

- قانون 1988 المتعلق بالتخطيط، والذي يحدد الإطار العام لتوجيه المنظومة الوطنية

للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي وتنفيذها.

¹العمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 30.

²نفس المرجع، ص ص30-31.

- قانون 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية الذي يحدد الأحكام العامة للتنفيذ المطبقة على الميزانية العامة والعمليات المالية العمومية التي تشمل الإيرادات والنفقات العامة وعمليات الخزينة، كما حدد هذا القانون التزامات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وكذا مسؤولياتهم وغيرها من الإجراءات الكفيلة بضمان التسيير الجيد للإدارة المالية العامة.
- قانون 1990 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، والذي ينظم الرقابة التي تمارسها هذه الهيئة الوطنية المستقلة، ويبين الجزاءات التي تقتزن بتحقيقاته.
- بالإضافة إلى إجراءات أخرى تتمثل في مجموعة من المراسيم التنفيذية التطبيقية التي تتناول:
 - تعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم.
 - شروط إقامة مسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات تطهير رصيد الدين، وكيفية اكتتاب التأمين الذي يغطي المسؤولية المدنية للمحاسبين العموميين.
 - الإجراءات والكيفيات الخاصة بمحاسبة الأمرين بالصرف، والمحاسبين العموميين.
 - إجراءات الدفع عن طريق اعتماد نفقات الدولة، والجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
 - تنظيم الصفقات العمومية وتحديد شروط إعداد الصفقات وإبرامها وتنفيذها.
 - تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وتنظيم تدخلاتها كجهاز دائم للرقابة على مستوى التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية، وكذا المؤسسات والأجهزة والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.
- في ظل الترسانة القانونية التي عرفتها الجزائر عبر مختلف المراحل، وبالأخص بعد صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 84-17، فقد تم تحديد مفهوم أو تعريف دقيق للميزانية العامة للدولة الجزائرية حيث:

* يعرف القانون رقم 84-17 الميزانية العامة للدولة بأنها " تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"¹.

* كما يبين أن قانون المالية للسنة "يقرر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي"².

* كما تم تعريف قانون المالية والميزانية العامة للدولة وفقا للقوانين المعدلة والمتممة فيما للقانون 84-17 كما يلي:

- "قانون المالية يقرر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى لتسيير المرافق العمومية، كما يقرر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال"³.

- الميزانية العامة للدولة "هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها"⁴.

من خلال تقديمنا لنشأة وتطور الميزانية العامة للدولة في الجزائر وتحديد المفاهيم المتعلقة بها ضمن النصوص التشريعية، يمكن القول بأن الميزانية العامة للدولة في الجزائر عرفت تطورات

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الاقتصاد، قانون رقم 84-17 مؤرخ في 08 شوال 1404 هـ الموافق لـ 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية (الجريدة الرسمية) العدد 28 المؤرخة في 10 يوليو 1984، المادة 06.

² نفس المرجع، المادة 03.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بدون وزارة، قانون رقم 88-05 مؤرخ في 22 جمادى الأول 1408 هـ الموافق لـ 12 يناير 1988 يعدل ويتم القانون 84-17 (الجريدة الرسمية) العدد 02 المؤرخة في 13 يناير 1988، المادة 03.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الاقتصاد، قانون رقم 90-21 مؤرخ في 24 محرم 1411 هـ الموافق لـ 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية (الجريدة الرسمية) العدد 35 المؤرخة في 15 أوت 1990، المادة 03.

عديدة رافقتها تراكمات من حيث الممارسة والتشريع، حيث كانت البدايات الأولى لظهور الميزانية العامة للجزائر المستقلة مرتبطة ارتباطا وثيقا بالخلفية الاستعمارية، وذلك حسب ما فرضته الظروف، حيث تم الاعتماد على النصوص التشريعية التي كان معمولاً بها إبان الحقبة الاستعمارية خلال فترة انتقالية.

وبعد انطلاق مسيرة التنمية من خلال إطلاق البرامج التنموية المتمثلة في المخططات المتوسطة المدى، خلال سنوات السبعينات والثمانينات، حاولت السلطات الجزائرية مواكبة الأوضاع من خلال إصدار العديد من التشريعات المنظمة والمحددة للأنشطة المالية العامة والميزانية العامة وبالأخص القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وذلك راجع إلى أهمية هذه الأخيرة في مجال التنمية، خاصة وأن الجزائر اعتمدت بعد الاستقلال المنهج الاقتصادي الاشتراكي المعتمد على التخطيط المركزي، والذي تلعب فيه الدولة من خلال إيراداتها ونفقاتها العامة الدور البارز في عملية التنمية. كما عرفت تلك المنظومة العديد من التطورات من خلال النصوص التشريعية المعدلة والمتممة والنصوص الجديدة، وذلك في إطار التحولات السياسية والاقتصادية التي عرفت في نهاية الثمانينات وبداية التسعينات، وذلك بغرض الاستجابة للتحديات التي تفرضها المرحلة، حيث تم تعزيز الترسانة القانونية بنصوص أخرى مست العديد من الجوانب، وتم بموجبها تعزيز منظومة الرقابة من خلال إنشاء مجلس المحاسبة كهيئة رقابية عليا، وتحديد صلاحيات ومهام المفتشية العامة للمالية وغيرها من الإجراءات.

4-2- الجوانب التنظيمية والفنية للميزانية العامة للدولة في الجزائر

لقد تمت بلورة وتشكيل النظام المالي العمومي للدولة الجزائرية بعد الاستقلال مباشرة، وذلك بالمرور بمرحلة انتقالية تم خلالها الاعتماد على التشريع الفرنسي الذي كان معمولاً به، ثم صدور العديد من القوانين والمراسيم التي أعطت نوع من الاستقلالية للنظام المالي الجزائري من حيث التشريع والتنظيم، حيث عرفت الميزانية العامة للدولة تطورات من حيث مختلف المبادئ التي تستند إليها والجوانب التنظيمية والفنية والإدارية التي تحكمها، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث.

4-2-1- مبادئ الميزانية العامة للدولة في الجزائر واستثناءاتها

لقد تقررّت المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة للدولة في الجزائر في كل من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1/07/1984 المتعلق بقوانين المالية، والقانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وتتمثل في تلك القواعد التي تضبط الناحية الشكلية للميزانية ومدتها، وهي مبدأ الوحدة، والعمومية، ومبدأ السنوية، حيث نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 29 جويلية 1996 المحدد لصلاحيات الوزير المنتدب لدى الوزير الأول مكلف بالتخطيط على ما يلي: " يقوم الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط مع مراعاة مبادئ وحدة الميزانية وعالميتها وسنويتها بإعداد مشروع ميزانية الدولة للتجهيز بالاتصال مع الوزراء المعنيين"، بالإضافة إلى قواعد أخرى تتعلق بالناحية الموضوعية، وتتمثل في كل من مبدأ عدم تخصيص الإيرادات، ومبدأ التوازن، وهذه المبادئ التي لا يمكن إغفالها والاستغناء عنها، نظرا لاعتبارها كتلة واحدة مترابطة ومتكاملة، تهدف إلى تمكين الجهات المختصة من القيام بممارسة عمليات الرقابة، ومع ذلك، إلا أنه في حالات معينة ترد عليها بعض الاستثناءات¹.

سنقوم فيما يلي بسرد المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة للدولة في الجزائر، والحالات التي يمكن اعتبارها كاستثناءات على تلك المبادئ، والتي جاءت كنتيجة لبعض الممارسات التي تقتضي

¹ وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص 16.

التخلي عن المبادئ المتعارف عليها في مجال الميزانية العامة للدولة.

أولاً- مبدأ سنوية الميزانية العامة

1- الإلتزام بمبدأ سنوية الميزانية العامة في الجزائر: تتم كل عمليات الميزانية العامة للدولة في

الجزائر في سنة مالية واحدة، وهي السنة المدنية، حيث يصادق البرلمان على الميزانية العامة ويجيزها لمدة سنة واحدة، ليتم تنفيذ بنودها خلال تلك السنة فقط.

في هذا الإطار، فإن النصوص التشريعية المعتمدة تحدد الإطار الزمني للميزانية بسنة واحدة، ويظهر ذلك من خلال التعريف الذي ورد حول الميزانية العامة في القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث يعرفها بأنها "الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز الداخلية والنفقات بالرأسمال وترخص بها"¹.

كما عرفها القانون المتعلق بقوانين المالية بأنها "تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"².

كما أن القانون حدد قانون ضبط الميزانية للسنة المالية بأنه "هو الوثيقة التي تدرج فيها الإيرادات المحصلة فعلا وكذا النفقات المقبولة دفعها بصفة نهائية من طرف محاسب عمومي خلال السنة المدنية المناسبة"³.

فمن خلال النصوص القانونية السابقة يتضح أن النفقات العامة المرخص بها سنويا في قانون المالية لا يمكن القيام بها وتنفيذها فعليا إلا في حدود السنة المالية المعنية، بمعنى ألا يجب استباق أو تجاوز المدى الزمني الذي خصصت له، وذلك من بداية شهر جانفي إلى نهاية شهر ديسمبر، وهو التاريخ المحدد لبداية ونهاية السنة المالية في الجزائر.

¹ القانون رقم 90-21، مرجع سابق، المادة 03.

² القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 06.

³ نفس المرجع، المادة 07.

تجدر الإشارة إلى أن مبدأ السنوية في الميزانية العامة يؤدي إلى الفصل بين السنوات المالية، ويجعل الميزانيات مستقلة عن بعضها البعض، سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات، فإن عملية تنفيذها تتطلب تجديد الترخيص لها وورودها في الميزانية خلال كل سنة.

إلا أنه من الناحية العملية، ونتيجة لبعض متطلبات الإدارة وتسيير الشؤون العامة، فإن عمليات التسوية في نهاية السنة تجد في المحاسبة العمومية فترة تكميلية تغطي أحيانا فترة تمتد إلى غاية شهر أفريل من السنة الموالية، وهو ما يصطلح عليه في الجزائر بنظام "التسيير الممتد"¹.

يمكن القول بأن مبدأ السنوية معتمد في الجزائر بموجب النصوص القانونية ومن خلال الممارسات العملية، إلا أن الأخذ بهذا المبدأ في حد ذاته يرتبط أساسا بمتطلبات الرقابة والتحكم في الميزانية العامة للدولة، فالأنشطة والعمليات المالية للدولة دائمة ومستمرة وتجزئتها إلى سنوات يكون من أجل تسهيل التسيير والإدارة المالية العامة.

2- إستثناءات مبدأ السنوية: إن التطبيقات المعاصرة للميزانية العامة في مختلف دول العالم، ومنها الجزائر، أوجدت العديد من الإستثناءات التي تحول دون الالتزام بتطبيق مبدأ السنوية، وتستنبط الإستثناءات الواردة على مبدأ السنوية نتيجة لاعتبارين اثنين:

- من جهة، لاعتبارات فنية وتطبيقية تتعلق بتصحيح آثار مبدأ سنوية الميزانية العامة للدولة.
 - من جهة أخرى، لاعتبارات سياسية واقتصادية متعلقة بمشاكل الاستثمارات المخططة والبرامج التنموية، بحيث يسمح بإعطاء الترخيص المالي أثر يتعدى الإطار الضيق للسنة.
- في الواقع العملي فإن الاستثناءات الموجودة على مبدأ السنوية في الجزائر تظهر من خلال العديد من الممارسات المالية للدولة، والمتمثلة فيما يلي:

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 87.

أ- العمليات المتعلقة ببرامج التجهيز: تمثل رخص البرامج الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة، وتبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها¹، إذ تمثل رخص البرامج التكلفة التقديرية لكل عملية ضمن الخطة أو البرنامج.

ويتم ذلك عن طريق اعتمادات الدفع التي تمثل التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة²، إذ أن اعتمادات الدفع تسمح بدفع الأقساط السنوية لتمويل عمليات برنامج الاستثمار المعني.

وقد ورد هذا الاستثناء كاستجابة لمتطلبات برمجة وتنفيذ العديد من الاستثمارات العمومية في إطار البرامج التنموية المتوسطة المدى، بحيث تكون هذه البرامج متعددة السنوات، والتي يتطلب تمويلها عن طريق ميزانية الدولة مبالغ مالية كبيرة وإنجازها يتطلب مدة زمنية تتجاوز السنة، بحيث يصبح الالتزام بقاعدة السنوية غير ممكن في كثير من الحالات.

رغم أن العمليات المالية المتعلقة ببرامج التجهيز تعتبر ضرورية بالنسبة لتنفيذ الاستثمارات العمومية، إلا أن هذا النوع من العمليات يطرح العديد من المشاكل المتعلقة أساساً بمدى الدقة في التقديرات الخاصة بالتكاليف، فإذا كانت التقديرات جيدة تكون الاعتمادات كافية، والعكس في حالة التقديرات غير صحيحة تكون الاعتمادات غير كافية، وعليه يجب توفير اعتمادات إضافية في السنة الموالية، وترجع تلك المشاكل أساساً إلى التغيرات في المعطيات المتعلقة بالأسعار.

ب- ترحيل الاعتمادات: يقصد بترحيل الاعتمادات تلك العملية التي تسمح للهيئات العمومية في حالة بلوغ تاريخ 31 ديسمبر من السنة وعدم استهلاك الاعتمادات المخصصة لها بترحيل تلك الاعتمادات إلى السنة الموالية، ويعتبر هذا الإجراء خروجاً عن الالتزام بمبدأ السنوية.

¹ القانون رقم 90-21، مرجع سابق، المادة 06.

² نفس المرجع والمادة.

وقد رخص أول قانون مالية صدر بعد استقلال الجزائر بترحيل الاعتمادات غير المستعملة في 31 ديسمبر 1962 بقرار من وزير المالية، وذلك بالنسبة لعدد من أبواب الميزانية العامة، وخصوصا تلك المتعلقة بالدعم الاقتصادي والاجتماعي وإعانات صيانة المباني والعتاد. كما أن القانون يمنح الحق في ذلك في بعض الحالات، حيث أنه لا تقفل الإعانات والتخصيصات الممنوحة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري حسب إجراءات الميزانية الجاري العمل بها، ما لم تستخدم أو تتفق بمجملها، فتبقى مكتسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري¹.

يتمثل الوجه الآخر لترحيل الاعتمادات في الجزائر في ترحيل نفقات التجهيز بشكل اختياري في إطار رخص البرامج السابق الإشارة إليها، حيث أن اعتمادات الدفع المتوفرة يمكن ترحيلها كليا من طرف الجهات المعنية في نهاية السنة، وهذا الترخيص بترحيل الاعتمادات يكون في حالات معينة فقط مثلما ينص عليه القانون، أما الحالات الأخرى لبنود وفصول النفقات العامة فإن ترحيلها ممنوع قانونا مراعاة لقاعدة سنوية الميزانية العامة وبالتالي سنوية الاعتمادات المخصصة لمختلف أوجه الإنفاق.

ج- الاعتمادات الشهرية (أو الجزئية): في حالة عدم تمكن السلطة التشريعية من المصادقة على قانون المالية قبل تاريخ أول جانفي من السنة المعنية، وبغرض السماح باستمرار نشاط مختلف مصالح الدولة، فإن القانون المتعلق بقوانين المالية أوجد لذلك مخرجا من خلال العمل مؤقتا بتنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة وفقا لمجموعة من الشروط لتحديد نفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة، وذلك شهريا

¹ القانون رقم 88-05، مرجع سابق، المادة 02.

ولمدة ثلاثة أشهر، وبالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير¹.

ويؤدي نظام الميزانية الإثني عشرية إلى تأخير كثير من الوفرات المحتملة، وخاصة ارتفاع الإيرادات الناتج عن التعديلات الجبائية دون تخفيض النفقات الجديدة، ومن جهة أخرى فإن الشك الذي يميز الحياة المالية والمرتبط بعدم التصويت على قانون المالية في الآجال القانونية لا يسمح للدولة بعقد الصفقات في ظروف جيدة، كما أن ذلك يضطر الحكومة للتعامل في الأجل القصير دون أن تستطيع تصور ووضع أهداف متوسطة الأجل².

وتجدر الإشارة إلى أنه رغم الترخيص الممنوح قانونا للعمل بالميزانية الإثني عشرية، إلا أن ذلك لم يحدث في تاريخ الميزانية العامة للدولة في الجزائر، حيث تتم في كل سنة المصادقة على قانون المالية في الآجال المحددة.

د- الاعتمادات التكميلية: تتمثل في تلك الاعتمادات التي يتم إجراؤها خلال السنة المالية، أي بعد مرور فترة زمنية عن البدء في تنفيذ الميزانية الأولية، والتي تأتي بموجب قانون المالية التكميلي أو المعدل. ويعتبر هذا النوع من الإجراءات خروجاً عن قاعدة سنوية الميزانية ولو أن الاعتمادات التكميلية لا تخرج تراخيصها عن السنة، إلا أنها تعتبر مساساً بسنوية الميزانية، وهي أكثر شيوعاً واستخداماً في الجزائر، حيث أصبح قانون المالية التكميلي مألوفاً ويتم اللجوء إليه بصفة دورية³.

ثانياً - مبدأ وحدة الميزانية العامة

¹ القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 69.

² لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 95.

³ نفس المرجع، ص 96.

1- الإلتزام بمبدأ وحدة الميزانية العامة في الجزائر: يشترط القانون للقيام بتقدير المبالغ اللازمة

لتفسير مختلف الدوائر الوزارية خلال فترة سنة، أن يدرج ذلك في وثيقة واحدة، مما يعني احترام مبدأ الوحدة، بمعنى أن كل الإيرادات العامة والنفقات العامة تدرج في وثيقة واحدة عند تقديمها للسلطة التشريعية قصد الموافقة عليها، ونظرا لتعدد الوثائق التي تتكون منها الميزانية العامة يمكن تقديم مشروع الميزانية في ملاحق ووثائق متعددة، ولا يعد ذلك خروجاً عن مبدأ الوحدة، لأن الدراسة والمناقشة تكون شاملة مما يسمح بالإطلاع على مجمل الوثائق الضرورية. وحسب هذا المبدأ على الإيرادات والنفقات العامة للدولة أن تظهر في بيان واحد، ثم تصنف بشكل مفصل ومتجانس حتى يسهل التعرف على المركز المالي للدولة، كما تمكن أيضا من عملية التحليل والمقارنة ومن ثم التأكد من وجود توازن أو عدمه في الميزانية العامة للدولة، كما يسمح هذا المبدأ للسلطة التشريعية القيام بعملية الرقابة والتعرف على السياسة المالية المعتمدة من طرف الحكومة.

ومن الناحية العملية فإن مبدأ الوحدة يتفق مع الفلسفة الليبرالية التي لا تتكفل في إطارها الدولة سوى بالنفقات الإدارية، وبالتالي فإن تطبيقه في الجزائر يخلق العديد من الصعوبات، حيث تبنت الدولة في مراحل سابقة المنهج الاشتراكي الذي يفرض التدخل الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وحتى في مرحلة التحول نحو اقتصاد السوق فإن الدولة لا تزال تتكفل بالعديد من الأنشطة الاقتصادية، من هنا فإن تطبيق مبدأ الوحدة في الجزائر يواجه اعتراضين أساسيين هما¹:

- حاجة بعض المصالح والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري إلى أن توضح محاسبتها في ميزانيات خاصة تسمح لها بأن تحسن تقدير مردوديتها، وتعطيها إمكانية التمويل الذاتي، الذي يسمح لها بأن تعتمد في بعض الإجراءات على قواعد المحاسبة

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 97-98.

التجارية(صناديق للاحتياط، للتموين، للتقاعد، للاستهلاك والاستثمار...)، ولذلك فإن وجود بعض مصالح الدولة ذات الطابع التجاري يفرض عليها تبني محاسبة متباينة تسجل في ميزانية خاصة بها.

- لا يمكن جمع النفقات النهائية مع النفقات ذات الطابع المؤقت، كما أنه ليس من المعقول أن يتم وضع في نفس المخطط إيرادات ذات طبيعة نهائية كالضرائب والرسوم مع القروض التي هي إيرادات ذات طبيعة مؤقتة.

فالتطبيق الصارم لقاعدة وحدة الميزانية يؤدي في بعض الحالات إلى وجود حالات من عدم التجانس بين مكونات الميزانية، حيث يتم الجمع ضمن وثيقة الميزانية بين مدخلات ومخرجات مالية غير متجانسة ومن طبيعة مختلفة.

2- إستثناءات مبدأ الوحدة: إن مبدأ وحدة الميزانية العامة للدولة في الجزائر قد تم إهماله من خلال العديد من التعديلات التي أوجبت ممارسات تؤدي إلى عدم الالتزام بهذا المبدأ، ومن هذه الاستثناءات ما يلي¹:

أ- الميزانيات الملحقة: الميزانية الملحقة هي ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة للدولة حسابيا إلا أنها غير مستقلة عنها من حيث الإجراءات التي تمر بها، إذ يجيز القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية اللجوء للميزانيات الملحقة لكن بنفس القواعد المقررة لإقرار الميزانية وموافقة البرلمان، حيث أن هناك بعض المؤسسات العمومية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، فتعتمد الدولة منحها ميزانية مستقلة إلا أن هذه الميزانية تكون مرفقة بالميزانية العامة للدولة، كما أنها تخضع لنفس قواعد المحاسبة العمومية.

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 99-104.

ومن الأمثلة على الميزانيات الملحقة في الجزائر، الميزانية الملحقة للبريد والمواصلات والري والمطبعة الرسمية، ويقرر إنشاء أو إلغاء تلك الميزانيات بموجب قانون المالية السنوي، حيث تم على سبيل المثال إلغاء ميزانية الري بموجب قانون المالية لسنة 2004.

ويعتبر الأخذ بالميزانية الملحقة خروج صريح عن قاعدة الوحدة في الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رغم أن هناك من يرى بأن الميزانية الملحقة لا تعتبر خروج عن قاعدة الوحدة ما دامت تكون مرفقة مع الميزانية العامة وتخضع لنفس القواعد وتتمر بنفس المراحل، وبالتالي فهي عبارة عن تجميع محاسبي في قانون المالية للإيرادات والنفقات للمصالح المعنية.

ب- الحسابات الخاصة للخزينة: وهي تمثل تلك الحسابات المفتوحة في كتابات الخزينة تقيد فيها عمليات الإيرادات والنفقات لمصالح الدولة، التي تجريها تنفيذا لأحكام قانون المالية ولكن خارج الميزانية العامة للدولة ولذلك فهي تمثل التعديل الثاني لقاعدة وحدة الميزانية العامة للدولة في الجزائر، وتحدد العمليات على الحسابات الخاصة للخزينة وترخص وتنفذ حسب نفس شروط عمليات الميزانية العامة للدولة، ويستثنى من ذلك حسابات القروض والتسبيقات، والحسابات الخاصة للخزينة التي يسمح بإنشائها واستخدامها في الجزائر يتم فتحها بموجب قانون المالية، ويمكن تجميعها ضمن الأصناف التالية¹:

* الحسابات التجارية، والتي يدرج فيها من حيث الإيرادات والنفقات، المبالغ المخصصة لتنفيذ عمليات ذات طابع صناعي أو تجاري تقوم بها المصالح العمومية التابعة للدولة بصفة استثنائية، وهي عمليات مطابقة لنشاط المصالح المماثلة في المؤسسات، ومن الأمثلة عليها حظائر عتاد مديريات الأشغال العمومية وحظائر عتاد مديريات الري.

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 106-108.

* حسابات التخصيص الخاص، والتي يدرج فيها العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على إثر إصدار حكم في قانون المالية، ويمكن أن تتم موارد حسابات التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية، كما تحدد هذه الحسابات وترخص وتنفذ حسب نفس شروط عمليات الميزانية العامة للدولة، ومن الأمثلة على حسابات التخصيص الخاص حساب صندوق ضبط الموارد، حساب صندوق ترقية التنافسية الصناعية، حساب الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب.

وتجدر الملاحظة أن قوانين المالية المتعاقبة تضمنت العديد من الحسابات التي يتم إنشاؤها من سنة لأخرى، حيث أصبحت هناك العديد من الحسابات الخاصة، الأمر الذي أدى إلى حدوث نوع من الغموض في المؤشرات المالية للدولة وعدم القدرة على التحكم فيها خاصة من طرف السلطات الرقابية وبالأخص البرلمان عند مناقشة قوانين المالية، حيث أصبحت تشكل ظاهرة غير صحية في المالية العامة في الجزائر، خاصة وأن العديد من هذه الحسابات لا تستهلك الموارد المالية المخصصة لها، الأمر الذي اضطر العديد من المراقبين للشؤون المالية في الجزائر إلى الدعوة لتقليصها واستخدامها في الحالات الضرورية فقط.

* حسابات التسبيقات، والتي تتضمن عمليات منح التسبيقات أو تسديدها التي يرخص بها للخزينة العمومية بمنحها في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض، ومن الأمثلة على ذلك تسبيقات للولايات، تسبيقات للبلديات، تسبيقات للتسديد المسبق للديون بالإضافة لحسابات أخرى.

* حسابات القروض، والتي تدرج فيها القروض الممنوحة من طرف الدولة في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض، وعند تسديدها يقيد مبلغ استهلاك القروض في الإيرادات لفائدة الحساب المناسب، وحساب القرض يتميز عن حساب التسبيق في كونه تمنحه الدولة لمدة تفوق أربع سنوات

وبأسعار فائدة معينة، ومن أمثلتها حساب القرض الخاص بالصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، القروض الخاصة بالبنك الوطني الجزائري، وحسابات أخرى.

* حسابات المشاركة، وهي مخصصة للأسهم التي تصدرها المؤسسات العمومية لصالح الدولة وعمليات الاكتتاب فيها، التعويض عن التنازل وإعادة شراء سندات المساهمة، ويدفع العائد المتعلق بسندات المساهمة للميزانية العامة للدولة. وقد تم إنشاء هذه الحسابات بالتوازي مع عملية تطهير المؤسسات العمومية الاقتصادية، وقد ورد ذكرها في مدونة حسابات الخزينة، ولم يرد ذكرها في القانون المتعلق بقوانين المالية أو قوانين المالية السنوية.

* حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، حيث تقيد العمليات المنجزة وفقا لاتفاقيات دولية ثنائية مصادق عليها قانونا في حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، ومن بين الحسابات حساب التسوية مع الخزينة العامة للمغرب، حساب التسوية مع الخزينة العامة لتونس.

كما أن هناك تطبيقات أخرى لبعض العمليات ضمن قوانين المالية، كالاتمادات التكميلية التي ترد في قانون المالية التكميلي أو التعديلي، تعدد الوثائق الخاصة بالميزانية العامة للدولة وعمليات الإخراج من الميزانية العامة للدولة، فمن الناحية الشكلية تعتبر هذه الممارسات خروج عن قاعدة الوحدة، إلا أنها من الناحية الموضوعية لا تعتبر كذلك، لأن تعدد وثائق الميزانية جاء كنتيجة لتعدد وتعدد الأنشطة الحكومية في مختلف المجالات، مما يتطلب التوضيح والتفصيل أكثر ضمن مختلف الوثائق، بالإضافة إلى ذلك فهي تمر مع الميزانية العامة للدولة عبر المراحل نفسها.

ثالثا- مبدأ عدم التخصيص في الميزانية العامة

1- الإلتزام بمبدأ عدم التخصيص في الميزانية العامة في الجزائر: يعتبر مبدأ عدم التخصيص مكمل لمبدأ الوحدة، بحيث ينص القانون المتعلق بقوانين المالية على أنه "لا يمكن تخصيص أي

إيراد لتغطية نفقة خاصة، بحيث تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز¹.

فالميزانية العامة للدولة في الجزائر تتضمن ثلاثة جداول²:

الجدول "أ" يتضمن تقييم الإيرادات النهائية المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة.
الجدول "ب" يتضمن التوزيع حسب كل قطاع وزاري الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير.
الجدول "ج" يتضمن توزيع، حسب كل قطاع، لنفقات التجهيز ذات الطابع النهائي بعنوان ميزانية التجهيز.

وبالتالي فإن مبدأ عدم التخصيص مكرس في هيكل الميزانية في حد ذاتها، بحيث أن الإيرادات العامة المسجلة في الجدول "أ" تمول النفقات العامة المدرجة في الجدولين "ب" و "ج" وذلك بصفة إجمالية. ورغم ذلك، إلا أن هناك بعض الاستثناءات التي وردت على الالتزام بتطبيق مبدأ عدم التخصيص في الجزائر.

2- إستثناءات مبدأ عدم التخصيص: تعتبر الاستثناءات التي يمكن أن ترد على مبدأ الوحدة هي نفسها تقريبا الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم التخصيص، وفيما يخص الاستثناءات التي وردت على قاعدة عدم التخصيص في الجزائر منها ما هو وارد بصفة قانونية ومنها ما هو وارد نتيجة للممارسات العملية، ومن تلك الاستثناءات ما يلي³:

أ- الاستثناءات الواردة بموجب القانون: وهي الاستثناءات التي تم اللجوء إليها بموجب قوانين المالية أو القوانين التي تحدث آثار مالية على الميزانية العامة للدولة، ومنها الميزانيات الملحقه والحسابات

¹ القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 08.

² وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص 30.

³ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 125.

الخاصة للخرينة والإجراءات المحاسبية الخاصة ضمن الميزانية العامة للدولة والتي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات.

ب-الاستثناءات الواردة من خلال التطبيقات والممارسات العملية: الميزانيات المستقلة، الجباية البترولية، الرسوم شبه الجبائية، الرسم التعويضي، الاعتمادات المفتوحة للتكاليف المشتركة، حيث يتم في بعض الحالات تخصيص بعض الإيرادات أو نسبة منها لتغطية نوع معين من النفقات، فعلى سبيل المثال، يخصص لحساب التخصيص الخاص الذي عنوانه "الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب" من تخصيصات الميزانية العامة للدولة في حدود 2% من الجباية البترولية.

رابعاً- مبدأ توازن الميزانية العامة في الجزائر

ارتبطت الميزانية العامة للدولة في الجزائر منذ الاستقلال مباشرة بالمخططات والبرامج التنموية المتوسطة المدى، الأمر الذي ترك آثار كبيرة على الميزانية من حيث التوازن، خاصة مع زيادة ارتباط الإيرادات العامة للميزانية بالدرجة الأولى بالجباية البترولية، هذه الأخيرة التي تخضع حصيلاتها للتقلبات في الأسواق الدولية.

فتاريخ الميزانية العامة للدولة في الجزائر يبين أن الفترات السابقة لبداية الألفية الثالثة عرفت عجزا هيكليا في الميزانية، فعلى سبيل المثال، كان رصيد الميزانية مع نهاية الثمانينات في حالة عجز حيث بلغ سنة 1989 ما يقدر ب(8100 مليون دج) تحول هذا الرصيد إلى حالة فائض مع بداية التسعينات كنتائج للإصلاحات التي انتهجتها الدولة حيث بلغ الفائض في سنة 1991 مبلغ(36800 مليون دج) ما يمثل 4.6% من الناتج الداخلي الخام، كما أن هذا التحسن في رصيد الميزانية يعود كذلك إلى تضاعف إيرادات الجباية البترولية، حيث انتقلت من 76200 مليون دينار سنة 1990، إلى 161500 مليون دج سنة 1991، لكن هذا الفائض لم يستمر حيث ظهر العجز مرة ثانية ابتداء من سنة 1992 بـ 108267 مليون دج، وتفاقم العجز سنة 1993 حيث

أصبح 162267 مليون دج أي ما يمثل 10.07%، 13.67% على التوالي من الناتج الداخلي الخام، ويفسر ذلك بتراجع أسعار النفط، إذ بلغت 17.50 دولار للبرميل سنة 1993 عوض 24.34 دولار سنة 1990 مع ما ترتب عن ذلك من انخفاض في الجباية البترولية¹. كما أنه مع بداية الألفية تغيرت توازنات الميزانية العامة للدولة، فخلال سنة 2000 تغير التوازن بتغير أسعار المحروقات نظرا لحصة الجباية البترولية في مجموع إيرادات الميزانية، حيث ترتب عن ذلك عجز الميزانية قدره 52961 مليون دج، ما يعادل 1.28% من الناتج الداخلي الخام، أما خلال سنة 2001 ترتب عن توازنات الميزانية فائض قدره 184498 مليون دج ما يعادل 4.3% من الناتج الداخلي الخام، وهذا راجع إلى ارتفاع الإيرادات بمعدل أكبر من معدل النفقات². كما بلغ العجز في الميزانية العامة للدولة في سنة 2005 نسبة عجز 3.9% من الناتج الداخلي الخام ليرتفع في سنة 2011 إلى 11.9% من الناتج الداخلي الخام، وذلك راجع بالدرجة الأولى إلى تقلبات أسعار النفط، حيث أنه في نفس السنة بلغ العجز غير النفطي في الميزانية العامة للدولة 44%³، وهو ما يؤكد تبعية وضعية التوازن أو عدم التوازن لمستوى التحصيل من الجباية البترولية.

فخلال مختلف المراحل السابقة وإلى غاية اليوم، تعرف الميزانية العامة للدولة عجزا هيكليا ناتج عن الزيادة المستمرة في الإنفاق العام في مقابلة الإيرادات العامة التي تخضع لتقلبات السوق، فحتى وإن ظهر فائض في الميزانية فهو حالة مؤقتة ترتبط بارتفاع أسعار النفط، أما في حالة انخفاض هذه الأخيرة تعود الميزانية إلى حالتها الطبيعية وهي حالة العجز.

¹ دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص 397.

² نفس المرجع والصفحة.

³ المعهد العربي للتخطيط، مرجع سابق، ص 246.

ومن أجل التخفيف من آثار حالة العجز، وعلى غرار ما يجري العمل به في الدول البترولية الأخرى، فقد كان من الضروري تأمين تنفيذ برامج الاستثمار على المدى المتوسط، لذا تم إنشاء صندوق ضبط الموارد المحصلة من تصدير البترول¹، وذلك في سنة 2000، حيث تخصص أساسا لضبط توازن الميزانية بالإضافة إلى ضبط النفقات وتخفيض الدين العمومي. من هنا يمكن القول أن مبدأ التوازن الفعلي في الميزانية العامة للدولة لم يتم الحفاظ عليه في أغلب الميزانيات التي تمت، حيث أن الجزائر تعرف عجزا هيكليا في الميزانية العامة للدولة كما سبق وأن أشرنا.

4-2-2- تبويب الميزانية العامة للدولة في الجزائر

يبنى هيكل الميزانية العامة للدولة في الجزائر على أربع مكونات أساسية وهي: الموارد العادية والجباية البترولية في جانب الإيرادات العامة، نفقات التسيير ونفقات الاستثمار (التجهيز) في جانب النفقات العامة². وسنتطرق للأساليب المختلفة المعتمدة في تبويب كل من الإيرادات والنفقات العامة في الجزائر فيما يلي:

أولا- تبويب الإيرادات العامة

تمثل الإيرادات العامة جميع الموارد المالية المختلفة التي يتم تحصيلها خلال السنة لصالح الخزينة العمومية وبمختلف الطرق القانونية المعتمدة، وبالتالي فإن عملية التبويب القانوني للإيرادات العامة تتم على أساس طريقة أو أسلوب التحصيل المعتمد، كما أن هناك التبويب المالي والتبويب الاقتصادي.

¹وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص11.

²نفس المرجع، ص30.

1-التبويب القانوني: يستند معيار التبويب القانوني للإيرادات العامة على أساس استخدام الهيئات

العمومية للقوة العمومية (الإجبار) من عدمها خلال عملية تحصيل الإيرادات العامة.

لقد تم تصنيف الإيرادات العامة وفقا للقانون المتعلق بقوانين المالية كما يلي¹:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى.
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات.
- التسديد بالرأسمال لقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة، وكذا الفوائد المترتبة عنها.
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.
- المدفوعات التي تقوم بها صناديق المساهمة بصدد تسيير حافظة الأسهم التي تسندها لها الدولة.

وعلى أساس قاعدة التمييز في عملية التحصيل، يتم تبويب الإيرادات العامة في الجزائر بما يتوافق مع الآليات القانونية بدون أن يكون لها مدلول اقتصادي أو مالي واضح، فالإيرادات العامة موزعة بصفة إجمالية حسب الطبيعة القانونية للضرائب ومختلف المداخيل التي يتم تحصيلها.

2-التبويب المالي: من وجهة نظر مالية يمكن التمييز عند تبويب الإيرادات العامة للدولة بين

نوعين، إيرادات نهائية وإيرادات مؤقتة²:

¹ القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 11.

² لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 43.

- فالإيرادات العامة النهائية هي تلك الأموال التي تدخل خزينة الدولة بصفة نهائية، ولا تتبعها أي تكلفة ما يجعلها خالية من أي التزام بالتعويض.

- أما الإيرادات العامة المؤقتة فهي تلك الأموال ذات الطبيعة المؤقتة والتي ينتج عنها تكاليف، وفي غالب الأحيان إجبارية ردها أو تعويضها، وتسمى موارد الخزينة، وتعتبر موارد حقيقية لأن للدولة إمكانية استعمالها بكل حرية وتحكم.

ومن الأمثلة على الإيرادات النهائية نجد الضرائب والرسوم، أما الإيرادات المؤقتة نجد القروض التي تحصل عليها الدولة.

إن هذا النوع من التبويب يفيد كثيرا في معرفة حقيقة المركز المالي للدولة، ومدى استدامة الموارد المالية لها، كما يبين مدى قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المستقبلية، ولكن هذا التبويب غير معمول به في الجزائر فيما يتعلق بإعداد واعتماد الميزانية العامة وتنفيذها.

3-التبويب الاقتصادي: يرتبط التبويب الاقتصادي للإيرادات العامة بطبيعة الثروة التي تم الاقتطاع منها، ومن هذا المنطلق يفرق الاقتصاديين في مجال الجباية بين الضرائب على الدخل، الضرائب على رأس المال أو الثروة، والضرائب على الاستهلاك أو الإنفاق، وهو التبويب الذي اعتمد في الجزائر قبل الإصلاحات سنة 1991¹:

فقد تم تبويب الضرائب قبل الإصلاحات إلى:

- ضرائب على الدخل.

- ضرائب على الملكية أو على رأس المال.

- ضرائب على الاستهلاك.

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص44-45.

أما بعد الإصلاحات الجبائية التي تضمنها قانون المالية لسنة 1991، فقد أصبحت الضرائب تنوب إلى:

- الضرائب المباشرة.
 - التسجيل والطابع.
 - الرسوم المختلفة على الأعمال.
 - الضرائب غير المباشرة.
- أما بالنسبة للإيرادات التي تتضمنها الميزانية العامة فهي تخضع للتبويب الاقتصادي، وذلك ما يظهره الجدول "أ" الملحق بقانون المالية والخاص بالإيرادات العامة للدولة، حيث يتضمن هذا الجدول ما يلي¹:

1-الموارد العادية:

1-1-الإيرادات الجبائية

201-001-حاصل الضرائب المباشرة

201-002-حاصل التسجيل والطابع

201-003-حاصل الرسوم المختلفة على الأعمال

201-004-حاصل الضرائب غير المباشرة

201-005-حاصل الجمارك

1-2-الإيرادات العادية

201-006-حاصل ودخل الأملاك الوطنية

¹الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 09-09 المؤرخ في 13 محرم 1431 الموافق لـ 30 ديسمبر 2009 يتضمن قانون المالية لسنة 2010، (الجريدة الرسمية)، العدد 78، صادرة بتاريخ 14 محرم 1431 الموافق لـ 31 ديسمبر 2009.

201-007-الحواصل المختلفة للميزانية

201-008-الإيرادات النظامية

1-3- الإيرادات الأخرى

2- الجباية البترولية:

201-011 الجباية البترولية

ما يلاحظ من هذا التبويب أنه يصنف الإيرادات العامة إلى صنفين، الموارد العادية والجبائية البترولية، وهو تصنيف اقتصادي له مدلول واسع، حيث يمكن من خلال هذا التبويب معرفة مكانة كل من الإيرادات العادية والجبائية البترولية في تمويل ميزانية الدولة.

بالإضافة إلى ذلك فهو يصنف الموارد العادية إلى صنفين، إيرادات جبائية، وتشمل مختلف الضرائب والرسوم، والإيرادات العادية والناجمة عن الأملاك العمومية والأنشطة المختلفة لمصالح الدولة، وهو تبويب اقتصادي أيضا، بالإضافة إلى إيرادات أخرى، قد تكون استثنائية أو غير مصنفة ضمن الأصناف الأخرى. وبالتالي يمكن القول أن التبويب المعمول به حاليا في تبويب الإيرادات العامة للدولة هو التبويب الاقتصادي بالدرجة الأولى.

ثانيا- تبويب النفقات العامة

يؤدي تبويب النفقات العامة للدولة دورا أساسيا في تحديد ملامح الميزانية العامة للدولة، بل ملامح التوجهات السياسية والاقتصادية للدولة بصفة عامة، حيث أن تبويب النفقات يعتبر ذو أهمية أكثر من تبويب الإيرادات، لأنه يتعلق بكيفية استخدام تلك الإيرادات في مختلف أوجه النشاط المالي للدولة، وبالتالي فقد عرف تبويب النفقات العامة تطورات هامة بما يتماشى مع التطور في أدوات وآليات تدخل الدولة في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبما يتماشى أيضا مع

تحديث الممارسات والتطبيقات المعمول بها في مجال المالية العامة بصفة عامة، وفي إدارة الميزانية العامة للدولة بصفة خاصة.

فالتبويب المعمول به في الجزائر يأخذ بعين الاعتبار العديد من المعايير الإدارية، الوظيفية، الاقتصادية والمالية.

1- التبويب الإداري: يعتبر التبويب الإداري هو الأبرز في الميزانية العامة للدولة في الجزائر، ويتجسد من خلال التبويب حسب الوزارات، وهي القاعدة التي تصنف على أساسها ميزانية التسيير في الجزائر، حيث ينص القانون على أن "توضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير وكذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار"¹.

ويمكن ملاحظة التبويب الإداري مباشرة ضمن الجدول "ب" الملحق بالميزانية العامة للدولة، والخاص بنفقات التسيير، حيث يوضح الجدول الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير حسب كل دائرة وزارية بداية من رئاسة الجمهورية إلى باقي الوزارات.

2- التبويب الاقتصادي: يظهر التبويب الاقتصادي للنفقات العامة في الجزائر من خلال تبويبها إلى ميزانية التسيير وميزانية التجهيز، وهو تبويب له مدلول اقتصادي كبير، ويعطي صورة واضحة حول كيفية استخدام الموارد المالية المتاحة في الأوجه المختلفة (جارية أو استثمارية).

حيث أن نفقات التسيير أو النفقات الجارية هي النفقات المتعلقة بتسيير مختلف مصالح الدولة، من أجور ومنح ومشتريات، وهي لا تبقى أثرا فيما بعد، حيث أنها تكون مقابل خدمات أو مواد تستهلك، أما نفقات التجهيز أو النفقات بالرأسمال فهي تبقى أصولا تستمر بعد إنفاقها².

¹ القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 20.

² لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 37.

وتمثل ميزانية التسيير الجزء الضروري والهام، حيث أنها متعلقة بتسيير مختلف مصالح الدولة والمؤسسات والإدارات العمومية.

ويظهر كذلك التوزيع الاقتصادي للنفقات في الميزانية العامة من خلال تبويب نفقات التجهيز حسب القطاعات ضمن الجدول "ج" الملحق بقانون المالية، فمثلا في قانون المالية لسنة 2010، تضمن الجدول ما يلي¹:

***القطاعات**

- الصناعة.
- الفلاحة والري.
- دعم الخدمات المنتجة.
- المنشآت القاعدية الإدارية والاقتصادية.
- التربية والتكوين.
- المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية.
- دعم الحصول على السكن.
- مواضيع مختلفة.
- المخططات البلدية للتنمية.

***المجموع الفرعي للاستثمار (1)**

- دعم النشاط الاقتصادي (مخصصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد)
- تخصيص رأسمال الصندوق الوطني للاستثمار
- البرنامج التكميلي لفائدة الولايات

¹ القانون رقم 09-09، مرجع سابق، الملاحق، الجدول "ج".

- احتياطي لنفقات غير متوقعة

*المجموع الفرعي للعمليات بالأسمال(2)

*مجموع ميزانية التجهيز.(1)+(2)

حيث أن تبويب نفقات التجهيز بهذه الطريقة إلى مجموعة من القطاعات، يعطي صورة واضحة عن أهمية ووزن كل قطاع من قطاعات النشاط ضمن الميزانية العامة للدولة، وبالتالي فهو يوحى بالتوجه الحكومي فيما يخص مختلف القطاعات الاقتصادية والمجالات الاجتماعية.

3-التبويب الوظيفي: لا يعتبر التبويب الوظيفي مجهولا في الجزائر، حيث أنه رغم أن قانون المالية لا يقدم صورة واضحة عنه، إلا أنه تمت محاولات لتجميع الوظائف الكبرى للدولة من طرف الإدارات المكلفة بالتخطيط والمالية، وهذا من أجل حساب عائد وتكلفة الخدمات العامة الأساسية. وفي هذا الإطار تم تقسيم الوظائف في الجزائر إلى أربع مجموعات كبرى، منها واحدة تجمع النفقات غير القابلة للتخصيص، وذلك كما يلي¹:

- الخدمات العامة، وتضم الإدارة العامة، العدل، الشرطة والدفاع.
- الخدمات الاجتماعية والجماعية، وتضم التعليم، الصحة، النشاط الاجتماعي والخدمات الجماعية(تعمير، سكن، ترفيه....)
- الخدمات الاقتصادية المتعلقة أساسا بالفلاحة، الصناعة، النقل والخدمات وغيرها.
- النفقات غير القابلة للتخصيص، وتضم فائدة الدين العام، رد القروض، نفقات الشؤون الدينية وغيرها.

¹لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 36.

ورغم أهمية هذا التبويب في إعطاء تفسير أكثر وضوحاً وصورة أوضح وتفصيل أدق حول أوجه استخدام الموارد المالية للدولة، إلا أنه غير مستخدم بصفة رسمية، حيث لم يتم الإشارة إليه في مختلف القوانين المتعلقة بالميزانية العامة للدولة في الجزائر.

4-2-3- وثائق الميزانية العامة للدولة في الجزائر

يعتبر تقديم الميزانية العامة للدولة ضمن مختلف الوثائق عملية ذات أهمية، بحيث تعطى الصيغة الكاملة والقابلية للتطبيق بما يتفق مع الأنظمة والقوانين المعمول بها، وهي وثائق متكاملة فيما بينها، بحيث أنها مجتمعة تضي المصادقية المحاسبية والقانونية والسياسية على الميزانية العامة للدولة.

وتتكون وثائق الميزانية العامة للدولة في الجزائر من قانون المالية الأولي، قانون المالية التكميلي أو التعديلي، الجداول الملحقة والمراسيم التنفيذية والرئاسية الخاصة بتوزيع الاعتمادات، بالإضافة إلى ملزمات الميزانية العامة التي توضح الاعتمادات المخصصة لميزانية التسيير والتجهيز.

أولاً- قانون المالية والقوانين الأخرى المتعلقة به

قوانين المالية السنوية في الجزائر هي قوانين تم اعتمادها وضبط تنظيمها بموجب القانون المتعلق بقوانين المالية، حيث تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبالغها وتخصيصها¹.

وتشمل قوانين المالية ثلاثة (03) أصناف وهي: قانون المالية للسنة، قانون المالية التكميلي أو التعديلي، قانون ضبط الميزانية². ويعتبر قانون المالية كل من:

¹ القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 01.

² وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص 30.

1- قانون المالية السنوي: لقد جاء في تحديد مفهوم قانون المالية بأنه "يقرر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل السنة المدنية، مجمل موارد الدولة وأعباءها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقرر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية والنفقات بالرأسمال"¹.

وتتضمن وثيقة قانون المالية بعد صدورها في الجريدة الرسمية ما يلي²:

أ- أحكام تمهيدية: وتتضمن المادة الأولى التي تقضي بأنه "مع مراعاة أحكام هذا القانون، يواصل في سنة... تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والضرائب غير المباشرة والضرائب المختلفة وكذا كل المداخل والحواصل الأخرى لصالح الدولة طبقا للقوانين والنصوص التطبيقية الجاري بها العمل عند تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. كما يواصل خلال سنة.... طبقا للقوانين والأوامر والمراسيم التشريعية والنصوص التطبيقية الجاري بها العمل عند تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية تحصيل مختلف الحقوق والحواصل والمداخل المخصصة للحسابات الخاصة للخزينة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية والهيئات المؤهلة قانونا.

ب- الجزء الأول بعنوان طرق التوازن المالي ووسائله: وهو مكون من أربعة فصول كما يلي:

الفصل الأول: أحكام تتعلق بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية للخزينة.

الفصل الثاني: أحكام جبائية.

الفصل الثالث: أحكام أخرى تتعلق بالموارد.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، القانون رقم 89-24 مؤرخ في 03 جمادى الثانية عام 1410 هـ الموافق لـ 31 ديسمبر 1989، يعدل ويتم القانون 84-17 (الجريدة الرسمية) العدد 01 المؤرخة في 03 جانفي 1990. المادة 67.

² القانون رقم 09-09، مرجع سابق.

الفصل الرابع: الرسوم شبه الجبائية.

ج- الجزء الثاني بعنوان الميزانية والعمليات المالية للدولة: وهو مكون من أربعة فصول كما يلي:

الفصل الأول: الميزانية العامة للدولة.

الفصل الثاني: ميزانيات مختلفة.

الفصل الثالث: الحسابات الخاصة بالخرينة.

الفصل الرابع: أحكام مختلفة تطبق على العمليات المالية للدولة.

د- الملاحق: وتتضمن ما يلي:

الجدول "أ": يتضمن تقييم الإيرادات النهائية المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة.

الجدول "ب": يتضمن التوزيع حسب كل قطاع وزاري الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير.

الجدول "ج": يتضمن توزيع، حسب كل قطاع، لنفقات التجهيز ذات الطابع النهائي بعنوان ميزانية

التجهيز.

كما أن هناك جداول أخرى ثانوية قد تدرج في وثيقة قانون المالية حسب الحاجة وهي الجدول "د"

والجدول "هـ" وجدول خاص.

2- قانون المالية التكميلي والمعدل: في تحديد مفهوم قوانين المالية التكميلية أو المعدلة "يمكن

لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة، دون سواها، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال

السنة الجارية"¹.

فقد تطرأ ظروف أو تتدخل عوامل من شأنها أن تؤثر على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية،

مما يؤدي إلى سوء التقدير وعدم إمكانية مواجهة تلك الظروف خلال تنفيذ قانون المالية للسنة،

لذلك تلجأ الحكومة إلى القوانين التكميلية، يصدر هذا القانون في الجزائر ما بين دورتي الربيع

¹ القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 04.

ودورة الخريف، ويكون على شكل أمر يتعلق بقانون المالية التكميلي، وتجدر الإشارة إلى أن النصوص القانونية لم تحدد عدد هذا النوع من القوانين، إلا أن التطبيقات العملية تبين أنه يمكن أن يكون واحدا أو اثنين كما هو معتمد في المغرب¹، أو قد يكون هناك ثلاثة أو أربعة كما هو الحال في فرنسا، وفي الجزائر جرت العادة على أن يكون هناك قانون مالية تكميلي واحد لقانون المالية للسنة أو الابتدائي.

3- قانون ضبط الميزانية: يمثل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون

المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية².
يوجب القانون في الجزائر أن يرفق قانون المالية الابتدائي للسنة بمشروع قانون ضبط الميزانية للسنة (س-3)³، فالحكومة ملزمة بتقديم قانون ضبط الميزانية أمام البرلمان للمصادقة عليه، فعلى الرغم من أهميته نظرا لكونه الوثيقة الأساسية التي تثبت تنفيذ قانون المالية لكل سنة، إلا أنه في الواقع العملي فإن الحكومات الجزائرية المتعاقبة لم تلتزم بتقديمه أمام البرلمان للمصادقة عليه إلا في بعض السنوات مع التأخر في ذلك عن التاريخ المحدد.
وذلك رغم أن الدستور الجزائري ينص على أن تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان⁴.

¹ Harakat Mohamed, finances publiques et droit budgétaire Marocain, dar el maarif el djadida, Rabat, Maroc, 1^{ère} édition, 2002, p83.

² القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 05.

³ القانون رقم 89-24، مرجع سابق، المادة 02.

⁴ ج د ش، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 معدل بالقانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، (الجريدة الرسمية) العدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، المادة 160.

ثانيا- المراسيم التنفيذية والرئاسية المتضمنة توزيع الاعتمادات

رغم أن قانون المالية بمكوناته التي سبقت الإشارة إليها، إلا أنه في الحقيقة لا يعطي إلا صورة شاملة حول النصوص الجديدة التي تم إدراجها فيما يتعلق بالأحكام المختلفة لمختلف الفصول، بالإضافة إلى الأرقام المتعلقة بالمجاميع الكبرى للاعتمادات التي تم فتحها للسنة المعنية، ومختلف الإيرادات المتوقع تحقيقها خلال نفس السنة، وذلك وفقا للتبويب المعتمد في كل من الجدول "أ" الخاص بالإيرادات والجدول "ب" الخاص بميزانية التسيير، والجدول "ج" الخاص بميزانية التجهيز. ولأجل التفصيل أكثر للتوزيع وتطبيق النفقات الواردة ضمن مختلف الفصول والأقسام وتخصيص الاعتمادات لمختلف المصالح المعنية، يتم تحقيق ذلك عن طريق مراسيم تنفيذية أو مراسيم رئاسية¹:

1- المرسوم التنفيذي المتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة: يتحقق التوزيع الفعلي للاعتمادات من خلال جداول ملحقة بالمراسيم التنفيذية المتضمنة توزيع الاعتمادات المخصصة لكل دائرة وزارية من ميزانية التسيير، بموجب قانون المالية السنوي أو التكميلي. وتأخذ كل المراسيم التنفيذية لتوزيع الاعتمادات المخصصة لمختلف الوزارات من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية السنوي. في حين يتم توزيع الاعتمادات المخصصة من ميزانية التسيير لكل الوزارات ولرئيس الحكومة بموجب مرسوم تنفيذي، تستثنى تلك المتعلقة بوزير الدولة وزير الشؤون الخارجية، حيث تتم بموجب مرسوم رئاسي، وتنتشر في الجريدة الرسمية.

2- المرسوم الرئاسي المتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة: إن توزيع الاعتمادات المخصصة من ميزانية التسيير، بموجب قانون المالية الأولي أو التكميلي، لكل من رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني وكذا ميزانية التكاليف المشتركة، التي تتم بموجب مرسوم رئاسي، لا تنتشر في

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 75.

الجريدة الرسمية، وما ينشر منها لا يلحق بجدول لتوزيع الاعتمادات المخصصة، كما هو الحال بالنسبة لرئاسة الجمهورية.

فإذا أخذنا مثال عن مرسوم رئاسي يتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لرئاسة الجمهورية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية، فإننا نجد عبارة "طبقا للجدول الملحق بأصل هذا المرسوم"، ثم يقدم تقسيم إجمالي على الفروع التي تضمنتها ميزانية رئاسة الجمهورية، وهي:

- الفرع الأول: رئاسة الجمهورية (الأمانة العامة).

- الفرع الثاني: الأمانة العامة للحكومة.

- الفرع الثالث: المحافظة السامية للأمازيغية.

ويتضح أنه من خلال المراسيم التنفيذية والرئاسية، تكتسب الاعتمادات المخصصة في الميزانية العامة الصيغة التنفيذية، بحيث يشكل ذلك الأساس الذي يمكن على إثره البدء في تنفيذ واستهلاك الاعتمادات المخصصة لكل هيئة عمومية، حسب ما ورد في تلك المراسيم.

ثالثا - ملزمات (fascicule) الميزانية العامة للدولة

تمثل ملزمات الميزانية العامة للدولة تلك الوثائق التي تعدها الدوائر الوزارية المختلفة تحت إشراف المديرية العامة للميزانية على مستوى وزارة المالية، وهي تسمح بإعداد التوزيع المفصل حسب العناوين والأقسام والفصول والمواد والفقرات المرخصة بموجب قانون المالية، والموزعة عن طريق المراسيم التنفيذية والرئاسية، كما تتضمن الجداول العددية للميزانية حسب الوظائف، والأصناف والفروع، وتقدير الاعتمادات الضرورية من أجل التكفل المالي بالموظفين، محسوب وفق مؤشر الأجر المتوسط.

وتتضمن كل ملزمة من ملزمات الميزانية ثلاثة أقسام رئيسية تتمثل في قسم ميزانية التسيير، قسم ميزانية التجهيز وقسم حسابات التخصيص الخاص¹:

1- ملزمة ميزانية التسيير: وتتضمن ملزمة ميزانية التسيير قسمين، قسم الإدارة المركزية وقسم المصالح اللامركزية للدولة، وضمن كل قسم تصنف الاعتمادات حسب المصالح وطبيعة الاعتمادات المخصصة، كل ذلك وفقا للمنهجية التالية:

أ- الإدارة المركزية:

- نفقات المستخدمين
- الأدوات وتسيير المصالح
- صيانة المباني
- الإعانات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
- النشاط التربوي والثقافي
- النشاط الدولي
- النشاط الاقتصادي
- النشاط الاجتماعي
- المصاريف الأخرى

ب- المصالح اللامركزية للدولة:

- نفقات المستخدمين
- الأدوات وتسيير المصالح
- صيانة المباني

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص من 77 إلى 82.

- النشاط الاجتماعي

- المصاريف الأخرى

ويلاحظ من ذلك أن هذا التقسيم يأخذ بعين الاعتبار اختصاصات مختلف مصالح الدولة المركزية واللامركزية، حيث أن هناك بعض المؤسسات والأنشطة يتم التكفل بنفقات تشغيلها مركزياً، ومنها المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والنشاط التربوي والثقافي، والنشاط الاقتصادي والنشاط الدولي، وهذه المجالات هي في الواقع من اختصاص الإدارة المركزية.

أما بقية البنود والأنشطة فإن محتواها مشترك، سواء تعلق الأمر بالإدارة المركزية أو المصالح اللامركزية للدولة، حيث يجمع في كل بند النفقات الخاصة بنفقات المستخدمين، الأدوات وتشغيل المصالح، صيانة المباني، النشاط الاجتماعي والمصاريف الأخرى.

2- ملزمة حسابات التخصيص الخاص: يسجل في هذا القسم كل العمليات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص، وأما إذا لم يكن هناك مبرر لإدراج حساب معين ضمن ملزمة دائرته الوزارية، أو لم تكن الوزارة المعنية قد استفادت من فتح أحد حسابات التخصيص الخاص في السابق، فإنه يشار إلى ذلك بعبارـة "لا شيء" وغالباً ما تترك الصفحة بيضاء، ويبدأ القسم الثالث من أو الصفحة المالية.

ويتم إدراج حسابات التخصيص الخاص ضمن ملزمة الدائرة الوزارية المعنية في ثلاث حالات مختلفة:

- إقفال الحسابات الخاصة للـخزينة، ويكون الإقفال لأسباب معينة، كتعديل أحكام القانون الذي تم بموجبه إنشاء ذلك الحساب، حيث يختتم الإقفال في النهاية بتوضيح وضعية الرصيد المحاسبي والموارد المتوقعة للسنة.

- فتح الحسابات الخاصة للخزينة، حيث يتم فتح الحساب الجديد في كتابات الخزينة تحت عنوان معين، ويتم ذكر العديد من العناصر المتعلقة به كالنصوص التشريعية والتنظيمية، موارد الصندوق، النفقات الواقعة على عاتقه، الوضعية المالية، الأمرين بالصرف.

- تعديل الحسابات الخاصة للخزينة، والذي يكون مضمونه توسيع أو تعديل بعض العناصر الأساسية المشار إليها عند فتح الحساب، ويتعلق الأمر بباب الإيرادات أو باب النفقات أو تغيير الأمر بالصرف الرئيسي.

3- ملزمة ميزانية التجهيز: تقدم ميزانية التجهيز ضمن ملزمة كل الدوائر الوزارية، وذلك من

خلال تحليل العناصر التالية:

- عناوين النفقات.
- الأهداف حسب القطاعات الفرعية
- تذكير برخص البرامج واعتمادات الدفع للسنوات السابقة.
- الوسائل المقترحة: - رخص البرامج
- اعتمادات الدفع
- البرامج الجديدة المقترحة: - البرامج المركزية
- البرامج غير المركزية
- المنازعات التي تسجل على العمليات المقفلة
- قائمة العمليات المعاد هيكلتها وفقا للمضمون المادي من دون أثر مالي
- قائمة العمليات التي يعاد تقييمها
- النفقات بالرأس مال.

4-3- مراحل دورة الميزانية العامة للدولة في الجزائر*

تخضع عمليات الميزانية العامة للدولة عموماً، كما سبق وأن أشرنا في الفصل الأول، إلى تنظيمات خاصة، تتعلق بالمراحل التي تمر بها خلال السنة المالية، والمتمثلة في أربع مراحل أساسية (الإعداد، الاعتماد، التنفيذ والرقابة) تمثل دورة الميزانية، بحيث تعرف دورة الميزانية العامة بأنها تلك المراحل المتعاقبة التي تمر بها ميزانية الدولة من التحضير إلى الرقابة، وهي متتالية بالنسبة لميزانية السنة الواحدة ومتداخلة بالنسبة للميزانيات المختلفة، حيث أننا نجد خلال السنة المالية الواحدة تنفيذ ميزانية السنة الحالية وإعداد ميزانية السنة القادمة والرقابة على ميزانية السنة السابقة، وهذه المراحل متباعدة في مختلف دول العالم مع بعض الاختلافات في تحديد الجهات المتدخلة في كل مرحلة من المراحل، وسنقوم بتوضيح المراحل التي تمر بها الميزانية العامة في الجزائر والهيئات المكلفة بالقيام بذلك.

4-3-1- مرحلة إعداد وتحضير الميزانية العامة في الجزائر

تتم عملية تحضير وإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة في الجزائر من طرف السلطة التنفيذية، ممثلة في الحكومة، هذه الأخيرة التي تأخذ في الاعتبار عند تقديم التقديرات الخاصة بها التوجهات العامة للسياسة الاقتصادية والاجتماعية والتي تخضع للعديد من المتغيرات، حيث أن الميزانية العامة للدولة في الأخير هي انعكاس للتوجهات السياسية والاقتصادية للجهاز التنفيذي، وتمر عملية الإعداد بالعديد من المراحل، سنقوم فيما يلي بتوضيحها.

* وفقاً لمقتضيات التقسيم والترتيب المنهجي لعناصر البحث، سنقتصر في هذا الجزء على المراحل الثلاث الأولى فقط (الإعداد، الاعتماد والتنفيذ)، على أن نتناول المرحلة الرابعة والمتمثلة في الرقابة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر في الفصل الموالي.

أولاً- السلطة المختصة بإعداد مشروع الميزانية العامة

إن التنظيم المعمول به في مختلف دول العالم في مجال تحضير وإعداد مشروع الميزانية العامة هو أن تتولى السلطة التنفيذية ذلك، إلا أن الجهة المختصة فعلاً بذلك داخل السلطة التنفيذية تختلف من دولة لأخرى.

1- دور وزارة المالية: في الجزائر تشارك جميع الوزارات في التحضير لذلك، حيث تكلف كل واحدة بتحضير ميزانية دائرتها، ثم تجمع وزارة المالية كل التقديرات والمشاريع الصادرة عن مختلف الوزارات، وبعد ذلك يتم إعداد المشروع الأولي للميزانية العامة من طرف وزارة المالية، حيث يقوم وزير المالية بعرضه على مجلس الحكومة ثم مجلس الوزراء، وبعد المناقشة يتم ضبط المشروع النهائي الذي سيعرض على السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني). ورغم مشاركة جميع الوزارات في عملية التحضير، إلا أن دور وزارة المالية في هذه المرحلة هو الأبرز، حيث تقوم بالإعداد التقني للمشروع، وهذا ما يعطيها هيمنة واسعة على بقية الوزارات¹، ولإشارة فإن القانون العضوي 84-17 لقوانين المالية الساري المفعول، لم يحدد الجهة المكلفة خصوصاً داخل الحكومة بالإعداد التقني لمشروع الميزانية العامة للدولة.

وفي هذا الإطار، فقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 95-54 الخاص بتحديد صلاحيات وزير المالية، ليحدد مهامه في مجال الميزانية بالمبادرة بالاتصال بالسلطات المعنية بكل نص يتعلق بميزانيات الدولة والجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة، ويطبق التدابير والإجراءات المتعلقة بتحضير ميزانية الدولة وتقديمها والتصويت عليها².

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 158.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، مرسوم تنفيذي رقم 95-54 مؤرخ في 15 رمضان 1415هـ الموافق لـ 15 فيفري 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية (الجريدة الرسمية) العدد 15 مؤرخة في 19 مارس 1995، المادة 06.

2- دور الإدارة المركزية للمديرية العامة للميزانية: من الناحية العملية، نجد أن المديرية العامة للميزانية المكلفة بإعداد وثيقة مشروع الميزانية، التابعة إداريا لوزارة المالية، تتكفل بإعداد الميزانية بشقيها الإيرادات والنفقات بما فيها نفقات التسيير ونفقات التجهيز، حيث تم إدراج أحكام المرسوم التنفيذي رقم 364-07 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ضم شقي الميزانية المتمثلين في التسيير والتجهيز في مديرية واحدة وهي المديرية العامة للميزانية¹.

فالمديرية العامة للميزانية تشغل مكانة هامة في مسار إعداد ميزانية الدولة، حيث تتكفل بتنظيمها وإعداد الوثائق الضرورية المتعلقة بها وتلعب أيضا دورا في المناقشة، كما تتكفل ب²:

- المشاركة بالتعاون مع الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد سياسة الميزانية.
- مباشرة كل نص تشريعي أو تنظيمي في إطار اختصاصها.
- دراسة واقتراح كل إجراء لازم لتعديل نفقات الدولة وتحسين فعاليتها.
- إعداد مشروع الميزانية.
- ضمان تنفيذ ومتابعة تنفيذ الميزانية ومراقبتها وتقييمها.
- القيام بفتح وتحويل وإلغاء وإعادة نشر المناصب المالية للمؤسسات والإدارات العمومية.
- المشاركة في حدود ما يخصها، في دراسة وتحضير تنفيذ المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يكون لها تأثير مالي على ميزانية الدولة.
- متابعة إصلاح الميزانية وتنفيذه.

¹وزارة المالية خمسون سنة من الانجاز، مرجع سابق، ص 17.

²نفس المرجع، ص 24.

وفي هذا الصدد وتماشيا مع المهام المكلفة بها، تقوم المديرية العامة للميزانية بمجموعة من المهام وتتشكل من العديد من المصالح، كما يلي¹:

أ- خمسة (05) أقسام: قسم التنمية البشرية، قسم تطوير النشاط الاقتصادي والاجتماعي، قسم التطوير الإداري والضبط، قسم تطوير المنشآت القاعدية الأساسية وقسم تلخيص الميزانية، حيث تقوم هذه الأقسام بمهام مشتركة تتمثل في:

- إعداد مشاريع الميزانيات السنوية والمتعددة السنوات،

- اقتراح أي تدبير لترشيد النفقات العمومية،

- وضع ومتابعة تنفيذ الميزانيات،

- تقييم تنفيذ الميزانية.

ويقوم قسم تلخيص الميزانية للمديرية العامة للميزانية بمهام خاصة تتمثل في:

- إعداد تلخيص معطيات الميزانية،

- صياغة و نشر الوثائق المتعلقة بمشروع ميزانية الدولة،

- إعداد النصوص التنظيمية المتضمنة توزيع الاعتمادات المنصوص عليها في قانون المالية،

بالاتصال مع الأقسام القطاعية،

- إعداد الأدوات المنهجية المتعلقة بتوزيع الميزانية،

- إعداد تشكيلة الميزانية لقانون المالية.

ب- أربع (04) مديريات: مديرية التنظيم الميزاني والرقابة المسبقة للنفقات، مديرية الإعلام الآلي،

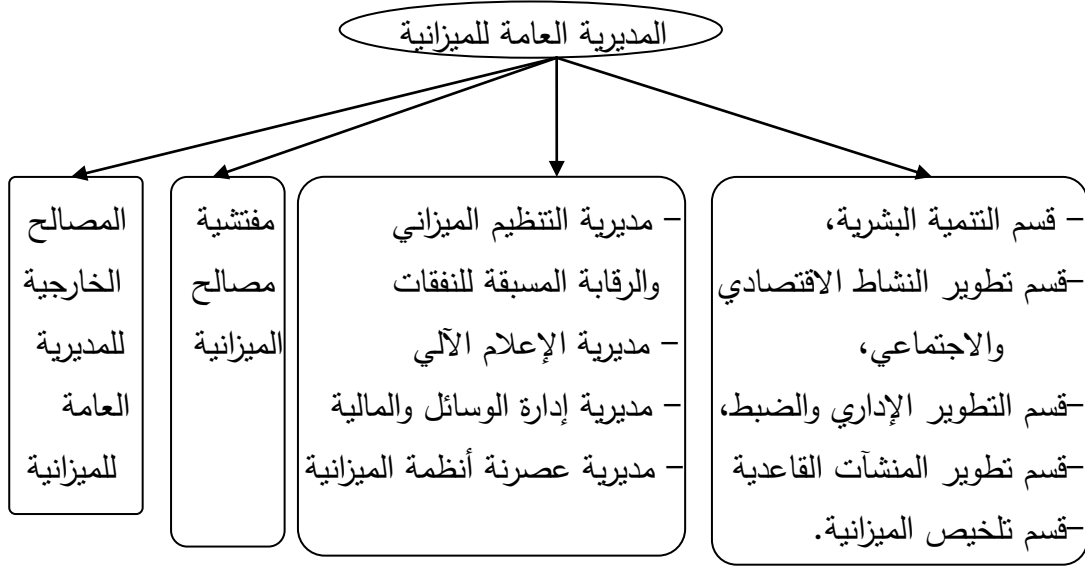
مديرية إدارة الوسائل والمالية ومديرية عصنة أنظمة الميزانية، هذه المديريات مكلفة بـ:

- اقتراح مشاريع الميزانية، بعد التحكيم،

¹وزارة المالية خمسون سنة من الانجاز، مرجع سابق، ص ص 26-27.

- إعداد تلخيص معطيات الميزانية،
 - المساهمة في تحديد السياسات الميزانية للقطاعات وتنفيذها ومتابعتها،
 - صياغة و نشر الوثائق المتعلقة بمشروع ميزانية الدولة،
 - متابعة تنفيذ الميزانية وتقييمها،
 - إعداد النصوص التنظيمية المتضمنة توزيع الاعتمادات المنصوص عليها في قانون المالية،
بالاتصال مع الأقسام القطاعية،
 - تمثيل وزير المالية في الهيئات التي تتوفر على موارد ناتجة عن تنفيذ ميزانية الدولة.
 - ج- مفتشية واحدة، وهي مفتشية مصالح الميزانية، حيث يوضح المرسوم التنفيذي رقم 08-154 المؤرخ في 26 ماي 2008 والوارد في النص المنظم للإدارة المركزية للمديرية العامة للميزانية، مهام وتنظيم وسير مفتشية مصالح الميزانية، تتكفل هذه المفتشية وتحت الوصاية المباشرة للمدير العام للميزانية بالقيام بمهام المراقبة والتفتيش والتقييم، كما أنه يمكن أن تقوم بأشغال دراسات في مجال اختصاصها، كما تقترح المفتشية توصيات وتدابير من شأنها المساهمة في تحسين وتعزيز هيئات المصالح موضوع التفتيش.
 - د- المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية: تضم المديرية العامة للميزانية بعض المصالح الخارجية تتمثل في:
 - المديرية الجهوية للميزانية.
 - مديرية البرمجة و متابعة الميزانية للولاية.
 - مصالح المراقبة المالية للمؤسسات والإدارات والهيئات العمومية للولايات والبلديات.
- من أجل توضيح أكثر للهيكل التنظيمي للمديرية العامة للميزانية سنقوم بعرضها من خلال الشكل الموالي:

الشكل رقم 04-01: الهيكل التنظيمي لأقسام ومصالح المديرية العامة للميزانية.



المصدر: من إعداد البحث بالإعتماد على المعلومات السابقة.

ويمكن توضيح الهيكل التنظيمي للمصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية من خلال الشكل

الموالي:

الشكل رقم 04-02: الهيكل التنظيمي لمصالح المديرية الجهوية للميزانية.



المصدر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، وزارة المالية خمسون سنة من

الإنجاز، منشورات وزارة المالية، مديرية الاتصال، الجزائر، 2012، ص 27.

يتضح من خلال ما سبق بأن مهام المديرية العامة للميزانية فيما يتعلق بإعداد الميزانية العامة

للدولة واسعة، تمتد من التحضير وجمع التقديرات الخاصة بكل القطاعات والمصالح إلى غاية

تكوين أو صياغة المشروع النهائي للميزانية، بالإضافة إلى بعض المهام الأخرى المتعلقة بالنقّيم

والرقابة وتطوير أنظمة العمل.

فمن الواضح من خلال المهام التي تقوم بها المديرية العامة للميزانية التابعة لوزارة المالية، أن هذه الأخيرة ونظرا لمكانتها في مختلف مراحل إعداد الميزانية تقوم بالدور الرئيسي في هذه العملية، ويعود ذلك إلى المرجعية القانونية المعتمدة والتي كما بيننا تسند مهمة الإعداد التقني لمشروع الميزانية لوزارة المالية، بالإضافة إلى أسباب أخرى تتعلق بطبيعة مهام ووظائف وزارة المالية في حد ذاتها والتي تنحصر في الشؤون المالية للدولة، الأمر الذي يجعل تكليفها بإعداد الميزانية العامة أكثر من ضروري.

3- إمكانية تدخل السلطات الأخرى في مرحلة الإعداد: رغم أن وزارة المالية هي الجهة المكلفة حصرا بإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة، إلا أنه ونظرا للارتباط الهيكلي لوزارة المالية بالسلطات الأعلى منها، يعطي لهذه الأخيرة إمكانية التدخل للتأثير في عملية الإعداد، ومن بين الأطراف المتدخلة في ذلك¹:

أ- رئيس الجمهورية: حيث يتمتع هذا الأخير بسلطة كبيرة في تحضير الميزانية لسببين هما:

- ترؤسه لمجلس الوزراء، ولذلك يمكن أن يكون له تأثير على سير المناقشات المتعلقة بالميزانية العامة عندما يعرض المشروع الأولي على مجلس الوزراء.

- باعتباره أعلى سلطة للتحكيم، ولو أن النزاعات المتعلقة بالميزانية لا تصل إليه على العموم، بحيث تتوصل الإدارات إلى حل الصعوبات التي تواجهها في المستويات الدنيا بحكم العادة.

ب- الوزير الأول: إن قيام الوزير الأول بضبط برنامج عمل حكومته* وعرضه على مجلس الوزراء

¹العمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 161-162.

*يكتسي برنامج عمل الحكومة أهمية بالغة في التأثير على تكوين وصياغة الميزانية العامة للدولة وتحديد طبيعتها ومعالمها، لأنه يشمل الخطة العملية الممكنة لمجمل القطاعات، سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي، وما تصبو تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية محددة، بالتالي فإن أي برنامج يجب أن يتضمن على:

- تصور استراتيجي عام،

وعلى المجلس الشعبي الوطني تعطيه الحق في التدخل فيما يتعلق بالميزانية العامة، بالرغم من أن القوانين المالية لا تشير صراحة إلى دوره فيما يتعلق بالميزانية العامة، إلا أن صلاحياته واسعة في ذلك، بالنظر إلى المشاكل المرتبطة بمدى وضوح سياسة الحكومة، وهو ما يجعله يمارس وظيفة التحكيم والتعديل في مرحلة تحضير مشروع الميزانية، كما يستعمل سلطته لإعطاء تعليمات تتعلق بالميزانية تكون مطابقة لأولويات برنامج عمل الحكومة.

ثانيا- الإجراءات المتبعة في إعداد مشروع الميزانية العامة

تركز عملية إعداد الميزانية على تقدير مجمل أعباء وموارد الدولة للسنة المدنية، ويتعلق الأمر بتقدير مبلغ الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير ونفقات التجهيز خلال السنة المقبلة من جهة وتحديد المبالغ المحتملة للإيرادات، وخاصة الجبائية منها، من جهة أخرى، وتتم عملية إعداد مشروع الميزانية العامة بمرحلتين أساسيتين تتمثل في:

1- إجراءات تقدير الإيرادات والنفقات: حيث يتم في هذه المرحلة القيام بتقدير كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة كما يلي¹:

أ- تقدير النفقات العامة: تضم النفقات العامة في الجزائر شقين أساسيين، نفقات التسيير ونفقات التجهيز، بحيث تختلف طبيعة هذين الصنفين، وبالتالي تختلف طريقة تقدير كل منهما:

* تقدير نفقات التسيير: بالنسبة لنفقات التسيير، يبدأ تحضير تقديرات السنة المالية وفق مذكرة منهجية تحضرها مصالح المديرية العامة للميزانية بين شهر مارس وشهر ماي، وتبلغ إلى جميع الوزارات والولاية، وتتضمن تذكيرا وتوضيحا للمبادئ الأساسية التي يجب على الأمرين بالصرف

- برنامج شمولي، إمكانيات وقدرات انجاز المشاريع المختلفة،

- المصادر المختلفة للتمويل، الأنظمة القانونية والتنظيمية،

- الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى جانب آليات وطرق التعاون والتعامل مع الدول الأجنبية.

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 163 - 168.

إتباعها عند تقييمهم لمقترحات الميزانية العامة، وطبيعة المعلومات التي ينبغي عليهم تقديمها، ومنهجية عرضها.

كما تحدد المديرية العامة للميزانية الإجراء الذي يجب إتباعه لتقديم نفقات التسيير، باعتبار أن مختلف المصالح مدعوة إلى إعداد مقترحاتها، وفق الجداول الملحقة بالملحقة المنهجية، مع تقديم ما يبرر مجمل المقترحات بالأرقام والشروحات الضرورية.

وتحدد النفقات العمومية في الجزائر من خلال ثلاثة أنواع من الاعتمادات، هي الاعتمادات التقييمية، الاعتمادات الوقتية والاعتمادات الحصرية:

- الاعتمادات التقييمية، وهي اعتمادات يمكن تقديرها بدقة، ولكنها قابلة للزيادة خلال السنة المالية، ويتعلق هذا النوع من الاعتمادات ببعض المرافق الحديثة النشأة، والتي لم يعرف بعد مقدار المبالغ الضرورية لتسييرها، ويمكن للحكومة تجاوز المبلغ المحدد دون الرجوع للسلطة التشريعية.

- الاعتمادات الوقتية، وهي اعتمادات مالية لا يمكن تقديرها بدقة أثناء إعداد الميزانية العامة، ولذلك توضع في شكل مبالغ إجمالية، بحيث لا يمكن أن يؤمر بدفع نفقات من الاعتمادات الوقتية إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة في فصول الميزانية، وفي حالة عدم كفايتها خلال السنة المالية فإنه يمكن إتمامها بالاقتطاع من اعتماد إجمالي آخر.

وفقا للقانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية، تطبق الاعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم، والتي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية¹.

- الاعتمادات الحصرية، وهي اعتمادات مالية مفتوحة في الميزانية العامة وغير قابلة للتعديل

¹ القانون رقم 17-84، مرجع سابق، المادة 30.

خلال السنة المالية، أي أنه لا يمكن إتمامها باقتطاعات من اعتمادات أخرى، لأن مبلغها يمثل رقما قياسيا وحدا أقصى لا يمكن تجاوزه من طرف الهيئة المستفيدة عند تنفيذ النفقة، ولذلك تسمى بالاعتمادات التحديدية.

* تقدير نفقات التجهيز: يرتبط تقدير نفقات التجهيز بتنفيذ الخطة أو البرنامج التنموي، حيث يمثل مبلغ اعتمادات التجهيز الذي يفتح سنويا بموجب قانون المالية القسط السنوي المرقم من الخطة أو البرنامج التنموي.

وتجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة، في ثلاثة أبواب هي:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

- إعانات الاستثمار المفتوحة من قبل الدولة.

- النفقات الأخرى بالرأس مال.

ب- تقدير الإيرادات العامة: إن مبلغ الإيرادات المسجل سنويا في وثائق الميزانية العامة لا يمثل إلا تقديرات تقريبية يمكن تجاوزها أثناء التنفيذ، وفي الواقع، إذا كانت نسبة وطبيعة مختلف الضرائب معروفة أثناء إعداد وثائق الميزانية، فإن الأمر يختلف بالنسبة لحجم المادة الخاضعة للضريبة والتي ترتبط بتطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وبالنظر إلى هذه الصعوبة، فإن تقدير الإيرادات العامة ينبغي أن يكون بأكثر دقة ممكنة.

إن الطريقة المستعملة لتقدير الإيرادات العامة في الجزائر هي طريقة التقدير المباشر، والتي تقتضي تقدير العائد المحتمل لكل ضريبة انطلاقا من أحدث المعلومات الاقتصادية، وتتم طريقة التقدير المباشر للإيرادات العامة على أربع مراحل هي:

- اعتماد آخر الإحصائيات فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات الجبائية.

- دمج نسب التغير، والتي تسمح بتقديمه التنبؤات الاقتصادية حول تطور الناتج الوطني خلال السنة المقبلة.

- الأخذ بعين الاعتبار التعديلات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالنظام الجبائي التي تم إدخالها خلال السنة.

- الأخذ بعين الاعتبار نقائص التحصيل التي يمكن أن تقلل مردود الضريبة.

ومن الناحية العملية، فإن تقدير الإيرادات العامة للسنة المقبلة يكون ابتداء من شهر سبتمبر من السنة الجارية، حيث تكون نتائج التحصيل معروفة للفترة الممتدة من بداية السنة إلى غاية شهر جويلية، لذلك تعد آفاق التحصيل على قاعدة نتائج الأشهر السبعة الأولى، وتقديرات الأشهر الخمسة الأخيرة من السنة الجبائية المعتبرة، مصححة بواسطة الفارق بين تقديرات ونتائج الأشهر السبعة الأولى.

وتكمن الصعوبات في تقدير الإيرادات العامة في الجزائر، في أصل هذه الإيرادات، حيث أن أغليبتها تأتي من التجارة الخارجية، من تصدير المنتجات البترولية، ومن ذلك تأتي تبعية الميزانية العامة للجباية البترولية، وبالتالي فهي تخضع بدرجة كبيرة للتقلبات التي تعرفها الأسواق الدولية للطاقة، كما أن هناك صعوبات تتعلق بحساسية المادة الخاضعة للضريبة، حيث أن تقدير الظرف الاقتصادي المحلي في الجزائر يبقى صعب التحديد.

2- إعداد الخطوط الرئيسية للميزانية العامة: يقصد بالخطوط الرئيسية للميزانية العامة تقديرات مختلف عناوين الميزانية العامة، التي يتم إعدادها على مستوى المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية، بحيث تمر هذه التقديرات عبر مراحل مختلفة، وأن يكون لها هدف، وأن تخضع لبعض الضروريات التي من بينها ترشيد اختيارات الميزانية، يتم تقدير الميزانية العامة عبر مراحل متلاحقة

تحكمها منهجية معينة، ولكن يصعب تحديدها بالدقة المطلوبة عند التطبيق، حيث يتم في هذا الإطار¹:

- تعد مصالح وزارة المالية تقريرا أوليا يتولى وزير المالية تقديمه لمجلس الوزراء.
- يحدد مجلس الوزراء الخطوط الكبرى للسياسة الاقتصادية التي ينبغي إتباعها، ويحدد الأولويات من بين مجالات النشاط الأساسية.
- تستلم المديرية العامة للميزانية على مستوى وزارة المالية توجيهات مجلس الوزراء، وتعد مذكرة منهجية (إيضاحية) يتم نشرها على مختلف الوزارات والولايات، تطلب منهم فيها تقدير احتياجاتهم من الاعتمادات.
- تستلم المصالح المختلفة المعنية بتحضير ميزانياتها المذكرة المنهجية، وترسلها لمصالحها الخارجية ومديرياتها التقنية تطلب منهم اقتراح تقديراتهم الميزانية وفقا لتوجيهاتها، وعند الانتهاء من ذلك يتم تقديم المشروع إلى المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية.
- تباشر المديرية العامة للميزانية دراسة اقتراحات الميزانية، بالاستناد إلى الوسائل التي تسمح لها بأن تؤدي مهمتها بشكل جيد، حيث تجمع كل الوثائق المحاسبية، وتقارير المراقبين الماليين، ومبررات طلبات الاعتمادات الإضافية، ثم تقارن المعلومات التي بحوزتها مع الاقتراحات التي أرسلت إليها من طرف مختلف الوزارات.

ثالثا - المناقشات حول مشروع الميزانية وصياغة مشروع قانون المالية

بعد تجميع مشاريع الميزانيات الخاصة بكل وزارة من طرف المديرية العامة للميزانية على مستوى وزارة المالية، حيث تكلف هذه الأخيرة بإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة، تكون اقتراحات النفقات المقدمة من مختلف الوزارات محل مناقشة بين الأعوان المختصين للمديرية، والممثلين عن كل وزارة

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 169.

من أجل تحديد مبلغ الاعتمادات الذي يسجل في مشروع الميزانية العامة، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق يتم اللجوء إلى التحكيم بين وزارة المالية والوزارة المعنية في إطار مجلس الحكومة، قبل أن يأخذ المشروع شكله النهائي، وبعد إعدادها تخضع اقتراحات الميزانية العامة لدراسة تمر بمرحلتين، وهما مرحلة التقاء المصلحة المنفقة مع السلطة المختصة المكلفة بالميزانية من أجل المناقشة، ومرحلة النقاش الجماعي في مجلس الحكومة والوزراء¹.

وبعد المناقشة وإجراء التعديلات المحتملة على مشروع الميزانية في مجلس الحكومة، يحول إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه، ثم يدمج في مشروع قانون المالية، ويودع في مكتب المجلس الشعبي الوطني².

ويتطلب وضع مشروع قانون المالية في شكله النهائي تحضير وثائق الميزانية، والوثائق التي يجب أن ترفق بمشروع قانون المالية، حتى يكون شكل ومحتوى مشروع القانون مطابقا لأحكام القانون المتعلق بقوانين المالية، وبهذا فإن دور السلطة التنفيذية في إعداد مشروع الميزانية يكون قد تم، حيث تأتي المرحلة الموالية من مراحل دورة الميزانية العامة، والممثلة في تقديم مشروع قانون المالية والميزانية إلى السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه من أجل المصادقة عليه واعتماده.

4-3-2- مرحلة اعتماد الميزانية العامة في الجزائر

بعد إعداده من السلطة التنفيذية حسب الإجراءات السابقة، يتم إيداع مشروع قانون المالية والميزانية لدى السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني) بغرض اعتماده تطبيقا لقاعدة (أسبقية الاعتماد على التنفيذ) وذلك حسب المراحل الأساسية التالية:

¹ العمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 170-171.

² نفس المرجع، ص 172.

أولاً- المناقشة على مستوى البرلمان

إن سلطة البرلمان في اعتماد مشروع قانون المالية والميزانية مكرسة بموجب الدستور، حيث أنه من بين المهام الموكلة إليه التشريع في مختلف المجالات المتعلقة بالمالية العامة، والتي منها التصويت على الميزانية العامة للدولة¹.

وتتضمن الوثائق التي نص القانون على وجوب إرفاقها مع مشروع قانون المالية هي كما يلي²:

1- التقرير التمهيدي: هو تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي، والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل، مبرزاً على الخصوص، وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار، ومشروع توزيعها على مختلف أوجه الإنفاق.

2- الملحقات التفسيرية: تتضمن الملحقات بالأخص ما يلي:

- التقسيمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، لاسيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.
- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل، ويكون مرفوقاً عند الاقتضاء بتقييم حول تطور التكاليف.
- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع (نفقات التجهيز).
- قائمة الحسابات الخاصة للخزينة، تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات.
- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

¹دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق، المادة 122.

²لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق ص ص 178-179.

3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة ما قبل الأخيرة.

رغم أن مشروع القانون المتضمن قانون ضبط الميزانية يعتبر الوثيقة يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وقوانين المالية التكميلية الخاصة بكل سنة مالية، إلا أنه في الواقع هناك غياب كلي لهذه الوثيقة في أغلب السنوات التي تمت فيها مناقشة قوانين المالية، فبالرغم من الإلحاح الدائم لأعضاء لجنة الميزانية والمالية للمجلس الشعبي الوطني، وكثير من النواب خلال جلسات المناقشة العامة، إلا أن الحكومات الجزائرية المتعاقبة لم تلتزم بتقديمه أمام البرلمان.

ثانيا - التصويت خلال الجلسة العلنية للمجلس الشعبي الوطني

بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير طبقا للقانون، وللقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس بإحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة، وهي لجنة المالية والميزانية.

تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة ومناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، مع مراعاة أحكام المادة 121 من الدستور التي تنص على أنه " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"¹.

ويتضح من خلال نص هذه المادة وجود نوع من التقييد لأعضاء اللجنة في تقديم اقتراحات تكون ذات أثر مالي عموما.

تنتهي أعمال لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بوضع تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظاتها واقتراحاتها والتعديلات التي تراها مناسبة، ثم تحول الملف إلى المناقشة العلنية العامة

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق، المادة 121.

والتصويت عليه، والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على الميزانية العامة للدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ سنوية الميزانية، حيث تم تحديد الآجال الزمنية للمصادقة وفقاً للدستور، حيث ينص على أن "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه"¹.

أما في حالة عدم تمكن البرلمان، لاعتبارات معنية، من المصادقة على قانون المالية قبل بداية السنة المالية المعنية، فإن القانون المتعلق بقوانين المالية نص على أنه " في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعنية، يواصل مؤقتاً تنفيذ الإيرادات والنفقات العامة للميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية²:

- بالنسبة إلى الإيرادات طبقاً للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقاً لقانون المالية السابق.

- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهرياً ولمدة ثلاثة أشهر.

- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلقة بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقه والأحكام ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة

المالية الجديدة للميزانية"

¹دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق، المادة 120.

²القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 69.

ويتم التصويت على مشروع الميزانية بصفة إجمالية، حيث نصّ القانون على أن التصويت على الميزانية العامة يتم بصورة إجمالية على ما يلي¹:

- الإيرادات العامة.
 - نفقات التسيير الموزعة حسب كل الدوائر الوزارية.
 - نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي (نفقات التجهيز) الموزعة حسب كل قطاع.
 - إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة.
 - الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب الشروط المحددة بموجب القانون لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة.
- وذلك يعني أن أعضاء البرلمان وبعد دراستهم ومناقشتهم حول الميزانية العامة، وبعد إجراء التعديلات اللازمة إن تم الاتفاق عليها، يقومون بالتصويت خلال جلسة علنية على الميزانية ككل، بما في ذلك الإيرادات العامة والنفقات العامة، وليس التصويت على كل باب أو كل فصل أو كل مادة على حدى.

ثالثاً- التصويت على مستوى مجلس الأمة

بعد المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، يرسل رئيس المجلس النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة أيام، ويشعر الحكومة بهذا الإرسال، ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني في غضون عشرون يوماً²، كما تمر عملية المناقشة والتصويت على مستوى مجلس الأمة بمجموعة من المراحل، حيث يقوم رئيس المجلس بإحالتها على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية

¹ القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 70.

² لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 199.

التي تتولى إعداد التقرير التمهيدي، وتتم المناقشة مع وزير المالية، حيث تمر عملية التصويت بنفس المراحل التي تمر بها في المجلس الشعبي الوطني تقريبا.

غالبا ما يقوم مجلس الأمة بالمصادقة على قانون المالية وميزانية الدولة، وفي حالة وجود خلاف بين الغرفتين يؤدي إلى عدم مصادقة مجلس الأمة، فإن ذلك سوف يؤدي حتما إلى تأخر المصادقة على قانون المالية، وبالتالي يتم اللجوء في مرحلة مؤقتة إلى استخدام الميزانية الإثني عشرية، وذلك بغرض تجنب عرقلة النشاط الحكومي، كما سبق أن أشرنا.

بعد التصويت بالموافقة على مشروع قانون المالية من طرف غرفتي البرلمان يمر المشروع المعتمد إلى المرحلة الأخيرة وهي الإقرار، بحيث يصبح قانون المالية ذو صفة رسمية وشرعية، ويوقع من طرف رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية، ليصبح في هذه الحالة قانون المالية واجب التطبيق والميزانية العامة للدولة موضع التنفيذ.

4-3-3- مرحلة تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر

بعد مرور قانون المالية والميزانية بالمراحل السابقة، وبعد نشره في الجريدة الرسمية، تقوم الجهات والهيئات الإدارية المعنية بتنفيذها في الميدان، أي الانتقال من مجال التقدير والتوقع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس، وذلك من حيث تحصيل الإيرادات وصرف النفقات المعتمدة.

أولا- تحصيل إيرادات الميزانية

إن نظام تنفيذ الإيرادات يختلف تماما على نظام تنفيذ النفقات، حيث يلزم قانون المالية الحكومة أن تقوم بتحصيل كل الإيرادات المدرجة في الميزانية العامة، وتختلف إجراءات تنفيذ الإيرادات باختلاف نوع الإيرادات، والإجراءات العامة لتحصيلها، وتتم عملية التحصيل وفقا لشروط معينة وعبر مراحل مختلفة كما يلي¹:

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 215-217.

1- شروط تحصيل الإيرادات: يتطلب تحصيل الإيرادات توفر شرطين أساسيين وهما:

أ- تحديد أصل الحق، بحيث يمكن تبويب الحقوق العامة إلى صنفين، حقوق ناشئة من استعمال القوة القانونية، والتي ليس لها مقابل آني، وهي حقوق مصدرها منتج الضرائب والرسوم والغرامات والأحكام المالية، وحقوق مماثلة لحقوق الأشخاص الطبيعيين، والتي تنتج من حقوق ملكية الهياآت العمومية وتعتبر مقابل السلع التي قامت الدولة بتسليمها أو الخدمات التي قدمتها، ويتعلق الأمر هنا بحصيلة أملاك الدولة وحصيلة الاستثمارات العامة الصناعية والتجارية وصناديق المساهمة والهبات والتبرعات.

ب- رخصة الميزانية، حيث لا يكفي قيام الإيرادات على أحكام تشريعية وتنظيمية، ولكن ينبغي أن يكون تحصيلها مقدر ومرخص في الميزانية كل سنة بموجب أحكام قانون المالية.

2- الإجراءات العامة لتحصيل الإيرادات: تتمثل الإجراءات العامة لتحصيل الإيرادات في ثلاثة

عمليات متتالية وهي:

أ- الإثبات: هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، ولذلك فإن الإيرادات العامة مصدرها إما من تطبيق القوانين والتنظيم أو من قرارات العدالة، وإما من عقود البيع والشراء، أي أن الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين لا ينشؤون الإيرادات، وإنما يتدخلون فقط لضمان تحققها وتصفيتها.

ب- الإحالة على التحصيل: تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح الواقع على المدين لصالح الدائن العمومي والأمر بتحصيلها، وهكذا تكون الديون التي تم تثبيتها وتصفيتها من طرف أمرين بالصرف محل أمر بالإيراد صادر عنهم.

ج- التحصيل: وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية، حيث يصدر الآمرون بالصرف وأوامر الإيرادات ويرسلونها للمحاسبين العموميين المكلفين بتحصيلها وعملية التحصيل

تكون حسب طريقتين، التحصيل بالتراضي، حيث أن كل مكلف يتم إشعاره يتقدم إلى قباضة الضرائب من أجل الوفاء بديونه قبل تاريخ الاستحقاق، أو عن طريق التحصيل الجبري، حيث إذا مرّ تاريخ الاستحقاق فإن المحاسب يلجأ إلى التحصيل الجبري للديون العمومية بالتماس القوة التنفيذية.

ثانيا- تنفيذ نفقات الميزانية

إن تنفيذ النفقات يخضع أيضا لمجموعة من الشروط ويتم وفقا لمجموعة من الإجراءات كما يلي¹:

1- شروط تنفيذ النفقات: يتطلب تنفيذ النفقات توفر شرطين أساسيين هما:

أ- ترخيص الميزانية، بحيث يعتبر التصويت على الميزانية شرط مسبق للتنفيذ العادي للنفقات العامة.

ب- أصل الديون العمومية، فترخيص الميزانية لا يعطي إلا حق الإنفاق، دون إنشاء الالتزام بالإنفاق، فإذا كان التصويت على الميزانية العامة هو شرط شكلي من أجل تنفيذها، فإن وجود الدين العمومي يمثل الشرط الأساسي لذلك.

2- الإجراءات المتبعة في تنفيذ النفقات: يجري تنفيذ النفقات من قبل طرفين منفصلين هما الأمر

بالصرف والمحاسب العمومي، وعبر مرحلتين هما المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية، وفيما يلي توضيح لذلك:

أ- الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي: إن هذا المبدأ معمول به في مختلف دول العالم، وهو يستند إلى تنافي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي، حيث توجد أجهزة مناسبة لاختلاف الوظائف التي يقوم بها كل طرف، فالأمر بالصرف يتولى المرحلة الإدارية، بينما يتولى المحاسب العمومي المرحلة المحاسبية.

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 208-209.

ب- المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات: ينفذ هذه المرحلة الأمر بالصرف، وتتم في ثلاث خطوات:

- الالتزام بالنفقة، ويقصد به الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين.

- تصفية النفقة، وتسمح التصفية بالتحقيق على الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات.

- الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات، وهو الإجراء الذي يتم بموجبه دفع النفقة.

ج- المرحلة المحاسبية لتنفيذ النفقة: وتتمثل في عملية الدفع الفعلي للنفقة، وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، بحيث يتولى عملية الدفع المحاسب العمومي.

وفي إطار تنفيذ النفقات العامة لا يجوز للإدارة (الأمر بالصرف) تجاوز الاعتمادات المقررة، وذلك تطبيقاً للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية بحيث ينص على أنه "لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك"¹.

نلاحظ من خلال ما سبق أن الميزانية العامة للدولة في الجزائر تمر بمجموعة من المراحل المتتابعة من الإعداد إلى التنفيذ، وهي مراحل تتدخل فيها العديد من الأطراف على مستوى السلطين التنفيذية والتشريعية، وذلك وفقاً لما هو معمول به في باقي دول العالم، مع بعض الاختلافات الواردة في التنظيم والتشريع المعمول به.

¹ القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 75.

4-4- دور الميزانية العامة في دفع البرامج التنموية خلال الفترة 2001-2014-

2014

عرفت الفترة الممتدة من سنة 2001 إلى 2014 العديد من البرامج التنموية التي تم إطلاقها من طرف السلطات العمومية في الجزائر، حيث تم إطلاق برنامج الإنعاش الاقتصادي في الفترة 2001-2004، البرنامج التكميلي لدعم النمو في الفترة 2005-2009، يليه البرنامج الخماسي للفترة 2010-2014، كما تم إتباعها بالبرنامج الخماسي الحالي، الممتد خلال الفترة 2015-2019، هذه البرامج تم تمويلها كليا من خلال الاعتمادات المالية المخصصة من ميزانية الدولة، إذ عرفت هذه المرحلة تطورات كبيرة في حجم الإنفاق العام للدولة وتضاعفت أرقامها من فترة لأخرى.

كما أن إطلاق تلك البرامج جاء بالتوازي مع الوفرة المالية المحققة نتيجة الارتفاع في أسعار المحروقات في الأسواق الدولية، حيث ارتفعت الإيرادات في الميزانية العامة للدولة نتيجة ارتفاع حجم الجباية البترولية، والتي مثلت نسبة كبيرة ضمن هيكل الإيرادات العامة.

فعلى غرار باقي الدول في العالم، وبالأخص النفطية منها، فإن تحقيق إيرادات إضافية في الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دفع بالسلطات إلى المبادرة باستخدام تلك الموارد من أجل دفع التنمية من خلال مختلف برامج الإنفاق العمومي الاستثماري في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وذلك محاولة لتحقيق الاستخدام الأمثل لتلك الموارد، بتوجيهها نحو الاستثمار في المجالات الحيوية التي يمكن أن تسهم في تطوير مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية من أجل خلق الثروة وتحقيق التنمية.

سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى دور الميزانية العامة للدولة في الجزائر في تمويل البرامج التنموية، خلال الفترة الممتدة من سنة 2001 إلى سنة 2014، كمحاولة لتحديد وتشخيص واقع أداء

الميزانية العامة للدولة في تمويل تلك البرامج خلال الفترة المذكورة، باعتبار أن الإنفاق العام أدى الدور الرئيسي في تقديم التمويل اللازم لتلك البرامج.

4-4-1- واقع تمويل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001-2014

إن تنفيذ البرامج يعتمد نفس إجراءات التنفيذ المعمول بها في تنفيذ الميزانية العامة للدولة (قسم التجهيز)، وعليه فإن مشاريع هذه البرامج سجلت ضمن مخططات الاستثمارات للميزانية العامة للدولة للاستفادة من تراخيص البرامج المتعددة السنوات، حيث تتم تغطية التكلفة النهائية للمشاريع ومنح الإعتمادات المالية السنوية حسب تقدم الأشغال، للتكفل بالنفقات السنوية لكل مشروع ضمن كل برنامج.

أولاً- برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004

خلال سنة 2001 تم وضع برنامج للإنعاش الاقتصادي للفترة الممتدة ما بين سنة 2001 و 2004، وذلك من خلال تحديد مجموعة من الأهداف التنموية الرئيسية، من بينها محاربة الفقر، خلق مناصب شغل جديدة، وإحداث نوع من التنمية الجهوية المتوازنة في مختلف المجالات، وبالأخص تقديم الخدمات الأساسية لرفع المستوى المعيشي.

1- مضمون البرنامج وأهدافه: لقد تضمن برنامج الإنعاش الاقتصادي العديد من المشاريع في

مختلف القطاعات، مستهدفاً بذلك تحقيق العديد من الأهداف، يمكن إجمالها فيما يلي¹:

- تنشيط الطلب الكلي (وفقاً للأطروحات الكينزية).

- دعم النشاطات المنتجة للقيمة المضافة و مناصب الشغل عن طريق رفع مستوى الاستغلال

في القطاع الفلاحي وفي المؤسسات المنتجة المحلية الصغيرة والمتوسطة.

¹نبيل بوفليح، دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في الفترة 2000-2010، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشلف، العدد 9، 2013، ص46.

- تهيئة وإنجاز هياكل قاعدية تسمح بإعادة بعث النشاطات الاقتصادية وتغطية الاحتياجات الضرورية للسكان فيما يخص تنمية الموارد البشرية.

لقد تضمن برنامج الإنعاش الاقتصادي مشاريع كبرى في العديد من المجالات، يمكن توضيحها ضمن الجدول الموالي:

الجدول رقم 04-01: عدد المشاريع حسب القطاعات ضمن برنامج الإنعاش الاقتصادي.

القطاعات	عدد المشاريع المسجلة
الري، الفلاحة والصيد البحري	6312
السكن، العمران والأشغال العمومية	4316
التربية، التكوين المهني والتعليم العالي والبحث	1369
الهياكل قاعدية، الشبانية والثقافية	1296
أشغال المنفعة العمومية والهياكل الإدارية	982
الاتصالات والصناعة	623
الصحة، البيئة والنقل	653
الحماية الاجتماعية	223
الطاقة	200
مجموع المشاريع المدرجة ضمن البرنامج	15974

المصدر: نبيل بوفليح، آثار برامج التنمية الاقتصادية على الموازنات العامة في الدول العربية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2005، ص106.

2- الاعتمادات المالية المخصصة للبرنامج: إن تنفيذ هذا البرنامج، تم تمويله ضمن الميزانية العامة للدولة، عن طريق الاعتمادات المالية المخصصة سنوياً، حيث خصص له غلاف مالي قدر بـ 525 مليار دج، أي ما يفوق 7 مليار دولار أمريكي، ليصبح في نهاية الفترة 1.216 مليار دج، أي ما يعادل 16 مليار دولار أمريكي، بعد إضافة مشاريع جديدة له وإجراء تقييمات لمشاريع

سابقة¹. ويمكن توضيح حجم التقديرات الأولية للتمويل السنوي الذي تم تخصيصه لهذا البرنامج، في بداية سنة 2001 كما يلي:

الجدول رقم 02-04: الاعتمادات المالية السنوية لبرنامج دعم الإنعاش الإقتصادي.

(الوحدة: مليار دينار جزائري)

القطاع	2001	2002	2003	2004	المجموع	%
الأشغال الكبرى والهياكل القاعدية	100.7	70.2	37.6	2	210.5	40.1
التنمية المحلية والبشرية.	71.8	72.8	53.1	6.5	204.2	38.8
الزراعة والصيد البحري	10.6	20.3	22.5	12	65.4	12.4
دعم الإصلاحات	30	15	-	-	45	8.6
المجموع	213.1	185.9	113.9	20.5	525	100

المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول الوضعية الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر، السادس الثاني، 2001، ص 87.

ما يلاحظ من خلال الجدولين السابقين، هو تركيز مختلف مشاريع برنامج الإنعاش الاقتصادي حول تطوير الهياكل القاعدية، والمتمثلة في أشغال الطرقات والري والسكن والعمران، وكذا التركيز على التنمية البشرية من خلال المشاريع المخصصة لقطاعات التربية والتعليم والتكوين المهني، بالإضافة إلى تحسين معيشة السكان من خلال الاهتمام بالصحة والبيئة والهياكل القاعدية الرياضية والثقافية، وكذا برامج الحماية الاجتماعية. كما تضمنت المشاريع المدرجة ضمن هذا البرنامج بعض القطاعات الإنتاجية الأولية كالزراعة والصيد البحري والصناعة والطاقة.

وبالتالي فإن برنامج الإنعاش الاقتصادي يعتبر ذو طابع تنموي اقتصادي واجتماعي، من خلال سياسة تحفيز الطلب عن طريق إطلاق المشاريع العامة التي تساهم في ذلك، مع التكفل ببعض الحاجيات الأساسية للسكان، كتوفير السكن والتعليم والصحة والبيئة والحماية الاجتماعية. كما تم

¹ محمد مسعي، سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر وأثرها على النمو، مجلة الباحث، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 10، 2012، ص 147.

دعم برنامج الإنعاش الاقتصادي في تلك الفترة، بسلسلة من الإصلاحات الضرورية لتحقيقه على أرض الواقع، والتي تطلبت أيضا تخصيص اعتمادات مالية إضافية، كما هو موضح في الجدول المالي:

الجدول رقم 03-04: المخصصات المالية لدعم الإصلاحات خلال الفترة (2001-2004).

(الوحدة: مليار دج)

البيان	2001	2002	2003	2004	المجموع
عصرنة إدارة الضرائب	0.2	2.5	7.5	9.8	20
صندوق المساهمة والشراكة	5.5	07	0.5	05	22.5
تهيئة المناطق الصناعية	0.3	0.8	0.5	0.4	02
صندوق ترقية المنافسة الصناعية	0.3	01	0.7	-	02
التوقعات المتوسطة والطويلة الأجل	0.03	0.05	-	-	0.08
المجموع	6.33	11.35	13.7	15.2	46.58

المصدر: عمورة جمال، دراسة تحليلية وتقييمية لإتفاقيات الشراكة العربية الأورو متوسطية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع: تحليل اقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص 386.

إن برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي تم تطبيقه في الجزائر خلال الفترة 2001-2004، يعتبر أداة مرافقة للإصلاحات الهيكلية التي تم الالتزام بها، قصد إنشاء محيط ملائم للاندماج في الاقتصاد العالمي، وتميز هذا البرنامج بإنعاش مكثف للتنمية في شتى المجالات¹، كما استوجب القيام بإطلاق العديد من المبادرات، المتعلقة باستكمال عمليات الإصلاح، وبالأخص في مجالات عصرنة إدارة الضرائب، ترقية المنافسة الصناعية، تطوير التخطيط والتوقعات المتوسطة والطويلة الأجل، والموضحة في الجدول أعلاه.

¹ زرمان كريم، التنمية المستدامة في الجزائر من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2009، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 07، جوان 2010، ص 221.

ثانيا - البرنامج التكميلي لدعم النمو 2005-2009

يعد تحسين المستوى المعيشي للمواطنين ومكافحة الفقر، من بين أهم الأهداف الرئيسية للبرامج التنموية التي تم اعتمادها وتنفيذها في الجزائر، من خلال السعي نحو تنمية المناطق الريفية والفلاحية، وتوفير مناصب الشغل، الإجراءات السكنية، التربية والتكوين، حيث يعتبر البرنامج التكميلي لدعم النمو خلال الفترة 2005-2009، استمرارية لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي الذي طبق خلال الفترة السابقة.

1- مضمون البرنامج وأهدافه: لقد تضمن البرنامج التكميلي لدعم النمو، والذي تم تنفيذه خلال

الفترة المذكورة، العديد من المشاريع التنموية، والتي استهدفت أساسا¹:

- تحسين ظروف معيشة السكان، وذلك من خلال تطوير وترقية مختلف المجالات المتعلقة بالخدمات الأساسية الصحية والتعليمية والثقافية، وتوفير مناصب الشغل والحماية الاجتماعية، حماية البيئة وغيرها.
- تطوير المنشآت الأساسية، في المجالات الحيوية كالشغل العمومية والري والنقل.
- دعم التنمية الاقتصادية، من خلال الاهتمام بتنمية وتطوير القطاعات الإنتاجية والخدمية الحيوية، والمتمثلة في الفلاحة والصيد البحري، الصناعة، السياحة، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- تحديث الخدمة العمومية، من خلال تطوير وعصرنة بعض القطاعات كالعدالة، التجارة، المالية، الداخلية، البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال.

¹ ج. د. ش. رئاسة الحكومة، وثيقة حول البرنامج التكميلي لدعم النمو بالنسبة للفترة 2005-2009، الجزائر، أبريل 2005.

2- الاعتمادات المالية المخصصة للبرنامج: خصصت لهذا البرنامج مبالغ مالية أولية بمقدار

4202.7 مليار دج أي 114 مليار دولار أمريكي، قبل إضافة عمليات إعادة التقييم للمشاريع

الجارية ومختلف التمويلات الإضافية الأخرى¹ (بما في ذلك إضافة برنامج تنمية الهضاب العليا

والجنوب واستكمال برنامج الإنعاش الاقتصادي). ويمكن توضيح تقديرات الاعتمادات المالية التي

تم تخصيصها لتنفيذ هذا البرنامج، ضمن الجدول الموالي:

الجدول رقم 04-04: الاعتمادات المالية للبرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009) حسب

القطاعات.

القطاعات	المبالغ (مليار دج)	النسبة (%)
1- برنامج تحسين ظروف معيشة السكان (السكن، التربية، التعليم العالي والتكوين المهني، الصحة، الشباب والرياضة، الكهرباء والغاز، مخططات التنمية البلدية، تهيئة الإقليم، التضامن الوطني، مناطق الجنوب والهضاب...)	1908.5	45.5
2- برنامج تطوير المنشآت الأساسية (النقل، الأشغال العمومية، الماء، تهيئة الإقليم)	1703.1	40.5
3- برنامج دعم التنمية الاقتصادية (الزراعة والتنمية الريفية، الصيد البحري، الصناعة، الاستثمار، م ص م)	337.2	8
4- تطوير الخدمة العمومية وتحديثها (العدالة، الداخلية، المالية، التجارة، البريد)	203.9	4.8
5- برنامج تطوير التكنولوجيات الجديدة للاتصال	50	1.1
مجموع الاعتمادات المخصصة للبرنامج	4202.7	100

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على المعطيات الواردة في:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، وثيقة حول البرنامج التكميلي لدعم النمو بالنسبة للفترة 2005-2009، الجزائر، أبريل 2005، ص ص 06-07.

ما يلاحظ من خلال توزيع الاعتمادات المالية لمختلف القطاعات، حسب التقسيم الوارد في

الجدول، أن البرنامج التكميلي لدعم النمو، ارتكز أساسا على التنمية المحلية والبشرية، حيث سيطر

¹ محمد مسعي، مرجع سابق، ص 147.

برنامج تحسين ظروف معيشة السكان على أكبر نسبة من البرنامج وهي 45.5%، والذي يخص إنجاز المشاريع المتعلقة بإنجاز السكنات بمختلف الصيغ، التربية والتعليم، التعليم العالي والتكوين المهني، توصيل الكهرباء والغاز وفك العزلة عن المناطق الريفية، والمخططات البلدية للتنمية وتنمية مناطق الهضاب العليا والجنوب، وما يلاحظ من خلال ذلك أن هذا الجزء الهام من البرنامج يعبر عن سياسة اجتماعية للإنفاق العام، تستهدف بالدرجة الأولى رفع المستوى المعيشي للمواطن. كما حازت المنشآت القاعدية المتعلقة بالري، النقل، الأشغال العمومية وتهيئة الإقليم، على نسبة كبيرة من البرنامج بلغت 40.5%، حيث عرفت هذه القطاعات العديد من المشاريع الكبرى، والتي ترمي بالأساس إلى تهيئة البنية القاعدية الضرورية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المرجوة. كما نلاحظ أن الاعتمادات التي تم تخصيصها لدعم القطاعات الإنتاجية الحيوية في الجزائر، كالفلاحة والصيد البحري، الصناعة، السياحة، الاستثمار وتشجيع ودعم خلق المؤسسات، لم تستفيد من البرنامج سوى بنسبة 8%، وهي نسبة ضئيلة جدا، مقارنة بالأهمية التي تكتسبها عملية الاستثمار في تلك القطاعات المنتجة، والتي يمكن أن تساهم في خلق الثروة وتنويع الاقتصاد الوطني.

من هنا فإن سياسات الدولة في مجال التنمية، والتي تبلورت من خلال البرامج التي تم تنفيذها خلال الفترة السابقة، كانت تستهدف المحاور الرئيسية الآتية¹:

- رد الاعتبار للمرافق العمومية وتعزيزها ووضعها تحت تصرف المواطنين.
- التكفل بحاجيات المواطنين، ولاسيما تلك المرتبطة بالطلب على السكن بمختلف صيغه.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصالح الوزير الأول، مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، سبتمبر 2012، (المقدمة)، ص 01.

- النهوض بنشاطات المجال الوطني المنتج، عبر تنشيط وتيسير الاستثمار الذي يشجع ترقية التشغيل القار وإنشاء الثروات.

ويمكن توضيح المخصصات السنوية للبرنامج التكميلي لدعم النمو والبرامج الخاصة بالهضاب العليا والجنوب، ضمن الميزانية العامة للدولة خلال سنوات تنفيذ البرنامج، وذلك فيما يلي:

الجدول رقم 04-05: الاعتمادات المالية السنوية للبرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009).

(الوحدة: مليار دينار جزائري)

المجموع	2009	2008	2007	2006	2005	2004	القطاع
1071						1071	برنامج الإنعاش الاقتصادي الجاري*
5394	260	260	260	3341	1273		البرنامج التكميلي لدعم النمو
432	-	-	182	250	-		برنامج الجنوب
668	-	-	391	277	-		برنامج تنمية الهضاب العليا
1140	160	205	244	304	227		تحويلات حسابات الخزينة
8705	420	465	1077	4172	1500	1071	الإجمالي

* يتضمن المبالغ المدرجة ضمن برنامج 2005-2009 لاستكمال المشاريع المبرمجة في إطار برنامج الإنعاش الاقتصادي.

المصدر: من إعداد الباحث، بالاعتماد على: حاجي فطيمة، إشكالية الفقر في الجزائر في ظل البرامج التنموية للجزائر للفترة 2005-2014، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013-2014، ص 162.

يلاحظ من خلال الجدول أن المخصصات المالية للبرنامج عرفت ارتفاعا من 2005 إلى 2007، بسبب إضافة البرنامجين الخاصين بالجنوب والهضاب العليا، كما أن هناك بعض عمليات إعادة التقييم الخاصة بتكلفة بعض المشاريع التي تم إنجازها، تسببت في ارتفاع حجم الاعتمادات المالية، حيث ارتفعت تكلفة العديد من المشاريع عن التقديرات الأولية نتيجة لإعادة التقييم التي عرفت.

ثالثا- برنامج التنمية الخماسي 2010-2014

يندرج البرنامج الخماسي، المسمى ببرنامج توطيد النمو، والذي تم تنفيذه خلال الفترة 2010-2014 ضمن ديناميكية إعادة البناء الوطني، والتي انطلقت من خلال برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي

الذي تمت مباشرته سنة 2001 على قدر الموارد التي كانت متاحة آنذاك، وتواصلت الديناميكية هذه ببرنامج فترة 2005-2009، والذي تدعم هو الآخر بالبرامج الخاصة التي رصدت لصالح ولايات الهضاب العليا وولايات الجنوب.

1- مضمون البرنامج وأهدافه: إن برنامج الاستثمارات العمومية الذي وضع للفترة الممتدة ما بين 2010-2014، خصصت له اعتمادات إجمالية فاقت 21000 مليار دينار جزائري، أي ما يقارب 286 مليار دولار أمريكي، وهو يشمل شقين اثنين هما¹:

- استكمال المشاريع الكبرى الجاري إنجازها على الخصوص في قطاعات السكة الحديدية والطرق والمياه بمبلغ 9.700 مليار دينار، ما يعادل 130 مليار دولار.

- إطلاق مشاريع جديدة بمبلغ 11.435، ما يعادل 156 مليار دولار.

أما عن المجالات التنموية التي تضمنها برنامج توطيد النمو والمشاريع المتعلقة بها، فتمثلت فيما يلي:²

* التنمية البشرية: تم تخصيص حوالي 40% من الموارد المالية لبرنامج التنمية البشرية، وذلك من خلال برمجة إنجاز العديد من المشاريع خلال هذا البرنامج، والمتمثلة في:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني: ما يقارب 5000 منشأة لقطاع التربية الوطنية

(1000 إكمالية، 850 ثانوية)، 600.000 مقعد بيداغوجي جامعي، 400.000 مكان إيواء

للطلبة، أكثر من 300 مؤسسة للتكوين والتعليم المهنيين.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بيان اجتماع مجلس الوزراء المنعقد يوم الاثنين 24 ماي 2010، برنامج التنمية الخماسي 2010-2014، متاح على الموقع الإلكتروني التالي:

(تاريخ الاطلاع 2014/01/02) www.premier-ministre.gov.dz

² نفس المرجع.

- الصحة: أكثر من 1500 منشأة صحية قاعدية (172 مستشفى، 45 مركب صحي متخصص، 377 عيادة متعددة الخدمات، 70 مؤسسة مخصصة للمعاقين).
- السكن: برمجة إنجاز 2 مليون وحدة سكنية، منها 1.2 مليون تمت برمجة إنجازها وتسليمها خلال فترة الخماسي، على أساس تسليم الباقي بعد سنة 2014.
- تزويد السكان بمصادر الطاقة والماء الشروب: توصيل مليون بيت بشبكة الغاز الطبيعي وتزويد 220.000 سكن ريفي بالكهرباء، وتحسين التزويد بالماء الشروب، على الخصوص من خلال إنجاز 35 سد و 25 منظومة لتحويل المياه وإنهاء الأشغال بجميع محطات تحلية مياه البحر.
- الشباب والرياضة: برمجة إنجاز أكثر من 5.000 منشأة قاعدية موجهة للشبيبة والرياضة، منها 80 ملعب و 160 قاعة متعددة الرياضات، و 400 مسبح وأكثر من 200 نزل ودار شباب.
- برامج هامة أخرى لقطاعات المجاهدين والشؤون الدينية والثقافة والاتصال.
- * المنشآت القاعدية الأساسية وتحسين الخدمة العمومية: حيث تم تخصيص حوالي 40% أخرى من هذا البرنامج للمشاريع المتعلقة بالمنشآت القاعدية الأساسية المختلفة، بالإضافة إلى تطوير وتحسين الخدمة العمومية، ويتضمن هذا المجالات التالية:
- قطاع الأشغال العمومية، من خلال مواصلة توسيع وتحديث شبكة الطرقات وزيادة قدرات الموانئ.
- قطاع النقل من خلال تحديث ومد شبكة السكك الحديدية، وتحسين النقل الحضري (على الخصوص من خلال تجهيز 14 مدينة بالترامواي) وتحديث الهياكل القاعدية بالمطارات.
- مشاريع لتهيئة الإقليم والبيئة.

- تحسين إمكانيات وخدمات الجماعات المحلية وقطاع العدالة وإدارات ضبط الضرائب والتجارة والعمل.

* دعم تنمية الاقتصاد الوطني: وتضمن العديد من البرامج المتعلقة بدعم الإنتاج الوطني، وترقية الاستثمار والمؤسسات الاقتصادية المنتجة، وذلك على الخصوص من خلال:

- دعم التنمية الفلاحية والريفية.
- ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، من خلال إنشاء مناطق صناعية والدعم العمومي للتأهيل وتيسير القروض البنكية.
- إنجاز محطات جديدة لتوليد الكهرباء وتطوير الصناعة البتروكيمياوية، وتحديث المؤسسات العمومية.
- برمجة إنشاء 3 مليون منصب شغل، من خلال مواصلة آليات الدعم من أجل الإدماج المهني، كما ستتحقق المناصب نتيجة للنمو المحقق، بالإضافة إلى ما سيتحقق نتيجة لتنفيذ المشاريع المدرجة ضمن البرنامج الخماسي.
- تطوير اقتصاد المعرفة من خلال دعم البحث العلمي وتعميم التعليم واستعمال وسيلة الإعلام الآلي داخل المنظومة الوطنية للتعليم وفي المرافق العمومية.

2- الاعتمادات المالية المخصصة للبرنامج: لقد تم تخصيص اعتمادات مالية هامة ضمن الميزانيات العامة السنوية للدولة، من أجل تنفيذ البرنامج الخماسي لتوظيف النمو 2010-2014، والذي تضمن استكمال المشاريع الواردة في البرنامج السابق بالإضافة إلى المشاريع الجديدة التي تم اعتمادها، ويمكن توضيح الاعتمادات المالية المفتوحة حسب المحاور التنموية الثلاثة المذكورة، من خلال الجدول الموالي:

الجدول رقم 04-06: الاعتمادات المخصصة لمختلف محاور البرنامج الخماسي 2010-2014.

(الوحدة: مليار دج)

النسبة %	الاعتمادات المخصصة لمختلف المشاريع	محاور البرنامج الخماسي
45.2	9903	1- التنمية البشرية وتحسين معيشة السكان:
	3700	- السكن
	1898	- التربية، التعليم العالي والتكوين المهني
	619	- الصحة
	1800	- تحسين وسائل وخدمات الإدارات العمومية
	1886	- باقي القطاعات
38.52	8400	2- برنامج المنشآت القاعدية الأساسية:
	5900	- الأشغال العمومية والنقل
	2000	- المياه
	500	- التهيئة العمرانية
16.05	3500	3- برنامج دعم التنمية الاقتصادية:
	1000	- الفلاحة والتنمية الريفية
	2000	- دعم القطاع الصناعي العمومي
	500	- دعم م ص م والتشغيل
100	21803	إجمالي الاعتمادات

المصدر: نبيل بوفليح، دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في الفترة 2000-2010، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشلف، العدد 9، 2013، ص 48 (بتصرف).

من خلال الأرقام الواردة في الجدول السابق، يتضح أن البرنامج الخماسي لتوطيد النمو للفترة 2010-2014، يعتبر استمرارا لنفس المنهج المتبع في البرنامجين السابقين، حيث تم التركيز من خلال المشاريع المبرمجة، على المحاور المتعلقة بالتنمية البشرية وتحسين معيشة السكان، فقد حازت قطاعات التربية والتكوين والتعليم العالي، بالإضافة إلى قطاع السكن على نسبة كبيرة من البرنامج، فاقت 40%، بالإضافة إلى الاهتمام بالإنجازات الكبرى في مجال المنشآت القاعدية

الأساسية، والمتمثلة أساسا في الطرقات والموانئ والمطارات والسدود والتهيئة العمرانية، حيث حظيت هذه المشاريع بنسبة كبيرة قاربت 40% .

كما تمثلت باقي المشاريع في دعم القطاعات الإنتاجية في مختلف المجالات، ويتضح ذلك من خلال نسبة تفوق 16%، خصصت لكل من قطاع الفلاحة والتنمية الريفية، دعم القطاع الصناعي العمومي، بالإضافة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، من خلال دعم التمويل البنكي المقدم لهذا النوع من المؤسسات.

فمن خلال البرامج التنموية الثلاثة المدروسة، يمكن القول أن الإستراتيجية التنموية التي انتهجتها السلطات العمومية في الجزائر، تم تحديد معالمها ضمن المحاور الرئيسية الثلاثة، والمتمثلة في:

- الاهتمام بالتنمية البشرية ورفع المستوى المعيشي للسكان.

- العمل على توفير البنية التحتية والمنشآت القاعدية الأساسية، وبالأخص في مجالات النقل، الأشغال العمومية والري، وذلك لإيجاد البنية الأساسية التي تسمح بتوفير الظروف الملائمة لتحقيق التنمية، باعتبار أن أغلب تلك المشاريع تعتبر ضرورية لممارسة الأنشطة الاقتصادية.

- الاهتمام بدعم بعض القطاعات الإنتاجية في الاقتصاد، وبالأخص التركيز على قطاع الفلاحة والصيد البحري، باعتبارها ضرورية لتحقيق الأمن الغذائي وتخفيض حجم الواردات، بالإضافة إلى تشجيع الاستثمار المنتج من خلال تأهيل ودعم المؤسسات العمومية ودعم إنشاء وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والتي يمكن أن تساهم في رفع القدرات الإنتاجية للاقتصاد الوطني وخلق الثروة، مع الاهتمام ببعض المجالات التي تدعم عملية التنمية الاقتصادية، كالтехнологيات الحديثة للاتصال.

4-4-2- تطور الإيرادات والنفقات العامة للدولة خلال فترة تنفيذ البرامج التنموية

لقد حققت الدول المصدرة للنفط ارتفاعا في إجمالي إيراداتها العامة، مستفيدة من ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية، ففي الدول العربية المُصدرة للنفط بلغ الفائض المالي السنوي لهذه الدول حوالي 525.2 مليار دولار أمريكي عن الفترة 2010-2013، كما ارتفعت احتياطاتها الدولية بحوالي 454 مليار دولار أمريكي في عام 2013، لتصل إلى 1.64 تريليون دولار أمريكي، مقابل 1.2 تريليون دولار أمريكي في عام 2012، مما دفع العديد من الدول العربية المصدرة للنفط، ومنها الجزائر، نتيجة الفائض المالي إلى زيادة الإنفاق العام على المشاريع التنموية والاستثمارية والبنية التحتية¹.

باعتبار الجزائر من الدول المصدرة للنفط، فإن تنفيذ البرامج التنموية المتوسطة المدى في الجزائر، والتي تناولناها باختصار في المطلب السابق، ارتبطت ارتباطا وثيقا بواقع الميزانية العامة للدولة بشقيها الإيرادات والنفقات، وذلك من حيث الحجم والتطور، ويرجع ذلك إلى أن الميزانية العامة للدولة مثلت الأداة الرئيسية التي اعتمدتها الدولة في برمجة تلك المشاريع وتمويلها وتنفيذها على أرض الواقع، فتمويل المشاريع المدرجة ضمن مختلف البرامج الخماسية التي تم تنفيذها، يتم من خلال الاعتمادات المالية المخصصة سنويا ضمن الميزانية العامة للدولة.

إذ تعتبر الإيرادات العامة المتحققة في الميزانية العامة للدولة منذ بداية الألفية، والناجمة أساسا عن الارتفاع الملحوظ في أسعار المحروقات في الأسواق الدولية، الدافع الأساسي للجوء السلطات العمومية إلى تبني تلك البرامج، ويلاحظ ذلك من خلال الزيادات الملحوظة في حجم النفقات العمومية، والتي عرفت نموا بوتيرة متسارعة من سنة لأخرى خلال فترة تنفيذ تلك البرامج. وفي هذا

¹ صندوق النقد العربي، تقرير تنافسية الاقتصادات العربية، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، يناير 2016، ص23.

الإطار يعتبر خبراء في هذا المجال "أن مبلغ الالتزامات المالية التي أقرتها السلطات العمومية خلال البرنامج الخماسي 2010-2014، تترجم محاولة الاستفادة من الصحة المالية للخزينة العمومية، من أجل تسريع وتعزيز مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما أشار الملاحظون إلى أن الميزانية التي خصصت لهذه المشاريع المتعددة في مجملها، تستلزم من الجميع الصرامة والمتابعة والمراقبة لضمان نجاح تام لهذا المشروع الكبير"¹، وذلك إشارة إلى أن نجاح البرامج التنموية يرتبط بالدرجة الأولى بحسن تنفيذ تلك البرامج، والذي يتحقق من خلال الرقابة الفعالة بمختلف أشكالها وفي مختلف المراحل.

وسنحاول من خلال هذا المطلب توضيح مسار تطور الإيرادات والنفقات العامة للدولة، خلال فترة تنفيذ البرامج، لتوضيح العلاقة الارتباطية بين تطور أداء الميزانية العامة للدولة وتنفيذ تلك البرامج التنموية، من خلال تطور حجم الإيرادات والنفقات العامة خلال نفس فترة تنفيذ تلك البرامج.

أولاً- تطور الإيرادات والنفقات العامة خلال الفترة 2001-2004

كنتيجة للارتفاع الملحوظ في أسعار المحروقات منذ بداية الألفية، عرفت الميزانية العامة للدولة في الجزائر تحسن في الوضعية، وذلك من خلال ارتفاع حجم الإيرادات العامة، حيث حققت الميزانية العامة رصيد موجب بداية من سنة 2000، أي أن حجم الإيرادات العامة فاق حجم النفقات العامة، الأمر الذي دفع إلى تبني سياسة إنفاقية توسعية بداية من سنة 2001، تمثلت في إطلاق برنامج الإنعاش الاقتصادي، كما سبق وأن أشرنا.

ويمكن من خلال الجدول الموالي متابعة أهم التطورات التي عرفتھا النفقات والإيرادات العامة قبيل وخلال فترة تنفيذ هذا البرنامج.

¹ بيان اجتماع مجلس الوزراء المنعقد يوم الاثنين 24 ماي 2010، مرجع سابق.

الجدول رقم 04-07: تطور حجم الإيرادات العامة والنفقات العامة خلال الفترة 1999-2004

(الوحدة: مليار دج)

السنوات	1999	2000	2001	2002	2003	2004
إجمالي الإيرادات	950.5	1578.1	1505.5	1603.2	1974.4	2229.7
نسبة الزيادة السنوية	-	%66.02	%4.60-	%6.48	%23.15	%12.93
إجمالي النفقات العامة	961,7	1178,1	1321,0	1580,6	1690,2	1891,8
نسبة الزيادة السنوية	-	%22.50	%12.12	%19.65	%6.93	%11.92
رصيد الميزانية	11.2 (-)	400 (+)	184.5 (+)	52.6 (+)	284.2 (+)	336.9 (+)

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: بنك الجزائر، التقرير السنوي للسنوات: 2002، 2004.

حيث يلاحظ من خلال معطيات الجدول أعلاه، أن الإيرادات العامة في الميزانية حققت ارتفاعا ملحوظا بداية من سنة 2000، حيث تحقق في نفس السنة فائض (موجب) في الميزانية يقدر بـ 400 مليار دج، مقارنة بسنة 1999، حيث حققت عجزا يقدر بـ 11.2 مليار دج (وهي الوضعية التي ميزت الميزانية العامة خلال سنوات التسعينات)، ليستمر تحقيق الفائض في الميزانيات خلال باقي سنوات الفترة المذكورة، حيث حقق مستوى 336.9 مليار دج في سنة 2004، وهي آخر سنة من تنفيذ برنامج الإنعاش الاقتصادي.

كما أن النفقات العامة للدولة عرفت هي الأخرى اتجاها تصاعديا، حيث تميزت الفترة الممتدة من 2000 إلى 2004 بارتفاع مستمر في النفقات العامة، رغم تراجع حجم الإيرادات العامة في سنة 2001، ويرجع الارتفاع المستمر في الإنفاق العام في تلك الفترة إلى الاعتمادات المالية التي تم تخصيصها لتنفيذ برنامج الإنعاش الاقتصادي.

فهذه الوضعية المريحة التي ميزت الميزانية العامة للدولة خلال السنوات الأولى للقرن العشرين، سمحت للسلطات العمومية بالاستمرار في السياسة الإنفاقية العامة الهادفة إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال تبني برامج خماسية تكميلية أخرى فيما بعد، تمثلت في

البرنامج الخماسي التكميلي لدعم النمو 2005-2010 والبرنامج التكميلي لتوطيد النمو 2010-2014، التي سبقت الإشارة إليها، والتي كانت لها أيضا انعكاساتها على مسار الميزانية العامة للدولة.

ثانيا- تطور الإيرادات والنفقات العامة خلال الفترة 2005-2009

لقد عرفت الميزانية العامة للدولة تطورات هامة خلال الفترة الممتدة من 2005 إلى 2009، ويظهر ذلك جليا من خلال تطور حجم الإيرادات والنفقات العامة، مما كان لها لأثر على أداء الميزانية، والذي يمكن ملاحظته من خلال الجدول الموالي:

الجدول رقم 04-08: تطور حجم الإيرادات العامة والنفقات العامة خلال الفترة 2005-2009

(الوحدة: مليار دج)

السنوات	2005	2006	2007	2008	2009
إجمالي الإيرادات العامة	3 082,6	3 639,8	3 687,8	5 111,0	3676,0
إجمالي النفقات العامة	2 052,0	2 453,0	3 108,5	4 175,7	4246,3

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- بنك الجزائر، التقرير السنوي حول التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر 2008، سبتمبر 2009، ص113.

-Banque D'Algérie, Rapport 2010 : EVOLUTION ECONOMIQUE ET MONETAIRE EN ALGERIE, Juillet 2011, P66.

يلاحظ من خلال الجدول السابق، أنه خلال الفترة الممتدة من سنة 2005 إلى 2009، عرفت تطورات متتالية من حيث حجم الإيرادات العامة التي تم تحصيلها والنفقات العامة التي تم تنفيذها، حيث أن هذا التطور في حجم الإيرادات ساهم في تعزيز الوضعية المالية للخزينة العمومية والمركز المالي للدولة، مما دفع إلى الزيادة في حجم الإنفاق، في إطار سياسة إنفاقية توسعية تستجيب لتمويل وتنفيذ البرنامج التنموي الخماسي الذي تم اعتماده خلال تلك الفترة. حيث استمر في تلك الفترة تحقيق الفائض في الميزانية، والذي يمكن ملاحظته من خلال الجدول، حيث ظل مستوى

الإيرادات أعلى مستوى النفقات خلال الفترة 2005-2008، لتتراجع في 2009 بسبب انخفاض إيرادات المحروقات.

فقد تطورت الإيرادات العامة من مستوى 3 082,6 مليار دينار سنة 2005 إلى مستوى 5 111,0 مليار دينار سنة 2008، لتتخفف مؤقتا في سنة 2009 إلى مستوى 3676,0 مليار دينار، حيث تعاود الارتفاع فيما بعد في سنة 2010، ويرجع الارتفاع في حجم الإيرادات العامة للميزانية إلى استمرار الارتفاع في أسعار المحروقات خلال تلك الفترة، حيث يلاحظ أن الإيرادات الناتجة عن الجباية البترولية تمثل نسبة كبيرة من حجم الإيرادات (وهو وضع هيكلي في الميزانية العامة في الجزائر)، ويمكن توضيح ذلك من خلال الجدول الموالي:

الجدول رقم 04-09: تطور حجم الإيرادات العامة البترولية وغير البترولية للفترة 2005-2009

(الوحدة: مليار دج)

السنوات	2005	2006	2007	2008	2009
إيرادات المحروقات (1)	2 352,7	2 799,0	2 796,8	4 088,6	2412,7
إيرادات خارج المحروقات (2)	724,2	840,5	883,1	1 022,1	1262,4
الإجمالي (3)	3076,9	3639,5	3679,9	5110,0	3675,1
100 * 3/1	%76.46	%76.9	%76	%80.01	%65.65
100 * 3/2	%23.53	%23.09	%23.99	%19.99	%34.35

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- بنك الجزائر، التقرير السنوي حول التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر 2008، سبتمبر 2009، ص113.

-Banque D'Algérie, Rapport 2010 : EVOLUTION ECONOMIQUE ET MONETAIRE EN ALGERIE, Juillet 2011, P66.

حيث نلاحظ أن نسبة الزيادة في الإيرادات العامة خلال سنوات الفترة 2005-2009، ترجع بالدرجة الأولى إلى نسبة الزيادة في إيرادات المحروقات، حيث أنه بناء على المعطيات الواردة في الجدول، وعند حساب نسبة الزيادة في الإيرادات من سنة 2005 إلى سنة 2008، على سبيل المثال، فإن هذه

النسبة تقارب 75% بالنسبة لإيرادات المحروقات، بينما لم تتجاوز 24% بالنسبة للإيرادات خارج قطاع المحروقات، وبالتالي فإن إيرادات المحروقات ساهمت بنسبة كبيرة في ارتفاع حجم الإيرادات العامة في الميزانية.

كما أنه من خلال تتبع تطورات مستويات الإنفاق، فإن الزيادة في حجم الإنفاق العام تتمثل في الزيادات المتتالية في حجم ميزانية التجهيز بالدرجة الأولى، ويمكن من خلال الجدول الموالي تحليل أسباب الزيادة في النفقات العامة للدولة خلال الفترة المذكورة.

الجدول رقم 04-10: تطور حجم نفقات التشغيل ونفقات التجهيز خلال الفترة 2005-2009 .

(الوحدة: مليار دج)

السنوات	2005	2006	2007	2008	2009
نفقات التشغيل (1)	1 245,1	1 437,9	1 673,9	2 227,3	2300
نفقات التجهيز (2)	806,9	1 015,1	1 434,6	1 948,4	1946,3
إجمالي النفقات (3)	2 052,0	2 453,0	3 108,5	4 175,7	4246,3
(3)/(1)	60.67%	58.61%	53.84%	53.33%	54.16%
(3)/(2)	39.32%	41.38%	46.15%	46.66%	45.83%

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- بنك الجزائر، التقرير السنوي حول التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر 2008، سبتمبر 2009، ص 113.

-Banque D'Algérie, Rapport 2010 : EVOLUTION ECONOMIQUE ET MONETAIRE EN ALGERIE, Juillet 2011, P66.

نلاحظ من خلال المعطيات في الجدول أعلاه، أن نفقات التجهيز عرفت تطورات في نسب الزيادة السنوية من إجمالي الإنفاق العام مقارنة بنسب الزيادة في نفقات التشغيل، حيث ارتفعت من 39.32% سنة 2005 إلى 46.66% سنة 2008، لتتراجع في سنة 2009 إلى نسبة 45.83%، بينما تراجعت نسبة نفقات التشغيل من 60.67% سنة 2005 إلى 54.16% سنة 2009، ويمكن تفسير سبب الارتفاع في نفقات التجهيز مقارنة بنفقات التشغيل، بأنه راجع إلى ارتفاع حجم الاعتمادات المالية

المخصصة ضمن الميزانيات السنوية للفترة المدروسة، وذلك في إطار تنفيذ البرنامج الخماسي التكميلي لدعم النمو لتلك الفترة.

ثالثا- تطور الإيرادات والنفقات العامة خلال الفترة 2010-2014

إن الوضعية المالية المتوازنة التي عرفتتها البلاد بعد انتهاء فترة البرنامج التكميلي لدعم النمو في سنة 2009، سمحت باستمرار السياسة المالية التوسعية في نفس الاتجاه، ويتضح ذلك من خلال الزيادة الملحوظة في حجم الإنفاق العام بداية من سنة 2010، حيث تم اعتماد البرنامج الخماسي لتوطيد النمو 2010-2014، هذا الأخير الذي خصصت له السلطات العمومية موارد مالية كبيرة، قدرت بـ 21.214 مليار دينار جزائري، بما يعادل 286 مليار دولار أمريكي، وهو أكبر برنامج خماسي من حيث حجم الموارد المالية في تاريخ الجزائر، هذه الموارد المالية تم تخصيصها في إطار الميزانيات السنوية، ويمكن تحليل واقع تمويل البرنامج وأثره على الميزانية العامة للدولة فيما يلي:

الجدول رقم 04-11: تطور حجم الإيرادات العامة والنفقات العامة خلال الفترة 2010-2014.

(الوحدة: مليار دج)

السنوات	2010	2011	2012	2013	2014
إجمالي الإيرادات العامة	4392.9	5790.1	6339.3	5940.9	4 199,5
نسبة التغير السنوية	-	%31.08	%09.48	% 6.28-	%29.31-
إجمالي النفقات العامة	4466.9	5853.6	7058.1	6092.1	7 656,2
نسبة التغير السنوية	-	%31.04	%20.57	% 13.68-	%25.67

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- بنك الجزائر، التقرير السنوي حول التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر 2013، نوفمبر 2014، ص95.

-Ministère des Finance, flash conjoncture, PRINCIPAUX INDICATEURS ECONOMIQUES ET FINANCIERS A FIN JUIN 2014, disponible sur le site:

<http://www.dgpp-mf.gov.dz>. (Consulté le 12/06/2016).

-R.A.D.P, Ministère des Finances, note de présentation du projet de loi de finances pour 2015, p34.

ما يلاحظ من خلال الجدول أعلاه، هو الزيادة المستمرة في حجم النفقات العامة للدولة، حيث ارتفعت نسب الزيادة باستمرار خلال تلك الفترة، وهي نسب مرتفعة 31.04% في 2011، 20.57% في سنة 2012، 25.67% في سنة 2014، فيما عدا سنة 2013، حيث انخفضت مقارنة بسنة 2012، ويرجع سبب الزيادة في حجم النفقات إلى الاعتمادات المالية المخصصة لتمويل المشاريع المدرجة ضمن البرنامج الخماسي للفترة المذكورة.

واستمرت تلك الزيادة في النفقات العامة، رغم الانخفاض الذي شهدته الإيرادات العامة خلال نفس الفترة، حيث انخفض حجم الإيرادات المحصلة بداية من سنة 2013، حيث انخفضت بـ 6.28% و 29.31% على التوالي في سنتي 2013 و 2014، وهو ما يؤثر بشكل مباشر على الرصيد الإجمالي للميزانية، حيث يرتفع حجم العجز في الميزانية العامة، الأمر الذي يضطر الحكومة إلى اللجوء لتمويل العجز باستخدام الاحتياطات المتاحة ضمن صندوق ضبط الإيرادات، وبالتالي التأثير في حجم الاحتياطات في نفس الاتجاه بالانخفاض.

من هنا يلاحظ زيادة انكشاف المالية العامة في هذه الفترة في ظل سياسة إنفاقية توسعية، نتيجة للالتزامات المالية الناتجة عن البرنامج الخماسي لتوطيد النمو، بالإضافة إلى الضغوطات التي أحدثتها نفقات التشغيل، حيث عرفت هذه الفترة الزيادات في أجور العمال وسداد مدفوعاتها المتأخرة بأثر رجعي، وبالتالي زادت إمكانية التعرض لمخاطر تقلبات أسعار النفط على الميزانية العامة، خاصة مع وصول سعر النفط التعادلي إلى 121 دولار للبرميل في 2012¹.

ويمكن من خلال الجدول الموالي توضيح تركيبة هيكل النفقات العامة خلال هذه الفترة.

¹ صندوق النقد الدولي، بيان بعثة الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة مع الجزائر، 12 نوفمبر 2012، متاح على الموقع الإلكتروني للصندوق على العنوان التالي: www.imf.org (تاريخ الاطلاع 2015/04/27)

الجدول رقم 04-12: تطور هيكل نفقات التشغيل ونفقات التجهيز خلال الفترة 2010-2014

(الوحدة: مليار دج)

السنوات	2010	2011	2012	2013	2014
نفقات التشغيل (1)	2659	3879.2	4782.6	4204.3	4714,5
نفقات التجهيز (2)	1807.9	1974.4	2275.5	1887.8	2941,7
إجمالي النفقات (3)	4466.9	5853.6	7058.1	6092.1	7656,2
*(3)/(1)	%59.52	%66.27	%67.76	%69.01	%61.57
*(3)/(2)	%40.47	%33.72	%32.23	%30.98	%38.42

*نسبة من الإنفاق الإجمالي.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

-بنك الجزائر، التقرير السنوي حول التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر 2013، نوفمبر 2014، ص95.

-Ministère des Finance, flash conjoncture, PRINCIPAUX INDICATEURS ECONOMIQUES ET FINANCIERS A FIN JUIN 2014, disponible sur le site:

<http://www.dgpp-mf.gov.dz>. (Consulté le 12/06/2016)

-R.A.D.P, Ministère des Finances, note de présentation du projet de loi de finances pour 2015, p34.

ما يلاحظ من خلال معطيات الجدول أعلاه، هو استمرار الارتفاع في نفقات التجهيز، والمرتبطة خصوصا بتنفيذ البرنامج الخماسي لهذه الفترة، كما سبق وأن أشرنا، وذلك رغم تراجع نسبة نفقات التجهيز إلى إجمالي الإنفاق العام مقارنة بنفقات التشغيل، حيث بلغت 40.47% في 2010، بمعنى أن أزيد من 40 % من الإنفاق العام يتجه نحو الاستثمار، لتتخفص إلى نسبة 33.72% في سنة 2011، ونسبة 32.23% في 2012، ثم 30.98% في 2013، ويرجع ذلك أساسا إلى الارتفاع الملحوظ في ميزانية التشغيل.

وكنتيجة للتوسع في الإنفاق، أثرت زيادة النفقات العامة على زيادة دورها في تمويل الاقتصاد الوطني خلال فترة تنفيذ البرامج الخماسية، ويمكن ملاحظة أو قياس هذا الدور من خلال نسبة

مساهمة الإنفاق العام في الناتج الداخلي الخام، حيث يمكن توضيح ذلك في الفترة 2011-2015 من خلال الجدول الموالي:

الجدول رقم 04-13: نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي الخام خلال الفترة 2011-2015.

(الوحدة: نسبة مئوية %)

السنوات	2011	2012	2013	2014	2015
نسبة نفقات التجهيز إلى الناتج المحلي الخام	13.4	14.1	15.7	16.7	20.6
نسبة نفقات التشغيل إلى الناتج المحلي الخام	27.7	29.7	26.8	26.7	26.3
نسبة إجمالي الإنفاق إلى الناتج المحلي الخام	41.1	43.8	42.5	43.4	46.9

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

-R.A.D.P, Ministère des Finances, note de présentation du projet de loi de finances pour 2015, p36.

إذ يتضح من معطيات الجدول أعلاه، أن حجم النفقات العامة للدولة يحتل مكانة هامة في الناتج المحلي الخام، حيث تمثل النفقات العامة للميزانية نسبة هامة من تركيبة الناتج المحلي الخام، حيث تفوق هذه النسبة 40% ، وتعرف ارتفاعا مستمرا منذ سنة 2011، حيث انتقلت من 41.1% سنة 2011 إلى 46.9 سنة 2015، وهو ما يفسر الدور الرئيسي الذي تقوم به الدولة من خلال استخدام الموارد المالية العامة في إطار تنفيذ الميزانية العامة السنوية في تمويل البرامج التنموية، وبالتالي التأثير في مختلف المتغيرات الاقتصادية الكلية.

رغم السياسة الميزانية التوسعية التي انتهجتها الجزائر خلال الفترة الممتدة من سنة 2001 إلى 2014، إلا أن النتائج المحققة على مستوى المالية العامة لم تكن في المستوى المطلوب، حيث أنه مع استمرار الفوائض المالية على مستوى صندوق ضبط الموارد والاحتياطات الأجنبية المملوكة للدولة، إلا أن مؤشرات الميزانية العامة، والمتمثلة في العجز في الميزانية العامة والخزينة ونسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الإيرادات، توحى بوجود مخاطر تواجه المالية العامة في الجزائر،

تتمثل تلك المخاطر في عدم القدرة على الاستمرار في السياسة الانفاقية المعتمدة سابقا. حيث يمكن القول أن تلك البرامج تميزت بعدم الفعالية في تحقيق الاستقرار والتنمية.

4-4-3- انعكاسات تمويل البرامج التنموية على أداء الميزانية العامة في الجزائر

إن الوضعية المالية العامة في الجزائر تعتبر غير مريحة، وذلك بعد تنفيذ ثلاث برامج تنموية خماسية متتالية، كما سبقت الإشارة إليه، هذه الوضعية أدت إلى إعادة النظر في بعض التوجهات بعد فترة تنفيذ تلك البرامج.

أولاً- استمرار الفوائض المالية لصندوق ضبط الموارد والاحتياطات الأجنبية

لقد انتهجت الجزائر منذ بداية الألفية سياسة مالية حذرة، والمتمثلة أساسا في التحكم في الاحتياطات الأجنبية الناتجة عن الفوائض المالية السنوية المحققة، من خلال الموارد المجمعة ضمن حساب صندوق ضبط الموارد، والذي حقق احتياطات يتم اللجوء إليها في تمويل العجز عند الحاجة، كما تزامن ذلك مع القيام بالتسديد المسبق للمديونية الخارجية، حيث زاد ذلك من صلابة المالية العامة في الجزائر بطرق متعددة، فقليلة هي البلدان التي تمتلك حجم مديونية خارجية أقل من 2% من إجمالي الناتج المحلي، وحجم احتياطات يغطي أزيد من 40 شهرا من الاستيراد في نفس الوقت، فقد ساعدت تلك الإجراءات التحوطية على تجنب الآثار السلبية للانخفاض المفاجئ للأسعار في أسواق النفط الدولية، مثلما حدث في سنة 2009¹.

ويمكن ملاحظة التطورات في حجم الموارد المجمعة ضمن صندوق ضبط الموارد خلال الفترة 2000-2013 من خلال الجدول الموالي:

¹ كلمة السيدة كريستين لاغارد (مدير عام صندوق النقد الدولي) في لقاء مفتوح: تحقيق تطلعات كل الجزائريين، الجزائر، 14 مارس 2013، متاح على الموقع الإلكتروني لصندوق النقد الدولي:

الجدول رقم 14-04: تطور حجم الموارد المجمعة في حساب صندوق ضبط الموارد خلال الفترة 2000-2013. (الوحدة: مليار دج)

السنوات	الإيرادات المدرجة في تقدير الميزانية	الإيرادات المحققة فعلا	الفائض قبل الاقتطاعات	الموارد المجمعة قبل الاقتطاعات	رصيد الصندوق بعد الاقتطاعات	نسبة موارد الصندوق لـ PIB (%)
2000	720.0	1173.2	453.2	453.2	232.1	5.6
2001	840.6	964.5	123.9	356.0	171.5	4.1
2002	916.4	942.9	26.5	198.0	28.0	0.6
2003	836.1	1285.0	448.9	476.9	320.9	6.1
2004	862.2	1485.7	623.5	944.4	721.7	11.7
2005	899.0	2267.8	1368.8	2090.5	1842.7	24.4
2006	916.0	2714.0	1798.0	3640.7	2931.0	34.5
2007	973.0	2711.8	1738.8	4669.9	3215.5	34.4
2008	1715.0	4003.6	2288.2	5503.7	4280.1	38.8
2009	1927.0	2327.7	400.7	4680.7	4316.5	43.3
2010	1501.7	2820.0	1318.3	5634.8	4842.8	40.4
2011	1529.4	3829.7	2300.3	7143.2	5381.7	37.1
2012	1519.0	4054.3	2535.3	7917.0	5633.8	35.0
2013	1615.9	3678.1	2062.2	7696.0	5563.5	33.5

Source : R.A.D.P, Ministère des Finances, note de présentation du projet de loi de finances pour 2015, p38.

حيث نلاحظ من خلال المعطيات المبينة في الجدول أعلاه، أن الفوائض المالية المحققة خلال الفترة 2000-2013، عرفت تطورات هامة، فمن حيث حجم الموارد المدرجة في حساب الصندوق، فقد انتقلت من 232 مليار دج في سنة 2000 إلى 5563.5 في نهاية سنة 2013، كما عرفت نسبة الزيادة بعض الانخفاض في سنة 2009، وذلك راجع إلى الانخفاض الذي شهدته أسعار المحروقات في تلك الفترة، كما تعتبر المبالغ المالية للصندوق كبيرة جدا مقارنة بنسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغت نسبة 43.3 % في سنة 2009 ، و 40.4 % في سنة 2010، لتراجع في سنة 2013 إلى نسبة 33.5 %.

ويمكن كذلك، من خلال الجدول الموالي، توضيح مدى صلابة المالية العامة في الجزائر خلال الفترة 2008-2013، وذلك من خلال توضيح حجم الاحتياطات الأجنبية المملوكة للدولة.

الجدول رقم 04-15: تطور حجم الاحتياطات الأجنبية المملوكة للدولة خلال الفترة 2008-2013 (الوحدة: مليون دولار أمريكي)

2013	2012	2011	2010-2008	طبيعة الأصول
192,357	189,010	180,574	150,297	العملات الأجنبية
301	300	300	303	الذهب
2,356	2,287	2,248	1,336	حقوق السحب الخاصة ومركز الاحتياطي لدى صندوق النقد الدولي
195,014	191,597	183,122	151,935	مجموع الاحتياطات

المصدر: أحمد شفيق الشاذلي، طرق تكوين وإدارة الاحتياطات الأجنبية: تجارب بعض الدول العربية والأجنبية، مجلة دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2014، ص 05.

حيث نلاحظ من خلال معطيات الجدول أعلاه، استمرار ارتفاع حجم الاحتياطات الأجنبية المملوكة للدولة، بمختلف مكوناتها، بين سنتي 2008 و 2013، هذا الوضع سمح للسلطات العمومية بتحقيق نوع من الأمان فيما يتعلق بتوفير الموارد اللازمة لتمويل البرامج التنموية. كما تساهم تلك الاحتياطات في تعزيز القدرة على الوفاء بالالتزامات الخارجية، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال مؤشر عدد أشهر الاستيراد التي تغطيها الاحتياطات، والواردة في الجدول الموالي:

الجدول رقم 04-16: عدد أشهر الواردات التي تغطيها الاحتياطات الأجنبية الرسمية خلال الفترة 2008-2013.

2013	2012	2011	2010	2009	2008	السنوات
42,4	44,5	46,8	50,2	47,8	45,2	عدد الأشهر

المصدر: أحمد شفيق الشاذلي، طرق تكوين وإدارة الاحتياطات الأجنبية: تجارب بعض الدول العربية والأجنبية، مجلة دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2014، ص 15.

يلاحظ من خلال المعطيات، أن السياسة التي تم انتهاجها لتكوين تلك الاحتياطات سمحت بتوفير هامش أمان في المدى المتوسط، وهو ما سمح للسلطات العمومية بإطلاق برنامج التنمية الخماسي الحالي الممتد من سنة 2015 إلى 2019، رغم ذلك إلا أن الوضع الحالي، الناتج عن الانخفاض المستمر في أسعار المحروقات، لا يسمح بذلك، حيث بدأت تلك الاحتياطات في الانخفاض نتيجة اللجوء المستمر إليها في تمويل عجز الميزانية، وهو ما يشكل خطرا على صعيد سلامة المالية العامة في الجزائر.

ثانيا- الآثار السلبية للبرامج التنموية على الميزانية العامة

إن ارتفاع تكاليف إنجاز العديد من المشاريع المبرمجة في إطار برامج التنمية عما خصص لها في البداية، بسبب سوء التسيير والتنفيذ، والفساد الذي كان سمة بعض الصفقات العمومية الكبرى، وكذلك حجم الأغلفة المالية الضخمة التي تخرج من الخزينة العمومية بسبب إعادة تقييم تكلفة المشاريع العمومية نتيجة تسجيل المشاريع من دون إنهاء الدراسات التمهيدية.

هذه الأسباب وأخرى جعلت الجزائر تصنف ضمن الدول الأكثر إسرافا وهذرا للإنفاق الحكومي (عدم رشادة الإنفاق)، فوفقا لمؤشر الإسراف في الإنفاق الذي يصدره تقرير التنافسية العالمية والذي يقيم مدى رشادة الإنفاق الحكومي في الدولة، من وجهة نظر رجال الأعمال في العديد من دول العالم، حيث تراوحت قيمة المؤشر بين نقطة (1) واحدة (الأكثر إسرافا)، وسبع (7) نقاط (كفاءة عالية في توفير السلع الضرورية والخدمات)، تحصلت الجزائر على نتائج جد منخفضة¹.

وبالتالي فإن تنفيذ البرامج التنموية خلال الفترة المذكورة أثر سلبا على وضعية الميزانية العامة للدولة، حيث تأثرت هذه الأخيرة من حيث حجم الاعتمادات المالية المخصصة سنويا لتمويل المشاريع المدرجة ضمن تلك البرامج، إذ تراكمت الزيادة في حجم الإنفاق مع التراجع في حجم

¹ بن عزة محمد، مرجع سابق، ص 280.

الإيرادات، خاصة منذ سنة 2011، وهو ما أثر بشكل مباشر على العجز في الميزانية ورصيد الخزينة العمومية.

ومن أجل توضيح الآثار المختلفة للبرامج التنموية على الميزانية العامة للدولة، يمكننا الاعتماد على المؤشرات المستخدمة في قياس وضعية المالية العامة خلال الفترة الأخيرة من البرامج الثلاثة المدروسة (2010-2014)، والمتمثلة في:

- مؤشر الفائض/العجز في الميزانية العامة.

- مؤشر الإيرادات الضريبية نسبة إلى إجمالي الإيرادات.

1- مؤشر العجز في الميزانية العامة ورصيد الخزينة العمومية: يمكن ملاحظة أثر الزيادة في الإنفاق العمومي الناتج عن تمويل البرامج التنموية، من خلال المعطيات الواردة في الجدول الموالي:

الجدول رقم 04-17: تطور رصيد الميزانية العامة كنسبة من الناتج المحلي الخام خلال الفترة 2011-2015. (الوحدة: نسبة مئوية %)

السنوات	2011	2012	2013	2014	2015
نسبة عجز الميزانية العامة إلى الناتج المحلي الخام	17,0-	20,2-	18,9-	19,6-	22,1-
نسبة عجز الميزانية إلى م.خ. خارج المحروقات	26,8-	30,8-	27,5-	27,1-	29,9-
نسبة رصيد الخزينة / الناتج المحلي الخام	16,6-	20,1-	17,9 -	18,8-	22,2-
نسبة رصيد الخزينة إلى م.خ. خارج المحروقات	26,1-	30,7-	25,9 -	26,1-	30,0-

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

-R.A.D.P, Ministère des Finances, note de présentation du projet de loi de finances pour 2015, p36.

فمن خلال الجدول السابق، نلاحظ أن العجز في الميزانية العامة ورصيد الخزينة خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2015 عرف تدهورا مستمرا. تمثل في حدوث عجز في الميزانية العامة بنسب مرتفعة مقارنة بالناتج المحلي الخام، حيث انتقلت هذه النسبة من -17% سنة 2011 إلى

-20.2 % في 2012، ليرتفع في سنة 2015 إلى -22.1 %، كما ارتفعت نسبة العجز بالنسبة للنتائج المحلي الخام خارج المحروقات في نفس الاتجاه هي الأخرى، حيث انتقلت من -26.8 % سنة 2011 إلى -29.9 % سنة 2015.

كما عرف العجز في الخزينة نفس الاتجاه، حيث انتقل من -16.6 % سنة 2011 إلى -22.2 % سنة 2015 بالنسبة للنتائج المحلي الخام، ومن -26.1 % سنة 2011 إلى -30 % سنة 2015 بالنسبة للنتائج المحلي خارج المحروقات. وهذه النسب التي عرفها العجز في الميزانية العامة والخزينة في الجزائر خلال الفترة المذكورة، تعتبر مرتفعة جدا مقارنة بالدول النفطية الأخرى.

2- مؤشر الإيرادات الضريبية نسبة إلى إجمالي الإيرادات: يمثل مؤشر الإيرادات العامة الضريبية في الميزانية العامة للدولة، مؤشرا جيدا للحكم على مدى استدامة الموارد المالية التي يمكن تحقيقها في الميزانيات السنوية، ويمكن من خلال الجدول الموالي توضيح تركيبة هيكل الإيرادات العامة، الضريبية وغير الضريبية، خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2013.

الجدول رقم 04-18: تطور نسبة الإيرادات الضريبية من إجمالي الإيرادات خلال الفترة 2001-

2013

السنوات	2001	2003	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013
نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الإيرادات (%)	26,4	26,6	26,0	18,6	31,2	29,5	26,4	30,1	34

المصدر: من إعداد الطالب بالإعتماد على:

- صندوق النقد العربي، تقرير تنافسية الاقتصادات العربية، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، يناير 2016، ص42.

- بنك الجزائر، التقرير السنوي، 2013، ص89.

من خلال النسب الواردة في الجدول، نلاحظ أن نسبة الإيرادات الضريبية في الميزانية العامة مقارنة بإجمالي الإيرادات تعتبر منخفضة جدا، حيث مثلت نسبة 26.4% في سنة 2001، لتنتقل إلى 18.6% في سنة 2008، كما عرفت فيما بعد ارتفاعا طفيفا مع التذبذب، لتبلغ في سنة 2013 نسبة 34%، وهذه النسب منخفضة جدا مقارنة بما هو موجود في الدول الأخرى، حيث بلغت في المغرب 90.1% في سنة 2001 و 85% في سنة 2013¹.

وباعتبار أن مؤشر نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الإيرادات يعبر عن مدى استقرار الإيرادات العامة للدولة، ففي حالة الجزائر تعتبر غير مستقرة بالنظر إلى الوضع الحالي، ويرجع السبب في ذلك إلى سيطرة الإيرادات الناتجة عن قطاع المحروقات على نسبة كبيرة من الإيرادات العامة للدولة، الأمر الذي يشكل خطرا بالنسبة لاستقرار الوضعية المالية للدولة في الجزائر، خاصة مع التغيرات التي تعرفها الأسواق العالمية للمحروقات.

ثالثا - إعادة النظر في خيارات المالية العامة في ظل انهيار أسعار المحروقات

رغم استمرار الدولة في العمل على تنفيذ المشاريع التنموية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، في إطار البرامج الخماسية، من خلال اعتماد برنامج آخر، وهو البرنامج الحالي 2015-2019 والبدء في تنفيذه، إلا أن التطورات التي حدثت على المستوى الدولي، أثرت في واقع أداء المالية العامة في الجزائر في الاتجاه المعاكس.

فالوضع الاقتصادي الحالي، والذي يتميز بتراجع أسعار النفط في الأسواق العالمية، أثر في إعادة توجيه الخيارات الاقتصادية والاجتماعية للسلطات العمومية في الجزائر، بإتباع سياسة تقشفية من جانب الحكومة، وذلك لتجنب حدوث آثار غير مرغوبة على مستوى المالية العامة مستقبلا، فقد ظهر ذلك جليا من خلال قانون المالية لسنة 2016.

¹ صندوق النقد العربي، تقرير تنافسية الاقتصادات العربية، مرجع سابق، ص52.

فقد جاء في ديباجة التقرير التمهيدي للجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني، عند مناقشة مشروع القانون ما يلي:

"يعتبر مشروع قانون المالية لسنة 2016، آلية من آليات تنفيذ البرنامج الخماسي 2015-2019، وذلك لاستكمال تجسيد القرارات المتخذة في بداية السداسي الثاني لسنة 2015، وكذا تلك المتخذة في قانون المالية التكميلي لسنة 2015، والمتعلقة بالتدابير الهادفة للتخفيف من الأثر السلبي الناجم عن انخفاض أسعار المحروقات على التوازنات المالية الداخلية والخارجية للدولة".

"إن تراجع النمو الاقتصادي العالمي وانحياز أسعار البترول قد أثر على القدرات المالية للدولة، مما تطلب عند إعداد مشروع الميزانية لسنة 2016، التوفيق بين الطلب المالي الخاص لتنفيذ العمليات المسجلة في إطار برنامج الاستثمار العمومي 2015-2019 وتقلص الموارد المالية، وذلك تحت الضغط الناجم عن مواجهة الطلب المحلي، الذي يجب أن يحقق مستويات مقبولة في مجال الاستثمار والاستهلاك".

"كما ستساهم التدابير المالية والجبائية المقترحة في مشروع قانون المالية لسنة 2016 في تعميق التوجه نحو الاستغلال الأمثل للموارد المالية وترشيد النفقات، وهذا من خلال تحكم أفضل في نفقات التشغيل وفرض نجاعة أكبر في نفقات الاستثمار العمومي، بالإضافة إلى وضع إصلاحات من شأنها تقوية الإنتاج الزراعي والصناعي بما يسمح بتنويع النسيج الإنتاجي من السلع والخدمات لتغطية أفضل للطلب المحلي".

"إن تحقيق الأهداف المحددة بعنوان السنة المالية 2016، يمر حتما عبر الأخذ بعين الاعتبار تأطير الاقتصاد الكلي والمالي، ومسايرة الاقتصاد الوطني للضغط الذي سببه تراجع النمو الاقتصادي العالمي وانخفاض أسعار البترول في السوق الدولية، والمحافظة على التوازنات المالية ويتحقق هذا من خلال:

- تعميق التوجه الهادف للاستغلال الأمثل للموارد المالية.
 - تسريع ديناميكية النشاط الاقتصادي وتعزيز تنويع النسيج الإنتاجي للسلع والخدمات.
 - الاستغلال الأمثل للتنوع الكبير في الإمكانيات المادية والبشرية.
 - ترشيد نفقات التسيير وزيادة نجاعة الاقتصاد العمومي.
 - تنويع الاقتصاد الوطني خارج المحروقات".
- فمن خلال ما ورد في هذه الديباجة، الخاصة بالتقرير التمهيدي حول مشروع قانون المالية لسنة 2016، يتضح أن الوضع الحالي قد دفع إلى تغيير التوجه المستقبلي للسلطات العامة في الجزائر، وذلك باستهداف تخفيض حجم الإنفاق العام وترشيده، من خلال العديد من الإجراءات، ومحاولة زيادة حجم الإيرادات العامة، من خلال العديد من الأساليب والآليات.

خلاصة

من خلال ما تناولناه في هذا الفصل حول تطور الميزانية العامة للدولة في الجزائر، يتضح أن هذه الأخيرة عرفت العديد من التطورات، فمرحلة الاستعمار الفرنسي تركت أثرا على تركيبة وطبيعة الميزانية العامة للدولة، حيث أنه في المراحل الأولى من الاستقلال تم اعتماد النظام الفرنسي في تسيير المالية العامة للدولة، وذلك نظرا لكون الجزائر آنذاك حديثة الاستقلال وليست لديها الخبرات اللازمة لإقامة واستحداث نظام للمالية العامة، حيث تم العمل كمرحلة مؤقتة بنفس المنظومة التي وجدت خلال فترة الاستعمار.

بعدها تم إصدار العديد من النصوص التشريعية والأنظمة التي نتج عنها تكوين وإنشاء الميزانية العامة للدولة الجزائرية، تميزت بكونها تراعي مختلف المبادئ والقواعد والمراحل المتعارف عليها في إدارة وتسيير الميزانية العامة للدولة في العالم. وقد جاء اهتمام السلطات العمومية بتنظيم وضبط تسيير الميزانية العامة كأحدى الأدوات الرئيسية التي تملكها الدولة للتأثير على مختلف المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، متزامنا مع إطلاق العديد من البرامج والمخططات التنموية، وذلك منذ فترة الستينات من القرن الماضي، حيث لعبت الدولة ومن خلالها الميزانية العامة دورا رئيسيا في تنفيذ وتمويل تلك البرامج.

هذا الوضع لازال قائما إلى غاية اليوم، حيث أنه مع بداية الألفية تم إطلاق العديد من البرامج المتتالية والمكملة لبعضها البعض، بداية ببرنامج الإنعاش الاقتصادي في الفترة 2001-2004، يليه برنامج دعم النمو 2005-2009، ثم البرنامج الخماسي لتوطيد النمو للفترة 2010-2014، بالإضافة إلى البرنامج الخماسي الحالي والممتد خلال الفترة 2015-2019. كل هاته البرامج اعتمدت أساسا في تمويلها على ما يتم تخصيصه من اعتمادات مالية ضمن الميزانية العامة للدولة، إلا أن الملاحظ من خلال هذا الدور، هو عدم تحقيق الأهداف التنموية التي تم تخطيطها ضمن تلك

البرامج، حيث تميز تنفيذ وتطبيق تلك البرامج بضعف الفعالية وعدم الوصول إلى النتائج المرجوة في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر.

يتضح ضعف الفعالية التي ميزت تلك البرامج على صعيد المالية العامة، في استمرار الجباية البترولية في تمويل إيرادات الميزانية، ما أدى إلى انخفاض جميع مؤشرات المالية العامة في الجزائر في فترة انخفاض أسعار المحروقات، وما نجم عن ذلك من تغيير في توجه السياسة المالية العامة في الجزائر، من سياسة توسعية في مجال الإنفاق العام إلى سياسة ضغط جانب الإنفاق والتوسع في جانب الإيرادات. وباعتبار أن الرقابة على الميزانية العامة للدولة تعتبر من المقومات الضرورية لتحقيق فعالية وكفاءة الأداء المالي للحكومة من خلال الميزانيات العامة السنوية، هذه الأخيرة التي تعتبر الأداة الرئيسية التي اعتمدتها الدولة الجزائرية في تمويل البرامج التنموية الخماسية التي سبقت الإشارة إليها. وبذلك سنقوم في الفصل الموالي بدراسة وتقييم مدى فعالية آليات الرقابة المطبقة حاليا على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، وسبل تفعيلها في ظل المقاربات والتوجهات الدولية المعاصرة في هذا المجال.

الفصل الخامس :

تقييم منظومة الرقابة على

الميزانية العامة في الجزائر

وسبل تفعيلها

5- تقييم منظومة الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر وسبل تفعيلها

تمهيد

تهدف الرقابة على الميزانية العامة للدولة إلى التأكد من صحة تحصيل الإيرادات وتوريدها إلى الخزينة العمومية، وصرف النفقات في الأغراض التي خصصت لها، وضمان عدم تعرضها للإهمال أو الإسراف أو السرقة أو الاختلاس، والتحقق من أن الصرف قد تم وفقا للقوانين واللوائح والنظم الموضوعة، وهذه الأهداف تمثل الدوافع الرئيسية للقيام بالرقابة بمفهومها التقليدي، والتي أوجدت من أجلها الأنظمة الرقابية بمختلف أشكالها وأدواتها وأساليبها.

ونظرا للتطورات الحاصلة في مجال الأنشطة التي تقوم بها الدولة من زيادة وتوسع في أوجه التدخل، وتعدد وتنوع وتعقد آليات ووسائل التدخل وتشابكها، وبالتالي نمو وتوسع المؤسسات والهيئات الحكومية ونطاق عملها، وما نتج عنها من تحديات وعراقيل تحول دون تحقيق النجاعة والفعالية في التدخل الحكومي في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة والأداء المالي بصفة خاصة، فقد أدى ذلك إلى التحول في فلسفة ومنطق الرقابة والتغير في أساليبها وأدواتها.

في الجزائر، وعلى غرار باقي دول العالم، هناك مجموعة من الهيئات الرقابية التي تعمل على متابعة ومراقبة النشاط المالي للأجهزة والهيئات والمؤسسات الحكومية، وتميزت تلك الأنظمة بالتنوع والتعدد، فمنظومة الرقابة على المال العام في الجزائر بصفة عامة، وعلى الميزانية العامة للدولة بصفة خاصة، تميزت بوجود ثلاثة أنظمة رقابية (الرقابة المالية الداخلية، الرقابة المستقلة العليا، الرقابة البرلمانية).

وباعتبار الميزانية العامة للدولة كانت ولا زالت الأداة الرئيسية في يد الدولة، تستخدمها في تحقيق وتمويل البرامج التنموية، فإن الأسئلة التي تطرح هنا تتعلق بما هي الأسباب التي حالت دون تحقيق

نجاحة تلك البرامج، ومن منظورنا الخاص، نرى بأن العامل الرئيسي في ذلك هو ضعف أداء منظومة الرقابة في الجزائر على اختلاف مكوناتها.

من هنا، سنقوم في هذا الفصل بتشخيص واقع مختلف الأنظمة الرقابية على الميزانية العامة للدولة في الجزائر ومدى فعاليتها، باعتبار أنها تساهم في رفع الأداء وتحقيق النجاح الاقتصادية في الأداء الحكومي بصفة عامة، وفي البرامج التنموية بصفة خاصة، فالمنظومة الرقابية في الجزائر كما ذكرنا تتشكل من ثلاث مكونات رئيسية وهي: الرقابة الداخلية، الرقابة العليا المستقلة والرقابة البرلمانية، وبذلك فقد قمنا بتقسيم هذا الفصل كما يلي:

- ✓ 5-1- دور هيئات الرقابة المالية الداخلية على الميزانية العامة في الجزائر.
- ✓ 5-2- الدور الرقابي لمجلس المحاسبة على الميزانية العامة في الجزائر.
- ✓ 5-3- الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر.
- ✓ 5-4- سبل تفعيل دور الهيئات المكلفة بالرقابة على الميزانية العامة في الجزائر.

5-1- دور هيئات الرقابة المالية الداخلية على الميزانية العامة في الجزائر

نقصد بالرقابة الداخلية تلك الرقابة التي تمارسها الهيئات التنفيذية على نفسها، وتتميز من الناحية الزمنية بكونها سابقة للتنفيذ وأثناءه، وتمارس من طرف الإدارة الوصية، وذلك باستعمال أجهزة التفتيش الدائمة على مستوى الوزارة أو الإدارة المعنية، كما تمارس الرقابة الداخلية من طرف السلطة المالية المختصة، والمتمثلة في وزارة المالية وهيئات الرقابية والمصالح الخارجية التابعة لها، فرقابة وزارة المالية تشمل كافة الوزارات الأخرى والهيئات العمومية المحلية، وتتم من طرف المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين، كما تتمثل في رقابة المفتشية العامة للمالية على الأجهزة المالية نفسها، وعموما فإن الرقابة الداخلية تنصب أكثر على النفقات باعتبارها الأكثر عرضة للتبذير¹.

5-1-1- رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي

سنتناول في هذا المطلب رقابة المراقب المالي، المتمثلة في الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العامة في الفرع الأول، ورقابة المحاسب العمومي في الفرع الثاني.

أولا- دور المراقب المالي

تكمن أهمية الرقابة على الالتزام بالنفقات التي يمارسها المراقب المالي في كونها تمارس على قرارات الالتزام بالنفقات للآمرين بالصرف قبل إنتاج هذه القرارات لآثارها القانونية، أي قبل أن تترتب عنها ديون اتجاه الهيئات العمومية المعنية، إذن فهي بمثابة إجراء وقائي يسمح بالتصدي للمخالفة المالية منذ بدايتها، ومنع آثارها من الظهور، بما يضمن لها قدر من الفعالية².

ويحدد القانون وظيفة المراقب المالي، فيما يتعلق بالرقابة المسبقة على النفقات العامة كما يلي³:

¹ DENIDENI YAHIA, Op cit, p361.

² محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص134.

³ القانون رقم 90-21، مرجع سابق، المادة 58.

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.
- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليق رفض التأشيرة عند الاقتضاء، وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة.
- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.
- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.
- تحكم المراقبة المسبقة للنفقات الملتمزم بها، والتي يقوم بها المراقب المالي، أحكام المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، الذي جاء تطبيقا لأحكام مواد القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ويتعلق الأمر بنص مرجعي حاول أن يحصر المهام والاختصاصات ومسؤولية المراقب المالي والمراقب المالي المساعد بشكل شامل، وبالتالي فقد أصبحت مهام المراقب المالي بالإضافة إلى تلك التي نص عليها القانون ما يلي¹:
- تنظيم، توجيه وتنشيط نشاطات مصلحة المراقبة المالية.
- تنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة برقابة النفقات التي يلتزم بها.
- أداء كل مهمة أخرى منبثقة عن مسار الميزانية.
- تمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية، لدى مجالس الإدارة ومجالس التوجيه للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وكذا كل مؤسسة أخرى.
- إعداد التقارير السنوية للنشاطات والتقارير الدورية الشاملة الموجهة للوزير المكلف بالمالية.

¹وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص 24.

- تنفيذ، بناء على مقرر من وزير المالية، كل مهام التدقيق أو المراقبة المتعلقة بجوانب ناتجة عن تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمالية العامة.
- ممارسة السلطة السلمية على المستخدمين الخاضعين لسلطته وكذا تأطيرهم.
- المساهمة في تعميم التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية.
- المشاركة في الدراسات وعمليات تحليل النصوص التشريعية والتنظيمية التي أعدتها المديرية العامة للميزانية والتي لها تأثير على ميزانية الدولة و/أو على ميزانيات الجماعات المحلية والهيئات العمومية.
- ويتبع المراقب المالي وزارة المالية، حيث يخضع للسلطة المباشرة لوزير المالية وذلك وفق التنظيم الإداري التالي¹:

- وزير المالية

↳ المديرية العامة للميزانية

↳ المديرية الجهوية للميزانية

↳ المراقب المالي .

ويوجد المراقب المالي مركزيا على مستوى كل وزارة ومحليا على مستوى كل ولاية وبلدية، ويمكن تلخيص دور المراقب المالي ضمن نوعين من الاختصاصات²:

- اختصاص استشاري: وهي وظيفة أساسية يقوم بها المراقب المالي لصالح الأمرين بالصرف سواء مركزيا أو محليا، نظرا لجهلهم بقواعد التسيير المالي، بحيث يعد المراقب المالي المستشار المالي للأمرين بالصرف في كل العمليات المالية التي يقومون بها، كتسديد التكاليف المرتبطة بدفع الأجور

¹ أوكيل محمد أمين، محاضرات في قانون الميزانية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2015/2014، ص53.

² نفس المرجع، ص ص53-54.

أو التعويضات المالية أو تقديم الإعانات، وذلك تلافياً للوقوع في الأخطاء المالية، وعلاوة عن ذلك يؤدي المراقبون الماليون مجتمعين على المستوى المركزي دور المستشارين لوزير المالية، حيث يعد كل واحد منهم تقريراً سنوياً عن حصيلة الأداء المالي للقطاع الذي انتدب للعمل فيه أي الوزارة المعني بها، يقدمه لوزير المالية في نهاية السنة.

- اختصاص رقابي: هي المهمة الرئيسية التي يتولى المراقب المالي القيام بها، وتتمثل في السلطة المخولة له في منح التأشيرات أو رفضها، حيث تخضع أوامر دفع الأجور للموظفين إلى تأشير المراقب المالي الذي عليه التأكد من عدم وجود أخطاء حسابية، بحيث يرفض كل أمر بالدفع يشمل خطأ حسابياً مهما كانت درجة جسامته، كما يقوم المراقب المالي بالتأشير على كل القرارات الإدارية المتعلقة بالتوظيف أو بحركة الموظفين أو بترقيتهم، بحيث يتأكد من وجود المنصب المالي في الخزينة العمومية، كما يختص بمراقبة أي وضع يمس مسارهم المهني إذا نجم عنه أثر مالي.

ومن جانب آخر وفي إطار مهام المراقب المالي، تخضع لتأشيرته كذلك كل الالتزامات المالية المتعلقة بنفقات التجهيز أي اعتمادات الدفع، بحيث تخضع كل الفواتير والشهادات المرتبطة بإنجاز الصفقات العمومية أو العقود الإدارية الملزمة للخزينة أو المستحقة لها للتأشير من قبل المراقب المالي، بحيث يتأكد من عدم تجاوز السقف المالي المحدد في حساب الخزينة لقيمة الصفقة أو العقد المنجز، فضلاً عن مطابقته للشروط الواردة في الدفتر الخاص بها.

وتهتم رقابة المراقب المالي بمدى نظامية الالتزامات المقترحة من طرف الآمرين بالصرف، ولا تهتم بالهدف من الالتزام أو النتائج التي يسعى لتحقيقها، ومنذ سنة 2010 قامت المديرية العامة للميزانية بتمديد رقابة المراقب المالي إلى الولايات والبلديات¹. وأصناف أخرى من المؤسسات العمومية ذات

¹SIGMA(Initiative conjointe de l'OCDE et l'UE, financée principalement par l'UE), RAPPORT DE REVUE VOLONTAIRE PAR LES PAIRS DE LA COUR DES COMPTES D'ALGÉRIE, Paris, France, Octobre 2013, P09.

الطابع العلمي والثقافي والمهني، وحتى ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة ولمؤسسات الصحة (المستشفيات الجامعية والمؤسسات الإستشفائية العمومية)¹.

وتتكون مصلحة المراقبة المالية على مستوى المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية للولايات والبلديات، من مجموعة من المكاتب المتخصصة كما يلي²:

- مكتب محاسبة الالتزامات.

- مكتب الصفقات العمومية.

- مكتب عمليات التجهيز.

- مكتب التحليل والتلخيص.

إن الدور الرقابي للمراقب المالي في الجزائر يعتبر ذو أهمية من حيث كونه يمارس رقابة سابقة على تنفيذ النفقات العامة، وهذا ما يكسب هذا النوع من الرقابة الفعالية المطلوبة، خاصة في مجال الالتزام بالقوانين والأنظمة التي تحكم عملية الإنفاق، كما أن عملية توسيع مهام مصالح المراقبة المالية لتشمل مختلف المصالح والإدارات المحلية كالولايات والبلديات ومختلف المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مكّنت السلطات العمومية وبالأخص وزارة المالية من تحقيق شمولية الرقابة المسبقة على جميع أوجه ومجالات الإنفاق العام في الجزائر.

ثانيا- دور المحاسب العمومي

إضافة إلى دوره في تنفيذ النفقات والإيرادات العامة يؤدي المحاسب العمومي دورا رقابيا مهما، وذلك من خلال القيام بالرقابة الآتية المتزامنة مع مرحلة الإنفاق، سعيا للحيلولة دون حدوث التجاوزات والاختلاسات المالية، ويتمثل الدور الرقابي هنا في مراقبة أعمال الآمرين بالصرف والتدقيق في شرعية

¹وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص19.

²نفس المرجع، ص28.

الوثائق التي صادقوا عليها، وتكون رقابة المحاسب العمومي موالية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف.

تتمثل رقابة المحاسب العمومي في مجموعة من التحقيقات والفحوصات، التي يقوم بها أثناء تنفيذه للنفقة، وذلك من أجل التأكد من شرعيتها، لهذا تعتبر هذه الرقابة مرافقة لتنفيذ النفقة العمومية، كما تعتبر مكملة لرقابة المراقب المالي.

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات التالية¹:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.
- حركة حسابات الموجودات.
- تم تحديد المهام المنوطة بالمحاسب العمومي في إطار وظيفته في القيام بتنفيذ الميزانية كما يلي²:
- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توفر الاعتمادات.
- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.
- الطابع الإبرائي للدفع.
- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.

¹ القانون رقم 90-21، مرجع سابق، المادة 33.

² نفس المرجع، المادة 36.

- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

وبالتالي فإن مهام المحاسب العمومي تتضمن الدور الرقابي، والذي يقوم به في إطار عملية تنفيذ النفقات، حيث يؤدي دورا مكملا لدور المراقب المالي، إلا أنه يعتبر دورا مهما من حيث كونه يقوم بالرقابة على المشروعية من داخل الهيئة المعنية، من خلال مراقبة مدى الالتزام بما هو ورا في ميزانيتها، كما أن هناك فصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف، إلا أن سلطته محدودة أمام هذا الأخير، حيث أن القانون يجيز للأمر بالصرف تمرير العملية التي قد يرفض المحاسب العمومي القيام بها، ففي حالة رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض، ويتعلق الأمر هنا بالإمتثال للتسخير المحرر من قبل الأمر بالصرف لتبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية¹.

5-1-2- رقابة المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية في الجزائر من أهم هيئات الرقابة الداخلية على الميزانية العامة للدولة، فهي تابعة هيكلية لوزارة المالية.

أولا- نشأة المفتشية العامة للمالية ومهامها

تم استحداث المفتشية العامة للمالية على مستوى وزارة المالية في مارس 1980 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-53، وقد عرفت العديد من التعديلات التي تهدف أساسا إلى إعادة تنظيمها ودعمها². وتمثل المفتشية العامة للمالية هيئة مستقلة للرقابة المالية تعمل تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وتصنف الرقابة المالية التي تقوم بها المفتشية ضمن أنواع الرقابة اللاحقة، لأنها تتولى رقابة أعمال

¹ القانون رقم 90-21، مرجع سابق، المادتين 47 و48.

² وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص 157.

المحاسبة المالية من خلال ما تم دفعه أو تحصيله فعلاً، ولذلك فهي ليست رقابة تأشيرية كالتى يقوم بها المراقب المالي وإنما رقابة تحقيقية وتقييمية¹.

لقد انحصرت اختصاصات المفتشية العامة للمالية في منذ نشأتها فيما يلي²:

1- الاختصاص الرقابي: بحيث تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي لمصالح الدولة والجماعات المحلية وكل الهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، وتتمثل طريقة رقابتها في القيام بتدخلات ميدانية روتينية أو بناء على تلقي شكاوى، تقوم بموجبها بالتحقيق والتدقيق فيما يلي:

- تطبيق قواعد التشريع المالي والمحاسبي وكل القواعد القانونية والتنظيمية ذات الأثر المالي.
- سير التسيير المالي والوضعية المالية للمؤسسات المعنية بالمراقبة.
- صحة المحاسبات المالية المنجزة من طرف المحاسب المالي للمؤسسة المعنية.

2- الاختصاص الاستشاري: وهي الإجراءات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية من أجل تقييم النشاط الاقتصادي والمالي للمؤسسات المعنية برقابتها، حيث تتولى إعداد تقرير يسجل فيه كل الملاحظات والمعانيات التي تم جمعها من قبل المفتشية العامة والمتعلقة بفعالية ونجاعة التسيير المالي للمؤسسات التي قام أعوان المفتشية بالتحقيق فيها، بالإضافة إلى التدابير المقترحة من أجل تحسين أداء المصالح والهيئات التي كانت محل تقييم المفتشية.

كما تم تزويد المفتشية العامة للمالية باستقلالية وصلاحيات موسعة تسمح لها بالتكفل بعمليات رقابة التسيير والتقييم والتحقيق والتدقيق والفحص والخبرة بالإضافة إلى الدراسات، وإبداء رأيها فيما يخص تناسق النصوص التي تحكم تسيير المالية العامة والموارد العمومية الأخرى، الإدارة و/أو تسيير

¹ أوكيل محمد أمين، مرجع سابق، ص 55.

² نفس المرجع، ص 55-56.

الأموال التابعة لأموال الدولة ومسك حسابات الدولة والجماعات المحلية والأشخاص الآخرين المعنويين الخاضعين للقانون العام، وكذا قابلية هذه النصوص للتطبيق مع اقتراح التعديلات المحتملة والتي تبدو ضرورية، وبفضل المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992 تم تكليف المفتشية العامة للمالية بالتقييم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، كما يوضح هذا المرسوم أن طبيعة هذا التدخل مرتبطة بطلب عن السلطات والهيئات المخولة¹.

ثانيا - تدعيم الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية

نظرا للدور الهام المنوط بالمفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة على الميزانية العامة للدولة، فخلال سنة 2006، قررت السلطات العمومية تعزيز الرقابة على التسيير واستعمال الأموال العمومية، على وجه العموم، وكذا تعزيز دور المفتشية العامة للمالية وقدرات تدخلها، على وجه الخصوص، حيث تم تنصيب لجنة وزارية مشتركة تتكفل بتقييم وتحسين رقابة المالية العمومية لدى وزارة المالية، والتي كشفت في تقريرها الصادر في مارس 2006 عن توصيات مهمة تتعلق خصوصا بالمفتشية العامة للمالية، هذه التوصيات دعمت أداء المفتشية العامة للمالية من خلال ما يلي:

1- إعادة النظر في النصوص القانونية التي تحكم عمل المفتشية العامة للمالية: حيث تمت إعادة

النظر في العديد من النصوص التي تحكم آليات عمل المفتشية العامة للمالية بما يتوافق مع التطورات الحاصلة في مجال عملها، وذلك من خلال ما يلي²:

أ- توسيع مجال اختصاص المفتشية العامة للمالية ليشمل المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال مراجعة الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية

¹ وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص 157.

² نفس المرجع، ص من 158 إلى 160.

وتسييرها وخصوصتها، حيث تم إخضاع تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية وذلك بطلب من السلطات أو الهيئات التي تمثل الدولة كمساهم رئيسي.

ب- مراجعة المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، حيث جاءت مراجعة هذا المرسوم وفقا لضرورة تدعيم صلاحيات المفتشية العامة للمالية باعتبارها واحدة من أهم الأجهزة المكلفة برقابة استعمال الأموال العمومية، وذلك بصدر المرسوم رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 الذي نص على ما يلي:

- النص على لزوم الرد على تقارير المفتشية العامة للمالية: حيث يلزم مسيرو الإدارات والهيئات المراقبة بالرد على التقارير التي تبلغها لهم المفتشية العامة للمالية، كما يلزم المديرون والأعوان الموضوعين تحت سلطتهم بالرد على طلبات الاستعلام والإعذارات التي يوجهها لهم المفتشون، ولجعل هذا الجهاز فعالا، تنص الآلية الجديدة على إعداد تقرير خاص يوجه للسلطات المؤهلة والذي يكشف عن التقارير التي لم يتم المديرون بالرد عليها.

- وضع إطار قانوني للرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية فيما يتعلق باستعمال الأموال وكذا تخصيص الهبات العينية الوطنية منها والأجنبية، والموجهة لدعم النشاطات الخيرية أو الإنسانية مثل المساعدات المقدمة للسكان إثر الكوارث الطبيعية (الزلازل، الفيضانات،...).

- إن تقييم ظروف تنفيذ السياسات العمومية يعد جانبا آخر يضاف إلى صلاحيات المفتشية العامة للمالية، حيث تقوم بتقييم مستوى بلوغ أهداف السياسات العمومية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وكذا ظروف تسيير الموارد المالية المتعلقة بها.

- تكيف دور المفتشية العامة للمالية مع الشكل الجديد لتسيير الأصول الاقتصادية للدولة (المطارات، الموانئ، الطرق السيارة، المياه،...) من خلال الامتياز، حيث تكلف في هذا

الصدد، بتقييم التكلفة والنوعية وأثر المرفق العمومي محل الإمتياز الممنوح للجهة الإمتيازية مهما كان نظامها.

- إمكانية لجوء المفتشية العامة للمالية إلى خبراء وأعوان مؤهلين تابعين لمؤسسات وإدارات أخرى، وذلك من أجل تلبية احتياجات تتطلبها بعض أعمال الرقابة.

- تنسيق نشاط المفتشية العامة للمالية مع المفتشيات العامة للدوائر الوزارية، من أجل ضمان تكامل وإحداث نوع من التناسق بين نشاطات أجهزة الرقابة هذه، والسماح بتحقيق مردود أحسن لوظيفة الرقابة الإدارية.

ج- مراجعة المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20 جانفي 1992 المتضمن تنظيم وسير المفتشية العامة للمالية بواسطة المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، والذي اختص بوضع تنظيم جديد في مستوى المهام المعهودة للمفتشية العامة للمالية. وجاء هذا المرسوم لسد النقائص التي كانت موجودة والمتمثلة في:

- صعوبة التكفل بانشغالات الحكومة من حيث الرقابة وذلك لعدم المرونة في توزيع المهام.
- غياب التنسيق والتعاون بين هياكل المفتشية العامة للمالية.
- توزيع غير متوازن لمخطط التكفل بين الهياكل العملائية.
- عدم تنقل الإطارات.
- آفاق ضئيلة لترقية المفتشين.

في إطار تمديد دعم صلاحيات المفتشية العامة للمالية ومهامها، كان لابد من إعادة النظر في تنظيمها بتخصيص هيكل تنظيمي لها يكون عمليا ومن شأنه أن يسمح لها بتدعيم قدراتها في مجال الخبرة، لاسيما بالنظر لتوسيع مجال اختصاصها الذي يشمل القطاع الاقتصادي، علاوة على ذلك، فإن مهنية أي جهاز رقابة لا يتأتى إلا بتنفيذ معايير صارمة قصد ضمان استقلالية المفتشين وحيادهم

ونزاهتهم وموضوعيتهم في أحكامهم، حيث يتعين أن ترقى كفاءتهم وحسهم بالمسؤولية إلى مستوى عال، لذلك، تم تكليف مديرية التقييس بإعداد دلائل التقييس في مجالي الرقابة والتدقيق.

د- مراجعة المرسوم التنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 20 جانفي 1992 المحدد لتنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، حيث تم إعادة تنظيم الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية وتكييفها وتدعيمها قصد السماح بتكفل أحسن بالمهام المعهودة لها وضمان مرونة في سيرها.

تتمثل فائدة إعادة التنظيم هذه التي أدخلها المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، في الوصل بين الهياكل المركزية والجهوية للمفتشية العامة للمالية وإحداث نوع من التعاون وذلك بفضل تنقل الوحدات العملية. إن إعادة تنظيم المديرية الجهوية لتصبح مفتشيات جهوية، مجهزة بتركيبة بشرية غنية وبصلاحيات محددة بصفة واضحة، منح لها تنظيمًا ملائمًا وخاصة بأجهزة الرقابة.

2- تدعيم أدوات ووسائل نشاط المفتشية العامة للمالية: في إطار تعزيز القدرات الرقابية للمفتشية على مستوى الأدوات والوسائل، تم القيام بما يلي¹:

أ- تطوير الموارد البشرية وذلك بالأخذ بعين الاعتبار المهام الجديدة التي كلفتها بها السلطات العمومية وضرورة تجنيد هياكلها الجهوية، حيث باشرت المفتشية العامة للمالية منذ سنة 2008 في وضع مخطط تدعيم خصص لمواردها البشرية، بالإضافة إلى تدعيم قدرات الخبرة لدى المفتشين من خلال التكوين، كما أعدت قانونا لأخلاقيات المهنة يحدد حقوق وواجبات مجمل المفتشين والإطارات والأعوان العاملين بها، وفي إطار احترام هذا القانون، بإمكان المفتشون القيام بواجباتهم بكل كفاءة وإخلاص ونزاهة وبكل استقلالية وحيادية.

¹ وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، مرجع سابق، ص ص 161 - 163.

ب- تدعيم وسائل التدخل، حيث باشرت المفتشية العامة للمالية في تدعيم وسائلها المادية وتجسد ذلك، في مرحلة أولى، من خلال تزويدها بالوسائل الضرورية (معدات الإعلام الآلي والنسخ التصويري...) سواء بالنسبة للمقر المركزي أو المفتشيات الجهوية، كما تم إنشاء عدد من التطبيقات الحاسوبية، وهي أدوات للمتابعة والتحليل وكذا بموقع إنترانيت وتعزيز قاعدتها التوثيقية بالمؤلفات والمجلات المتخصصة. وترجم هذا التدعيم أيضا بتطوير شبكة المفتشية العامة للمالية لاسيما من خلال توسيعها لتشمل مناطق الجنوب.

ج- قصد تنفيذ أعمال الإصلاح هذه وتلبية التطلعات بنجاعة، لاسيما بالانتقال من هيئة تنحصر على الرقابة التقليدية إلى هيئة تتمتع بدور تحذيري واستشاري، وضعت المفتشية العامة لنفسها سنة 2010/2009 خارطة طريق تحدد مناهجها وإجراءاتها والقواعد التي يتعين أن تحرص على سير مهامها وإعداد تقاريرها.

د- دعم دور المفتشية العامة للمالية كهيئة للمساعدة في صنع القرار، ويتمثل ذلك في طبيعة التدخلات التي تقوم بها والخدمات التي تقدمها للجهات الخاضعة للرقابة والسلطات العليا، حيث أصبحت تدخلاتها تركز على عمليات التدقيق والدراسات والتحقيقات والخبرة ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي، بالإضافة إلى تقييم ظروف تنفيذ السياسات العمومية والنتائج المتعلقة بها.

كما أن دورها في المساعدة على اتخاذ القرار تدعم من خلال قيامها بإعلام السلطات عند معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال المهمة، حيث تعلم المفتشية العامة للمالية فورا السلطة السلمية أو الوصية حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة.

بالإضافة إلى ذلك هناك تدخلات خارج البرنامج، حيث يحدد النشاط العملي للمفتشية العامة للمالية من خلال برنامج سنوي يصادق عليه الوزير الكلف بالمالية وذلك بناء على طلبات التدخل الصادرة عن السلطات المؤهلة.

وفي إطار دورها في صناعة القرار، تقوم بتقديم اقتراحات وصياغة توصيات، حيث أن التقرير الأساسي الذي تصدره يتضمن اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم المؤسسات والهيئات الخاضعة للرقابة وتسييرها ونتائجها، كما يمكن أن يتضمن أيضا كل اقتراح من شأنه أن يحسن الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها.

إن الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية يعتبر دورا محوريا ضمن منظومة الرقابة الداخلية الممارسة من طرف الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية على الميزانية العامة للدولة، خاصة في ظل توسيع صلاحياتها ومجالات عملها وأساليب تدخلها.

وهذا ما يمكن استخلاصه من خلال النصوص التي سبقت الإشارة إليها، حيث تسمح تلك النصوص بتعزيز دورها الرقابي، وتطويره من الرقابة بمفهومها التقليدي إلى الرقابة على تنفيذ السياسات العمومية وأهدافها ونتائجها، وبالتالي الرقابة على الأداء، مما يجعل الدور الرقابي للمفتشية أكثر فعالية إذا ما تم تطبيق تلك النصوص وتجسيدها.

5-1-3- مدى فعالية الرقابة المالية الداخلية على الميزانية العامة

إن تتبع الأنظمة الرقابية الداخلية التابعة للسلطة التنفيذية والاطلاع على الدور الذي تقوم به، يبين أن هناك مجموعة من الهيئات الرقابية التي تعمل كل في مجال اختصاصها، فالرقابة التي تقوم بها مختلف الهيئات التي تطرقنا إليها تتراوح بين الرقابة السابقة على التنفيذ التي يقوم بها المراقب المالي، والرقابة المتزامنة مع التنفيذ يقوم بها المحاسب العمومي، بالإضافة إلى بعض الحالات التي تتدخل فيها المفتشية العامة للمالية، ورقابة لاحقة للتنفيذ تتكفل بها المفتشية العامة للمالية.

فمن خلال تتبعنا ودراستنا للتطورات الحاصلة في مجال الرقابة الداخلية، في إطار المهام الموكلة لكل هيئة من الهيئات وفقا للقوانين والأنظمة التي تحدد مهامها، نرى بأن دور هذه الهيئات مكمل بعضها البعض، حيث تشمل عمليات التنفيذ في مختلف المراحل (قبل، أثناء وبعد التنفيذ)، وعلى مختلف

المستويات (المركزية والمحلية)، إلا أنه من الناحية العملية ومن حيث النتائج الفعلية، يمكن القول أن هناك العديد من النقائص التي تتسبب في تراجع مستوى أداء وفعالية الأداء الرقابي لتلك الهيئات، فهناك بعض الملاحظات حول مدى فعالية منظومة الرقابة الداخلية نوردها فيما يلي:

أولاً- فيما يخص رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي

هناك العديد من مقومات تفعيل الرقابة التي تقوم بها مختلف الهيئات والمصالح، حيث أن رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي تتميز بالدقة والصرامة، وبالتالي تحقيق النتائج والأهداف المرجوة منها، خاصة وأنها رقابة سابقة ومتزامنة مع التنفيذ، وبالأخص في ظل الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، من خلال الفصل بين كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، والفصل بين المراقب المالي والمحاسب العمومي، وهي مبادئ تعمل على تحقيق جودة العمل الرقابي، حيث أن الرقابة تكون متبادلة ومستمرة خلال مختلف المراحل.

وما يؤخذ على الرقابة التي يقوم بها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، هو أنها لا تزال محدودة من حيث نوعية الرقابة، بحيث لا تتجاوز الرقابة على المشروعية، خاصة أن كل عمليات الإنفاق العمومي التي تتم تمر عبر نفس المراحل وتخضع لتأشيرة المراقب المالي ومراقبة المحاسب العمومي، وبالتالي فإن تعزيز وتطوير دورهما في مجال الرقابة وتمديد هذا الدور إلى الرقابة على الأداء والرقابة على البرامج والسياسات يعتبر ضرورياً.

كما أن دور المراقب المالي والمحاسب العمومي يعتبر محدود من منظور العلاقات مع الهيئات والسلطات الرقابية الأخرى، وبالتالي هناك ضرورة لفتح قنوات اتصال تسمح لهؤلاء بالتواصل مع الهيئات الرقابية الأخرى أو الهيئات والسلطات ذات العلاقة، وذلك بغرض الاستفادة من المعلومات والتوجيهات من الأطراف الأخرى، أو بغرض الإعلام والتنبيه حول المخالفات أو الانحرافات التي قد تحدث، الأمر الذي سيعطي دفعا أكبر ونتائج أفضل للعمل الرقابي.

أما من الناحية الهيكلية للتنظيم الإداري للدولة وسيرورة عمليات الإنفاق، يعتبر المراقب المالي والمحاسب العمومي القاعدة الأساسية التي يمكن الاعتماد عليها في تجنب حدوث الاختلالات والانحرافات، باعتبارهما يمارسان الرقابة قبل وأثناء تنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية، وبذلك يتم تحقيق مفهوم الرقابة الوقائية التي تمنع وتحول دون حدوث المخالفات.

ثانيا - فيما يخص رقابة المفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية، إذ لا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة والتقويم الاقتصادي وكذا الدراسات والتحليل. فمن خلال النصوص التشريعية والأنظمة التي تحكم عمل المفتشية العامة للمالية، يتضح أن هذه الهيئة عرفت تطورات هامة، سواء في نطاق تدخلها أو في نوعية الرقابة التي تقوم بها، أو في توسيع دورها إلى ما بعد الرقابة.

ففي نطاق التدخل، فهي تشمل جميع الهيئات العمومية الإدارية والعلمية والثقافية والمؤسسات الاقتصادية، وذلك على المستوى المركزي والمحلي، الأمر الذي سيسمح بقيامها بدور أكبر في مجال الرقابة اللاحقة لكشف الانحرافات والاختلالات التي يمكن أن تحدث.

أما فيما يتعلق بنوعية الرقابة التي تقوم بها، فقد تحولت مهامها من الرقابة المالية بمفهومها التقليدي، إلى الرقابة على الأداء والرقابة على السياسات والبرامج وليس على حركة الأموال فقط، ويتضح ذلك من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية التي تم إصدارها أو تعديلها، كما شبق أن أشرنا، حيث تسعى هذه الأخيرة إلى إعطاء دور أكبر للمفتشية.

كما تمت ترقية مهامها إلى القيام بأحد الأدوار الرئيسية للرقابة بمفهومها الحديث، وذلك من خلال تدعيم دورها في تقديم الاستشارات والتوصيات لمختلف الهيئات الخاضعة لرقابتها وحول مختلف النقائص التي ترى ضرورة لتلافيها، سواء في تصحيح الاختلالات أو في إعادة النظر في التنظيمات

والقوانين التي تحكم الهيئات الخاضعة للرقابة، هذا بالإضافة تدعيم دورها في تقديم تقارير إلى السلطات والجهات المختصة للقيام بالإجراءات اللازمة في حالة تطلب الأمر ذلك، وهو ما يعطي نتائج ملموسة من العمل الرقابي الذي تقوم به.

لكن رغم هذا الدور الذي تلعبه المفتشية العامة للمالية، ورغم التعديلات التي شهدتها الأحكام التشريعية المتعلقة بتنظيمها وتدعيم دورها، إلا أن هناك الكثير من الحدود والعقبات التي تحد من فعالية عملها والتي من بينها¹:

- أن هناك الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية، وذلك راجع إما لعدم كفاية أجهزة ومفتشي المفتشية، خاصة وأنه لم يتم بعد تعميم مصالحها على مختلف ولايات الوطن، وإما بسبب بعض المصالح والهيئات العمومية التي يستثنىها القانون من الخضوع لرقابة المفتشية على غرار وزارة الدفاع الوطني، وبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية.
- كما أن الرقابة التي تقوم بها تتم على أساس البرنامج السنوي للتدخلات التي تقوم بها، والذي يصادق عليه وزير المالية مسبقاً، الأمر الذي قد يحد من تدخلها وقيامها بدورها الرقابي بالشكل اللازم وفي المستوى المطلوب، حيث أنه يمكن أن يكون تدخل المفتشية بعد فوات الأوان وهو ما حصل في كثير من الحالات.
- وما يعاب أيضاً عليها أن محققي المفتشية يحققون في تسيير أموال عمومية تقدر بالملايير مقابل امتيازات بسيطة لا تتوافق مع أهمية وصعوبة عملهم الرقابي.

¹ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010، ص ص 174-175.

- كما أن المفتشية العامة للمالية، وبالنظر إلى حجم المهام المنوطة بها، تعتبر من الناحية الهيكلية غير كافية حيث تضم مفتشيات جهوية فقط، الأمر الذي يستدعي القيام بالعمل الرقابي وفقا لقاعدة انتقاء العينات، وليس التغطية الكاملة للجهات الخاضعة لرقابتها.
- ينحصر دور المفتشية العامة للمالية في الرقابة وإعداد التقارير وتقديمها إلى الجهات المختصة، دون أن يكون لها صلاحية البت أو إصدار أي أحكام أو قرارات.
- ضعف التنسيق بين عمل المفتشية العامة للمالية وعمل باقي الهيئات الرقابية الأخرى، خاصة مجلس المحاسبة والبرلمان بغرفتيه، فالتنسيق بين مختلف الهيئات يحقق الفعالية والكفاءة في تحقيق الأهداف المرجوة من الرقابة، وذلك من خلال تبادل المعلومات وتجنب القيام بأعمال رقابية قد لا تحقق أي نتائج.

كما أن هناك بعض النقائص من حيث العنصر البشري والكفاءات اللازمة لقيام المفتشية بمهامها، فالمفتشية العامة للمالية، تحتاج نظريا إلى 700 منصب، بينما من الناحية العملية فهي تمتلك 300 منصب فقط، من بينهم 175 مفتش، فقد قامت المفتشية في سنة 2011 مثلا بـ 206 تدخل، إلا أنها لم تتوصل إلى تنفيذ جميع التدخلات المبرمجة، ويرجع ذلك لنقص عدد المفتشين التابعين لها¹.

5-2- الدور الرقابي لمجلس المحاسبة على الميزانية العامة في الجزائر

يعتبر مجلس المحاسبة في الجزائر المؤسسة العليا للرقابة البعدية للأموال العامة للدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه، ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

¹ SIGMA, Op cit, P09.

وتهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الاستعمال المنظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية، ويساهم مجلس المحاسبة، في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحياته، في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية¹.

5-2-1- تقديم عام لمجلس المحاسبة

إن مجلس المحاسبة في الجزائر منظم على شكل " محكمة حسابات " وهو الجهاز الأعلى للرقابة البعيدة على الأموال العامة في الجزائر، وقد تأسس بموجب الدستور وتتمثل مهمته في مراقبة كل العمليات المالية للدولة، فبموجب الدستور تم وضع الأساس للسلطات الواسعة التي يتمتع بها في مجال الرقابة على الأموال العمومية وضمان استقلاليته².

أولاً - إنشاء مجلس المحاسبة في الجزائر

تم إنشاء مجلس المحاسبة ميدانياً سنة 1980، وخضع في تسييره للتغييرات المتتالية التالية³:

1- القانون رقم 80-05 المؤرخ في الفاتح مارس 1980، الذي أعطى له الاختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تسيير الأموال العمومية، أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 هـ الموافق لـ 26 أوت 2010 يعدل ويتم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، (الجريدة الرسمية) العدد 50، المؤرخة في 22 رمضان 1431 الموافق لـ 01 سبتمبر 2010، المادة 02.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مجلس المحاسبة، وثيقة الخطة الإستراتيجية 2011-2013، ص 06.

³ منتديات عالم المحاسبة وتدقيق الحسابات، مجلس المحاسبة الجزائري، على الرابط التالي:

<http://world-cc.net/vb/showthread.php?s=4eac81fbae732354f4bab05bdd49b98&t=2102>

(تاريخ الاطلاع 2013/10/29)

2- القانون رقم 32/90 المؤرخ في 1990/12/04، الخاص بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، والذي استثنى المؤسسات العمومية الاقتصادية من رقابة المجلس كما انتزع منه وظيفته القضائية ليقتصر على وظيفته الرقابية الإدارية فقط.

3- الأمر الرئاسي رقم 95-20 الصادر في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم الذي كرس صلاحيات المجلس بشكل أوسع في مجال الرقابة على استعمال الأموال والقيم والوسائل العمومية للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات، كما أعاد للمجلس وظيفته الرقابية.

4- الأمر الرئاسي رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث أتى هذا الأخير بنظرة جديدة للمهام والأدوار المنوطة بمجلس المحاسبة قائمة على صلاحيات أوسع وفي نطاق شامل يتجاوز المهام الرقابية التقليدية التي كانت موكلة إليه.

ثانيا- تنظيم مجلس المحاسبة وتشكيلاته

1- **تنظيم مجلس المحاسبة:** يتكون مجلس المحاسبة من العديد من المصالح التي تقوم بأدوار محددة حسب اختصاص كل منها، حيث يضم ضمن هيكله التنظيمي الهيئات التالية¹:

أ- الغرف الوطنية والإقليمية: تتولى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات، ورقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما، أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها، وكذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية، وتتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية الجماعات المحلية ممثلة في الولايات والبلديات.

ب- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (La chambre de discipline budgétaire et financière): وتختص غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في إصدار الحكم والجزاء

¹ ج د ش، الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، (الجريدة الرسمية) العدد 39، المؤرخة في 25 صفر 1416 الموافق لـ 23 أوت 1995، المواد من 29 إلى 36.

ضد الأخطاء أو المخالفات التي يرتكبها المسكرون العموميون والأعوان المشابهون، الذين ألحقوا ضرراً أكدوا بالخرينة العمومية، أو بأملك الهيئات العمومية.

ج- النظارة العامة (Le Censurat général): وتتولى دور النيابة العامة فيه، يشرف عليها ناظر عام ويساعده نظار، وتتمثل مهمتها في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والسهر على التطبيق السليم للقوانين والتنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة.

د- كتابة الضبط الرئيسي (La greffe central): ويتولى رئاستها كاتب ضبط رئيسي يكلف باستلام وتسجيل قضايا المجلس من جهة وتحضير جلسات مجلس المحاسبة المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة من جهة أخرى.

هـ- مكتب المقررين العامين (Le bureau des rapporteurs généraux): ويكلفون بالأشغال المرتبطة بالتحضير لمشروع التقرير السنوي، مشروع التقرير التقيمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية والمشروع التمهيدي للبرنامج السنوي لمجلس المحاسبة وحصيلته.

و- المصالح الإدارية والتقنية (Les services administratifs et techniques): ويتولى الأمين العام تنشيطها ومتابعتها والتنسيق بينها تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة.

2- تشكيلات المجلس و مستخدموه: تمارس المهام الرقابية من طرف قضاة يشكلون سلكاً يحتوي على مجموعة بالشكل التالي¹:

- رئيس مجلس المحاسبة ونائبه

- رؤساء الغرف

- رؤساء الفروع

- المستشارون

¹ الأمر 02-10، مرجع سابق، المادة 38.

- المحتسبون

- الناظر العام ونائبه.

يمارس هؤلاء وظائفهم ضمن ثلاث رتب كما يلي¹:

* رتبة خارج السلم: وتضم أربع مجموعات :

المجموعة الأولى: رئيس مجلس المحاسبة.

المجموعة الثانية: نائب الرئيس والناظر العام.

المجموعة الثالثة: رئيس الغرفة.

المجموعة الرابعة: رئيس فرع وناظر.

* رتبة المستشارين: وتضم مجموعتين:

المجموعة الأولى: مستشار أول.

المجموعة الثانية: مستشار.

* رتبة المحتسبين: وتضم ثلاث مجموعات:

المجموعة الأولى: محتسب رئيسي.

المجموعة الثانية: محتسب من الدرجة الأولى.

المجموعة الثالثة: محتسب من الدرجة الثانية.

يجتمع مجلس المحاسبة في شكل:

- كل الغرف مجتمعة.

- الغرفة وفروعها.

- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

¹ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص ص 147-148.

- لجنة البرامج والتقارير .

وذلك من أجل البت في المسائل المحالة عليه وإبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية، ويترأس رئيس المجلس كل الغرف مجتمعة، ويمكنه أن يستشير كل الغرف في مجال تنظيم المجلس وسيره، وكل المسائل التي يرى فيها ضرورة لاستشارتها¹.

5-2-2- الآليات الرقابية لمجلس المحاسبة

تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية الإلزام بتقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير الأموال العمومية²، حيث ينص القانون الخاص بمجلس المحاسبة على أنه³:

- يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه، ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية اجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

- يساهم مجلس المحاسبة، في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحياته، في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو لضرورة بالأموال العمومية.

سنقوم بعرض آليات عمل مجلس للقيام بمهامه السالفة الذكر في العناصر التالية:

¹ الأمر 10-02، مرجع سابق، المادتين 48-49.

² مجلس المحاسبة، مرجع سابق، ص 08.

³ الأمر 10-02، مرجع سابق، المادة 02.

أولاً- حق الاطلاع وسلطة التحري

بحيث يمنح القانون لمجلس المحاسبة حق الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية، أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيآت الخاضعة لرقابته، كما له سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيآت الخاضعة لرقابته، كما يستفيد من حق الاطلاع وسلطة التحري التي يمنحها القانون لمصالح مالية الدولة، ويجري كل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام مهما تكن الجهة المتعامل معها¹. كما أن لقضاة المجلس الحق في الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابته عندما تتطلب التحريات ذلك، ويمكن لمجلس المحاسبة في إطار أداء مهامه الرقابية إشراك أعوان مؤهلين من القطاع العام، أو تعيين خبراء من شأنهم إفادته ومساعدته في أشغاله إذا اقتضى الأمر ذلك².

تجدر الإشارة إلى أنه في إطار عمليات الإطلاع بغرض الرقابة التي يقوم بها المجلس، فإنه يتعين على الهيآت الخاضعة لرقابته أن ترسل كل الحسابات والوثائق الضرورية التي يطلبها وفي الأجل الذي يحدده لها، وفي حالة وجود قضايا تمس الاقتصاد الوطني أو الدفاع، يتعين على مجلس المحاسبة اتخاذ الإجراءات التي تضمن سرية الوثائق والمعلومات ونتائج التحقيقات والتدقيق التي يقوم بها، وكذلك الأمر بالنسبة للأسرار التجارية والصناعية بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية الخاضعة لرقابته³.

في الأخير، فإن مجلس المحاسبة وفي إطار ممارسة صلاحياته، وفي حالات معينة، كتأخر المحاسبين العموميين عن إيداع حسابات التسيير أو رفض تقديم أو إرسال الوثائق والمستندات

¹ الأمر 10-02، مرجع سابق، المادة 55.

² نفس المرجع، المادتين 56-58.

³ نفس المرجع، المواد من 59 إلى 64.

المطلوبة إلى المجلس، والحالات المماثلة، أن يقوم بفرض غرامات مالية يحددها له القانون، وهو ما تم تضمينه في قانون المجلس، بحيث يعتبر ذلك من بين بنود توسيع صلاحيات المجلس واختصاصاته.

ثانيا - الرقابة على نوعية التسيير (Contrôle de qualité de gestion) :

لقد أدرجت ضمن المهام الرقابية لمجلس المحاسبة العديد من الصلاحيات التي تتحقق من التنفيذ الجيد لميزانية الدولة، فهي تراقب في نفس الوقت مشروعية وفعالية تسيير الهيئات والمؤسسات التابعة للدولة، حيث يقوم المجلس بمراقبة نوعية التسيير لمختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته، وذلك من خلال تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها، ومدى الفعالية والنجاعة والاقتصاد في كل ذلك، بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة، حيث يتأكد مجلس المحاسبة خلال تحرياته من وجود وملاءمة وفعالية وفعالية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين¹.

في هذا الإطار، يتأكد مجلس المحاسبة خصوصا من إقامة الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابته لأنظمة وإجراءات تضمن نظامية تسيير مواردها واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها ومصالحها وكذا التسجيل وتلقي المجريات الصارمين والموثوقين لكل العمليات المالية والمحاسبية المنجزة².

ويسمى هذا النوع من الرقابة كذلك برقابة الأداء (Contrôle de performance) أي تقييم مدى الفعالية والكفاءة والاقتصاد في إدارة وتسيير مختلف الهيئات والمصالح الحكومية، ويكون ذلك من خلال التقييم وفقا لمؤشرات ومعايير تكون موضوعة ومحددة مسبقا.

¹ الأمر 10-02، مرجع سابق، المادة 69.

² نفس المرجع والمادة.

كما بإمكان مجلس المحاسبة تقديم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات العمومية¹.

إن صلاحيات واختصاصات مجلس المحاسبة قد تمت توسعتها وترقيتها، وذلك بالتحول من الرقابة المحاسبية والمالية بمفهومها التقليدي إلى الرقابة على نوعية التسيير ومدى كفاءة استغلال الموارد المالية العامة للدولة، فقد جاء هذا في إطار الجهود الرامية إلى تحقيق الشفافية والنزاهة والفعالية في تسيير المالية العامة، مع مكافحة كل أشكال التلاعب والغش والفساد.

ثالثاً - مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

وهي من المهام التقليدية لمجلس المحاسبة، حيث يقوم بصفة دورية ومستمرة حسب التنظيم المعمول به والقوانين السارية المفعول بمراجعة الحسابات التي يقدمها المحاسبين العموميين وإصدار أحكاماً بشأنها².

ففي هذا المجال يقوم مجلس المحاسبة بالتدقيق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها³، ويكون ذلك من خلال التحقق أولاً من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعنية، أي التقييد المحاسبي الصحيح لهذه العمليات وأرصدها، ثم يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات ومختلف الوثائق المتعلقة بها، وذلك للتأكد من شرعيتها وصحتها من الناحيتين القانونية والمالية.

وتمثل عمليات رقابة ومراجعة مجلس المحاسبة لحسابات المحاسبين العموميين في الرقابة على أعمال الرقابة، وذلك باعتبار أن العمليات التي يقوم بها المحاسب العمومي تمت في إطار تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وخضعت كما سبق أن بيننا لرقابة المراقب المالي، وهذا النوع من الرقابة الذي يتم

¹ الأمر 10-02، مرجع سابق، المادة 69.

² نفس المرجع، المادة 74.

³ نفس المرجع، المادة 75.

العمل به يعتبر ذو أهمية بالغة في تحقيق النتائج المرجوة من العمل الرقابي، حيث يعمل على جعل كل طرف من أطراف منظومة الرقابة على الميزانية العامة (المراقب المالي، المحاسب العمومي،...) يأخذ بعين الاعتبار أن أنشطته الرقابية أيضا ستخضع للرقابة من طرف سلطة أعلى، ممثلة في مجلس المحاسبة، وهذا ما يضع المجلس في أعلى الهرم بالنسبة لمنظومة الرقابة على الميزانية العامة في الجزائر.

رابعا - رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

عند مراقبته لتسيير مصالح الدولة والجماعات الإقليمية المحلية والمؤسسات والهيئات المحلية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، أو لشروط استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها هذه الوحدات، فإن مجلس المحاسبة يتأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وفي هذا الإطار، يختص المجلس وفق الشروط المحددة بتحميل مسؤولية كل من مسؤول أو عون يدخل ضمن اختصاص المجلس¹.

وتتمثل المخالفات التي يمكن أن يتم اكتشافها ويعاقب عليها مرتكبوها فيما يلي²:

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.

¹ الأمر 10-02، مرجع سابق، المادة 87.

² نفس المرجع، المادة 88.

- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزا ما في الاعتمادات، وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.
- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.
- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.
- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

فإذا عاين مجلس المحاسبة هذه المخالفات التي تكون خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية والتنظيمية، التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية، وتلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية أخرى، بإمكان مجلس المحاسبة تحميل أي مسير أو عون تابع للمؤسسة أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته المسؤولية عن هذا الخطأ.

من خلال ما سبق حول الآليات الرقابية لمجلس المحاسبة واختصاصاته، يمكن القول أن المجلس يعتبر فعلاً هيئة رقابية عليا ذات صلاحيات واسعة، فبالرجوع إلى النصوص التي تحكم آليات عمله يلاحظ أن المجلس أنشئ لبسط رقابته المالية والمحاسبية على مختلف الهيئات والمصالح الحكومية التي لها علاقة بالتسيير والتحكم في الموارد المالية العامة، والمحددة قانوناً ضمن اختصاصات المجلس.

إلا أن المتغيرات في البيئة الرقابية التي سادت في الجزائر على غرار باقي دول العالم، والتي مست العديد من الجوانب، وبالأخص ما تعلق بالتحديات التي تواجه أداء الهيئات الرقابية، أدت إلى القيام بالعديد من المبادرات لتطوير وتفعيل دور مجلس المحاسبة وتحديثه بما يستجيب لتلك التحديات.

5-2-3- مبادرات تفعيل رقابة مجلس المحاسبة

نظراً للأهمية المتزايدة للمهام الرقابية التي يقوم بها مجلس المحاسبة، ونظراً للتطورات التي يعرفها الاقتصاد الوطني وما يميزه من توسع أنشطة ووظائف الدولة، وبالأخص في ظل تنفيذ مختلف البرامج والمشاريع التنموية وما يتطلبه ذلك من الموارد المالية العامة التي يتم تسخيرها لتمويل تلك البرامج، وهذا في ظل التغيرات والتحديات الإقليمية والدولية، والتي تميزها ظهور العديد من المفاهيم كالشفافية، النزاهة، الفعالية والكفاءة الاقتصادية، مكافحة الفساد بمختلف أشكاله والحوكمة... الخ.

فقد تبنت السلطات العمومية العديد من المبادرات في إطار نظرة مستقبلية لترقية وعصرنة مجلس المحاسبة وتطوير دوره كأعلى سلطة رقابية على المال العام.

ويتجلى ذلك أساساً من خلال النصوص التشريعية التي سبقت الإشارة إليها، وبالأخص الأمر الرئاسي 10-02 المعدل والمتمم للأمر 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة والقوانين المتعلقة بمكافحة الفساد... الخ. كما أن مجلس المحاسبة بادر بتنفيذ خطة إستراتيجية سنة 2011، وذلك بغرض مسايرة التطورات الحاصلة ومواجهة مختلف التحديات، ويمكن تقديم بنود الخطة الإستراتيجية للمجلس من خلال الجدول الموالي:

الجدول رقم 05-01: مختصر الخطة الإستراتيجية لمجلس المحاسبة 2011-2013.

الهدف الأول	الهدف الثاني	الهدف الثالث	الهدف الرابع	الهدف الخامس
تنمية الكفاءات المهنية	تطوير جودة النشاطات الرقابية	تعزيز مكانة المجلس في بيئته	تعزيز أنظمة الدعم الداخلية	ترقية نظام الحوكمة
الأهداف الفرعية	الأهداف الفرعية	الأهداف الفرعية	الأهداف الفرعية	الأهداف الفرعية
1- تبني إدارة تقديرية للموارد البشرية	1- إخضاع النشاطات الرقابية للمعايير المهنية	1- ترقية علاقات الشراكة مع السلطات العمومية والجهات الخاضعة للرقابة	1- تطوير إستراتيجية لتعميم استخدام تقنية المعلومات	1- اعتماد التخطيط الاستراتيجي
2- تحسين البيئة الداخلية للعمل	2- توضيح أحكام وإجراءات العمل الرقابي وجعلها أكثر مرونة	2- تنمية علاقات تعاون وتبادل مع المؤسسات الرقابية الأخرى والمنظمات المهنية الوطنية والوسط الجامعي والأجهزة النظرية والمنظمات الدولية والإقليمية	2- اعتماد سياسة التحسين المستمر للخدمات	2- إعداد وتبني ميثاق أخلاقيات المهنة
	3- تنمية لاستعانة بالخبرة الخارجية في إنجاز أعمال الرقابة			3- اعتماد مبدأ الشفافية في إدارة المؤسسة
	4- استصدار النصوص القانونية العالقة واستكمال تنظيم الغرف والهيكل الرقابية			4- إنشاء وحدة للتدقيق الداخلي
				5- وضع نظام لضمان الجودة

المصدر: مجلس المحاسبة، وثيقة الخطة الإستراتيجية 2011-2013، ص 03.

حيث نلاحظ من خلال بنود الخطة الإستراتيجية التي تبناها المجلس أنها تضمنت مجموعة من الأهداف المتعلقة بتطوير أدائه، والتي تمحورت تطوير العنصر البشري والكفاءات المهنية للمجلس، وتطوير جودة الأنشطة التي يقوم بها المجلس، كما تضمنت الإستراتيجية العمل على تعزيز مكانة المجلس في بيئته الداخلية والخارجية، من خلال الانفتاح والتعاون مع أطراف خارجية وإقامة شراكات مع مختلف الهيئات الرقابية الأخرى على المستوى المحلي والدولي، كما تركزت الخطة الإستراتيجية في بعض جوانبها على ترقية نظام الحوكمة، بالإضافة إلى العمل على تطوير خدمات المجلس وتعميم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال، ويمكن القول أن هذه المبادرة جاءت كمحاولة لتمكين مجلس المحاسبة من الاستجابة للتطورات التي تشهدها بيئة الرقابة المالية العامة والتحديات الجديدة التي أصبحت تواجهه.

كم أنه على مستوى النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم عمل المجلس، فقد تم إدراجه ضمن منظومة مكافحة الفساد في الجزائر، من خلال توسيع صلاحياته ومنحه العديد من السلطات التي لم تكن لديه من قبل، ويتجلى ذلك خصوصا في النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة به، إذ بإمكان المجلس تقديم خدماته في هذا الإطار وخاصة بالنظر إلى السلطات القضائية والإدارية والمحاسبية التي يمتلكها، فضلا عن خبرته في مجال الرقابة على تسيير الميزانية العامة للدولة.

من جهة أخرى فإن عضوية مجلس المحاسبة في العديد من المنظمات الإقليمية والدولية المعنية بالأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، على غرار المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة INTOSAI، والمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ARABOSAI، والمنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة AFROSAI، سيتمكن المجلس من اكتساب الخبرات اللازمة والتكيف مع المستجدات الحاصلة في مجال الرقابة على المستوى العالمي، وذلك من خلال تبني المعايير الدولية للرقابة المالية العليا، والتي يتم تحديثها وتحسينها دوريا، ومحاولة تحقيق

التجانس بين المعايير والتشريعات والأنظمة الوطنية وتلك المعايير، وتطبيقها على أرض الواقع بما يسمح بتحقيق فعالية أكبر في الأعمال الرقابية للمجلس.

5-2-4- مدى فعالية الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة

من خلال عرضنا للآليات الرقابية لمجلس المحاسبة الواردة في النصوص القانونية، يتضح أن مجلس المحاسبة يمتلك كل الصلاحيات التي تخوله القيام بمهامه الرقابية بالفعالية المطلوبة، حيث أن نظام مجلس المحاسبة يضعه في مستوى أعلى عن جميع الأطراف ذات العلاقة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة.

فهو يمتلك حق الاطلاع وسلطة التحري، التي تسمح لأعوان المجلس بالتدخل في الحالات التي تراها ضرورية، ولدى كل الهيئات التي تخضع لرقابته، وبالتالي فإن مجالات وطرق التدخل مناسبة للمهام والوظائف الرقابية للمجلس.

كما تشمل رقابة مجلس المحاسبة الأعمال التي يقوم بها كل من المحاسب العمومي والمراقب المالي، وهي رغم كونها رقابة بعدية، إلا أن نتائجها قد تكون وقائية أكثر منها علاجية، فكما سبق وأن أشرنا، تمثل رقابة على أعمال رقابية تمت قبل وأثناء تنفيذ الميزانية، الأمر الذي يدفع القائمين بها إلى العمل بجدية وصرامة أكثر في الالتزام بالقوانين والأنظمة وتجنب التلاعب وإحداث الأخطاء والمخالفات.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الدور الرقابي لمجلس المحاسبة لم يبق منحصرًا في الرقابة التقليدية التي تراعي جوانب المشروعية في التصرفات المالية للهيئات العمومية فقط، بل تحولت إلى الرقابة على نوعية التسيير أو الرقابة على الأداء، وهذا النوع من الرقابة يعتبر أكثر من ضروري لتحقيق الأهداف المرجوة من العمل الرقابي في الوقت الراهن.

يتضح تعزيز دور المجلس في أعماله الرقابية أكثر من خلال الرقابة التي يمارسها في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية، حيث أن صلاحياته في هذا المجال واسعة، تشمل جميع

العمليات المالية التي تتعلق بالتسيير المالي للمرافق العمومية، سواء في جانب الإيرادات أو النفقات، كما يشمل جميع أوجه التصرف في الاعتمادات المالية المخصصة في الميزانية العامة للدولة، سواء منها تلك المتعلقة بالتسيير أو المتعلقة بالتجهيز، من خلال الرقابة على تنفيذ الصفقات العمومية ومدى احترام القوانين والأنظمة التي تحكم ذلك.

بالرغم من أن رقابة مجلس المحاسبة، مختلفة عن الرقابة المالية السابقة، والمتمثلة في رقابة كل من المحاسب العمومي والمراقب المالي، بحيث لا يتدخل إلا بعد صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، إلا أنها تعتبر ذات أهمية، فهي لا تقتصر على رقابة المشروعات فحسب، وإنما تتعداها لتشمل رقابة نوعية التسيير بما تتطلبه من عناصر الفعالية والكفاءة والاقتصاد، وهي بذلك من شأنها رفع أداء مختلف الهيئات والمصالح الحكومية.

تسمح رقابة مجلس المحاسبة من الاطلاع، على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل عملية الرقابة، وتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، وإجراء كل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة، وذلك بالاتصال مع جميع الإدارات والمؤسسات العمومية التي لها علاقة بعملية الرقابة، وكذلك مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، وإصدار أحكامه بشأنها، حيث يدقق في صحة العمليات التي يقوم بها المحاسبين العموميين، ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية.

وفي حالة عدم تسجيل أية مخالفة بصدد التسيير على مسؤولية المحاسب العمومي، يمنحه مجلس المحاسبة الإبراء، بقرار نهائي، أو يضعه في حالة مدين، إذا ما سجل على ذمته، نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة، أو إيراد غير محصل.

يمكن القول أن القوانين التي تحكم عمل مجلس المحاسبة، جعلت منه الهيئة الرقابية العليا الأولى في الجزائر، والتي تتميز بالتطور والحداثة، خاصة فيما يتعلق بالمهام والوظائف والأهداف، ورغم ذلك إلا

أن الأداء الفعلي لهذه الهيئة يعرف العديد من المشاكل التي حالت دون تحقيق ما ورد في النصوص القانونية الخاصة بها على أرض الواقع.

في الواقع، يواجه مجلس المحاسبة انتقادات في مستوى أدائه، حيث أن قضايا الفساد التي يتم طرحها على الساحة الوطنية من حين لآخر، والتي تتعلق دوماً بالمال العام في الجزائر، تطرح العديد من التساؤلات حول دور مجلس المحاسبة كسلطة رقابية عليا في الكشف عن تلك التجاوزات والاختلاسات، وهو الأمر الذي يفسر محدودية العمل الذي يقوم به المجلس، سواء من حيث الحجم، أي أن عدد العمليات والتدخلات التي يقوم بها غير كافية، أو من حيث النطاق حيث أن رقابة مجلس المحاسبة، في ظل إمكانياته البشرية والمادية في الوقت الحالي، لا تسمح أن تشمل جميع الهيئات والمؤسسات العمومية التي تعنى بالتنسيق والتحكم في الموارد المالية العامة في مختلف القطاعات والمناطق على مستوى التراب الوطني.

وحسب التقييم الذي تم القيام به من طرف النظراء ضمن برنامج "سيجما" ^{*}، حول الدور والآليات الرقابية لمجلس المحاسبة، فقد تم إعداد تقرير مفصل حول مختلف مجالات وآليات ومناهج عمل مجلس المحاسبة، يتضمن الإشارة إلى العديد من النقائص التي تمثل تحديات يواجهها المجلس،

^{*} في 26 جويلية 2012 أرسل رئيس مجلس المحاسبة الجزائري، السيد عبد القادر بن معروف، ضمن رسالة موجهة إلى مبادرة "سيجما"، طلبا بإجراء عملية تقييم للآليات الرقابية للمجلس، وذلك بتقييم الإجراءات والتطبيقات المعتمدة من طرف المجلس والنتائج المحققة في مجال الرقابة، بغرض تحديد نقاط القوة ونقاط الضعف التي تميز النظام الرقابي للمجلس، وتمت هذه العملية من طرف النظراء ضمن برنامج سيجما، وتم إصدار تقرير حول هذه العملية، تضمن العديد من الملاحظات الدقيقة حول مختلف النقائص المتعلقة بالأداء الرقابي للمجلس، من مختلف الجوانب، ومن حيث علاقته مع الهيئات الرقابية الأخرى والجهات الخاضعة لرقابته، كما تضمن التقرير العديد من التوصيات ذات الأهمية فيما يتعلق بآليات وسبل تفعيل الدور الرقابي لمجلس المحاسبة.

لإشارة فقد قام مجلس المحاسبة بإجراء عملية تقييم ذاتي لأدائه الرقابي في سنة 2008، بالتعاون مع كل من المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI) والمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ARABOSAI)، أسفرت عن قيام المجلس بإعداد الخطة الإستراتيجية للفترة 2011-2013 التي سبقت الإشارة إليها.

وحسب هذا التقرير، فإن النقائص التي تميز الدور الرقابي لمجلس المحاسبة وآليات عمله ووسائله، تتمثل فيما يلي:

1- فيما يتعلق بالإطار القانوني والتنظيمي لمجلس المحاسبة¹:

- لا يملك مجلس المحاسبة الحرية في إصدار التقارير أو نشرها.
- نظريا فإن مجلس المحاسبة يمتلك آليات لمتابعة توصياته وتوجيهاته، ولكن تطبيقيا ليس لديه الإمكانيات للقيام بذلك على الوجه الكامل وبالفعالية المطلوبة.
- رغم أن الاستقلالية المالية والإدارية للمجلس مجسدة ضمن النصوص، ولكن من الناحية العملية فالمجلس يتبع في تسييره للجهاز التنفيذي بدرجة كبيرة.

2- فيما يتعلق بالتنسيق بين المجلس والهيئات الرقابية الأخرى، وبالأخص المفتشية العامة للمالية²:

- فهناك مجموعة من العوامل التي تحد من التنسيق بين المفتشية العامة ومجلس المحاسبة، وتحول دون تحقيق الاستفادة المتبادلة بينهما، ومن بين تلك العوامل:
- لا يوجد أي تبادل للمعلومات بين الهيئتين فيما يخص برمجة، تخطيط، ومضمون عمليات التدخل الرقابي لكل منهما، كما لا يمكن لكل منهما استخدام المعلومات والتقارير المتاحة لدى الأخرى.

- لا يوجد مرسوم تنفيذي يسمح بتطبيق المادة 13 من الأمر رقم 10-02 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، والتي تنص على أنه "يمكن أن تسند وحسب الشروط التي يحددها التنظيم مراقبة الحسابات ومراقبة تسيير بعض المصالح والهيئات التي تدخل في

¹SIGMA Op cit, P P13-14.

²Ibid, P10.

نطاق اختصاص مجلس المحاسبة إلى أجهزة تفتيش أو مراقبة متخصصة، تمارس هذه الرقابة تحت مراقبة مجلس المحاسبة.

3- فيما يتعلق بإستراتيجية المجلس، التخطيط ومتابعة الأنشطة الرقابية¹:

- رغم أن إستراتيجية المجلس التي اعتمدها للفترة 2011-2013 متاحة للاطلاع العام على الموقع الالكتروني للمجلس، إلا أنها لم تتضمن أي معلومات حول الخيارات المعتمدة لضمان تطبيق المعايير الرقابية للفترة المذكورة.

- إن مؤشرات الكفاءة للخطة الإستراتيجية المعتمدة من طرف المجلس، لم تتضمن أهدافا كمية قابلة للقياس، كما لم تتضمن تواريخ محددة لتحقيق تلك الأهداف.

- عدم قيام مجلس المحاسبة بإطلاع الأطراف المعنية، الداخلية والخارجية، لمضمون التحاليل التي يقوم بها حول تطورات البيئة الرقابية في الجزائر، رغم أن ذلك لا يعتبر عاملا يحد من استقلاليته.

- هناك بعض الغرف التابعة للمجلس فقط هي التي تقوم بشرح وتوضيح الطرق التي تستخدمها في تخطيط أنشطتها السنوية، وتحديد الهيئات التي ستخضع لرقابتها، وما هي مجالات الرقابة التي سيتم التركيز عليها، وفي هذا الإطار فإن تلك الغرف تعتمد على تحليل المخاطر وأسلوب العينات بالإضافة إلى نوعية الرقابة الداخلية.

- إن عدد العمليات التي لم يتم الانتهاء منها تعتبر جد هامة، فمثلا، هناك 1400 عملية مسجلة في الفترة 1998-2005 بقيت مفتوحة إلى غاية 2011.

والجدول الموالي يبين عدد العمليات التي لم يتم الانتهاء منها خلال الفترة 1998-2010:

¹SIGMA Op cit, P de18 à 20.

الجدول رقم 05-02: عدد العمليات الرقابية غير المنتهية والمفتوحة لدى مجلس المحاسبة خلال الفترة

2011-1998

السنوات	1998	2001	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
عدد العمليات المفتوحة	07	101	458	411	541	536	661	733	946	1400

Source : SIGMA(Initiative conjointe de l'OCDE et l'UE, financée principalement par l'UE),RAPPORT DE REVUE VOLONTAIRE PAR LES PAIRS DE LA COUR DES COMPTES D'ALGÉRIE, Paris, France, Octobre 2013, PP19-20 .

4- فيما يتعلق بتقديم الحسابات لمجلس المحاسبة: من بين المهام التي تعتبر من اختصاص مجلس المحاسبة، التدقيق في حسابات الهيئات والإدارات العمومية المركزية وفقا للتنظيم المعمول به(حسابات المحاسبين العموميين)، وبالتالي إجبارية تقديم تلك الحسابات للمجلس في الآجال المحددة. في هذا الإطار فإن ما تمت ملاحظته يتمثل فيما يلي¹:

- يلاحظ أن هناك نسبة كبيرة من الحسابات التي لا يتم تقديمها للمجلس (20% حسب تصريح الناظر العام)، أو يتم تقديمها بعد الآجال المحددة.
- تعتبر عملية تقديم الحسابات غير فعالة وذات كفاءة متدنية.
- تعتبر الحسابات المقدمة من طرف مختلف الهيئات الخاضعة للرقابة مختلفة عن بعضها البعض، أي أن هناك اختلاف من حيث الطرق والأساليب المتعلقة بإعداد الحسابات وتقديمها إلى المجلس.

- تعتبر مراجعة وسائل وبرامج الإعلام الآلي ضمن عمليات تقديم الحسابات جد محدودة.

5- فيما يخص رقابة نوعية التسيير: تتمثل أهم الملاحظات التي وردت في هذا الجانب فيما يلي²:

¹ SIGMA, OP cit, PP 25-26

² Ibid, PP 37-40

- إن تدقيق نوعية التسيير تتضمن قيمة مضافة تساهم في تحسين تسيير الأموال العامة، خاصة في ظل التنظيم المعمول به، والمتعلق بالرقابة والتدقيق حول الاقتصاد، الفعالية والكفاءة، فإن الرقابة التي يتم القيام بها تركز أساساً على مدى المطابقة مع الأنظمة والقوانين المعمول بها فقط.

- تعتبر منهجية العمل المتعلقة بالرقابة على نوعية التسيير غير محددة وفقاً لمعايير معينة، وتختلف من مراقب لآخر ومن غرفة لأخرى.

- من أجل فهم دقيق للهيئات الخاضعة للرقابة يجب على المجلس القيام باستدعاء خبراء خارجيين، نظراً لما تفرضه بعض الأمور التقنية الخاصة ببعض القطاعات.

- يتسبب التأخر في تقديم التقارير حول الهيئات الخاضعة للرقابة في التقليل من الأهمية والفائدة المحققة من تلك التقارير.

من خلال ما ورد حول النقائص التي تميز الأداء الرقابي لمجلس المحاسبة، فقد تمحورت ضمن عنصرين أساسيين، يتمثل العنصر الأول في بعض الثغرات والنقائص المتعلقة بالإطار القانوني والتنظيمي لمجلس المحاسبة، وبالأخص ما تعلق منها بمنح الاستقلالية الحقيقية للمجلس، وتنظيم علاقته بالهيئات الرقابية الأخرى، وتوفير الوسائل والموارد اللازمة له، حيث أن التأخر في إتمام عمليات الرقابة في آجالها المحددة تسبب فيه عدم كفاية الموارد وبالأخص الكفاءات البشرية منها، والعنصر الثاني يتعلق بضرورة التحول من الاهتمام بالرقابة على المطابقة والالتزام نحو الرقابة بمفهومها الحديث، والمتمثلة في الرقابة على الأداء، بالإضافة إلى ضرورة التوجه نحو إدراج المعايير الدولية المتعلقة بالرقابة على الأداء ضمن الأساليب التي يستخدمها المجلس في القيام بذلك.

5-3- الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر

تعد الرقابة البرلمانية من أهم أشكال الرقابة الممارسة على نشاط الحكومة بصفة عامة، وعلى دورها المتصل بالميزانية العامة بصفة خاصة، ذلك أن إجراءات الرقابة البرلمانية تمارس من طرف سلطة دستورية من جهة، فضلا عن كونها مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية من جهة ثانية، مما يؤهل اختصاصها ليكون أكثر فعالية. وتستمد وظيفة الرقابة المالية البرلمانية أهميتها من حاجة الشعب، صاحب السيادة، وممثليه المنتخبين في البرلمان، للتحقق من صحة البيانات المحاسبية والمالية التي تصدرها الحكومة ومن جدوى أدائها، والتي تحاسب عبرها عن تصرفها في الأموال العمومية، كما يتم كذلك الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات ورسم السياسات¹.

في ظل الأنظمة الديمقراطية يتولى البرلمان تقليديا مهمتين رئيسيتين، وهما التشريع والرقابة، فهذه الأخيرة يتفرغ من خلالها للقيام بالرقابة على عمل الحكومة بصفة عامة، والتي تتجلى بوضوح في الرقابة التي يمارسها على الميزانية العامة للدولة، وتتمثل رقابة البرلمان على الميزانية العامة للدولة في الرقابة المالية السابقة على تنفيذ الميزانية، وذلك من خلال مهام البرلمان في مجال اعتماد الميزانية ومناقشته لمضمونها وتوجهاتها قبل المصادقة عليها، الرقابة المالية الموازية أو المتزامنة مع تنفيذ الميزانية، وذلك أثناء مساعلة الحكومة أو تقديم قوانين تكميلية لتعديل قانون المالية السنوي، بالإضافة إلى الرقابة المالية اللاحقة على تنفيذ الميزانية عبر المصادقة على قانون ضبط الميزانية.

ويتكون البرلمان الجزائري من غرفتين هما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ويمارس المهام الرقابية على أعمال الحكومة باستخدام مجموعة من الآليات القانونية التي تنظم علاقاته بالحكومة، ومن منظور الرقابة على الميزانية العامة للدولة، والتي تعتبر من أبرز أوجه الرقابة التي يمارسها

¹نجيب الجريدي، دور البرلمان في وظيفة الرقابة المالية، مؤسسة وستمنستر للديمقراطية (WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY)، أبو ظبي، 2014.

البرلمان على الحكومة، نجد أنه يمارس الرقابة السابقة والمتزامنة واللاحقة لتنفيذ الميزانية العامة للدولة.

5-3-1- آليات الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة

تتجلى الرقابة البرلمانية السابقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة من خلال السلطة المخولة للبرلمان في مناقشة مشروع قانون المالية ثم المصادقة عليه، حيث ينص القانون على "أن يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقاً لأحكام المادة 120 من الدستور، وبصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه، وبصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال حد أقصاه 20 يوماً، وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل ثمانية أيام للبت في شأنه، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر رئاسي له قوة القانون"¹.

وتبدأ رقابة البرلمان على الميزانية العامة للدولة، عند وضع مشروع قانون المالية على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، حيث يتضمن المشروع ملفاً يتكون من مجموعة من الوثائق كما سبقت الإشارة إليه في الفصل السابق.

أولاً- دراسة مشروع قانون المالية أمام اللجنة المختصة

قبل قيام غرفتي البرلمان بالمصادقة على مشروع قانون المالية، فإن نص هذا المشروع يحال على اللجنة المختصة لدراسته أولاً، وباعتبار أن اختصاص لجنة المالية والميزانية المحدثة على مستوى المجلس الشعبي الوطني ينصب على المسائل المتعلقة بالميزانية وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين

¹ القانون رقم 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، (الجريدة الرسمية)، العدد 15، مؤرخة في 03/08/1999 الموافق لـ 21/04/1420، المادة 44.

المالية وبالنظامين الجبائي والجمركي وكذلك العملة والقروض والبنوك والتأمينات، فإن هذه اللجنة بحكم اختصاصها هي التي تتولى دراسة مشروع قانون المالية بعد إيداعه لدى مكتب المجلس وإحالته لها من طرف هذا الأخير، كما أنه على مستوى مجلس الأمة تتولى هذا الأمر لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.

1- اختصاصات اللجان البرلمانية: تعتبر لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية على مستوى مجلس الأمة، من أكبر اللجان عضوية على مستوى البرلمان، حيث تتشكل من 30 إلى 50 عضو، وهي تختص في المجال القانوني والعملية والتدخلات بما يلي¹:

أ- في الجانب القانوني: تتمتع بالصفة الدائمة ولها أولوية فحص ودراسة مشروع قانون المالية، كما أنها تمثل الطرف المقابل للحكومة في عملية التفاوض مع وزير المالية عند تحضير الميزانية، تنظر في مدى نجاعة وفائدة التعديلات المقترحة من الحكومة والنواب على حد سواء، كما أنها هي التي تتولى طبع تقرير المشروع التمهيدي لقانون المالية وتوزيعه على النواب لإعطاء رأيهم فيه.

ب- في الجانب العملي: تعتبر اللجنة مختصة في المجالين المالي والضريبي وكل ما له صلة بالاقتصاد والمالية، مما يجعلها تتحكم بسهولة في المعطيات المالية العامة.

ج- في مجال التدخلات: تمتلك اللجنة حق الاستماع لأعضاء الحكومة، كما أن لها حق الاستعانة بالخبراء والمختصين بغرض الحصول على معلومات تساعد في أداء مهمتها.

في هذا الإطار يمكن للجنة الاعتماد على تقارير الهيئات الرقابية الأخرى وبالأخص مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، بالإضافة إلى المعلومات والمعطيات التي تصدرها مختلف الهيئات الحكومية،

¹ بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 179.

كالديوان الوطني للإحصائيات وبنك الجزائر وغيرها من الهيئات التي يمكن أن تقدّم معلومات ومعطيات تخص الوضعية الاقتصادية بصفة عامة والمالية العامة بصفة خاصة.

2- دراسة مشروع قانون المالية: تعتبر لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني هي الجهة التي تتمركز فيها عملية دراسة مشروع قانون المالية، ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة، غير أن اللجنة الأولى هي التي تبدأ علاقتها بالمشروع من تاريخ إحالته إليها من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني رفقة المستندات والوثائق المتعلقة به.

تقوم اللجنتين بدراسة المشروع وفق الأحكام المتعلقة بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين بصفة عامة كما يلي¹:

أ- تفتح اللجنة مناقشة حول المشروع، ويمكنها من أجل إعداد دراسة وافية أن تطلب استشارة ذوي الخبرة للاستعانة بهم، كما يخول لها القانون صلاحية طلب الاستماع إلى أعضاء الحكومة أيضا، أو طلب رأي لجنة أخرى بعرض المشروع عليها.

ب- كذلك يمكن للجنة المالية والميزانية فقط تقديم اقتراحات التعديلات، وتعتبر آلية اقتراح التعديلات من أهم ما تتمتع به اللجنة للتدخل في مجال التشريع المالي، أما لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية فلم يخول لها القانون سوى تقديم ملاحظات أو توصيات.

ج- يتم فيما بعد التصويت على المشروع من طرف أعضائها، وذلك بحضور أغليتهم، مع ملاحظة أنه في تشكيل اللجان البرلمانية عموما يراعى التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية أساسا مما ينعكس على مبدأ الأغلبية في التصويت.

د- يمكن لرئيسي غرفتي البرلمان ونواب الغرفة الأولى وأعضاء الغرفة الثانية المشاركة في أعمال اللجنة دون أن يمكنهم ممارسة حق التصويت الذي هو حكر على أعضائها فقط.

¹ القانون رقم 99-02، مرجع سابق، المواد: 27، 28، 39، 40.

هـ- يتم بعد ذلك تقديم أعمال وأشغال اللجنة من طرف مقررها إلى المجلس الذي تتبعه، وذلك بتحرير ملخص عن قرارات اجتماعاتها أو تقارير وترسل إلى مكتب المجلس التابعة له.

و- يتوج عمل اللجنة بتقديم تقرير إلى المجلس من قبل مقررها أو أحد نوابه، ويظهر من ذلك أن العمل الرقابي والتشريعي في المجال المالي يكاد ينحصر في عمل هذه اللجنة، خاصة أمام الحضور الضعيف للنواب مقابل حضور الطرف القوي أي الحكومة ممثلة في وزير المالية، وهذا ما قد يؤثر على هذه اللجنة في تأدية مهامها.

كما يلاحظ هنا، أن اللجنتين المختصتين بدراسة مشروع قانون المالية تقع عليهما عدة مهام لدراسة هذا المشروع بصورة وافية، خاصة مسألة الاستعانة بالمختصين نظرا للطبيعة التقنية لهذا المشروع، ومسألة اقتراح التعديلات اللازمة بالنسبة للجنة المالية والميزانية، والتي تتطلب فهم واستيعاب جيد لأحكام المشروع وبنوده لترتيب التعديلات اللازمة لذلك، غير أن الوقت الممنوح لغرفتي البرلمان لا يمكن أن يفي بالغرض.

ثانيا- المناقشة العامة والتصويت على مشروع قانون المالية

1- المناقشة العامة: يعتبر قانون المالية من بين أهم القوانين، وفي هذا الإطار ينص الدستور الجزائري على أنه "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"¹، وبالتالي فإن إجراء فتح مناقشة حول مشروع قانون المالية يعتبر إجراء إلزامي قبل عرضه للمصادقة، وذلك يبدو لأن المناقشة تتيح الحوار حول بنود هذا المشروع، لاتخاذ الموقف المناسب حياله في مرحلة التصويت، وإتاحة الفرصة لإدراج التعديلات إن أمكن، وإحداث التوافق والتقارب بين توجهات كل من الحكومة والبرلمان فيما يتعلق بمختلف مصادر الإيرادات العامة وأوجه الإنفاق.

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق، المادة 120.

كما يعد إجراء المناقشة حق لكلا غرفتي البرلمان بالتساوي، غير أن الأولوية في المناقشة تعطى للغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)، حيث تنصب مناقشاتها على النص الأولي المعروض عليها، بينما تنصب مناقشة الغرفة الثانية (مجلس الأمة) على النص الذي تم التصويت عليه من طرف الغرفة الأولى.

عمليا، يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بافتتاح المناقشة، فيعطي الكلمة لمقرر لجنة المالية والميزانية لقراءة التقرير الخاص بمشروع قانون المالية، مبينا سياسة الحكومة المالية والأسباب التي حملتها على وضع مشروع قانون المالية وفق الإستراتيجية المبرزة، وكذا مشروع ميزانية التسيير والمخطط الوطني وأهم ملاحظاتها وتحليلاتها. ثم يشرع في مناقشة القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة ممثلا في وزير المالية، وإلى مقرر اللجنة المختصة، وهي لجنة المالية والميزانية، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق¹.

يشترط في تقديم التعديلات أنه "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"²، وبالتالي فإذا جاءت التعديلات التي يقترحها نواب البرلمان مخالفة لهذا الشرط، فإنها حتما ستكون مرفوضة.

¹ بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 180.

² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق، المادة 121.

يرى البعض أن هذا الشرط يحول دون قدرة أعضاء البرلمان على تقديم اقتراحاتهم وذلك لعدم خبرتهم في المجال المالي، وبالتالي فإن مشروع القانون يؤول حتما إلى الحكومة، وبالتالي فلا يبقى للنواب إلا إدخال تعديلات شكلية بسيطة لا تمس صميم المشروع في الغالب¹.

بينما يرى آخرون بأنها تساعد على المبادرة باقتراح التعديلات على مشاريع القوانين والتي تمثل السند الذي يرجى من ورائه تطوير أحكام قانون المالية والميزانية².

عموما فإن هذا الشرط معمول به في العديد من الدول، ويعتبر من بين العوامل التي تحد من قدرة البرلمان على ممارسة الرقابة المسبقة على الميزانية العامة، وذلك بالحد من قدرته على إحداث تأثير كبير في بنود الميزانية العامة للدولة.

2- التصويت على مشروع قانون المالية: يتم التصويت على مشروع قانون المالية على مستوى

المجلس الشعبي الوطني ومجلس في جلسة علنية، وذلك وفقا لشروط معينة تتمثل في:

- يتطلب التصويت على نص مشروع قانون المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية، لذلك لا يصح التصويت إلا بحضور أغلبية النواب، ولم يتم تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة، مطلقة أو نسبية. أما أمام مجلس الأمة فالأمر يتطلب أغلبية مشددة تتمثل في ثلاثة أرباع عدد أعضاء المجلس.

- يجب على البرلمان مراعاة المدة الزمنية المخصصة لكل مرحلة، حيث يمنح المجلس الشعبي الوطني مدة 47 يوم مقسمة بين جلسات لجنة المالية الميزانية للدراسة وتقديم التقرير وبين المناقشات العامة، ويمنح مجلس الأمة أجل 20 يوم، وتخصص 08 أيام للجنة المتساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين. في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، واستحالة

¹ ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، الجزائر، 2013/2012، ص311.

² بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص181.

المصادقة على مشروع قانون المالية في الأجل المحدد، يخول لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار هذا المشروع بأمر له قوة القانون¹.

ولا تقف صلاحياته في المجال المالي عند هذا الحد، بل يتدخل في إصدار قوانين المالية التكميلية بموجب أوامر أيضا تطبيقا لفكرة الأوامر المخولة له في المجال التشريعي بصفة عامة، ويكتسب الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية في هذه الحالة قوة قانون المالية، وهو سلطة حصرية للرئيس يفسرها الطابع الإستعجالي لوضع القانون موضع التطبيق، لما له من أثر في إدارة الدولة².

- بعد مصادقة الغرفتين على مشروع قانون المالية، يقوم رئيس مجلس الأمة بإرسال النص المصوت عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام لأجل إمضائه من طرف هذا الأخير، ليصبح قانون واجب التنفيذ.

تمثل الإجراءات والمراحل المذكورة، حول كيفية مناقشة مشروع القانون التمهيدي لقانون المالية من طرف غرفتي البرلمان، أهم أشكال الرقابة التي يمارسها البرلمان على الميزانية العامة للدولة، فهي رقابة سابقة للتنفيذ، أي أن البرلمان من خلال السلطات المخولة له في هذا المجال، بإمكانه إحكام الرقابة على الأداء المالي للحكومة قبل البدء في تنفيذ الميزانية العامة السنوية.

5-3-2- آليات الرقابة المعاصرة لتنفيذ الميزانية

يقوم البرلمان بمراقبة النشاط والأداء المالي للحكومة، في العديد من المجالات وباستخدام العديد من الآليات، ومن بين أساليب الرقابة المتزامنة مع تنفيذ الميزانية العامة، وبالأخص منها تلك النصوص

¹ القانون رقم 99-02، مرجع سابق، المادة 44.

² ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 312.

الواردة في الدستور، ما يلي¹:

1- مناقشة بيان السياسة العامة: طبقا لنص الدستور، تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، تعقّب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة، ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة، كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع مُلتَمَس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني، ويمكن الحكومة كذلك أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة، وللوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة.

2- آلية الاستماع والاستجواب: حيث يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى القضايا، كما يمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة.

3- طرح السؤال: يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما.

وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس، إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كما تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان.

4- لجان التحقيق: يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وضمانا لفعالية هذه الوسائل يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان كيفية تشكل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسطة على أعضائها والجزاءات المترتبة على نتائج التحقيق، وتتمتع لجان التحقيق والمراقبة

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق، المواد: 84- 133-134-161.

التابعة للمجلس الشعبي الوطني بصلاحيات واسعة في ميدان التحري، وذلك لكونها تستطيع طلب الهيئات محل تحرياتها وكذلك الإدارات والمصالح المختصة بتبليغها الوثائق والمعلومات، كما يمكنها الإطلاع على كل المستندات والوثائق التي تحتاجها، كما يمكنها الاستعانة بمصالح تقنية لها خبرة في القطاع العام، وبعد فراغ اللجنة من تحرياتها ترسل عن طريق رئيسها نسخة إلى السلطة الوصية لتقديم ملاحظاتها.

تظهر رقابة البرلمان أثناء تنفيذ الميزانية بشكل واضح أيضا في حالة اللجوء إلى قانون المالية التكميلي، الذي تقدمه الحكومة للبرلمان خلال السنة المالية بغرض تكملة أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة طالبة فتح اعتمادات إضافية، وهذه العملية أصبحت تتم بشكل دائم في الجزائر، حيث تقوم الحكومة بالضرورة بتقديم معلومات كافية حول تنفيذ الميزانية الأولية من أجل تبرير لجوئها إلى الميزانية التكميلية، وبالتالي هناك إمكانية لمناقشة الحكومة حول مدى التقدم في تنفيذ الميزانية السنوية. في هذا الإطار يلاحظ أن آليات الرقابة التي كفلها الدستور لأعضاء البرلمان، كفيلة عموما بتمكينهم من أداء مهامهم الرقابية على الوجه الأكمل، شريطة تعزيز هذه الآليات بنصوص قانونية ملزمة لإعطائها المزيد من الفعالية¹.

5-3-3- آليات الرقابة البعدية على الميزانية العامة للدولة

إن استكمال الوظيفة الرقابية للبرلمان في مجال الميزانية العامة للدولة، يكون من خلال التصويت والمصادقة على قانون ضبط الميزانية، والذي يتضمن الحساب الختامي للدولة. والحساب الختامي هو وثيقة تتضمن البيانات المالية والإيضاحية للنفقات الفعلية والإيرادات المحصلة عن السنة المالية المنتهية مقارنة باعتمادات الميزانية، مع بيان حركة أرصدة الحسابات الخاصة

¹نزار الشريف، مداخلة مقدمة ضمن ورشة عمل إقليمية نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني، مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، بيروت، أكتوبر 2009.

للخزينة وتقييم حركة الموارد المالية للخزينة العمومية، ويتم إعداد الحساب الختامي باعتماد نفس التبويب والتقسيم الذي تم به إعداد الميزانية، مما يجعل الحساب الختامي أو العرض مشابها للميزانية العامة، إلا في طبيعة الأرقام، ففي الميزانية تكون الأرقام تقديرية، بينما هي فعلية في الحساب الختامي¹.

في هذا الإطار تقدم الحكومة لكل غرفة من غرفتي البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان².

ويقوم البرلمان بالرقابة البعدية على مدى شرعية تنفيذ الميزانية التي صادق عليها في السنة السابقة بعد انتهاء السنة المالية المعنية والانتهاؤ من تنفيذ الميزانية، وينظر في مدى تطبيق ما قام بالمصادقة عليه، وذلك بقيامه من جديد بمراقبة التنفيذ الفعلي ومدى تحقيق الأهداف من خلال الرقابة على الحساب الختامي للدولة.

ويتم تقديم الحساب الختامي للدولة ضمن قانون يسمى قانون ضبط الميزانية، حيث يتعلق هذا الأخير بالمسائل الأساسية التالية³:

* تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها للسنة المالية المعنية، ويتم بموجب قانون ضبط الميزانية إثبات تنفيذ قانون المالية للسنة، وعند اللزوم قوانين المالية التكميلية أو المعدلة.

* يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية، المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب القوانين السارية على ممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، مرفقا بما يلي:

¹ ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 313.

² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق، المادة 160.

³ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص من 231 إلى 233.

- تقرير تفسيري يبرز شروط وظروف تنفيذ الميزانية العامة للسنة المعنية.
- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها.
- ويضاف إلى ذلك تقرير مجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي للقانون المتضمن ضبط الميزانية.

* يقر قانون ضبط الميزانية حسابات نتائج السنة المالية والتي تتضمن ما يلي:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين الإيرادات والنفقات الفعلية للميزانية العامة للدولة.
- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.
- نتائج تسيير عمليات الخزينة.
- * تعود للخزينة العامة نتائج السنة المثبتة بمقتضى قانون ضبط الميزانية.
- ويعتبر قانون ضبط الميزانية أداة تمكن البرلمان من مراقبة نتائج تنفيذ الميزانية العامة للدولة، حيث تظهر الفوارق بين التقديرات المالية والانجازات الفعلية.
- كما يمارس البرلمان الرقابة البعدية من خلال التقارير السنوية التي يتلقاها من العديد من الهيئات والمصالح الحكومية، والمتمثلة في¹:

- التقرير السنوي لتنفيذ المخطط الوطني للتنمية.
- التقرير السنوي للجنة المركزية للصفقات العمومية.
- التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية.
- تقارير المجالس الشعبية الولائية والبلدية المتعلقة بالرقابة.
- التقارير السنوية عن نشاطات المؤسسات العمومية.
- تقارير مجال عمل المؤسسات العمومية المتعلقة بالرقابة.

¹ بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 186.

- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة.

حيث تسمح هذه التقارير باطلاع البرلمان على مختلف أوجه النشاط المالي للإدارات والمصالح والمؤسسات العمومية، حيث يتمكن من خلالها من تحديد المجالات التي تحتاج إلى الرقابة عليها والعمل على تصحيح الاختلالات إن وجدت.

5-3-4- مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر

أولا- فيما يخص ممارسة الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية

ما يلاحظ حول دور البرلمان في الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، من خلال الدور المنوط به في مناقشة قانون المالية والمصادقة عليه، أن هناك بعض العوامل التي تحد من فعالية هذا الدور، وتتعلق تلك العوامل أساسا بما يلي:

* في الجانب القانوني، هناك العديد من النصوص التي جعلت من رقابة البرلمان بغرفتيه يأخذ طابعا شكليا فقط، حيث أن اشتراط قبول الاقتراحات التي تكون مرفوعة بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، يعتبر شرطا ميثبطا للمبادرة من طرف نواب البرلمان، خاصة مع ضعف خبرتهم بتفاصيل النشاط المالي للدولة في أغلب الحالات.

* كما أن آلية تقديم الاقتراحات وشروطها تجعل لجنة المالية والميزانية هي الطرف الوحيد القادر على إدراج مقترحاتها، مع العلم أن اللجنة تعين بطريقة النسبة إلى الأغلبية في المجلس، وبالتالي فإن الأغلبية عادة تكون مساندة للحكومة، الأمر الذي يجعل اقتراحات اللجنة مساندة للحكومة، وبالتالي لا يمكن في هذه الحالة اعتبار عمل اللجنة من قبيل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

* كما أن دور المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يتوقف على المدة الزمنية الممنوحة له، والتي تعتبر قصيرة جدا، الأمر الذي قد لا يسمح بمناقشة فعلية وبناءة لمضمون الميزانية العامة للدولة.

* بالإضافة إلى ذلك فإنه في حالة الرفض، فالقانون يخول رئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بأمر رئاسي له قوة القانون، الأمر الذي يحد من قدرة البرلمان في الضغط على الحكومة لتعديل أو تغيير توجهاتها في مجال الميزانية العامة للدولة، وهذا ما يجعل الرقابة البرلمانية القبلية في الجزائر رقابة شكلية فقط.

من الناحية العملية في هذا الإطار، فإنه لم يحدث أن امتنع أعضاء غرفتي البرلمان في الجزائر على التصويت على قانون المالية، ويرجع السبب إلى ضرورة احترام ميعاد 75 يوما، وأن أي تحفظ يؤدي إلى عدم المصادقة على قانون المالية، مما يسمح لرئيس الجمهورية بإصدار قانون المالية بأمر له قوة القانون، ومن ثم تصبح جل التعديلات التي أدخلت على المشروع من قبل البرلمان لا أثر لها.

ثانيا - غياب الرقابة البعدية وإهمال النتائج والأهداف

ما يلاحظ حول تقديم الحساب الختامي للدولة في إطار تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية في الجزائر، ورغم ورود هذه الأداة ضمن النصوص التشريعية¹، إلا أنه من الناحية العملية يسجل امتناع الحكومة عن تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية.

فإذا كان قانون ضبط الميزانية معترف به من طرف المشرع الجزائري، إلا أن هذا يبقى من ناحية نظرية بحتة فقط، فالحكومة عمليا لم تقدم سوى أربعة مشاريع قوانين ضبط الميزانية في فترة سريان دستور 1976، وذلك بخصوص السنوات المالية لـ 1978 ، 1979 ، 1980 ، 1981، أمام المجلس الشعبي الوطني آنذاك، ومن السنة المالية 1982 بدأت في سياسة الامتناع عن تقديم هذا المشروع، كما أن المشاريع المتعلقة بالسنوات المذكورة قدمت من طرف الحكومة مع تأخير بلغ متوسط مدته

¹ القانون رقم 84-17، مرجع سابق، المواد: 76، 77، 78.

أربع سنوات مما أضعف فعالية هذه الرقابة، حيث قدم المشروع الأول في سنة 1980، الثاني في سنة 1984، الثالث في سنة 1985 أما الرابع والأخير في سنة 1987¹.

ورغم إضافة المشرّع لوجوب إرفاق مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية بقانون المالية، وذلك لدى تعديله لهذا القانون²، إلا أن الحكومات الجزائرية المتعاقبة بقيت مصرّة على موقفها تجاه مسألة تقديم هذا المشروع، وذلك رغم مطالبة النواب وتوصيات اللجان المختصة على ضرورة تقديمه ليتمكنوا من بسط رقابتهم الدستورية عليه.

هذا الوضع أثر سلبا على رقابة البرلمان على الميزانية العامة للدولة بعد تنفيذها، حيث انعكس ذلك على فعالية هذه الرقابة من خلال ما يلي³:

- شكلية الرقابة في المجال المالي، حيث أن تخلف الحكومة عن تقديم عرض استعمال الاعتمادات المالية، الذي يتيح للبرلمان مراقبة الميزانية التي سبق له أن أقرها، وتصبح هذه الرقابة عديمة الجدوى عندما تمتنع الحكومة عن تقديم قانون ضبط الميزانية، مما يجعل هذه الرقابة غير فعالة، فقد ذهب المشرع الفرنسي مثلا إلى أنه لا يمكن أن يحال على البرلمان قانون المالية الجديد ما لم تتم إحالة قانون التصفية لمواجهة ظاهرة التأخر.

- انحسار رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية، فعدم التزام الحكومة بتقديم عرض استعمال الاعتمادات المالية بعزوفها عن تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، والذي يتم بموجبه مباشرة الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية، يؤكد محدودية وانحسار الرقابة البرلمانية البعدية أو اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة.

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 232.

² القانون رقم 89-24، مرجع سابق، المادة 68.

³ ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 316-317.

كما أن عدم قدرة البرلمان على محاسبة الحكومة عن نتائج التنفيذ الفعلي لما تم إقراره في الميزانية العامة، يؤدي حتما إلى عدم فعالية الرقابة القبلية التي يمارسها من خلال اعتماد قانون المالية، فالبرلمان يصادق على الميزانية العامة دون أن يتمكن من الاطلاع على نتائج تنفيذها.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن القول أن تصنيف النفقات في ظل الميزانية العامة في الجزائر لا يزال يعتمد على الأسلوب التقليدي، والتمثل في أسلوب ميزانية الإعتمادات والبنود التي تشتمل العديد من النقائص، وبالتالي فإنها تقلل من التخصيص الأمثل للموارد، وبالتالي صعوبة تحقيق الأهداف المرجوة نظرا لغياب التحديد الدقيق للأهداف المراد تحقيقها، وكذلك غياب معيار دقيق لتقييم أداء الحكومة من خلال الميزانية العامة خاصة فيما يتعلق بقانون ضبط الميزانية الذي يتم إهماله وتجاهله.

4-5- سبل تفعيل دور الهيئات المكلفة بالرقابة على الميزانية العامة في

الجزائر

إن منظومة الرقابة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، ورغم تعدد هيئاتها ومراحلها وأساليبها، إلا أنها، وحسب ما تناولناه حول مدى فعالية دور مختلف الهيئات الرقابية، تتميز بضعف مردوديتها وتراجع أدائها، سواء تعلق الأمر بالرقابة الداخلية التي تمارس من طرف مصالح وزارة المالية المركزية والمحلية، أو الرقابة التي تمارس من طرف مجلس المحاسبة، أو الرقابة البرلمانية.

وينتجى ضعف فعالية منظومة الرقابة في الجزائر، من حيث الأساليب المستخدمة وآليات ومناهج العمل، ومن حيث المجالات والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، ويرجع ذلك إلى عدم تطوير تلك الأساليب بما يتناسب والتطورات العالمية في مجال الرقابة، حتى وإن تم ذلك فهو لا يزال مجرد نصوص تشريعية وتنظيمية لا يتم تطبيقها بشكل صارم، حيث لا تزال منظومة الرقابة تستهدف تحقيق أهداف الرقابة التقليدية فقط، والمتمثلة في رقابة المشروعية والالتزام، وضعف الاهتمام بالرقابة على

الأداء للهيئات الخاضعة للرقابة، والاهتمام بالوسائل أكثر من الاهتمام بالنتائج، الأمر الذي يحد من فعالية دورها بالنظر إلى التطورات الحديثة في مجال الرقابة ومتطلباتها.

سوف نقوم من خلال هذا المبحث بتقديم بعض الأساليب المتعلقة بتطوير وتفعيل أداء مختلف الهيئات الرقابية على الميزانية العامة للدولة في الجزائر في ظل الوضعية الحالية التي تميز منظومة الرقابة في الجزائر، وذلك على ضوء التطورات التي عرفتتها بيئة وأنظمة الرقابة في مختلف دول العالم، وحسب التوجيهات والمعايير المقدمة من طرف مختلف المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية المختصة في مجال الرقابة، بالإضافة إلى التغيرات في أساليب وأهداف الرقابة، من الرقابة على الالتزام إلى الرقابة على الأداء.

5-4-1- ضرورة التحول نحو الرقابة على الأداء

إن أهم ما ميّز التحولات التي عرفتتها الأنظمة الرقابية في العالم، بغرض تحقيق الفعالية المطلوبة من العمل الرقابي، هو ذلك التحول من منطق الرقابة على الوسائل إلى الرقابة على النتائج وتحقيق الأهداف، وبالتالي التحول من الرقابة التي تراعي جوانب المشروعية، أي مقارنة ما تم تخطيطه ضمن الميزانية العامة في بداية السنة مع ما يتم تنفيذه فعلياً من حيث الإنفاق والتحصيل، إلى الرقابة التي تركز على الأداء، أي الأهداف والنتائج التي تم تحقيقها وفقاً للخطط والمعايير الموضوعة مسبقاً، والمتعلقة بالاقتصاد والفعالية والكفاءة، وبطبيعة الحال دون إهمال الرقابة على الالتزام والمشروعية. يتطلب التحول نحو الرقابة على الأداء القيام بالعديد من الإصلاحات وتحقيق مجموعة من الشروط، وذلك على مستوى أجهزة الرقابة من جهة، والهيئات الخاضعة للرقابة من جهة ثانية.

أولاً- تحديث أجهزة الرقابة بما يحقق أهداف الرقابة على الأداء

ينبغي العمل على تحديث الأجهزة والهيئات المعنية بالرقابة المالية على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، وتوجيه رقابتها على الأداء النهائي وعلى الأنشطة التي تستهلك أكبر قدر من الإعتمادات،

بدلاً من مجرد التركيز الروتيني على مدى تقيد الإدارة بالقوانين والأنظمة والإجازة البرلمانية في الجبائية والإنفاق¹.

إن الوضع الحالي لمنظومة الرقابة في الجزائر، بمختلف هيئاتها، يقتصر على مراقبة قواعد النشاط المالي للهيئات والإدارات العمومية وإجراءاته ونظاميته، ولا يتعداه إلى مراقبة الأداء النهائي للأنشطة التي تقوم بها تلك الهيئات الخاضعة للرقابة، فليس هناك رقابة فعالة على الجدوى والنتائج والجودة، مما يقتضي إعادة النظر في دور أجهزة الرقابة لتصبح رقابة أداء ورقابة نتائج تركز على الإنتاجية وعلى الاقتصاد والفعالية والكفاءة، وذلك من خلال قياس درجة الالتزام بضوابط ومؤشرات قياس محددة بدقة، بغية التوصل إلى تحقيق نقلة نوعية في مجال تنظيم وإعادة هيكلة تلك الأجهزة وتفعيل دورها، لأن المسؤولية عن النتائج تتطلب إطلاق يد الأجهزة الرقابية للتحرك بشكل أوسع وأرحب في مجال تطوير أنظمة عملها.

إن تطوير دور هذه الأجهزة الرقابية، يحتاج إلى مزيد من التفعيل والتعميق، بحيث ينشط دورها الرقابي في المساءلة والمحاسبة من جهة، ويتعزز دورها الإرشادي في تقديم النصح والعون للهيئات الخاضعة لرقابتها من جهة أخرى، مما يساعدها على النهوض بأدائها وتحسين نظم وآليات عملها بالشكل الذي يحقق تنمية الأداء النهائي للنشاط الحكومي وتحسينه.

ويتطلب تحديث الأجهزة الرقابية توفير العديد من الشروط الضرورية والمستلزمات، والتي لا بد من توفرها للتمكن من التحول نحو الرقابة على الأداء، وبالأخص المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، فبالرجوع إلى القوانين والأنظمة التي تحكم آليات عمل هاتين الهيئتين، فهي تتضمن كل

¹ ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مرجع سابق، ص 19.

مقومات الرقابة الفعالة بمفهومها الحديث، إلا أن الواقع العملي غير ذلك، ويرجع السبب إلى ضعف التطبيق الصارم لتلك القوانين، بالإضافة إلى بعض العراقيل التي تواجهها ميدانيا أثناء تنفيذ مهامها. فرغم أن النصوص التي تحكم عمل مجلس المحاسبة، باعتباره الهيئة العليا للرقابة على المال العام في الجزائر، قد أدرجت مفهوم الرقابة على الأداء ضمن مهامه، والتحول به نحو التطبيقات الحديثة في مجال الرقابة، إلا أن الأداء الحالي للمجلس يعتبر بعيد جدا عن ذلك، إذ لا تزال مهامه الرقابية تنحصر في البحث حول مدى مشروعية العمليات المالية للهيئات الخاضعة لرقابته، ويمكن توضيح ذلك من خلال الجدول الموالي:

الجدول رقم 05-03: تقييم أساليب الرقابة المستخدمة من طرف مجلس المحاسبة

أساليب التدقيق	تدقيق الحسابات	تقييم نوعية التسيير
عمليات الرقابة على الوثائق	تطبق بشكل رئيسي	تطبق بشكل رئيسي
مراقبة العينات المبنية على إحصائيات	-	-
التدقيق المعتمد على تحليل النظم	-	-
تحليل النسب المحاسبية	تطبق بشكل ضعيف	تطبق بشكل ضعيف
التدقيق بالاعتماد على تحليل المخاطر	تطبق بشكل ضعيف	تطبق بشكل ضعيف
التحقيق حول مدى المطابقة	تطبق بشكل رئيسي	تطبق بشكل رئيسي
التحقيق في طرق التسيير (الاقتصاد-الفعالية-الكفاءة)	غير مستخدمة	تطبق بشكل ضعيف

Source : SIGMA(Initiative conjointe de l'OCDE et l'UE, financée principalement par l'UE),RAPPORT DE REVUE VOLONTAIRE PAR LES PAIRS DE LA COUR DES COMPTES D'ALGÉRIE, Paris, France, Octobre 2013, P24.

نلاحظ من خلال المعلومات الواردة في الجدول، أن الأداء الرقابي لمجلس المحاسبة في الوقت الحالي يركز أساسا على الرقابة على المستندات والوثائق ومدى المطابقة والمشروعية في التصرفات المالية للهيئات الخاضعة لرقابته، مع إهمال التحقيق في طرق التسيير ومدى الاقتصاد والفعالية والكفاءة فيها،

وضعف الاعتماد على تحليل النسب والمؤشرات وتحليل المخاطر، رغم أن الرقابة على الأداء تعتبر مطلباً أساسياً من أجل تفعيل دور مجلس المحاسبة، وينطبق هذا أيضاً على الهيئات الرقابية الأخرى.

ثانياً- توفير الشروط الضرورية لتحقيق الرقابة على الأداء

حسب توجيهات المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، فإن رقابة الأداء تعرف بأنها تقويم أنشطة جهة ما للتحقق مما إذا كانت مواردها قد أُديرَت بالصورة التي روعيت فيها جوانب التوفير والكفاءة والفعالية، ومن أن متطلبات المساءلة قد تمت الاستجابة إليها بصورة معقولة.

من أجل إدماج مفهوم الرقابة على الأداء لدى مختلف الهيئات الرقابية في الجزائر، يجب أولاً توفير مجموعة من الشروط، والتي تعتبر ضرورية لممارسة تلك الهيئات لمهامها وأنشطتها الرقابية آخذة في الاعتبار القضايا المتعلقة بالأداء، والمتمثلة في الاقتصاد، الكفاءة والفعالية في تحقيق الأهداف، بالإضافة إلى ضرورة العمل على تحديث هيئات الرقابة وعلى رأسها مجلس المحاسبة.

1- توفير المستلزمات الضرورية على مستوى مجلس المحاسبة:

عادة يتم تنفيذ الرقابة على الأداء من طرف هيئات الرقابة الداخلية والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، بالإضافة إلى المكاتب الخاصة للتدقيق والمحاسبة. وبالتالي فإن الهيئات المعنية بالرقابة على الأداء في الجزائر تتمثل في كل من المراقب المالي والمفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة المالية الداخلية، وهذه الهيئات تتبع الجهات الخاضعة للرقابة، حيث ترتبط في رقابتها على الأداء بمدى توفر المستلزمات المتعلقة بالهيئات والمصالح التابعة لها، أما مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة، فيجب أن يتوفر على مجموعة من المستلزمات للقيام بدوره في مجال الرقابة على الأداء، يمكن توضيح أهم تلك المستلزمات الخاصة بمجلس المحاسبة فيما يلي¹:

¹ عبد المنعم رمضان بنور، مرجع سابق، ص12.

أ- توفر الاستقلالية: وتتمثل في الاستقلالية الإدارية والمالية، والتي تسمح بالحصول على الموارد اللازمة، حيث أن ضمان استقلال الجهة التي تقوم برقابة الأداء عن الجهات الخاضعة للرقابة تعتبر من أهم المقومات التي يجب توفيرها للقيام برقابة الأداء بشكل سليم. علما أنه يجب أن تنص التشريعات والقوانين على تلك الاستقلالية، بمختلف أشكالها، الوظيفية، العضوية والمالية.

وبالتالي فإن توفير الاستقلالية لمجلس المحاسبة تعتبر ضرورة قصوى من أجل القيام بمهامه الرقابية في أحسن الظروف، وبالأخص في التحول نحو الرقابة على الأداء.

ب- توفر التشريع القانوني اللازم: فالرقابة على الأداء تتعلق بتقويم مستوى أداء الإدارة، وتمثل أحكاما على مدى نجاحها أو فشلها، وتعتبر أساسا في مساءلة تلك الإدارة كما تعد جانبا حساسا من الوظيفة الرقابية، لذلك تتطلب سندا قانونيا كي لا تواجه بالرفض أو عدم التعاون من قبل الجهات الخاضعة للرقابة، لذلك لا بد من وجود نصوص قانونية خاصة، واضحة وصريحة، تتيح لمجلس المحاسبة ممارسة الرقابة على الأداء.

ج- ضرورة توفر الكفاءات والخبرات العلمية والعملية: ويكون ذلك من خلال توفير العنصر البشري الكفء والقادر على القيام بهذا النوع من الرقابة، وبالعدد الكافي للقيام بالمهام المنوطة به على أكمل وجه.

د- التحديد الدقيق للأهداف المتعلقة بإجراء الرقابة على الأداء: إن أهداف الرقابة كثيرة ومتعددة بل يصعب حصرها، ونذكر منها على سبيل المثال:

- التحقق من صحة ودقة الحسابات والقوائم المالية الختامية، وأنها تعبر تعبيراً صادقا وعادلا عن نتيجة أعمال الجهة الخاضعة للرقابة ومركزها المالي، والتحقق من سلامة التصرفات والإجراءات المالية، ومن إتباع النظم والقواعد العامة المقررة.

- مراقبة الأداء وفقاً للأهداف الموضوعية وتشخيص نقاط القوة والضعف في الأداء في كل مرحلة من مراحل النشاط، وتفسير انحرافات النتائج تفسيراً واضحاً بمقارنة هذه النتائج بالمعايير الموضوعية مسبقاً، وتحديد المراكز الإدارية المسؤولة عن الانحرافات، وإبراز المشكلات، واقتراح الحلول واختيار البدائل، بغية المحافظة على الاستمرارية في أداء النشاط على أكمل وجه.
- ترشيد القرارات، وتصحيح المسار، بحيث يمكن رفع كفاءة الأداء ومن ثم تحسينه في كافة مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة.

هـ- التخطيط للعمل الرقابي: حيث تتطلب الرقابة على الأداء تخطيط وبرمجة أسلوب ممارسة الرقابة، بالإضافة إلى إعداد القواعد اللازمة لممارسة رقابة الأداء، وتصميم الدليل العملي المناسب لذلك. وفي هذا الإطار يتم القيام بمسح ميداني أولي بهدف جمع معلومات كافية عن كل نشاط وتحديد الأنشطة التي تعاني من مشاكل، وإعداد برنامج الرقابة الأولي وفق البيانات والمعلومات التي تم توفيرها من خلال هذا المسح، ولهذه البيانات كذلك دور هام في عملية التخطيط لمهام الرقابة.

و- إعداد معايير وأساليب تحليل دقيقة لقياس الأداء: بحيث يجب أن تستند رقابة الأداء إلى معايير ومقاييس ومؤشرات وأساليب تحليل دقيقة لقياس أداء الجهة محل الرقابة، ويجب أن تحقق تلك المعايير الفعالية المطلوبة.

ي- وجود تنسيق كامل بين المجلس والهيئات الرقابية الداخلية: حيث أن الرقابة الداخلية الجيدة تضمن سلامة ودقة البيانات وصحة المعلومات المطلوبة للقيام برقابة الأداء، كما تساهم الرقابة على الأداء في توفير بعض المؤشرات التي تساهم في تحديد الظواهر والمجالات التي تحتاج إلى تركيز الرقابة الداخلية عليها. من هنا فإن قيام مجلس المحاسبة بالرقابة على الأداء يتوقف بالدرجة الأولى على القدرة على التنسيق مع الهيئات الرقابية الأخرى، متمثلة في كل من المراقب المالي والمحاسب

العمومي، وبالأخص المفتشية العامة للمالية، كما يمتد التنسيق إلى الرقابة على الأداء التي يقوم بها مجلس المحاسبة والرقابة على الأداء التي تقوم بها الهيئات الرقابية الأخرى.

2- توفير المستلزمات على مستوى الهيئات الخاضعة للرقابة: تتمثل الهيئات الخاضعة للرقابة في مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية المركزية والمحلية، ولكي تتحقق الرقابة على الأداء يجب أن تتوفر تلك الهيئات على مجموعة من المستلزمات، يمكن إجمالها فيما يلي¹:

أ- وجود خطة ذات أهداف واضحة في الجهة الخاضعة لرقابة الأداء: لكي يتم تقييم نشاط جهة معينة فإنه يجب توفر مجموعة من المتطلبات والمقومات الأساسية، تتمثل في وضع ميزانية البرامج والأداء، يتم من خلالها تحديد الأهداف والموارد بدقة ووضوح، ويتم رسم السياسات طويلة وقصيرة الأجل، ويتم اختيار الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذه السياسات، وتساعد هذه الميزانية أيضا على تحديد الأسس التي من خلالها يتم اختيار أسلوب تقييم الأداء، لقياس مدى تحقيق المشروع للأهداف التي أنشئ من أجلها.

ب- وجود بنية تنظيمية جيدة للمشروع: لا بد أن يتوفر لدى الهيئة محل الرقابة بنية تنظيمية واضحة ومتكاملة، شاملة تضم ما يلي:

- وجود هيكل تنظيمي محدد بشكل واضح: من الضروري معرفة وتحديد مواقع الإدارات لدى الهيئة محل الرقابة وواجبات الإدارات والأقسام المختلفة.

- وجود وصف واضح للمهام والمسؤوليات: من الضروري معرفة مراكز المسؤولين في الجهة محل الرقابة في الإدارات والأقسام المختلفة، ويتطلب هذا الأمر إعداد خريطة تنظيمية للهيئة أو للمشروع محل الرقابة يوضح مراكز المسؤولين القائمين بتنفيذ أوجه الأنشطة المختلفة.

¹ المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل الرقابة المالية، مرجع سابق، ص ص 264-265.

- وجود نظام محاسبي سليم ونظم معلومات قادرة على تقديم معلومات دقيقة: لا شك في أن وجود نظام محاسبي سليم ومتطور يتيح بأساليبه وأدواته المختلفة توفير البيانات المحاسبية والبيانات الإحصائية الأخرى اللازمة.

- كذلك لا بد من وجود نظام سليم وفعال لجمع البيانات الضرورية لعملية التقويم وترشيد أساليب إعدادها بحيث يتم توفيرها بالطريقة السليمة، سواء من حيث الكم أو النوع بالطريقة التي تفي بالاحتياجات، وفي الوقت المناسب.

وتعتبر هذه المستلزمات شروط ضرورية يجب توفيرها على مستوى الهيئات والإدارات العمومية والبرامج والمشاريع التي تشرف على إنجازها وتنفيذها، حتى تتمكن هيئات الرقابة من ممارسة وتطبيق رقابة الأداء عليها، وبالأخص مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

5-4-2- تفعيل الدور الرقابي الرئيسي لمجلس المحاسبة

إن الأداء الفعلي الحالي لمجلس المحاسبة يتميز بالعديد من النقائص، رغم ثراء النصوص والقوانين المتعلقة به، حيث تضمنت هذه الأخيرة العديد من المهام الرقابية الحديثة التي يجب أن يتولى المجلس مهمة القيام بها، على غرار الرقابة على الأداء، كما أن تلك النصوص تتضمن كل بؤر الاستقلالية المطلوبة لقيام المجلس بمهامه، إلا أنه من الناحية العملية فالوضع مختلف تماما، حيث ورد ذلك ضمن عملية التقييم التي تمت من طرف النظراء ضمن برنامج "سيجما"، كما سبقت الإشارة إليه، وفي هذا الإطار فقد تم تقديم العديد من التوصيات الكفيلة بتمكين المجلس من تجاوز الصعوبات والنقائص التي تميز الأداء الحالي.

أولا- تجاوز الصعوبات والنقائص التي تميز الأداء الحالي لمجلس المحاسبة

هناك العديد من النقائص التي تميز الأداء الحالي لمجلس المحاسبة، وتظهر تلك النقائص خاصة عند مقارنتها مع ما تضمنته النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة به، فقد تضمنت التوصيات التي وردت

ضمن تقرير "سيجما" حول تقييم الأداء الرقابي لمجلس المحاسبة، العديد من الجوانب التي تعتبر ذات أهمية في تفعيل دور المجلس، كهيئة عليا للرقابة المالية المستقلة في الجزائر، ولقد بنيت تلك التوصيات على أساس معالجة النقائص التي لوحظت من خلال عملية التقييم، ومن مختلف الجوانب، وتتمثل تلك التوصيات فيما يلي:

1- فيما يتعلق بتعدد هيئات الرقابة وضعف التنسيق بين مجلس المحاسبة وتلك الهيئات: حيث تضمنت التوصيات ما يلي:¹

أ- يجب على مجلس المحاسبة استغلال كل الإمكانيات المتاحة فيما يتعلق بتفويض الرقابة حسب ما ورد في المادة 13 من الأمر 02-10، مع تحديد الشروط لهذا النوع من الرقابة عن طريق نظام خاص ومحدد.

ب- من أجل تحقيق الفعالية والكفاءة في الأنشطة الرقابية للمجلس، بإمكان مجلس المحاسبة القيام بتنظيم الحوار والنقاش مع المفتشية العامة للمالية، وذلك من أجل تعزيز الشراكة بين الهيئتين، ويمكن لتعزيز الشراكة بين مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية من خلال:

- تبادل المعلومات حول البرامج السنوية للرقابة والتفتيش وتبادل التقارير.
- تنظيم لقاءات مشتركة، تكون على الأقل سنوية، بين الهيئتين، من أجل تقاسم وجهات النظر حول المشاكل والتحديات التي تواجهها، ومناقشة الحلول الممكنة.
- الأخذ في الحسبان والاهتمام بالملاحظات والتوصيات التي تصدر عن كل منهما بالنسبة للأخرى.

2- فيما يتعلق بالإطار القانوني والتنظيمي لمجلس المحاسبة: تضمنت التوصيات ما يلي:²

¹SIGMA, Op cit, P15.

²Ibid, P16.

أ- قدمت توصيات للمجلس باستغلال، إلى جانب السلطات العليا في البلاد (رئاسة الجمهورية، البرلمان...) إمكانية تعزيز استقلاليته في اتخاذ القرارات في العديد من المجالات، خاصة في مجال إصدار التقارير ونشرها، وبالأخص التقرير السنوي.

ب- بإمكان مجلس المحاسبة تطبيق النصوص المتعلقة باستقلاليته، خاصة المادة 16 والمتعلقة بنشر التقرير السنوي، كما اقترحت التوصيات قيام المجلس مستقبلاً بمناقشة بعض الجوانب المتعلقة بالإطار القانوني الذي يحكم المجلس، وبالأخص منها تلك التي تحد من استقلاليته.

ج- قيام مجلس المحاسبة بإعداد آليات فعالة لمتابعة تنفيذ التوصيات التي يقدمها ضمن التقارير.

د- قيام مجلس المحاسبة بالتنسيق مع لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، من أجل متابعة توصياته في إطار لجنة برلمانية مشتركة.

هـ- فيما يخص الموظفين بالمجلس، يمكن توضيح عدم كفاية العنصر البشري الذي يحد من أدائه الرقابي ضمن التقرير السنوي، والهدف من ذلك هو خلق نقاش مع وزارة المالية ولجنة المالية والميزانية حول أهمية رفع عدد موظفي المجلس بما يفي بالمهام المنوطة به.

3- فيما يتعلق بإستراتيجية المجلس، التخطيط ومتابعة الأنشطة الرقابية: تضمنت ما يلي:¹

أ- ضرورة تحديد رؤية مستقبلية للعمل عند إعداد الخطة الإستراتيجية للرقابة، بما في ذلك تخطيط عمليات التدقيق التي سوف يقوم بها في مجال الرقابة المحاسبية والرقابة على نوعية التسيير.

ب- إن الدروس المستفادة من الفترة الماضية، وبالأخص تلك المتعلقة بالانحرافات الموجودة بين ما تم تخطيطه وما تم تحقيقه، يجب أخذها بعين الاعتبار عند إعداد إستراتيجية أخرى مستقبلاً.

ج- يجب أن تتضمن الإستراتيجية هدف وضع دورة رقابية تمتد لمدة من 4 إلى 5 سنوات، وتغطي جميع المبادرات التي يقوم بها المجلس في مجال الرقابة المحاسبية ورقابة نوعية التسيير، مع تحديد

¹SIGMA, Op cit, P20

الموارد اللازمة لتنفيذ النشاطات السنوية، بما يتيح للمجلس تحديد الخيارات بطريقة واضحة، بالنسبة لمختلف الغرف التابعة له، وإتباع المعايير المتعارف عليها وتقييم المخاطر.

د- يجب أن ترفق الإستراتيجية بعدد من المؤشرات القابلة للقياس (أقل من 10 مؤشرات) متضمنة أهداف كمية محددة بالأرقام وفي آجال زمنية محددة، بالإضافة إلى تكملتها بمؤشرات أخرى نوعية.

هـ- يجب أن تأخذ الإستراتيجية بعين الاعتبار التطورات المستقبلية في مجال الرقابة في الجزائر، وأهمية الانفتاح على العالم الخارجي، وفي هذا الإطار يجب على المجلس الاطلاع على مختلف التوجهات الحديثة المتعلقة بميدان الرقابة، وبالأخص تلك المتعلقة بالهيئات الرقابية الأخرى في الداخل والخارج.

و- يمكن تطوير كفاءة الأداء الرقابي للمجلس من خلال تعميم الطرق المستخدمة من طرف بعض الغرف، وبالأخص تلك المتعلقة بتحليل المخاطر، تقنية استخدام العينات، الاهتمام بجودة الرقابة الداخلية للهيئات الخاضعة للرقابة، كما يجب توحيد طريقة العمل بالنسبة لجميع الغرف التابعة للمجلس.

4- فيما يخص أساليب التدقيق: تضمنت التوصيات ما يلي:¹

أ- يجب أن يقوم مجلس المحاسبة بتحليل الفروقات بين أسلوبه الرقابي الحالي والمعايير الدولية للرقابة، وعلى أساس هذا التحليل يمكن للمجلس دراسة إمكانية تطبيق المعايير الدولية للتدقيق.

ب- من الضروري أن يقوم المجلس باختبار إمكانية تكملة منهجية التدقيق الحالية بمناهج أخرى إضافية، خاصة المنهجية القائمة على تحليل المخاطر ومنهجية الرقابة على نوعية التسيير (تدقيق الكفاءة)، وهي مناهج يمكن أن تكون مصدرا لتطوير آليات عمل المجلس.

¹ SIGMA, OP cit, P 24

ج- يجب القيام بإعداد دليل الرقابة الخاص بالمجلس والوثائق التوجيهية الأخرى، كما أن استخدام هذا الدليل يجب أن يتزامن مع التكوين المنتظم لموظفي المجلس.

5- فيما يخص الرقابة على نوعية التسيير: تضمنت التوصيات أيضا ما يلي:¹

أ- تشجيع مجلس المحاسبة على الانتقال من الرقابة على المطابقة نحو الرقابة على الأداء، من خلال معالجة قضايا الاقتصاد، الكفاءة والفعالية، خاصة وأن بعض الهيئات التابعة للمجلس قد بدأت في القيام بمثل هذه التحسينات، كما أن هذا التطوير لن يؤثر على الأداء الرقابي للمجلس في مجال رقابة المطابقة والالتزام وتقديم الحسابات، كما يمكن القيام بهذا بنفس الموارد المتاحة للمجلس.

ب- يجب أن يتم هذا التطوير بالتزامن مع برنامج لتكوين القضاة والمفتشين في المجلس في مجال الرقابة على الأداء، وفي هذا الإطار يمكن الاستفادة من خدمات لجنة تعزيز القدرات التابعة للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (l'INTOSAI)، باعتبار أن مجلس المحاسبة أحد أعضائها.

ج- يجب إدراج المعايير الدولية للرقابة على الأداء، بمختلف مكوناتها، من أجل تطوير الأداء الرقابي للمجلس في هذا المجال.

د- تشجيع مجلس المحاسبة على إنهاء الدليل الرقابي مع إدراج الرقابة على الأداء ضمن هذا الدليل، بالاعتماد على المعايير الدولية للرقابة على الأداء، ومطابقة تلك المعايير مع التشريعات المعمول بها في الجزائر.

هـ- تشجيع مجلس المحاسبة على إصدار وثائق أخرى توجيهية، كبرنامج التدقيق من أجل التنسيق وتوحيد طريقة العمل بين مختلف الغرف، ويجب أن تكون تلك الوثائق التوجيهية أكثر تفصيلا، كأن تقدم شروحات حول الهيئات الخاضعة للرقابة، تحليل المخاطر، المسائل التي يجب تدقيقها، المعايير

¹ SIGMA, OP cit, P41

ومنهجيات التدقيق المستخدمة، الموارد والوسائل اللازمة، طرق الحصول على أدلة التدقيق، كما أن تقديم نتائج التدقيق التي تقدمها الغرفة يجب أن تشمل على نتائج الرقابة على نوعية التسيير بشكل واضح.

و- في الحالات التي تتطلب معرفة أكثر عمقا لقطاعات معينة، يجب على المجلس الاستعانة بالخبرات الخارجية، بما يحقق قابلية تطبيق التوصيات التي يتم اتخاذها في النهاية.

ثانيا- تركيز الرقابة على المجالات ذات الأهمية (الاستثمارات العمومية كنموذج)

إن التدخل الحكومي في الجزائر في العديد من المجالات التنموية الاقتصادية والاجتماعية، ترتب عنه حدوث العديد من مظاهر الاختلاس والتسيب والتبديد التي تطل الموارد المالية العامة، والتي من أبرز صورها تلك القضايا المتعلقة بالفساد، وبالأخص منها تلك التي تمس المال العام، سواء في شكل اختلاس أو سوء التسيير وضعف الفعالية والكفاءة في إنجاز البرامج والمشاريع الاستثمارية العمومية، والتي ميزت الساحة الوطنية خلال فترة تنفيذ البرامج التنموية التي سبقت الإشارة إليها، بحيث تعتبر عمليات الاستثمار العمومي في المشاريع الكبرى التي تم إطلاقها في إطار تلك البرامج، المجال الأكثر عرضة لتلك التصرفات غير القانونية التي تحدث أضرارا كبيرة على الاقتصاد والمجتمع.

من هنا فإنه من الضروري التركيز على تشديد عمليات الرقابة على الاستثمارات العمومية، وذلك من أجل ضمان تحقيق النجاعة المطلوبة في تنفيذ تلك المشاريع.

إن التوصيات الواردة ضمن "إعلان بكين" حول الإرشادات المتعلقة برفع مستوى فعالية إدارة المالية العامة والاستثمارات العامة، والصادر عن المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية، تضمنت مجموعة من الإرشادات المتعلقة بالرقابة على الاستثمارات العمومية والتي تعتبر ذات أهمية بالغة في تحقيق فعالية ونجاعة تنفيذ البرامج الاستثمارية العمومية في الجزائر، خاصة إذا تم الالتزام بها من طرف الهيئات المكلفة بالرقابة على تلك المشاريع (مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية،

الصندوق الوطني للتجهيز والتنمية... إلخ). وفيما يلي نقدم أهم تلك الإرشادات التي يمكن الاستفادة منها في تحقيق فعالية الرقابة المطلوبة للهيئات المذكورة¹:

1- فيما يتعلق باختصاصات الرقابة: توفير الصلاحيات والاختصاصات الكاملة في أن تفحص جوانب الكفاءة والاقتصاد والفعالية في جميع الاستثمارات العمومية، المباشرة وغير المباشرة منها، وأن تعمل من أجل القيام بالمساءلة المناسبة بشأنها.

2- فيما يتعلق بأسلوب المساءلة:

أ- يجب على الأجهزة الرقابية أن تتحقق من أن جميع جوانب المشاريع والبرامج الاستثمارية، الاقتصادية منها والفنية والإدارية والمالية، قد تم تخطيطها وتصميمها وتنفيذها بصورة مناسبة، وأنه قد تم وضع نظم ملائمة للتسجيل وإعداد التقارير والتقويم من قبل السلطة التنفيذية.

ب- في حالة وجود فرص أو استخدامات بديلة ممكنة، يجب أن تعتبر الاختيارات المتاحة للاستثمارات جزءاً متمماً لعملية اتخاذ القرار، ويجب أن تكون هذه الأمور متاحة عند القيام بالفحص والرقابة.

ج- من وجهة نظر مساءلة الحكومة عن مجمل محفظة الاستثمارات العامة، فمن المرغوب فيه الكشف بوضوح عن هذه الاستثمارات في الميزانية العامة والحسابات الوطنية الأخرى، بحيث تتضمن كل الاستثمارات بما في ذلك تلك الاستثمارات المتعلقة بتنمية الموارد البشرية وتعزيز إنتاجية العناصر المادية.

د- إن الأهداف والقواعد العامة التي يتم الاستناد إليها في تقييم الاستثمارات، تحتاج لأن تكون محددة وموضوعة من طرف السلطات المسؤولة عن التخطيط والاعتماد، وفي هذا الإطار، يمكن لأجهزة

¹ المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ASOSAI)، "إعلان بكين" حول الإرشادات المتعلقة برفع مستوى فعالية إدارة المالية العامة والاستثمارات العامة، جمهورية الصين الشعبية، 1991، (ترجمة ديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية)، ص ص 17-19.

الرقابة أن تقتصر وتشجع على إدخال نظام ميزانية البرامج والأداء، من أجل ربط المدخلات بالمخرجات والنتائج والأهداف.

3- فيما يتعلق بنطاق وأسلوب الرقابة:

أ- يجب أن تهتم الرقابة المالية على الاستثمارات العمومية، بوجه خاص، بدراسات الجدوى بمختلف أشكالها، وبضمانات التمويل، وبتقارير التخطيط التفصيلي للمشاريع المتعلقة بالاستثمارات.

ب- في حالة المشاريع الاستثمارية التي تكون ذات طابع تجاري، فإن تحقيق الربحية يصبح شرطاً ضرورياً لتلك الاستثمارات، بالإضافة إلى تحقيق المنافع الاقتصادية والاجتماعية، كما أن التحليل المالي الذي يركز على عائد الاستثمار يجب أن ينال اهتماماً كافياً عند القيام بالرقابة المالية.

ج- في حالة الاستثمارات التي تكون في صورة نشاطات للتطوير والتنمية والبحث العلمي والتوسع الرأسمالي، فإن تحقيق المنافع الاقتصادية والاجتماعية يصبح شرطاً ضرورياً لقيامها، وذلك بالإضافة إلى الاهتمام بقدرة المشروع على البقاء من الناحية المالية والتحليل الاقتصادي والاجتماعي وتحليل فعالية التكاليف، فهذه القضايا تعتبر الأساس الذي ينطلق منه الفحص الذي تجريه الأجهزة الرقابية.

د- يجب أن يمتد نطاق الرقابة إلى ملاءمة المعلومات المتوفرة عند اتخاذ القرارات المتعلقة بسياسة الاستثمار، وذلك بغرض التأكد من درجة الوثوق بتلك المعلومات.

هـ- يمكن لأجهزة الرقابة أن تفحص أي مشروع أو برنامج استثماري معتمد، حتى لو لم يتم البدء في تنفيذه، وذلك من أجل تحديد جوانب الخطر الممكنة وأوجه النقص فيه في مرحلة مبكرة وبشكل استباقي.

و- بالنظر لطبيعة وأهمية الاستثمارات العامة، يجب أن يكون هناك تقييم مالي شامل لتلك الاستثمارات، يؤكد على ضرورة إجراء الرقابة المالية على الحسابات الختامية للمشروع، فضلاً عن وجوب التأكيد على ضرورة مراجعة نظم وإجراءات تنفيذ المشروع، وفي هذا المجال يجب اللجوء بشكل

مكثف إلى التحليل والتقييم التقني والاقتصادي والاجتماعي والمالي بقدر الإمكان، ومن أجل تحقيق هذا الهدف يجب توفير الخبرة اللازمة لذلك، إما من داخل الأجهزة الرقابية أو يمكن اللجوء للخبرة الخارجية من هيئات أخرى عند الحاجة.

ي- هناك ظاهرة عادة ما تلازم الاستثمارات العمومية، وهي تصاعد التكلفة نتيجة أخطاء التخطيط الأولية وتقديرات التكاليف غير الواقعية، أو تجاوز حدود الوقت بسبب الإدارة الضعيفة المشرفة على التنفيذ، لذلك يجب أن يتركز الاهتمام حول تقدير التكاليف ومراقبتها بشكل مكثف عند تنفيذ العمل الرقابي.

ع- بالإضافة إلى رقابة الاستثمارات كل على حدى، فمن المرغوب فيه، بل من الضروري، إيجاد مراجعة على مستوى قطاعات الاستثمار، وخاصة في ظل البرامج المتكاملة من أجل الوصول إلى تنسيق وإدارة أفضل.

غ- إن مشاريع الاستثمار العمومي التي يتم تنفيذها بشكل استعجالي، كمشاريع إعادة البناء والإصلاح، في حالة حدوث الكوارث الطبيعية مثلاً، أو الحرب أو الاضطرابات الاجتماعية، لا يمكن تقييمها عند القيام بالرقابة عن طريق تطبيق قواعد عادية تتعلق بالتخطيط والتنفيذ والترتيبات الأخرى المتعلقة بالمساءلة، وفي هذه الحالات يكون من الضروري بالنسبة للحكومة أن تضع قواعد مناسبة تنسجم وحاجات المستويات الدنيا للمساءلة العامة في هذه الظروف، وعندها يمكن للرقابة المالية أن تتم بالاستناد إلى مثل هذه القواعد، كما يمكن ذكرها بشكل مناسب في تقارير الرقابة المالية المتعلقة بها. كما يجب أن تراجع أجهزة الرقابة خطط الإنقاذ من الكوارث، من أجل تحقيق نتائج أفضل في القضاء على مخلفاتها، مع ضمان مراعاة الاقتصاد والكفاءة والفعالية في ذلك.

4- فيما يخص المعايير المستخدمة في الرقابة: يجب وضع معايير مناسبة لتقييم مختلف أنواع الاستثمارات، بالاستناد إلى طبيعتها، سواء كانت اقتصادية أو متعلقة بتنمية العنصر البشري، أو في مجال الفلاحة أو الصناعة، أو متعلقة بالإنتاج أو الخدمات وهكذا.

5- فيما يتعلق بطبيعة التقارير الرقابية التي تصدرها أجهزة الرقابة: بما أن الاستثمارات العامة تعتبر عنصرا هاما من عناصر الإنفاق العام، فإنه من الواجب تشديد أدوات الرقابة المالية عليها، وأسلوب إعداد التقارير المتعلقة بها لتحقيق نتائج أفضل ولتوفير الاسترجاع الموضوعي للمعلومات في الوقت المناسب، وذلك بالنسبة لكل الأطراف المعنية، وليس بالنسبة لأوجه النقص الملاحظة فقط، وكلما كان ذلك ممكنا، بإجراءات التحسين أيضا.

6- في مجال التعاون الدولي: في إطار تفعيل العمل الرقابي في هذا المجال، هناك حاجة ماسة إلى التعاون الإقليمي والدولي المستمر، بالنسبة للتدريب وتبادل الخبرات في مجال الرقابة المالية على الاستثمارات العامة بسبب طبيعتها الخاصة وأهميتها ضمن بنود الإنفاق العام في الميزانية العامة للدولة.

إن هذه التوصيات الواردة ضمن إعلان "بكين" وغيرها من التوجيهات الصادرة عن المنظمات الدولية المتخصصة في هذا المجال، والمتعلقة بالرقابة على المال العام والاستثمارات العمومية على وجه الخصوص، خاصة في حالة برامج الاستثمار العمومي في الجزائر، تعتبر ذات أهمية قصوى، من أجل إضفاء الكفاءة والفعالية والنجاعة على تلك البرامج.

ثالثا- تنسيق العمل الرقابي وتوحيد جهود مختلف الهيئات الرقابية

ما يلاحظ حول الهيئات الرقابية الثلاثة في الجزائر (هيئات الرقابة المالية الداخلية، مجلس المحاسبة، البرلمان) هو غياب التنسيق والعمل المشترك فيما بينها، إلا في حدود ضيقة، رغم أن التنسيق بين

مخلف الهيئات الرقابية على الميزانية العامة للدولة يعتبر ذو أهمية قصوى من أجل تحقيق فعالية الدور الرقابي لكل هيئة على حدى، وبالتالي تحقيق فعالية منظومة الرقابة ككل.

في هذا الإطار يمكن تحقيق العديد من الأهداف التي تساعد في تحقيق الفعالية المطلوبة، ويكون ذلك من خلال ما يلي:

* بالنسبة لتبادل المعلومات، يمكن من خلال التنسيق بين مختلف هيئات الرقابة تسهيل عملية الحصول على المعلومات اللازمة للقيام بدورها الرقابي، فمن خلال تأدية مهامها الرقابية، تساهم هيئات الرقابة الداخلية، والمتمثلة في المراقب المالي والمحاسب العمومي، في تقديم معلومات ومعطيات دقيقة حول أداء مختلف الهيئات التي تخضع لرقابتها، الأمر الذي يسهل من أداء كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة عند القيام بالتدخل في إطار أنشطتها الرقابية، حيث أن مخرجات عملية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي والمحاسب العمومي، تعتبر المدخلات التي تعتمد عليها كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة في القيام بوظيفتها الرقابية، وبالتالي فإن التزام المراقب المالي والمحاسب العمومي بالأداء الرقابي الجيد، سيؤدي حتما إلى الرفع من أداء الهيئتين المذكورتين.

* من جهة أخرى فإن التنسيق بين المفتشية العامة للمالية والهيئات الأخرى للرقابة الداخلية، كالمراقب المالي والمحاسب العمومي، بالإضافة إلى الهيئة المكلفة بالصفقات العمومية، ممثلة في مختلف اللجان التي سبقت الإشارة إليها، تعتبر ضرورية، حيث تساعد في ربح الوقت والجهد المطلوب، بالإضافة إلى الرفع من جودة العملية الرقابية.

* كما أنه من خلال التنسيق والمشاركة التي يمكن أن تقوم بين مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، تتحقق العديد من المزايا التي ستساهم في الرفع من فعالية أداء كل منهما، حيث أن الرقابة التي يقوم بها كل منهما تتشابه إلى حد بعيد، ومنه تتحقق الاستفادة من التنسيق المشترك من خلال:

- برمجة وتخطيط عمليات التدخل بشكل منسق، بما يسمح بتجنب التكرار والعمل الروتيني الذي قد يحد من فعالية عمليات الرقابة، بالإضافة إلى ربح الوقت والجهد اللازم لذلك، بما يحقق الكفاءة المطلوبة في أداء الأنشطة الرقابية.

- الاستفادة من التنسيق المشترك في مجال الحصول على المعلومات اللازمة لبرمجة عمليات التدخل، وتحديد المجالات ذات الأهمية والهيئات التي يجب أن تشملها عملية الرقابة، وكذلك الاستفادة من نتائج العمليات الرقابية لكل منهما من خلال تبادل التقارير ونتائج العمل الرقابي التي يتم الوصول إليها، حيث سيساهم ذلك في تحديد آليات وطرق التعامل مع القضايا المماثلة في المستقبل.

* هناك ضرورة أيضا لتعزيز علاقة مجلس المحاسبة بالبرلمان، حيث يمكن لمجلس المحاسبة الاعتماد على توجيهات وملاحظات أعضاء البرلمان المتعلقة بالميزانية العامة في مختلف مراحلها، وبالأخص اللجان المتخصصة المكونة على مستوى هذا الأخير ومنها لجنة المالية والميزانية، إذ سيساعد ذلك مجلس المحاسبة في استكشاف ومعرفة المجالات والهيئات التي يجب أن تخضع للرقابة، وبالأخص في الحالات المستعجلة، كحدوث ثغرات مالية أو ضعف النتائج المحققة مقارنة بالاعتمادات المالية المستهلكة بالنسبة لجهة معينة، وبذلك تتحقق الفعالية المطلوبة من الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة.

* في الاتجاه الآخر، يمكن للبرلمان أن يستفيد من خدمات مجلس المحاسبة في العديد من المجالات المتعلقة بالرقابة على الميزانية العامة، حيث أن نشأة الأجهزة العليا للرقابة في مختلف دول العالم جاء لتلبية حاجة البرلمان في الرقابة على النشاط المالي للحكومة، نظرا لكون البرلمان ليست لديه القدرة على الإلمام بالأمور المالية والمحاسبية، وبالتالي يقوم بتفويض تلك المهام للجهاز الأعلى للرقابة المستقلة، فبإمكان البرلمان الحصول على المعلومات والمعطيات المتعلقة بمختلف الهيئات والقطاعات،

من خلال الاطلاع على التقارير التي يصدرها مجلس المحاسبة عند الانتهاء من العمليات الرقابية، وبالتالي إمكانية الاعتماد على تلك المعلومات والمعطيات عند مناقشة مختلف جوانب النشاط المالي للحكومة، وبالأخص ما تعلق منها بالتنفيذ الفعلي للاعتمادات المالية المفتوحة لأجل الإنفاق والنتائج المحققة من ذلك، وهذا في ظل غياب عملية تقديم قانون ضبط الميزانية للمناقشة من طرف البرلمان والمصادقة عليه.

* على صعيد آخر، يمكن لمجلس المحاسبة أن يساهم في تطوير دور الهيئات الرقابية الأخرى، باعتباره الهيئة التي تتابع مختلف التطورات والمستجدات في مجال الرقابة على المال العام، من خلال مشاركته في مختلف المنظمات الدولية المتخصصة في مجال الرقابة المالية العليا، كما سبق وأن أشرنا إليها، ويمكن لمجلس المحاسبة القيام بذلك من خلال توجيه وتوعية القائمين بالرقابة على مستوى الهيئات الأخرى، كأن يقوم حاليا بتوجيه الاهتمام نحو ضرورة التركيز على الرقابة على الأداء، مكافحة الفساد وتبييض الأموال، وغيرها من القضايا التي تعتبر ذات أهمية قصوى لتفعيل العمل الرقابي، ويمكن لمجلس المحاسبة القيام بذلك من خلال فرض بعض اللوائح والتعليمات الواجب التقيد بها من طرف الهيئات الخاضعة لرقابته، أو من خلال اللقاءات التي يقوم بها، كما هو الحال بالنسبة للبرلمان أو المفتشية العامة للمالية.

ورغم أن الواقع العملي لمختلف الهيئات الرقابية في الجزائر حاليا لا يسمح بحدوث التنسيق بين مختلف الهيئات الرقابية على النحو المطلوب، حيث أن مجلس المحاسبة لا يمتلك الاستقلالية اللازمة للقيام بذلك، كما أن البرلمان لا يمتلك الآليات والوسائل المطلوبة للقيام بدوره الرقابي على الوجه المطلوب، بالإضافة إلى كون المفتشية العامة للمالية تخضع للسلطة المباشرة لوزير المالية وبالتالي فإن مجالات تحركها محددة، إلا أنه يمكن من خلال إعادة النظر في الأنظمة والقوانين التي تحكم

مختلف الهيئات الرقابية فتح المجال لإحداث التنسيق فيما بينها، الأمر الذي سيساهم حتما في الرفع من أدائها.

5-4-3- متطلبات أخرى لتفعيل الأداء الرقابي

هناك متطلبات أخرى يجب تحقيقها من أجل خلق بيئة تساعد وتدعم تفعيل دور مختلف الهيئات الرقابية في الجزائر، وتتعلق هذه المتطلبات بإرساء قواعد الشفافية في الميزانية العامة للدولة في مختلف مراحلها من جهة، وتكييف المعايير والأنظمة الوطنية مع المعايير والتوجيهات الدولية في هذا المجال.

أولا- إرساء قواعد الشفافية في الميزانية العامة

وفقا للتوجهات الدولية المعاصرة في مجال الميزانية العامة للدولة، والتي تجسدت من خلال المعايير الصادرة عن مختلف المنظمات والهيئات الدولية الحكومية وغير الحكومية، على غرار صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والشراكة الدولية للموازنات، يجب العمل على تحقيق مستوى معين من الشفافية يسمح باطلاع الجمهور ومختلف الأطراف ذات العلاقة، وبالأخص الهيئات الرقابية، مما يحقق فهم مكونات الميزانية العامة للدولة والظروف التي تم إعدادها في إطارها، والنتائج والأهداف المراد تحقيقها.

حيث يعتبر تحسين الشفافية في الميزانية العامة للدولة وتحديد المسؤوليات المالية، من أهم التحديات التي تواجه الاقتصاديات الناشئة بما فيها الجزائر، في إطار البحث عن تحسين أداء المالية العامة لديها ومحاربة الفساد، حيث أظهرت التجارب أن هناك مخاطر تنتج عن عدم إفصاح الحكومات عن مختلف التفاصيل المتعلقة بتسيير الميزانية العامة، ويعتبر الفساد بكل أشكاله من أهم تلك المخاطر الناجمة عن عدم الإفصاح وغياب الشفافية في الميزانية العامة للدولة.

يتضح غياب الشفافية في مختلف مراحل عمليات الميزانية العامة للدولة في الجزائر، من خلال¹:

1- عدم تقديم ونشر الوثائق التفسيرية المرفقة مع الميزانية العامة: حسب الميثاق المنقح للممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الذي أصدره صندوق النقد الدولي، والذي سبقت الإشارة إليه، والقاضي بضرورة أن يخضع أي التزام أو إنفاق من الأموال العامة لمجموعة شاملة من القوانين الميزانية ولقواعد إدارية معلنة، كما أنه يجب أن تتاح للجمهور معلومات كاملة عن الأنشطة الحكومية السابقة والحالية والمتوقعة في مجال المالية العامة، وخاصة جانب الإنفاق العام لأنه جانب حساس، وذلك من خلال تقديم وثائق الميزانية، والحسابات الختامية وسائر تقارير المالية العامة التي توضح أنشطة الحكومة في الميزانية العامة.

ففي الجزائر هناك صعوبات كبيرة في الحصول على الوثائق المعلنة والمرافقة للميزانية العامة، لا تظهر دائما في الميزانية العامة، فالوثائق المذكورة في المادة 68 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، خاصة فيما يتعلق بالملحقات التفسيرية، والتقدير المالي والإقتصادي، باستثناء الجداول العادية التي تظهر في قانون المالية السنوي:

الجدول-أ- الخاص بالإيرادات النهائية.

الجدول-ب- الخاص بميزانية التسيير.

الجدول-ج- الخاص بميزانية التجهيز.

وبالتالي فإن عدم الإهتمام بموضوع الشفافية في تقديم المعلومات عن كل عملية مالية تقوم بها الدولة، يوضح أن التصرفات القائمة حاليا في تسيير المالية العامة يكتنفها الغموض وصعوبة الفهم.

2- الغموض حول تقديم حسابات التخصيص الخاص: تشير المادة 68 من القانون رقم 17/84

المتعلق بقوانين المالية، إلى أن يرفق قانون المالية السنوي بالحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ

¹ بن عزة محمد، مرجع سابق، ص ص 228-229.

الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات، فإنه لا تتوفر أية معلومات حول الحسابات الخاصة بالخزينة، ما عدا مبالغ الإعتمادات المخصصة من الميزانية العامة لفائدة حسابات التخصيص، رغم الطلب الملح من الهيئة التشريعية وتطبيقاً لأحكام القانون المتعلق بقوانين المالية، يجب أن يدرج جدول الإيرادات والنفقات التقديرية لكل حساب في مقترحات الميزانية، كما أن صلاحية البرلمان في مراقبة حسابات التخصيص الخاص تنقضي عند انتهائه من المصادقة على قانون المالية. وحسب مبادرة الموازنة المفتوحة التابعة لمنظمة الشراكة الدولية للموازنات، فإن نظام الميزانية العامة للدولة في الجزائر يعتبر من أضعف الأنظمة من حيث الشفافية، حيث أن الترتيب الخاص بمدى شفافية الميزانية العامة في الجزائر كان في المراتب الأخيرة، كما يظهر من خلال الجدول الموالي:

الجدول رقم 05-04: ترتيب الجزائر وفقاً لمؤشر الميزانية المفتوحة الفترة 2008-2010.

السنة	2008	2010
الترتيب	85/79	94/89

المصدر: بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف، دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، 2014-2015، ص 230.

من هنا يجب العمل على إيجاد القوانين والأنظمة التي تسمح بتعزيز مفهوم الشفافية في إدارة المالية العامة، وذلك من خلال القيام بتطبيق المبادئ والمعايير المتعارف عليها دولياً في هذا المجال، من خلال إرفاق الميزانية العامة للدولة بالوثائق التفسيرية والتوضيحية (الوثائق الثمانية حسب مبادرة الميزانية المفتوحة)، بالإضافة إلى تقديم تلك الوثائق وإتاحتها للاطلاع العام للجمهور، وإتاحتها لمختلف الهيئات الرقابية، وبالأخص البرلمان وفي الأوقات والآجال المحددة، وذلك بغرض تحقيق الاستفادة المرجوة، والمتمثلة في تسهيل عمليات الرقابة. ويتم ذلك من خلال إعادة النظر في بعض

النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم وإدارة الميزانية العامة للدولة، وبالأخص القانون العضوي لقوانين المالية.

ثانيا- تكييف التشريعات والأنظمة الوطنية مع المعايير الدولية للرقابة

لقد عرفت الرقابة على الميزانية العامة للدولة في مختلف دول العالم تطورات هامة، من حيث المجالات التي تشملها، الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، دور الهيئات المكلفة بها... الخ، وتعتبر المنظمات الدولية المتخصصة في هذا المجال، مصدرا مهما لمختلف المعايير الدولية للرقابة المالية. في هذا الإطار فإن تطوير الأداء الرقابي لأجهزة الرقابة في الجزائر يمكن تطويره من خلال الاسترشاد بتلك المعايير، من أجل إعداد وصياغة الأنظمة الداخلية والأساليب وآليات العمل بما يتناسب وتلك المعايير.

وتعتبر المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI) أهم المنظمات المتخصصة في هذا المجال، حيث تم في إطار هذه المنظمة إنشاء مجموعات إقليمية تضم في إطارها عددا من أجهزة الرقابة المالية العليا في دول على الصعيد الإقليمي، وتمارس هذه المجموعات والمنظمات أنشطة مماثلة لأنشطة المنظمة الدولية، ومن بينها المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ARABOSAI)، والمجموعة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (AFROSAI)، المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ASOSAI)، وباعتبار أن الجزائر عضوا في هذه المنظمات، يمكن تحقيق الاستفادة أكثر من خلال العمل على تكييف الأنظمة والتشريعات الوطنية مع مختلف المعايير والتوجيهات الصادرة عن تلك المنظمات في مجال الرقابة على المال العام بصفة عامة، والميزانية العامة للدولة بصفة خاصة.

ومن بين أهم المجالات التي يمكن من خلالها تطوير دور الهيئات الرقابية على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، من خلال الأخذ بالمعايير الصادرة عن تلك المنظمات، ما يلي:

1- المبادئ التوجيهية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الصادرة ضمن "إعلان ليما"¹ حول الرقابة التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، والمتمثلة في مختلف أشكال الرقابة السابقة واللاحقة، حيث يمكن من خلال هذه المبادئ تطوير وترقية الأداء الرقابي لمجلس المحاسبة، باعتباره الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في الجزائر، حيث تضمنت تلك المعايير العديد من الجوانب المتعلقة بأهمية التنسيق بين الأجهزة العليا للرقابة والهيئات الرقابية الأخرى، ممثلة في البرلمان والهيئات الرقابية الداخلية التابعة للسلطة التنفيذية.

2- الإرشادات المتعلقة برفع مستوى فعالية إدارة المالية العامة والاستثمارات العامة الخاصة بالمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية، والتي صدرت ضمن "إعلان بكين"² بجمهورية الصين الشعبية سنة 1991، التي سبقت الإشارة إليها في الفرع الثاني من المطلب السابق، حيث تتضمن العديد من المبادئ الواجب تطبيقها بغرض تحقيق فعالية الإدارة المالية العامة، وبالأخص ما تعلق منها بالرقابة على عمليات الاستثمار العام، وفي هذا الإطار يمكن الاستفادة من تلك الإرشادات لتحقيق فعالية الرقابة على برامج الاستثمار العمومي في الجزائر، خاصة وأن الدولة تلعب دورا مهما في تمويل المشاريع الاستثمارية الكبرى في إطار تنفيذ البرامج التنموية الخماسية التي سبقت الإشارة إليها.

3- التوجيهات المتعلقة بدور الرقابة المالية في دعم الإصلاح للوصول إلى إدارة عامة وإدارة هيئات تتمتعان بالكفاءة العالية، الخاصة بالمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية، والصادرة ضمن

¹ أنظر في ذلك: المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ASOSAI)، إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية، ترجمة طارق الساطي، ديوان المحاسبة في الإمارات العربية المتحدة، دون تاريخ.

² أنظر في ذلك: المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ASOSAI)، "إعلان بكين" (ماي 1991)، مرجع سابق.

"إعلان بالي"¹ بإندونيسيا سنة 1988، والتي تضمنت العديد من المبادئ والتوجيهات المتعلقة بدور الرقابة المالية في دعم الإصلاح للوصول إلى إدارة عامة وإدارة هيئات تتمتع بالكفاءة العالية، بالإضافة إلى السلطة القانونية لهيئات الرقابة والاعتبارات المتعلقة بالموارد اللازمة للقيام بالعمل الرقابي، ومناهج الرقابة وممارستها في مجال الرقابة على الإيرادات، وبالأخص منها الرقابة على الضرائب والرقابة على الدين العام.

4- التوجيهات والمبادئ المتعلقة بالرقابة على البيئة وتحسين الإدارة المالية الحكومية، الخاصة بالمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، والصادرة ضمن "بيان القاهرة"² سنة 1995، والتي تضمنت المفاهيم الحديثة المتعلقة بالرقابة على البيئة ودور الأجهزة العليا للرقابة في ذلك، بالإضافة إلى تحسين دور الإدارة المالية الحكومية من خلال معايير المحاسبة والمراجعة والرقابة الداخلية، ويمكن الاستفادة من تلك المعايير في تطوير دور مختلف الهيئات الرقابية في الجزائر بالأخذ بعين الاعتبار التطورات والمستجدات في مجال الرقابة.

5- المبادئ الأساسية للارتقاء بمحاسبة فعالة ونظام ملائم للرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، الخاصة بالمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية، والصادرة ضمن "إعلان نيودلهي"³ سنة 1994، حيث يمكن الاستفادة من تطبيق تلك المعايير في الرفع من قدرات هيئات الرقابة الداخلية في

¹ أنظر في ذلك: المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ASOSAI)، "إعلان بالي" (جوان 1988)، التوجيهات المتعلقة بدور الرقابة المالية في دعم الإصلاح للوصول إلى إدارة عامة وإدارة هيئات تتمتع بالكفاءة العالية، ترجمة طارق الساطي، ديوان المحاسبة في الإمارات العربية المتحدة.

² أنظر في ذلك: المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، "بيان القاهرة" (أكتوبر 1995) يتعلق بمراجعة البيئة وتحسين الإدارة المالية الحكومية عن طريق اللجان والمجموعات الدائمة في الإنتوساي.

³ أنظر في ذلك: المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ASOSAI)، "إعلان نيودلهي" (نوفمبر 1994) حول المبادئ الأساسية للارتقاء بمحاسبة فعالة ونظام ملائم للرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، ترجمة ديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية.

الجزائر، فقد تضمنت توجيهات متعلقة بكيفية تطوير الأنظمة المحاسبية الفعالة بما يتلاءم وتلبية احتياجات الرقابة الداخلية الفعالة.

فهذه التوجيهات الإرشادية والمعايير التي تعدها تلك المنظمات الدولية والإقليمية، جاءت كنتيجة لتراكم الخبرات لدى مختلف الأجهزة الرقابية عبر مختلف دول العالم، والتابعة لتلك المنظمات، وبالتالي تعتبر تلك المعايير أكثر شمولاً لمختلف الأساليب والوسائل والآليات المتعلقة بتنفيذ دور مختلف الهيئات الرقابية.

وتعتبر الاستفادة من تلك المعايير ذات أهمية في تطوير العمل الرقابي لمختلف الهيئات الرقابية، وذلك في ظل الظروف والتطورات التي تميز البيئة الرقابية في مختلف دول العالم، ومنها الجزائر، حيث أن هناك العديد من التحديات التي أصبحت تواجهها هيئات الرقابة، كالبينة والتنمية المستدامة، الحوكمة ومكافحة الفساد، الشفافية والمساءلة، وغيرها من التحديات التي تفرضها البيئة المتطورة لعمل الأجهزة الرقابية، وبالتالي ضرورة العمل على تطوير آليات وأساليب الرقابة بما يحقق النتائج المطلوبة لمواجهة تلك التحديات، ولن يتحقق ذلك إلا من خلال الاستفادة من تلك المعايير والتوجيهات والإرشادات، ويكون ذلك عملياً من خلال مطابقة وتكييف أنظمة وأساليب عمل المنظومة الرقابية في الجزائر، وبالأخص القوانين والتشريعات، مع تلك المعايير والتوجيهات والإرشادات.

خلاصة

تتميز منظومة الرقابة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر بتعدد وتنوع هيئات الرقابة وآلياتها وأدواتها، حيث تتمثل الرقابة الداخلية في الرقابة التي يقوم بها كل من المحاسب العمومي والمراقب المالي، كما تقوم بها مصالح وزارة المالية، ممثلة في المفتشية العامة للمالية، في شكل الرقابة البعيدة من خلال عمليات التفتيش التي تقوم بها، بالإضافة إلى الدور الرقابي المكمل الذي تقوم به بعض الهيئات المساعدة التي تم استحداثها، كالديوان المركزي لقمع الفساد وخلية الاستعلام ومعالجة المعلومة المالية.

كما تمارس الرقابة الخارجية من طرف مجلس المحاسبة، وباعتبار مجلس المحاسبة الهيئة القضائية المستقلة للرقابة العليا على المال العام في الجزائر، فقد عرف العديد من التطورات في تنظيمه وآليات عمله، ويتضح ذلك من خلال مضمون النصوص القانونية المتعلقة به، والتي حاولت من خلالها السلطات العمومية العمل على تطوير هذه الهيئة لتقوم بالدور الرقابي بمفهومه الحديث، من خلال التحول من الرقابة التقليدية المرتكزة على جوانب المشروعية في إنفاق وتحصيل الموارد المالية للدولة، إلى الرقابة على نوعية التسيير والرقابة على الأداء، وهي توجهات حديثة في هذا المجال، بالإضافة إلى توسيع صلاحياته من حيث مجالات التدخل، الأمر الذي يسمح بإدماج مجلس المحاسبة كحلقة رئيسية ضمن منظومة الرقابة على الميزانية العامة للدولة للقيام بدور هام في هذا المجال، حيث أن رقابة مجلس المحاسبة تتضمن أيضا الرقابة على الأعمال الرقابية التي تتم من طرف الأجهزة الرقابية الأخرى، وبالأخص المراقب المالي والمحاسب العمومي.

وفيما يتعلق بالرقابة البرلمانية على الميزانية العامة، والتي تمارس من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فهي لم ترق إلى المستوى المطلوب، حيث أن تتبع دور البرلمان الجزائري في الرقابة على الميزانية العامة للدولة، يوضح بأن هذا الأخير يقوم برقابة شكلية فقط، فالبرلمان ليست لديه القدرة

للتأثير على النشاط المالي للحكومة، سواء تعلق الأمر بالرقابة القبلية التي يقوم بها من خلال مناقشة واعتماد قانون المالية السنوي، حيث أنه في هذه الحالة لا يتمكن من القيام بفرض أو إدراج تعديلات معينة على الخيارات المالية للحكومة، وذلك راجع إلى المنظومة القانونية التي تحد من دور البرلمان في هذا الإطار، بالإضافة إلى تركيبة ونوع البرلمانات الجزائرية المتعاقبة، والتي لا تمتلك الخبرة والقدرة الكافية للاقتراح والتوجيه في مجال تسيير الشؤون المالية للدولة.

كما أن الممارسات الحالية فيما يتعلق بقانون ضبط الميزانية وتقديم الحسابات الختامية السنوية أمام البرلمان، تبين أن دور البرلمان لا يعدو عن تقديم الترخيص للحكومة بالإنفاق والتحصيل السنوي، دون أن يتمكن من التدخل فيما بعد، سواء تم الالتزام بما تم اعتماده في بداية السنة أم لم يتم، أو ما تعلق بالنتائج التي تحققت فعلا من تنفيذ الميزانية العامة أو لم تتحقق، من هنا فإن الدور الرقابي للبرلمان على الميزانية العامة في الجزائر يبقى محدود جدا.

كما أن الملاحظ حول منظومة الرقابة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، هو انعزال وانغلاق مختلف الهيئات الرقابية على نفسها، وغياب التعاون والتنسيق فيما بينها، حيث أن منظومة الرقابة الداخلية تقوم بدورها بصفة آلية بعيدا عن تدخل الأطراف الأخرى، فيما عدا عمليات التفتيش والتدقيق التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، كما أن العلاقة بين البرلمان ومجلس المحاسبة تعتبر هشة، فهي مقتصرة فقط على تقديم تقرير سنوي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.

الخاتمة العامة

الخاتمة العامة

لقد أصبحت الميزانية العامة، كأحدى الأدوات التي تمتلكها الدولة وتتحكم فيها، تؤدي دوراً رئيسياً في التأثير على مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، ولقد عرفت تطورات عديدة عبر مختلف المراحل التاريخية، بحيث تعتبر تلك التطورات في الأساس انعكاساً للتطورات التي عرفها تدخل الدولة في التأثير على مختلف المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسعي لتحقيق التنمية. فمن خلال تطرقنا لدور الدولة في الاقتصاد وفي إحداث التنمية بالاعتماد على مواردها المالية وتوجيهها نحو الاستخدامات المختلفة، والتطورات التي عرفها هذا الدور والتفسيرات النظرية التي وردت حول الموضوع، ومن خلال التطرق لمختلف المفاهيم الأساسية للميزانية العامة للدولة والجوانب التطبيقية لها، نستنتج أن محاولات تطوير أساليب التحكم في الموارد المالية العامة من خلال استحداث النماذج الحديثة المعتمدة في إدارة الميزانية العامة في العديد من دول العالم، جاءت كاستجابة لمتطلبات تحقيق كفاءة وفعالية الأداء المالي والاقتصادي للدولة، وبالتالي فعالية ونجاعة البرامج التنموية.

في هذا الإطار، فقد اتجهت العديد من دول العالم إلى تبني نماذج وأساليب أخرى في إدارة الميزانية العامة، أهمها ميزانية البرامج والأداء، هذه الأخيرة التي تبعث على الاهتمام بالأهداف والنتائج المستهدفة من الأنشطة المالية العامة، ثم البحث عن الموارد المالية اللازمة لتحقيق تلك الأهداف، وبالتالي فهي تشكل أسلوباً فريداً في تحقيق الفعالية والنجاعة الاقتصادية للأداء المالي للحكومات. كما أن هناك العديد من المبادرات الدولية والتوجهات التي تسعى إلى تكيف أنظمة الميزانية العامة مع متطلبات الحوكمة، ومن بين أهم الاتجاهات في هذا المجال، عمليات التحديث والإصلاح التي تدعو إليها مختلف الأطراف المحلية والمنظمات الدولية، والمتعلقة بإرساء قواعد الشفافية في المالية

العامة، من أجل تحقيق إمكانية مساءلة الحكومات وكل الأطراف ذات العلاقة بالتصرف في الموارد المالية العامة.

فيما يتعلق بالرقابة على المال العام بصفة عامة، والميزانية العامة للدولة ممثلة في النفقات والإيرادات العامة بصفة خاصة، فهي من أهم وظائف الدولة المعاصرة وركنا أساسيا من أركان الإدارة الحكومية الحديثة، لما لها من آثار في تحقيق فعالية الأداء في إدارة مختلف شؤون المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، نظرا لكون المال العام مرتبط ارتباطا وثيقا بوجود الدولة وقوتها وازدهارها، بالإضافة إلى كونه الأكثر عرضة لكل أشكال الضياع من تبذير واختلاس وسوء استخدام.

إن أنظمة الرقابة على الميزانية العامة للدولة في العديد من دول العالم، عرفت تطورات هامة، حيث تغيرت آليات وأساليب عملها، كما تغيرت المهام والوظائف والأهداف التي تسعى أجهزة الرقابة إلى تحقيقها، حيث تعتبر الرقابة على الأداء من أهم التغييرات التي حصلت في هذا المجال، فقد انتقلت أجهزة الرقابة من مجرد بحث وتقييم مدى التزام الجهات الخاضعة لرقابتها بالقوانين والأنظمة واللوائح، أي مدى مشروعية تصرفاتها المالية، إلى بحث وتقييم مدى فعالية وكفاءة ونجاعة أدائها بصفة عامة، بالإضافة إلى العمل على تقديم التوجيهات والتوصيات اللازمة في حالة وجود الانحرافات والأخطاء وسوء الاستخدام.

يتطلب تطوير الأنشطة الرقابية في إطار رقابة الأداء توفير العديد من المستلزمات، والتي من أهمها تحديث الأجهزة الرقابية ورفع كفاءتها للقيام بدورها بشكل يتناسب مع المهام الجديدة، وتعتبر المعايير والتوجيهات الدولية الصادرة عن مختلف المنظمات والهيئات الدولية مرجعا مهما في هذا المجال.

من خلال محاولة الربط بين منظومة الرقابة القائمة والميزانية العامة للدولة، استخلصنا أن فعالية أداء منظومة الرقابة تشكل أحد المقومات التي تؤدي إلى تحقيق فعالية ونجاعة الأداء الحكومي، كما أن ضعف فعالية الرقابة تشكل عاملاً من العوامل التي تؤدي إلى عدم تحقيق الأهداف الموضوعية، وبالتالي تراجع فعالية الأداء الحكومي خاصة في مجال التنمية.

إن تاريخ الدولة الجزائرية منذ الاستقلال يبين أنها تحمل على عاتقها كل مبادرات التنمية، من أجل إحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة، فدور الدولة في مجال التنمية من خلال النفقات العامة يعرف تزايداً من فترة لأخرى، سواء في مرحلة التخطيط المركزي عندما تبنت الجزائر المنهج الاشتراكي، أو في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية والتحول نحو اقتصاد السوق، ويرجع ذلك أساساً إلى أن الدولة كعون اقتصادي تمتلك الموارد المالية اللازمة للقيام بهذا الدور، وذلك من خلال محاولة استغلال الموارد المالية التي تحققها الخزينة العمومية من الجباية البترولية على وجه الخصوص.

هذا الوضع لازال قائماً إلى غاية اليوم، حيث أنه مع بداية الألفية تم إطلاق العديد من البرامج المتتالية والمكملة لبعضها البعض، بداية ببرنامج الإنعاش الاقتصادي في الفترة 2001-2004، يليه برنامج دعم النمو في الفترة 2005-2009، ثم البرنامج التنموي الخماسي للفترة 2010-2014، بالإضافة إلى البرنامج الحالي والممتد خلال الفترة 2015-2019.

هذه البرامج عرفت العديد من العراقيل، بداية من تقدير تكاليفها وتطبيقها إلى غاية النتائج التي تحققت بعد تنفيذها، فقد عملت السلطات العمومية على إطلاق أربع برامج استثمارية خماسية كبرى استهلكت مبالغ مالية ضخمة في مختلف المجالات والقطاعات والمناطق، إلا أن واقع الحال أثبت أن النتائج التي تحققت لم تكن في مستوى تلك الموارد التي تم تخصيصها.

فعلى مستوى المالية العامة، ورغم حجم الاستثمارات العمومية التي تم إطلاقها وتنفيذها في إطار تلك البرامج، إلا أن الميزانية العامة للدولة لازالت تعتمد بالدرجة الأولى في جانب الإيرادات على ما يتم تحصيله من الجباية البترولية بنسبة كبيرة، في حين أن الجباية العادية لا تساهم سوى بنسب ضئيلة بالنسبة للإيرادات الكلية في الميزانية، فهذا الوضع يعطي صورة واضحة عن عدم قدرة تلك البرامج التنموية على تحقيق أهداف تنويع الاقتصاد الوطني وإحداث التنمية الحقيقية التي تقوم أساسا على خلق الثروة، وبالتالي عدم القدرة على تنويع مصادر الإيرادات في الميزانية العامة للدولة، ومن هنا يمكن القول أن أهم ما ميز تلك البرامج هو غياب الفعالية والنجاعة.

أما على مستوى تطور أسلوب وطريقة إدارة الميزانية العامة للدولة في الجزائر، ومن خلال ما تناولناه حول التطورات التي عرفت، فقد مرت بالعديد من المراحل من حيث إنشاء العديد من الهيئات والمؤسسات وإصدار العديد من النصوص التشريعية والأنظمة، حيث أدت تلك التطورات إلى تكوين وبلورة نظام الميزانية العامة للدولة الجزائرية وتحديد ملامحها من الاستقلال إلى غاية اليوم، والتي تميزت بكونها مراعية لمختلف المبادئ والقواعد والمراحل المتعارف عليها في إدارة وتسيير الميزانية العامة للدولة في العالم.

وقد جاء اهتمام السلطات العمومية بتنظيم وضبط تسيير الميزانية العامة كإحدى الأدوات الرئيسية التي تملكها الدولة للتأثير على مختلف المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، متزامنا مع إطلاق العديد من المخططات والبرامج التنموية، وذلك منذ فترة الستينات من القرن الماضي، حيث لعبت الدولة ومن خلالها الميزانية العامة دورا رئيسيا في تمويل تلك البرامج.

في هذا الإطار، فإن الميزانية العامة للدولة في الجزائر لم تواكب التطورات والتوجهات الحديثة في هذا المجال في العالم، حيث لا زالت تطبعها الممارسات التقليدية في جوانب عديدة، فمن حيث تبويب الميزانية العامة للدولة لا تزال ميزانية البنود هي النمط المعتمد في الجزائر، رغم السلبات

التي يتميز بها هذا النموذج، حيث لم يتم تطوير نظام الميزانية من خلال تبني نماذج أخرى، بما يتوافق مع متطلبات الكفاءة والفعالية في إدارة الموارد المالية العامة، كنموذج ميزانية البرامج والأداء.

كما أن نظام الميزانية العامة في الجزائر لازال بعيدا عن العديد من الممارسات والتطبيقات الأخرى التي أصبحت معتمدة في العديد من دول العالم، هذه الممارسات التي تعتبر من متطلبات الحوكمة، كالشفافية في إدارة الميزانية العامة، حيث أن نظام الميزانية في الجزائر يعتبر من أضعف الأنظمة في العالم من حيث الشفافية والوضوح وإمكانية المساءلة.

فيما يتعلق بالرقابة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، فإن دور مختلف الهيئات الرقابية، سواء تلك التي تقوم بها مصالح وزارة المالية والهيئات التابعة لها، أو الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة أو البرلمان، فهي تتميز بالعديد من النقائص، وبالتالي ضعف فعالية أدائها الرقابي.

فيما يخص مبادرات تفعيلها، ورغم تحديث وتطوير النصوص القانونية التي تحكم مختلف الهيئات الرقابية وبالأخص المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة والبرلمان، فإن مبادرات تفعيل الرقابة في الجزائر لم تعرف تطبيقا حقيقيا، ويمكن استخلاص ذلك من النتائج التي توصلت إليها عمليات الرقابة، حيث أن المال العام في الجزائر أصبح مستباحا من مختلف الأطراف، كما أن استنزاف الموارد أصبحت الخاصية الرئيسية في الجزائر، سواء تعلق الأمر بالإيرادات التي هي المصدر الرئيسي لتمويل ميزانية الدولة، أو النفقات التي تمثل مخصصات موجهة لمختلف القطاعات التنموية والمناطق الجغرافية.

كما يمكن الاستدلال على ذلك من خلال القضايا المتعلقة بالفساد في الجزائر، والتي تمس المال العام بالدرجة الأولى، بالإضافة إلى مشاكل أخرى متعلقة بضعف وغياب الكفاءة في تسيير وإدارة

الشؤون المالية العامة، والتي أدت في الكثير من الحالات إلى تكبيد الخزينة العمومية خسائر كبيرة، كان بالإمكان توظيفها لتحقيق نتائج أفضل في مختلف مجالات التنمية.

من جهة أخرى، يمكن القول أن منظومة الرقابة في الجزائر لازالت تعمل هي الأخرى وفقا للأساليب التقليدية، بحيث لم يتم تطويرها والتحول بها نحو رفع الأداء وتبني مختلف الممارسات الحديثة في هذا المجال، فمنطق الرقابة وفلسفتها وآلياتها قد تغيرت، كما أن المعايير الدولية للرقابة والتي تمثل السند الرئيسي الذي تعتمد عليه مختلف الأنظمة الرقابية في العالم، هو الآخر يتم تجاهله في الجزائر.

إختبار فرضيات الدراسة: بناء على ما سبق، يمكننا عرض النتائج المتعلقة بالفرضيات التي أوردناها في مقدمة هذه الدراسة فيما يلي:

* فيما يخص الفرضية الأولى والتي مضمونها: "تقوم الدولة في الجزائر بدور رئيسي في دفع البرامج التنموية المتوسطة والطويلة المدى، وذلك باستخدام ميزانياتها السنوية في تمويل وتجسيد تلك البرامج".

الفرضية صحيحة، حيث أنه من خلال دراستنا لموضوع الميزانية العامة للدولة بصفة عامة، وفي الجزائر بصفة خاصة، اتضح أن دور الدولة في مجال التنمية من خلال الإيرادات والنفقات العامة يعرف تزايدا من فترة لأخرى، حيث لعبت الدولة دورا مهما في مرحلة التخطيط المركزي عندما تبنت الجزائر المنهج الاشتراكي، كما أن هذا الدور عرف تطورات هامة في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية والتحول نحو اقتصاد السوق وإلى غاية يومنا هذا، ويرجع ذلك أساسا إلى أن الدولة كعون اقتصادي تمتلك الموارد المالية اللازمة للقيام بذلك، والمتمثلة في الإيرادات المحققة من الجباية البترولية.

* فيما يخص الفرضية الثانية والتي مضمونها: " تتميز البرامج التنموية في الجزائر بضعف النجاعة وعدم التوافق بين النتائج التي يتم تحقيقها والأهداف التي يتم التخطيط لها".

الفرضية صحيحة، حيث أن النتائج والأهداف التي تم تحقيقها من خلال تنفيذ تلك البرامج، على مختلف المستويات وفي مختلف القطاعات لم تحقق الأهداف والنتائج المرغوبة، بل أن تنفيذ تلك البرامج في حد ذاتها يعرف العديد من المشاكل والعراقيل، لعل أبرزها عملية إعادة تقييم تكلفة المشاريع التي كلفت خزينة الدولة مبالغ طائلة، وضعف جودة مخرجات مختلف المشاريع التي تم إنجازها في إطار تنفيذ تلك البرامج، كما عرفت عراقيل أخرى أدت في العديد من الأحيان إلى عدم استهلاك الاعتمادات المخصصة للعديد من القطاعات والمشاريع، الأمر الذي يساهم في تراجع الفعالية والكفاءة في تنفيذ البرامج التنموية، وبالتالي غياب النجاعة الاقتصادية.

* فيما يخص الفرضية الثالثة والتي مضمونها: "تتميز منظومة الرقابة على المال العام في الجزائر بضعف الفعالية وعدم تحقيق النتائج المطلوبة منها، والمتمثلة في العمل على ضمان حسن استخدام الموارد المالية العامة".

الفرضية صحيحة، حيث أنه من خلال دراستنا لواقع أداء منظومة الرقابة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، ورغم أنها تتميز بتعدد وتنوع هيئات الرقابة وآلياتها وأدواتها، حيث تمارس الرقابة من طرف تلك الهيئات خلال مختلف مراحل الميزانية العامة (سابقة، متزامنة ولاحقة)، إلا أنه من الناحية العملية، تتميز بضعف أدائها الرقابي، بالأخص فيما يتعلق بالرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية والبرلمان، حيث أن دور هذه الهيئات الثلاثة يتميز بالعديد من النقائص، والتي من أهمها غياب التنسيق فيما بينها، وعدم متابعة نتائج أنشطتها الرقابية، بالإضافة إلى أن طبيعة الرقابة التي تمارسها تركز فقط على مدى مشروعية التصرفات المالية

للجهات الخاضعة لرقابتها، دون الاهتمام بجوانب الأداء الأخرى والمتعلقة بالكفاءة والفعالية والاقتصاد.

* فيما يخص الفرضية الرابعة والتي مضمونها: " قد يكون ضعف الرقابة على الميزانية العامة للدولة من المسببات الرئيسية لضعف النجاعة التي تميز تلك البرامج التنموية".

الفرضية صحيحة، حيث أن دراسة وتشخيص واقع أداء تلك الهيئات يثبت عدم فعالية أداء المنظومة الرقابية، كما أن المشاكل التي حالت دون تحقيق النجاعة فيما يتعلق بدور الميزانية العامة في تمويل البرامج التنموية، تتميز بكونها ذات طبيعة إدارية تسييرية، وبالتالي فإن ضعف عملية الرقابة على الميزانية العامة كأحد مكونات الإدارة الحكومية، كانت من الأسباب التي أدت إلى الحيلولة دون تحقيق نجاعة البرامج التنموية في الجزائر.

* فيما يخص الفرضية الخامسة والتي مضمونها: " يمكن تفعيل دور منظومة الرقابة في الجزائر من خلال الاسترشاد بمختلف التجارب والمقاربات الدولية الحديثة في مجال الرقابة على الميزانية العامة للدولة".

الفرضية صحيحة، حيث أن منظومة الرقابة في الجزائر لازالت تقليدية من الناحية العملية، وذلك رغم توفر النصوص القانونية والتشريعية التي تسعى إلى تحقيق التطور والتغيير في أساليب وأدوات الرقابة بما يحقق الفعالية المطلوبة، كما أن من بين ما يلاحظ حول آليات عمل المنظومة الرقابية في الجزائر، سواء تعلق الأمر بالرقابة الداخلية التي تمارسها المصالح التابعة لوزارة المالية على مختلف القطاعات، أو الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة على المال العام في الجزائر، أو ما تعلق بالرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، فهذه المنظومة تميزت بتغيب العمل وفقا للمعايير الدولية والاستناد إلى مختلف التجارب والمقاربات الدولية التي تعمل

على تفعيل أنظمة الرقابة في العالم، حيث أن هذا المجال يعرف تطورات هامة، أدت إلى تغيير فلسفة ومنطق الرقابة، بل وحتى الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، كما سبق أن أشرنا.

نتائج الدراسة: يمكننا تلخيص النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة فيما يلي:

✓ تضطلع الدولة بدور رئيسي في مختلف المبادرات الرامية إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ضمن مختلف الأنظمة الاقتصادية وبالأخص في الدول النامية، وهذا رغم المراجعات التي تتم حول هذا الدور، ففي ظل العولمة والتحولات التي رافقتها وما أفرزته من تحديات زادت أهمية الدور التنموي للدولة.

✓ تمثل الميزانية العامة للدولة بما تتضمنه من إيرادات ونفقات أداة رئيسية هامة لدى الدولة، تستخدمها للتأثير في مختلف المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق الأهداف التنموية، وترتبط فعالية أداء الحكومات في هذا المجال، أساسا بكيفية الربط بين الميزانيات السنوية والبرامج والمخططات والمشاريع التنموية المتعددة السنوات.

✓ إن العلاقة بين الموارد المالية التي تستخدمها الدولة والبرامج التنموية التي تقوم بها، تتمثل أساسا في كيفية إدارة تلك الموارد بما يحقق فعالية ونجاعة تلك البرامج، والإدارة تقتضي القيام بالمهام الرئيسية المعروفة، والمتمثلة في التخطيط، التنظيم، التنفيذ والرقابة، وبالتالي فإن فعالية الرقابة كأحدى أهم مكونات الإدارة الحكومية تعتبر محددا رئيسيا لتحسين الأداء.

✓ تقوم الدولة في الجزائر بالدور الرئيسي في مجال التنمية، إذ يمكن القول أن كل المبادرات التي تمت في هذا الإطار، تمت من خلال ما اعتمدته الدولة من برامج ومخططات تنموية متوسطة المدى، وذلك منذ الاستقلال.

✓ تعتبر إيرادات الميزانية العامة للدولة في الجزائر، والتي تتحقق من الجباية البترولية بالدرجة الأولى، المورد الرئيسي الذي يتم الاعتماد عليه في تمويل البرامج التنموية، فرغم فتح المجال للاستثمار في مختلف القطاعات، للمستثمرين الخواص المحليين والأجانب في ظل الإصلاحات الاقتصادية المتتالية منذ نهاية الثمانينات من القرن العشرين، إلا أن ذلك لم يغير من هيكل الاقتصاد الجزائري، حيث تسيطر النفقات العامة للدولة على القسط الأكبر من الموارد المالية الموجهة نحو الاستثمار وتمويل مختلف المشاريع التنموية.

✓ يرجع السبب الرئيسي في ضعف نجاعة البرامج التنموية في الجزائر إلى غياب الرقابة والصرامة في تطبيق القوانين التي تخص حماية الموارد المالية العامة رغم ثرائها، فممنوعة الرقابة الموجودة حاليا في الجزائر لا تؤدي الدور المنوط بها كما هو مطلوب، وبالمبحث عن مكن الخلل هنا، نلاحظ أنه يتعلق بضعف التطبيق الصارم والالتزام بتلك القوانين.

✓ فالرقابة الداخلية الممارسة من طرف مختلف الهيئات المنتمية للسلطة التنفيذية، ورغم أهميتها ضمن منظومة الرقابة وفعاليتها في المحافظة على الموارد المالية العامة، تتميز بالروتينية والجمود والاهتمام بجوانب المشروعية والالتزام بالقوانين والأنظمة المعمول بها فقط، وعدم الاهتمام بعامل الكفاءة والرقابة على الأداء، إذ لازالت تركز على الاهتمام بالوسائل دون النتائج.

✓ كما أن الرقابة المالية العليا التي تمارس من طرف مجلس المحاسبة تعرف العديد من العراقيل، لعل أهمها تلك المتعلقة بالمجلس كمؤسسة في حد ذاتها، وهي عدم كفاية ونقص الموارد والوسائل التي تسمح له بالقيام بدوره، فالموارد البشرية للمجلس غير كافية بالنظر إلى حجم المهام الموكلة إليه، بالإضافة إلى ذلك فإن النتائج التي يتم التوصل إليها من خلال

الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة، والمتضمنة في التقارير التي يصدرها، لا يتم استخدامها بالشكل اللازم في القضاء على مختلف الانحرافات والأخطاء التي يتم اكتشافها.

✓ كما أن نقص الموارد والوسائل لدى مجلس المحاسبة أثر سلبا وبشكل مباشر في أدائه، حيث يمكن ملاحظة ذلك من خلال عدم القدرة على تغطية جميع الهيئات التي تدخل ضمن اختصاصه عبر مختلف المناطق، بالإضافة إلى التأخر في إنهاء العمليات التي يتم البدء فيها مما يجعل نتائج العمل الرقابي من غير جدوى.

✓ أما بالنسبة لواقع الرقابة البرلمانية في الجزائر فإن دورها محدود جدا، لا يعدو منح الترخيص للحكومة بإنفاق المخصصات وتحصيل الإيرادات خلال كل سنة مالية، دون أن يكون للبرلمان دور يذكر في مجال وضع السياسات والبرامج وتنفيذها والرقابة عليها، ويرجع ذلك إلى الأسباب التي سبقت الإشارة إليها، والتي تتعلق بالدرجة الأولى بتركيبة البرلمان ذاته، والأنظمة والقوانين التي تحكم عمله وعلاقاته بالأطراف الأخرى المعنية بإدارة الشؤون المالية العامة والرقابة عليها.

✓ هناك غياب شبه تام للتنسيق والمشاركة بين مختلف الهيئات الرقابية في الجزائر، رغم أهمية ذلك، حيث أن تبادل الخبرات والمعلومات والبرمجة المشتركة لعمليات الرقابة لا يكاد يذكر، خاصة فيما يتعلق بكل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية والبرلمان، وهذا ما يؤثر سلبا على أداء كل هيئة على حدى، وعلى منظومة الرقابة بصفة عامة، خاصة فيما يتعلق بعنصر الفعالية والكفاءة في العمل الرقابي لتلك الهيئات.

✓ إن ضعف أداء منظومة الرقابة على الميزانية العامة للدولة في الجزائر انعكس سلبا على أداء هذه الأخيرة، خاصة فيما يتعلق بالمشاريع الكبرى المندرجة في إطار البرامج التنموية التي اعتمدتها الدولة وتكفلت بتنفيذها وتمويلها من خلال الميزانيات العامة السنوية.

الاقتراحات: بناء على النتائج التي توصلنا إليها، يمكننا أن نساهم بتقديم بعض الاقتراحات، نرى أنها ذات أهمية وضرورية في الوقت الراهن، والتي من الممكن أن تساهم في تغيير واقع الرقابة على الميزانية العامة للدولة والرفع من أداء هذه الأخيرة في مجال التنمية، وذلك فيما يلي:

✓ يجب إعطاء دور أكبر وصلاحيات أوسع للأجهزة الرقابية في الجزائر بمختلف أشكالها، سواء الرقابة الداخلية أو الرقابة العليا لمجلس المحاسبة أو الرقابة البرلمانية، فهذه الأجهزة مكملة لبعضها البعض رغم اختلاف أدواتها وأساليبها، إلا أن هدفها مشترك وهو حماية الموارد المالية العامة من كل أشكال الاختلاس والتبذير والضياع.

✓ على مستوى منظومة الرقابة ككل، يجب التحول بها نحو منطق الرقابة على الأداء والفعالية والكفاءة في ذلك، دون أن يعني ذلك التخلي عن المهام الرئيسية لها والمتمثلة في الرقابة على مدى الالتزام بالقوانين والأنظمة المعمول بها (رقابة المشروعية). وتجدر الإشارة هنا إلى ضرورة توفير المستلزمات والشروط الضرورية لإحداث هذا التحول، إذ يجب إصلاح نظام الميزانية العامة في حد ذاتها، وذلك بإدخال نظام الإدارة بالأهداف والانتقال من تبويب الميزانية العامة على أساس الوزارات والقطاعات إلى الاعتماد في التبويب على أساس البرامج والأنشطة، حيث يصبح التركيز على الأهداف والنتائج وليس الموارد والوسائل.

✓ أن يتم هذا الإصلاح والتحول بصورة تدريجية، وذلك من خلال الاستفادة من تجارب بعض الدول التي طبقت نموذج ميزانية البرامج والأداء، حيث يمكن القيام بتطبيقه على قطاع أو برنامج معين في مرحلة تجريبية أولية ثم تعميمه على باقي القطاعات، كما أن الإصلاحات المستقاة من تجارب دول أخرى ومحاولة تطبيقها حرفيا يعتبر غير مجدي، بل يجب الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات النظام المالي والاقتصادي الجزائري.

✓ على مستوى مجلس المحاسبة، يجب إعطاء أهمية أكبر لهذا الجهاز، فالأجهزة العليا للرقابة على المال العام في العالم تعتبر إحدى أهم الحلقات المكونة لمنظومة الرقابة على المال العام، ومن وجهة نظرنا فإن ترقية وتطوير أداء مجلس المحاسبة تكون من خلال تزويده بالكفاءات البشرية اللازمة، والموارد المادية الضرورية، من أجل توسيع نطاق التدخلات التي يقوم بها.

✓ كما أن منح الاستقلالية الضرورية لمجلس المحاسبة تعتبر ضرورة لأجل قيامه بالمهام الرقابية الموكلة إليه، فعامل الاستقلالية وعدم الخضوع لجهات أخرى يعتبر شرطا أساسيا من شروط الرفع من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة العليا للرقابة على المال العام.

✓ على مستوى أعلى، وخلال مختلف مراحل دورة الميزانية العامة للدولة، يجب إعطاء دور أكبر للبرلمان بغرفتيه، من أجل القيام بدوره في مجال الرقابة على التصرفات المالية للحكومة ومدى مصداقيتها وتناسقها مع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع الجزائري، باعتبار أعضاء البرلمان ممثلي الشعب، يعبرون عن تطلعاته وانشغالاته ويسعون لتحقيق أهدافه.

✓ ويكون تفعيل دور البرلمان من خلال إعادة النظر في القوانين والأنظمة الداخلية التي تحكم غرفتي البرلمان وتحدد علاقاتهما مع الحكومة، حيث أن هناك بعض العراقيل التي تحول دون تفعيل دوره في القيام بالرقابة الحقيقية على الحكومة، كما أنه يجب تنمية الإحساس بالمسؤولية التي تقع على عاتق ممثلي الشعب في البرلمان، وبالتالي الدفاع عن مصالحه من خلال استغلال جميع الآليات المتاحة في القيام بالرقابة على الأنشطة الحكومية، وبالأخص المالية منها.

✓ كما أنه من واجب الحكومة الالتزام بالقوانين المنظمة للعلاقات بينها وبين البرلمان، خاصة فيما يتعلق بعرض الحساب الختامي للميزانية خلال نهاية كل سنة مالية من خلال تقديم قانون ضبط الميزانية للبرلمان لمناقشته والمصادقة عليه، فرقابة البرلمان في الوقت الحالي تعتبر غير مكتملة، حيث تقتصر على منح الاعتماد لقانون المالية دون تمكينه من مراقبة مدى تنفيذه.

✓ من الضروري بالنسبة للهيئات الرقابية في الجزائر العمل على إيجاد السبل الكفيلة بتحقيق التنسيق فيما بينها، ويكون ذلك من خلال توحيد الجهود المتعلقة بالتدخلات التي يتم القيام بها من أجل كشف الانحرافات والاختلالات في مختلف الجهات الخاضعة للرقابة وسبل معالجتها، كما يجب العمل على تبادل المعلومات والمعطيات من أجل القيام بمختلف الأعمال الرقابية، بالإضافة إلى تبادل التقارير الرقابية الصادرة عن مختلف الهيئات فيما بينها.

آفاق الدراسة: نظرا لأهمية هذا الموضوع وعدم كفاية الدراسات التي تناولته، يمكننا تقديم بعض الاقتراحات لمواضيع بحث جديرة بالدراسة فيما يلي:

- التحول نحو ميزانية البرامج والأداء كمدخل لتحقيق فعالية وكفاءة السياسة المالية في الجزائر.
- إمكانية تطبيق المعايير الدولية في إدارة الشؤون المالية العامة في الجزائر في ظل متطلبات الحكم الرشيد.
- الاتجاهات المعاصرة في إدارة الميزانية العامة للدولة وأثرها على كفاءة استخدام الموارد المالية العامة بالتطبيق على حالة الجزائر.

ودراسات أخرى تعتبر ذات أهمية بالنسبة للتشخيص والدراسة والبحث حول ماهية التوجهات المستقبلية في هذا المجال مع إسقاطها على حالة الجزائر، وهذا بالنظر إلى التحديات التي تواجه دور الدولة في الدفع بمبادرات التنمية.

تمت بعون الله وتوفيقه،

ويبقى هذا عمل بشري قد يشوبه عيب أو نقصان جزاء سهو أو نسيان،

متى أصبت فمن الله ومتى أخطأت فمن نفسي ومن الشيطان،

والحمد لله رب العالمين

قائمة المراجع

قائمة المراجع

✓ المصادر:

- 1- القرآن الكريم.
- 2- سنن أبي داود، كتاب الآداب.
- 3- صحيح البخاري، كتاب الأحكام.

✓ المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب:

- 1- إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010.
- 2- إسماعيل حسين أحمر، المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة، دار المسيرة، عمان، 2003.
- 3- بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، دار الحامد، عمان، 2010.
- 4- جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة، المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
- 5- جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
- 6- حسن لطيف كاظم الزبيدي، الدولة والتنمية في الوطن العربي محاولة لاستباق التغير العالمي في ظل منهجية التحليل المستقبلي، الورق للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 7- خالد راغب الخطيب، مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 8- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، ط3، 2007.
- 9- زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، دار نيبور للطباعة والنشر، بغداد، 2013.
- 10- عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام- مدخل لدراسة أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2001.

- 11- عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 12- عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005.
- 13- علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 14- علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، مكتبة الرائد العلمية، عمان، 2001.
- 15- علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة- دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015.
- 16- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1989.
- 17- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية، النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، مصر، ط 3، 2005.
- 18- قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية والميزانية العامة للدولة، مؤسسة الوراق، عمان، 1999.
- 19- مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي- نظرية مالية الدولة- السياسات المالية للنظام الرأسمالي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 1999.
- 20- محمد البناء، اقتصاديات المالية العامة: مدخل حديث، الدار الجامعية، مصر، 2009.
- 21- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا- دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- 22- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003.
- 23- مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي، إدارة الموازنات العامة، دار زهران، عمان، 1999.
- 24- نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، عمان، 2006.
- 25- هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2006.
- 26- وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي- دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.

27- يحي دنيدي ، المالية العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.

ب- الأطروحات والرسائل:

28- أحمد خميس عبد العزيز أبو زعيتر، دور الإيرادات العامة المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، مدخل لتعزيز الإيرادات المحلية لتغطية عجز الموازنة (2000-2010)، رسالة ماجستير في الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين، 2012.

29- جعفر عثمان الشريف عبد العزيز، أثر الرقابة المالية الحكومية في حماية الأموال العامة (دراسة تطبيقية)، أطروحة دكتوراه في المحاسبة، معهد بحوث ودراسات العالم الإسلامي، جامعة أم درمان الإسلامية، السودان، 2008 .

30- جمال عمورة، دراسة تحليلية وتقييمية لاتفاقيات الشراكة العربية الأورو متوسطية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع: تحليل اقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006/2005.

31- حليلة عيدوني، ميزانية الدولة كأداة لضبط الاقتصاد الكلي حالة الجزائر - دراسة قياسية، رسالة ماجستير، تخصص اقتصاد كمي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر 2013/2014.

32- رياض محمود الصرايرة، الرقابة السياسية على الموازنة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة مؤتة، الأردن، 2004.

33- شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر (دراسة حالة الجزائر الفترة 2000-2010)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011/2012.

34- فريد أحمد عبد الحافظ غنام، إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين، رسالة ماجستير في المحاسبة والتمويل، قسم المحاسبة والتمويل، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية - غزة، فلسطين، 2006.

35- فطيمة حاجي، إشكالية الفقر في الجزائر في ظل البرامج التنموية للجزائر للفترة 2005-2014، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013/2014.

36- محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الإنضباط بالأهداف، دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في

العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2015/2014.

37- مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي- حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005.

38- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، الجزائر، 2013/2012.

39- نبيل بوفليح، آثار برامج التنمية الاقتصادية على الموازنات العامة في الدول العربية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2005.

ج- المجلات:

40- أحمد السيد النجار، عدالة الموازنة العامة (موازنة 2010/2011 نموذج للانحياز للرأسمالية الكبيرة ضد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفقراء والطبقة الوسطى)، سلسلة العدالة الاجتماعية، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية (ecesr)، مصر، الطبعة الأولى، 2010.

41- أحمد شفيق الشاذلي، طرق تكوين وإدارة الاحتياطات الأجنبية: تجارب بعض الدول العربية والأجنبية، مجلة دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2014.

42- جمال لعمارة، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد الأول 2001.

43- جورج قرقم، الموازنة العامة أداة لتحديث الدولة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، بيروت، العدد 3، ديسمبر 2012.

44- حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهائني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة (دراسة ميدانية للموازنة العراقية) مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 64، العراق، 2007.

45- عبد الباسط أحمد رضوان، اتجاهات معاصرة في الموازنات العامة، مجلة جامعة الملك عبد العزيز للاقتصاد والإدارة، المملكة العربية السعودية، المجلد 14، العدد 01، 2000.

46- عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر ببسكرة، الجزائر، العدد الخامس، جوان 2009.

- 47- عبد الله عقلة غنيمات، وليد زكريا صيام، العوامل المؤثرة في فاعلية أنظمة الرقابة الداخلية في الوزارات الأردنية، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد 7، العدد 4، الجامعة الأردنية، عمان، 2011.
- 48- عبد المنعم رمضان بنور، إمكانية تطبيق رقابة الأداء من قبل الأجهزة العليا للرقابة، مجلة الرقابة المالية، المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، تونس، العدد 44، جوان 2004.
- 49- كريم زمران، التنمية المستدامة في الجزائر من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2009، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 07، جوان 2010.
- 50- لمياء المبيض بساط، الموازنة في صلب إصلاح المالية العامة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، بيروت، العدد 3، ديسمبر 2012.
- 51- محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والآفاق، مجلة جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، المجلد 16 العدد الأول، 2000.
- 52- محمد مسعي، سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر وأثرها على النمو، مجلة الباحث، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 10، 2012.
- 53- محمد نجاة الله صديقي، مفهوم الإنفاق العام في دولة إسلامية حديثة، مجلة جامعة الملك عبد العزيز للاقتصاد الإسلامي، المملكة العربية السعودية، المجلد الخامس، 1413هـ - 1993 م.
- 54- نبيل بوفليح، دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في الفترة 2000-2010، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشلف، العدد 9، 2013.

د- البحوث والدراسات:

- 55- سوسن الشمراني، موازنة البرامج والأداء، المفاهيم والتطبيق، برنامج الماجستير في مادة الميزانية، محاضرات غير منشورة، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، 1431 هـ - 2010 م.
- 56- سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب العراقي، بغداد، 2008.

- 57- الشريف نزار، مداخلة مقدمة ضمن ورشة عمل إقليمية نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني، مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، بيروت، أكتوبر 2009.
- 58- طارق نوير، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، أوراق ندوة ورشة عمل الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة المنعقد بالقاهرة في سبتمبر 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2007.
- 59- عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة، ورقة أولية للنقاش، وحدة البحوث الاقتصادية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، مصر، 2012/03/15.
- 60- عدنان محسن ضاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دون تاريخ نشر.
- 61- علي توفيق الصادق، تطور دور الدولة في التنمية قبل وأثناء وبعد الأزمة المالية العالمية، المؤتمر العلمي العاشر "الاقتصادات العربية وتطورات ما بعد الأزمة الاقتصادية العالمية"، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، بيروت، ديسمبر 2009.
- 62- ليو جياي، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (انتوساي) : 60 عاما من الشفافية، المساواة والحوكمة في خدمة الشعوب، الأمانة العامة، فيينا، 2013.
- 63- محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2014/2015.
- 64- محمد خالد المهاني، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة تجارب عربية مقارنة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2012.
- 65- مدحت حسنين وآخرون، الموازنة العامة اتجاهات ورؤى جديدة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2004.
- 66- نجيب الجريدي، دور البرلمان في وظيفة الرقابة المالية، مؤسسة وستمنستر للديمقراطية (WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY)، أبو ظبي، 2014.
- 67- يحي عبد الغني أبو الفتوح، الجوانب الاقتصادية والمالية في الميزانية العامة للدولة، مركز البحوث بمعهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1435 هـ - 2014 م.
- 68- يسرى أبو العلا وآخرون، محاضرات في المالية العامة والتشريع الضريبي، مركز التعليم المفتوح، جامعة بنها، مصر، دون تاريخ.

هـ - التقارير والمنشورات:

- 69- إعلان الأمم المتحدة للألفية، قرار الجمعية العامة 2/55: إعلان الحق في التنمية، منشورات مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، جنيف، جوان 2011.
- 70- بنك الجزائر، التقرير السنوي حول التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر لسنوات: 2002، 2004، 2008، 2013.
- 71- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، وثيقة حول البرنامج التكميلي لدعم النمو بالنسبة للفترة 2005-2009، الجزائر، أبريل 2005.
- 72- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مجلس المحاسبة، وثيقة الخطة الإستراتيجية 2011-2013.
- 73- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصالح الوزير الأول، مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، سبتمبر 2012.
- 74- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، وزارة المالية خمسون سنة من الانجاز، منشورات وزارة المالية، مديرية الاتصال، الجزائر، 2012.
- 75- جمعية جربة للتضامن والتنمية، الموازنة التشاركية: بوابة الحوكمة المحلية، دليل الدورة التكوينية للمستشارين في ميدان الموازنة التشاركية في المغرب العربي، نزل الدبلوماسية، تونس العاصمة، جوان 2013.
- 76- حكومة دبي، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية، دائرة المالية، دليل استرشادي لتصنيف الإيرادات والنفقات العامة في إمارة دبي وفقا لدليل إحصاءات مالية الحكومية لعام 2001 الصادر عن صندوق النقد الدولي (GFSM2001)، الإمارات العربية المتحدة، 2009.
- 77- حكومة دبي، دائرة المالية، سلسلة دراسات التطوير المالي في القطاع الحكومي، تطوير الموازنة العامة والتحول لموازنة البرامج والأداء في إمارة دبي، 2008.
- 78- ديوان المحاسبة للجمهورية اللبنانية بالتعاون مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل اللقاء التدريبي حول "أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك"، بيروت، 2009/09/28.
- 79- صندوق النقد العربي، تقرير تنافسية الاقتصادات العربية، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، يناير 2016.
- 80- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول الوضعية الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر، السداسي الثاني، 2001.

- 81- المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أرابوساي ARABOSAI)، دليل الرقابة المالية، تونس، دون سنة نشر.
- 82- المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أرابوساي ARABOSAI)، مصطلحات رقابية، القائمة الأولى، تونس، دون سنة نشر.
- 83- مشروع شراكة الموازنة المفتوحة الدولي، الموازنات المفتوحة، تغيير في نوعية الحياة، مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2008، التقرير النهائي، واشنطن، 2009.
- 84- المعهد العربي للتخطيط، تقرير التنمية العربية، نحو منهج هيكلي للإصلاح الاقتصادي، الكويت، الطبعة الأولى، ديسمبر 2013.
- 85- المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ASOSAI)، "إعلان بكين" حول الإرشادات المتعلقة برفع مستوى فعالية إدارة المالية العامة والاستثمارات العامة، جمهورية الصين الشعبية، 1991، (ترجمة ديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية).
- 86- المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ASOSAI)، "إعلان نيودلهي" (نوفمبر 1994) حول المبادئ الأساسية للإرتقاء بمحاسبة فعالة ونظام ملائم للرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، ترجمة ديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية.
- 87- المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ASOSAI)، إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية، ترجمة طارق الساطي، ديوان المحاسبة في الإمارات العربية المتحدة، دون تاريخ.
- 88- المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ASOSAI)، "إعلان بالي" (جوان 1988)، التوجيهات المتعلقة بدور الرقابة المالية في دعم الإصلاح للوصول إلى إدارة عامة وإدارة هيئات تتمتعان بالكفاءة العالية، ترجمة طارق الساطي، ديوان المحاسبة في الإمارات العربية المتحدة.
- 89- المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية، القواعد الإرشادية لرقابة الأداء، مشروع البحث الخامس، ترجمة وتعريب طارق الساطي، الإمارات العربية المتحدة، 1990 م.
- 90- المنظمة الدولية للأجهزة الرقابية العليا (INTOSAI)، إرشادات حول معايير الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، منشورات لجنة معايير الرقابة الداخلية، فيفري 2004.
- 91- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، "بيان القاهرة" يتعلق بمراجعة البيئة وتحسين الإدارة المالية الحكومية عن طريق اللجان والمجموعات الدائمة في الإنتوساي (أكتوبر 1995).
- 92- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث وأوراق عمل بعنوان "إدارة المال العام التخصيص والاستخدام"، أعمال المؤتمرات، القاهرة، 2010.

93- منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد بالتعاون مع معهد رصد العائدات، دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات، بيروت، 2011.

94- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، هيئة الرقابة العامة، تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة التقارير القانونية، فلسطين، العدد 23، دون تاريخ.

ي- القوانين والمراسيم:

95- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، (الجريدة الرسمية)، العدد 15، مؤرخة في المؤرخ في 1999/08/03 الموافق لـ 1420/04/21.

96- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 هـ الموافق لـ 26 أوت 2010 يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، (الجريدة الرسمية) العدد 50، المؤرخة في 22 رمضان 1431 الموافق لـ 01 سبتمبر 2010.

97- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، (الجريدة الرسمية) العدد 39، المؤرخة في 25 صفر 1416 الموافق لـ 23 أوت 1995، المواد من 29 إلى 36.

98- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 09-09 المؤرخ في 13 محرم 1431 الموافق لـ 30 ديسمبر 2009 يتضمن قانون المالية لسنة 2010، (الجريدة الرسمية)، العدد 78، صادرة بتاريخ 14 محرم 1431 الموافق لـ 31 ديسمبر 2009.

99- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 88-05 مؤرخ في 22 جمادى الأول 1408 هـ الموافق لـ 12 يناير 1988 يعدل ويتمم القانون 84-17 (الجريدة الرسمية) العدد 02 المؤرخة في 13 يناير 1988.

100- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 معدل بالقانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، (الجريدة الرسمية) العدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

101- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، مرسوم رئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 24 صفر عام 1433 الموافق لـ 18 يناير 2012 يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 10-

- 236 المؤرخ في 28 شوال 1431 الموافق لـ 07 أكتوبر 2010 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية، (الجريدة الرسمية) العدد 04، الصادرة بتاريخ 04 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 26 يناير 2012.
- 102- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الاقتصاد، قانون رقم 21/90 مؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 أوت 1990 (الجريدة الرسمية)، العدد 35، يتعلق بالمحاسبة العمومية.
- 103- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الاقتصاد، قانون رقم 84-17 مؤرخ في 08 شوال 1404 هـ الموافق لـ 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية (الجريدة الرسمية) العدد 28 المؤرخة في 10 يوليو 1984.
- 104- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الاقتصاد، قانون رقم 90-21 مؤرخ في 24 محرم 1411 هـ الموافق لـ 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية (الجريدة الرسمية) العدد 35 المؤرخة في 15 أوت 1990.
- 105- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، القانون 89-24 مؤرخ في 03 جمادى الثانية عام 1410 هـ الموافق لـ 31 ديسمبر 1989، يعدل ويتم القانون 84-17 (الجريدة الرسمية) العدد 01 المؤرخة في 03 جانفي 1990.
- 106- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، مرسوم تنفيذي رقم 95-54 مؤرخ في 15 رمضان 1415 هـ الموافق لـ 15 فيفري 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية (الجريدة الرسمية) العدد 15 مؤرخة في 19 مارس 1995.

✓ المراجع باللغات الأجنبية:

a- Ouvrages :

- 107- Mohamed Harakat, finances publiques et droit budgétaire Marocain, dar el maarif el djadida, Rabat, Maroc, 1^{ère} édition, 2002.
- 108- YAHIA DENIDENI, la pratique du système budgétaire en Algérie, Office des Publication Universitaire(OPU), Alger, 2002.

b-Thèses:

- 109- Abdul Sattar Hamad Anjad Al-jumaily, Audit of Independent Bodies to Execute State General Budget, A Dissertation Submitted To College Of Law Council -Al-nahrain University as a part of Master Degree Requirements in Law, Republic of Iraq, 2004.

c- Périodiques, revue et études:

- 110- Edouard B. HOUSSOU, Coopération – Coordination – Harmonisation : Tirer Le Meilleur Parti de Ressources de Contrôle Limitées, Synthèse Communication Présenté au Séminaire régional sur la Gestion des finances Publiques organise par la Banque Mondiale, Cotonou, 29 Mars au 1^{er} Avril 2004.

111- Richard Allen, Performance management and budgeting, METAC Workshop on Budget Preparation, Beirut, Lebanon, March 12-14, 2012

d- Rapports:

112- Banque D'Algérie, Rapport 2010 : EVOLUTION ECONOMIQUE ET MONETAIRE EN ALGERIE, Juillet 2011.

113- R.A.D.P, Ministère des Finances, note de présentation du projet de loi de finances pour 2015.

114- SIGMA(Initiative conjointe de l'OCDE et l'UE, financée principalement par l'UE), RAPPORT DE REVUE VOLONTAIRE PAR LES PAIRS DE LA COUR DES COMPTES D'ALGÉRIE, Paris, France, Octobre 2013.

✓ المراجع الالكتروني:

115- بيان اجتماع مجلس الوزراء المنعقد يوم الاثنين 24 ماي 2010، برنامج التنمية الخماسي 2010-2014: www.premier-ministre.gov.dz

116- جمال السليمان، شفافية المالية العامة رهان حقيقي على درب التحديث والتنمية، متاح على العنوان التالي: <http://www.marocpress.com/hibapress/article-105670.html>

117- رمضان أبو إسماعيل، الموازنة العامة للدولة دور هام في إدارة الاقتصاد وتوجيه التنمية، متاح على الموقع التالي: <http://www.businessendersmag.com/ar/>

118- شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، التنمية المستدامة ودور الدولة المجدد في المنطقة العربية، على الرابط التالي: www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=115

119- صندوق النقد الدولي، الإنفاق العام والمساءلة عنه: الصندوق يعزز ميثاق شفافية المالية العامة، نشرة الصندوق الإلكترونية، 01 جويلية 2013: www.imf.org

120- صندوق النقد الدولي، بيان بعثة الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة مع الجزائر، 12 نوفمبر 2012: www.imf.org

121- صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة (Manual on Fiscal Transparency) :ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، 2007: www.imf.org

122- عبد الإله نعمة، الأسس المنهجية للرقابة على المال العام والمحاسبة، مجلة الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، العدد المزدوج 11 و12، 2012، متاح على الموقع الالكتروني التالي: www.ao-academy.org/periodics.html

123- كريستين لاغارد (مدير عام صندوق النقد الدولي) في لقاء مفتوح: تحقيق تطلعات كل الجزائريين، الجزائر، 14 مارس 2013: www.imf.org

124- مبادرة الموازنة المفتوحة، على العنوان التالي: www.openbudgetindex.org

125- منتديات عالم المحاسبة وتدقيق الحسابات، مجلس المحاسبة الجزائري، على الرابط التالي:

<http://world-cc.net/vb/showthread.php?s=4eac81fbae732354f4bab05bdd49b98&t=2102>

126- منهجية مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012، الملحق أ، القسم رقم 01، متاح على الموقع

www.internationalbudget.org

الالكتروني التالي:

127- Ministère des Finance, flash conjoncture, PRINCIPAUX INDICATEURS ECONOMIQUES ET FINANCIERS A FIN JUIN 2014: <http://www.dgpp-mf.gov.dz>.

Résumé :

L'Etat utilise *le budget* comme un outil principal lui permettant de jouer son rôle afin de produire les effets désirables dans les différents domaines; économique et social. Ce rôle a connu une progression suivant l'évolution historique de l'Etat moderne. Ainsi, entre le modèle de l'Etat gendarme et celui de l'Etat interventionniste, les avis des économistes pour ou contre l'intervention de ce dernier n'a pas fait l'unanimité. Néanmoins, dans la réalité, l'intervention de l'Etat par l'utilisation de ses moyens financiers (*recettes*), ses orientations vers les différents usages (*dépenses*) et sa vision au développement économique et social, demeure inéluctable voire décidant du sort économique et social de la société.

L'Algérie a opté pour des plans et des programmes de développement à moyen terme lesquels ont représenté le scénario qui ne cesse d'être suivi depuis l'Indépendance jusqu'à nos jours. En effet, l'Etat a pris en charge toutes les initiatives de développement, en exécutant et subventionnant tous ces programmes à l'aide de son budget. Cependant, un suivi rigoureux de la réalité des programmes de développement en Algérie et ses résultats montre que ces derniers n'étaient pas à la hauteur des aspirations. Autrement dit, ce qui a été réalisé n'a jamais répondu aux objectifs visés. Ceci nous mène à dire que ces programmes manquent d'*efficience* et d'*efficacité*.

Eu égard aux orientations modernes du *budget de l'Etat* en tant qu'un outil financier qu'il faut exploiter et orienter au service des objectifs économiques et sociaux, plusieurs concepts et méthodes, visant la réalisation du meilleur usage des ressources financières publiques, ont vu le jour. Et partant de la, à notre sens, le *renforcement du contrôle*, comme l'un des éléments de l'administration moderne, représente un fondement essentiel pour la réalisation de la spécialisation efficace et l'usage modèle des ressources financières du budget, ce qui permet l'atteinte de *l'efficience économique des programmes de développement*. En ce sens, la problématique de notre travail de recherche qui tourne autour des meilleurs moyens permettant de mettre en exergue le contrôle du budget de l'Etat et son rôle dans l'atteinte de l'efficience des programmes de développement en Algérie.

Mots clés: *le budget de l'état – le contrôle efficace- les programmes de développement- l'efficience économique.*