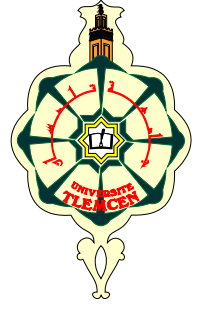


الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير



رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم

فرع: علوم اقتصادية

تخصص: تسيير المالية العامة

الموضوع:

دور العنصر البشري في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة في الجزائر

تحت إشراف:

أستاذ التعليم العالي: باركة محمد الزين

من إعداد:

مفتاح فاطمة

أعضاء اللجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د. بدي نصر الدين
مشرفا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د. باركة محمد الزين
ممتحنا	جامعة وهران	أستاذ التعليم العالي	أ.د. سالم عبد العزيز
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. بومدين حسين
ممتحنا	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ محاضر	د. صحراوي بن شيحة
ممتحنا	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ محاضر	د. سحنون سمير

السنة الجامعية: 2018/2017

كلمة شكر

اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال قدرك و عظيم سلطانك

بعد شكر الله تعالى على إتمامي لهذا العمل، أتقدم بخالص شكري و عرفاني إلى:

- الأستاذ الدكتور: باركة محمد الزين على التوجيه المتواصل و حسن التأطير

- أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة و تصويب العمل نحو الأفضل

- والدي و زوجي اللذان كانا سندا و عوناً لي في إنجاز هذا البحث

- و شكر خاص أقدمه للمدراء الولائيين و أمناء خزانة الولاية و المراقبين الماليين للولايات محل

الدراسة الذين وافقوا على الإجابة على استبيان البحث

- كل من ساهم و لو بكلمة طيبة في إعداد هذا العمل

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

أعز ما أملك في الوجود و نور حياتي "أبي و أمي الغاليين" حفظهما الله و أطال في عمرهم

عائتي الصغيرة: زوجي و ابنتي

و كل أفراد عائتي مفتاح و عون الله

مفتاح فاطمة

قائمة المختصرات، الأشكال و الجداول

قائمة المختصرات المستعملة

الاختصار	الدلالة
NPM	New Public Management التسيير العمومي الحديث
NGP	nouvelle gestion publique التسيير العمومي الحديث
OCDE	l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية
LOLF	la loi organique relative aux lois de finances القانون العضوي لقوانين المالية بفرنسا
GRH	La gestion de ressources humaines تسيير الموارد البشرية
IGF	Inspection Générale des Finances المفتشية العامة للمالية
EPA	établissement public à caractère administratif المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
GAR	Gestion axée sur les résultats التسيير القائم وفق النتائج
MSB	Modernisation des systèmes budgétaires تحديث نظام الميزانية
PAR	Projets Annuels de performances المشاريع السنوية للأداء
BOP	Budget opérationnel de programme ميزانية البرامج

قائمة الجداول و الأشكال

الصفحة	العنوان	الرقم
قائمة الأشكال		
47	أنواع الموازنات العامة	01
199	المستويات المختلفة للمسيرين المسؤولين عن ميزانية البرامج	02
قائمة الجداول		
20	أهم الفروق بين التسيير الخاص و التسيير العمومي	01
28	أنشطة الدولة لتطبيق (NPM)	02
34	المتطلبات الأساسية لتفعيل مساهمة العنصر البشري في التسيير القائم على النتائج	03
61	التصنيفات المختلفة للإيرادات العامة	04
79	أبواب مدونة نفقات التسيير	05
105	الفرق بين تفويض السلطة و تفويض الإمضاء	06
137	التوزيع الجهوي للمكلفين بالتفتيش في المفتشية العامة للمالية	07
143	الغرف الوطنية لمجلس المحاسبة	08
145	الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة	09
171	قوانين ضبط الميزانية في الجزائر	10
191	خصائص الهدف الجيد	11
195	القياس وفق مؤشرات الأداء	12
200	القرارات و المساهمات الممكنة لكل مسير مسؤول	13
202	حالات نقل و تحويل الاعتمادات	14
214	توزيع عينة المدراء التنفيذيين حسب العمر	15
215	توزيع المدراء التنفيذيين بالصرف حسب الجنس	16
215	توزيع عينة المدراء التنفيذيين حسب المستوى التعليمي	17

216	توزيع عينة المدراء التنفيذيين حسب الخبرة	18
217	توزيع عينة أمناء الخزينة حسب العمر	19
218	توزيع عينة أمناء الخزينة حسب الجنس	20
218	توزيع عينة أمناء الخزينة حسب المستوى التعليمي	21
219	توزيع عينة أمناء الخزينة حسب الخبرة	22
220	توزيع عينة المراقبين العموميين حسب العمر	23
220	توزيع عينة المراقبين العموميين حسب الجنس	24
221	توزيع عينة المراقبين العموميين حسب المستوى التعليمي	25
222	توزيع عينة المراقبين العموميين حسب الخبرة	26
222	اختبار صدق و ثبات الاستبيان الاجمالي حسب كل عينة	27
223	اختبار صدق و ثبات عينة الأمرين بالصرف	28
224	نتائج اختبار صدق و ثبات عينة أمناء الخزينة حسب المحاور	29
224	نتائج اختبار صدق و ثبات عينة أمناء الخزينة حسب المحاور	30
225	مقياس ليكارت الخماسي	31
225	اتجاه الرأي حسب مقياس ليكارت الخماسي	32
226	اتجاه اجابات المدراء التنفيذيين حول تقييم المبادرات التي يقومون بها في إطار تسيير الميزانية	33
229	اتجاه اجابات المدراء التنفيذيين حول مدى تضارب الآراء بين المسيرين في تسيير الميزانية	34
232	اتجاه اجابات المدراء التنفيذيين حول مدى توفر الأغلفة المالية	35
233	اتجاه اجابات المدراء التنفيذيين حول مدى توفر القوانين و الهيكل التنظيمي	36
235	اتجاه اجابات المدراء التنفيذيين حول مدى توفر التكوين	37
236	اتجاه اجابات المدراء التنفيذيين حول مدى الرضا الوظيفي	38
238	اتجاه اجابات أمناء الخزينة الولاة حول تقييم المبادرات التي يقومون بها في إطار تسيير الميزانية	39

قائمة المختصرات، الأشكال و الجداول

240	اتجاه اجابات أمناء الخزينة الولائيين حول مدى توفر الأغلفة المالية	40
242	اتجاه اجابات أمناء الخزينة حول مدى توفر القوانين و الهيكل التنظيمي	41
244	اتجاه اجابات أمناء الخزينة الولائيين حول مدى توفر التكوين	42
245	اتجاه اجابات أمناء الخزينة الولائيين حول مدى الرضا الوظيفي	43
247	اتجاه اجابات المراقبين الماليين حول مبادراتهم في إطار تسيير الميزانية	44
249	اتجاه اجابات المراقبين الماليين حول مدى توفر القوانين و الهيكل التنظيمي	45
251	اتجاه اجابات المراقبين الماليين حول مدى توفر التكوين	46
253	اتجاه اجابات المراقبين الماليين حول مدى الرضا الوظيفي	47
254	اتجاه اجابات المراقبين الماليين حول المشاكل المسجلة في الرقابة	48
256	مقارنة الاجابات حول مدى توفر الأغلفة	49
256	مقارنة الاجابات حول مدى الرضا الوظيفي	50
257	مقارنة الاجابات حول مدى كفاية القوانين و التنظيم المعمول به	51
257	مقارنة الاجابات حول مدى توفر التكوين	52

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
	إهداء
	كلمة شكر
	الفهرس
	قائمة المختصرات
	قائمة الجداول و الأشكال
أ-ز	مقدمة عامة
الفصل التمهيدي: أهمية العنصر البشري في نظرية التسيير العمومي الحديث	
11	تمهيد الفصل
12	المبحث الأول: مدخل إلى التسيير العمومي
12	المطلب الأول: مفهوم التسيير العمومي
12	1. تعريف التسيير العمومي
14	2. تسيير عمومي، إدارة عامة أو مناجمت عمومي
15	المطلب الثاني: وظائف التسيير العمومي
16	1. التخطيط
16	2. التنظيم
17	3. التوجيه
17	4. الرقابة
18	المطلب الثالث: مميزات التسيير العمومي
18	1. الهدف
19	2. الطابع السياسي
19	3. الشكل التنظيمي
19	4. التسيير العمومي والتسيير في القطاع الخاص
20	المبحث الثاني: نظرية التسيير العمومي الحديث (NPM) New Public Management
21	المطلب الأول: نشأة التسيير العمومي الحديث
24	المطلب الثاني: تعريف التسيير العمومي الحديث
25	المطلب الثالث: النظريات المفسرة للتسيير العمومي الحديث
26	1. نظرية الاختيار العمومي la théorie du choix public
26	2. نظرية تكاليف المعاملة la théorie des couts de transaction
27	3. نظرية الوكالة la théorie de l'agence
28	المطلب الرابع: مبادئ و نماذج التسيير العمومي الحديث
28	1. مبادئ التسيير العمومي الجديد NMP

29	2. نماذج التسيير العمومي الحديث
30	المبحث الثالث: الانتقال إلى منطق النتائج في التسيير العمومي و تأثيره على دور و أهمية العنصر البشري
31	المطلب الأول: أساسيات التسيير العمومي القائم وفق النتائج
31	1. تعريف التسيير القائم على النتائج
32	2. برنامج التسيير بالأهداف
32	المطلب الثاني: تأثير (NPM) على دور المسيرين العموميين
33	1. تفويض السلطة
33	2. حرية التصرف و اللامركزية في القرارات مقابل تحمل مسؤولية أكبر
34	3. الحرية في التسيير
34	4. المساءلة
35	المطلب الثالث: تأثير التسيير العمومي الجديد (NMP) على تسيير الموارد البشرية (GRH)
36	1. أهداف (NMP) في مجال تسيير الموارد البشرية
36	2. المتطلبات الجديدة في مجال (GRH)
38	خلاصة الفصل
الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول الميزانية العامة	
40	تمهيد الفصل
41	المبحث الأول: مدخل للميزانية العامة
41	المطلب الأول: نشأة الميزانية العامة
42	المطلب الثاني: تعريف الميزانية العامة
42	1. تعريفها في التشريعات الحكومية
44	2. تعريفها في كتب المالية العمومية
45	3. الميزانية العامة و بعض المفاهيم المشابهة
47	المطلب الثالث: أنواع الميزانية العامة
48	1. ميزانية البنود le budget des articles
49	2. ميزانية البرامج و الأداء le budget des programmes et performance
53	3. ميزانية التخطيط و البرمجة le budget de planification et programmation
55	4. الموازنة الصفرية
57	المطلب الرابع: أهمية الميزانية العامة
57	1. وظائف الميزانية العامة
58	2. أهمية الميزانية العامة حسب مختلف المجالات
60	المبحث الثاني: الإيرادات العامة

60	المطلب الأول: تعريف الإيرادات العامة
61	المطلب الثاني: تصنيفات الإيرادات العامة
62	المطلب الثالث: الأنواع المختلفة للإيرادات
62	1. مداخيل أملاك الدولة
63	2. الضرائب
66	3. الرسوم
67	4. القروض العامة
68	المبحث الثالث: النفقات العمومية
69	المطلب الأول: تعريف النفقات العامة
69	المطلب الثاني: التقسيمات المختلفة للنفقات العامة
68	1. تقسيمات علمية
70	2. تقسيمات وضعية
70	المطلب الثالث: آثار النفقات العامة
70	1. تأثير النفقات العامة على الاستهلاك
71	2. تأثير النفقات العامة على الانتاج
71	3. الآثار الاجتماعية للنفقة العمومية
71	4. آثار أخرى
72	المبحث الرابع: نظام الميزانية العامة في الجزائر
72	المطلب الأول: الإطار التشريعي
73	1. القانون المتعلق بقوانين المالية 84-17
73	2. قانون المحاسبة العمومية 21-90
74	المطلب الثاني: وثائق الميزانية العامة
74	1. قوانين المالية
75	2. الوثائق الملحقة بقانون المالية
76	3. مراسم توزيع الاعتمادات
76	4. ملزمات الميزانية
76	5. القرارات المتعلقة بتوزيع اعتمادات الدفع
77	المطلب الثالث: مدونة الميزانية العامة
77	1. مدونة الإيرادات العامة
77	2. مدونة النفقات العامة
81	المطلب الرابع: مبادئ الميزانية العامة
81	1. مبدأ السنوية

82	2. مبدأ الوحدة
84	3. مبدأ العمومية
85	4. مبدأ تخصيص الاعتمادات
86	5. مبدأ التوازن
87	المطلب الخامس: دورة الميزانية العامة
87	1. مرحلة الاعداد و التحضير
89	2. مرحلة المصادقة
90	3. مرحلة التنفيذ
91	4. مرحلة الرقابة
95	خلاصة الفصل
الفصل الثاني: الأعوان المتدخلون في تسيير الميزانية العامة وأدوارهم	
97	تمهيد الفصل
98	المبحث الأول: الأمر بالصرف (L'ordonnateur)
98	المطلب الأول: وظيفة الأمر بالصرف
98	1. تعريف الأمر بالصرف
99	2. تنصيب الأمر بالصرف
99	3. مهام و أعمال الأمر بالصرف
100	المطلب الثاني: أصناف الأمرين بالصرف
100	1. الأمر بالصرف الرئيسي l'ordonnateur principal ou primaire
102	2. الأمر بالصرف الثانوي l'ordonnateur secondaire
103	3. الأمر بالصرف الوحيد l'ordonnateur unique
104	4. الأمر بالصرف المستخلف (المؤقت) l'ordonnateur suppléant
105	5. الأمر بالصرف المفوض l'ordonnateur délégué
106	المطلب الثالث: مسؤوليات و التزامات الأمرين بالصرف
106	1. المسؤولية السياسية
107	2. المسؤولية الجزائية (الجنائية)
108	3. المسؤولية التأديبية
108	4. المسؤولية المدنية
109	5. المسؤولية الانضباط المالي و الميزاني
111	المطلب الرابع: أهمية الأمر بالصرف في ضمان حسن سير الميزانية العامة
112	المبحث الثاني: المحاسب العمومي: Le comptable public
112	المطلب الأول: وظيفة المحاسب العمومي

112	1. تعريف المحاسب العمومي
112	2. التنصيب وتولي المهام
113	3. مهام و أعمال المحاسب العمومي
116	المطلب الثاني: أنواع المحاسبين العموميين
116	1. حسب الوحدات العمومية
119	2. حسب المهام
120	المطلب الثالث: مسؤوليات المحاسبين العموميين
120	1. نطاق المسؤولية
121	2. إقحام المسؤولية
122	3. الإبراء من المسؤولية و العفو
122	المطلب الرابع: دور المحاسب في ضمان حسن تسيير الأموال العمومية
123	المبحث الثالث: مبدأ الفصل الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين
123	المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل و أهميته
123	1. تعريف المبدأ
123	2. فوائد و أهمية المبدأ
124	المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل
125	1. من جانب الإيرادات
125	2. من جانب النفقات
127	المطلب الثالث: عواقب خرق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
127	1. فيما يخص الأمر بالصرف
127	2. فيما يخص المحاسب العمومي
128	المبحث الرابع: المراقبين على الميزانية العامة
128	المطلب الأول: المراقب المالي le contrôleur financier
128	1. تعريف المراقب المالي
129	2. عمل المراقب المالي
133	3. مسؤولية المراقب المالي
133	4. دور المراقب المالي في ضمان السير الحسن للميزانية العامة
134	المطلب الثاني: المفتشون التابعون للمفتشية العامة للمالية Inspection général des finances(IGF)
134	1. تعريف المفتشية العامة للمالية و هيكلها التنظيمي
138	2. الدور الرقابي للمفتشية
141	3. دور المفتشية في تحسين أداء الميزانية العامة

141	المطلب الثالث: قضاة مجلس المحاسبة la cours des comptes
141	1. تعريف مجلس المحاسبة و تأسيسه
143	2. تنظيم المجلس
147	3. الاختصاصات الرقابية للمجلس
152	4. دور المجلس دور المفتشية في تحسين أداء الميزانية العامة
152	المطلب الرابع: أعضاء البرلمان
152	1. تعريف الرقابة البرلمانية
153	2. مجال تطبيق الرقابة البرلمانية
153	3. إجراءات رقابة البرلمان
157	4. أهمية رقابة البرلمان في ضمان التسيير الحسن للأموال العمومية
159	خلاصة الفصل
الفصل الثالث: إشكالية تفعيل دور المسيرين لتحسين أداء الميزانية العامة في الجزائر	
161	تمهيد الفصل
162	المبحث الأول: التجاوزات و الحدود المتعلقة بتسيير الميزانية العامة في الجزائر
162	المطلب الأول: أخطاء و تجاوزات يرتكبها المسيرون للأموال العمومية
162	1. الأخطاء المؤثرة على مسار الميزانية العامة نحو أهدافها
163	2. أخطاء و تجاوزات التسيير من واقع التجربة الجزائرية
170	المطلب الثاني: الاختلالات المسجلة عند الأجهزة الرقابية
171	1. واقع قانون ضبط الميزانية
172	2. عدم فعالية الرقابة
173	المطلب الثالث: الحدود التنظيمية و الهيكلية لمساهمة العنصر البشري
173	1. الحدود المتعلقة بمساهمة الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
173	2. الحدود المتعلقة بمساهمة المراقبين على الميزانية العامة
174	المبحث الثاني: الاتجاهات الحديثة لتفعيل دور العنصر البشري في تسيير الميزانية العامة- التجربة الفرنسية نموذجا-
175	المطلب الأول: التجربة الفرنسية في إصلاح القانون العضوي لقوانين المالية
175	1. تقديم التجربة الفرنسية
175	2. محاور الاصلاح في القانون العضوي
177	3. أهداف الاصلاح الميزاني في فرنسا
178	المطلب الثاني: المسؤوليات الجديدة للأعوان في ظل القانون العضوي
178	1. من هم المسؤولون الجدد
179	2. ما هي مسؤولياتهم

180	3. من طرف من تقحم المسؤوليات
181	4. ما هي آثار المسؤوليات الجديدة للأعوان
182	المطلب الثالث: الانتقال من الرقابة التقليدية إلى الرقابة على الأداء
182	1. تعريف الرقابة على الأداء
184	2. أهمية الرقابة على الأداء
184	المبحث الثالث: تأثير إصلاحات الميزانية العامة على تسيير الموارد البشرية عموما
185	المطلب الأول: أثر تطبيق القانون العضوي لقوانين المالية على تسيير الموارد البشرية
185	1. تحديث تسيير الموارد البشرية ليتماشى مع اصلاح الميزانية العامة
185	2. تقديم جديد لمجموع الوظائف و الاعتمادات
185	3. المساءلة و التسيير القائم وفق الاداء و ربطه بتقييم الموظفين
186	المطلب الثاني: عصنة تسيير الموارد البشرية وفق المتطلبات الحديثة
186	1. التسيير التقديري للوظائف و الكفاءات
187	2. التركيز على التكوين كآلية لرفع الكفاءات
187	3. عقلنة تسيير الموارد البشرية
188	المبحث الرابع: المسؤوليات الجديدة لمسيير الميزانية العامة وفق مشروع اصلاح الميزانية العامة في الجزائر (MSB)
188	المطلب الأول: تبني الميزانية القائمة وفق النتائج
188	1. التسيير وفق البرامج
191	2. قياس الأداء
195	3. متطلبات التسيير وفق البرنامج
196	4. أهمية التسيير وفق النتائج:
196	المطلب الثاني: التسيير الجديد و أثره تسيير الموارد البشرية
197	المطلب الثالث: دور أعوان التسيير في ظل النظام الجديد
198	1. دور الأمر بالصرف (المسير المسؤول)
204	2. دور المحاسب العمومي
206	3. دور الرقابة
209	خلاصة الفصل
	الفصل الرابع: دراسة تطبيقية لتقييم المسيرين و المراقبين في تحسين أداء الميزانية العامة في الجزائر
211	تمهيد الفصل
212	المبحث الأول: تقديم الدراسة الميدانية
212	المطلب الأول: فرضيات الدراسة الميدانية

213	المطلب الثاني: أداة الدراسة
213	المطلب الثالث: عينة الدراسة
213	المطلب الرابع: حدود الدراسة
214	المبحث الثاني: خصائص عينة الدراسة
214	المطلب الأول: الاستبيان الموجه للآمرين بالصرف (المدرء التنفيذيين)
217	المطلب الثاني: الاستبيان الموجه للمحاسبين العموميين (أمناء خزينة الولاية)
219	المطلب الثالث: الاستبيان الموجه للمراقبين الماليين
222	المبحث الثالث: تحليل نتائج الدراسة الميدانية
222	المطلب الأول: اختبار صدق و ثبات الاستبيان
225	المطلب الثاني: التحليل الاحصائي الوصفي للاستبيان للعينة (أ) المدرء التنفيذيين
238	المطلب الثالث: التحليل الاحصائي الوصفي للاستبيان للعينة (ب) أمناء الخزينة
246	المطلب الرابع: التحليل الاحصائي الوصفي للاستبيان للعينة (ج) المراقبين الماليين
256	المطلب الخامس: مقارنة متوسطات إجابات المحاور المشتركة بين العينات الثلاث
257	المبحث الرابع: نتائج الدراسة الميدانية و المقترحات المقدمة من طرف الأعوان
257	المطلب الأول: نتائج الدراسة الميدانية و اختبار صحة فرضياتها
260	المطلب الثاني: المشاكل المسجلة في التسيير الاقتراحات المقدمة من طرف أعوان التسيير
264	خلاصة الفصل
266	خاتمة عامة
274	قائمة المراجع
289	الملاحق

مقدمة عامة

مقدمة عامة:

أدت التحولات التي عرفها دور الدولة إلى ظهور عدة طرق و مبادئ للتسيير العمومي، و ذلك في سبيل البحث عن رفع الأداء الحكومي لتحقيق أهداف الدولة، و في هذا الإطار فقد تخلت العديد من الدول عن الأساليب التقليدية التي ميزت القطاع العام، و انتقلت لتطبيق الأساليب و المبادئ المطبقة في تسيير القطاع الخاص، و هو التحول الذي علف بالتسيير العمومي الجديد *new public management* (NPM).

في هذا السياق إهتمت النظرية الإقتصادية بكيفيات ترشيد إنفاق الدولة على مختلف مهامها من خلال تطبيق العديد من الطرق (تحليل التكلفة و المنفعة *Analyse Coûts -Avantages*) ، ترشيد اختيارات الميزانية (*La Rationalisation Des Choix Budgétaires*) ، غير أن هذه الطرق أصبحت غير كافية مع تطور الأساليب و تنوع أدوار الدولة، لهذا توسع الإهتمام منذ منتصف السبعينات إلى إسقاط ميكنزمات السوق على مجالات النشاط العمومي و الممارسات التسييرية إنطلاقا من فعاليتها في المنظمات الإقتصادية ، وقد أدت النظريات و الأفكار المستحدثة إلى إضفاء تغييرات على أساليب تسيير المنظمات العمومية حيث مثلت هذه التغييرات الأسس الأولى التي بني عليها ما يعرف بـ **التسيير العمومي الجديد (La Nouvelle Gestion Publique)**، الذي عرف تنظيرا و تطبيقا متباينا لا سيما في الدول الأنجلوساكسونية ، التي اهتمت بإضفاء طابع الكفاءة و الفعالية على تسيير المنظمات العمومية.

يستمد **التسيير العمومي الجديد** مبادئه من العلوم الإدارية و القانونية فإن أفكار و معالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الإقتصادية و من سياسات التسيير في القطاع الخاص ، و من أهم أسباب ظهور هذا النوع الرغبة في تحسين و معالجة الإختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، و التي من بينها البيروقراطية و كذا محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة و الفعالية .

إن مفهوم التسيير العمومي الجديد أصبح المرجع أو النموذج الذي تستخرج منه أو تستوحى منه كل مشاريع الإصلاح في الدول بما في ذلك الدول النامية و دول شرق أوروبا التي تعرف مرحلة إنتقالية إلى إقتصاد السوق . و قد تركز هذا المفهوم في الممارسات الميدانية انطلاقا من تدعيم المنظمات الدولية الذي تبنته و عملت على إنتشاره مثل البنك العالمي منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية.

و يقوم التسيير العمومي الجديد على نظرة و منهجية جديدة لتحديد مدى فعالية عملية تسيير المنظمات العمومية، من خلال ضرورة الإهتمام أكثر بعملية تقييم النتائج المحققة و طرق قياسها أي النظر إلى تسيير المنظمات العمومية بمنظور تسيير المنظمات الخاصة من حيث مبدأ معالجة المدخلات و المخرجات بإضفاء الطابع الكمي على مختلف العمليات و المقارنة بينها بصورة تسمح بتفعيل آداءها و تحقيق أقصى مستوى ممكن من التنمية الإجتماعية و الإقتصادية في مختلف القطاعات من خلال البحث عن افضل استخدام للموارد المتاحة.

و قد ظهرت هذه الاصلاحات جليا على مستوى مبادئ الميزانية العامة باعتبارها المرآة العاكسة لنشاط الحكومة، إذ تؤكد مبادئ التسيير العمومي الجديد على ضرورة اعداد الميزانية وفق النتائج و ليس الوسائل و ربطها بمؤشرات أداء تمكن من قياس النتائج المحققة من استعمال هذه الميزانية. فقد أدى تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية إلى تنامي أهمية الميزانية العامة و نتيجة لذلك تزايد البحث عن أفضل الطرق و الأساليب التي تُعد و تُسَيَّر على أساسها، و في هذا الإطار مرّت الميزانية العامة بتطورات و مراحل عديدة أسفرت عن ظهور أشكال متعددة لها، تختلف من حيث هيكلتها و تخطيطها، و هذا في سبيل إنشاء نظام ميزاني يمكن الميزانية العامة من تحقيق الأهداف المرجوة منها.

و هو الأمر الذي يفسر - خصوصا في الآونة الأخيرة - الاتجاه الدولي البارز نحو تحديث و إصلاح أنظمة الميزانية العامة، برز هذا الاتجاه من خلال محاولات و تجارب سجلتها دول كثيرة منها الولايات المتحدة الأمريكية، بعض الدول الأوروبية، بلدان منظمة التعاون الاقتصادي (OCDE) و حتى بعض الدول النامية و العربية من خلال تبنيها لأطر تشريعية و تنظيمية حديثة و متطورة. كما تشجع معظم المنظمات و الهيئات الدولية المختصة (و من بينها البنك العالمي، صندوق النقد الدولي، المنظمة العالمية للشفافية) إرساء أفضل الأساليب في مجال المالية العامة و الميزانية العامة من أجل تحقيق الرشادة في الإنفاق و النزاهة و الشفافية في تسيير المال العام و ذلك من خلال التوصيات و التقارير التي تصدرها و من خلال دعمها كذلك لبعض الدول في مسيرة التطوير و التحديث هذه.

إن محور مجمل هذه الإصلاحات يدور حول: الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج، أي إعداد الميزانية على أساس المهام المحددة، حيث أن لكل مصلحة أو مجموعة من المصالح مهام محددة تجسد عن

طريق برامج تحتوي على أعمال (actions) و كل عمل يعكس هدف مسطر، كما تم ضمن هذه الإصلاحات إدراج مؤشرات تسمح بتقييم النشاط العمومي، و هذه المؤشرات تعبر عن أهداف نوعية و كمية.

و في الجزائر تخضع المالية العمومية إلى أحكام القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية و الذي يعتبر إطارا مرجعيا لها، إلا أنه يبقى قانونا عاديا رغم أن دستور 1996 رفعه إلى مصاف القوانين العضوية حسب المادة 123 منه، وعموما فإن النظام الميزاني فيها يتضمن مجموعة من النقائص في عدة مجالات خاصة و أنه غير قادر على التماشي مع التحولات و التطورات الحاصلة في مجال المالية العمومية و متابعة روح التغيير و المفاهيم الجديدة المرتبطة بالعولمة (الحكم الراشد، التنمية المستدامة،...)، زد على ذلك تسجيله لاختلالات عديدة منها ضعف فعالية الرقابة على الأموال العمومية، نقص الشفافية في تسيير النفقات العمومية، صرف الأموال بدون تحقيق الهدف من الانفاق.

و من هنا أدى تزايد الحركة الدولية نحو الإصلاح الميزاني إلى جانب النقائص التي تشوب النظام الميزاني الحالي بالجزائر إلى التفكير جديا في تحديث نظام الميزانية بحيث يمكن تقادي جميع النقائص التي احتواها و إيجاد الحلول البديلة التي من شأنها أن تمكن الجزائر من مواكبة التطورات العالمية في المجال المالي و الميزاني لا سيما في ظل تبنيها نظام اقتصاد السوق و كذا استجابة للمقتضيات و الشروط التي تفرضها المؤسسات الدولية، و في هذا الإطار أسست مشروع تحديث النظام الميزاني «projet de modernisation du système budgétaire» هذا المشروع الذي أعربت الجزائر عن تبنيه منذ سنة 2004 لكن الأشغال و التجارب على هذا المشروع عرفت تأخرا ملحوظا، الأمر الذي جعل النظام الجديد لا يطبق إلى يومنا هذا، غير أنه تم الإعلان الرسمي مؤخرا عن طرح القانون العضوي الجديد قريبا أمام البرلمان من أجل مناقشته و المصادقة عليه.

و لهذا استوقفنا في هذا المجال أن الجزائر سوف تقوم بتجديد القواعد القانونية المنظمة لتسيير الأموال العمومية لأنها أصبحت لا تتماشى مع المتطلبات الحديثة، و باعتبارها لا تعاني مشكل تمويل قد يعطل عمل ميزانيتها في الوقت الذي تبنت فيه الجزائر الإصلاح (و لو أن استبعاد مشكل التمويل لا يقلل من أهمية إشكاليتنا)، أننا يجب أن نسلط الضوء على المحرك الأساسي لهذه الإصلاحات و للميزانية العامة و هم الأعوان المسؤولون عن تسيير الميزانية العامة، بحيث نرى أن نجاح الحكومة في تسيير الأموال العمومية يحتاج لثلاثية رئيسية و هي قاعدة قانونية و تنظيمية ملائمة و تمويل كافي و عنصر بشري مؤهل.

و انطلاقا من هذا الطرح ارتأينا أن تكون إشكالية البحث كالتالي:

هل إلى أي مدى يمكن أن يساهم العنصر البشري في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة في الجزائر؟

و للإحاطة بهذه الاشكالية تم تجزئتها إلى الأسئلة الفرعية التالية:

- من هم الأعوان المسؤولون عن تسيير الميزانية العامة في الجزائر و ما هي أدوارهم في هذا المجال؟
 - ما هي المبادرات التي يمنحها لهم القانون و التنظيم المعمول به في إطار تسيير الميزانية العامة؟
 - ما هي المشاكل التي يسجلها تسيير الميزانية العامة حاليا في الجزائر؟
 - ما هي الأساليب الحديثة لتفعيل دور الأعوان في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة؟
 - ما هي حدود و قيود مساهمة العنصر البشري في ظل القانون و التنظيم المعمول به حاليا؟
- فرضيات البحث: من أجل معالجة الاشكالية السابقة و صياغة خطة عمل ملائمة انطلقنا من الفرضيات الموالية، و قد تمثلت في ثلاث فرضيات رئيسية تتجزأ لفرضيات فرعية كما يلي:
- الفرضية الأولى: أداء تسيير الميزانية العامة في الجزائر ضعيف بسبب مشاكل كثيرة مسجلة و التي تحول دون تحقيق أهداف الميزانية العامة.
- الفرضية الثانية: مساهمة العنصر البشري في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة في الجزائر محدودة بسبب النقائص التي يسجلها، و هذه الفرضية يمكن تجزئتها إلى فرضيتين جزئيتين:
- يقدم أعوان الميزانية العامة مبادرات كثيرة تصب في إطار السير الحسن للميزانية.
 - أعوان الميزانية العامة يحتاجون إلى التكوين في أساليب التسيير المالي و إلى مراجعة مسارهم الوظيفي، من أجل تحسين أدائهم في مجال تسيير الميزانية العامة.
- الفرضية الثالثة: تسيير الميزانية العامة في الجزائر لا يطرح مشاكل تنظيمية، و هذه الفرضية يمكن تجزئتها إلى الفرضيات الموالية:

- توجد قوانين وتعليمات واضحة و ملائمة تحكم تسيير الميزانية العامة.
- توجد هياكل تنظيمية و إدارية مناسبة و مساعدة على حسن تسيير الميزانية العامة.
- تعتبر الأغلفة المالية المخصصة لنفقات التسيير و نفقات التجهيز كافية.

أسباب اختيار الموضوع:

يعود سبب اختيارنا لهذا الموضوع لاستكمال بحث سابق أجريناه حول تحديث نظام الميزانية في الجزائر و قد استوقفنا خلال البحث أن هناك غياب واضح لدراسة مساهمة العنصر البشري في إطار هذا التحديث بحيث يعتبر العنصر البشري المحرك الأساسي لأي عملية تسيير، كما لاحظنا أن هناك إهمال لهذا العنصر في عمليات التحديث مقارنة مع الدول التي تبنت الاصلاح بحيث ركزت على تكييف العنصر البشري و تأهيله.

أهداف البحث:

نحاول من خلال هذا البحث الوصول إلى مجموع من الأهداف:
-معرفة المساهمات التي يسمح بها القانون و التنظيم المعمول به.
-القاء الضوء على المشاكل المسجل في إطار تسيير الميزانية العامة حاليا في الجزائر.
-محاولة التقرب من عينة من أعوان تنفيذ الميزانية العامة لمعرفة المساهمات التي يقدمونها و القيود التي يواجهونها.

-معرفة الأساليب الحديثة لتفعيل دور العنصر البشري في زيادة أداء تسيير الميزانية العامة.

أهمية البحث:

تبرز أهمية هذا البحث باعتباره من المواضيع الجديدة غير المكررة، و من المواضيع الحساسة التي تمس تسيير الأموال العمومية، و لأنه يسلط الضوء على الدور الذي يقدمه المسيرون من أجل تحسين أداء الميزانية و على المشاكل التي تعيقهم في ذلك، مع تقرب من الاعوان المسؤولين عن تسيير الميزانية و محاولة معرفة موقفهم و مدى ادراكهم للإصلاحات الحديثة في مجال الميزانية العامة.

حدود البحث:

الحدود الموضوعية: إن موضوع البحث يختص بدراسة مساهمة العنصر البشري في إصلاحات الميزانية العامة من أجل البحث عن تحسين أداء تسيير الميزانية، و العنصر البشري المقصود هم أعوان تسيير الميزانية فقط باعتبارهم مسيرين، و ليس الموارد البشرية بمفهومها العام، ذلك لأن مبادئ التسيير الحديث للميزانية العامة توجب تكييف المسيرين مع هذه الاصلاحات.

الحدود الزمنية: يركز البحث على القواعد القانونية و التنظيمية المنظمة لعمل و دور اعوان تسيير

الميزانية التي تبنتها الجزائر منذ استقلالها الى غاية تاريخ إجراء الدراسة المحددة بسنة 2015.

الحدود المكانية: يختص البحث بواقع الجزائر بشكل عام، غير انه و نظرا لصعوبة التقرب من الكم الهائل من أعوان تسيير الميزانية العامة من أمرين بالصرف و محاسبين عموميين و مراقبين المنتشرين عبر ولايات الوطن، تم اختيار عينة عشوائية منهم على عدد محدود من الولايات كانت في مجملها عشر ولايات اختيرت عشوائيا.

منهج الدراسة:

من أجل معالجة الإشكالية المطروحة و اختبار صحة الفرضيات المقترحة اتبعنا أولا المنهج الوصفي الذي يعنى بالجانب النظري للموضوع من مفاهيم: التسيير العمومي الحديث، الميزانية العامة، أعوان تسيير الميزانية العامة، و بوصف واقع تسيير الميزانية العامة في الجزائر و دراسة خصائصه و كذا التعرف على الاتجاهات و المتطلبات الحديثة لتفعيل دور العنصر البشري. ثم المنهج التحليلي من خلال اعتماد برنامج التحليل الإحصائي SPSS، في دراسة و تحليل الاستبيان المتعلق بالموضوع و الموزع على عينة من أعوان تسيير الميزانية العامة في الجزائر.

أدوات الدراسة:

من أجل محاولة الإجابة على الإشكالية المطروحة استعملنا كافة الوسائل الممكنة للبحوث العلمية، و قد تمثلت في:

البحث الأكاديمي و المعلوماتي: من خلال الإطلاع على الكتب و المجالات و البحوث و الرسائل الجامعية المتاحة في مكتبات جامعية و وطنية. و على النصوص القانونية المعمول بها و المتعلقة بموضوع الدراسة. و كذا تصفح المواقع الرسمية لبعض الوزارات و المديريات العامة و الهيئات العمومية و مواقع أخرى مختلفة و المرتبطة بموضوع الدراسة.

التحليل الإحصائي: تم إعداد استبيان وتوجيهه لعينة من أعوان تسيير الميزانية العامة في الجزائر و قد تم استعمال برنامج SPSS. v19 في نسخته التاسعة عشر (19) و هو برنامج كمبيوتر للتحليل الإحصائي و هو اختصار لـ **Social Sciences Statistical Package for the** أي الحزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية، و يستخدم من أجل التحليل الإحصائي لأجوبة و محتويات الاستبيان.

الدراسات السابقة:

في حدود معرفة الباحث تجدر الإشارة أن موضوع البحث يعتبر موضوع غير متناول بكثرة، فقد تعذر علينا ايجاد دراسات مماثلة لموضوع بحثنا، لكن هناك بعض الدراسات التي كانت مواضيعها مقاربة أو مشابهة لجزء من البحث، و قد عالجت اشكالياتها جزءا كبيرا من اشكالية البحث، و من هذه الدراسات نذكر:

-دراسة **أكرم حماد(2005)**: تقويم أداء الإدارات المالية في مؤسسات السلطة الفلسطينية بحث تطبيقي على عدد من الوزارات الحكومية في قطاع غزة، تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الأداء المالي في مؤسسات السلطة الفلسطينية، ومن ثم دراسة هذا الاداء وإمكانية تحسينه وتطويره بما يخدم عمل الادارات المالية، و ذلك بدراسة ميدانية عن طريق استبيان مكتوب موجه لعينة من عمال الإدارات المالية، و من بين نتائج هذه الدراسة: أن العاملين بالإدارات المالية تتوفر لديهم المؤهلات العلمية و الخبرة المناسبة ولكنهم بحاجة لمزيد من الدورات التدريبية المتخصصة لتطوير قدراتهم، و الحاجة الى تطوير معدات ووسائل وأساليب العمل في الادارات المالية لتواكب التطور في نظم المعلومات في البلدان المتطورة، غياب كثير من القوانين والتشريعات والتعليمات المالية الواضحة والمكتوبة التي يمكن أن تسترشد بها الادارات المالية في عملها. و عدم وضوح الاختصاصات والصلاحيات للعاملين بالادارات المالية، وتمركز الصلاحيات في أيدي المسؤولين في هذه الادارات، و الإفتقار إلي الشفافية والوضوح في التعيينات و الترقيات، وعدم توفر العدالة وتكافؤ الفرص في التوظيف، ضعف تطبيق مبدأ محاسبة المسؤولية من خلال عدم تطبيق مبدأ الثواب والعقاب على كل العاملين بلا استثناء.

- دراسة **البيشي(2001)**: بعنوان الاجهزة الادارية المركزية في المملكة العربية السعودية مع بداية القرن الجديد وسبل تطويرها، و كان من نتائجها قصور في درجة وضوح الهدف العام و الاهداف الفرعية و الاختصاصات والمهام للجهاز الاداري من قبل بعض العاملين فيه، او المستفيدين منه، و التباعد بين قمة الهيكل و قاعدته، و قلة الصلاحيات الممنوحة من قبل الادارة العليا للتنفيذيين، الى جانب عدم توافر الدليل التنظيمي ودليل الاجراءات لدى بعض الاجهزة الحكومية.وضعف المتابعة الادارية في بعض هذه الاجهزة.

- دراسة **بن ناصر جبارة (2011)**: بعنوان فعالية الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة للحد من الفساد الإداري، و من نتائج هذه الدراسة أنه بحثا عن تطبيق مبادئ التسيير العمومي الحديث فقد تغير مفهوم الرقابة من مجرد رقابة على شرعية العمليات المالية إلى الرقابة على الأداء، كم تم ترسخ مفهوم

المسائلة، و أن أهم أسباب الفساد الإداري هو غياب الشفافية في التسيير و المسائلة، و غياب الوازع الديني و الاخلاقي للموظفين العموميين، إضافة لقصور و غياب القاعدة القانونية الواضحة، و عدم عدالة أنظمة الأجور و التحفيزات المناسبة لتحسين أداء الموظفين.

محتويات الدراسة: من أجل الإلمام بالإشكالية المطروحة ارتأينا تقسيم هذا البحث إلى أربع فصول يسبقها فصل تمهيدي، و قد كانت المحتويات كما يلي:

الفصل التمهيدي: يمهد هذا الفصل لدراسة اشكالية الموضوع من خلال القاء الضوء على التحولات الجذرية التي مست التسيير العمومي و التي أثرت بشكل مباشر على طرق تسيير الميزانية العامة، فالمبحث الأول منه: تطرقنا فيه لمدخل عام للتسيير العمومي من خلال عرض بعض التعريفات له و خصائصه و مقارنته بالتسيير في القطاع الخاص و وظائفه، أما المبحث الثاني: فتناولنا فيه نظرية التسيير العمومي الحديث ببيان اهم مبادئه و نماذجه التطبيقية، و أخيرا المبحث الثالث: فخصص لدراسة أثر التحديثات في التسيير العمومي على دور و مكانة العنصر البشري في التسيير، من تسيير الموارد البشرية بشكل عام و دور المسيرين بشكل خاص.

الفصل الأول: تناولنا فيه مدخلا عاما إلى المفاهيم الأساسية للميزانية العامة من خلال أربع مباحث، أول مبحث خصص لنشأة الميزانية العامة و بيان مختلف تعاريفها، أهم أنواعها، و أهميتها. أما المبحث الثاني: خصص للإيرادات العامة، و المبحث الثالث: النفقات العامة، أما المبحث الرابع: فخصصناه للإطار التنظيمي للميزانية العامة و مسارها و خصوصيتها في الجزائر، ببيان إطارها القانوني، مدونتها، الوثائق المنظمة لها و مختلف مراحلها.

الفصل الثاني: تناولنا فيه كل ما يتعلق بأعوان تسيير الميزانية العامة في الجزائر بأصنافهم الثلاث: إذ تطرقنا في المبحث الأول: لكل ما يتعلق بالأميرين بالصرف من تعريف و أصناف و مهام و بيان دورهم في ضمان حسن تسيير الميزانية العامة، بينما خصص المبحث الثاني: بالمحاسبين العموميين، تعريفهم، أنواعهم، مهامهم، و دورهم في ضمان حسن تسيير الأموال العمومية، و المبحث الثالث: تطرقنا فيه بنوع من التفصيل لأهم مبدأ من مبادئ المحاسبة العمومية و هو مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي الذي يوضح حدود و خصوصية كل وظيفة منهما، أما المبحث الرابع: تطرقنا فيه للمراقبين على الميزانية العامة في الجزائر، أنواعهم، مهامهم، و دورهم الرقابي في الحفاظ على الأموال العمومية.

الفصل الثالث: خصص هذا الفصل لدراسة اشكالية تفعيل دور أعوان التسيير في تحسين أداء الميزانية العامة في الجزائر، فارتأينا أولاً من خلال المبحث الأول: معرفة التجاوزات و الحدود المتعلقة بتسيير الميزانية العامة في الجزائر، و التي تحول دون المساهمة الفعالة للعنصر البشري المسير في تحسين أداء الميزانية العامة. ثم من خلال المبحث الثاني: أوضحنا فيه الاتجاهات الحديثة لتفعيل دور العنصر البشري في تسيير الميزانية العامة بتفصيل التجربة الفرنسية نموذجاً، باعتبارها نموذج اختارته الجزائر لتطبيقه على ميزانيتها العامة. أما المبحث الثالث و الأخير في هذا الفصل: تناولنا فيه المسؤوليات الجديدة لمسيري الميزانية العامة وفق مشروع اصلاح الميزانية العامة في الجزائر (MSB)، و التي ستمكن من زيادة مساهمتهم في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة.

الفصل الرابع: و هو الفصل الأخير، خصص لدراسة ميدانية محاولين من خلالها تقييم دور أعوان تسيير الميزانية العامة من أمرين بالصرف و محاسبين عموميين و مراقبين ماليين في تسيير الميزانية العامة، فالمبحث الأول منه عرفنا فيه الدراسة الميدانية، و المبحث الثاني: تناولنا فيه خصائص عينة الدراسة، أما المبحث الثالث: قمنا فيه بتحليل نتائج الدراسة الميدانية، و اخيراً خصص المبحث الرابع: لسرد نتائج الدراسة الميدانية و اختبار صحة الفرضيات التي بنيت عليها، وكذا تقديم جملة من الاقتراحات المقدمة من طرف أعوان التسيير محل الدراسة من أجل تفعيل مساهمتهم في تحسين أداء الميزانية العامة.

الفصل التمهيدي:

أهمية العنصر البشري في نظرية التسيير العمومي
الحديث

تمهيد:

يعبر التسيير العمومي عن الطرق التي تتخذها الدولة في الإدارة للوصول إلى أهدافها، و قد اتخذ هذا التسيير أشكال و آليات عدة و ظهرت له نظريات متعددة، غير أنه ظل يعاني من مشاكل عديدة جعلته يتسم بعدم الكفاءة و رداءة الخدمات و تأخرها و الغرق في مشاكل البيروقراطية خاصة في الدول النامية، على عكس القطاع الخاص الذي تميز بالفعالية و الكفاءة العالية نتيجة للمنافسة، الأمر الذي أدى بالمنظرين الجدد إلى التفكير في استنباط بعض الطرق و الآليات المطبقة في التسيير الخاص على المنظمات و المؤسسات الحكومية بهدف زيادة كفاءتها و فعالية تسييرها، و هو ما عرف بالتسيير العمومي الحديث الذي ظهرت له عدة تطبيقات و نماذج غير أن الهدف الأساسي لها كان واحد و هو تحسين الأداء الحكومي و تقديم خدمة عمومية أفضل من حيث التكلفة و النوعية، و لهذا سوف نحاول معرفة المبادئ الأساسية للتسيير العمومي الحديث و أهم تطبيقاته، و باعتبار بحثنا يركز على العنصر البشري سوف نحاول معرفة تأثير هذا التسيير الحديث على دور و مكانة العنصر البشري في عملية التسيير العمومي، بما في ذلك الموارد البشرية و المسيرين بالأخص، و لذلك اعتمدنا المباحث التالية:

المبحث الأول: مدخل إلى التسيير العمومي**المبحث الثاني: نظرية التسيير العمومي الحديث (NPM) New Public Management****المبحث الثالث: الانتقال إلى منطق النتائج في التسيير العمومي و تأثيره على دور و أهمية العنصر البشري**

المبحث الأول: مدخل للتسيير العمومي

المطلب الأول: مفهوم التسيير العمومي

1. تعريف التسيير العمومي:

يعرف التسيير عموماً بأنه "مجموعة الطرق المطبقة في المنظمات باختلاف أنواعها..." إذ يقصد بالاختلاف: اختلاف النشاط، الطبيعة، الهدف،...، وبالتالي تعتبر المنظمات (الهيئات أو المؤسسات) العمومية من ضمن هذه المنظمات، وكذلك يدعى التسيير الذي تطبقه و هو التسيير العمومي بأنه "تسيير المصالح العمومية"، وعليه فإن التسيير العمومي لا يعدو أن يكون أكثر من ممارسة خاصة لقواعد عامة، فالخاص هو طبيعة الهيئات، المنظمات و المؤسسات العمومية و العام هو قواعد و مبادئ التسيير.

إلا أن جدلاً كبيراً يثار حول تعريف التسيير العمومي، فيكاد لا يتفق الكتاب و الباحثين على تعريف شامل أو موحد، ينطلق هذا الجدل من الألفاظ المستعملة فقد تمايزت الكتابات سواء العربية منها أو الغربية في استعمال التسيير العمومي، الإدارة العامة أو العمومية، المناجمنت العمومي، و هو نفس الجدل القائم سابقاً حول مصطلح "التسيير"، ثم التمايز في الموضوع فمنهم من يهتم في دراسته للتسيير العمومي بالجانب الموضوعي (العمليات أو الوظائف) ومنهم من يهتم بالجانب العضوي (تنظيم الجهاز العمومية، الموظفين العموميين...)، لذلك هذا الجدل يفرز تعاريف كثيرة ندرج بعضها كالتالي:

• "لتعريف الإدارة بشكل دقيق لا بد أن نلاحظ أن عناصر هذا المفهوم تتضمن: أولاً: وجود منظمات حكومية، ثانياً: الأنشطة و العمليات التي تتولاها هذه العمليات، ثالثاً: ما ترمي هذه المنظمة تحقيقه من جراء تلك الأنشطة من أهداف"⁽¹⁾.

• كما يعرف "Thomas Woodrow Wilson" التسيير العمومي بأنه:

"الغاية أو الهدف العملي للحكومة، موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر من الفعالية و الانفاق مع رغبات الأفراد و حاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها"⁽²⁾.

(1) سامي جمال الدين، "الإدارة العامة"، منشأة المعارف - الإسكندرية، 2006، ص 24.

(2) طارق المجذوب، "الإدارة العامة - العملية الإدارية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري"، الدار الجامعية للطباعة و النشر - بيروت، 2000، ص 119.

- التسيير العمومي هو: "مجموعة نشاطات و أعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة و توفر لها الإمكانيات المالية اللازمة، بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها و بالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها بأكبر كفاية إنتاجية و أقصر وقت و أقل تكلفة"⁽¹⁾.
- الإدارة العامة هي: مجموع النشاطات الإدارية المتعلقة بصنع القرارات داخل التنظيمات الإدارية العامة (كالوزارات، الهيئات و المؤسسات العامة...) تقوم بها قوى بشرية تعمل ضمن الإمكانيات المالية المتاحة لتحقيق السياسة العامة للتنظيمات المعنية.
- يحمل المنهج الاقتصادي للتسيير العمومي بعدين: الأول تقليدي يرتكز على ضمان أن الخدمات المقدمة تقدم فوائد تتناسب مع تكلفتها، أما البعد الثاني يحمل اختيار طرق التدخل العمومي، و إذا كان هذا الاختيار يحترم شروط الكفاءة و التنظيم المطلوبان.⁽²⁾
- يطلق اسم الإدارة العامة على مجال تطبيق الإدارة في القطاع العام، فالإدارة العامة تتكون من جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة⁽³⁾.
- يمثل مجموعة الأنشطة التي تمارسها الحكومة من خلال كافة القطاعات والأجهزة بالمجتمع من أجل تحديد وتوفير الموارد والإمكانيات وسلامة تخصيصها وحسن استخدامها بهدف توفير الخدمات والمنتجات العامة للجمهور⁽⁴⁾.
- تستخدم مصطلحات مثل: "الإدارة الحكومية"، إدارة القطاع العام"، إدارة الخدمة المدنية"، بصورة تبادلية، و تشير الإدارة العامة إلى:⁽⁵⁾

(1) فوزي جبيش، "الإدارة العامة و التنظيم الإداري"، دار النهضة العربية - بيروت، 1991، ص 15

(2) Dominique Bureau, Michel Mougeot, «**Performance, incitations et gestion publique**», La Documentation française- Paris, 2007, Article sur le site:

<http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/066.pdf> téléchargé le: 02/06/2012.

(3) عمر محمد غباين، "القيادة الفاعلة و القائد الفاعل"، دار اثراء للنشر و التوزيع - (عمان) الأردن، الطبعة 01-2009، ص 21.

(4) مصطفى محمود أبوبكر، "الإدارة العامة رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف و الفساد"، الدار الجامعية- الاسكندرية- 2009، ص 16.

(5) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة"، الطبعة الأولى-جوان 2009، ص 04. متاح على موقع: www.arabstates.undp.org/MeasuringPublicAdministration-Ar_final.pdf، تم التحميل: في 20:00 2014/05/09.

- مجموعة الآليات (السياسات، القواعد، الإجراءات، الأنظمة، الهياكل التنظيمية و الأفراد...) التي تمولها ميزانية الدولة (الحكومة المحلية) التي تتولى تنظيم شؤون الحكومة التنفيذية (و المحلية و إدارتها).

- إدارة و تنفيذ مجموعة الاعمال الحكومية الكاملة (المحلية و الوطنية) التي تتناول تنفيذ القوانين و اللوائح و القرارات الصادرة عن الحكومة و عمليات الإدارة المرتبطة بتقديم الخدمات العامة على المستويين الوطني و دون الوطني.

من خلال التعاريف السابقة يتضح لنا صعوبة تحديد مفهوم أو تعريف موحد للتسيير العمومي، إلا أنه يمكننا تلخيصها جميعها في محتوى التسيير العمومي الذي لاحظنا من خلال اطلاعنا على بحوث و كتابات كثيرة أنه يتضمن: " الطرق، الاجراءات، العمليات، الوظائف التي تقوم بها الهيئات العمومية على اختلاف تمركزها في الحكومة قصد تحقيق السياسة العامة و تحقيق بذلك المصلحة العامة و بالتالي هو يحمل ثلاث معاني رئيسية:

- تطبيق قواعد التسيير أو الإدارة أو المناجمنت.
- يطبق على الهيئات أو المنظمات العمومية.
- هدفه عام و هو تحقيق المصلحة العامة و بأكمل وجه.

2. تسيير عمومي "gestion publique"، إدارة عامة "Administration publique" أو مناجمنت

عمومي " management public "

أ- تسيير عمومي أو مناجمنت عمومي:

رأينا سابقا الفرق بين كلمتي **gestion** تسيير و **management** مناجمنت، إذ تعود الأولى إلى اللغة الفرنسية أما الثانية إلى اللغة الإنجليزية، أما استعمال هاتين الكلمتين في مجال التسيير العمومي فلا يسجل فروقا واضحة بينهما، عدا استعمال الكتاب الفرنسيين للكلمتين في موضوعين مختلفين، فكثيرا ما يستعملون "**gestion publique**" للحديث عن طرق التسيير في القطاع و الهيئات العامة بينما يستعملون "**management public**" للحديث عن طرق التسيير الحديثة فيه، رغم احتفاظ البعض باللفظ الفرنسي المحض لها "**nouvelle gestion publique**" (NGP) و هو ما يقصد به المتطلبات الحديثة في تسيير القطاع العمومي و الذي يدعى بالإنجليزية "**New public management**" (NPM)، و السبب في استعمال الكتاب الفرنسيين لفظ "**management public**" للدلالة على هذه الطرق و الأساليب الحديثة هو مصدرها فهي تعود لأفكار أمريكية.

أما الكتاب العرب فيستعملون اللفظتين بشكل متواز فيستعملون كلمة تسيير عمومي كونها أقرب و أصح لغويا من المناجمنت، كما يستعملون كذلك مناجمنت عمومي للحديث خاصة عن الطرق الحديثة في التسيير العمومي كون أن أصلها أمريكي كما ذكرنا سلفا.

ب-تسيير عمومي أو إدارة عامة:

عادة يستعمل النموذج التقليدي للإدارة العامة "traditional model of public Administration" بتعارض مع المناجمنت العمومي الحديث "management New public"(NPM)⁽¹⁾، فيعكس الأول النماذج التقليدية للإدارة العامة أو التسيير العمومي منها: الفكر الكلاسيكي، النموذج البيروقراطي...، أمال الثاني فيعكس التوجيهات الحديثة للتسيير العمومي المعروفة عاليا بـ: "NPM". كما أن المناجمنت العمومي يستنبط المفاهيم و الأدوات المنهجية من القطاع الخاص أكثر من الإدارة العامة، و كثيرا ما تميل الإدارة العامة إلى مقاومة نقل هذه التكنولوجيا⁽²⁾.

و في الواقع فإن الكثير من الكتابات العربية خاصة الشرقية منها تستعمل كثيرا "الإدارة العامة" و حتى بالنسبة للطرق الحديثة فهي تستعمل نفس اللفظ أي "طرق الإدارة العامة" المعروفة بـ: "قر" أما كتابات المغرب العربي خاصة تميل إلى استعمال "لفظ التسيير العمومي" و عن الطرق الحديثة فتستعمل أحيانا "المناجمنت العمومي" و أحيانا أخرى "التسيير العمومي الحديث".

إذن بعد التطرق لمختلف الألفاظ و المصطلحات المتداخلة و المتشابهة بخصوص التسيير العمومي فإن استعمالنا لهذه الألفاظ سيكون كما وردت في مراجعها في حالة الاقتباس التام، أما حالة الاستعمال الشخصي فسيكون بلفظ "التسيير العمومي"، و "التسيير العمومي الحديث" لأنها أصح حسب رأينا لغويا.

المطلب الثاني: وظائف التسيير العمومي

كما رأينا سابقا فالتسيير العمومي ما هو إلا تطبيق خاص لقواعد عامة، فمعظم قواعد التسيير قابلة للتطبيق في القطاع العمومي لكن باحترام خصوصية هذا القطاع و طبيعته، و أهم هذه القواعد هي وظائف التسيير التي تعكس سير العملية التسييرية في أي منظمة.

(1) Owen E. Hughes, «**Public Management and Administration**», PALGRAVE MACMILLAN–New York, third edition – 2003, P 07.

(2) Steven Kelman, and others, «**DIALOGUE ON DEFINITION AND EVOLUTION OF THE FIELD OF PUBLIC MANAGEMENT**», file downloaded from

<http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/viewFile/213/213> 04/09/2013.

و رغم أن هناك جدال حول عدد هذه الوظائف، فالبعض يقسمها إلى خمس وظائف كبرى هي: التخطيط، التنظيم، التوظيف، التوجيه، الرقابة. و البعض الآخر يرى بأنها أربع وظائف كبرى فقط: التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة. و ذلك باعتبار دمج وظيفة التوظيف في التنظيم، و هو التقييم الغالب و الذي سنعتمده في دراسة هذه الوظائف في التسيير العمومي.

1- التخطيط:

يعتبر التخطيط الوظيفة الأولى و الأهم، ذلك لأن التسيير الفعال يبدأ من التخطيط الفعال. و يعني التخطيط في التسيير العمومي وضع خطة لأعمال و مهام الحكومة في فترة معينة مقبلة يتم فيها تحديد الأهداف المطلوبة، تحديد كفاءات تحقيق هذه الأهداف (الأعمال)، و كذلك تحديد البدائل المتاحة لأعمال هذه الخطة ليتم اللجوء إليها في حالة عدم التمكن من تنفيذ الخطة الأولية، و أخيرا تحديد مؤشرات يتم بها قياس النتائج أو الأهداف، حتى تتمكن مستقبلا من الحكم على نجاح الخطة (التخطيط) أو فشلها، و يمثل هذا التعريف أحسن صور التخطيط و التي تجد لها التطبيق الأمثل في القطاع الخاص، بينما في القطاع العام كثيرا ما نسمع بالتخطيط الفاشل أو الضعيف خاصة في الدول النامية بل و يذهب البعض إلى ربط تأخر تنمية هذه البلدان بضعف خططها.

و التخطيط في التسيير العمومي هو "عملية سياسية حيث يتم فيها استخدام المعلومات لأغراض إستراتيجية"⁽¹⁾. كما يترجم السياسة العامة للدولة، من خلال رسم هذه السياسة سنويا في مخططات ينسب للحكومة تنفيذها و يكون هدفها تحقيق المصلحة العامة، كالميزانية العامة مثلا فهي ترصد سنويا النفقات و الإيرادات المتوقعة للدولة و لهذا تمثل الخطة المالية للحكومة.

و أخيرا يمكن القول بأن التخطيط هو خطة ترسم السياسة العامة للدولة، تحدد أهدافها و تبين طرق تنفيذها بهدف تحقيق المصلحة العامة.

2- التنظيم:

يمثل التنظيم الوظيفة الثانية بعد التخطيط، إذ يتم فيه تقسيم الأعمال المخطط لها بين من سيقومون بالتنفيذ بأحسن طريقة ممكنة لضمان تنفيذ جيد للخطة. و في القطاع العمومي يعني التنظيم أن تقسم أعمال الحكومة بين مختلف القطاعات أو الدوائر الوزارية ثم تتفرع للدوائر المحلية و هكذا، قصد أن توكل لكل

(1) Angèle Bilodeau, Denis Allard, « L'exigence démocratique de la planification participative : le cas de la santé publique au Québec » Nouvelles pratiques sociales, vol. 17, n° 1, 2004, p53.

قطاع حسب خصوصيته مهمة محددة ينجزها، إذ تمثل هذه المهام في مجموعها السياسة العامة للدولة و ترتبط كل مهمة بهدف معين.

و هذا ما يفسر تعريف الكثير من كتاب الإدارة العامة لوظيفة التنظيم في القطاع العمومي تعريفا يستند على التنظيم الرسمي للجهاز الإداري (هيكله، مهامه، الإجراءات و القواعد الرسمية المنظمة له)، و هذا ما يفسر التعريف الموالي، التنظيم عملية إدارية أساسية تقتضي دراسة هيكل الإدارة و أهدافها و مهامها و مسؤولياتها و أساليب و طرق العمل فيها، و ذلك بهدف تمكينها من تقديم الخدمات التي أوجدت من أجلها بأقل تكلفة ممكنة و أقصر وقت و أكبر فعالية.⁽¹⁾

3-التوجيه:

انطلاقا من تعريفنا السابق لوظيفة التوجيه في التسيير بشكل عام، يمكن تطبيقه على التسيير العمومي إذ يمثل التوجيه فيه: العملية التي يتم من خلالها التنسيق و قيادة العناصر المتفق عليها في التنظيم سابقا من أجل تحقيق خطة العمل المتفق عليها كذلك، و بالتالي من يقوم بالتوجيه سيقوم بقيادة و إصدار الأوامر للقائمين على عمية التنفيذ قصد توجيههم نحو أداء العمل المطلوب.

من هذا المنطلق فإن وظيفة التوجيه ستكون من اختصاص السلطة العليا في كل درجة من درجات تسلسل السلطة فيقوم بها كل مسؤول على من يقعون تحت دائرة مسؤوليته مثل: رئيس الحكومة، الوزير، الوالي، المدير، رئيس البلدية...إلخ، و الموجه هنا هو من يقوم بالقيادة و التحفيز و الاتصال لمن يقعون تحت دائرة سلطته، قصد تحقيق هدف منظمته أو هيئته وصولا للهدف العام وهو المصلحة العامة.

4- الرقابة:

ينصرف مفهوم الرقابة إلى مجموعة العمليات و الأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف و المعايير الموضوعية⁽²⁾. و قد تم تعريف الرقابة أيضا بأنها: ذلك النشاط الذي تمارسه الإدارة في الوحدات الحكومية، للتأكد من أن العمل يسير وفقا للسياسات والخطط الموضوعية لتحقيق أهدافها والكشف عن الأخطاء والانحرافات والعمل على إصلاحها⁽³⁾.

(1) طارق المجنوب، "الإدارة العامة - العملية الإدارية و الوظيفية العامة و الإصلاح الإداري"، مرجع سابق، ص 280-281.

(2) محمد نصر مهنا، "تحديث في الإدارة العامة و المحلية"، مؤسسة الشباب الجامعي - الإسكندرية، 2005، ص 249-250.

(3) محمد العزازي أحمد ادريس، "الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية"، مكتبة الجامعة الحديثة، الزقازيق - مصر 2009، ص 121.

ينظر كذلك إلى أن الرقابة تهدف إلى أن يتم التخطيط والتنفيذ وتحقيق الأهداف في إطار احترام القانون بمشموله الواسع (احترام الدستور والتشريعات واللوائح والتعليمات) واحترام العرف الإداري السائد والمصلحة العامة⁽¹⁾.

و بصفة عامة فإن الرقابة في أقصى صورها في القطاع العام يجب أن تمثل: الإجراءات والعمليات التي يتم من خلال التحقق من أن:

- الخطط الموضوعة تحقق أهداف المصلحة العامة.
 - تنفيذ الخطط كان كما نصت عليه هذه الأخيرة، وكان بأحسن طريقة ممكنة.
 - النتائج المحققة تطابق الأهداف المنتظرة.
- والهدف منها هو ضمان تحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثالث: مميزات التسيير العمومي

كما رأينا سابقا فإن التسيير العمومي ما هو إلا تطبيق خاص لقواعد عامة و هي قواعد التسيير، والتي تطبق ببعض الخصوصية في المجال العمومي، و هذا ما يجعل التسيير في القطاع العمومي يختلف عن التسيير في القطاع الخاص بجملة من الخصائص هي:

1. الهدف: لا تكاد تخلو الكتابات حول القطاع العام أن الهدف الرئيسي له هو تحقيق المصلحة العامة ويعتبر أهم فرق بين التسيير في القطاع الخاص و التسيير العمومي، فهذا الأخير هي أداة الحكم في القيام على المرافق العامة في الدولة، و من هنا فإن خدمة المصلحة العامة و ليس تحقيق الربح هي هدفه الأول و الأخير⁽²⁾.

إن هدف التسيير العمومي هو تحقيق المصلحة العامة و التي تعتبر في حد ذاتها مهمة غير عادية (الدفاع الوطني، التربية، العلاقات الخارجية و الدبلوماسية، الحالة المدنية، السجون، الصحة، العدالة... إلخ) لذلك فقد منيت بامتيازات غير مألوفة هي امتيازات السلطة العامة⁽³⁾. و هذا ما يجعل للتسيير العمومي طابع سياسي، نتناوله في العنصر الموالي.

(1) علي أنور العسكري، "الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة"، مكتبة بستان المعرفة- القاهرة، 2008، ص 146.

(2) مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، "الإدارة العامة - الإطار العام لدراسة الإدارة العامة، فن الحكم و الإدارة في السياسة و الإسلام، العملية الإدارية"، دار الجامعة الجديدة- الاسكندرية، 2003، ص 51.

(3) Robert Fraisse, « **Le service public demain** », Economica – Paris ,1989, p 29.

2. الطابع السياسي: يوجد اتفاق واسع بين علماء الإدارة العامة على وجود ارتباط وثيق بين حقل الإدارة العامة وحقل السياسة⁽¹⁾. و يظهر هذا التلازم بينها في التلازم بين سلطة الحاكم و أداة التنفيذ، فرواد السياسة هم أولئك الذين ينفذون سياستهم عن طريق التسيير العمومي، كما كان دارسو الإدارة العامة.

3. الشكل التنظيمي: يقصد بذلك حقل تطبيق التسيير العمومي يختلف جوهريا عن حقل تطبيق التسيير الخاص في القطاع الخاص، فالتسيير العمومي يطلق على هياكل لها طبيعة خاصة وصور ومستويات خاصة، تتجسد هذه الخصوصية في الجهاز الإداري وما يتضمنه من مستويات إدارية مختلفة، تتمثل تلك المستويات مثلا الوزارات، الدوائر المركزية، المؤسسات الحكومية، السلطات و الجماعات المحلية و الشركات والمؤسسات العمومية وغيرها من التنظيمات الرسمية⁽²⁾.

4. التسيير العمومي و التسيير في القطاع الخاص:

في بيان الفرق بين التسيير العمومي والتسيير في القطاع الخاص هناك من يرى عدم وجود فرق كبيرة أو حدود فاصلة بل إن المبادئ الأساسية واحدة ولكن مجال الاختصاص يختلف فيطبق التسيير العمومي في القطاع العمومي بنفس المبادئ الأساسية للتسيير لكن ببعض من الخصوصية التي تفرضها طبيعة القطاع العام، كما هناك الكثير من الأبحاث في هذا المجال التي تؤكد على الاختلاف بين هاذين الحقلين من المعرفة. وتمثلت أهم محاور الاختلاف في ما يلي:

- أ- أن الإدارة العامة ترتبط بالقطاع الحكومي وبتنفيذ السياسة العامة، اما الإدارة الخاصة فترتبط بالنشاطات الفردية أو الجماعية الخاصة المتعلقة بقطاع الأعمال الخاص وتخضع بالدرجة الأساسية إلى ظروف السوق.
- ب- أن الإدارة العامة ترتبط بوظيفة الخدمات العامة (قطاع الخدمات) بالدرجة الأساسية، فيما ترتبط وظيفة الإدارة الخاصة بالقطاع الصناعي أو الزراعي أو التجاري الذي يتسم بالصفة التجارية البحتة غالبا.
- ج- أن الإدارة العامة تستهدف تحقيق المنفعة العامة دون استهداف الربح في مقابل ذلك، أما الإدارة الخاصة فهدفها المنافع الخاصة وذلك عن طريق السعي للحصول على أكبر ربح ممكن.
- د- تقوم الإدارة العامة غالبا على أساس ديمومة الوظيفة العامة، أما الإدارة الخاصة فلا تقوم على ذلك وتظل الوظائف فيها ذات طابع مؤقت وتعاقدية.

(1) صلاح الهيتي، "تحليل أسس الإدارة العامة- منظور معاصر"، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع- الأردن (عمان)، 2009، ص 42.

(2) صلاح الهيتي، "تحليل أسس الإدارة العامة- منظور معاصر"، نفس المرجع، ص 43.

هـ- إن الإدارة العامة تقوم و تزدهر في ظل مناخ التعاون و المشاركة العامة، أما الإدارة الخاصة فتتعرض مناخ المنافسة وربما الاحتكار كأساس لازدهارها.

و الجدول التالي يوضح الفرق بين الاثنين:

الجدول رقم (01): أهم الفروق بين التسيير الخاص و التسيير العمومي

إدارة الأعمال	الإدارة العامة
1. تختص لتحقيق الأهداف الخاصة بالشركة أو المؤسسة.	1. تختص بتنفيذ السياسات و الأهداف العامة للدولة.
2. يتخذ تنفيذ القرارات الطابع الشخصي.	2. تتخذ الطابع الرسمي للدولة عند تنفيذ القرارات.
3. تعمل على تحقيق المصلحة الشخصية و تحقيق أكبر قدر من الربح.	3. تعمل على خدمة المصلحة العامة و تقديم الخدمات للجمهور.
4. غير محكومة باللوائح و القوانين و تتمتع بحرية إنجاز القرار.	4. تنفيذ اللوائح و القوانين الحكومية في الأداء.
5. وظائف الأعمال أقل حيوية من وظائف الإدارة العامة بالنسبة للشعب.	5. طبيعة وظائف الإدارة العامة أكثر أهمية بالنسبة للشعب مثل الدفاع، الأمن و العدالة.

المصدر: طلحة، أحمد عثمان، "إدارة المؤسسات العاملة في الدول النامية منظور استراتيجي"، دار الحامد للنشر والتوزيع،

عمان الأردن، 2007، ص 25 .

المبحث الثاني: نظرية التسيير العمومي الحديث

New Public Management (NPM)

منذ أكثر من عشرين سنة لفتت الأنظار الاتجاهات الدولية نحو إصلاح الإدارة العامة (التسيير العمومي)، فقد هيمنت الإدارة العامة الحديثة على أجندة الإصلاح الإداري في العديد من دول العالم، و يهدف هذا الإصلاح إلى عصرنه القطاع العام و تقديم خدمات ذات جودة للمواطن، من خلال العمل على تفعيل نشاط الحكومات و جعله أكثر كفاءة، و تخطي مظاهر البيروقراطية، و ترسيخ مبادئ الشفافية و المشاركة في تسيير منظمات القطاع العام و تحميل المسيرين مسؤوليات أكبر و تعزيز آليات الرقابة، و لبلوغ ذلك أصبح

من الضروري تبني مبادئ التسيير العمومي الحديث، الذي كان أول من فصل في جانبه النظري كريستوفر هود Christopher Hood سنة 1990.

المطلب الأول: نشأة التسيير العمومي الحديث

إن جذور التسيير العمومي الحديث تعود إلى الأفكار الليبرالية التي ظهرت سنوات السبعينات بعد الأزمة البترولية 1973، إذ أرجعت هذه الأفكار الليبرالية التي كان على رأسها الاقتصاديين الليبراليين Friedrich von Hyek و Milton Friedman من مدرسة شيكاغو سبب هذه الأزمات هو التدخل المفرط للدولة باعتبارها الدولة الحامية⁽¹⁾.

لقد خلفت تلك الأزمات آثار كثيرة أهمها الديون العمومية التي أغرقت الحكومات و دفعتها إلى التفكير في تغيير جذري في سياستها و البحث عن فعالية أكبر للموارد العمومية، إذ كان القطاع العمومي يسجل نقائص و مشاكل عديدة في أداءه، حيث يغلب على تقديم الخدمات العمومية المحيط القانوني المنضبط، الذي يحدد بشكل دقيق المهام و الوظائف، و هو ما يجعل هامش الحرية لدى المسير ضيق جدا مقارنة بالقطاع الخاص، لذلك فإن ارتباط الهيئة العمومية بصرامة و بيروقراطية الإطار القانوني ينعكس سلبا على أنماط الاداء و التسيير فيها.

و تاريخيا ظهر (NPM) للمرة الأولى في بريطانيا قبل أن ينتشر في جميع دول منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية OCDE و لعدد من الدول النامية، و عموما تم تطبيقه بوتيرة سريعة مثلا في المملكة المتحدة و في بداية 1980 تمت خصخصة العديد من المؤسسات العمومية (الاتصالات البريطانية، الخطوط الجوية البريطانية، و السكك الحديدية البريطانية و غيرها)، و في 1983 تم اتخاذ تدابير و اجراءات من أجل الحد من التبذير و رفع جودة الخدمات العمومية، و بعد ذلك و في 1988 تم اطلاق برنامج (Next Steps) الذي أنشأت بموجبه عدة وكالات تنفيذية لها مهام متخصصة في الخدمة العمومي، و تتميز بطريقة عمل مماثلة للشركات الخاصة بحيث تتمتع بتحرر من القانون العام، و تمتلك استقلالية واسعة في المجال المالي، تسيير الموارد البشرية، التنظيم و الانتاج و ذلك بهدف تقديم خدمات عمومية بنوعية أفضل و بتكلفة أقل، بعد ذلك توالت نصوص قانونية مختلفة لتصاحب اصلاح القطاع العام مثل (Citizen's Charter):

(1) F.X. MERRIEN : "La Nouvelle Gestion Publique, Concepts Mythique, Lien social et Politique", RIAC, N 41, printemps 1999, P 94 -97.

1990) الذي يضع المواطن في مركز الإدارة، حتى تكون الوظيفة العمومية ذات فعالية و كفاءة و تكون متنوعة و عادلة⁽¹⁾.

و في نيوزلندا ظهرت اصلاحات مماثلة بداية من سنة 1984 من أجل تخطي الصعوبات المالية التي كانت تمر بها البلاد، مست هذه الاصلاحات توزيع المسؤوليات (State Sector Act: 1988)، المحاسبة (Public Finance Act: 1989)، و كذلك الإدارات المحلية (Local Government Act: 1989)، و الوظيفة العمومية (Public Service Principles و Conventions and Practices: 1995)⁽²⁾.

أما عمليا فقد تجسدت بعض مبادئ التسيير العمومي الجديد على بعض مشاريع إصلاح التسيير العمومي و الإدارة في بعض الدول الأنجلوساكسونية (بريطانيا، استراليا، و خاصة نيوزلندا) و ذلك في بداية الثمانينات، و يعود مصطلح التسيير العمومي الجديد أو الإدارة العامة الجديدة إلى الباحث Christopher Hood سنة 1990.

جاءت هذه الحركة كتطبيق متأخر في القطاع العام لمبادئ التسيير التي برهنت على نجاعتها و فعاليتها في القطاع الخاص، إلا أن المشكل الذي بقي يلزم هذه الحركة هو خصوصية القطاع العام و مدى ملائمة هذا التغيير له⁽³⁾.

و قد تجسدت هذه الإصلاحات في ستة خصائص جوهرية⁽⁴⁾:

1. **الانتاجية:** كيف يمكن للحكومات إنتاج خدمات أكثر بأموال أقل؟.
2. **التحول نحو أسلوب السوق:** كيف تستطيع الحكومة استخدام أسلوب السوق للتخلص من سلبيات البيروقراطية؟، إذ قامت بعض الحكومات بخصخصة واسعة ببيع شركات القطاع العام، بينما قامت حكومات أخرى باعتماد الشراكة مع القطاع الخاص كحل.

(1) Anne Amar et Ludovic Berthier, « **Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites** », p 04, Article sur le site:

http://webs.unice.fr/Articles/Revue_Recemap13_Amar_Berthier.pdf, téléchargé le 23 /04/2015.

(2) Anne Amar et Ludovic Berthier, « **Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites** », Op-Cit, p 04

(3) Gilles Chevalier, « **Éléments de management public ; le management public par la qualité** », Edition AFNOR- 2009, p51.

(4) DONALD F.KETTL, « **The Global Public Management Revolution** », 2nd edition, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, Arabic edition 2003, p13-17 (بتصرف)

3. **التوجه للخدمة:** كيف يمكن للحكومات الاتصال بالمواطنين بشكل أفضل؟، و ذلك من أجل استطلاع رأيهم حول رضاهم عن الخدمات التي تقدمها لهم و مدى استجابتها لحاجياتهم.
4. **اللامركزية:** كيف تجعل الحكومات برامجها أكثر تجاوبا و فعالية؟، فقد لجأت بعض الدول إلى خفض المستوى الحكومي، و البعض الآخر لنقل المسؤوليات إلى الغدارات المحلية.
5. **السياسة:** كيف تستطيع الحكومة أن تحسن قدرتها على ابتكار سياسة و متابعتها، فقد سعت الحكومات لتحسين كفاءتها في تقديم الخدمات.
6. **المسؤولية عن النتائج:** كيف تستطيع الحكومة أن تحسن قدراتها في تحقيق ما تعد به؟، حيث حاولت الحكومات ان تستبدل أنظمة المسؤولية من الأعلى إلى الأسفل إلى الأنظمة من الأسفل إلى الأعلى و هدفها المسائلة عن النتائج، و ذلك بالتركيز على النتائج بدل التركيز على الوسائل.
- و بهذا التطور أصبح مفهوم التسيير العمومي الجديد المرجع أو النموذج الذي تستوحى منه جل مشاريع الإصلاح في الدول التي تعرف مرحلة انتقالية نحو اقتصاد السوق، و تركز هذا المفهوم في الممارسات الميدانية انطلاقا من تدعيم المنظمات الدولية التي تبنته و عملت على انتشاره (البنك العالمي، منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية...)، كما كرسته تجارب بعض الدول التي عملت على تحسين مستوى الأداء في المنظمات العمومية من خلال إصلاح أنماط التسيير فيها و كذلك ترشيد استغلال مواردها، عبر محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة و آليات السوق⁽¹⁾. و قد ظهر النموذج الجديد للتسيير العمومي بأسماء مختلفة من طرف عدة باحثين⁽²⁾:
- الإدارة العمومية الجديدة (New Public Management, Hood) سنة 1991 .
 - نموذج مابعد البيروقراطية (post-bureaucratic paradigm, Barzelay) سنة 1992.
 - إعادة اختراع الحكومة (Reinventing Government, Osborne Gaebler) سنة 1992.

(1) Jacques Chevallier, Luc Rouban, « **La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique** », Ecole nationale d'administration (ENA), « Revue française d'administration publique ». 2003/1 n°105-106, p09, sur le site : https://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE

(2) Luc ARREGLE Jean, "**Les Nouvelles Approches De La Gestion Et Des Organisation**", Editions Economica, Paris- 2000 ,p78.

- الإدارة العمومية بناء على نظام السوق⁽¹⁾ (market-based public administration, Lan et Rosenbloom) سنة 1992.

المطلب الثاني: تعريف التسيير العمومي الحديث

بظهور تلك التوجهات الحديثة، بدأت التغيرات في أساليب تسيير القطاع العام بما يحقق أداء أفضل له، يماثل أداء القطاع الخاص، سمي هذا التغيير بـ "التسيير العمومي الجديد"، وبالفرنسية La Nouvelle Gestion Publique (NGP)، وبالانجليزية (NPM) New Public Management، وأحيانا يكتفي الباحثين العرب بكلمة المناجمنت العمومي للدلالة على التسيير العمومي الحديث، ومن هذا المنطلق سوف ندرج بعض التعاريف المتداولة في كتب و مراجع عدة:

- فالإدارة العامة الحديثة تشمل تغيير في البناء الهيكلي للحكومة، و تتضمن إعادة الهيكلة للأقسام و الإدارات، إنشاء وحدات لتقديم الخدمة، اللامركزية في السلطة و المسؤولية من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا، و الفصل بين السياسة وتقديم الخدمات.⁽²⁾

- التسيير العمومي الجديد يعتبر نظام جديد للحكم يتبع في نهجه النظام النيوكلاسيكي حيث يقوم الاقتصاد وفقا لقواعد السوق و ليس بتدخل الدولة، و يترتب على ذلك تطبيق أساليب التسيير في القطاع الخاص، و التي جعلت هذا الأخير يتمتع بكفاءة أكثر من القطاع العام. إذن التسيير العمومي الجديد ما هو إلا تطبيق أساليب تسيير القطاع الخاص في القطاع العام⁽³⁾.

(1) جمال عبد الله محمد، "إدارة التغيير و التطوير التنظيمي"، دار المعتز للنشر و التوزيع، الأردن (عمان)، الطبعة الأولى- 2014، ص 84.

(2) Christopher Hood, « **A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS** », p03, Article sur le site: http://www.ipf.se/static/files/12/hood_the_paper.pdf, téléchargé le 12 /04 /2013.

(3) Benjamin DREVETON, « **LE NEW PUBLIC MANAGEMENT EN QUESTION** », des cours imprimés et publiés (2009-2010) sur le site: <https://accthinkthank.files.wordpress.com/2010/10/npm.pdf>, téléchargés le 12 /04 /2013.

- و الإدارة العامة الجديدة فلسفة وأسلوب لإدارة المنشآت العامة بروح و تقنيات و منهجيات تطبق بنجاح في القطاع الخاص، و تستند إلى نقلة نوعية في ثقافة الإدارة، تؤكد على مركزية "العميل" علاوة على تركيزها على المسؤولية عن النتائج⁽¹⁾.
- و حسب لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون و التنمية الاقتصادية OCDE بأنه⁽²⁾: نموذج جديد للتسيير يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العام لتقليل المركزية، و يدعو هذا النموذج إلى:
 - تركيز الاهتمام على النتائج من منظور الكفاءة و الفعالية و جودة الخدمة.
 - استبدال البنى التقليدية و التسلسل الهرمي و المركزية بأنظمة و هياكل لامركزية، أين تكون الخيارات المالية المتعلقة بتقديم الخدمة العامة أقرب ما يكون للمواطن، الذي له حق ابداء الرأي مع جميع الشركاء أصحاب المصلحة.
 - منح المسيرين نوع من الحرية في تحديد بدائل التسيير المباشر للمرفق العام، و وضع أنظمة تسيير تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة.
 - زيادة الاهتمام بكفاءة الخدمات المقدمة من طرف المنظمات العامة من خلال وضع أهداف خاصة بالانتاجية و تبني مفهوم المنافسة.
 - تعزيز القدرة الاستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه تطور الدولة بمختلف أجهزتها، و تمكينها من الاستجابة بصورة منهجية و سريعة و بأقل تكلفة للتغيرات التي قد تحدث على مختلف المستويات.

المطلب الثالث: النظريات المفسرة للتسيير العمومي الحديث

لقد صيغت نظريات جديدة في مجال التسيير العمومي، و قد عرفت هذه الأفكار الجديدة تطبيقا متزايدا لها في الدول الغربية و كانت بريطانيا ، نيوزيلندا و الولايات المتحدة سباقة في هذا المجال غير أن العديد من الدول الأخرى المتقدمة و النامية سارت فيما بعد في نفس الإتجاه الذي أدى إلى مراجعة أشكال تدخل الدولة بما في ذلك طرق تسييرها و ذلك نظرا لإعتبار الطرق التقليدية لتسيير القطاع العام أصبحت غير

(1) Christophe FAVOREU , « **Réflexions Sur les Fondements de la Stratégie et du Management Stratégique en Milieu Public**», un article sur le site : <http://www.strategie-aims.com/reflexions-sur-les-fondements-public/download>, téléchargé le :12/04/2013.

(2) بن عيسى ليلي، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية- جامعة بسكرة، العدد 14- ديسمبر 2013، ص 191.

فعالة و جعلته يتسم بالمشاكل عديدة كالبيروقراطية و ضعف نوعية الخدمات المقدمة على عكس القطاع الخاص الذي أثبت كفاءة و فعالية كبيرة في أداءه. و من بين أشهر النظريات نذكر:

○ **نظرية الاختيار العمومي la théorie du choix public:** و هي عبارة عن تيار اقتصادي يصف دور الدولة و الناخبين و السياسيين و الموظفين، و مفادها تطبيق النظرية الاقتصادية في العلوم السياسية، و يعتبر المؤسس الأول لهذه النظرية هو James M. Buchanan جيمس بوكنان من خلال مؤلفه The Calculus of Consent سنة 1962، و الذي حاز جائزة نوبل سنة 1986 حيث نالت نظريته رواجاً كبيراً في تلك السنة.

تأخذ نظرية الخيار العام نفس المبادئ الاقتصادية المستخدمة في تحليل رغبات الناس عند دخولهم الأسواق للشراء و تطبقها على تحليل رغبات الناس عند اتخاذ القرار العمومي، فدافع الناس هو تحقيق رغباتهم الذاتية المحضة، سواء كانوا أرباب عمل أو مستخدمين أو مستهلكين، فنظرية الخيار العام تتبع نفس المنحنى عند تحليل تصرف الناس في سوق السياسة أو العمل العام، فالناس سواء كانوا سياسيين أو ناخبين أو مراكز ضغط يدعون أنهم يعملون من أجل الآخرين، لكن في النهاية غرضهم الأساسي هو تحقيق رغباتهم. و هذا يعني أن البيروقراطي يعمل من أجل خدمة نفسه أولاً، و في سياق الإدارات العمومية فإن السلوك الانتهازي للبيروقراطيين يؤدي إلى عدم فعالية التسيير الداخلي للدولة، و من أجل التصدي لهذا المشكل يمنح امتياز عقد الخدمات لوكالات خارجية و التي من أهدافها الحفاظ على هيكل بسيط و تعظيم المنافع، و انطلاقاً من هذه النظرية يجب ادخال مفهوم السوق و منح السلطة للمستعمل⁽¹⁾.

○ **نظرية تكاليف المعاملة la theorie des couts de transaction:** لقد طور ويليامسون E.O. Williamson ابتداءً من سنوات السبعينات نظرية تكاليف عقد الصفقات، و يمكن تلخيص هذه النظرية في كون اللجوء إلى آلية السوق تبقى هي أداة الضبط الأولى و المرجعية بالنسبة لكل المتعاملين ، غير أن هذا لا يمنع من أن كثيراً من الحالات و التي تعود إلى تعقد و تشابك الحياة الإجتماعية و الإقتصادية التي تلجأ فيها المنظمات إلى عقد صفقات عن طريق آلية السوق هي أقل كفاءة من طرق أخرى يمكن اللجوء إليها بسبب ما يترتب من تكاليف عقد الصفقات عن طريق آلية السوق إذ في هذه الحالة تبدو أكثر ارتفاعاً مما لو أن المنظمة لجأت إلى أشكال أخرى⁽²⁾.

(1) أحلام فوغالي، "التسيير العمومي الجديد و اصلاح البيروقراطيات الدولية"، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2012-2013، ص 40-41.

(2) أحلام فوغالي، "التسيير العمومي الجديد و اصلاح البيروقراطيات الدولية"، مرجع سابق، ص 41.

○ نظرية الوكالة la théorie de l'agence :

تفيد هذه النظرية أن المنظمة يمكن النظر إليها على أنها مجموعة علاقات بين مالك المنظمة و مسيرها الذي في أغلب الحالات تفوض له صلاحيات كبيرة في تسييره للمنظمة تسمح له بالتعامل مع العملاء و الزبائن بصفة المالك لتلك المنظمة.

و عليه يجب وضع وكالات تكون مهمتها تنفيذية و تتمتع باستقلالية واسعة، تمنح لها الدولة وسائل من أجل الوصول إلى الأهداف التي حددتها، و في هذا النظام فإن الدولة تتباعد عن مسؤولية تسيير هذه الوكالات من أجل لعب دور استراتيجي (تحديد الأهداف، تهيئة الوسائل، تقويم النتائج)، و هو ما سعى إليه التسيير العمومي الجديد من خلال خلق ميكانيزمات و تقنيات جديدة للقيادة، حيث تنتقل من القيادة عن طريق تنظيم الموارد إلى القيادة عن طري تنظيم النتائج⁽¹⁾.

إن تطبيق هذه النظرية على المرافق و المنظمات العمومية قد يساعد على إعادة تنظيمها من خلال تحقيق عنصرين اثنين⁽²⁾:

- التحديد الدقيق لصلاحيات المسيرين في صورة عون تنفيذي للسياسات العمومية والإبقاء على صلاحيات الهيئة السياسية في إطار دورها لتصميم و تصور ومعالجة السياسات العمومية، كل هذا يسمح بممارسة أدق لقياس النتائج ولوظيفة الرقابة على مستوى الأداء في المنظمات.
- إن النجاح في تحقيق العنصر السابق يضمن الشفافية و يفرض بالضرورة الرفع من كفاءة و فعالية أداء المسيرين، كما يسمح بالتحديد الدقيق للتكاليف .

(1) مراد بن سعيد، "العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة -2003، ص 71.

(2) Michel ST- GERMAIN, "Une conséquence e de a la nouvelle gestion publique: L'émergence d'une pensé comptable en éducation", Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation et francophonie, Vol XXIX, Canada 2001, p15.

المطلب الرابع: مبادئ و نماذج التسيير العمومي الحديث

1. مبادئ التسيير العمومي الجديد NPM:

ظهر التسيير العمومي الحديث كأسلوب جديد لتسيير الادارات العمومية و تقديم خدمات افضل للمواطنين و هو يتميز بمجموعة من المبادئ يجب تطبيقها، و باعتبار كريستوفر هود (C. Hood) أول المنظرين لهذا الأسلوب الجديد فقد حدد المبادئ الموالية⁽¹⁾:

- إعطاء حرية تصرف للمديرين.
 - وضع معايير واضحة لقياس الأداء.
 - التركيز على رقابة الأداء.
 - تجزئة نشاطات القطاع العام وتحويلها إلى برامج عامة.
 - تشجيع المنافسة.
 - تبني أساليب القطاع الخاص في الإدارة.
 - التأكيد على مزيد من الانضباط و الترشيح في استغلال الموارد.
- و لتطبيق مبادئ (NPM) فإن الدولة سوف تتخذ عدة أنشطة يمكن توضيحها حسب الوظيفة من خلال الجدول الموالي:

الجدول رقم (02): أنشطة الدولة لتطبيق (NPM)

مكوناتها	الوظيفة
<ul style="list-style-type: none"> - التسيير وفق النتائج - اعتماد التخطيط الاستراتيجي - خصوصية الشركات العمومية - اعتماد الشراكة العمومية الخاصة - الفصل بين الوظائف السياسية و الإدارية - اللامركزية و عدم التمركز - اعتماد تكنولوجيا حديثة في المعلوماتية و الاتصال الداخلي (intranet) - تعميم التقييم وفق الاداء - تبسيط الوثائق الإدارية 	<p>وظيفة استراتيجية</p>

(1) Christopher Hood, « **A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS** », Op-Cit, p04.

<ul style="list-style-type: none"> - تخفيض العجز المالي - اعتماد الميزانية وفق البرامج - شفافية أكبر في تقديم الحسابات مثلا اعتماد المحاسبة التحليلية لمقارنة النتائج مع التوقعات 	وظيفة مالية
<ul style="list-style-type: none"> - تطوير تسويق المنتج العمومي من خلال (الامسوحات، استطلاع الرأي، دراسات للاستهلاك...) 	وظيفة تسويق
<ul style="list-style-type: none"> - تخفيض حجم العمالة - مساءلة و تحفيز الموظفين (الأجر الفردي، المكافآت) 	وظيفة الموارد البشرية

المصدر:

Anne Amar et Ludovic Berthier, « **Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites** », Op-Cit, p 04.

و بالتالي سيكون على الدولة التي تتبنى التسيير العمومي الجديد أن تأخذ بعين الاعتبار هذه الوظائف بشكل متكامل و متناسق، حتى تضمن تطبيق الآليات الحديثة بشكل ملائم.

2. نماذج التسيير العمومي الحديث: إن تبني الأسلوب الجديد للتسيير العمومي أخذ أشكالا مختلفة ميدانيا، و يمكن استخلاص النماذج التالية لـ (NPM) و التي يمكن تلخيصها على النحو التالي⁽¹⁾:

- نموذج الفعالية أو نموذج السوق: ظهر هذا النموذج في الثمانينات من القرن الماضي و بالأخص في الدول الأنجلوسكسونية، يهدف إلى جعل المنظمات العمومية أكثر فعالية و هذا بمقارنتها بتلك المتواجدة في القطاع الخاص، هذا الاتجاه من (NPM) يضع المفاهيم المرتبطة بالمنافسة و الاداء الانتاجي في المركز، منطلقين من فرضية أساسية مفادها: قدرة ميكانيزمات السوق على تحسين أداء و نتائج النشاط العمومي، فحسب هذا الاتجاه النشاط العمومي يعاني العديد من المشاكل و التماطل بسبب غياب ضغوطات المنافسة.

- نموذج عدم التمرکز و المرونة downsizing: يسعى إلى الفصل بين الفاعلين و الاستراتيجيين، بإعادة توزيع الكفاءات و مستويات اتخاذ القرار بشكل يجعل الإدارة أقرب إلى الزبائن المتواجدين في الميدان، و الهدف الرئيسي لهذا الاتجاه هو محاولة الحصول على تسيير مرن باتباع عدم التمرکز في

(1) رفاع شريفة، "نحو ادماج مفهوم الاداء في الخدمة العمومية في الدول النامية- نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير: تخصص إدارة أعمال، جامعة الجزائر، 2007-2008، ص 92-93 بتصرف.

اتخاذ القرار، في هذه الحالة يحتل الأداء الأهمية الكبرى لكن بفرضية مختلفة و هي تحميل أكبر للمسؤوليات للعمليين (المسيرين) في التدخل، مزودين بهامش مبادرة و مناورة أكبر .

- نموذج النوعية أو البحث عن الأمثلة: يعتمد هذا النموذج على ميكانيزمات تعمل على ادخال تغيرات في ثقافة المنظمات، بشكل نحصل فيه على سلوكيات موجبة معتمدين بذلك على **صيورة التعلم المستمر** قصد تلبية متطلبات المواطنين، هؤلاء ينظر إليهم في هذه الحالة على أنهم زبائن، من مميزات هذا النموذج هو تعدد أبعاد تقييم الأداء للنشاط العمومي و هذا حسب مختلف المعنيين بتقييم النشاط العمومي (les parties prenantes) مع اعطاء الأولوية للمستفيدين من النشاط العمومي و الذين يطلق عليهم (les cibles).

و انطلاقا من هذه النماذج اختلفت تطبيقات الدول للتسيير العمومي الجديد، فالإدارة العامة المستتبطة من آليات تسيير القطاع الخاص تبنتها تدريجيا الدول الصناعية و كذا تلك التابعة لـ OCDE، أما الغدارة العامة المستخدمة لآليات السوق فهي نتيجة إعادة النظر لقضية تدخل الدولة في الاقتصاد بسبب توالي الأزمات المالية العمومية في الثمانينات و التسعينات، و قد اختلفت كذلك اساليب الإدارة العمومية وفق استخدامها لنموذج "3E" (efficience, économie et efficacité)، أي (الفعالية، الاقتصاد و الكفاءة)، و نموذج "3D" (downsizing, defunding and devolution) بمعنى (السوق و اللامركزية و النوعية) المستعملة في الديمقراطيات الليبرالية الحديثة⁽¹⁾.

المبحث الثالث: الانتقال إلى منطق النتائج في التسيير العمومي و تأثيره على

دور و أهمية العنصر البشري

إنطلاقا من التأصيل النظري لمبادئ التسيير العمومي الحديث، نلاحظ أن هذا الأسلوب الجديد يطرح تغييرا واضحا على مستوى طرق تسيير القطاع العام، من إضفاء المزيد من الشفافية على التصرف العمومي، و رفع أداءه عن طريق الانتقال إلى منطق النتائج في التسيير العمومي، و هو الامر الذي يآثر بشكل كبير على الادوار التي يمارسها المسيرين العموميين، و من خلال هذا المبحث سوف نحاول معرفة هذا التأثير الذي سوف يزيد من مسؤولية المسيرين العموميين و من حريتهم في التسيير .

(1) رفاع شريفة، "نحو ادماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية- نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة"، مرجع سابق، ص 93 بتصرف.

المطلب الأول: أساسيات التسيير العمومي القائم وفق النتائج

1. تعريف التسيير وفق النتائج أو الأهداف:

يعرف P.Drucker الإدارة بالأهداف أنها: "اتباع طرق ترمي إلى مزيد من العمل المثمر مع الأفراد و التي تتضمن قائمة واضحة من الاهداف الأكثر دقة لكل جزء من الأجزاء المكونة، كما يجب أن ترتبط الاهداف مع بعضها، و تكون الاهداف في الغالب مبنية على أساس قابل للتحقيق"، و يعتمد هذا النهج على التخطيط من خلال لقاء بين الرؤساء و المرؤوسين يتم خلاله وضع الأهداف التي يجب أن تساعد على⁽¹⁾:

- تحفيز المرؤوسين على العمل و زيادة انتاجيتهم و تنمية قدراتهم
- نهج يساعد على مراقبة الأعمال و تحقيق الربح المرجو و تقديم الخدمة بجودة عالية.
- إطار فعال في تقييم الأداء.
- مواجهة التحديات من خلال التعاون بين مختلف الفاعلين في التنظيم.
- كما تعرف الإدارة بالأهداف أنها اتجاه إداري يهدف إلى تحسين فاعلية و كفاءة الاداء خاصة في تنفيذ البرامج و المشروعات التنموية عن طريق⁽²⁾:
- تحديد النتائج المتوقعة من تنفيذ البرنامج أو المشروع بناءا على الأهداف الموضوعة أثناء عملية التخطيط.
- يجب أن تكون النتائج المحددة واقعية بحيث يمكن تحقيقها من خلال الامكانيات و الموارد المتاحة.
- يجب أن تكون النتائج المتوقعة ضمن اهتمامات المنظمة أو الجمعية.
- يجب التأكد من أن كل المدخلات و العمليات و الانشطة المختلفة تساهم في تحقيق النتائج.
- يجب متابعة و قياس مدى التقدم في تحقيق النتائج.
- و بشكل عام لتطوير أداء النشاط العمومي باستخدام منهج التسيير بالنتائج و تقييمه، تتبع خطوتين مشتركتين⁽³⁾:

(1) بن عزة محمد، "ترشيد سياسة الانفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف - دراسة تحليلية قياسية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية: تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2014-2015، ص104.

(2) المؤسسة الأمريكية للتنمية، "الإدارة بالنتائج"، سلسلة الأدلة الإرشادية، ص 08، متاح على موقع:

<http://www.bibalex.org/ar/ar/impdocs/5.pdf> تاريخ التحميل: 2015/08/09.

(3) رفاع شريفة، "أساسيات فعالية قياس الأداء وفق منهج التسيير بالنتائج في المنظمات الحكومية"، مجلة الباحث، العدد 2010/08، جامعة ورقلة، ص 54.

1- التنبؤ و التحديد لنوعية الخدمات المطلوبة من المواطنين (زبائن)، على أساس تقييم الاحتياجات الخاصة لهم .

2- تقييم الخدمات التي تقدمها المنظمات العمومية باستعمال مؤشرات مناسبة.

و بهذا الشكل، من الممكن تطوير مستوى أداء الخدمات العمومية مستندين بذلك إلى قاعدة من الأهداف في شكل خدمات حددتها السلطات السياسية مسبقا (التوجه نحو المخرجات و ليس نحو المدخلات).

2. برنامج التسيير بالأهداف⁽¹⁾: حسب "Carrolli" و "Tosi" فإن الإدارة بالأهداف تتم وفق برنامج معين:

- وضع الأهداف الرئيسية و توصيلها لكافة المسؤولين .

- وضع الأهداف الفرعية للأقسام شرط أن لا تتعارض مع الأهداف الرئيسية .

- المراجعة الدورية للأهداف و ضرورة مطابقتها للمنجزات المحققة حسب الخطة الموضوعة و حسب الميزانية الموافق عليها .

- تقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة مسبقا .

و من ناحية ثانية ركز " P . Drucker " على أهمية تكامل المهام داخل التنظيم وتوازنها من حيث الأهمية و توزيعها على مختلف أنشطة التنظيم، بينما ركز "D.MC Gregor" في إضافاته على كتابات " P . Drucker " بأن برامج الإدارة بالأهداف تستخدم بالدرجة الأولى لتقييم الأداء (Performance).

و تم تطوير أسلوب الإدارة بالأهداف في القطاع الحكومي حديثا في كل من الولايات المتحدة الأمريكية من خلال القانون الحكومي و النتائج(1993) و كندا من خلال قانون الإدارة العمومية (La loi sur l'administration publique LAP) ، وفرنسا من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (LOLF).

المطلب الثاني: تأثير (NPM) على دور المسيرين العموميين

إن الإصلاحات التي مست التسيير العمومي تؤكد و بشدة على ضرورة تفعيل دور المسيرين العموميين، فالتسيير القائم وفق النتائج كما رأينا سابقا يلزم باعطاء المسيرين المزيد من الحرية في التسيير من أجل أن تكون لهم مرونة في التصرف دون الحاجة للجوء إلى القرار المركزي، الذي يكون غالبا بعيدا غير مطلع

(1) بن عزة محمد، "ترشيد سياسة الانفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف- دراسة تحليلية قياسية في الجزائر"، مرجع سابق، ص 106.

على تفاصيل الأمور و قد يطول و يعرقل سير الخدمات العمومية، و في المقابل سيتحمل هؤلاء المسيرين مسؤولية أكبر عن أعمال تسييرهم و عن تحقيقهم للأهداف المسطرة مما يعني أنهم سيتعرضون لمساءلة أكبر عن أداء تسييرهم.

- تفويض السلطة لتسيير المرفق العمومي:

إن الهدف الرئيسي من تفويض السلطة هو التشجيع على الاستخدام الأكفأ لجميع الموارد و تسيير المنظمات بشكل أكثر نشاطا و فعالية و استجابة، و لذلك تفويض السلطة شرط اساسي للنجاح في تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج، فمسائلة المديرين عن النتائج تقتضي تمكينهم على النحو الواجب من خلال تفويض واضح للسلطة في جميع المجالات، بما في ذلك بصفة خاصة تسيير الموارد البشرية⁽¹⁾.

- حرية التصرف و اللامركزية في القرارات مقابل تحمل مسؤولية أكبر: إن التسيير العمومي التقليدي

يعاني من عدة مشاكل على تحد من مبادرة المسيرين و حسن تسييرهم، من بين هذه المشاكل:⁽²⁾

- الإنفراد بالقرار
- القيام بالمهام التقنية و الإجراءات الروتينية
- تطبيق التعليمات الواردة من إدارة عليا و سيادة النزعة البيروقراطية
- التركيز على الإجراءات و المساطر الشكلية
- اعتماد تقويم المؤسسات على الإلتزام بالتعليمات
- تركيز سلطة القرار: سيادة النظام المركزي

و هو الأمر الذي يجعل مبادرة المسير محدودة في مجال التصرف العمومي نظرا لمركزية القرار و ضرورة الإلتزام بتطبيق اللوائح القانونية و التنظيمية، و الغرق في مهام البيروقراطية و الابتعاد عن تحقيق هدف المصلحة العمومية، بينما أدخل التسيير العمومي الجديد مصطلح ثنائية الحرية - المساءلة كحل لتفعيل دور المسير أو المدير العمومي في تحسين أداء التسيير العمومي، و ذلك من خلال:

(1) وحدة التفقيش المشتركة للأمم المتحدة، "الإدارة المستندة إلى النتائج في سياق عملية الإصلاح"، جنيف 2006، ص 25، تقرير متاح على الرابط: <https://www.unju.org/ar/reports-notes/Arabic.pdf>، تاريخ التحميل: 2015/04/18.

(2) محمد دالي، "المستجدات في ميدان التدبير الإداري"، مقال متاح على موقع: <http://portail.men.gov.ma/> AdministrationCentrale/ estionadmin.ppt، تاريخ التحميل: 2015/04/18.

الحرية في التسيير: و هو ما يعني أن المسير سوف يكون محررا من مركزية القرار الشديدة، و سيتمتع بهامش حرية واسع من أجل تسيير مصلحته دون اللجوء للسلطة المركزية، بشرط أن يكون هذا التسيير يصب في إطار تحقيق الأهداف المسطرة و أن يتم بفعالية و كفاءة تضمن تقديم الخدمة العمومية بجودة أكبر و بتكلفة أقل.

المساءلة: يمكن تعريف المساءلة في سياق الإدارة القائمة على النتائج، بأنها المسؤولية عن استخدام الموارد (البشرية، المالية و المادية) في المقام الاول، و تعادلها أهمية المسؤولية عن أداء البرنامج و تقديم تقارير تتسم بالشفافية، و ترتبط المساءلة ارتباطا جوهريا بتفويض السلطة، فلا يمكن مساءلة شخص عن نتيجة متوقعة دون اعطائه السلطة و الموارد المطلوبة لإنجازها، و علاوة على ذلك فالمساءلة ليست سوى، فالمساءلة ليست سوى جزء من نظام غدارة شامل يدعمه نظام رقابة داخلية و طيدو تحكمه مجموعة واضحة من اللوائح و القواعد المتعلقة بالموارد المالية و البشرية و النتائج المنتظرة من البرامج من مرحلة التخطيط إلى مرحلة الإبلا، و هو ما ينبغي أن يكون الإطار القانوني للمكافآت و الجزاءات⁽¹⁾.

و على العموم يمكن بيان التغيرات التي يدخلها التسيير العمومي الجديد على مكانة العنصر البشري في التسيير من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم (03): المتطلبات الأساسية لتفعيل مساهمة العنصر البشري في التسيير القائم على النتائج

المتطلبات	المعايير
الإدارة القائمة على أساس النتائج	- وجود إطار نظري واضح للإدارة القائمة على النتائج كاستراتيجية إدارية واسعة النطاق.
	- تحديد مسؤوليات كل المسيرين بوضوح
	- وضوح الاهداف طويلة الاجل
	- تناسب برامج الإدارة مع أهدافها طويلة الأجل
	- تناسب موارد الإدارة مع أهدافها طويلة الأجل
	- وجود نظام فعال لتقييم الأداء
تفويض السلطة	- وضع استراتيجية للتكوين من أجل دعم التسيير القائم على النتائج
	- يجب أن يكون تفويض السلطة محدد بوضوح

(1) وحدة التفتيش المشتركة للأمم المتحدة، "الإدارة المستندة إلى النتائج في سياق عملية الإصلاح"، مرجع سابق، ص 30.

<ul style="list-style-type: none"> - وجود نظام معلومات إداري مناسب يدعم تفويض السلطة - تمكين المسيرين من خلال الحصول على المعلومات بشكل مناسب - تمكين المسيرين من خلال الدعم المركزي لهم ومساعدتهم في إدارة الموارد البشرية - تحلي المسيرين بالكفاءات المطلوبة - تمكين المسيرين من خلال التدريب المناسب 	
<ul style="list-style-type: none"> - وضع إطار قانوني واضح لنظام المساءلة - وضع نظام المساءلة القائمة على الأداء محل النظام التقليدي المستند على الامتثال - انطباق المساءلة على جميع المستويات من أعلاها إلى أدناها - تستند المساءلة عن استخدام الموارد البشرية على تقييم الكفاءات الإدارية المساهمة في تحقيق النتائج و ليس فقط تقييم درجة تحقيق النتائج - وجود نظم رقابة قوية 	<p>المساءلة</p>
<ul style="list-style-type: none"> - نظام إدارة الأداء يبين بوضوح أهداف المنظمة للموظفين - نظام إدارة الأداء يتميز بالسهولة والبساطة - نتائج تقييم الأداء تستخدم كأساس لاتخاذ إجراءات مناسبة بشأن الموظفين وخاصة من أجل التطوير الوظيفي 	<p>إدارة الأداء</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تناسب الموارد البشرية مع الأهداف الاستراتيجية للإدارة - وجود نظم شفافة و فعالة و منصفة للتوظيف و التعيين - يكون تقييم الأداء أساس مرجعي لتحديد المسار الوظيفي للموظفين (الرواتب، المكافآت، الترقية...) 	<p>إدارة الموارد البشرية</p>

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقاً من البحث النظري حول التسيير العمومي الحديث

المطلب الثالث: تأثير التسيير العمومي الجديد (NMP) على تسيير الموارد البشرية (GRH)

يعطي التسيير العمومي الحديث أهمية كبيرة للموارد البشرية في الإصلاح الإداري باعتبارها محرك أساسي لعملية التسيير، و سنيين من خلال هذا المطلب أهداف NPM في مجال GRH والمتطلبات الجديد في هذا المجال.

1. أهداف التسيير العمومي الجديد في مجال الموارد البشرية: إن الإصلاحات الواسعة في مجال التسيير العمومي تستهدف كذلك و بصفة خاصة تسيير الموارد البشرية، من أجل عصرنته و جعله يتوافق مع المتطلبات الحديثة من غدارة اداء و مسائلة و تعزيز الرقابة.

و من بين الأهداف في هذا المجال نذكر⁽¹⁾:

- تحديث سياسات الموارد البشرية والإجراءات المتعلقة بها بما يتماشى مع ممارسات الإدارة الحديثة.
- ضمان وجود العدد اللازم من الموظفين ذوي القدرات والمهارات المطلوبة في الوظائف المناسبة في الجهاز الحكومي يؤدون مهامهم بأداء عالي المستوى.
- بناء القدرات ورفع مستوى الأداء الوظيفي والمؤسسي في القطاع العام وتمكين الوزارات من تأهيل الكفاءات اللازمة وتطويرها.
- تغيير الثقافة المجتمعية السائدة حول دور الحكومة كموظف رئيسي، والتركيز على خلق بيئة جاذبة للاستثمار.

2. المتطلبات الجديدة في مجال GRH: من أجل الوصول إلى الأهداف السابقة هناك مجموعة من المرتكزات يجب تطبيقها، و نذكر من بينها⁽²⁾:

- أ. بناء القدرات ورفع مستوى الأداء الوظيفي والمؤسسي في القطاع العام من خلال:
 - اعداد وتنفيذ سياسات جديدة للموارد البشرية تتسم بالشمولية والفعالية؛
 - تنفيذ إجراءات عمل حديثة؛
 - تنفيذ برامج تدريب وتطوير الموارد البشرية في الوزارات والمؤسسات؛
 - وضع خطط وبرامج لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية؛
 - تقديم الدعم والمشورة الفنية في مجال إدارة الموارد البشرية لبناء القدرات في الإدارات الحكومية؛
 - بناء أنظمة معلومات للموارد البشرية.
- ب. إيجاد هيكلية تنظيمية متكاملة وشاملة لإدارة الموارد البشرية في القطاع العام؛ تتحدد بموجبها أدوار الجهات العاملة في هذا المجال.

(1) منظمة OCDE، "لماذا برنامج إصلاح القطاع العام؟"، مقال منشور على موقع المنظمة على الرابط:

<http://www.oecd.org/mena/governance/35277801.ppt> ، تاريخ التحميل: 2015/09/23، ص 14

(بتصرف).

(2) منظمة OCDE، "لماذا برنامج إصلاح القطاع العام؟" مرجع سابق، ص 16-17-18 (بتصرف).

- ت. تعزيز المساءلة ومبدأ الثواب والعقاب وإرساء قواعد الشفافية.
- ث. تعزيز الدور الرقابي لكافة الجهات الرقابية في القطاع العام وتكاملية أدوارها.
- ج. تعزيز اللامركزية في مجال الاختيار والتعيين والترفيغ ومفهوم المساءلة من خلال:
- وضع خطة بعيدة المدى تتضمن المراحل الانتقالية والبرامج الزمنية للتنفيذ.
 - إعتناء إجراءات عمل واضحة مبسطة ومعلنة وموثقة تتضمن كافة الخطوات العملية وبيان الجهة المسؤولة عن القيام بتلك الخطوات وكيفية توثيقها ومتابعتها وتقييمها.
 - التأكد من تدريب كافة المعنيين في الوزارات على آليات التطبيق .
 - فتح المجال للتظلم من قبل المواطنين والموظفين.
 - التأكد من وجود جهة مستقلة تقوم على مراقبة تنفيذ الإجراءات واتخاذ الإجراءات التصحيحية.
- ح. تطوير آليات وممارسات حديثة للاختيار والتعيين قابلة للتطبيق وقادرة على التصدي لآفات المحسوبية والواسطة والضغوطات المختلفة، وقائمة على أسس الاستحقاق والجدارة وذلك من خلال:
- الإعلان عن كافة الوظائف الشاغرة.
 - إعتناء الامتحانات التنافسية كأداة أساسية للاختيار والتعيين وتطوير آلياتها لقياس الجوانب المعرفية والتطبيقية والمهارات ذات العلاقة بمتطلبات إشغال الوظيفة.
 - تطوير إجراءات المقابلات الشخصية.
 - إعتناء معايير وأسس موضوعية و محوسبة قابلة للقياس لضمان تحييد تدخلات العنصر البشري ما أمكن.

خلاصة:

لقد عرف التسيير في القطاع العام تحولا جذريا في العشرين سنة الأخيرة، و ذلك من خلال التحول من التسيير العمومي التقليدي إلى آليات التسيير العمومي الحديث (NPM)، إذ يكمن التغيير في اعتماد آليات التسيير في القطاع الخاص و ذلك باعتبار مستهلكي الخدمات العمومية زبائن يتم التعامل معهم وفق مفاهيم و قيم السوق، كما يتم استخدام مفهوم المقاولاتية في تنفيذ الخدمات العمومية، و كذلك اعتماد التسيير القائم وفق النتائج بدل الوسائل، و هو التسيير الذي يعطي أهمية بالغة لتحقيق الأهداف المنتظرة و قياس ذلك بمؤشرات أداء بغض النظر عن الالتزام الشرعي و القانوني و التسيير انطلاقا من الموارد المتاحة فقط، و هو الأمر الذي يحتم إعطاء المسيرين المزيد من الحرية في التصرف مقابلة تعرضهم للمسؤولية الكاملة عن تحقيق النتائج، و تدعيم آليات الرقابة بتحولها إلى الرقابة على الأداء و التحرر من التمرکز و المركزية في التسيير، إذ تعتبر اللامركزية أحد أهم مبادئ التسيير العمومي الحديث و ذلك من أجل الابتعاد عن مشاكل البيروقراطية و الرجوع دائما إلى القرار المركزي البعيد و هو الأسلوب التقليدي الذي أثبت عدم كفاءته. و باعتبار الميزانية العامة أصدق صورة عن عمل الحكومة، فإن التحديثات الواسعة في مجال التسيير العمومي كان لها أثر مماثل و موازي على تسيير الميزانية العامة و دور المسيرين في إدارة المال العام، و هو ما سوف يكون موضوع البحث الأساسي من خلال الفصول القادمة من هذا العمل.

الفصل الأول:

مفاهيم أساسية حول الميزانية العامة

تمهيد:

تعتبر الميزانية العامة المرآة العاكسة لمالية الدولة، فهي تبين مختلف الموارد التي تعتمد عليها الدولة ومجالات إنفاق هذه الموارد في سبيل تحقيق الحاجة العامة، و لم يعد يقتصر دورها بالضرورة على تحقيق التوازن المالي ذلك للبحث عن تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي. و نظرا لهذه الأهمية الكبيرة سوف نحاول من خلال هذا الفصل التعرف على أساسيات الموازنة العامة بالتطرق لتعريفها، أهميتها، أنواعها ومكوناتها من نفقات عامة و إيرادات عامة، و من ثم تسليط الضوء على نظام الميزانية العامة الحالي في الجزائر، من خلال عرض كافة الأطر القانونية و التنظيمية التي تحكمه، و كذا المبادئ الملتمزم بها في اطار إعداد و تنفيذ الميزانية و المراحل التي تمر بها الميزانية في دورتها السنوية في الجزائر، و لهذا ستكون مباحث هذا الفصل كما يلي:

المبحث الاول: الميزانية العامة (النشأة، المفهوم، الأهمية و الأنواع)

المبحث الثاني: الإيرادات العامة

المبحث الثالث: النفقات العامة

المبحث الرابع: الإطار التنظيمي للميزانية العامة في الجزائر

المبحث الأول: الميزانية العامة (النشأة، المفهوم، الأهمية و الأنواع)

إن التعرف على الميزانية العامة يقتضي منا الوقوف على نشأتها، مفهومها و تمييزها عن بعض المصطلحات المشابهة لها، إضافة إلى بيان مكوناتها و هذا ما سيكون موضوع المحاور الموالية:

المطلب الأول: نشأة الميزانية العامة

لم تعرف الميزانية بمفهومها الحالي إلا بعد أن مرت بمراحل و تطورات عديدة، تأثر خلالها مفهومها بتطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية لذلك عكست الميزانية في كل مرحلة من هذه المراحل صورة صادقة عن التركيبة الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية للمجتمعات.

لقد عرف الفكر المالي فكرة الموازنة بين إيرادات الدولة و نفقاتها منذ القدم، و منذ عرف الإنسان مفهوم الدولة، فقد حوت بعض مؤلفات أرسطو و أفلاطون فقرات كثيرة تتعلق بمالية الدولة و الأصول التي يجب أن تقوم عليها⁽¹⁾.

و بصفة عامة فإن الأصول التاريخية للموازنة العامة ترجع إلى عرف تاريخي تطلب ضرورة الموافقة المسبقة للشعب على كيفية جباية إيرادات الدولة، و كيفية إنفاق ما تم تحصيله من إيرادات على أوجه و مجالات و برامج إنفاقية محدد و بمعنى أكثر تحديدا فإن هذا العرف التاريخي تضمن ألا تفرض ضريبة إلا بقانون يوافق عليه ممثلو الشعب، كما لا تتفق الأموال العامة إلا بعد مناقشتها بواسطة ممثلي الشعب أيضا⁽²⁾.

و تعود فكرة الموازنة بمفهومها الحديث إلى إنجلترا حيث كان الملك يتكفل بتأمين نفقات المملكة من حاصلات أملاكه الخاصة و اعتبرت إيراداتها "سرا من أسرار الدولة"⁽³⁾، و نتيجة لتزايد نفقات الدولة توالت

(1) لعمارة جمال، "تطور فكرة و مفهوم الموازنة العامة للدولة"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، العدد الأول - نوفمبر 2001، ص 101.

(2) سعيد عبد العزيز عثمان، "المالية العامة مدخل تحليلي معاصر"، الدار الجامعية - لبنان (بيروت)، 2008، ص 567.

(3) عبد الطيف قطيش، "الموازنة العامة للدولة"، الطبعة الأولى 2005، منشورات الحلبي الحقوقية - لبنان (بيروت)، ص 8.

الاحتجاجات الملكية في بريطانيا على ما يسمى بـ: "الماغنا كارتا" و هي وثيقة تنص على ضرورة استشارة الشعب في الضرائب قبل فرضها و جبايتها (1).

و في عهد الملك "شال الأول" أخذ يطالب بعرض سيطرته و يلح على ضرورة موافقته المسبقة على فرض الضرائب و قد نتج عن ذلك صدور "ميثاق إعلان الحقوق" عام 1628 و الذي جاء فيه وجوب الحصول على موافقة البرلمان عند فرض الضرائب، و منذ الحين أخذت البرلمانات المتعاقبة تزيد من ضغوطها في تحديد سلطات الملك في الإنفاق و الجباية (2).

و في عام 1628 تم إقرار "وثيقة الحقوق" و التي جرى بها توسيع نطاق إجازة البرلمان حتى تشمل جميع الإيرادات أيا كان مصدرها من حاصلات أملاك التاج أو من الضرائب، و شملت أوجه الإنفاق، فلم يعد الأمر "سرا من أسرار الدولة" (3)، و مع قيام الثورة الفرنسية عام 1789، تم إدخال العديد من التعديلات و التحسينات على فكرة و مضمون الموازنة العامة حيث امتد حق السلطة التشريعية ليشمل ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية في جباية الضرائب و الأموال العامة، كما تضمن دستور 1793 نصوص لا تسمح بفرض أي ضرائب إلا في سبيل المصلحة العامة، و لجميع الأفراد أن يشاركوا أي فرض الضرائب، و يراقبوا استعمالها و منذ ذلك الوقت بدا أن الموازنة العامة في فرنسا تكتسب مفهومها الحالي.

المطلب الثاني: تعريف الميزانية العامة

إن تعريف الميزانية العامة لا يجد له تعبير موحد و شاملا، إنما اختلف و تعدد، فقد جاء تعريفها في العديد من القوانين و التشريعات بعبارات عامة و خاصة أحيانا، بينما تشابهت تعريفاتها و تقاربت كثيرا في معظم المؤلفات و الكتابات المتعلقة بالمالية العامة، و من بين أهم هذه التعاريف نذكر:

أولا: تعريفها في التشريعات الحكومية: أوردت النصوص و التشريعات لمختلف الدول تعريفات متعددة الميزانية العامة نذكر منها:

(1) سليمان اللوزي و آخرون، "إدارة الموازنات العامة بين النظرية و التطبيق"، دار الميسرة للنشر و التوزيع- الأردن (عمان)، الطبعة الأولى-1997، ص11.

(2) فهمي محمود شكري، "الموازنة العامة ماضيها حاضرها و مستقبلها"، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع- لبنان (بيروت)، الطبعة الأولى- 1990، ص13.

(3) عبد الطيف قطيش، "الموازنة العامة للدولة"، منشورات الحلبي الحقوقية- لبنان (بيروت)، الطبعة الأولى 2005، ص 8.

- التشريع الجزائري:

حسب المادة (06) من القانون 17-84 "تتشكل الميزانية العامة للدولة من النفقات و الإيرادات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها"⁽¹⁾.

و حسب المادة (03) من القانون 21-90 "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار و منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال و ترخص بها"⁽²⁾.

- التشريع الفرنسي: عرف القانون الفرنسي لـ 19 جوان 1952 موازنة الدولة بأنها: "الصيغة التشريعية التي تقدم بموجبها أعباء الدولة و إيراداتها، و يؤذن بها و يقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية و المالية"، و عرفت المادة الأولى من القانون الصادر بتاريخ 2 يناير 1959 الموازنة التي باتت تعرف باسم "قانون المالية" كما يلي: "تقدر القوانين المالية، و تجيز لكل سنة مدنية مجموع موارد الدولة و أعبائها، آخذة بعين الاعتبار التوازن الاقتصادي و المالي الذي تحدده لها"⁽³⁾.

- كما لم يبتعد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 عن هذا التعريف فحسب هذا القانون: "تحدد قوانين المالية طبيعة و حجم و توزيع الموارد و الأعباء كما تعكس وضع توازن الميزانية و التوازن المالي و الاقتصادي، كما تبين أهداف و نتائج البرامج المحددة"⁽⁴⁾.

- التشريع الأمريكي: عرف القانون الأمريكي الموازنة العامة بأنها: "صك تقدر فيه نفقات السنة المالية و إيراداتها بموجب القوانين المعمول بها عند تقديم واقتراح الجباية المبسطة فيها"⁽⁵⁾.

(1) قانون رقم 17-84 المؤرخ في 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة في 1984/07/10.

(2) قانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة بتاريخ 1990/08/15.

(3) عبد الطيف قطيش، "الموازنة العامة للدولة"، مرجع سابق، ص 17.

(4) Article n°01, Loi organique n° 2001-962 relative aux Lois de finances du 1 Aout 2001, JORF n° 177 du 2 Aout 2001.

(5) عدنان محسن ضاهر، "الموازنات العامة في الدول العربية"، دراسة مقارنة في إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي- 2005، ص 14.

- التشريع اللبناني:

عرف الموازنة العامة بأنها: "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة و إيراداتها عن سنة مقبلة، و تجاز بموجبه الجباية و الإنفاق" (1).

- التشريع المصري: الموازنة العامة هي: "البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، و ذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و طبقا للسياسة العامة للدولة" (2).

ثانيا: تعريفها في كتب المالية العامة:

صادفنا من خلال بحثنا العديد من التعاريف الواردة في كتب المالية العامة، و التي لم نلاحظ فيها اختلافا

جوهريا كبيرا إنما كان لها جوهر واحد و لكن بأساليب لغوية مختلفة، من بين هذه التعاريف نورد ما يلي:

- هي تنظيم مالي يقابل بين النفقات العامة و الإيرادات العامة، و يحدد العلاقة بينهما و يوجههما معا لتحقيق السياسة المالية، و بمعنى آخر فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام(3).

- تعتبر الميزانية وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان، تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة، و الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة(4).

- ميزانية الدولة هي الغلاف المالي المخصص لمالية الدولة و هي بذلك تحمل حسابات النفقات العامة و الإيرادات العامة، أي تسجل مختلف الضرائب و رخص الإنفاق الخاصة بالدولة، و هي بيان يناقش مسبقا و يطرح في قوانين المالية. كما تغير أداة من أدوات السياسة الاقتصادية(5).

- الميزانية العامة للدولة توقع و ترخيص في شكل قانوني لنفقات و موارد الدولة، يصادق عليها من طرف البرلمان في قانون المالية الذي يترجم الأهداف الاقتصادية و المالية للحكومة(6).

(1) لعامرة جمال ، "تطور فكرة و مفهوم الموازنة العامة للدولة"، مجلة العلوم الإنسانية- (الجزائر) جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول-نوفمبر 2001، ص 101.

(2) لعامرة جمال، "تطور فكرة و مفهوم الموازنة العامة للدولة"، نفس المرجع، ص 101.

(3) عطية صلاح سلطان، "دور موازنة الأداء و البرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامة"، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- الجمهورية العربية السورية (دمشق)، 24-20 نوفمبر 2004، ص 65.

(4) سوزي عدلي ناشد ، "الوجيز في المالية العامة" دار الجامعة الجديدة- مصر (الإسكندرية)، 2000 ، ص 276.

(5) MAURICE Baslé, «le budget de l'Etat», 6eme Editions, Edition la decouverte - Paris, 2000, p3.

(6) PIERRE La Lumière, «les finances publiques», Editions Armand Colin - Paris, 1976, p54.

- ميزانية الدولة هي التقدير المعتمد لنفقات الدولة و إيراداتها خلال مدة مقبلة، فهي تعرض النشاط الاقتصادي الذي ستقوم الدولة بتحقيقه، و تبحث في وسائل تمويل هذا النشاط و بإيجاز شديد إنها تتضمن خطة عمل الحكومة تحقيقا لأهداف المجتمع خلال مدة محددة من الزمن⁽¹⁾.
- الميزانية العامة تتضمن تقديرا احتماليا لنفقات الدولة و إيراداتها، و أن هذا التقدير يتم اعتماده، كما أنه ينصرف إلى مدة معينة مقبلة⁽²⁾.
- هي العقد الذي يتم بموجبه ترخيص و تقدير إيرادات و نفقات الهيئات العمومية⁽³⁾.

من خلال ما تقدم من التعاريف نستطيع إعطاء تعريف شامل للميزانية: فهي عبارة عن وثيقة أو بيان هام جدا يوضح في مجمله جملة إيرادات الدولة و نفقاتها في شكل تقديري لفترة مقبلة عادة تكون سنة، كما تتميز هذه الوثيقة بالصفة القانونية الإلزامية لأنها رخصة يمنحها البرلمان للحكومة من أجل تحقيق برنامجها الذي تسعى من خلاله لتحقيق أهداف اقتصادية سياسية و اجتماعية. لذلك كثيرا ما ينظر للميزانية على أنها التعبير المالي لبرنامج الحكومة، و على أنها المرآة العاكسة لمالية الدولة التي سوف تحقق من خلالها أهدافها الاقتصادية و الاجتماعية.

الميزانية العامة و بعض المفاهيم المشابهة:

- ميزانية عامة أو موازنة عامة: يستخدم اصطلاحا الميزانية العامة والموازنة بشكل مترادف، و يؤيدان نفس المعنى و نفس المدلول من مؤلفات و كتب المالية العامة و يسمى الجهاز الإداري الذي يشرف و يتولى إعداد الموازنة العامة أحيانا مكتب أو دائرة الموازنة العامة و أحيانا دائرة الميزانية العامة⁽⁴⁾.

و للترقية بين الكلمتين "موازنة" و "ميزانية" رجعنا إلى المعاجم اللغوية، فتبين أن كلمة موازنة مشتقة من "وازن" بمعنى ساوى و عادل. و موازنة الدولة تتضمن تقديرات النفقات و الإيرادات للدولة لسنة مالية مقبلة و

(1) حامد عبد المجيد دراز - سميرة أيوب، "مبادئ المالية العامة"، دار النشر الجامعية - مصر (الإسكندرية) ، 2003، ص 58.

(2) مجدي شهاب، "أصول الاقتصاد العام - المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة - مصر (الأزايطة) ، 2004، ص 47.

(3) DERUEL (D) - Buisson (J), « **Finances publiques, Budget et pouvoir financier** », Dalloz - paris, 2001, p 10.

(4) سليمان اللوزي، فيصل مراد، وائل العكشة، "إدارة الموازنات العامة بين النظرية و التطبيق"، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة - الأردن (عمان)، الطبعة الأولى - 1997، ص 17.

هي من الناحية اللغوية أقرب للصواب. أما كلمة ميزانية فهي كلمة محدثة، استخدمها المحدثون في العصر الحديث و شاعت في لغة الحياة العامة و لم تكن معروفة و ميزانية الدولة هي سجل تعادل فيه موارد الدولة و نفقاتها.

و بالنسبة للجزائر فالشائع هو استعمال مصطلح الميزانية العامة في القوانين و التشريعات و كافة المؤلفات الإصدارات في مجال المالية العامة.

- الميزانية العامة أو الميزانية العمومية: قد يتشابه معنويا مصطلحا "العامة" و "العمومية" في الكثير من الحالات للدلالة على كيان أو ممتلكات الدولة فيقال مصلحة عامة أو مصلحة عمومية و كذا ملكية عمومية و هي تعني نفس المعنى سواء لفظت بكلمة "عامة" أو "عمومية"، لكن هذا الأمر لا ينطبق على الميزانية، فالميزانية العامة تختلف تماما عن الميزانية العمومية، فيستخدم كما ذكرنا سابقا مصطلح الميزانية العامة للدلالة على البيان الذي يوضح نفقات الدولة و إيراداتها.

بينما يستخدم الميزانية العمومية من قبل المؤسسات و المنشآت و الشركات التجارية الخاصة، و تبين قيمة الموجودات و المطلوبات للشركة في تاريخ معين و تعبر عن المركز المالي الحقيقي للشركات⁽¹⁾.

- ميزانية العامة و الحساب الختامي: الحساب الختامي للدولة لسنة معينة يتشابه مع موازنة الدولة لنفس السنة في كل شيء فيما عدا طبيعة الأرقام الواردة فيها حيث تكون أرقاما تقديرية في الميزانية العامة و أرقاما فعلية في الحساب الختامي⁽²⁾.

-الميزانية و قانون المالية: "إن قوانين المالية هي القوانين التي تحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المتعددة السنوات و السنوية طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة و مبلغها و تخصيصها"⁽³⁾.

و قانون المالية عبارة عن وثيقة مالية سنوية تتضمن الميزانية العامة للدولة، الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخرينة، كما يتم من خلاله تأسيس أو إلغاء ضريبة أو اقتطاع إجباري، و عليه قانون المالية هو الإطار القانوني الذي تصدر فيه الميزانية العامة للدولة.

(1) سليمان اللوزي، فيصل مراد، وائل العكشة، "إدارة الموازنات العامة بين النظرية و التطبيق"، نفس المرجع، ص 19.

(2) طارق الحاج، "المالية العامة"، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع- الأردن (عمان)، الطبعة الأولى- 2009، ص 162.

(3) المادة (01) من القانون 17_84، المتعلق بقوانين المالية.

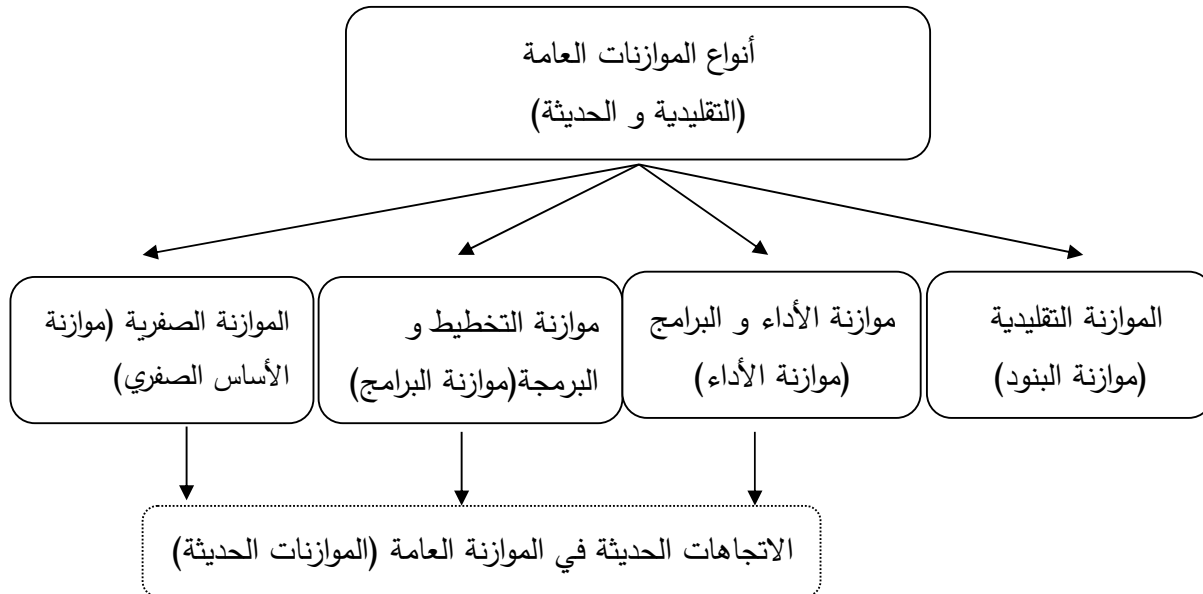
- الميزانية العامة و المحاسبة العمومية: المحاسبة العمومية هي مجموعة القواعد القانونية و التقنية المطبقة على تنفيذ ميزانيات الهيئات العمومية، و بيان عملياتها المالية، و عرض حساباتها و مراقبتها، و المحددة لالتزامات و مسؤوليات الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين⁽¹⁾. لهذا توجد علاقة تكامل بين الميزانية العامة و المحاسبة العمومية فهذه الأخيرة تعبر عن التقنيات المحاسبية لتنفيذ ما ورد في الميزانية العامة.

المطلب الثالث: أنواع الميزانية العامة

مرت الميزانية العامة أثناء تطورها بعدة مراحل، لذا ظهرت عدة أنواع لها منها ما هو تقليدي ومنها ما هو حديث و نذكر أهمها حسب التسلسل التاريخي كالاتي:

- الميزانية التقليدية (ميزانية البنود).
- ميزانية الأداء والبرامج.
- ميزانية التخطيط والبرمجة.
- ميزانية الأساس الصفري (الميزانية الصفرية).

الشكل رقم (01): أنواع الموازنات العامة



المصدر: محمد شاكر عصفور، " أصول الموازنة العامة "، دار المسيرة للنشر و الطباعة و التوزيع - الأردن (عمان)، الطبعة الأولى-2008، ص 205.

(1) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، دار الهدى - الجزائر، الطبعة الثانية- 2003، ص 8.

أولاً/ميزانية البنود: le budget des articles: بدأ تطبيق ميزانية البنود في الحكومة الأمريكية الفدرالية في عام 1921، عندما صدر قانون الموازنة و المحاسبة في ذلك العام، بينما كانت مطبقة في بريطانيا و دول أوروبية أخرى منذ القرن التاسع عشر، و استمر التطبيق حتى عام 1939⁽¹⁾.
يظهر أنواع أخرى من الموازنات، غير أنها لا زالت تستخدم في وقتنا الحالي في بعض الدول، و هي النموذج الأول للموازنة العامة بمفهومها الحديث و تعتبر أقدم أنواع الموازنات الحكومية المعروفة حالياً، و يطلق عليها عدة مسميات منها⁽²⁾:

1- **موازنة البنود:** و ذلك بسبب تركيزها على بنود الموازنة، و ما يرصد فيها اعتمادات و ضرورة التقيد بالبنود عند الإنفاق.

2- **موازنة الرقابة:** لأنها تركز على أحكام الرقابة المالية على النفقات العامة في الوزارات و المصالح الحكومية، لعدم صرفها في غير الوجوه المحددة لها، و عدم تجاوز الاعتمادات المرصودة في البنود عند الإنفاق.

و المبدأ الذي تقوم عليه هو حصر جميع إيرادات و نفقات الدولة بوثيقة واحدة و بشكل مفصل، لتسهيل الرقابة عليها عند أي تجاوزات مالية⁽³⁾.

و يتمثل الهدف الرئيسي من تبويب و تقييم موازنة الدولة في تحقيق الرقابة الحسابية من خلال تحديد مسؤوليات كل وحدة حكومية في تنفيذ موازنة الدولة، وفقاً لما أقرته السلطة التشريعية و بما لا يخالف اللوائح و القوانين المالية السائدة⁽⁴⁾.

مميزات ميزانية البنود: رغم أن هذا النوع يعتبر الأول من نوعه و أنه سجل نقائص عديدة أدت إلى التخلي عنه إلا أنه يسجل بعض المميزات يمكن تلخيصها في النقاط التالية:⁽⁵⁾
- سهولة استخدامها و فهمها لوجود تعليمات و نماذج واضحة تساعد على تجميع البيانات.

(1) محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، دار الميسرة للنشر و التوزيع - الأردن (عمان)، الطبعة الأولى - 2008 - 1428هـ، ص 206.

(2) محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، نفس المرجع، ص 207.

(3) طارق الحاج، "المالية العامة"، مرجع سابق، ص 149.

(4) سعيد عبد العزيز عثمان، "مقدمة الاقتصاد العام"، الدار الجامعية للطباعة و النشر - لبنان (بيروت)، الجزء الأول - بدون ذكر سنة النشر، ص 195.

(5) عطية صلاح سلطان، "دور موازنة الأداء و البرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامة"، مرجع سابق، ص 78.

- سهولة إعدادها عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية.
 - سهولة إجراء المقارنات و عمل سلسلة زمنية بين إيرادات و نفقات السنة السابقة.
 - سهولة إحكام الرقابة عند الصرف من الأموال العامة.
 - سهولة توزيع النفقات على البنود لأنها محددة و واضحة.
- الانتقادات الموجهة للميزانية القائمة على البنود:** يعد التطور الذي حدث على دور الدولة و مسؤولياتها الاجتماعية أصبحت الميزانية التقليدية لا تتلاءم و هذا التطور، و ذلك لأنها سجلت الكثير من الانتقادات و النقائص، و نذكر منها:⁽¹⁾
- أعمال الرقابة و المتابعة في ظل هذا النظام ترتكز على الالتزام بحدود الاعتمادات و عدم تجاوزها دون الاهتمام بالآثار السلبية الناتجة عن قصور اعتمادات الإنفاق نحو تحقيق الأهداف.
 - في ظل هذا النوع من الميزانية تغرق الإدارة العليا في تفاصيل البنود المحاسبية مما يفقدها الرؤية على تحقيق الأهداف الإستراتيجية للبرنامج.
 - الموازنة التقليدية من خلال تركيزها على بنود الإنفاق و ليس النتائج و الأهداف و الجودة المتحققة من هذا الإنفاق، فتفتح الباب على مصرعيه لتقشي الفساد الإداري.
 - عدم إمكانية متابعة و تقييم أداء البرامج و الأنشطة الحكومية نظرا لتوزيع الاستخدامات و الموارد على الوحدات و الإجراءات المتعددة أو على الحسابات المتنوعة و ليس على البرامج و الأنشطة⁽²⁾.
 - و نتيجة لأوجه الانتقاد هذه ظهرت مرحلة جديدة من مراحل التطور الوظيفي للميزانية العامة للدولة و هي مرحلة ميزانية الأداء.

ثانيا/ميزانية البرامج و الأداء le budget des programmes et performance :

ظهرت فكرة موازنة الأداء عام 1912 بالولايات المتحدة الأمريكية حين أكدت لجنة (الاقتصاد و الكفاية) ضرورة الاستفادة من بعض توصيات و أفكار ما يسمى بـ"حركة الإدارة العلمية في القطاع الخاص"، لهذا ظهرت الحاجة إلى استخدام الموازنة في العملية في القطاع الخاص "لهذا ظهرت الحاجة إلى استخدام الموازنة في العملية الإدارية و في تقييم الإنجازات التي تؤديها الإدارة الحكومية. و منذ ذلك الحين بدأ العمل على توجيه أنظمة الموازنات لجعلها تقي بأهداف السياسات الاقتصادية ثم اتجهت الولايات المتحدة الأمريكية

(1) طارق نوير، " نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية "، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- مصر (القاهرة)، سبتمبر 2006، ص 5-6.

(2) قاسم إبراهيم الحسيني، "المحاسبة و الموازنة العامة للدولة"، مؤسسة الوراق- الأردن (عمان)، 1999، ص 113.

لتطوير موازنتها، ففي عام 1949 ألف الرئيس الأمريكي لجنة "هوفر" الأولى لدراسة تنظيم الحكومة وإدارتها و قد أوصت اللجنة باستخدام موازنة الأداء⁽¹⁾.

و في نفس الوقت كانت لجنة أخرى مكلفة بدراسة إدارة مدينة نيويورك قد استخدمت تعبير "موازنة البرامج" بهدف تطوير الموازنة التقليدية، و قد أشارت في أول تقرير لها أن موازنة البرامج تضع الأهداف و تحدد مسؤوليات التنفيذ التي يتم على أساسها قياس أداء ما تم إنجازه من قبل الوحدات الإدارية⁽²⁾.

مفهوم ميزانية البرامج و الأداء:

إن ميزانية الأداء تحاول أن تتحاشى القصور في ميزانية البنود من خلال إظهار الميزانية ليس فقط عن طريق نفقاتها حسب الوحدات الإدارية و ما تحصل عليه من سلع أو خدمات نتيجة هذا الإنفاق، و بالتالي المقارنة بين المدخلات التي يتم الإنفاق عليها في إطار الميزانية، و بين المنتجات التي تتحقق من هذا الإنفاق، و لذلك يطلق على هذا النوع من ميزانيات الأداء بمصطلحات مماثلة و مقاربة، منها ميزانية البرامج أو ميزانية الإنجاز و غيرها⁽³⁾.

كما تحاول هذه الموازنة الإجابة على التساؤلات الرئيسية هي: ما هي الأهداف الرئيسية التي تنوي الوصول إليها؟ و كيف يمكن تحديد هذه الأهداف و برمجتها؟ و ما هي مكانتها و علاقتها بالسياسة العليا للدولة؟⁽⁴⁾ و تتسم ميزانية الأداء بمجموعة من المفاهيم الأساسية نذكر منها⁽⁵⁾:

- التخطيط: التنبؤ بما سيكون في المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل و هو وظيفة أساسية من وظائف الحكومة.
- البرامج: تهتم هذه الموازنة ببيان البرامج و المشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية، و تقسيمها إلى برامج فرعية و نشاطات كما ترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذها.
- تحليل البدائل: و هو العنصر الأساسي، و ذلك لتحديد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة و المصالح الحكومية، و على ضوء هذه البدائل و الاختيار بينها يتم اتخاذ القرارات.

(1) لعمارة جمال، "أساسيات الموازنة العامة للدولة"، دار الفجر للنشر و التوزيع، - مصر (القاهرة)، 2004، ص 186-187.

(2) فهمي محمود شكري، "الموازنة العامة ماضيها حاضرها و مستقبلها"، مرجع سابق، ص 158.

(3) فليح حسن خلف، "المالية العامة"، جدارا للكتاب العالمي و عالم الكتب الحديثة - الأردن (عمان)، الطبعة الأولى- 2008، ص 317.

(4) جميل جريسات، " موازنة الأداء بين النظرية و التطبيق"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- إدارة البحوث و الدراسات، 1995، ص 22.

(5) عطية صلاح سلطان، "دور موازنة الأداء و البرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامة"، مرجع سابق، ص 83-84.

• التقييم: يساعد تقييم البرامج على تحسين عمليات تنفيذها.

أما فيما يخص خطوات تطبيقها فقد أوصى تقرير لجنة "هوفر" الأولى على أن تكون كالتالي⁽¹⁾:

- تقسيم عمليات الحكومة إلى برامج وأنشطة.

- تحديد مقاييس الأداء.

- إعداد تقارير الأداء.

توضيح الالتباس بين موازنة البرامج و الأداء و ميزانية الأداء:⁽²⁾

لا بد من التنويه بأن هناك التباس في تسمية هذه الموازنة، إذ يطلق عليها في بعض الكتب مسمى "موازنة الأداء"، و في كتب أخرى "موازنة البرامج و الأداء"، و في هذا الخصوص لابد من التوضيح بأن هاتين التسميتين تمثلان مرحلتين تاريخيتين متتاليتين مرت بهما الموازنة أثناء تطورها (في الولايات المتحدة الأمريكية)، و أن "موازنة الأداء" سبقت من ناحية التطور التاريخي "موازنة البرامج"، فعرف المفكرون و طوروا أولا "موازنة الأداء" ثم وسعوا إطارها و أضافوا عليها عنصر البرمجة و أصبح يطلق عليها مسمى "موازنة البرامج و الأداء"، و طوروا بعد ذلك "موازنة البرامج" أو "نظام التخطيط و البرمجة و الموازنة"، أو "موازنة التخطيط و البرمجة"، و أخيرا طوروا نوعا آخر من الموازنة و هو "الموازنة الصفرية".

مزايا ميزانية البرامج والأداء:

لقد لاقى هذا النوع من الموازنة استحسانا كبيرا في مجموعة كبيرة من الدول و ذلك لما تتمتع به من مزايا نلخص منها ما يلي:

- تساعد موازنة البرامج و الأداء في تقوية و تعزيز مبادئ الإدارة المالية في القطاع الحكومي و بالتالي تهدف إلى تطوير كيفية توزيع الموارد المالية المتاحة و إدارتها وتحسين أداء الخدمات الحكومية المقدمة، كما تساعد على توفير البيانات التي تحدد طبيعة و ماهية المخرجات و تكلفتها المالية و ربطها بالمنافع (الآثار)⁽³⁾.

(1) محمد عمر أبو دوح، " ترشيد الإنفاق العام و عجز ميزانية الدولة "،الدار الجامعية- مصر (الإسكندرية) ، 2006، ص

128.

(2) محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، مرجع سابق، ص 216-217.

(3) عطية صلاح سلطان، "دور موازنة الأداء و البرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامة"، مرجع سابق، ص 83.

- توسيع صلاحيات مدراء الدوائر في مجال التخطيط و الرقابة الذاتية، و بالمقابل تؤدي إلى تحميلهم مسؤولية عدم الكفاءة التي قد تحصل في الأداء، و كذا رفع كفاءة أداء أجهزة الرقابة المالية و الإدارية من خلال إضافة مؤشرات جديدة للتقويم و الرقابة⁽¹⁾.

- توضح موازنة الأداء ما تم من أعمال أو خدمات خلال السنة المالية السابقة و تكلفة كل برنامج أو مشروع، و ترسخ إقرار مبدأ المساءلة و المسؤولية حيث تحدد المسؤول عن أداء الأعمال⁽²⁾.

- و عموماً رفع كفاءة الحكومة في إعداد و تنفيذ برامجها و ذلك من خلال تخصيص النفقات في مهام و أنشطة مرتبطة مباشرة بأهداف محددة، على عكس التبويب الإداري و الوظيفي الذي تعتمد عليه الموازنة التقليدية.

الانتقادات الموجهة لميزانية الأداء والبرامج: رغم الإيجابيات و المميزات التي حققها هذا النوع من الميزانية إلا أنه لم يخل من بعض الانتقادات و الصعوبات التي واجهت تطبيقه، و التي سوف نوجزها في النقاط التالية:

- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديداً دقيقاً، و ارتفاع تكلفة تطبيق هذا النوع من الموازنة كما أنها تتطلب كميات كبيرة من المعلومات و التي يصعب توفيرها⁽³⁾.

- صعوبة تحديد وحدات الأداء التي تقاس بها إنجازات كل مصلحة حكومية، فهناك بعض الأعمال و النشاطات الحكومية يصعب تحديد معايير لقياس أدائها⁽⁴⁾.

- يعاب على هذا النظام كونه أداة تخطيطية طويلة الأجل تهتم بالدرجة الأولى بالمستوى القومي و قد ترتب على ذلك:⁽⁵⁾

▪ الاهتمام باتخاذ القرارات المتعلقة باختيار البرامج الحكومية و تحديد حجم المخرجات دون الاهتمام أو الدخول في تفاصيل التخطيط و التنفيذ و مواجهة المشكلات اليومية لعمليات التنفيذ.

(1) إسماعيل حسين، "موازنة البرامج و الأداء، المفهوم الفلسفة، و الأهداف"، ملتقى موازنة البرامج و الأداء في الجامعات العربية- الجمهورية العربية السورية (دمشق)، 25 - 27 جوان 2004، ص 7.

(2) طارق نوير، "نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية"، مرجع سابق، ص 08.

(3) عطية صلاح سلطان، "دور موازنة الأداء و البرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامة"، مرجع سابق، ص 86.

(4) محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، مرجع سابق، ص 222.

(5) محمد خالد المهاني، "الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة- تجارب عربية مقارنة"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- مصر (القاهرة)، 2012، ص 52.

- عدم إتاحة الفرصة للمستويات الإدارية الدنيا في التعبير عن آرائهم و رغباتهم و مشاركتهم الفعالة في مراحل الموازنة المختلفة.
- لا يوفر هذا النظام دليل عمل واضح للمستويات الإدارية الدنيا ليعد مرشدا لهم في ترجمة الأهداف الرئيسية و الفرعية في صورة موازنة عملية واقعية.

ثالثا/ ميزانية التخطيط و البرمجة: Le budget de planification et programmation

ظهر نظام التخطيط و البرامج و الموازنة في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة الدراسات و الانتقادات المقدمة حول الميزانية العامة من طرف الكونغرس الذي اعتاد أن يوجه ملاحظات أثناء مناقشته لبرامج و ميزانية وزارة الدفاع و في عام 1963 أقر وزير الدفاع البدء بالعمل في مرحلة تجريبية لتطبيق الأفكار الجديدة، و وضعها تحت الاختبار خلال السنتين (1963-1964) و بعد أن تبلورت الجهود المبذولة خلال الفترة التجريبية أصدرت وزارة الدفاع في 1965 منشورات بتعليمات تطبيق نظام جديد تحت عنوان "نظام التخطيط و البرامج و الموازنة" و قد اعتبر هذا النظام اتجاها حديثا و تطورا لنظام الموازنة بعد ميزانية البرامج و الأداء⁽¹⁾.

1. مفهوم ميزانية التخطيط و البرمجة: يرتكز هذا النوع من الميزانية على التخطيط و على ضرورة الربط بين التخطيط و الموازنة العامة، و يهدف إلى توفير المعلومات الضرورية لمتخذي القرارات، لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة و التي تسعى إلى استخدام الإمكانيات المالية المتاحة، بكفاءة و فعالية لإشباع أكبر قدر ممكن من المواطنين⁽²⁾.

كما تعرف موازنة التخطيط و البرمجة على أنها "أداة التخطيط، و وسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة أو لتعديل تلك الأهداف، و تهدف إلى محاولة تبرير قرارات المخطط و تنظر إلى البرامج و الأنشطة الحكومية على أنها وسائل تهدف إلى تحويل الموارد العامة إلى عوامل الإنتاج إلى منتجات نهائية، و هي الأهداف المطلوب تحقيقها"⁽³⁾.

(1) لعمارة جمال، "أساسيات الموازنة العامة للدولة"، مرجع سابق، ص 206.

(2) محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، مرجع سابق، ص 202.

(3) خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر - الأردن (عمان)، الطبعة الثالثة -

2007، ص 355.

يعتمد هذا النظام على الربط و التكافل بين ثلاثة عوامل رئيسية هي: (1)

1. الأهداف المطلوب تحقيقها (التخطيط).
2. وسائل تحقيق الأهداف (البرامج و الأنشطة).
3. الأموال المتاحة لتمويل البرامج و الأنشطة (الموازنة).

و بذلك هي تعتمد على التكامل بين هذه العوامل الثلاثة، فلا بد من القيام بالتخطيط أولاً و ذلك بصياغة الأهداف المراد تحقيقها، ثم تحويل هذه الأهداف إلى برامج و أنشطة و محاولة تنفيذ هذه البرامج عن طريق المصادر المالية المتاحة.

مزايا موازنة التخطيط و البرمجة: لقد حقق هذا النوع من الموازنة مجموعة كبيرة من المزايا باعتباره جاء كمحاولة للقضاء على النقائص و الشوائب التي سجلتها الأنواع السابقة و من بين هذه المجموعة نذكر:

- تقوم على تحديد الأهداف الوطنية تحديدا واضحا وترتيبها حسب الأولويات، و ترجمتها إلى برامج و مشاريع قابلة للتنفيذ، كما تمكن من تحسين و ترشيد عملية اتخاذ القرارات في الأجهزة الحكومية، و بناء القرارات على أسس موضوعية و ذلك بالاعتماد على معايير و تحليلات علمية. و هي بذلك تعمل على تقوية الروابط بين الخطة و الموازنة العامة و بين أجهزة التخطيط و أجهزة الموازنة العامة(2).
- الجمع بين الوظائف الرئيسية للموازنة العامة من تخطيط و رقابة و محاسبة كما تساعد على تنفيذ الخطط التنموية(3).

عيوب نظام الموازنة و التخطيط و البرمجة: سجل هذا النوع كذلك مجموعة من الانتقادات و الصعوبات تكمن أهمها في ما يلي: (4)

- صعوبة تحديد و حصر أهداف الحكومة التي يمكن الموافقة عليها من كافة الأطراف.
- صعوبة قياس الأهداف و صعوبة قياس التكاليف و المنافع، إذ يحتاج ذلك إلى استخدام وسائل غاية في التعقيد.
- يتطلب الإعداد كميات كبيرة من المعلومات، و هذا يؤدي إلى تعطيل عملية تحليل السياسة العامة.

(1) قاسم إبراهيم الحسيني، "المحاسبة و الموازنة العامة للدولة"، مرجع سابق، ص 120.

(2) محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، مرجع سابق، ص 238، بتصريف.

(3) طارق الحاج، "المالية العامة"، مرجع سابق، ص 154، بتصريف.

(4) خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، مرجع سابق، ص 358.

- تركز على تحديد الأهداف و لكن لا تحدد الوسائل التي تمكن من تحقيقها.
- يؤدي تطبيقها إلى التقليل من دور السلطة التشريعية في عملية رسم السياسة العامة للدولة.

رابعا/الموازنة الصفرية:

برزت فكرة موازنة الأساس الصفري "Zéro Base Budget" ZBB في الولايات المتحدة الأمريكية عندما دعا Freeman وزارة الزراعة الأمريكية في عام 1962 إلى استخدام مفهوم جديد لإعداد الموازنة العامة بطريقة يمكن بها تبرير كل برنامج من الصفر، و كان أول تطبيق لهذا الأسلوب في المجال الحكومي في ولاية جورجيا عام 1983 حينما كلف الرئيس الأميركي السابق "جيمي كارتر" كحاكم للولاية Phyrر بتطبيق أفكاره على موازنة الولاية.⁽¹⁾ و عموما باستعراض هذا الأسلوب يمكن القول بأنه ليس مرحلة جديدة بمعنى إضفاء دور جديد للموازنة و لكنه يعتبر تطورا في جانب النفقات لمحاولة التغلب على الثغرات التي ظهرت عند تطبيق موازنة التخطيط و البرامج.

مفهوم الموازنة الصفرية:

تعتبر الموازنة الصفرية فلسفة متكاملة تتميز عن الموازنة التقليدية في أنها تستند إلى فكر علمي منطقي متقدم يساعد على توفير أفضل الظروف للإبداع و الابتكار، و التخلص من الروتين الحكومي و ذلك من خلال ممارسة التقييم و المراجعة المستمرة للقرارات الإستراتيجية للإدارة الحكومية، و التكيف مع الظروف غير المتغيرة و المعاكسة⁽²⁾.

يقوم هذا الأسلوب على أنه عند وضع تقديرات الموازنة لأي بند من بنود النفقات يجب أن نبدأ من نقطة الصفر، أي لا ينظر إلى تقديرات العام السابق، أو حجم النشاط السابق أو حتى إذا كان هذا البند مجودا في السابق و لا طريق الأداء المتبعة في السابق. بل توضع التقديرات وفق الظروف المتوقعة و ليس مجرد التغيير في التكاليف من عام لآخر كما هو الحال في الأساليب التقليدية للموازنة.

(1) عبد المطلب عبد المجيد، "اقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية- مصر (الإسكندرية)، 2004-2005، ص 164، بتصريف.

(2) حسين مصطفى هاللي، "دور الأنظمة المحاسبية الحكومية في تقييم الأداء الحكومي من خلال تنفيذ الموازنات في مجال الإنفاق الحكومي-الموازنة الصفرية"، بحث منشور على موقع:

<http://jps-dir.com/Forum/uploads/1364/unpan026505.pdf> تم التحميل بتاريخ 2013/11/12.

و لا يعني هذا الأساس أنه عند إعداد الموازنة نبدأ من الصفر إنما يقصد أن كل عمل إداري منظم يتطلب التخطيط الدقيق، و ذلك يتطلب إعادة النظر سنويا في البرامج و المشروعات التي كانت تنفذ، لاستبعاد أو إضافة أي منها للعام الجديد⁽¹⁾.

في عام 1967 عرف مؤتمر الأمم المتحدة الذي عقد في الدانمارك الموازنة الصفرية على أنها نظام يفترض عدم وجود أية خدمة، أو نفقات في بداية السنة المالية مع الأخذ في الاعتبار أكثر الطرق فعالية للحصول على مجموعة من المخرجات بأدنى تكلفة ممكنة، و في سنة 1972 عرفت هذه الموازنة على أنها عملية تخطيط تتطلب من كل مدير إداري أن يبرر جميع محتويات موازنته بالتفصيل مبتدئاً من نقطة الصفر. بمعنى أنها تتطلب أن تقوم كل جهة بمراجعة و تقييم برامجها و مشاريعها الحالية و الجديدة بطريقة منتظمة، و أن تتم مراجعة البرامج و المشاريع على أساس التكلفة و العائد و الفعالية⁽²⁾.

مميزات الموازنة الصفرية: من بين أهم مميزات الموازنة الصفرية نذكر:

- من محاسن الموازنة الصفرية أنها تقوم بحصر النفقات المختلفة و تبويبها بصورة حيث يمكن التحكم فيها و ربطها مع الإدارة العليا حيث القرارات المستمرة، و بالتالي هناك إمكانية أكبر على إنجاز المهام و الأنشطة بفعالية و كفاءة أكبر⁽³⁾.
- تساوي بين البرامج الجديدة و القديمة من حيث التقييم و التمويل، و تحقيق التكامل بين الأساليب المستخدمة في إعداد الموازنة و تحقيق الأهداف و الرقابة على التنفيذ⁽⁴⁾.

(1) عبد المطالب عبد المجيد، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 165.

(2) المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (Arabosai)، "أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك"، تقرير عن لقاء تدريبي للمنظمة- لبنان (بيروت)، 2009، منشور على موقع المنظمة:

www.arabosai.org/upload/rapport/rapport_68_ar.pdf تاريخ التحميل: 2015/01/02، على الساعة:

18:35، ص 05.

(3) المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (Arabosai)، "أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك"، نفس المرجع، ص 05.

(4) محمد خالد المهاني، "الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة- تجارب عربية مقارنة"، مرجع سابق، ص 58.

- يستند هذا النوع من الموازنة إلى فكر علمي منطقي متقدم يساعد على الإبداع والابتكار والتخلص من الروتين الحكومي، و ممارسة التقييم و المراجعة المستمرة للقرارات الإستراتيجية للإدارة الحكومية و التكيف مع الظروف غير المستقرة و توفير أفضل الظروف.

عيوب نظام الميزانية الصفرية: رغم حداثة هذا النوع من الموازنة إلا أنه يعاني من بعض الصعوبات نذكر منها ما يلي:

- صعوبة البدء من نقطة الصفر حتى لو كان فرضياً، و هذا الافتراض قد يتناسب مع المشروعات الجديدة، لكنه عملياً لا يتناسب مع المشروعات المستمرة في العمل في إطار خطة شاملة أو برامج متكاملة.⁽¹⁾

- ضخامة العمل المطلوب لتطبيقها وهو ما يتطلب معه كوادر وظيفية متخصصة⁽²⁾، كما أن هذا النوع من الموازنات يحتاج إلى قدر كبير من التحليل و الدراسة، و تتطلب الكثير من المعلومات و البيانات التي قد لا تكون متوفرة أو من الصعب الحصول عليها.

- صعوبة إعداد معدلات الأداء خصوصاً في مراحل إعداد وحدات القرار و مجموعات القرار، و دراسة البدائل و تكلفة كل بديل لاختيار أفضلها حيث تتطلب مهارات عالية، و صعوبة الربط بين التخطيط طويل الأجل و الموازنة من حيث تقسيم الخطة طويلة الأجل إلى خطط سنوية مرحلية و تغطي كل منها ستة مالية. و من ثم صعوبة تطبيق الأساس الصفري عليها، كما تظهر كذلك صعوبة عملية تطوير النظام المحاسبي الحكومي بحيث يشمل على نظام متكامل للمحاسبة المالية و محاسبة التكاليف⁽³⁾.

المطلب الرابع: أهمية الموازنة العامة

يتسع نطاق تدخل الدولة في حياة المواطنين ليشمل شتى الميادين، و باعتبار الميزانية من أبرز وسائل التدخل و من أهمها فهي التعبير المالي عن أعمال و برامج الحكومة و هو الأمر الذي يجعلها تؤدي مهامها و أدواراً كثيرة و في مجالات عديدة.

أولاً/ وظائف الميزانية العامة: من خلال نظريته للمالية العامة "Theory of public finance" سنة 1959 أوضح الاقتصادي الشهير "Richard Abel Musgrave" أن لسياسة الميزانية ثلاث وظائف رئيسية:

(1) محمد خالد المهاني، "الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة- تجارب عربية مقارنة"، مرجع سابق، ص 59.

(2) محمد هلال، "المحاسبة الحكومية" دار صفاء للنشر و التوزيع- الأردن (عمان)، الطبعة 01-2002، ص 93.

(3) عبد المطلب عبد المجيد، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 169.

- 1- وظيفة التخصيص: من خلال البحث عن إشباع الحاجات العامة عن طريق النفقات العامة.
 - 2- وظيفة إعادة التوزيع: و التي تتم من خلال إعادة توزيع الدخل و تحقيق العدالة في توزيع الثروة عن طريق الجباية و التحويلات الاجتماعية.
 - 3- وظيفة الاستقرار: من خلال محاولة التدخل في بعض الظروف الاقتصادية و ذلك بتحريك قوى الطلب الفعلي و سوق العمل و بالتالي معدلات النمو على المدى الطويل، هذا بانتهاج سياسات تدعم بعض النشاطات كدعم السياسة الصناعية.
- تبحث الحكومة إذن من خلال وضع إستراتيجية لميزانيتها عن توزيع الإمكانيات (الوسائل) المالية بين هذه الوظائف الثلاث و هذا حسب الوضع الاقتصادي و السياسي⁽¹⁾.

ثانيا/ أهمية الميزانية العامة حسب المجالات المختلفة:

الأهمية الاقتصادية: لقد أصبح الهدف وراء الموازنة العامة هو السعي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، فقد انتهى التحليل الاقتصادي الحديث إلى استخدام المالية العامة و بخاصة عجز الميزانية العامة (التمويل بالعجز) و فائضها كأداة لتحقيق توازن الاقتصاد القومي عند مستوى التشغيل الكامل.⁽²⁾

كما تستخدم الموازنة لتدعيم و حماية المنتجات الوطنية و ذلك عن طريق رفع الحواجز الجمركية في وجه المنتجات المستوردة و بالمقابل تخفيض الرسوم و الضرائب على المنتجات المحلية لتشجيعها، كما يمكن أن تمنح الدولة عن طريق موازنتها التسهيلات و القروض لدعم نشاطات معينة.

الأهمية المالية: تعد الموازنة المرآة التي تعكس المركز المالي للدولة بعد أنها وثيقة مالية تفصل و تعدد كل المصادر التي تدر الإيرادات العامة خلال السنة المالية. كما أنها تضع الجداول المفصلة للنفقات العامة و الأغراض التي اعتمدت لأجلها لذلك فهي تكشف بجلاء حقيقة الوضع المالي للدولة.⁽³⁾

(1) Charles Waline, Pascal Desrousseaux, Stanislas Godefroy, "**Le budget de l'état nouvelles règles, nouvelles pratiques**", les études de la documentation française, df – Paris, 2006, p 10.

(2) عادل فليح العلي، " **مالية الدولة** "، دار زهران للنشر و التوزيع- الأردن (عمان)، 2008، ص 467.

(3) إبراهيم علي عبد الله، أنور عجارمة، " **مبادئ المالية العامة** "، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع- الأردن (عمان)، 1987، ص 31.

كما تعتبر الميزانية الترجمة المالية للتدخلات الحكومية، فهي بيانها لمختلف النفقات العمومية سواء كانت الوظيفية أو الاستثمارية تعكس الحجم المالي لدور الدولة في الاقتصاد.

الأهمية الاجتماعية: الميزانية هي أهم وسيلة لتحقيق إصلاحات هيكلية ذات انعكاسات اجتماعية، ذلك بالحديث عن الوظيفة التوزيعية للميزانية العامة التي تهدف إلى تصحيح التفاوتات الاجتماعية و ضمان الترابط الاجتماعي.⁽¹⁾

و يتم التصحيح عن طريق فرض الضرائب التصاعدية و خاصة المباشرة منها و توجيه حصيلتها لتمويل بعض النفقات المساعدة للطبقات ذات الدخل المحدود مثل إعانات الضمان الاجتماعي أو دعم السلع الاستهلاكية، أو مجانية التعليم و الخدمات الصحية. كما أن الميزانية يمكن أن تكون وسيلة للتوجيه الاجتماعي من خلال ضرائب على السلع الاستهلاكية غير المرغوب في استهلاكها اجتماعيا.

الأهمية السياسية: تتميز الميزانية العامة بأهمية سياسية كبيرة، ذلك لأنها من بين أقوى الأدوات التي يستعملها البرلمان للضغط على الحكومة، باعتبار أن الميزانية هي البرنامج المالي المعتمد من طرف الحكومة لتحقيق أهدافها و أن هذه الميزانية لا تصبح نافذة إلا بعد الموافقة عليها من طرف البرلمان الذي سوف يراعي في ذلك مصلحة الشعب بالدرجة الأولى.

و في الوقت الحالي لم تعد الميزانية العامة مجرد وثيقة محاسبية لنفقات و إيرادات الدولة بل أصبح لها قيمة سياسية كبيرة لأن الحكومات المعاصرة تضمنها أهدافها واتجاهاتها العامة ، وبما أن الميزانية لا تعتبر نهائية إلا بعد اعتماد السلطة التشريعية لها إذ يعد هذا الاعتماد بمثابة التصريح للسلطة التنفيذية بتنفيذ الميزانية ، لمدة زمنية محددة هي سنة واحدة بالتالي يجب أن يصدر هذا التصريح بصفة دورية ويعد هذا من مظاهر تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في الدول ذات النظام الديمقراطي ، ومن مظاهر الأهمية السياسية للميزانية العامة الأخذ بعين الاعتبار المعقولية الاقتصادية والمالية واعتبارات السياسة العامة لأن القرارات العليا تؤخذ بواسطة الأجهزة السياسية ، بل أنه على الصعيد الواقعي نجد أن الحالة السياسية قد

⁽¹⁾Eric Devaux, "**Finances Publiques**", Bréal éditions, 2002, p 28.

تعدل أحياناً بعض القرارات الاقتصادية والمالية الموضوعية وذلك مراعاة لبعض الظروف السياسية و من الأهمية أيضاً أن الميزانية العامة تمارس تأثيراً حقيقياً على طبيعة النظام السياسي و استقراره (1).

كما تعتبر الموازنة العامة من خلال ما تحتويه من إيرادات و نفعا عن طبيعة النظام السياسي و توجهاته و يعتبرها الشعب أصدق صورة للحكم على حكومته و رئيسه.

المبحث الثاني: الإيرادات العامة

إن اتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و تطورها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، أدى إلى اتساع و زيادة حجم النفقات العمومية، و من ثم و على نحو حتمي اتساع نطاق الإيرادات العامة لتتمكن من تغطية النفقات العامة. و ترتب على ذلك تطور في هيكل الإيرادات العامة و أصبحت الدولة تحصل على إيراداتها من مصادر متعددة.

المطلب الأول: تعريف الإيرادات العامة

لم تسجل تعاريف الباحثين و الكتاب في مجال في المالية العامة للإيرادات العامة اختلافات كبيرة، و من بين هذه التعاريف نورد ما يلي:

- يقصد بالإيرادات العامة مجموع الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة، من أجل تغطية نفقاتها العامة و تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي (2).
- الإيرادات العامة هي مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومة للإنفاق على المرافق و المشروعات العامة و وضع سياستها المالية موضع التنفيذ (3).
- الإيرادات العامة عبارة عن جميع الأموال النقدية و العينية و المنقولة و العقارية التي ترد إلى الخزينة العامة للدولة، و تغطي بنود الإيرادات المالية العامة في الموازنة العامة (4).

(1) السيد عطية عبد الواحد، "الموازنة العامة للدولة"، دار النهضة العربية - لبنان (بيروت)، الطبعة الأولى - 1996، ص 23-24.

(2) سوزي عدلي ناشد، "الوجيز في المالية العامة"، مرجع سابق، ص 302.

(3) مجدي شهاب، "أصول الاقتصاد العام - المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة - مصر (الأزاريطة)، 2004، ص 255.

(4) محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، "المالية العامة و النظام المالي في الإسلام"، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة - الأردن (عمان)، 2000، ص 46.

- تعتبر موارد الميزانية المصادر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لسد نفقاتها.⁽¹⁾

المطلب الثاني: تصنيفات الإيرادات

توجد معايير مختلفة تصنف على أساسها الإيرادات العامة للدولة، اختصرنا أشهرها في الجدول الموالي:

الجدول رقم(04): التصنيفات المختلفة للإيرادات العامة

المعيار	الأنواع المدرجة حسب المعيار	تعريفها	أمثلة
- من حيث المصدر	1. إيرادات أصلية	هي التي تعود في أصلها إلى الدولة أي ملكيتها للدولة	أملاك الدولة
	2. إيرادات مشتقة	تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاعها من الأفراد	الضرائب، الرسوم
- من حيث الإلزام	1. إيرادات إجبارية	تفرضها الدولة جبرا على الأفراد باستعمال سلطتها	الضرائب، الغرامات
	2. إيرادات اختيارية	تحصل عليها الدول باختيار و إرادة الأفراد	الرسوم، القروض العامة اختيارية
- من حيث الانتظام	1. إيرادات عادية (دورية)	لها صفة التكرار، السنوية و الدورية	الدومين، الضرائب
	2. إيرادات غير عادية (استثنائية)	لا تمتلك صفة الانتظام و الدورية عادة تتم لمواجهة ظروف طارئة و استثنائية	القروض العامة، الإصدار النقدي

(1) يلس شاوش بشير، "المالية العامة-المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر، 2007، ص 30.

الضرائب	تحصل عليها الدولة لما لها من امتيازات السلطة و هي بذلك لا تشبه القطاع الخاص في الحصول عليها	1. إيرادات غير شبيهة بالقطاع الخاص (إيرادات الاقتصاد العام)	- من حيث شبهها لإيرادات القطاع الخاص
أرباح المشروعات العامة، القروض	تحصل عليها الدولة نتيجة لممارستها لنشاطات تشبه القطاع الخاص.	2. إيرادات شبيهة بالقطاع الخاص	

المصدر: من إعداد الباحثة اعتمادا على: محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر و التوزيع-الجزائر (عنابة)، 2003، ص 52-53. و محمود إبراهيم الوالي، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر، 1983، ص 44.

المطلب الثالث: الأنواع المختلفة للإيرادات

بعد تناول المعايير المختلفة التي تصنف على أساسها الإيرادات العامة نوضح الأنواع و المصادر الرئيسية لها و المتمثلة في: أملاك الدولة، الضرائب، الرسوم، القروض و سوف نتناولها وفق النظام الجزائري:

أولا: الدومين (مداخل أملاك الدولة): يقصد بأملاك الدولة كل ما تمتلكه الدولة سواء كانت ملكية وطنية عمومية أو ملكية وطنية خاصة، و سواء كانت أموالا عقارية أو منقولة، و يمكن تقسيم أملاك الدولة وفقا لمعيار "النفع" إلى العامة و الخاصة (1).

و يطلق على هذا النوع من الإيرادات العامة بالدومين الحكومي، و ينقسم إلى قسمين: القسم الأول دومين حكومي عام و يمثل أملاك الدولة الخاضعة للقانون العام و التي تشكل في مجملها المرافق العامة، التي قد يدفع المواطن رسوما رمزية للانتفاع بها. أما القسم الثاني هو الدومين الحكومي الخاص و هو المقصود عادة من إيرادات أملاك الدولة و يمثل الأملاك التي يمكن للدولة التصرف فيها بالبيع أو الإيجار أو الاستغلال (و

(1) عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 145.

تكون بذلك مثل القطاع الخاص) و تمتلكها الدولة ملكية خاصة باعتبارها شخصا اعتباريا، و تشكل هذه الإيرادات موردا مهما بالنسبة للدولة. و هناك عدة أنواع من هذه الإيرادات و هي:

الدومين العقاري: عبارة عن إيرادات الدولة التي تحصل عليها جراء تملكها للمناجم و الغابات و الأبنية و الأراضي، بحيث تستخدم الدولة هذه العقارات بشتى أنواعها إما استخداما ذاتيا أو عن طريق تأجير الأراضي و المباني⁽¹⁾.

الدومين الصناعي و التجاري: يشمل هذا النوع جميع النشاطات التجارية و الصناعية التي تقو بها الدولة، حيث تمارس بذلك نشاطا شبيها بنشاط الأفراد العاديين و المشروعات الخاصة بهدف تحقيق الربح⁽²⁾.
الدومين المالي: يتمثل في كل ما تملكه الدولة من أوراق مالية كالأسهم والسندات و فوائد القروض، و غيرها من الفوائد المستحقة للحكومة. و يسمى البعض هذا الدومين "بمحافظة الدولة" أي ما تملكه الدولة من أوراق مالية و نقدية، و ما تحققه من أرباح و فوائد⁽³⁾.

ثانيا: الضرائب:

1. تعريف الضرائب: تعددت تعريف الضريبة بتعدد الكُتَّاب و الأفكار، لكن المفهوم يبقى شاملا و من

بينها:

الضريبة فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة مساهمة منه في التكاليف و الأعباء العامة، بصفة نهائية دون أن يعود عليه نفع مقابل دفع الضريبة، و على أساس من الانتماء و الشرعية⁽⁴⁾.
- الضريبة هي وسيلة لتوزيع الأعباء العامة بين الأفراد، و توزيعها قانونيا و سنويا طبقا لقدراتهم التكاليفية⁽⁵⁾.
- تعرف الضرائب بأنها اقتطاع مالي تقوم به الدولة عن طريق الجبر من ثروات الآخرين، و دون تطبيق مقابل خاص بدافعها، و ذلك بغرض تحقيق نفع عام⁽⁶⁾. و هو تعريف اتفق عليه جميع كتاب المالية العامة رغم اختلاف العبارات.

و بالتالي وفق التعريف السابق تتمتع الضريبة بمجموعة من الخصائص هي:

- (1) طارق الحاج، " المالية العامة "، مرجع سابق، ص 40-41.
(2) محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، " المالية العامة "، دار العلوم للنشر و التوزيع- الجزائر (عناية)، 2003، ص 52.
(3) محمد الصغير بعلي، " المالية العامة "، نفس المرجع، ص 52.
(4) سوزي عدلي ناشد، " ظاهرة التهريب الدولي و آثارها على اقتصاديات الدول النامية "، دار المطبوعات الجامعية- مصر (الإسكندرية)، 1999، ص 11.
(5) يونس أحمد بطريق، " أصول الأنظمة الغربية "، المكتب المصري الحديث للطباعة و النشر- مصر، 1966، ص 20.
(6) السيد عبد المولى، " المالية العامة "، دار الفكر العربي- مصر، 1975، ص 219.

- مبلغ نقدي: اقتطاع نقدي.
- تدفع بصفة نهائية: أي أنها دولة لا تلتزم بردها أو تعويض دافعها.
- تفرض جبراً: تفرض الدولة باستعمال سيادتها على المكلفين دفع الضريبة، و في حال تخلفهم عن دفعها للدولة الحق في استعمال وسائل التنفيذ الجبري و المعاقبة القانونية.
- بدون مقابل معين: لا يحصل دافع الضريبة على مقابل معين أو مباشر إنما يدفعها،

2. المبادئ العامة للضريبة (قواعد الضريبة): يتفق الكتاب على وجود أربع مبادئ أو قواعد أساسية يجب أن يقوم عليها النظام الضريبي تهدف عموماً إلى محاولة التوفيق بين مصلحة المواطن و مصلحة خزينة الدولة و يمكن اختصار مفاهيم هذه القواعد كالتالي:

(أ) **العدالة:** و يقصد بها أن كل المواطنين متساوون في دفع الضريبة، كما تفرض عليهم الضريبة بشكل يناسب مقدرتهم التكليفية و مع مراعاة ظروفهم الشخصية، أي أن عدالة الضريبة ترتبط بالمساواة بين المواطنين في الدفع و المعاملة و مراعاة ظروفهم التكليفية.

(ب) **اليقين:** تتفق كل المؤلفات على أن قاعدة اليقين تعني أن تكون الضريبة واضحة و محددة الشكل و النمط و الحجم، الشروط، الدفع، و ضمان أن يكون المكلف على دراية بكل هذه الجوانب.

(ت) **الملائمة:** يعني ذلك أن يلائم تحصيل الضريبة وقوع الحدث المنشأ لها أي يتم تحصيل بما يتلاءم مع وقت و نمط تحقيق الدخل، و ذلك حتى يتمكن المواطن من دفعها بيسر.

(ث) **الاقتصاد:** أن لا تحمل الدولة أعباء من أجل أن تحيل الضرائب أكثر من حصيلة هذه الضريبة.

تصنيفات الضرائب: تختلف أنواع الضرائب حسب التصنيف المنظور منه، و يمكن إجمال أهم تصنيفات الضرائب على النحو التالي:

- **ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال:**⁽¹⁾ الضريبة على الأشخاص (على الرؤوس): هي التي تفرض على الشخص بصفة مواطن بغض النظر عن مقدرته المالية، و ذلك باعتباره مواطن تؤمن له الدولة الأمن و الحماية السياسية، أما الضرائب على الأموال فهي تعتبر أكثر ترجمة لمقدرة المكلف على الدفع بحيث تختلف من شخص لآخر تبعاً لمقدرة المالية.

(1) إبراهيم علي عبد الله إبراهيم، أنور عجارمة، "مبادئ المالية العامة"، - دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع - الأردن (عمان)، الطبعة الأولى-1993، ص122.

- **الضرائب المتعددة و الضريبة الواحدة:** يقصد عموماً بنظام الضريبة الواحدة أو الوحيدة أن يتم فرض ضريبة واحدة و وحيدة يدفعها المكلف على مجموعة الدخل التي يحصل عليها، أو يتكون النظام الضريبي من ضريبة واحدة دراسية إلى جوارها تكون هناك ضرائب قليلة الأهمية و الوزن، و قد ساد هذا النوع في عهد الطبيعيين حينما فرضوا ضريبة واحدة على الإنتاج الزراعي باعتبار الأرض هي المصدر الوحيد للثروة.

أما نظام الضرائب المتعددة فيقوم على فرض أنواع متعددة من الضرائب تتنوع بتعدد النشاطات والدخول التي يحققها الفرد المكلف، و بالتالي يخضع هذا المكلف لأنواع مختلفة من الضرائب.

- **الضرائب المباشرة و غير المباشرة:** يعتبر هذا التصنيف من أشهر تصنيفات الضرائب فتعني الضريبة المباشرة تلك التي يتحمل عبئها أي يدفعها من يقوم بتوريدها مباشرة إلى الخزينة و من أمثلتها: الضريبة على الدخل، الضريبة على الأرباح، أما الضريبة غير المباشرة هي التي يتطلع المكلف بها و التي يوردها للخزينة نقل عبئها إلى غيره و من أمثلتها: الرسوم الجمركية، ضريبة الإنتاج، ضريبة الاستهلاك فتضاف لسعر المواد و الخدمات التي تنتج.

- **الضريبة النسبة و الضريبة التصاعدية:** يقصد بالضريبة النسبية تحديد نسبة معينة يتم اقتطاعها من الوعاء الضريبي مهما اختلف حجمه تبقى النسبة ثابتة رغم الوعاء بالارتفاع أو الانخفاض. أما الضريبة التصاعدية فيقصد بها تغيير النسبة مع تغيير الوعاء طردياً فتفرض نسبة معينة من الضريبة عند كل مستوى معين من الوعاء و عموماً يتم تطبيق الضريبة التصاعدية لتخفيض الفجوة بين الدخل و كنوع من العدالة الاجتماعية.

أهمية الضرائب: يمكن تلخيص الأهمية و الأهداف المنوطة بالضرائب إلى ثلاث (03) مجالات كبرى هي المالية، الاقتصادية و الاجتماعية، فتسعى كل دولة من خلال نظامها الضريبي لتحقيق أهداف معينة في هذه الجوانب.

- **الجانب المالي:** تسعى كل دولة إلى زيادة إيراداتها من خلال الضرائب و ذلك بهدف التغطية المالية لنفقاتها محاولة تحقيق نوع من التوازن في ميزانيتها و يعتبر هذا الهدف تقليدياً.

- **الجانب الاقتصادي:** بعد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أصبحت الضرائب من أهم الأدوات للتدخل الاقتصادي وللتأثير على الواقع الاقتصادي مثلاً كأن تشجع الدولة نشاطات معينة و تجارب نشاطات أخرى،

أو أن تشجع الصناعات المحلية و عموما يكون الهدف النهائي هو تحقيق الاستقرار الاقتصادي و تحقيق النمو الاقتصادي.

- الجانب الاجتماعي: تظهر الأهمية الاجتماعية للضرائب جلية من خلال الضريبة التصاعدية و ذلك لأنها تحقق نوعا من العدالة الاجتماعية بين الدخل المرتفعة و ذوي الدخل المنخفضة، كما تفرض ضرائب عالية على المنتجات الضارة اجتماعيا كالكحول بينما تخفض على المنتجات الأساسية كالخبز و الحليب .

ثالثا: الرسوم:

تعريف الرسم: الرسم هو المقابل الذي يدفعه الفرد لهيئة عامة، نظير خدمة معينة تؤديها له بناء على طلبه.(1)

مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة، أو إلى إحدى مؤسساتها العمومية، مقابل منفعة خاصة يحصل عليها الفرد إلى جانب منفعة عامة تعود على المجتمع ككل.(2)
من خلال التعاريف السابقة فالرسم يتميز ب3 خصائص هي:

1. الصفة النقدية: الرسم مبلغ من النقود و يحدد في كل دولة حسب العملة الوطنية أو العملة المتداولة قانوناً، و عليه ليس من المتصور، و إن لم يكن ممنوعاً، أن يكون الرسم ذو قيمة عينية في صورة سلعة مثلا، خصوصا في ظل تطور النظام المالي و قوانين الموازنة، حيث تظهر النفقات و الإيرادات العامة بصورة مبالغ نقدية مقطوعة أو ثابتة أو بنسبة مئوية معينة(3).

2. صفة الإلزام: يدفع الرسم جبرا من طرف الشخص الذي يتقدم بطلب الخدمة، و بالتالي فعنصر الإلزام هنا مرتبط بطلب الخدمة أي أن من يطلب الخدمة موضوع الرسم فهو مجبر على دفع الرسم، و لكن يبقى له الاختيار في طلب الخدمة من عدمه.

3. صفة المقابل للرسم: يدفع الرسم مقابل الحصول على خدمة من الدولة أو أحد هيئاتها.

الفرق بين الرسم و الضريبة: عموما يتفق الجميع على تماثل الضريبة و الرسم من حيث كونهما يمثلان مصدرا من مصادر إيرادات الدولة يدفع جبرا من قبل الفرد بهدف نهائي هو تحقيق المصلحة العامة، غير أن الضريبة يدفعها المكلف بدون مقابل مباشر يتحصل عليه، أما الرسم فيستفيد دافعه من خدمة عامة تقدمها الدولة كما أن الضريبة يجب تناسب و تلائم القدرة التكاليفية للفرد بينما لا تراعي أي مقدرة لدافع الرسم.

(1) زينب حسين عوض الله، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية- لبنان (بيروت)، 1998، ص 109.

(2) عباس محرز، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، 2003، ص 161.

(3) أعاد محمود القيسي، "المالية العامة و التشريع الضريبي"، دار الثقافة- الأردن (عمان)، 1998، ص 64.

رابعاً: القروض العامة:

تعريف القرض العام: هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق اللجوء للجمهور أو البنوك أو المؤسسات المالية مقابل تعهد تدفع بموجبه الدولة فوائد سنوية، و ترد قيمة القرض إما دفعة واحدة أو على أقساط حسب ما هو متفق عليه في شروط عقد القرض.⁽¹⁾

عقد مالي تعقده الدولة أو من ينوب عنها من أشخاص القانون العام مع الأفراد، أو مع هيئة أو دولة أخرى، تحصل بموجبه على مال تتعهد برده مع فوائد في تاريخ معين ينص عليه العقد.⁽²⁾

أنواع القروض العامة: تنقسم القروض إلى أنواع عدة تختلف حسب وجهة النظر إليها:⁽³⁾

من حيث طريقة عقدها: تنقسم إلى قرض إجباري و قرض اختياري، حيث يقصد القرض الإجباري أن تلزم الدولة أفرادها في أوقات الأزمات المالية أن يقدموا لها ما يلزمها من الأموال و غالباً يكون عن طريق الاقتطاع المباشر من الأجور. و بالتالي يكون الأفراد مجبرين على إقراضها، أما القرض الاختياري فهو الذي يعقده الأفراد أو الهيئات بإرادتهم و اختيارهم مع الدولة، دون أي إجبار أو إلزام.

من حيث جنسية المكننين: نميز هنا بين القرض الداخلي و هو الذي يعقده الأفراد الوطنيون و الهيئات داخل حدود الدول المقترضة، أما القرض الخارجي فهو الذي تعقده الدولة مع هيئات أو أفراد أجنبيين مقيمين خارج حدودها الإقليمية أو مع هيئات أو مؤسسات دولية.

من حيث فترة السداد: تنقسم القروض العامة حسب هذا المعيار إلى قروض قصيرة الأجل و هي التي لا تزيد فترة سدادها عن 5 سنوات، و تلجأ لها الدولة لمعالجة العجز المؤقت في الموازنة العامة، و قروض متوسطة و طويلة الأجل تفوق فترتها 5 سنوات و تتحدد مدتها بناء على عدة اعتبارات منها: حالة السوق، المدة التي تحتاج فيها الدولة للأموال، طبيعة المشاريع التي ستمولها القروض.

الآثار الاقتصادية للقروض العامة:

للقروض العامة آثار متعددة على الاقتصاد الوطني و الموازنة بشقيها الإيجابي و السلبي، و يمكن إجمالها في النقاط التالية:⁽⁴⁾

(1) إبراهيم علي عبد الله إبراهيم، "مبادئ المالية العامة"، مرجع سابق، ص 140.

(2) غازي حسين عناية، "المالية العامة و التشريع الضريبي"، دار البيان- الأردن (عمان)، 1998، ص 59.

(3) انظر: عبد المنعم فوزي، "المالية العامة"، دار النهضة العربية للطباعة و النشر و التوزيع- لبنان (بيروت)، 1994، ص 311-312-313-314.

(4) انظر: عباس محرز، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 370-371-372.

- تؤثر القروض على مستوى الإنفاق العام و من ثم فهي تساهم في التوسع في الإنفاق العام و الاستثمار العام على حساب الاستثمار الخاص.
- تؤثر القروض العامة على الاستهلاك و الادخار من خلال ما تسببه من إعادة توزيع للدخل القومي، فالأفراد عادة ما يفضلون الاكتتاب في سندات القروض العامة من مدخراتهم المعدة للاستثمار مما يؤدي إلى زيادة ادخارهم على حساب الاستهلاك.
- تقتزن القروض التي تقدمها البنوك إلى الدولة عادة بزيادة كمية النقود المطروحة في التداول و يترتب على ذلك أنه في حالة وصول الاقتصاد إلى التشغيل الكامل فإنها تحدث آثاراً تضخمية، فهذا النوع يتم اكتتابه عادة عن طريق خلق كمية جديدة من النقود.
- يوزع العبء المالي للقروض بين المكلفين للضريبة و المقرضين، كما أنه ينتج عن القروض العامة نوعين من الأعباء، عبء على خزينة الدول أي الالتزامات التي تقدمها للمقرضين و هو العبء المالي، أما العبء الثاني فيكون على الاقتصاد الوطني ، أي مدى ثقل القرض على الحياة الاقتصادية.

المبحث الثالث: النفقات العمومية

لقد تطور مفهوم النفقة العمومية واتسع تبعاً لتطور و اتساع دور الدولة، ففي ظل المفهوم التقليدي حيث ساد دور "الدولة الحارسة"، ارتبطت النفقات العامة بأدوار ومهام محدودة، اشتملت على الأمن الداخلي و الخارجي و القضاء، ليتسع بعد ذلك نطاق النفقة العمومية باتساع دائرة نشاط الدولة في إطار مفهومها الحديث "الدولة المتدخلة"، ليظهر ما يسمى بالمفهوم الاجتماعي و الاقتصادي للنفقة العمومية، حيث أصبحت من أهم الوسائل المستعملة لتنفيذ مختلف السياسات و البرامج العمومية.

المطلب الأول: تعريف النفقات العمومية و خصائصها

- يقصد بالنفقات العامة تلك الأموال التي تصرفها الدولة (الحكومة، الجماعات المحلية، المؤسسات و الهيئات العمومية) بهدف إشباع الحاجة العامة.
- تعرف كذلك بأنها "مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه الدولة".⁽¹⁾

(1) كردودي صبرينة، " تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي "، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى 2007، ص 83.

- و النفقة العامة هي استعمال هيئة عامة مبلغا من النقود لسد حاجة عامة.⁽¹⁾
- و غالبا لا يختلف كتاب المالية العامة حول تعريف النفقة العامة، و عموما يستخلص من هذه المفاهيم خصائص ثلاث (3) يجب أن تتوفر في النفقة حتى تعتبر نفقة عامة و هي:
- **النفقة العامة مبلغ نقدي:** حيث يشترط أن تكون النفقة في شكل مبلغ نقدي، تدفعه الدولة ثمنا للسلع و المنتجات و الخدمات التي تحصل عليها و ثمنا لوسائل الإنتاج في الاستثمارات و المشاريع التي تتولاها، كما يكون هذا الشكل النقدي كذلك عبارة عن تحويلات و أجور و مساعدات و منح تمنحها الدولة.
- **صدورها من طرف شخص عام:** إذ يشترط لكي تعد من النفقات العامة أن يكون الأمر بصرفها شخص معنوي عام، و المقصود بالشخص المعنوي العام ذلك الشخص الذي تنظم قواعد القانون العام علاقاته بغيره من الأشخاص الطبيعيين و المعنويين.⁽²⁾
- و على ذلك تعد نفقة عمومية تلك النفقات التي تصدر عن الدولة و أقسامها السياسية و جماعاتها المحلية و مؤسساتها و هيئاتها.
- **أن يكون هدفها تحقيق المنفعة العامة:** ينبغي أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة و من ثم تحقيق النفع أو المصلحة العامة، و بالتالي لا تعتبر من قبل النفقات تلك النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجة خاصة أو تحقيق نفع خاص.⁽³⁾

المطلب الثاني: التقسيمات المختلفة للنفقات العمومية

- توجد عدة تقسيمات تصنف على أساسها النفقات العمومية، و من أهمها نذكر:
- **تقسيمات علمية:** (هي التي تستند لمعايير علمية و تركز على التفرقة الاقتصادية للنفقات)
- نفقات عادية و نفقات غير عادية:** تعتبر من قبيل النفقات العادية تلك التي تتصف بالدورية و الثبات و هي التي تتجدد كل فترة زمنية (كل سنة عادة) كمرتبات العاملين و المهام اللازمة للسير العادي للمرافق

(1) محمود إبراهيم الوالي، "علم المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، 1987، ص23.

(2) حامد عبد المجيد دراز، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية - مصر (الإسكندرية)، 1988، ص 400.

(3) سوزي عدلي ناشد، "الوجيز في المالية العامة"، مرجع سابق، ص33.

العامة، أما تلك التي لا تتكرر كل سنة و بصفة منتظمة في الميزانية، بل تدعو الحاجة إليها في فترات طبيعية مثل: الكوارث الطبيعية، الحروب و الاستثمارات الضخمة.

نفقات حقيقية و نفقات تحويلية: تعد النفقات الحقيقية أو الفعلية تلك التي تقوم بها الدولة وتحصل مقابلها على سلم أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، أما التحويلية (الناقلة) فهي تشكل النفقات التي تقوم بها الدولة دون أن تحصل مقابلها على سلم أو خدمات فهي تهدف من ورائها إلى تحويل جزء من الموارد المتاحة من مساره الأصلي بغرض تحقيق هدف اقتصادي أو مالي أو اجتماعي.

- **تقسيمات وضعية:** وهي التي اعتمدها الحكومات ووضعتها التشريعات والتطبيقات.

التقسيم الإداري: يستند هذا التقسيم إلى تقييمات الإدارات العمومية للدولة، إذ يعهد بالنفقات حسب القطاعات الوزارية في الدولة وحسب هيئاتها المستقلة.⁽¹⁾ وبالتالي تقسم النفقات على الهيئات الإدارية المكونة للدولة.

التقسيم الوظيفي: إذ يتم تقييم النفقات العامة كذلك حسب وظائف الدولة و مهامها في مختلف المجالات، بحيث يتم تخصيص مبلغ معين من النفقات لكل وجه من أوجه وظائف الدولة. و"بهذا يوضع كل قطاع على حدى و بالتالي تحدد نوعية النفقة حسب القطاع مثلا: قطاع القضاء، الدفاع، الأمن، العلاقات الدولية، النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، النشاطات العلمية و الثقافية."⁽²⁾

المطلب الثالث: آثار النفقات العمومية

تأثر النفقة العامة تأثيرا واضحا سواء في زيادة مقدرة الأفراد على الإنتاج، أو في توزيع الدخل القومي و في محاربة البطالة و تحقيق التشغيل الكامل.⁽³⁾

تأثير النفقات العامة على الاستهلاك: يمكن أن تزيد النفقات العامة من استهلاك السلع و الخدمات التي تدعمها الدولة، كما يزيد الاستهلاك حينما تساهم النفقة العمومية في زيادة القدرة الشرائية للمواطن من خلال إعانات البطالة، المعاشات و فتح مناصب الشغل.

(1) بن داود إبراهيم، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، - دار الكتاب الحديث- مصر (القاهرة)، 2009، ص59.

(2) بن داود إبراهيم، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سابق، ص60.

(3) محمد حلمي مراد، "مالية الدولة"، مطبعة نهضة مصر- مصر (القاهرة)، 1962، ص 27.

تأثير النفقات العامة على الإنتاج:⁽¹⁾

- تؤدي النفقات الرأسمالية أو الإنتاجية التي تحدث زيادة مباشرة في الإنتاج القومي الجاري، إلى زيادة المقدرة الإنتاجية القومية.
- تساهم الإعانات الاقتصادية الممنوحة للمشروعات إلى رفع أرباحها و بالتالي ارتفاع مقدرتها الإنتاجية.
- يؤدي الإنفاق العام على البنية التحتية كالطرق و وسائل النقل و المواصلات، و على تمويل التقدم التكنولوجي إلى خفض نفقة الإنتاج، و بالتالي رفع الأرباح و زيادة الناتج القومي.

الآثار الاجتماعية للنفقة العمومية:

- تساهم النفقات العمومية بشكل كبير في سد الحاجات الاجتماعية للمواطنين من خلال توفير الصحة، و التعليم مثلا.
- كما يعتبر الحد من البطالة أثرا واضحا للنفقة العمومية و ذلك من خلال فتح الدولة لمناصب شغل و تبنيها لمشروعات أو صفقات توظف من خلالها عمال و موظفين جدد.
- توجه النفقة العمومية أيضا لإرساء مبدأ العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل، حيث أن الإنفاق على خدمات و مشاريع تستفيد منها طبقات ذوي الدخل المنخفض، تعمل على تحقيق أهداف العدالة في توزيع الدخل، حيث تمول هذه النفقات من ضرائب ذوي الدخل المرتفعة ليستفيد منها ذوي الدخل المنخفضة. يضاف إلى ذلك إنفاق الدولة على الضمان و الحماية الاجتماعية.

آثار أخرى للنفقة العمومية:

- تضمن النفقات العمومية أيضا سير و قيام الدولة بوظائفها، و ذلك من خلال النفقات الإدارية و السياسية و النفقات الموجهة للحفاظ على الأمن و الاستقرار داخل الدولة.

(1) نعمت عبد اللطيف مشهور، " اقتصاديات المالية العامة الوضعية و الاقتصادية "، مطبعة العمرانية- مصر (القاهرة)، 1988، ص 267-268.

المبحث الرابع: الإطار التنظيمي للميزانية العامة

نقصد بالإطار التنظيمي للميزانية كافة القواعد و الترتيبات المتعلقة بها، بما في ذلك القواعد و النصوص القانونية التي تحكمها، إضافة إلى مختلف التصنيفات و التبويبات المتعلقة بالنفقات و الإيرادات العامة، و طريقة تقديم الميزانية و الوثائق التي تعرضها، و هذا ما سنتناوله في المطالب الموالية.

المطلب الأول: الإطار التشريعي

يسجل التاريخ المعاصر للدولة الجزائرية مرورها بمراحل مختلفة، لها طابعها التشريعي، وآثارها على النظام المالي عموما و الميزانية العامة خصوصا، فقد ساد النظام المالي الإسلامي فترة طويلة من الزمن. ثم تأثر النظام المالي بالوجود العثماني على أرض الجزائر، و بالاستعمار الفرنسي من بعده. و لا بد من الإشارة القوية هنا إلى أن النظام المالي للجزائر المستقلة بقي لفترة طويلة - إن لم نقل لحد الآن- مستمدا ومستوحى من النظام المالي الفرنسي بحكم الاحتلال الفرنسي للجزائر.

وفي هذا الصدد لا بأس من ذكر بعض القواعد القانونية التي شكلت الإطار التشريعي للنظام المالي (و الميزانية) الممتد حتى الفترة ما بعد الاستقلال:

- مرسوم 31 ماي 1892 المتضمن تنظيم المحاسبة العمومية.
- قانون 19 ديسمبر 1900.
- المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 و المتعلق بالنظام المالي للجزائر .
- قانون رقم 785-59 المؤرخ في 2 جويلية 1959 المتعلق بأحكام مالية تخص الجزائر .
- و بعد الاستقلال و بموجب القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، و الرامي إلى التمديد حتى إشعار آخر، لمفعول التشريع و النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962، استمر العمل بمعظم تلك النصوص التشريعية و التنظيمية التي كانت تنظم الميزانية العامة في الجزائر. و بداية من السنوات الأولى للاستقلال صدرت مجموعة معتبرة من النصوص التنظيمية التي عوضت النصوص الفرنسية المطبقة في مختلف جوانب المحاسبة العمومية، و لعل أهمها هو المرسوم رقم 65-259 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 المحدد لالتزامات و مسؤوليات المحاسبين .

• القانون المتعلق بقوانين المالية 84-17 (قانون المالية الأساسي):

يعتبر القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية الركيزة الأساسية و الأصل الذي يعطي التوجيهات و يحدد الأحكام التي من خلالها يتم إعداد القوانين المالية السنوية، كما يعرف كذلك بالقانون العضوي لقوانين المالية، حيث يضم هذا القانون:

في بابه الأول: الأحكام العامة التي تعرف قوانين المالية و أنواعها و هيكلتها.

الباب الثاني: تطرق للميزانية العامة و أنواعها و هيكلتها.

الباب الثالث: تطرق لأنواع أخرى من الميزانية و علاقتها بالميزانية العامة.

الباب الرابع: تناول العمليات الخاصة للخزينة و كيفية تنظيمها.

الباب الخامس: تطرق لقوانين المالية انطلاقا من تحضيرها ثم التصويت عليها حتى تنفيذها.

الباب السادس: خصص لقانون ضبط الميزانية.

أما الباب السابع و الأخير: تناول أحكاما مختلفة.

• و قد عدل في 1988 بالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير 1988 المعدل و المتمم لقانون 84-17، و في 1989 بالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل و المتمم لقانون 84-17.

• قانون المحاسبة العمومية 21-90:

يعتبر القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية و المراسيم التنفيذية الخاصة بتطبيقه المصدر الأساسي للقواعد القانونية للمحاسبة العمومية في الجزائر و يسمى عادة قانون المحاسبة العمومية.

يحدد هذا القانون الأحكام العامة للتنفيذ المطبقة على الميزانية العامة والعمليات المالية العمومية و التي تشمل الإيرادات العامة و النفقات العامة و كذا عمليات الخزينة. كما يحدد هذا القانون التزامات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين و كذا مسؤولياتهم، و تتمثل مراسيمه في ما يلي:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 و المتعلق بتعيين و اعتماد المحاسبين العموميين.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 و المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 و المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف و المحاسبون العموميين و كفاءاتها و محتواها.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 و المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.

المطلب الثاني: وثائق الميزانية العامة

أ/ قوانين المالية: لقد كان التشريع الجزائري واضحا حيث ربط بين الميزانية العامة السنوية وقوانين المالية إذ يؤكد أن قوانين المالية تمثل الإطار القانوني الذي يجب أن تصدر فيه الميزانية العامة، حيث تنص المادة (06) من القانون 84-17 على ذلك: "تشكل الميزانية العامة للدولة من النفقات والإيرادات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"⁽¹⁾. كما يحدد نفس القانون 03 أنواع من قوانين المالية و هي:⁽²⁾

- قانون المالية الأولي (السنوي).
- قانون المالية التكميلي أو المعدل.
- قانون ضبط الميزانية.

1. **قانون المالية الأولي:** و هو الإطار القانوني الذي تصدر فيه الميزانية السنوية و هو "يقر ويرخص بالسنة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة و أعبائها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما يقر و يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة لتجهيزات العمومية و كذلك النفقات بالرأسمال".⁽³⁾

2. **قانون المالية التكميلي أو التعديلي:** يصدر هذا القانون فقط بقصة تغيير أو تعديل معطيات جاء بها قانون المالية السنوي حيث "يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام إحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية".⁽⁴⁾

(1) المادة رقم (06) من القانون 84_17.

(2) المادة رقم (02) من القانون 84 - 17.

(3) المادة رقم (03) من القانون 84 - 17.

(4) المادة رقم (04) من القانون 84 - 17.

3. قانون ضبط الميزانية: يعرف القانون ضبط الميزانية بأنه: "الوثيقة التي يُثبت بمقتضاها تنفيذ قانون مالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية."⁽¹⁾

ب/ الوثائق الملحقة بقانون المالية:

1. الجدول (أ) الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة للسنة: الجدول (أ) هو الجدول التقديري لمختلف أصناف إيرادات الدولة للسنة المعتبرة، و هو جدول مختصر لأن كل واحد من الحسابات التسعة (09) للإيرادات مفصل إلى حسابات فرعية، فقرات، خطوط وخطوط فرعية.
2. الجدول (ب) توزيع حسب القطاعات الوزارية للاعتمادات المفتوحة في ميزانية التجهيز للسنة: الجدول (ب) هو جدول توزع من خلاله الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير من طرف قانون المالية للسنة المعتبرة، و هذا حسب الدوائر الوزارية طبقاً لتشكيلة الحكومة التي يضاف لها مصالح رئاسة الجمهورية و مصالح رئيس الحكومة المعتبرة كدوائر وزارية بالإضافة إلى التكاليف المشتركة. و منها على سبيل المثال: رئاسة الجمهورية، الشؤون الخارجية، التعليم العالي و البحث العلمي، السياحة والصناعة التقليدية و التكاليف المشتركة.
3. الجدول (ج) توزيع حسب القطاعات للنفقات ذات الطابع النهائي على المخطط الوطني للسنة: الجدول (ج) هو جدول رخص البرامج المسموح بها لاعتمادات ميزانية التجهيز أو الاستثمار ذات الطابع النهائي في المخطط الوطني موزعة بين مختلف القطاعات و العمليات برأس المال التي تقوم بها الدولة، و على سبيل المثال نذكر من القطاعات: المحروقات، التربية و التكوين و المخططات البلدية للتنمية. أما نفقات برأس المال منها : صندوق تطوير مناطق الجنوب و صندوق الشراكة. كما يضم الجدول الاحتياطات المخصصة للنفقات غير المتوقعة و الاحتياطات المخصصة للمناطق الواجب ترقيتها.
4. جداول خاصة شبه الجبائية: تحدد الجداول الخاصة للهيئات المستفيدة المبلغ التقديري للإيرادات العامة شبه الجبائية، و تعتبر بمثابة الرسوم شبه الجبائية، كل الحقوق و الرسوم و الأتاوى الواردة في الجدول الملحق بقانون المالية، و المحصلة لفائدة شخص اعتباري غير الدولة والولايات والبلديات و على سبيل المثال نذكر:

أولاً: الضمان الاجتماعي

ثانياً: تنظيم الأسواق : مؤسسة الصناعات الغذائية والخاصة بالحبوب ومشتقاتها.

(1) المادة رقم (05) من القانون 84 - 17.

ثالثا: مواضيع مختلفة : المؤسسات المينائية، المؤسسة الوطنية للملاحة الجوية، المركز الوطني للسجل التجاري، غرف الصناعة التقليدية و الحرف.

ج/ مراسم توزيع الاعتمادات: إن قانون المالية للسنة لا يقدم سوى الكتل الكبرى للاعتمادات المفتوحة للسنة المعينة و كذلك رخص النفقات لكل وزارة، أما التوزيع إلى عناوين و أقسام و فصول النفقات حيث تم عن طريق مراسيم الاعتمادات التي تصدر في أوقات لاحقة لصدور قانون المالية السنوي في الجريدة الرسمية كذلك. و في حين يتم توزيع الاعتمادات المخصصة من ميزانية التسيير لكل الوزارات و لرئيس الحكومة بموجب مرسوم تنفيذي، تستثنى تلك المتعلقة بوزير الدولة وزير الخارجية حيث تتم بموجب مرسوم رئاسي، وتنتشر في الجريدة الرسمية.⁽¹⁾

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن الاعتمادات الموزعة المخصصة لكل من رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع الوطني وكذا الأعباء المشتركة والتي تتم بموجب مرسوم رئاسي ليست محل نشر في الجريدة الرسمية.

د/ ملزمات الميزانية: Les fascicules budgétaires و هي عبارة عن وثائق تقدمها الدوائر الوزارية المختلفة و تحت رقابة مصالح الميزانية لوزارة المالية، تسمح هذه الوثائق بتوزيع النفقات حسب العناوين و الأقسام و الفصول و الموارد و الفقرات للنفقات المرخصة بقانون المالية و الموزعة من خلال مراسيم رئاسية أو تنفيذية، و تتضمن كذلك الجداول العددية للميزانية حسب الوظائف و الأصناف و الفروع، و تقدير الاعتمادات الضرورية من أجل التكفل المالي بالموظفين، و تضم كل ملزمة نموذجية ثلاثة أقسام أساسية هي: قسم ميزانية التسيير، قسم حسابات التخصيص الخاص، قسم التجهيز.⁽²⁾

هـ/ القرارات المتعلقة بتوزيع اعتمادات الدفع⁽³⁾: تتكون ميزانية التجهيز من رخص النفقات التي ترصد حسب القطاعات في الجدول (ج) الملحق سنويا بقانون المالية، أما عملية تخصيص الاعتمادات لمختلف الإدارات الوزارية تتحقق بقرار يتعلق بتوزيع اعتمادات الدفع موقع من قبل المفوض بالتخطيط و الوزير

(1) لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، دار الفجر للنشر و التوزيع- الجزائر، الطبعة الأولى - 2004، ص75.

(2) لعمارة جمال، "منهجية الميزانية"، نفس المرجع، ص76.

(3) Abdelhamid GAS « **Le budget de l'Etat** », formation des inspecteurs centraux, -IEDF-Alger (KOLEA), février 2007, page 87.

المعني. و تجدر الإشارة هنا أن اعتمادات الدفع ليست سوى الأجزاء السنوية لتطبيق رخص البرامج المتعلقة بها أي تمويل كل العمليات المخططة و المرخصة في إطار - غالبا- متعدد السنوات.

المطلب الثالث: مدونة الميزانية العامة

مدونة الإيرادات العامة: إن الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة مصنفة في الجدول (أ)

الملحق لقانون المالية السنوي فيما بين الموارد العادية والجباية البترولية، وترقم كالتالي:⁽¹⁾

1- الموارد العادية:

1-1- الإيرادات الجبائية: 201-001- حاصل الضرائب المباشرة

201-002- حاصل التسجيل و الطابع

201-003- حاصل الرسوم المختلفة على الأعمال

201-004- حاصل الضرائب غير المباشرة

201-005- حاصل الجمارك

1-2- الإيرادات العادية: 201-006- حاصل و دخل الأملاك الوطنية

201-007- الحواصل المختلفة للموازنة

201-008- الإيرادات النظامية

1-3- الإيرادات الأخرى:- الإيرادات الأخرى

2- الجباية البترولية.

و يوضح الجدول المرفق في الملحق رقم (01) في آخر هذا البحث، الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة في الجدول (أ) الملحق بقانون المالية 2017.

مدونة النفقات العامة:

تتجسد مدونة نفقات الميزانية من خلال ميزانية نفقات التجهيز و ميزانية نفقات التسيير .

1. **مدونة نفقات التسيير:** تنقسم نفقات التسيير للميزانية العامة في الجزائر إلى أربعة أبواب و عناوين ، تجمع هذه الأبواب في قسمين: **القسم الأول** يتمثل في ميزانية الأعباء المشتركة التي تحتوي على الباب

⁽¹⁾ وفقا للجدول (أ) الملحق بقانون المالية سنويا.

الأول و الثاني و جزء من البابين الثالث و الرابع، أما القسم الثاني فهو ميزانية الحكومة الموزعة أو الوزارية المتكونة من الباب الثالث و الرابع، (أي أن الباب الثالث و الباب الرابع يتواجدان في نفقات كل الوزارات). و تظهر نفقات التسيير في ميزانية الدولة في الجدول (ب) الملحق بقانون المالية لكل سنة، و يحتوي الجدول على:

- نفقات موزعة حسب الدوائر الوزارية.

- نفقات غير موزعة (أعباء مشتركة).

و تندرج تحت هاذين القسمين كما ذكرنا سابقا الأبواب (العناوين) الأربعة و هي:(1)

-أعباء الدين العمومي.

-مخصصات السلطات العمومية.

-النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

-التدخلات العمومية.

و يتفرع كل باب بالتدرج إلى أجزاء (أقسام)، فصول، مواد، فقرات.

مثال: النفقات الموزعة حسب الدوائر الوزارية - وزارة معينة -

الباب (العنوان): النفقات الخاصة بوسائل المصالح

الجزء: تعويضات المستخدمين (الموظفين)

الفصل: أجور، أعباء اجتماعية

المادة: نوع التكاليف الاجتماعية أو المنح الخاصة

الفقرة: تعويضات جزافية للخدمات أو تعويضات ذات طبيعة محلية.

و بعد صدور قانون المالية المتضمن ميزانية الدولة تقوم كل وزارة بتقسيم الاعتمادات المخصصة لها وفقا لمختلف المهام، و تصدر في مراسيم تنفيذية يطلق عليها "مراسيم توزيع الاعتمادات"(2).

و يوضح الجدول المرفق في الملحق (02)، ميزانية نفقات التسيير في الجدول (ب) الملحق بقانون المالية لسنة 2017.

(1) المادة (24) من القانون 84-17.

(2) أشرنا لها سابقا في محور وثائق الميزانية.

الجدول رقم (05): أبواب مدونة نفقات التسيير

الباب الأول أعباء الدين العمومي	الباب الثاني مخصصات السلطات العمومية	الباب الثالث النفقات الخاصة بوسائل المصالح	الباب الرابع التدخلات العمومية
أعباء الديون المهتلكة	مخصصات الهيئات الوطنية	تعويضات المستخدمين	مساهمات الدولة في تمويل الأنشطة السياسية
أعباء الديون العائمة	مخصصات الهياكل المتخصصة	منح و معاشات	مهام خارجية
المعاشات	عمليات السيادة الوطنية	أعباء اجتماعية	مهام تربية و ثقافية
ضمانات الدولة	نفقات مستخدمي الإدارة السياسية و الحكومة	وسائل سير المصالح	مهام اقتصادية،تشجيع و تدخلات
نفقات في انتظار الموارد	الحسابات الخاصة	أعمال الصيانة	إعانات مقترحة للمصالح العمومية
		إعانات التسيير	مهام اجتماعية مساعدة وتضامن
		نفقات مختلفة	احتياجات اجتماعية

المصدر:

حلقة دراسية حول " مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر " (نفقات التسيير لسنة 2007) الدفعة 40، المدرسة الوطنية للإدارة، 2007، ص 21.

2. **مدونة نفقات التجهيز:** إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو الاستثمار توزع حسب القطاعات و فروع النشاط الاقتصادي، مثل الزراعة، الصناعة، الأشغال و البناء، النقل و السياحة.⁽¹⁾

و وفقا للمادة (35) من القانون 84-17" تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة و وفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب هي:

1. الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة

2. إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

3. النفقات الأخرى بالرأسمال".

و تبين المواد (36) (37) (38) من القانون 84-17 كيفية توزيع هذه الاعتمادات بين القطاعات و ذلك وفق التنظيم ، و هي عشر قطاعات مبينة كما يلي:

قطاع 0: المحروقات.

قطاع 1: الصناعة التحويلية.

قطاع 2: الطاقة و المناجم.

قطاع 3: الفلاحة و الري.

قطاع 4: الخدمات.

قطاع 5: قاعدة هيكلية اقتصادية و اجتماعية.

قطاع 6: التريبة و التكوين.

قطاع 7: قاعدة هيكلية اجتماعية و ثقافية.

قطاع 8: المباني و وسائل التجهيز.

قطاع 9: أخرى.

و يوضح الجدول المرفق في الملحق (03)، ميزانية النفقات حسب القطاعات في الجدول (ج) الملحق بقانون المالية لسنة 2017.

(1) د.علي زغود، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005/2004، ص 34.

المطلب الرابع: مبادئ الميزانية العامة

أولاً/ مبدأ السنوية:

التعريف بالمبدأ: بناء على مبدأ السنوية فإن تحضير الميزانية من طرف السلطة التشريعية و المصادقة عليها من طرف السلطة التشريعية تتم سنويا أيضا كما أن المدة المحددة لتنفيذ عمليات الميزانية تكون سنوية و حسب المادة (03) من القانون 84-17 فإنه: "يقر و يرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة و أعبائها" و المادة (03) من القانون 21-90 فإن: "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار و منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال و ترخيصها".

الاستثناءات الواردة على مبدأ الوحدة: هناك بعض العمليات و الحالات المتعلقة بالميزانية التي تستثنى من مبدأ السنوية و هي:

1. **ترحيل الاعتمادات: Les reports de crédits** يمدد هذا الأسلوب ترخيص الميزانية إلا ما بعد نهاية السنة المالية و هو يهدف إلى منع الإدارات العمومية من التسرع في استهلاك كافة الاعتمادات قبل نهاية السنة المالية، و في تطبيق هذه التقنية نميز بين نفقات التسيير و نفقات التجهيز⁽¹⁾، فبالنسبة لاعتمادات التسيير يتم ترحيلها عن طريق رخصة تشريعية، أما اعتمادات التجهيز يتم ترحيلها بطريقة آلية من أجل تنفيذ المشاريع.

2. **عملية تجهيز البرامج:** تعد هذه العمليات استثناءا هاما لمبدأ سنوية الميزانية العامة في الجزائر، و بعض العمليات المالية و خصوصا الاستثمارات العمومية لا يمكن منطوقيا تبنيها و تنفيذها في آجال قصيرة نسبيا، لا يتعدى مداها السنة الواحدة، و عليه يصبح أمر تجزئتها إلى شرائح تتلاءم و التطبيق الصارم لقاعدة السنوية قليل العقلانية و خطير.⁽²⁾

و من هنا يأتي التمييز الأساسي في النظام المالي الميزاني الجزائري بين رخص البرامج " Autorisation de programme" و تعرف بـ (AP)، و اعتمادات الدفع "crédit de paiement" و تعرف بـ (CP)، إذ تسجل نفقات التجهيز العمومية و نفقات الاستثمار و النفقات بالرأسمال في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج و تنفذ باعتمادات الدفع.

(1) يلس شاوش بشير، "المالية العامة-المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 141.

(2) لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص 89.

• تمثل رخص البرامج الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة. و تبقى صالحة دون أي تحديد لقيمتها حتى يتم إلغائها.

• بينما تمثل إتمادات الدفع التخصيصات السنوية التي يمكن للآمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة.⁽¹⁾

3. **الإثني عشر المؤقت:** في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند بداية السنة المالية المعتبرة أي تأخر في التصويت نظرا لظروف ما فإنه:⁽²⁾
يوصل مؤقتا تنفيذ إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

- بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط و النسب و كفاءات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية السابقة. و ذلك شهريا و لمدة 3 أشهر.

- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار و في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع و لكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

4. **القوانين المالية التكميلية:** هي عبارة عن قوانين تسلك نفس المسار الذي يسلكه قانون المالية الأساسي و تأتي هذه القوانين لتكمل أو تعدل أو تنشى أو تلغي بنود قانون المالية الأساسي.

ثانيا/مبدأ الوحدة:

التعريف بالمبدأ: يقصد بمبدأ الوحدة أن تدرج جميع نفقات الدولة و جميع نفقاتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي، و حتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية، و مطابقتها للأهداف المحددة و الاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية⁽³⁾.

و الهدف من إظهار الميزانية في بيان موحد لكافة النفقات و الإيرادات هو:

- ♦ سهولة الاطلاع على المركز المالي للدولة.
- ♦ سهولة إحكام الرقابة على بنود الميزانية، و من ثم النشاط المالي للحكومة من قبل السلطة التشريعية.

(1) المادة (06) من قانون 21-90.

(2) المادة (69) من القانون 17-84.

(3) عباس محرز، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 401.

♦ سهولة دراسة أو فحص الميزانية العامة للدولة.

الميزانيات الملحقة: و هي ميزانيات يستند عليها حسن سير بعض المرافق العامة القائمة بنشاط صناعي أو إداري حيث توضع لهذه المرافق ميزانيات مستقلة تشتمل على إيراداتها و تلحق بميزانية الدولة. "يجوز أن تكون موضوع الميزانيات الملحقة، العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يضاف عليها القانون الشخصية الاعتبارية و التي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن".⁽¹⁾

و بالتالي نجد أن هذه المرافق تتمتع بالاستقلال المالي دون التمتع بالاستقلال القانوني لأنها تظل مرتبطة بالشخصية الاعتبارية للدولة. و تعتبر الميزانية الملحقة للبريد و المواصلات الميزانية الوحيدة الملحقة بميزانية الدولة في الجزائر.

الميزانيات المستقلة: هي الميزانيات الخاصة بالمرافق العمومية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة حيث يكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة. و في الجزائر فإن لهيئات الإدارة المحلية (البلديات، الولايات) ميزانيتها نظرا لتمتعها بالشخصية الاعتبارية.⁽²⁾

الحسابات الخاصة بالخزينة العمومية: يقصد بهذه الحسابات الإطار الذي يسجل دخول أموال إلى خزينة الدولة بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها، و لا تعتبر إيرادات عامة و يسجل خروج أموال منها و لا تعتبر نفقات عامة، و قد شرع في استخدام الحسابات الخاصة بموجب المادة 6 من المرسوم 65-320 و المتضمن قانون المالية لسنة 1966. و في الجزائر تفتح هذه الحسابات من خلال قانون المالية و تجمع في خمس (05) فئات:⁽³⁾

- ♦ حسابات التجارة.
- ♦ حسابات التخصيص الخاص
- ♦ حسابات التسبيقات.
- ♦ حسابات القروض.
- ♦ حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

(1) المادة (44)، من القانون 84-17.

(2) محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، "المالية العامة"، دار العلوم- الجزائر (عنابة)، 2003، ص 94.

(3) المادة (48) من القانون 84-17.

و في سنة 2000 بعد تعديل قانون 84-17 أصبحت عبارة عن ست (06) حسابات وذلك بإضافة حساب الإصلاحات الاقتصادية .

1. حسابات التجارة: تتضمن العمليات التي تكون ذات طابع تجاري أو صناعي و التي تقوم بها بصفة ثانوية بعض مصالح الدولة و التي لا تشكل النشاط الرئيسي لهذه المصالح.

مثال : حساب رقم 301-004 الذي يصف عمليات شراء و بيع السيارات من طرف مصالح أملاك الدولة.

2. حسابات التخصيص الخاص: تدرج في هذه الحسابات العمليات الممولة بواسطة موارد خاصة على أثر إصدار حكم في قانون المالية، و يمكن أن تمول حسابات التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية.⁽¹⁾

3. حسابات التسبيقات: تسجل هذه الحسابات عمليات منح أو تسديد تسبيقات على المدى القصير - سنتين كحد أقصى - المنجزة من طرف الخزينة العمومية.

4. حسابات القروض: تصور هذه الحسابات القروض لمدة تفوق الأربع سنوات الممنوحة من طرف الدولة و أهمها تلك الممنوحة لحكومات أجنبية.

5. حسابات التسوية مع حكومات أجنبية: و ترتبط بالعمليات التي تم إجراؤها تطبيقا لاتفاقيات دولية مصادق عليها.

6. حسابات الإصلاحات الاقتصادية (المشاركة أو المساهمة): تتضمن الاعتمادات المالية التي تتضمنها الميزانية فيما يتعلق بعمليات الإصلاح الاقتصادي المرتبطة بتطهير المؤسسات العمومية الاقتصادية .

ثالثا/ مبدأ العمومية:

التعريف بالمبدأ: إن عمومية الميزانية مبدأ مكمل لمبدأ وحدة الميزانية ويعني أن تظهر في وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات دون أي مقاصة بين الاثنين.

(1) المادة (56) من القانون 84-17 .

و بتطبيق المبدأ تتضمن الميزانية قسمين: أولهما خاص بالإيرادات و الثاني بالنفقات دون الربط، بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر⁽¹⁾.

و يحتوي في مجمله على قاعدتين أساسيتين:

عدم التعويض، عدم المقاصة: (non compensation)

تعني هذه القاعدة أن الإيرادات والنفقات مسجلة بمبلغها الإجمالي⁽²⁾، ويعني ذلك أن تظهر النفقات والإيرادات بكتلتين إجماليتين منفصلتين دون أي تخفيض أو تعديل أو تعويض (أي مقاصة) بينهما تؤدي إلى تخفيض أو زيادة هذه الكتل. و بالتالي نميز بين كتلتين داخل الميزانية العامة: النفقات من جهة والإيرادات من جهة أخرى.

عدم التخصيص (عدم التوجيه)⁽³⁾: (non affectation)

بموجب هذه القاعدة فإنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية بلا تمييز. و يمكن أن تستثنى من هذه القاعدة:

- الميزانيات الملحقة،
- الحسابات الخاصة للخرينة،
- أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة، التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات.

رابعا/ تخصيص الاعتمادات: يعني هذا المبدأ أن الرخصة التي يمنحها البرلمان للحكومة من أجل تنفيذ النفقات لا تكون بمبلغ إجمالي إنما تكون مقسمة وموزعة حسب التصنيف المعتمد للاعتمادات و يجب على الحكومة احترام هذا التقديم في التنفيذ⁽⁴⁾.

(1) محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلاء، "المالية العامة"، مرجع سابق، ص95.

(2) François Chaval, « L'essentiel des finances publiques », DALLOZ- Paris, 3^{ème} édition – 1998, p 14.

(3) المادة (08) من قانون 84-17

(4) Alain Euzéby, Marie-Luise Herschtel, « Finances publiques une approche économique » Dunod- Paris, 1999, p 49.

أي أن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، فلا يجوز أن يكون إعداد و اعتماد النفقات كمبلغ إجمالي و يترك للحكومة أمر توزيعه على أوجه الإنفاق المختلفة⁽¹⁾. حيث توضح الميزانية توزيع الاعتمادات السنوية في الجداول (ب) و(ج) الملحقة بقانون المالية السنوي التي توضح توزيع النفقات على الدوائر الوزارية و القطاعات.

خامسا/مبدأ التوازن:

يقصد بتوازن الميزانية العامة أن تتساوى جملة تقديرات النفقات العامة مع جملة تقديرات الإيرادات العامة، أي تحقيق التوازن الحسابي أو المالي بين جانبي الميزانية العامة و تجنب العجز أو الفائض، أما التوازن الاقتصادي أو الاجتماعي فيحدث تلقائيا، و قد ظل التقليديون متمسكون بهذه القاعدة و ذلك بسبب نظرتهم لدور الدولة القائمة على عدم تدخلها في النشاط الاقتصادي و أن تتبع سياسة مالية محايدة، و رافضون بشدة لحالة الفائض في الموازنة إذ يفسرونه بالتعسف في فرض الضرائب، و حالة العجز الذي يروونه سببا في زيادة حجم القروض و تحميل الأجيال القادمة أعباء إضافية، أو تمويله عن طريق الإصدار النقدي الذي قد يؤدي إلى التضخم.

و لكن بعد تطور دور الدولة و وظائفها إثر أزمة الكساد العالمي الكبير سنة 1929 تغير الموقف من هذا المبدأ، ليثبت الاقتصادي "كينز" أن الاقتصاد لا يحقق التوازن دائما عند مستوى التشغيل الكامل مما يتطلب تدخل الدولة لتحقيق التوازن و الاستقرار الاقتصادي، كما نادى بضرورة إحداث عجز في ميزانية الدولة عن طريق زيادة الإنفاق و بالتالي زيادة الطلب الكلي و التوسع في المشروعات (الاستثمار) و محاولة تحقيق العمالة الكاملة و منه تحقيق التوازن الاقتصادي. و عليه لم يعد مبدأ التوازن مطلوبا في الميزانية إذ يتم التخلي عنه من أجل الوصول إلى التوازن الاقتصادي.

مبدأ التوازن في الجزائر: ظهر تأكيد المشرع الجزائري على مبدأ التوازن من خلال المادة (121) من الدستور التي نصت على ما يلي: "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 المقترحة إنفاقها".

(1) عباس محرز، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 414-415.

و تاريخ الجزائر بين أن مبدأ التوازن يتميز ببعض الخصوصية فقد تأثر بعملية إخراج الاستثمارات المخططة من الميزانية كما عانى من تراكم أسباب العجز التي تتكون من صعوبة التحكم في حجم النفقات العامة، وضعف الجباية العادية، و تبعية الميزانية و حساسيتها الشديدة للجباية البترولية، ويضاف إلى ذلك المديونية العمومية بشقيها الداخلية و الخارجية و من أجل المحافظة على توازن الميزانية فقد تم إنشاء صندوق ضبط الموارد.⁽¹⁾

صندوق ضبط الموارد: و هو صندوق أسس سنة 2000 هدفه الرئيسي تعديل اختلالات توازن الميزانية العامة، وقد فتح ضمن حسابات التخصيص الخاص تحت رقم 103-302 بعنوان صندوق ضبط الموارد ويقيد في الحساب:⁽²⁾

في باب الإيرادات:

- فوائض القيمة الجبائية الناتجة عن مستوى أعلى لأسعار المحروقات على تلك المتوقعة ضمن قانون المالية.

- كل الإيرادات الأخرى المتعلقة بسير الصندوق.

في باب النفقات:

- ضبط نفقات توازن الميزانية المحددة عن طريق قانون المالية السنوي والحد من المديونية العمومية.

- تخفيض الدين العمومي.

المطلب الخامس: دورة الميزانية العامة

تتكون دورة الميزانية العامة في الجزائر من أربع مراحل أساسية، و هي مرحلة الإعداد و التحضير، مرحلة المناقشة و الصادقة، مرحلة التنفيذ و أخيرا مرحلة الرقابة.

أولاً/ مرحلة الإعداد و التحضير: إن عملية تحضير ميزانية الدولة تبقى من اختصاص السلطة التنفيذية (الحكومة) و يعود هذا الاختصاص إلى وزارة المالية بالذات التي تعتبر مؤهلة تقنيا لهذا العمل و ذلك

(1) لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، مرجع سابق، ص 155.

(2) المادة (10) من قانون المالية التكميلي لسنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 37 الصادرة بتاريخ 28 جوان 2000.

بالتضامن مع القطاعات (الوزارات الأخرى) الأخرى، و يمكن إجمال الأعمال الكبرى خلال هذه المرحلة في الخطوات الموالية⁽¹⁾:

أ- الأعمال الأولية لمديرية الميزانية لوزارة المالية: تقوم هذه الهيئة بالتعاون مع باقي المديرية المختصة بوزارة المالية بتقييم شامل لمجموع الإيرادات و النفقات لتتمكن بذلك من تقديم عرض يتحدد فيه المعالم الكبرى للوضع الاقتصادية و المالية للبلاد.

ب- مناقشة العرض التقييمي داخل مجلس الحكومة: يقدم وزير المالية العرض التقييمي (الذي يتضمن التوجهات الكبرى التي يمكن إعطاؤها للميزانية التحضيرية) في اجتماع مجلس الحكومة، ليتم مناقشته مع باقي الوزراء، و تحديد الأولويات المتعلقة بكل قطاع.

ت- منشور مديرية الميزانية لوزارة المالية: استنادا إلى التوجهات التي صيغت داخل مجلس الحكومة تقوم هذه المديرية بتحضير منشور يتم إرساله لمختلف الوزارات يتضمن هذا المنشور المبادئ التي يجب أخذها بعين الاعتبار في التحضير و أهدافه كالتالي:

- ♦ إعلام وزارات مختلف القطاعات بإمكانيات البلد و التذكير بضرورة ترشيد الإنفاق العام.
- ♦ التذكير بمستويات الإنفاق المسموحة مقارنة مع السنة الماضي مع إشارة لنسب الزيادة المقبولة.
- ♦ تحديد المنهجية التي يجب أن تقدم ضمنها المقترحات المتعلقة بالميزانيات القطاعية.
- ♦ التذكير بمنع تسجيل نفقات غير مدرجة في الإطار العام و الأولويات المحددة.

ث- تحضير الميزانيات القطاعية: يجب الإشارة أن كل وزارة قطاعية يوجد بها مديرية مكلفة بالميزانية و الوسائل يوكل لها مهمة تحضير ميزانية القطاع. فبناء على ما تضمنه المنشور تقوم هذه المديرية بالتنسيق مع كل المصالح و الهيئات التابعة للوزارة المعنية بتحديد مقترحات للميزانية يتم بلورتها ضمن الميزانية القطاعية التي ترسل إلى وزارة المالية، و يجب أن ترفق المقترحات المقدمة من طرف الوزارات القطاعية بوثائق تبررها.

ج- الفحص النقدي لمقترحات الوزارات القطاعية: يتم في هذه المرحلة دراسة المقترحات في وزارة المالية على النحو التالي:

(1) أنظر: لعمارة جمال، "منهجية الميزانية العامة في الجزائر"، من ص 169 إلى ص 176، يلس شاوش بشير، "المالية العامة-المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري"، من ص 67 إلى ص 70.

- ♦ دراسة مجموع النفقات مقارنة مع المبررات المرفقة بها.
 - ♦ محاولة كشف المطالب المبالغ فيها على مستوى النفقات.
 - ♦ مقارنة كل المقترحات بالمعطيات التي تملكها عن كل وزارة.
 - ♦ التحقق من عدد المناصب التي تم فتحها في إطار نفقات المستخدمين.
- إن الفحص النقدي للمقترحات القطاعية يتوج إما بموافقة وزارة المالية على هذه المقترحات و إما طلب إيضاحات إضافية و مبررات حول بعض النفقات، أو طلب التصحيح في بعض النفقات خاصة نحو التخفيض و هو الأمر الشائع.

ح- مناقشة المقترحات على المستوى الوزاري: تبدأ في هذه المرحلة المناقشات بين مختلف الوزراء الذين يحاولون الدفاع عن مقترحاتهم و بين وزير المالية الذي يرفض كل ما من شأنه رفع مستوى الإنفاق العام أو إحداث اختلالات في التوازنات المالية الكبرى. و هذه المرحلة ترمي إلى تقريب وجهات النظر و التي يفصل فيها إما بالتحكيم الذي يقوم به رئيس الحكومة أو حتى تحكيم رئيس الجمهورية في بعض القطاعات و الحالات المعينة.

ثانيا/ مرحلة المصادقة: إن مشروع قانون المالية و الميزانية يتم تقديمه من طرف الحكومة أمام البرلمان لتتم مناقشته قبل المصادقة عليه و بناء على المادة 20 من الدستور فإن البرلمان يصادق على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه لديه. و الحكومة بدورها مجبرة على إيداع المشروع لدى البرلمان في أجل محدد يكون على أكثر تقدير الخامس عشر (15) من شهر سبتمبر عن كل سنة، و ذلك إذا ما أخذنا بعين الاعتبار ما تتضمنه المادة 126 من الدستور و التي تحدد المدة التي يجب من خلالها على رئيس الجمهورية الإمضاء على قانون المالية و إصداره.

أ- مناقشة المشروع على مستوى الغرفة الأولى: إن مناقشة المشروع من طرف الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) تتم خلال مرحلتين:

- ♦ المرحلة الأولى: دراسة المشروع من طرف لجنة متخصصة و هي لجنة المالية و الميزانية.
 - ♦ المرحلة الثانية: و التي تتم من خلال ثلاث عمليات:
- 1- تقديم المشروع أمام أعضاء المجلس من طرف وزير المالية.
 - 2- يقوم مقرر اللجنة بإبداء ملاحظات اللجنة (استنادا للمرحلة الأولى).
 - 3- مسائلة أعضاء المجلس للوزراء القطاعيين حول المعطيات المتعلقة بكل قطاع.

عملية المصادقة: إن الغرفة الأولى تقوم بمناقشة المشروع لتقوم فيما بعد بالمصادقة عليه من خلال المصادقة على الموارد ثم المصادقة على النفقات، و تكون المصادقة بالأغلبية المطلقة.

ب- **المصادقة من طرف الغرفة الثانية:** تتم دراسة المشروع في الغرفة الثانية (مجلس الأمة) على أساس ما تم المصادقة عليه في الغرفة الأولى و يقوم وزير المالية أيضا بتقديم المشروع بالإضافة للتعديلات المدرجة في الغرفة الأولى ، و ليس لأعضاء الغرفة الثانية الحق في التعديل لكن الدستور منحهم حق قبول أو رفض التعديلات المدرجة في الغرفة الأولى.

عملية المصادقة : تتم المصادقة بثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء المجلس.

بعد عملية التحضير و الإعداد ثم المصادقة يصبح قانون المالية جاهزا ليتم الإمضاء عليه من طرف رئيس الجمهورية، و إصداره في الجريدة الرسمية.

ثالثا/ مرحلة التنفيذ: تتولى وزارة المالية باعتبارها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية ، عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها و إيداعها في الخزينة العمومية أو البنك المركزي وفقا لنظام حسابات الحكومة المعمول به، كما يتم الإنفاق في الحدود الواردة في اعتمادات الميزانية.⁽¹⁾ و عليه فإن عمليات تنفيذ النفقات تنقسم إلى جزأين: عمليات تحصيل الإيرادات و عمليات دفع النفقات.

تحصيل الإيرادات: يمر تحصيل الإيرادات العامة بمرحلتين نذكرها كالتالي:

1/المرحلة الإدارية: و هي من اختصاص الأمر بالصرف تتكون من عمليتي الإثبات و التصفية.

الإثبات: حسب المادة 16 من قانون 21-90 "هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي ".
التصفية: حسب المادة 17 من نفس القانون "التصفية تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي و الأمر بتحصيلها".

2/المرحلة المحاسبية: و هي من اختصاص المحاسب العمومي تتمثل في عملية التحصيل.

التحصيل: حسب المادة 18 من نفس القانون "يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية ".

دفع النفقات: تتم هي الأخرى من خلال نفس المرحلتين:

(1)عباس محرز، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سبق ذكره، ص 446.

1/المرحلة الإدارية: و هي من اختصاص الأمر بالصرف و تتكون من عمليات الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف.

الالتزام: حسب المادة 19 من نفس القانون الالتزام هو " الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين ".
التصفية: حسب المادة 20 من نفس القانون " التصفية تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية و تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية ".

الأمر بالصرف: حسب المادة 21 من نفس القانون "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يؤمن بموجبه دفع النفقات العمومية ".

2/المرحلة المحاسبية : هي من اختصاص المحاسب العمومي وتتم من خلال إجراء الدفع.

الدفع: حسب المادة 21 من نفس القانون " يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي ".
رابعا/مرحلة الرقابة: إن هدف الرقابة على الميزانية العامة هو حماية الأموال العمومية من كل أشكال الانحراف و الغش و التلاعب، و هذا ما يفسر تعدد أشكال هذه الرقابة و تنوع طبيعتها و اختلاف أهدافها و كثرة الهيئات و المؤسسات المضطعة بها، و سنوجز أهم أنواع الرقابة المطبقة على الميزانية العامة في الجزائر في هذا الفصل على أن يتم التفصيل فيها في الفصل الموالي.

الرقابة الإدارية: إن الرقابة الإدارية هي تلك التي تقوم بها الحكومة بنفسها. من طرف موظفين حكوميين و هم الرؤساء عن العاملين بالحكومة على مرؤوسيههم و من طرف وزارة المالية على الإدارات الحكومية المختلفة، و ذلك بواسطة قسم مالي خاص، زيادة على هذا فالمحاسب العمومي يقوم برقابة على الأمر بالصرف من خلال الانتقال من المرحلة الإدارية إلى المرحلة المحاسبية بالنسبة إلى عمليات تنفيذ النفقات والإيرادات.

كما تتضمن الرقابة الإدارية رقابة المراقب المالي و التي تهدف إلى:

- 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 التأشير عند الاقتضاء.

- تقديم نصائح للأمر بالصرف في مجال المالية.
- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات و بالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة و النفقات الموظفة.(1)

رقابة المفتشية العامة للمالية **IGF** inspection générale des finances: أنشأت المفتشية

العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980. تقوم هذه الهيئة الخاضعة للسلطة المباشرة لوزير المالية الذي يقوم بتحديد برنامج عمل المفتشية سنويا ابتداء من الشهر الأول من كل سنة آخذا بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم بها أعضاء الحكومة و تتم المراقبة من طرف المفتشية بعين المكان بناء على المستندات كما أنها قد تكون فجائية أو بعد إشعار مسبق. و تتمثل مهامها فيما يلي:(2)

- ♦ مراقبة التسيير المالي لمختلف الهيئات العمومية
- ♦ يمكن تكليفها بأي دراسة أو خبرة ذات الصيغة الاقتصادية أو المالية أو التقنية.
- ♦ يمكن تكليفها أيضا بالتقويم الاقتصادي لأي مؤسسة اقتصادية أو لنشاط اقتصادي معين
- ♦ تقوم برقابة واسعة و تفتيش لمصالح الإدارات و الهيئات الخاضعة لسلطة وزير المالية
- ♦ تقوم بإجراء التحقيقات Enquêtes التي يكلفها بها وزير المالية.

الرقابة القضائية:

مجلس المحاسبة "la cours des comptes": يعتبر مجلس المحاسبة أعلى مؤسسة للرقابة في مجال المالية العمومية و أكثر فعالية و كذلك الأكثر اختصاصا و شمولية و حددت كيفية الرقابة من طرف مجلس المحاسبة بموجب القانون 90-32 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره. إذ يعتبر هيئة مستقلة ذات صلاحيات واسعة في ميدان الرقابة اللاحقة لمالية الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية الخاضعة للقانون الإداري و المحاسبة العمومية، و بذلك يختص مجلس المحاسبة في مراقبة مختلف الحسابات التي يقدموها الأمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و يتحقق من دقته و صحتها و نزاهتها و تكون هذه المراقبة باتهام أو إبراء كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي إذ يتعين على كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي أن يودع حسابات تسييره للسنة المنصرمة لدى مجلس المحاسبة الذي يتفحصها و يراجعها، و بصدور الأمر 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 الذي يحدد حاليا

(1) المادة (58) من القانون 90-21.

(2) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 143.

صلاحيات و تنظيم و سير مجلس المحاسبة أصبح يتمتع من جديد باختصاصات قضائية و إدارية واسعة تخوله الحكم على حسابات المحاسبين العموميين و مراقبة الانضباط الميزاني و المالي، و المعاقبة على المخالفات المتعلقة بذلك من جهة ، و من جهة أخرى مراقبة أداء الهيئات الخاضعة لرقابته أي تقييم تسييرها من حيث الفعالية و الكفاية و الاقتصاد و تقديم التوصيات الملائمة لحسين هذا التسيير.(1)

الرقابة السياسية:

إن الغاية من الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات و صرف النفقات ، و تتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للسلطة التشريعية يبين فيها ما تم جبايته فعلا من إيرادات و ما تم صرفه من نفقات و مدى مطابقة كل هذا لما ورد في الميزانية.(2)

قانون ضبط الميزانية:

لقد نصت المادة 160 من دستور 1996 على أن: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية" و أضافت في فقرتها الثانية "تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل غرفة من البرلمان.

و لقد حدد المشرع القواعد المنظمة لكيفية هذه الرقابة بموجب قانون 84-17 فقد عرفت المادة (05) الخامسة منه قانون ضبط الميزانية بأنه "الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية و عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة"، و مهام هذا القانون حددتها المادة 77 من نفس القانون: "يقرر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي :

- أولا: الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة
- ثانيا: النتائج المثبة في تنفيذ الحسابات الخاصة بالخرينة.

(1) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، نفس المرجع، ص 148.

(2) حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، 2001، ص 98.

ولتمكين البرلمان من ممارسة رقابته عن علم و دراية بالكيفيات التي تم بها التنفيذ، أوجب المشرع على الحكومة عند تقديم مشروع ضبط الميزانية للبرلمان أن ترفقه بتقارير و بيانات توضيحية نذكر منها على الخصوص: تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة، و جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها و رخص تمويل الاستثمارات المخططة، كما أوجب الأمر الصادر بتاريخ 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة على الحكومة استشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية المتضمنة ضبط الميزانية و ضرورة إرسال التقارير التقييمية التي يعدةا المجلس لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها، يضم قانون ضبط الميزانية نوعين من الأحكام: معاينة لنتائج العمليات المتخذة من أجل تنفيذ الميزانية، ثم وضع حساب نتائج السنة.

خلاصة:

من خلال ما سبق في هذا الفصل نلاحظ أنه مهما تعددت التعاريف و المفاهيم المتعلقة بالميزانية العامة، فهي تتفق في مجملها على أن الميزانية العامة بيان مالي لمختلف العمليات المالية للدولة من خلال رصد الإيرادات العامة و بيان مجالات صرفها من أجل تحقيق أهداف الحكومة في سبيل سد الحاجة العامة، كما تتفق على الدور الكبير الذي تلعبه الميزانية في تحقيق الأهداف المالية و الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية للدولة. و في سبيل البحث عن أداء أفضل للميزانية العامة في سبيل تحقيق هذا الدور الكبير ظهرت لها عدة أشكال و أساليب تختلف من حيث طريقة هيكله و برمجة أعمالها، ارتبط كل شكل منها بفترة معينة تمثل في مجملها مراحل تطور الميزانية العامة. و قد سعت الجهود الفكرية خلال هذه المراحل إلى البحث عن أفضل الطرق و الأساليب لإعداد الميزانية العامة ذلك من أجل تمكين الدولة من تحقيق الكفاءة و الرشادة في إدارة المال العام، تمثل هذه الطرق و الأساليب في مجملها النظام الميزاني الذي يختلف من دولة إلى أخرى. و بدورها الجزائر تمتلك نظاما ميزانيا تقليديا يقوم على ميزانية البنود تحكمه قاعدة قانونية أساسية تتمثل ليومنا لهذا في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، الذي يوضح مختلف المبادئ التي تحضر و تنفذ على أساسها الموازنة العامة و مختلف السلطات و الأعوان المكلفة بذلك و التي يفصل فيها و يوضح مختلف أدوارها قانون المحاسبة العمومية المعمول به 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية. و لا شك أن هذا النظام يحتاج هيكلًا كبيرًا من الأعوان لتسيير الميزانية العامة و السهر على تحقيق أهدافها، و هذا سيكون محور الفصل الثاني الذي سوف يخصص لدراسة مختلف الأعوان المتدخلين في تسيير الميزانية العامة في الجزائر.

الفصل الثاني:

الأعوان المتدخلون في تسيير الميزانية العامة و
أدوارهم

تمهيد:

بعدما تطرقنا للمفاهيم الأساسية المرتبطة بالميزانية العامة و الإطار القانوني و التنظيمي لها في الجزائر، يجب أن نشير إلى أن تسيير هذه الميزانية يتطلب تدخل عدة أعوان ذوي أدوار منفصلة و متنافية في نفس الوقت، و لكن متكاملة و يتعلق الأمر بالأمر بالصرف الذي يمتلك سلطة الميزانية و المحاسب العمومي الذي يمتلك سلطة الصندوق، و هذا يضمن وجود رقابة متبادلة بينهما و يكرس مبدأ الفصل بين السلطات بغرض حماية الأموال العمومية. ليأتي بعدها الدور الرقابي عن طريق تدخل عدة أعوان مهمتهم الرقابة و حماية التصرف في الأموال العمومية و في الجزائر تتعدد و تختلف الجهات الرقابية على الميزانية العامة من رقابة سابقة تضمن عدم الالتزام بنفقات خارج الإطار الشرعي، و رقابة بعدية تمارسها سلطات و هيئات إدارية و أخرى مستقلة. و يعود سبب هذا التنوع لضمان حماية المال العام من كل أشكال الغش و التلاعب.

و هذا ما سيكون محور الفصل الثاني الذي سوف نتطرق فيه إلى كل ما يتعلق بالأعوان المسؤولين عن تسيير الميزانية العامة و التعرف على أدوارهم و مهامهم في هذا السياق، من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: الأمر بالصرف**المبحث الثاني: المحاسب العمومي****المبحث الثالث: مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي****المبحث الرابع: المراقبين على الميزانية العامة**

المبحث الأول: الأمر بالصرف (L'ordonnateur)**المطلب الأول: تقديم الأمر بالصرف****أولاً/ تعريف الأمر بالصرف:**

يستعمل عادة مصطلح الأمر بالصرف في المحاسبة العمومية، و هو يشير إلى الشخص صاحب السلطة الذي يأمر بتنفيذ الميزانية العامة و بمعنى أدق يسير أموال الهيئة العمومية التي يرأسها.

و إداريا يعتبر الأمر بالصرف قمة هرم السلطة أو الرئيس المسؤول على رأس هيئة عمومية، و بالتالي عادة ما يكون الأمر بالصرف مدير أو رئيس الهيئة أو المصلحة العمومية.

أما التشريع الجزائري فحسب المادة (23) من 21-90 "يعتبر الأمر بالصرف كل شخص مؤهل قانونا لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات و التصفية و الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات و القيام بإجراءات الالتزام و التصفية و الأمر بالصرف أو تحويل الحوالات فيما يتعلق بالنفقات"⁽¹⁾.

و يلاحظ أن هذا التعريف يقدم الأمر بالصرف حسب المهام الموكلة له فقط و هو ما يجعل التعريف ناقصاً، لكن التعريف اكتمل بصدور المرسوم التنفيذي 97-268 في مادته (02) و الذي عرف الأمر بالصرف على أنه "الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية و البشرية و المادية التي تفوض له السلطة وفقا للمواد (26) (28) و (29) من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ويكون معتمدا قانونا وفقا للتنظيم الجاري به العمل". ثم اتبع ذلك بالمادة (03) يعتبر في حالة وجود عدة هياكل تسيير، أمرا بالصرف حسب مفهوم هذا المرسوم الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية، المفوضة له السلطة وفق ما تنص عليه المادة (02)⁽²⁾.

و الأمر بالصرف عموماً موظف على رأس مصلحة عمومية لمهام رئيسية:

(1) المادة (23) من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 أوت 1990، الجريدة الرسمية عدد (35) الصادرة في 15 أوت 1990.

(2) المواد (02) و (03) من المرسوم التنفيذي رقم 97-268 يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و يضبط صلاحيات الأمرين بالصرف و مسؤولياتهم، المؤرخ في 21 جويلية سنة 1997، الجريدة الرسمية عدد (48) الصادرة في 23 جويلية 1997.

- يمارس السلطة الهرمية داخل إدارته.
- تنفيذ الميزانية باسم المصلحة التي يشغلها.
- ضمان أداء إدارته في أحسن الظروف.
- تطبيق مسؤولياته مع احترام الأنظمة.

ثانيا/ تنصيب الأمر بالصرف:

حسب طبيعة الإدارة العامة، الأمر بالصرف يمكن أن يعين أو ينتخب على سبيل المثال رئيس البلدية ينتخب، و في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (EPA) يعين.

يتم اعتماد الأمر بالصرف بواسطة إيداع نموذج لإمضائه و نسخة من عقد التعيين أو مداولة الانتخاب لدى المحاسب العمومي، إذ نص قانون المحاسبة العمومية على أنه يجب اعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات و النفقات الذين يأمرون بتنفيذها⁽¹⁾. بواسطة الاعتماد الأمر بالصرف يعرف من طرف المحاسب العمومي الذي يتلقى أوامره المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات.

ثالثا/ مهام و أعمال الأمر بالصرف

يقوم الأمر بالصرف في مجال تنفيذ الميزانية العامة أساسا بالمرحلة الإدارية لتنفيذ كل من النفقات و الإيرادات⁽²⁾.

1. بالنسبة للنفقات: يقوم الأمر بالصرف بتنفيذ النفقة العمومية من خلال الإجراءات التالية:
 - إجراء الالتزام بالنفقة العمومية و ذلك لإثبات نشوء الدين العمومي.
 - إجراء التصفية و ذلك لتحديد المبلغ الدقيق للنفقة بواسطة الوثائق المحاسبية.
 - إجراء الأمر بالصرف و تحرير الحوالات التي يؤمر بموجبها المحاسب العمومي بدفع النفقة.
2. بالنسبة للإيرادات: يقوم الأمر بالصرف في إطار تنفيذ الإيرادات العمومية بما يلي:
 - إجراء الإثبات و ذلك لتكريس حق الدائن العمومي.
 - إجراء التصفية و ذلك لتحديد المبلغ الصحيح للإيراد العمومي بواسطة الوثائق المحاسبية.

(1) المادة (24) من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

(2) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 29.

المطلب الثاني: أصناف الأمرين بالصرف

لقد أبرز المشرع الجزائري أصناف مختلفة لأمرين بالصرف في المواد التالية:

- المادة (25) من قانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.
 - المادة (06) من المرسوم التنفيذي 91-313 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمكها الأمرين بالصرف و المحاسبون العموميون و كفياتها و محتواها.
 - المادة (02) من المرسوم التشريعي رقم 92-04 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992 المعدلة للمادة (25) من قانون 21-90.
- و طبقاً لهذه المواد انتهى المشرع إلى أن الأمرين بالصرف إما أوليون أو رئيسيون من جهة أولى و إما ثانويون أو أحاديون من جهة ثانية⁽¹⁾.

أولاً/ الأمر بالصرف الرئيسي: L'ordonnateur principal ou primaire

حسب المرسوم 91-313: الأمرين بالصرف الابتدائيون أو الرئيسيون هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين و أوامر الإيرادات ضد المدنيين، و أوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين⁽²⁾.

و بالتالي الأمرين الأساسيون هم المسؤولون الموجودون على قمة الهرم الإداري في الهيئات المسؤولين عنها و مباشرة ترخيص الميزانية للقيان بتنفيذ ميزانية هيئاتهم.

و حسب قانون المحاسبة العمومية 90-21 فالأمرين بالصرف الأساسيين هم: ⁽³⁾

(1) المادة (02) من المرسوم التشريعي 92-04 المتضمن قانون المالية التكميلي 1992، المؤرخ في 11 أكتوبر 1992، الجريدة الرسمية عدد (73) الصادرة في 11 أكتوبر 1992.

(2) المادة (07) من المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمكها الأمرين بالصرف و المحاسبون العموميون و كفياتها و محتواها، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد (43) الصادرة في 18 سبتمبر 1991.

(3) المادة (26) من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري و المجلس الشعبي الوطني و مجلس المحاسبة.
- الوزراء.
- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية عندما يتصرفون لحساب البلديات.
- المسؤولون -المعينون قانونا- على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المسؤولون -المعينون قانونا- على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.
- المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة الثانية من المادة 23 من نفس القانون و هم الذين يعينون أو ينتخبون لوظيفة لها صلاحيات تنفيذ النفقات و الإيرادات.
- كما يمكن تصنيف الأمرين بالصرف الرئيسيين حسب الوحدات العمومية كما يلي:

■ بالنسبة للدولة:

- الوزراء، إذ يستطيعون تسيير الميزانية بأنفسهم كما يستطيعون منح تفويض اعتماد لصالح أمر بالصرف ثانوي.
- الميزانية الملحقة: اعتمادات هذه الميزانية تسيير من طرف الوزير المعني، في الوقت الحالي توجد ميزانية ملحقة واحدة في الجزائر هي ميزانية البريد والمواصلات.
- الهيئات الكبرى للدولة: المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري، و المجلس الشعبي الوطني، و مجلس المحاسبة.

■ بالنسبة للجماعات المحلية:

- الولاية هم الأمرين بالصرف الرئيسيون بالنسبة لميزانية الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية هم الأمرين بالصرف الرئيسيون بالنسبة لميزانية البلدية.
- بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري EPA:
- المسؤولون المعينون قانونا على رأس المؤسسات العمومية و أسمائهم تختلف حسب الحالة (مدير، مدير عام، محافظ، رئيس...).

ثانيا/ الأمر بالصرف الثانوي: L'ordonnateur secondaire

حسب المرسوم 91-313: "الأمرون بالصرف الثانويون هم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة و أوامر الإيرادات ضد المدينين"⁽¹⁾.

أما قانون المحاسبة العمومية فقد اعتبر الأمرين بالصرف الثانويين مسؤولين بصفتهم رؤساء المصالح غير الممركزة⁽²⁾ عن الوظائف* المحددة في المادة (23) منه. لكن نص هذه المادة قد عدل بموجب المادة (73) من المرسوم التشريعي 92-04 و نصها: "الأمرين بالصرف الثانويون مسؤولون عن ميزانية التسيير بصفتهم رؤساء مصالح غير ممركة...".

و لهذا يمكن القول أن الأمرين بالصرف الثانويين هم القائمين على رأس المصالح غير الممركزة التي لا تتمتع بالاستقلالية و لا بالشخصية المعنوية⁽³⁾. و وجود الأمرين بالصرف الثانويين ما هو إلا من أجل الاستجابة لمتطلبات عدم تركيز السلطة و كذلك لتخفيف العبء على الأمر بالصرف الرئيسي و من أمثلتهم المدراء أي مدراء المديرية الولائية، رؤساء المراكز الدبلوماسية و القنصلية.

كما يعرف الأمر بالصرف الثانوي أنه الأمر الذي تفوض له الاعتمادات من طرف الأمر بالصرف الرئيسي، و هذا التفويض يعتبر تفويض بالسلطة⁽⁴⁾. و بالتالي الأمر بالصرف الثانويون هم الذين يتلقون تفويض من طرف الأمرين بالصرف لتنفيذ النفقات في الحدود المسموحة لهم.

و لهذا يسمى هذا التفويض تفويضا للسلطة Délégation de pouvoirs إذ أنه في الحالات التي يسمح بها القانون بهذا التفويض يتم نقل جزء من الصلاحيات الإدارية و المالية لرؤساء الهيئات العمومية

(1) المادة (08) من المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاءاتها و محتواها.

(2) المادة (27) من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

* و هي الوظائف المتعلقة بالالتزام و التصفية و الأمر بالصرف بالنسبة للنفقات، و الإثبات و التصفية بالنسبة للإيرادات.

(3) بن داوود إبراهيم، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سابق، ص 85.

(4) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 29.

إلى مرؤوسيه أو ممثليهم في فروع هيئاتهم، و تفويض السلطة لا يتم لصالح شخص معين بذاته بل بصفته ممارسا لوظيفة محددة قانونا⁽¹⁾، و لذلك هو يختلف عن تفويض الإمضاء Délégation de signature

و تفويض الاعتماد هو نقل الاختصاص لصالح موظف مرسوم لوظيفة محددة و ليس للتفويض هذا الطابع الشخصي و ليس معني بتغييرات الأشخاص الذين يشغلون هذه الوظيفة و يمنح هذا التفويض للمفوض حق اتخاذ القرارات التي يتطلبها إتمام المهام موضوع التفويض، ما يجعله مسؤولا ماليا و شخصيا عن أعمال تسييره.

و لهذا فإن الأمرون بالصرف الثانويون حسب الوحدات العمومية هم:

▪ بالنسبة للدولة: إن احتياجات عدم التمرکز توجب أن جزء من النفقات يجب أن ينفذ على مستوى الولايات و بهذا يصبحون أمرين بالصرف ثانويين لتسيير ميزانية التسيير للدولة و نفقات التجهيز المركزية المسجلة في رقم دليل الوزارات كما جاء بذلك نص المادة (73) من المرسوم 92-04: " يمكن أن تكون عملية التجهيز العمومي المركزية المسجلة في رقم دليل الوزارات محل تفويض لصالح الأمرين بالصرف الثانويين المعنيين، رخصة برنامج و اعتمادات الدفع".

مثلا: الاعتماد الذي يمنح لوزارة ما يقسم على المديرات الولائية، إذن مدير المديرية (المدير التنفيذي الولائي) هو أمر بالصرف ثانوي لأن الاعتماد منح أولا في الوزارة.

▪ بالنسبة للجماعات المحلية: لا يوجد أمر بالصرف ثانوي على مستوى الجماعات المحلية.

▪ بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري EPA: بشكل عام لا يوجد أمر بالصرف ثانوي على مستوى EPA ما عدا في الحالة التي يكون فيها هذه المؤسسة لها فروع أو مصالح تابعة بعيدة عن المقر المركزي و تحتاج إذا لنوع من الاستقلالية في التسيير، هذه حالة المؤسسات ذات الاختصاص الوطني التي لها فروع بعيدة عن المقر المركزي، فيحتاج مديرو هذه الفروع لتفويض بالسلطة لتسيير هذه الفروع.

ثالثا/الأمر بالصرف الوحيد: L'ordonnateur unique

دخل هذا النوع للمحاسبة العمومية الجزائرية بالمرسوم التشريعي 92-04 المعدل و المتمم لقانون 21-90. فتعطى صفة الأمر بالصرف الوحيد للوالي لتنفيذ عمليات التجهيز العمومي غير الممركزة تتعلق هذه

(1) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 29.

العمليات ببرامج التجهيز المسجلة في دليل الوالي و التي يعطى مبلغها الاحتمالي "بقرار برنامج" من وير المالية.

حيث أوضح المشرع الجزائري ذلك بـ: "يطبق الوالي، بصفته الأمر بالصرف الوحيد، برامج التجهيز العمومي غير المركز، المنصوص عليها سنويا، عن طريق تنظيمي و المسجلة في رقم دليله"⁽¹⁾.

يخصص الوزير المكلف بالمالية، حسب كل قطاع فرعي اعتمادا للدفع للولاية ليقوموا بتوزيع اعتمادات الدفع هذه و المبلغه لهم حسب كل فرع و ذلك بموجب قرار⁽²⁾.

الأمر بالصرف الوحيد إذن ليس رئيسي لأنه لا يسير الميزانية التي تخصه، لكن ينفذ اعتمادات واردة من خلال ميزانية التجهيز للدولة، و ليس أمرا بالصرف ثانوي لأن هذه الاعتمادات (Les credits) لم تفوض له بل أعطيت أو خصصت منذ البداية من أجل تنفيذ برنامج التجهيز السنوي، و من أمثلة هذه البرامج المخططات، مثلا: PCD-PSD-PSC.

رابعا/ الأمر بالصرف المستخلف (المؤقت): L'ordonnateur Suppléant

و هم الذين يحلون محل الأمرين بالصرف الرئيسيين في حالة مانع أو غياب و يتم استخلافهم بموجب عقد تعيين يعد قانونا و يبلغ للمحاسب العمومي⁽³⁾.

و قد أوضحت المادة (28) من قانون المحاسبة العمومية ذلك بنصها "في حالة غياب أو مانع، يمكن استخلاف الأمرين بالصرف في أداء بعقد تعيين يعد قانونا و يبلغ للمحاسب العمومي المكلف بذلك".

بهذا العقد إذن يمكن للأمر بالصرف المستخلف أن يمارس وظائف الأمر بالصرف فقط في حالة الغياب أو وجود مانع عن ممارسة وظائفه.

(1) المادة (73) من المرسوم التشريعي 92_04 المتضمن قانون المالية 1992.

(2) المادة (19) من المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المؤرخ في 13 جويلية 1998، الجريدة الرسمية عدد (51) الصادرة في 15 جويلية 1998.

(3) بن داوود إبراهيم، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سابق، ص 86.

خامسا/الأمر بالصرف المفوض: L'ordonnateur délégué

وفقا للمادة (29) من قانون المحاسبة العمومية فإنه يمكن للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم و تحت مسؤوليتهم، و يسمى هذا التفويض تفويضا بالإمضاء "Délégation de signature"

و هو التفويض الذي يسمح للأمر بالصرف الرئيسي أو الثانوي بأن يعين أحد مرؤوسيه للقيام ببعض أعمال التسيير باسمه و بحسابه أي باسم و لحساب الأمر بالصرف المُفَوَّض l'ordonnateur déléguant، ليكون هذا المرؤوس أمرا بالصرف مُفَوَّضًا ordonnateur délégué، و تفويض الإمضاء هذا يسمح للأمر المُفَوَّض l'ordonnateur déléguant بالإغائه في أي وقت⁽¹⁾.

و بالتالي عقد تفويض الإمضاء لا يخلي في أي حال الأمر بالصرف المُفَوَّض l'ordonnateur déléguant من مسؤولياته لأن الأمر بالصرف المُفَوَّض ordonnateur délégué يتصرف تحت مسؤولية و رقابة رئيسه.

و تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن للأمر بالصرف الثانوي أن يفوض سلطاته لغيره لكن يمكنه تفويض إمضائه.

و في هذا الإطار وجبت التفرقة بين تفويض الإمضاء و تفويض السلطة.

الجدول رقم (06): الفرق بين تفويض السلطة و تفويض الإمضاء

تفويض الإمضاء	تفويض السلطة
- الأمر بالصرف المُفَوَّض معين باسمه (عقد شخصي).	- الأمر بالصرف المُفَوَّض يمارس وظيفة وليس معين باسمه (عقد غير شخصي).
- المُفَوَّض يتصرف تحت مسؤولية و رقابة رئيسه.	- المُفَوَّض مسؤول لوحده عن قراراته.
- لا ينجر عن التفويض نقل الاختصاص.	- ينجر عن التفويض نقل الاختصاص.

(1) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 29.

- مع كل تغيير في أصحاب الوظائف يصبح التفويض باطلا.	- التغييرات في الوظائف لا تلغي التفويض فيمكن أن يتغير الشخص ويبقى التفويض قائما لمن يحل محله في المنصب.
- المُفَوِّض يمكنه ممارسة نفس المهام التي فوضها.	- المُفَوِّض يتخلّى عن مهامه التي هي موضوع التفويض.

المصدر: ثابت أول محمد كبير، "التقييم و الرقابة على المالية العامة"، دروس مقدمة ضمن تكوين مدرسة الدكتوراه -مالية عامة،-جامعة تلمسان- 2007-2008.

المطلب الثالث: مسؤوليات و التزامات الأمرين بالصرف

وفقا للمادتين (31) و(32) من قانون المحاسبة العمومية 21-90 فإن الأمرين بالصرف مسؤولون عن الإثباتات الكتابية التي يسلمونها، كما أنهم مسؤولون عن الأفعال اللاشعورية و الأخطاء التي يرتكبونها و التي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحساسة للوثائق و ذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة في هذا المجال كما أنهم مسؤولون مدنيا و جزائيا على صيانة و استعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية.

و غالبا يصعب تحديد مسؤولية الأمر بالصرف مقارنة بمسؤولية المحاسب العمومي و ذلك للاعتبارات المالية:

- للأمر بالصرف مسؤولية سياسية مما يستبعد فرض عقوبة غير السياسية عليه.
- للأمر بالصرف دور فعال لا يقتصر على الامتثال للقوانين و الأنظمة و لكن يمتد إلى السلطة التقديرية لاتخاذ القرارات، أي أن الأمر بالصرف زيادة على أنه يُحاسب على الانتظام في عمله يُحاسب كذلك على نتائج العمل أي الملائمة (l'opportunité)، و لهذا كثيرا ما يمكن للأمر بالصرف التضحية بالشرعية (la légalité) أي الامتثال للقوانين و الأنظمة في سبيل تحقيق الملائمة أي تحقيق الأهداف و النتائج المرغوبة من عمله.

و بالتالي قد تكون مسؤولية الأمر بالصرف سياسية، تأديبية، مدنية، جزائية (جنائية) أو مالية.

أولا/ المسؤولية السياسية: سميت بالسياسية لأن الأمر بالصرف بصدد التجسيد المالي لسياسة معينة، و لأن العقوبة لها طابع سياسي فيمكن أن يعزل أو يزال من منصبه فغالبا يتمتع منصب الأمر بالصرف بالطابع السياسي كالوزير، رؤساء المجالس و الوالي.

و وقوع المسؤولية السياسية عليهم يعني أنه كلما وجد خرق للتشريع المالي من طرفهم وجب عزلهم أو خلعهم من وظائفهم من طرف البرلمان أو المجالس الشعبية حسب الحالة، ذلك أن هذا الخرق مس بالتجسيد المالي لسياسة معينة. فالبرلمان يحق له مساءلة الوزراء و المجالس الشعبية البلدية يحق لها مساءلة رئيس البلدية. و لكن تطبيق هذه المسؤولية يبقى صعبا لأنه كثيرا ما يفسر الأمور بالصرف تصرفاتهم باعتبارات سياسية.

كما أن القرارات المالية للأمين بالصرف غالبا ما نقلت بصدد تبريرها من دائرة الشرعية الضيقة (la légalité) لتدخل من دائرة الملائمة الواسعة (l'opportunité)⁽¹⁾، أي أنه يبرر عدم امتثاله التام للقوانين بسعيه لتحقيق الأهداف المرجوة من تسييره.

ثانيا/ المسؤولية الجزائية (الجنائية):

تنشأ المسؤولية الجنائية للأمر بالصرف حينما يرتكب مخالفات مالية أثناء أداء مهامه تشكل جنحة أو جريمة وفقا لأحكام القانون و و يختلف إثبات وقوع هذه المسؤولية في حالة الأمين بالصرف السياسيين و الأمين بالصرف الآخرين. فبالنسبة للأمين بالصرف السياسيين يكون الاتهام برخصة خطية من طرف وزير العدل، أما ما تبقى فإنه بحسب المادة (27) من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة إذا لاحظ مجلس المحاسبة من خلال ممارسته لمهمته الرقابية وجود أفعال ذات وصف الجزائي فإنه يرسل الملف إلى النائب العام المحلي المؤهل حتى يتم ملاحقتهم قضائيا و يعلم بذلك وزير العدل. و تتعلق المخالفات الجنائية عموما بـ:

- التزوير واستعمال المزور .
- الانحياز للمصالح الشخصية.
- الاستعمال غير المرخص للممتلكات العمومية أو الانتقاص منها.

و على الرغم من أهمية الأخطاء الجزائية التي يمكن أن ترتكب و خطورتها إلا أن إقامة الدليل على وجود الخطأ الشخصي المقترن بالقصد الجنائي لمركبيها، و تحديد الضرر المالي الذي يكون قد لحق بالهيئات العمومية المعنية أو الخزينة العمومية جراء هذه الأخطاء يبقى أمرا صعب الإثبات على أرض الواقع⁽²⁾.

(1) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 36.

(2) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 39 بتصرف.

ثالثا/ المسؤولية التأديبية:

تقع هذه المسؤولية على الأمرين بالصرف الذين لا تقع عليهم المسؤولية السياسية و هم الأمرين بالصرف غير المنتخبين.

و تنفذ من طرف المسؤول الأعلى للأمر بالصرف حسب الهرم السلمي للسلطة و الذي يمكن أن يسلط عليه عقوبة أو أكثر من العقوبات المقررة قانونا، و نظريا تنفيذ المسؤولية التأديبية يتم كلما ثبت وجود خطأ أدى إلى تجاوز الاعتمادات أو نقص المحاصيل أو أملاك الدولة، ويتم تفعيل هذه المسؤولية بشكليين:

الشكل الأول: و هو المنصوص عليه بموجب المرسوم 59-85⁽¹⁾ الذي يسلط عقوبات و بدرجات متفاوتة على الموظفين بما فيهم بالأمر بالصرف و منها:

- تنبيه شفوي Avertissement verbal

- تنبيه كتابي Avertissement écrit

- توبيخ le blâme

- تنزيل الدرجة rétrogradation

- التسريح من العمل licenciement

- تخفيض من الراتب retenu sur salaire

و لكن في الواقع نادرا ما يمثل الأمر بالصرف أمام لجنة تأديبية لمخالفته للتسيير المالي لأنه بشكل عام ينفذ أوامر مسؤوله الأعلى.

أما الشكل الثاني: هو وقوع المسؤولية التأديبية عند تقييم الأداء الذي يقوم به المسؤول الأعلى على التسيير المالي للمسؤولين الواقعين تحت سلطته في هرم السلطة.

رابعا/ المسؤولية المدنية:

و يشار لها في بعض الكتابات بالنقدية أو المالية، و يتم وقوع هذه المسؤولية في حال وجود الخطأ الشخصي الذي قد يرتكبه الأمر بالصرف، و نتيجة للضرر الذي يمكن أن يلحق بالهيئة العمومية، فإن العقوبة الناتجة عن إقحام المسؤولية المدنية للأمر بالصرف تجبره على تعويض الضرر من ماله الخاص.

(1) مرسوم رقم 59-85 متضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، المؤرخ في 23 مارس 1985، الجريدة الرسمية عدد (13) الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985.

كما يمكن أن يقع الضرر المالي بشكل مباشر على الإدارة المسؤول عليها، فيعوض الأمر بالصرف للإدارة ما سببه لها من ضرر مالي، أو يكون الضرر بشكل غير مباشر كأن يتسبب الأمر بالصرف في خطأ يحمل الإدارة نفقات مالية، و في هذه الحالة يعوض لها ما دفعته بسببه (أي أن يمس الضرر طرفاً آخر و تتحملة الإدارة).

و هذا ما توضحه المادة (31) من قانون المحاسبة العمومية: " الأمرين بالصرف مسؤولون عن الأفعال اللاشرعية و الأخطاء التي يرتكبونها"، و المادة (32): " الأمرين بالصرف مسؤولون مدنيا و جزائيا على صيانة و استعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية".

لكن التطبيق في الواقع يطرح عدة صعوبات من بينها أن الخطأ الشخصي يصعب إثباته من حيث إذا كان لسبب شخصي أو لسبب آخر، كما أن الأمر بالصرف و ما يمتلكه من سلطة تقديرية في اتخاذ القرارات لا يسمح بإقامة هذا النوع من المسؤولية.

أما أحكام قانون المحاسبة العمومية و غيره من القوانين التي توقع العقوبة على قيام المسؤولية المدنية للأمر بالصرف تبقى غير مطبقة نظرا لعدم وضوحها و تحديدها لطرق التطبيق.⁽¹⁾

خامسا/ مسؤولية الانضباط المالي و الميزاني:

نتيجة للنقائص الواردة في المسؤوليات السابقة الواقعة على الأمر بالصرف استحدثت المشرع الفرنسي و شابهه في ذلك المشرع الجزائري مسؤولية خاصة بالأمرين بالصرف المضطلعين بالتسيير المالي للهيئات العمومية، فالمسؤولية السياسية غالبا غير مستخدمة لارتباطها بالطابع السياسي، أما التأديبية فهي متروكة لتقرير المسؤول الهرمي أو الوزير بينما الجزائرية فاعتباراتها ثقيلة الوزن و صعبة التطبيق، لتبقى المسؤولية المالية سهلة و قابلة للتلاعب في التسيير المالي العادي. سميت هذه المسؤولية بمسؤولية الانضباط المالي و الميزاني التي يبقى أمر التحقيق في مخالفاتها و المعاقبة عليها من اختصاص مجلس المحاسبة ممثلا في غرفة الانضباط المالي و الميزاني "Chambre de discipline budgétaire et financière".

و قد حدد الأمر 95-20 المخالفات المدرجة تحت هذه المسؤولية و هي:⁽²⁾

(1) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 38، بتصرف.

(2) المادة (88) من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المؤرخ في 17 جويلية 1995، الجريدة الرسمية عدد (39) الصادرة في 23 جويلية 1995.

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات.
- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات 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.
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوز ما في الاعتمادات و إما 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 للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيريات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات و سجلات الجرد، و الاحتفاظ بالوثائق و المستندات 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 الأجل، و وفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم تنفيذ 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 و تنفيذ 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 و الهيئات العمومية.
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

يمكن إضافة المخالفة الواردة في المادة (91) من نفس الأمر التي تبين أن "مجلس المحاسبة يعاقب بغرامة مالية كل مسؤول أو عون ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة

الذي خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية".

العقوبات الواقعة على الأمر بالصرف في حال ارتكابه للمخالفات:

توضح المادة (89) من الأمر 95-20 أن الأمر بالصرف في حين إثبات ارتكابه للمخالفات السابقة والواردة في المادة (88) من نفس الأمر فإنه يتحمل غرامة مالية تصل كحد أقصى إلى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكابه للمخالفة، و قد تصل لضعف هذا المبلغ في حال ارتكابه للمخالفة المبينة في المادة (91) من نفس الأمر.

المطلب الرابع: أهمية الأمر بالصرف في ضمان حسن سير الميزانية العامة

وفقا للصلاحيات و المهام المخولة للأمر بالصرف فإن دوره يعتبر بالغ الأهمية إن لم نقل أساسيا في ضمان حسن سير للأموال العمومية أي على الأقل ضمان تأدية الميزانية العامة للتوظيف الأساسية لها و هي تحصيل اللازم من الإيرادات و إنفاق اللازم من النفقات و يمكن إجمال أهمية الأمر بالصرف في النقاط التالية:

1. ضمان احترام النصوص و اللوائح القانونية و التنظيمية أثناء القيام بدفع النفقات و تحصيل الإيرادات.
2. المحافظة على الممتلكات و القيام بعمليات الصيانة اللازمة لضمان الاستقلال الأمثل للإمكانات المادية المتاحة.
3. ترشيد الإنفاق العام و توجيه النفقات العمومية نحو أهدافها.
4. مسك الدفاتر المحاسبية المتعلقة بالممتلكات العمومية الواقعة تحت إدارته.
5. مسك الوثائق المحاسبية المتعلقة بعمليات تنفيذ النفقات و تحصيل الإيرادات.
6. مراقبة الوضعية المالية للهيئة العمومية و إخطار الوزارة الوصية بها كل ثلاثة أشهر حسب القانون.
7. تقديم الحساب الإداري سنويا لكل من الوزارة الوصية و مجلس المحاسبة حسب الآجال المحددة في القانون.

المبحث الثاني: المحاسب العمومي (Le comptable public)**المطلب الأول: وظيفة المحاسب العمومي**

أولاً/ تعريف المحاسب العمومي: يعرف المحاسب العمومي بأنه كل شخص مؤهل قانوناً للقيام بعمليات المحاسبة المتعلقة بأموال و ممتلكات الدولة. و المحاسب العمومي هو الموظف أو العون العمومي المرخص له قانوناً التصرف في الأموال العمومية⁽¹⁾.

يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانوناً للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة سواء تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو بدفع النفقات، كما يعتبر محاسباً عمومياً كذلك كل من يكلف قانوناً بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية أو حراستها⁽²⁾.

و حسب المشرع الجزائري فقد بينت المادة (33) من القانون 90-21 أنه يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانوناً للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال و السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها.
- تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد.
- حركة حسابات الموجودات.

ثانياً/ التنصيب و تولي المهام: تبين المادة (34) من القانون 90-21 و المادة (02) من المرسوم التنفيذي 91-311⁽³⁾ أن المحاسب العمومي يعين أو يعتمد من طرف وزير المالية.

و يتم تنصيب المحاسب العمومي من طرف وزير المالية أو ممثله و عند تسلمه للمنصب عليه القيام بما يلي:

(1) Jacques Magnet, « **les comptables publics** », Edition L G D J- Paris, 1995, p 11.

(2) حسين صغير، "دروس في المالية و المحاسبة العمومية"، دار المحمدية- الجزائر، 2001، ص 121.

(3) المرسوم التنفيذي 91-311 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد (43) الصادرة في 18 سبتمبر 1991.

- أداء اليمين: يقسم المحاسب على أن يطبق مهامه بإخلاص و صدق و أن يلتزم بالقوانين و التنظيمات، و بواجب التحفظ و المحافظة على أموال الدولة و يتم أداء اليمين أمام المحكمة الإقليمية المختصة، كما يقسم المحاسب مرة واحدة فقط عند تنصبه الأول في وظيفته.

- الاشتراك في التأمين: حسب المادتين (15) و (16) من المرسوم التنفيذي 91-312⁽¹⁾ فإنه يتعين على المحاسب العمومي أن يقوم قبل تسلمه وظيفته باكتساب تأمين يخصه شخصيا و يضمن المخاطر المتعلقة بمسؤوليته و المرتبطة بمهامه، إذ يغطي هذا التأمين المسؤولية المالية سواء يتعلق الأمر بفعلهم الشخصي أو بفعل الغير.

يترتب عن التنصيب الرسمي للمحاسب العمومي تحرير محضر تسليم المهام الذي يجب توقيعه حضوريا من قبل المحاسب المباشر لمهامه (الجديد) و المحاسب المنتهية مهامه (السابق) يبين هذا المحضر تسليم المحاسب الجديد للنقود العينية و القيم المختلفة و عناصر الجرد للمصلحة المحاسبية، كما يرفق بيان موجز لبواقي الدفع و بواقي التحصيل و موازنة عامة للعمليات المالية.

كما يخول القانون للمحاسب الجديد إبداء أي تحفظ أو اعتراض أثناء تسلمه المهام بمهلة 6 أشهر للتحقق من العمليات وإبداء الملاحظات قبل أن يصبح مسؤولا شخصيا وماليا عن إنجاز العمليات المالية.

و أخيرا يعتمد المحاسب الجديد من قبل الأمر بالصرف ليتعرف عليه و ذلك بإيداع قرار التعيين و نموذج التوقيع.

ثالثا/ مهام و أعمال المحاسب العمومي:

للمحاسب العمومي مهام كثيرة و مهمة في مجال تسيير الأموال العمومية و كذلك الرقابة عليها.

♦ دور المحاسب العمومي في مجال تسيير الميزانية: حسب القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية 90-21، المهام الموكلة للمحاسب العمومي هي:⁽²⁾

(1) المرسوم التنفيذي 91-312 المتعلق بشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين و إجراءات مراجعة باقي الحسابات و كفيات اكتابة تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد (43) الصادرة في 18 سبتمبر 1991.

(2) المادتين (33) و (34) من القانون 90-21.

- القيام بتحصيل الديون العمومية و القيام بالدفع لإبراء الدين العمومي و بذلك تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.

- ضمان حراسة السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و الموارد العمومية.
- مسك المحاسبة و المحافظة على الوثائق المحاسبية المتعلقة بالعمليات المالية بغرض تحديد النتائج عند قفل السنة المالية.

- يقوم بإجراء محاسبة تتعلق بالقيم و المستندات التي تعد شهريا و المشتملة على مقدار المبالغ التي أنفقت بالمقارنة مع الاعتمادات المسجلة في الميزانية و الخاصة بكل فرع و بكل باب و مادة، بالإضافة إلى الأرصدة المتبقية⁽¹⁾.

- إعداد حساب التسيير بعد قفل السنة المالية في 31 ديسمبر، و يتضمن هذا الحساب مقدار الاعتمادات المسجلة في الميزانية و مقدار المبالغ المنفقة ثم يرسله إلى وزير المالية أي سلطة الوصاية و كذلك إلى مجلس المحاسبة.

و هذا ما تؤكدته المادة (60) من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة إذ تنص على أنه: "يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابيه عن التسيير لدى كتابه ضبط مجلس المحاسبة، يحفظ المحاسبون العموميون المستندات الثبوتية لحسابات التسيير و يضعونها تحت تصرف مجلس المحاسبة".

♦ دور المحاسب العمومي كمراقب على تسيير الأموال العمومية:

إضافة إلى دوره في تنفيذ النفقات و الإيرادات العامة يؤدي المحاسب العمومي دورا رقابيا مهمان يتمثل في مراقبة أعمال الأمرين بالصرف و التدقيق في شرعية الوثائق التي صادقوا عليها:

1. في مجال الإيرادات: يجب أن يراعي المحاسب العمومي ما يلي⁽²⁾:

- الأمر بالصرف مرخص لتحصيل الإيرادات.

- الشرعية المادية لسندات الإيرادات.

- عناصر الخصم.

(1) بن داوود إبراهيم، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سابق، ص 143.

(2) المادة (35) من القانون 90-21.

- الإيرادات و التسويات

2. في مجال النفقات: تكون رقابة المحاسب العمومي موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف، و تتمثل في التأكد من⁽¹⁾:

- 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 و الأنظمة المعمول بها خاصة ما يتعلق بتأشيرة المراقب المالي.

- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي أي التحقق من صلاحية الدفع.

إذن يجب التأكد من العناصر السابقة حتى يتسنى للمحاسب العمومي قبل مباشرة إجراءات الدفع أن يتأكد من أن الأمر بالدفع الموجه إليه يكتسي الطابع الشرعي و أن المبلغ المستحق مسجل في الفصل و البند الذي بشأنه تجري عملية الدفع.

أما إذا رأى فيه مخالفة لها فإنه يرفض صرف تلك النفقة، إلا أن القانون حول الأمر بالصرف كونه الساهر على السير الحسن للمرافق العامة وتبنيته للمصالح العامة وسيلة أخرى تمكنه من تمرير الأمر بالصرف رغم رفض المحاسب و هذا ما يعرف "بالتسخير المكتوب"⁽²⁾ (La réquisition écrite).

(1) المادة (36) من القانون 90-21.

(2) بن داود إبراهيم، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سابق، ص 146.

"إذ يمكن للأمر بالصرف إذا ما قام المحاسب العمومي بإيقاف عملية دفع أن يطلب منه كتابيا و تحت مسؤوليته دفعها"⁽¹⁾.

و بالتالي إذا امتثل المحاسب العمومي لأمر "التسخير" فستبرأ ذمته من أي مسؤولية مالية أو شخصية. و يجب على المحاسبين العموميين الذين يمثلون لعملية تسخير أن يقدموا تقريرا بذلك إلى وزير المالية خلال 15 يوما⁽²⁾.

و الملاحظ أنه حتى و إن كان هناك أمر بالتسخير فتبقى للمحاسب سلطة رفض صرف النفقة و رفض الامتثال للأمر بالصرف، و لكن عليه أن يبرر الرفض بأحد الأسباب التالية⁽³⁾:

- عدم توفر أموال الخزينة.
- انعدام إثبات أداء الخدمة.
- طابع النفقة غير الإبرائي.
- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوصا عليه في التنظيم المعمول به.

المطلب الثاني: أنواع المحاسبين العموميين

يمكن تقسيم الأصناف المختلفة للمحاسبين العموميين حسب عدة معايير فقد يكون المحاسب العمومي إما ثانويا أو رئيسيا كما يختلف المحاسبين العموميين حسب الوحدات العمومية التي يشغلونها كالدولة، الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري EPA، كما يمكن أن يختلف المحاسبين العموميين وفق المهام التي يؤديونها لذلك اعتمدنا التقييم الموالي:

أولا/ حسب الوحدات العمومية:

1. بالنسبة للدولة: يكون المحاسب لدى الدولة إما محاسبا رئيسيا أو ثانويا.

(1) المادة (01) من المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد (43) الصادرة في 18 سبتمبر 1991.

(2) المادة (03) من المرسوم التنفيذي رقم 91-314.

(3) المادة (48) من القانون 90-21.

المحاسبون الرئيسيون بالنسبة للدولة هم: أولئك الذين يسألون مباشرة من طرف قاضي الحسابات الذي يقدمون له حساباتهم السنوية التي تتضمن العمليات الخاصة بهم وعمليات المحاسبين الثانويين التابعين لهم⁽¹⁾، والمحاسبون الرئيسيون بالنسبة للدولة هم⁽²⁾:

❖ العون المحاسب المركزي للخرينة: (L'agent comptable central du trésor) (I'A.C.C.T) ،

و هو جامع محاسبة محاسبي الدولة و هو محاسب المحاسبين مسؤول عن:

- المركزة على أساس الأرقام للوضعيات المحاسبية الدورية لأمناء الخزينة.
- التحقق من قيود أمناء الخزينة.
- تنفيذ العمليات المتعلقة ببعض الحسابات الجارية الخاصة، كحساب العون المحاسب للميزانية الملحقة للبريد و المواصلات، الحساب المنظم مع الخزائن الخارجية، حسابات الديون، التسبيقات...

❖ أمين الخزينة المركزي: (Le trésorier central) هو أمين خزينة مركزي مسؤول عن:

- تنفيذ العمليات المالية للدولة المرخصة من طرف الوزراء، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ذات الاختصاص الوطني.
- تنفيذ عمليات خزينة الدولة (ودائع، عمليات الدين العام).
- مسك المحاسبة العامة للدولة.

❖ أمين الخزينة الرئيسي: (Le trésorier principal)، المسؤول عن:

- تنفيذ العمليات المتعلقة بالمنح المختلفة (العسكرية، العطب، التقاعد، المجاهدين، ذوي الحقوق).
- تنفيذ العمليات المتعلقة بالحسابات الخاصة بالخرينة.
- مسك المحاسبة العامة للدولة.

❖ أمناء خزينة الولاية: (Les trésoriers de wilaya)، مسؤول عن:

(1) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 43.

(2) حسب المادة (31) من المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصراف و المحاسبون العموميون و كفياتها و محتواها.

- تنفيذ عمليات الإيرادات و النفقات و الخزينة للميزانية العامة للدولة، و الحسابات الخاصة للخزينة و ميزانية الدولة و المؤسسات الإدارية ذات الطابع الإداري.

- التحقق من الوكالات و تسيير الأعوان المحاسبين لـ EPA الواقعة في الولاية.

❖ العون المحاسب المركزي للميزانيات الملحقه: (L'agent comptable des budgets annexes)، مسؤول أساسا عن:

- تجميع عمليات الميزانيات الملحقه وحاليا في الجزائر ميزانية البريد و المواصلات فقط.

المحاسبين الثانويين بالنسبة للدولة: المحاسبين الثانويين هم الذين يتولى تجميع عملياتهم محاسب رئيسي⁽¹⁾ و المحاسبين الثانويين للدولة هم⁽²⁾:

- قابضو الضرائب.

- قابضو أملاك الدولة.

- قابضو الجمارك.

- محافظو الرهون.

- قابضو البريد والمواصلات.

- رؤساء مراكز البريد والمواصلات.

2. بالنسبة للجماعات المحلية:

بالنظر للمادتين (53) و(57) من المرسوم التنفيذي 91-313 فإن: المحاسبين الرئيسيين بالنسبة للجماعات المحلية هم:

- أمين خزينة الولاية هو المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية و يثبت في حساباته عمليات الميزانية (نفقات و إيرادات) و العمليات الخارجة عن الميزانية المنجزة لحساب الولاية.

(1) المادة (11) من المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاءاتها و محتواها.

(2) حسب المواد (32) و (33) من المرسوم التنفيذي 91-313.

- أمين خزينة البلدية هو المحاسب الرئيسي لميزانية البلدية و يثبت في حساباته عمليات الميزانية (نفقات و إيرادات) و العمليات الخارجة عن الميزانية المنجزة لحساب البلدية.
- كما يجب الملاحظة أنه حاليا لا يوجد محاسبين ثانويين للجماعات المحلية.

3. بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:

- هناك محاسبون رئيسيون لمؤسسات EPA حسب المادة (66) من المرسوم 313-91 و مهمتهم تنفيذ عمليات ميزانية المؤسسة، مسك المحاسبة وتداول الأموال يتم تعيينهم أو اعتمادهم من قبل وزير المالية.
- ويمكن أن يكون لهذه المؤسسات محاسبين ثانويين في حالة وجود أمرين بالصرف ثانويين لها، وهذا حسب المادة (68) من المرسوم 313-91.

ثانيا/حسب المهام:

1. **المحاسبون المخصصون (Les comptables assignataires):** المحاسبون المخصصون هم المخولون بأن يقيدوا نهائيا في كتاباتهم الحسابية العمليات المأمور بها من صندوقهم والتي يحاسبون عليها أمام مجلس المحاسبة⁽¹⁾.

و المحاسبون المخصصون هم أولئك المعينون لتنفيذ العمليات المالية بعد مراقبة نشر عينها شخصيا و تحمل المسؤولية عنها طبقا لأحكام قانون المحاسبة العمومية⁽²⁾.

2. **المحاسبون المفوضون أو الموكلون (Les comptables mandataires):** المحاسبون المفوضون هم الذين ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المخصصين⁽³⁾، فقد يكلف محاسبون آخرون بالتنفيذ المادي لعمليات المحاسبين المخصصين كقبض مبالغ الإيرادات أو دفع مبالغ النفقات.

مثلا: يغير الدائن لهيئة عمومية مكان إقامته وبالتالي يدفع ما عليه للهيئة العمومية لصندوق محاسب موكل قريب من محل إقامته الجديد.

(1) المادة (12) من المرسوم التنفيذي 313-91.

(2) المادة (13) من المرسوم التنفيذي 313-91.

(3) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 46.

3. محاسبي الترتيب (مركزين أو مجمعين): (Les comptables d'ordre) هم لا يشاركون في تنفيذ العمليات المكلفين بتجميعها، و إنما يقومون بتجميع البيانات المحاسبية و العمليات المنفذة من طرف غيرهم من المحاسبين المعيّنين من أجل ترتيبها و إدماجها و جمعها و تدوينها و عرضها في حساباتهم مثل (L'ACCT).

4. شبه المحاسب (المحاسب الفعلي): (Les comptables de fait) يعد شبه محاسب كل شخص يتولى تحصيل الإيرادات أو يقوم بالمصاريف أي بصفة عامة يداول القيم و الأموال العمومية دون أن تكون له صفة محاسب عمومي، و دون أن يرخص له صراحة من قبل السلطة المؤهلة لهذا الغرض⁽¹⁾، و بالتالي هو محاسب فعلي و ليس قانوني⁽²⁾ أي دون نص قانوني للتعين.

المطلب الثالث: مسؤوليات المحاسبين العموميين

باعتبار المحاسب العمومي موظف فقد يتعرض للمسؤولية التأديبية أو الجزائية أو المدنية إضافة إلى ذلك فقد خص القانون المحاسب العمومي بمسؤولية خاصة به هي "المسؤولية الشخصية و المالية" (Responsabilité personnelle et pécuniaire)، تقع هذه المسؤولية على المحاسب العمومي إذا تسبب في الهيئة العمومية أو أخل بالالتزامات الموكلة إليه فحسب المادة (38) من قانون المحاسبة العمومية "المحاسبون العموميون مسؤولون شخصيا و ماليا على العمليات الموكلة إليهم".

و الحالات التي توجه فيها المسؤولية للمحاسب العمومي عموما هي 3 حالات:

- عدم تحصيل إيراد.
- دفع نفقة غير قانونية.
- عجز في الصندوق.

أولا/ نطاق المسؤولية: تقع المسؤولية على المحاسب بسبب أعماله الشخصية أو بفعل الغير.

1. المسؤولية عن الأعمال الشخصية: هي التي تتعلق بالمهام الموكلة للمحاسب العمومي و توجه في

الحالات:

(1) المادة (51) من القانون 90-21.

(2) أنظر محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 48.

- تطبيق مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية على جميع عمليات القسم الذي يديره منذ تاريخ تنصيبه فيه إلى تاريخ انتهاء مهامه⁽¹⁾.

- تكون المسؤولية كذلك قائمة عندما يثبت نقص في الأموال أو القيم⁽²⁾.

- يقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد⁽³⁾.

- تقام المسؤولية عند كل مخالفة في تنفيذ العمليات المشار إليها في المادتين (35) و (36) من قانون المحاسبة العمومية⁽⁴⁾، و المادتين عموما تتعلقان بضرورة التحقق من شرعية النفقات و الإيرادات.

2. المسؤولية عن أعمال الغير: يكون المحاسبون العموميون مبدئيا مسؤولين عن عمل الأعوان التابعين لهم (أي الذين هم تحت سلطتهم و مراقبتهم في المصالح التي يديرونها)⁽⁵⁾.

كما تنص المادة (40) من القانون 21-90 على أن: المسؤولية يمكن أن تكون تضامنية بين المحاسبين العموميين و الأشخاص الموضوعين تحت أوامرهم. و لا يكون المحاسبون العموميون مسؤولين عن عمل المحاسبين الثانويين المرتبطين بهم إلا في حدود التجميع المحاسبي الذي يقومون به.

و لا يمكن إقحام هذه المسؤولية بسبب تسيير أسلافه إلا في العمليات التي يتكلف بها بعد التحقيق دون تحفظ أو اعتراض عند تسليم المصلحة الذي يتم وفق التنظيم⁽⁶⁾.

و لا يكون المحاسب مسؤولا عن الأخطاء المرتكبة بشأن وعاء الحقوق و تلك المرتكبة عند تصفية الحقوق التي يتولى تحصيلها⁽⁷⁾.

ثانيا/ إقحام المسؤولية: إن الجهة التي يمكن لها تحريك مسؤولية المحاسب العمومي تتمثل في طرفين هما: الوزير المكلف بالمالية و مجلس المحاسبة و هذا حسب نص المواد (46) من القانون 21-90 و

(1) المادة (41) من القانون 21-90.

(2) المادة (42) من القانون 21-90.

(3) المادة (82) من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

(4) المادة (43) من القانون 21-90.

(5) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص56.

(6) حسب المادة (41) من القانون 21-90.

(7) المادة (44) من القانون 21-90.

المادة (02) من المرسوم التنفيذي 91-32، و في اقتحام المسؤولية يكون المحاسب مدينا للهيئة العمومية التي يشغلها و يتوجب عليه دفع ما ثبت نقصه من الحساب من ماله الخاص⁽¹⁾.

ثالثا/ الإبراء من المسؤولية و العفو: يمنح إبراء الذمة للمحاسب العمومي في حالات:

قوة قاهرة: هي تلك القوة الخارجية عن إرادته و غير المتوقعة.

التسخير: إذا امتثل المحاسب العمومي لإجراء التسخير فإن هذا يخلي مسؤوليته الشخصية والمالية من الخطأ المرتكب⁽²⁾. قرار الإبراء المتخذ بحق المحاسب يمكن أن يكون جزئيا أو كليا، كما يمكن أن يستفيد المحاسب العمومي من إبراء مجاني جزئي أو كامل من دفع باقي الحساب المطلوب كلما تم إثبات حسن نيتهم⁽³⁾.

و عموما هناك إجراء وقائي يمكن أن يحمل هن الحاسب العمومي هذه المسؤولية و هو إجراء التأمين الذي يمكن أن يغطي المبالغ المطلوبة من المحاسب صاحب المسؤولية كليا أو جزئيا حسب عقد التأمين، الذي هو إجباري على المحاسب اكتتابه قبل مباشرة وظيفته.

المطلب الرابع: دور المحاسب في ضمان حسن تسيير الأموال العمومية

من خلال المهام الواسعة الموكلة للمحاسب العمومي يمكنه أن يلعب دورا هاما في ضمان حسن سير الميزانية العامة، باعتباره المؤهل لإدارة و حيازة و حفظ الأموال و الممتلكات العمومية، إضافة إلى دوره الرقابي المهم و المباشر، يظهر هذا الدور من خلال:

- القيام بالمحاسبة الضرورية و المحكمة فيما يتعلق بدفع النفقات و تحصيل الإيرادات بالشكل المطلوب و في الوقت المطلوب يضمن سير الميزانية في الطريق الذي تم رسمه سابقا أي أن تحصل الإيرادات المتوقعة و النفقات المتوقعة و هذا ما يجعل الميزانية تؤدي الدور الذي وضعت من أجله.
- ممارسة للرقابة المباشرة على الأمر بالصرف في مجال تسيير الميزانية تضمن الالتزام بالقوانين و التنظيم المعمول بهما، و تمكن من الكشف عن التجاوزات التي قد تحدث من قبل الأمر بالصرف و إعاقتهما.

(1) المادة (03) من المرسوم 91-312.

(2) المادة (48) من القانون 90-21.

(3) المادة (46) من القانون 90-21.

- الوسائل و التقنيات و المستندات التي يتحكم فيها و يحفظها التقارير السنوية المطالب بإعدادها تمكنه من التصريح الشفاف بالوضع المالية الحقيقية للهيئة التي يشغلها: و هذا ما يمكن و يسهل اتخاذ الإجراءات السليمة لمعالجة الوضعيات السيئة منها.

المبحث الثالث: مبدأ الفصل الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل و أهميته

أولاً/ تعريف المبدأ: يعتبر مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف و المحاسب العمومي من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المحاسبة العمومية، و هي ضمناً أن من يقوم بإعطاء الأمر بتداول الأموال العمومية لا يجب أن يكون هو من يداولها. أي الفصل بين سلطة الأمر بالصرف و سلطة المحاسب العمومي و يلخص هذا المبدأ في الأفكار الأساسية التالية:

1. تقسيم المهام.
2. تنافي وظائف الأمر بالصرف مع وظائف المحاسب العمومي.
3. التمييز بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية.
4. وجود رقابة مزدوجة، حماية مزدوجة و مسؤولية مزدوجة.

و قانون المحاسبة العمومية ينص على أن: "تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"⁽¹⁾.

ثانياً/ فوائد و أهمية المبدأ:

1. **الرقابة المتبادلة:** إذا كانت الأموال الخاصة يمكن أن تدار من طرف أصحابها فليس هو الحال نفسه بالنسبة للأموال العمومية، فالفصل جاء نتيجة لعدم ثقة السلطة التشريعية في من يدير تلك الأموال لا تم إسناد تنفيذ الميزانية العامة لنوعين مختلفين من المسؤولين، و مع اختلاف الهياكل الهرمية تنشأ رقابة متبادلة، فمن جهة الأمر بالصرف يعطي الأمر بتنقية؟ النفقات و الإيرادات و من جهة أخرى المحاسب الذي يتلقى هذه الأوامر و يراقب شرعيتها فينفذها أو يرفض تنفيذها.

(1) المادة (55) من القانون 21-90.

2. **سهولة الرقابة:** لكل أمر بالصرف محاسب عمومي محدد، و كل أمر بالصرف يعد حسابه الإداري عن عمليات تنفيذ الميزانية، و من جهته المحاسب العمومي يعد حسابه للتسيير كذلك عن عمليات تنفيذ الميزانية. و تكمن سهولة المراقبة بمجرد قيام الهيئات الرقابية الخارجية بالمقارنة بين المحاسبتين: الإدارية (الحساب الإداري للأمر بالصرف) و المحاسبية (حساب التسيير للمحاسب العمومي)⁽¹⁾.

3. **تقسيم المهام:** إن قانون المحاسبة العمومية يفرق بوضوح ما بين تسيير الميزانية و تسيير الأموال، فتفسير الاعتمادات الميزانية من مهام الأمر بالصرف بمارسته لسلطة الميزانية (Autorité budgétaire) في حين أن تسيير الأموال من مهام المحاسب العمومي بمارسته لسلطة الصندوق (Autorité de caisse)⁽²⁾.

و انطلاقا من هذا الفصل فإن الأمر بالصرف يقوم بالمرحلة الإدارية من أعمال إدارية، قانونية و تقنية بينما يقوم المحاسب العمومي بالمرحلة المحاسبية بتداول الأموال.

4. **وحدة الصندوق:** يساعد مبدأ الفصل على الحفاظ على تماسك و وحدة صندوق الدولة فرغم تنوع أعمالها إلا أن الأموال العمومية موضوعة في صندوق موحد تحت رقابة وزير المالية، و من الطبيعي أن يكون المحاسبين العموميين موضوعين تحت سلطة و إشراف وزير المالية و يرتبطون به مباشرة.

و وحدة الصندوق تسمح لوزارة المالية بالرقابة الدائمة علة تنفيذ العمليات المالية العمومية كما يهل عليه جمع و إحصاء العمليات المالية عن طريق مركزية العمليات على المستوى الوطني.

5. **مكافحة الغش:** بالفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي نمنع بأن يقوم الشخص ذاته بالالتزام بالنفقة و دفعها، أو بتقدير الإيراد و تحصيله و بالتالي يتمكن كل عون من مراقبة العون الآخر، و قد كرس مبدأ الفصل كمبدأ أساسي للحفاظ على المال العام و حمايته من كل أنواع التلاعب أو الغش.

المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل

إن التطبيق الصارم لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي يؤدي في بعض الأحيان إلى صعوبة أداء خدمات عمومية لها طابع خاص، الأمر الذي جعل المشرع يسمح ببعض الاستثناءات من أجل

⁽¹⁾Ali Bissad, «**comptabilité publique, Budgets, Agents et comptes**», 1^{er} édition ENP (Ecole National de Impôts)- Alger, Février 2001, p11.

⁽²⁾Ali Bissad, «**comptabilité publique, Budgets, Agents et comptes**», Op.cit., p09.

تسهيل تسيير الأمور العمومية لبعض الحالات الخاصة، و هناك استثناءات ترتبط بالنفقات و أخرى بالإيرادات.

أولا/ من جانب الإيرادات: حسب المبدأ العام فإن الإيرادات العمومية لا يمكن أن تحصل دون سند تحصيل صادر عن الأمر بالصرف، و لكن المشرع لم يعمم هذه الحالة إنما استثنت بعض الحالات التي يمكن فيها للمحاسب العمومي أن يقو بتحصيل الإيرادات دون تدخل الأمر بالصرف، وهذه الحالات هي:

1. الإيرادات المحصلة نقدا (الجباية نقدا): (Les recettes perçues au comptant)

هي الإيرادات المصرحة من طرف المدينين أنفسهم و التي يمكن النظر فيها مباشرة من طرف المحاسب العمومي دون تدخل الأمر بالصرف، و هذا يخص الضرائب غير المباشرة و الرسوم الجمركية، و الحقوق النقدية هذه هي التي يتم دفعها في الموضع من طرف المكلف بنفسه مباشرة للمحاسب العمومي.

2. وكالات الإيرادات: (Les régies des recettes)

يتم عادة إنشاء هذه الوكالات على مستوى الهيئات العمومية لتحصيل الإيرادات التي لا يمكن حسب طبيعتها أن تخضع للإجراءات العامة للتنفيذ، فوكيل الإيرادات هو الشخص الذي يعينه الأمر بالصرف و يعتمده المحاسب العمومي ليقبض مباشرة حصيلة الإيرادات المعنية، مثلا: أسعار الخدمات المقدمة من طرف الهيئة العمومية المقصودة، ثم يقوم الوكيل دوريا بنقل حصيلة هذه الإيرادات للمحاسب العمومي لهذه الهيئة.

و الوكالات إجراء استثنائي لتنفيذ صنف من الإيرادات أو النفقات العمومية التي يمكنها نظرا لحالتها الاستعجالية انتظار الأجال الطبيعية للإثبات و الالتزام و التصفية و الأمر بالصرف و الدفع⁽¹⁾.

ثانيا/ من جانب النفقات: المبدأ العام السائد في تنفيذ النفقات أن المحاسب العمومي لا يمكنه دفع أي نفقة دون أن يتلقى حوالة أو أمر بالدفع من قبل الأمر بالصرف، و مع ذلك و من أجل اعتبارات عديدة استثنت بعض الحالات التي يمكن فيها للمحاسب دفع النفقات دون أمر دفع من الأمر بالصرف ، هذه الحالات حددتها المادة 153 من قانون المالية 1993 و هي تنقسم لنوعين من النفقات:

(1) المادة (02) من المرسوم التنفيذي 93-108 المحدد لكيفيات إحداث وكالات الإيرادات و النفقات و تنظيمها و سيرها ، المؤرخ في 05 ماي 1993، الجريدة الرسمية عدد (30) الصادرة في 09 ماي 1993.

1. حالات الدفع بدون أمر بالصرف مسبق: les sans ordonnancement préalable dépenses payables: و هي الحالات التي يتم فيها تفاوت في ترتيب المراحل المعروفة لتنفيذ النفقات، لأن هذه النفقات ستنفذ قبل الأمر بصرفها، ليتم لاحقا إصدار أوامر أو حوالات بصرفها من أجل التسوية و التحقق من شرعية النفقات و هذه النفقات تتمثل في: (1)

- وكالات التسيقات أو وكالات النفقات: و هي النفقات التي يقوم فيها الوكيل بإنجاز النفقة لحساب هيئة عمومية دون انتظار أمر بالصرف مسبق، و هذا نظرا للطبيعة الاستعجالية لهذه النفقات أو مبالغها الزهيدة. و وكالات النفقات تتكفل بحالات استثنائية يمنحها الوزير المكلف بالمالية: (2)

♦ نفقات صغيرة تخص الأدوات و التسيير

♦ أجور الموظفين العاملين بالساعة أو اليوم

♦ تسيقات عن مصاريف المهمات

♦ الأشغال المنجزة بالوكالات

- أصل رأس المال و فوائده المستحقة على قروض الدولة و كذا خسائر الصرف المتعلقة بأصل رأس المال: فقروض الدولة إذا حان وقت استحقاقها فلا بد من دفعها دون الانتظار للإجراءات العادية لتنفيذ النفقات.

- النفقات ذات الطابع النهائي المنفذة في إطار عمليات التجهيز العمومي الممول من مساعدات خارجية: في حال وجود مشاريع عمومية ممولة بمساعدات خارجية فإنها تسيير وفق اتفاقيات دولية تحدد طرق استهلاك الاعتمادات لهذه المشاريع، الأمر بالصرف في هذه الحالات يأتي لاحقا من أجل التسوية.

2. حالات الدفع دون أمر بالصرف: و هي الحالات التي يكون فيها الاستثناء مطلقا أي أنه يتم دفعها مباشرة من طرف المحاسب المعين دون تدخل سابق أو لاحق للأمر بالصرف أي دون الحاجة لصدور أمر بصرفها على الأقل، و هي:

- معاشات المجاهدين و معاشات التقاعد المسددة من ميزانية الدولة: القاعدة في تسديد المعاشات بصفة عامة بعد تصفيتها طبقا للقوانين و الأنظمة و وضع مبالغها المحددة بدقة تحت تصرف المحاسبين المعنيين

(1) بالاعتماد على :

Ali Bissad, «comptabilité publique, Budgets, Agents et comptes», Op.cit, p 14, 15, 16, 17.

(2) المادة (18) من المرسوم 93-108.

بدفعها مباشرة للمستفيدين، بحيث ان الطابع التكراري و الثابت لا يسوغ اخضاعها لإجراء الأمر بالصرف كل مرة⁽¹⁾.

- رواتب أعضاء القيادة السياسية و الحكومة: أجور رئيس الجمهورية، رؤساء غرفتي البرلمان، رئيس المجلس الدستوري و أعضاء الحكومة تحول كل شهر مسبقا دون أمر بالصرف، و هذا يدخل ضمن امتيازات السلطة العليا للدولة.

- المصاريف و الأموال الخصوصية: يتعلق الأمر باعتمادات توضع تحت تصرف الوزراء أو الولاة بأمر من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة لاستخدامها بكل حرية في بعض الأنشطة الخاصة أو السرية.

المطلب الثالث: عواقب خرق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

قد يحدث في بعض الحالات عن قصد أو عن غير قصد أن يتدخل أحد الأعوان في اختصاصات العون الآخر فيعتبر هذا التدخل خرقا لمبدأ الفصل بينهما، و يحملهما عقوبات شديدة، تختلف هذه العقوبات حسب اختلاف العون المرتكب للمخالفة.

أولا/ فيما يخص المحاسب العمومي: قد يتم الخرق في جانب الإيرادات يقوم المحاسب في هذه الحالة بتحصيل مبالغ دون سند تحصيل صادر من الأمر بالصرف فيعتبر المحاسب مختلسا و له عقوبة السجن و الغرامة المالية بموجب قانون العقوبات. أما في جانب النفقات يقوم المحاسب العمومي بدفع نفقة دون حوالة أو أمر بالدفع، في هذه الحالة يكون الدفع غير قانوني و يمكن أن يقحم مسؤوليته المالية أو الشخصية و يضعه في حالة مدين اتجاه الهيئة العمومية المعنية بمبلغ النفقة غير الشرعية.

ثانيا/ فيما يخص الأمر بالصرف: إن قيام الأمر بالصرف بالتدخل في اختصاصات المحاسب العمومي بتحصيل الإيرادات و تداول الأموال و القيم يمكن أن يجعل منه "شبه محاسب" (محاسبا فعليا غير قانونيا) كما حددته المادة (51) من القانون 21-90، فهو يمارس مهام المحاسب دون أن تكون له الصفة القانونية للمحاسب و هذا ما يحمله نفس الالتزامات و المسؤوليات التي يضطلع بها المحاسب و بالتالي نفس العقوبات المطبقة على هذا الأخير، فضلا عن العقوبات الجزائية التي يمكن أن يتعرض لها من جريمة انتحال الصفة أو اغتصاب الوظيفة.⁽²⁾

(1) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 25.

(2) المادة (52) من القانون 21-90.

المبحث الرابع: المراقبين على الميزانية العامة

تعهد مهمة الرقابة على الميزانية العامة إلى هيئات رقابية متعددة إن هدف الرقابة على الميزانية العامة هو حماية الأموال العمومية من كل أشكال الانحراف و الغش و التلاعب، و هذا ما يفسر تعدد أشكال هذه الرقابة و تنوع طبيعتها و اختلاف أهدافها و كثرة الهيئات و المؤسسات المضطعة بها.

المطلب الأول: المراقب المالي (le contrôleur financier)

تمارس رقابة قبل الصرف على عمليات الالتزام بالنفقات العمومية التي يقوم بها الآمرين بالصرف من قبل المراقب المالي، الذي يعتبر موظف من موظفي المديرية العامة للميزانية، يعين بقرار من الوزير المكلف بالمالية، و يتم اختياره من بين الموظفين ذوي الرتب التالية:

- المفتشين المركزيين للميزانية أو ذوي المناصب المكافئة
- المفتشين الرئيسيين للميزانية أو موظفي مصالح وزارة المالية الذين لهم الرتبة مع خمس سنوات أقدمية.

أولاً: تعريف المراقب المالي: تتكفل وزارة المالية بالرقابة القبلية (السابقة) من خلال "المراقب المالي" حيث أن الالتزام بالنفقات العمومية يخضع لتأشيرة المراقب المالي الذي يقبل أو يرفض الالتزام بالنفقة و ذلك حسب شرعيتها.

و المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية، و يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية⁽¹⁾، مهمته التأشير على مشروع الالتزام بالنفقة العمومية الذي يجره الأمر بالصرف و له صلاحية رفض العمليات المخالفة للقانون، كما يمكن للمراقب المالي أن يعطي إرشادات و نصائح للأمر بالصرف فهو بمثابة مستشاره المالي.

كما تطبق النفقات الملتزم بها على: "ميزانيات المؤسسات و الإدارات التابعة للدولة و الميزانيات الملحقة و على الحسابات الخاصة و على ميزانيات الولايات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري"⁽²⁾.

(1) المادة (60) من القانون 90-21.

(2) المادة (02) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، الجريدة الرسمية عدد (82) الصادرة في 15 نوفمبر 1992.

و ابتداء من سنة 2010 و بصدور قرار وزاري مشترك المؤرخ في 09 ماي 2010 الذي يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها و المطبقة على ميزانية البلديات، أصبحت ميزانيات، البلديات عي الأخرى خاضعة لرقابة المراقب المالي و ذلك وفقا للرزنامة المحددة في هذا القرار⁽¹⁾.

و يوجد على مستوى كل ولاية مراقب مالي و له مراقبين مساعدين⁽²⁾ مكلف بالمراقبة المالية للالتزام بنفقات الولاية، و نفقات بلدياتها، و المصالح غير الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى (المديريات و مختلف المصالح التي يتصرف رؤساءها في اعتمادات مفوضة)، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (مستشفيات، جامعات،...) و تتضمن اختصاصاته ما يلي:⁽³⁾

- قرارات التعيين و التثبيت و القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين و دفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.

- الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

- الجداول الأصلية المالية، التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.

- الالتزامات بنفقات التسيير و التجهيز أو الاستثمار.

- كل التزام مدعم ببند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.

- كل مقر وزاري يتضمن إعانة أو تفويض بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل اعتمادات.

- كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة و النفقات التي تصرف من الإدارة مباشرة، و المثبتة بفاتورات نهائية.

ثانيا/ عمل المراقب المالي:

1/ الدور الرقابي: ينحصر دور المراقبين الماليين في مراقبة شرعية النفقات المقرر الالتزام بها، دون أي فحص لملاءمتها (التي تبقى من صلاحيات الأمرين بالصرف وحدهم)، و عمل المراقب المالي وفقا

(1) المادة (02) من القرار الوزاري المشترك المحدد لرزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها و المطبقة على ميزانية البلديات المؤرخ في 09 ماي 2010، الجريدة الرسمية عدد (37) الصادرة في 09 جوان 2010.

(2) المادة (04) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

(3) المواد (05)، (06)، (07) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

للاختصاصات السابقة الذكر ينتج عنه رفضه أو قبوله للالتزام بهذه النفقات، و قبل ذلك عليه التحقق من الشروط الموالية:⁽¹⁾

- صفة الأمر بالصرف.
- المطابقة التامة للقوانين و التنظيم المعمول بهما.
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- التخصيص القانوني للنفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
- وجود التأشيريات أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض، عندما تكون هذه التأشيرية قد نص عليها التنظيم المعمول به.

إذن بعد تحقق المراقب المالي من هذه الشروط لتتوج رقابته بمنح تأشيرية الالتزام و وضعها على الوثائق المعنية المرفقة، و قد حدد القانون الأجل الواجبة لتطبيق هذه الرقابة.

إذ يجب أن تدرس و تفحص ملفات الالتزام التي يقدمها الأمر بالصرف، و المعروضة للرقابة، في أجل 10 أيام، غير أنه يمكن تمديد هذا الأجل إلى (20) عشرين يوما عندما تتطلب الملفات -نظرا لتعقيدها- دراسة معمقة.⁽²⁾ و هذا في حال القبول أي قبول المراقب المالي للالتزام بالنفقة المعنية بحيث يضع تأشيرية المراقب المالي على بطاقة الالتزام (Fiche d'engagement)، و التي تحمل تاريخ و رقم التأشيرية مع الإمضاء.

أما في حال رفض المراقب لهذا الالتزام فإن رفضه قد يكون مؤقتا أو نهائيا:

- **الرفض المؤقت:** يؤسس الرفض المؤقت في الحالات الموالية:⁽³⁾

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.
- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.

(1) المادة (09) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

(2) المادة (14) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

(3) المادة (11) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

○ نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

و في هذه الحالات تعطى فرصة للأمر بالصرف من أجل تكملة الناقص من الوثائق أو تدارك الخلل الوارد ثم بعد التعديل يمنح الموافقة أي التأشيرة.

- **الرفض النهائي:** هو الرفض التام الذي لا رجعة فيه و يؤسس هذا الرفض في الحالات التالية:⁽¹⁾
- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها.
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

و هذه الحالات تعتبر اختلالات جوهرية لا يمكن للمراقب المالي قبول الالتزام بها.

و لا بد من التذكير أنه في كلا الحالتين سواء الرفض المؤقت أو النهائي و يجب على المراقب المالي اطلاع الأمر بالصرف على أسباب الرفض⁽²⁾، و هذا حتى لا يكون قراره تعسفيا.

- **سلطة التغاضي المخولة للأمر بالصرف: (le passer-outre)** رغم الدور الهام الذي يلعبه المراقب المالي في رقابة النفقات الملتزم بها، إلا أن هناك حدودا لهذا الدور كسلطة التغاضي المخولة للأمر بالصرف، الذي يمكنه بهذا الإجراء أن يمرر النفقة بدون موافقة المراقب المالي و يكون ذلك تحت مسؤولية الأمر بالصرف. ففي حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معلل، يعلم به وزير المالية⁽³⁾.

كما يقوم الأمر بالصرف بإرسال الالتزام محل التغاضي مرفقا بمقرر التغاضي للمراقب المالي قصد وضع تأشيرة الأخذ بالحسبان، مع الإشارة إلى رقم التغاضي و تاريخه، و المراقب المالي بدوره يرسل نسخة من الالتزام الذي كان موضوع التغاضي لوزير المالية⁽⁴⁾.

(1) المادة (12) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

(2) المادة (13) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

(3) المادة (18) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

(4) المادتين (20) و (21) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

إلا أنه يجب الإشارة الشديدة، إلى أن حصول التفاوضي لا يمكن في حال وجود رفض نهائي مؤسس على ما يلي⁽¹⁾:

- صفة الأمر بالصرف.
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها.
- انعدام التأشير أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام
- التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوز للاعتمادات و إما تعديلا لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

2/ الدور المحاسبي و الإعلامي للمراقب المالي: إضافة إلى الدور الرقابي الهام للمراقب المالي يمارس أدوارا أخرى تتمثل في دور محاسبي، إذ يلتزم بمسك محاسبة الالتزام بالنفقات حيث يقع عليه عبء تسجيل العمليات الملتزم بها و ضبطها⁽²⁾. فيتكفل المراقب المالي في هذا الإطار بالمهام التالية⁽³⁾:

- مسك تعداد المستخدمين و متابعته حسب كل باب من أبواب الميزانية.
 - مسك سجلات تدوين التأشير و الرفض.
 - مسك محاسبة الالتزامات حسب القانون.
- و يهدف مسك هذه السجلات إلى تحديد مبلغ الالتزام بالنفقات التي تمت من الاعتمادات المسجلة في ميزانية التسيير في كل وقت، في تسجيل البرنامج و مبلغ الأرصدة المتوفرة⁽⁴⁾.

إضافة إلى الدور الإعلامي فحسب المواد (24)، (25) من المرسوم 92-414، يرسل المراقب المالي لوزير المالية حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات و بتعداد المستخدمين، كما يرسل له نهاية كل سنة على سبيل العرض و للأمين بالصرف على سبيل الإعلام تقريرا يستعرض فيه

(1) المادة (19) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

(2) بن داوود ابراهيم، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سابق، ص 136.

(3) المادة (23) من المرسوم 92-414.

(4) المادة (27) من المرسوم 92-414.

شروط التنفيذ، و الصعوبات التي لقيها إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم، و المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، و كذا كل الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية.

ثالثا/ مسؤولية المراقب المالي:

طبقا للمادتين (31) (32) من المرسوم 92-414، فإن المراقب المالي مسؤول عن سير المصالح الموضوعة تحت سلطته و عن التأشيرات التي يسلمها، كما أن المراقبين المساعدين له مسؤولون في حدود الاختصاصات المفوضة لهم من طرفه، عن الأعمال التي يقومون بها و عن التأشيرات التي يمنحونها، إلا أن المادة (33) من نفس المرسوم تسقط المسؤولية عن المراقب المالي و مساعديه في حال وجود إجراء "التغاضي" (le passer-outre) من قبل الأمر بالصرف.

إضافة إلى هذه المسؤوليات، المراقبون الماليون مسؤولون حتى عن الرفض التعسفي غير المبرر للتأشيرات⁽¹⁾، فقد بين الأمر 95-20 المتعلق بمجل المحاسبة في مادته (88) أن: " الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية، أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية" تعتبر مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية. و هو الأمر الذي يعرضهم لغرامات مالية يقررها مجلس المحاسبة، طبقا للمادة (89) من نفس الأمر، أقصاها المرتب السنوي للمراقب مرتكب المخالفة.

رابعا/ أهمية المراقب المالي في ضمان السير الحسن للميزانية العامة:

يضطلع المراقب المالي بدور بارز و دقيق و حساس، فيقع عليه جزء كبير من مسؤولية حسن سير الميزانية العامة تحت سلطته و مسؤوليته عن التأشيرات التي يسلمها.

إذ يساهم في الحيلولة دون وقوع التجاوزات المالية بكل أنواعها، و معرفة مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين و التنظيمات السارية، كما تعتبر الرقابة التي يمارسها رقابة وقائية تمكن من الكشف

(1) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 141.

عن الخطأ قبل و فور وقوعه و السعي مباشرة إلى تداركه، و يقوم كذلك بلفت انتباه الأمر بالصرف في حالة خطئه عن حسن أو سوء نية و يقدم له نصائح في المجال المالي⁽¹⁾.

و يمتد دور المراقب المالي إلى تقديم الإرشادات و الاقتراحات التي من شأنها إما أن تمنع ارتكاب الأخطاء أو تحسن طريقة العمل و السير العادي و المنتظم للنشاط الإداري بوجه عام، لأن ارتكاب الأخطاء أو المخالفات سواء كان بقصد أو بغير قصد يؤدي إلى تأخير انجاز العمل و عرقلة السير العادي لمختلف المصالح، كإسناد نفقة لباب غير مخصص لها في الميزانية، أو الشروع في دفع مرتب لموظف قبل تنصيبه⁽²⁾.

كما يعمل المراقب المالي على وضع حد لنهب المال العام و ترشيد النفقات من خلال إعطاء الضوء الأخضر لكل التزام مدعم بسندات الطلب و الفاتورات الشكلية و الكشوف أو مشاريع العقود عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية و كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف و الفاتورات النهائية.

المطلب الثاني: مفتشو المفتشية العامة للمالية (IGF) Inspection général des finances

أولاً/ تعريف المفتشية العامة للمالية و هيكلها التنظيمي:

1/ تعريف المفتشية: أنشأت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1980/03/04، كما حددت صلاحيات هذه الهيئة، و كذا تنظيم الهيئات المركزية و الجهوية لهذه الهيئة الرقابية ففي ثلاث مراسيم تنفيذية نشرت في الجريدة الرسمية رقم (50) المؤرخة في 07 سبتمبر 2008 و هي:

- المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية و الذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992.

(1) بن داوود ابراهيم ، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سابق، ص 138.

(2) زيوش رحمة، "الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، رسالة دكتوراه، تخصص حقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو - 2011، ص 235.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية و الذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20 يناير 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها، و الذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 20 يناير 1992.

و هي هيئة رقابية تختص بالدراسات الاقتصادية و المالية و تخضع للسلطة المباشرة لوزير المالية.

2/ الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية: هناك تنظيم مركزي و آخر جهوي:

أ/التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية: يخضع التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية و يتشكل من:

○ رئيس المفتشية العامة للمالية: تعمل المفتشية العامة تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية الذي يخضع للسلطة المباشرة لوزير المالية و يعد منصب رئيس المفتشية وظيفة عليا للدولة بمهمة رئيسية هي السهر على حسن تنفيذ عمليات الرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة المنوطة بالهياكل المركزية و الجهوية الخاضعة له⁽¹⁾.

○ هياكل عملية الرقابة و التدقيق و التقييم:⁽²⁾ يديرها مراقبون عامون عددهم (04) مراقبين يختص كل منهم في رقابة قطاعات معينة حددتها المادة (06) من هذا المرسوم التنفيذي 08-273، و تتمثل بعض مهامهم فيما يلي:

- اقتراح البرامج الرقابية القطاعية.
- تأطير و متابعة عمليات الرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة و الإشراف عليها، و المنفذة في إطار البرنامج أو خارجه.
- اقتراح كل ما من شأنه تحسين فعالية الممارسة الرقابية للمفتشية العامة للمالية.
- إعداد الحصائل القطاعية الدورية.

(1) المادتين (02) و (03) من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد (50) الصادرة في 07 سبتمبر 2008.

(2) المواد (04)، (05)، (06) و (07) من المرسوم التنفيذي رقم 08-273.

○ وحدات عملية:⁽¹⁾ يديرها مديرو بعثات و مكلفون بالنتقيش:

✓ فمديرو البعثات المحدد عددهم بعشرين (20) مديرا يعملون تحت إشراف المراقبين العامين للمالية السابق ذكرهم و من بين مهامهم:

- اقتراح أعمال الرقابة لتسجيلها في البرنامج السنوي لتدخل المفتشية العامة للمالية (IGF).
- السهر على تحضير أشغال المهمات و تنظيمها.
- توزيع الأعمال بين الوحدات.
- السهر على نوعية أعمال الفحص.
- تجميع التقارير الخاصة بالوحدات العملية.
- القيام بكل دراسة و تحليل معهودة لـ (IGF).

✓ أما المكلفون بالنتقيش و المحدد عددهم بثلاثين (30) مكلفا بالنتقيش يمارسون مهامهم تحت إدارة مديري البعثات و من بين مهامهم:

- ضمان تحضير أعمال الفرق و تنظيمها و تسييقها.
- توزيع المهمات بين المفتشين الذين يشكلون الفرق و متابعة أعمالهم.
- تجميع أشغال مفتشي الفرق و إعداد التقارير بهذا الخصوص.
- إعطاء علامات تقييمية لعناصر الوحدة العملية التي يشرف عليها.

○ هياكل الدراسات و التقييس و الإدارة و التسيير:⁽²⁾ تضم المفتشية كذلك هياكل للدراسات و التقييس و

الإدارة و التسيير التالية:

- 1) **مديرية البرنامج و التحليل و التلخيص، و التي تضم:** رئيس دراسات مكلفا بالبرنامج و التلخيص، رئيس دراسات مكلفا بمتابعة التقارير و حفظها و أرشفتها.
- 2) **مديرية المناهج و التقييس و الإعلام الآلي، و التي تضم:** رئيس دراسات مكلفا بالمناهج و التقييس، رئيس دراسات مكلفا بالإعلام الآلي و التوثيق.
- 3) **مديرية إدارة الوسائل، و التي تضم:** المديرية الفرعية للمستخدمين، المديرية الفرعية للميزانية و المحاسبة و المديرية الفرعية للتكوين و تحسين المستوى.

(1) المواد (04)، (09)، (10)، (11)، (12) و (13) من المرسوم التنفيذي رقم 08-273.

(2) المواد (04) و (16) من المرسوم التنفيذي رقم 08-273.

ب/ **التنظيم الجهوي:** فضلا عن التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية لتنظيم خارجي (الجهوي) و قد حدد هذا التنظيم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-274 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية (IGF). فتهيكل المصالح الخارجية لـ (IGF) في شكل مفتشيات جهوية عددها عشر (10) مفتشيات جهوية تقع مقراتها بولايات: الأغواط، تلمسان، تيزي وزو، سطيف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة، مستغانم، ورقلة و وهران⁽¹⁾.

و يحدد لكل مفتشية مفتش جهوي واحد و عدد من المكلفين بالتفتيش⁽²⁾ كما يحدد عدد المكلفين بالتفتيش لكل مفتشية جهوية كما يلي:

الجدول رقم (07): التوزيع الجهوي للمكلفين بالتفتيش في المفتشية العامة للمالية

الولاية	عدد المكلفين بالتفتيش
الأغواط	04
تيزي وزو	06
سيدي بلعباس	06
قسنطينة	08
ورقلة	04
تلمسان	06
سطيف	06
عناية	06
مستغانم	06
وهران	08

المصدر: المادة (06) من المرسوم التنفيذي 08-274 المحدد لتنظيم الجهوي للمفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد (50) الصادرة في 07 سبتمبر 2008.

(1) المادة (03) من المرسوم التنفيذي رقم 08-274.

(2) المواد (04) و (06) من المرسوم التنفيذي رقم 08-274.

ثانيا/ الدور الرقابي للمفتشية:

- 1) الهيئات الخاضعة للرقابة⁽¹⁾:** تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لـ:
- مصالح الدولة و الجماعات المحلية و كذا الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.
 - هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام و الإجباري و كذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة و الهيئات العمومية.
 - كل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني.
 - استعمال الهبات العمومية التي تجمعها الهيئات و الجمعيات بمناسبة حملات تضامنية.
 - كل شخص معنوي يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو الجماعات المحلية أو الهيئات العمومية بصفة مساهمة أو قرض أو ضمان أو إعانة.
- 2) مهام المفتشية:** لا تنحصر مهام المفتشية في الرقابة إنما كذلك التقييم و التدقيق و إجراء الدراسات و قد حدد المرسوم التنفيذي 08-272 هذه المهام بما يلي:
- أ) الرقابة⁽²⁾: مراقبة التسيير المالي و المحاسبة العمومية بمختلف أنواعها (المذكورة أعلاه).
- ب) التقييم و التدقيق و الدراسات⁽³⁾:
- تقييم أداءات أنظمة الميزانية.
 - التقييم الاقتصادي و المالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.
 - التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي و المالي و المحاسبي.
 - تقييم شروط تسيير و استغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما كان نظامها.
- ج) تقييم تنفيذ السياسات العمومية و كذا النتائج المتعلقة بها⁽⁴⁾: و في هذا المجال تقوم بـ:

(1) المواد (02) و (03) من المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد (50) الصادرة في 07 سبتمبر 2008.

(2) المادة (02) من المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

(3) المادة (04) من المرسوم التنفيذي 08-272، (الفقرة الأولى).

(4) المادة (04) من المرسوم التنفيذي 08-272، (الفقرة الثانية).

- الدراسات و التحاليل المالية و الاقتصادية من أجل فعالية و فاعلية إدارة الموارد المالية و الوسائل العمومية.
- إجراء دراسات مقارنة و تطويرية لمجموعات قطاعات أو ما بين قطاعات.
- تقييم تطبيق الأحكام التشريعية و التنظيمية و كذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي، و ذلك من ناحية تناسقها و تكيفها مع الأهداف المحددة.
- تحديد مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، و التعرف على نقائص التسيير و عوائقه و تحليل أسباب ذلك.

3/ العمل الرقابي: من أجل القيام بعملها سواء تعلق الأمر بالرقابة أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة فإن المفتشية تتدخل فيما يلي⁽¹⁾:

- سير الرقابة الداخلية و فعالية هياكل التدقيق الداخلي.
- شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي.
- التسيير المالي و المحاسبي و تسيير الأملاك.
- إبرام الصفقات و الطلبات العمومية و تنفيذها.
- دقة المحاسبات و صدقها و انتظامها.
- مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف.
- شروط تعبئة الموارد المالية.
- تسيير اعتمادات الميزانية و استعمال وسائل التسيير.
- شروط منح و استعمال المساعدات و الإعانات التي تقدمها الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات و المؤسسات العمومية.
- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية.

و قد بينت المادة (06) من نفس المرسوم أن المفتشية و للقيام بتدخلها السابق ذكر فإن لها حق الاطلاع و التفحص على ما يلي:

(1) المادة (05) من المرسوم التنفيذي 08-272.

- رقابة تسيير الصناديق، و فحص الأموال و القيم و السندات و الموجودات من أي نوع و التي يحوزها المسيرون أو المحاسبون.
- التحصل على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أي هيئة رقابية و أية خبرة خارجية.
- تقديم أي طلب معلومات شفهي أو كتابي.
- القيام، في عين المكان بأي بحث و إجراء أي تحقيق، بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.
- الاطلاع على السجلات و المعطيات أيا كان شكلها.
- التيقن من صحة المستندات المقدمة و صدق المعطيات و المعلومات الأخرى المبلغة.
- القيام في عين المكان بأي فحص بغرض التحقق من صحة و تمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، و معاينة حقيقية الخدمة المنجزة.
- مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون و محاسبو الهيئات الخاصة لرقابتها.

تحرير التقرير: بعد انتهائها من المهام الرقابية تعد المفتشية "تقريراً أساسياً" يتضمن اقتراحاتها في مجال تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة، و كذلك كل اقتراح بإمكانه تحسين الأحكام التشريعية و التنظيمية التي تحكمها⁽¹⁾.

يبلغ مسير الهيئة و كذا وصايته بالتقرير الأساسي، و في هذه الحالة يجب على مسيري المصالح الإجابة على الملاحظات الواردة في التقرير في أجل أقصاه شهرين للتمكن من تنفيذ الإجراء التناقضي، فالتقرير لا يصبح نهائياً إلا بعد انتهاء الإجراء التناقضي لكن بشرط احترام الأجل المحدد، فالتقارير التي لم يرد عليها في الأجل المحدد تصبح نهائية بدون رد⁽²⁾.

(1) المادة (21) من المرسوم التنفيذي 08-272.

(2) المادتين (22)، (23) من المرسوم التنفيذي 08-272.

و يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي إعداد "تقرير تلخيصي" يختم الإجراء التناقضي و يعرض هذا التقرير نتيجة المقاربة بين المعايير المدونة في التقرير الأساسي و جواب المسير، و يبلغ التقرير التلخيصي و جواب المسير للسلطة الوصية للكيان المراقب دون سواها⁽¹⁾.

إضافة إلى هذه التقارير تعد المفتشية "تقريراً سنوياً" يتضمن حصيلة نشاطاتها، و ملخص معياناتها و الأجوبة المتعلقة بها، و كذا الاقتراحات ذات الأهمية التي اقتبستها خاصة بهدف تحسين التنظيم و التشريع المعمول. و يسلم هذا التقرير لوزير المالية⁽²⁾.

ثالثاً/ دور المفتشية العامة للمالية في تحسين أداء الميزانية العامة:

يبرز دور المفتشين التابعين للمفتشية العامة للمالية من خلال:

- التقييمات و الدراسات التي تقوم بها فضلاً عن الرقابة، تمكنها من تقييم الأداء العام لتسيير الأموال العمومية.
- الاقتراحات و الملاحظات التي يمكن أن تبديها في مجال تدخلاتها التي تهدف لتحسين التشريع و التنظيم المعمول به.
- الرقابة الفجائية التي تقوم بها المفتشية، هدفها أن يتجنب كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي كل صور الإهمال و التباطؤ في أداء مهامهم.
- إن الرقابة التي يمارسها المفتش تمكنه من معرفة مختلف المشاكل و العراقيل التي تقف أمام السير الحسن للمصلحة.

المطلب الثالث: قضاة مجلس المحاسبة la cours des comptes

أولاً/ تعريف مجلس المحاسبة و تأسيسه:

يعتبر مجلس المحاسبة أعلى مؤسسة للرقابة في مجال المالية العامة، و أكثر فعالية و كذلك الأكثر اختصاصاً و شمولية، يعتبر هيئة مستقلة تماماً ذات صلاحيات واسعة في ميدان الرقابة اللاحقة على مالية

(1) المادة (24) من المرسوم التنفيذي 08-272.

(2) المادة (26) من المرسوم التنفيذي 08-272.

الدولة و الجماعات المحلية، يخضع للسلطة المباشرة لرئيس الجمهورية. تأسس المجلس بموجب المادة (190) من دستور 1976، و قد تم وضعه في ظل هذا القانون تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية⁽¹⁾.

و يعود إنشاءه الفعلي إلى سنة 1980، بموجب القانون رقم 80-05 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، و الذي أعطى الاختصاص الإداري و القضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات و المرافق و المؤسسات التي تسيير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني.

كما كرس دستور 1989 تأسيس مجلس المحاسبة بموجب المادة (160)، و كرس تأسيسه كذلك دستور 1996 بموجب المادة (170) منه بنفس نص المادة (160) من دستور 1989: "يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية".

ثم صدر القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 و المتعلق بتنظيم و سير مجلس المحاسبة (و اللاغي للقانون رقم 80-05)، الذي حصر مهام المجلس في مراقبة:

مالية الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية و كل هيئة خاضعة لقواعد القانون الإداري و المحاسبة العمومية، أي أنه لم يخصه برقابة المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، و جرده من اختصاصاته القضائية⁽²⁾.

أما حالياً الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، الذي يحدد صلاحيات المجلس و تنظيمه و سيره فهو الذي ينظم أعمال و رقابة مجلس المحاسبة.

مجلس المحاسبة هيئة قضائية مستقلة: من أجل ضمان فعالية رقابتها فإن: "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري و قضائي لممارسة المهمة الموكلة إليه، و هو يتمتع بالاستقلال الضروري، ضمان للموضوعية و الحياد و الفعالية في أعماله"⁽³⁾.

(1) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 146.

(2) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 146.

(3) المادة (03) من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

ثانيا/ تنظيم المجلس:

1. التنظيم الهيكلي: يتكون مجلس المحاسبة من الهياكل الآتية⁽¹⁾:

1.1.1 الغرف: يشتمل المجلس على الغرف الآتية: 08 غرف وطنية، 09 غرف جهوية و غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، و هذا حسب المادة 09 من المرسوم الرئاسي 95-377.

1.1.1.1 غرف ذات اختصاص وطني: و يبلغ عددها 08 غرف مقسمة و متخصصة حسب القطاعات⁽²⁾. و يوزع مجال تدخل كل غرفة منها على فرعين، و الجدول التالي يبين ذلك:

الجدول رقم (08): الغرف الوطنية لمجلس المحاسبة

الغرفة الوطنية	الفرع الأول	الفرع الثاني
1. المالية	- الوزارة المكلفة بالمالية (باستثناء محاسبي الدولة).	- محاسبو الدولة (ما عدا البريد و المواصلات).
2. السلطة العمومية و الهيئات العمومية	- رئاسة الجمهورية. - مصالح رئيس الحكومة. - الوزارتان المكلفتان بالدفاع و الداخلية. - الهيئات الوطنية.	- الوزارتان المكلفتان بالشؤون الخارجية و العدل.
3. الصحة و الشؤون الاجتماعية و الثقافية	- الوزارات المكلفة بالصحة، العمل، الشؤون الاجتماعية،	- الوزارات المكلفة بالاتصال و الثقافة و الشبيبة و الرياضة.

⁽¹⁾ المادة (02) من المرسوم الرئاسي 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995،

الجريدة الرسمية عدد(72) الصادرة في 26 نوفمبر 1995

⁽²⁾ حددت هذه الاختصاصات في المادة (10) من المرسوم الرئاسي 95-377.

	التكوين المهني و المجاهدين.	
4. التعليم و التكوين	- الوزارتان المكلفتان بالتربية الوطنية و الشؤون الدينية. - الوزارة المكلفة بالتعليم العالي و البحث العلمي.	
5. الفلاحة و الري	- الوزارة المكلفة بالفلاحة و الغابات. - الوزارات المكلفة بالري و الصيد البحري.	
6. المنشآت القاعدية و النقل	- الوزارات المكلفة بالأشغال العمومية و التعمير و البناء و السكن و التهيئة العمرانية. - الوزارة المكلفة بالنقل.	
7. التجارة و البنوك و التأمينات	- الوزارة المكلفة بالتجارة. - البنوك و المؤسسات المالية و مؤسسات التأمين و الشركات القابضة العمومية.	
8. الصناعات و المواصلات	- الوزارات المكلفة بالصناعة و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و السياحية و الصناعة التقليدية. - الوزارتان المكلفتان بالطاقة و البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية.	

المصدر: الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة:

http://www.ccomptes.org.dz/ar/chambres_nationales_ar.html تاريخ الإطلاع: 2013/11/07، على

الساعة:14:00.

تتمثل المهام الأساسية للغرف الوطنية في مراقبة الحسابات و التسيير المالي التابع للوزارات محل اختصاص كل غرفة كما هي مبينة في الجدول أعلاه.

2.1.1 الغرفة الجهوية: و يبلغ عددها تسع (09) غرف ذات اختصاص إقليمي، إذ تختص كل غرفة إقليمية بمراقبة الجماعات المحلية و الهيئات و المرافق و المؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي أو الجهوي الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي⁽¹⁾.

تقام الغرف ذات الاختصاص الإقليمي في عواصم الولايات الآتية: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة و بشار.⁽²⁾

الجدول رقم (09): الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة

الغرفة الاقليمية	الفرع الأول	الفرع الثاني
عنابة	عنابة- سكيكدة- الطارف	قالمة- سوق اهراس- تبسة- أم البواقي
قسنطينة	قسنطينة- ميله- جيجل	باتنة- بسكرة - سطيف- خنشلة
تيزي وزو	تيزي وزو- بجاية- بومرداس	برج بوعريج- المسيلة- البويرة
البليدة	البليدة- عين الدفلة- المدية	الشلف- الجلفة- تيسمسيلت
الجزائر	الجزائر	تيبازة
وهران	وهران- مستغانم	غليزان- معسكر- سعيدة
تلمسان	تلمسان- سيدي بلعباس	عين تيموشنت- النعامة- تيارت
ورقلة	ورقلة- غرداية- الأغواط	إبليزي- الوادي- تمنراست
بشار	بشار- تندوف	أدرار- البيض

المصدر: الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة:

http://www.ccomptes.org.dz/ar/chambres_territoriales_ar.html تاريخ الإطلاع:

2013/11/07، على الساعة: 14:00.

(1) الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة: http://www.ccomptes.org.dz/ar/chambres_territoriales_ar.html تاريخ

الإطلاع: 2013/11/07، على الساعة: 14:00.

(2) المادة (11) من المرسوم الرئاسي رقم 95-377.

3.1.1 غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية: (La chambre de discipline budgétaire et financière) تختص غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية في إصدار الحكم و الجزاء ضد الأخطاء أو المخالفات التي يرتكبها المسيرون العموميون و الأعوان المشابهون الذين ألحقوا ضررا كبيرا بالخزينة العمومية.

2.1 النظارة العامة: Le censorat général على رأسها ناظر عام يساعده من (03) إلى (06) نظار مساعدين⁽¹⁾، يختص الناظر العام بممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة و يمارس مهمة الرقابة على تطبيق القوانين و التنظيمات.

3.1 كتابة الضبط: حددت مهامها المادة (22)، (23) و (24) من المرسوم الرئاسي 377-95، تعمل على تسلم و تسجيل الحسابات و المستندات الثبوتية و الأجوبة و الطعون المودعة لدى مجلس المحاسبة، و تبلغ القرارات، و تقوم بمسك الأرشيف و تسليم نسخ و مستخرجات من قرارات مجلس المحاسبة، كما تعمل كتابة الضبط على تحديد جدول أعمال جلسات المجلس، و نجد على رأس كتابة الضبط كاتب الضبط الرئيسي و هو يتولى الإشراف على العمليات السابقة⁽²⁾.

4.1 الأقسام التقنية و المصالح الإدارية: يشتمل مجلس المحاسبة على الأقسام التقنية و المصالح الإدارية الآتية: قسم التقنيات التحليل و الرقابة، قسم الدراسات و معالجة المعلومات و مديرية الإدارة و الوسائل⁽³⁾.

2. التنظيم البشري: تمارس المهام الرقابية لمجلس المحاسبة من طرف قضاة يشكلون سلكا يحتوي على ثلاث رتب:

1.2 رتبة خارج السلم: و تضم أربع مجموعات:

- رئيس مجلس المحاسبة.

- نائب الرئيس و الناظر العام.

- رئيس غرفة.

(1) المادة (20) من المرسوم الرئاسي 377-95.

(2) بن داوود إبراهيم، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سابق، ص 154.

(3) المادة (25) من المرسوم الرئاسي 377-95.

- رئيس فرع و ناظر.

2.2 رتبة المستشارين: و تضم مجموعتين:

- مستشار أول.

- مستشار.

3.2 رتبة المحاسبين: و تضم ثلاث مجموعات:

- محاسب رئيسي.

- محاسب من الدرجة الأولى.

- محاسب من الدرجة الثانية.

إضافة إلى القضاة، سلك المدققين الماليين المحدث بالمرسوم التنفيذي رقم 01-420 المؤرخ في 20 ديسمبر 2001، المكلفين بمساعدة القضاة في القيام بعملهم، لا سيما تدقيق الحسابات⁽¹⁾.

ثالثا/ الاختصاصات الرقابية للمجلس: حددت اختصاصات المجلس في المواد من (07) إلى (12) من

الأمر 95-20 و تشمل ما يلي:

- مراقبة حسابات و تسيير مصالح الدولة، و الجماعات المحلية و المؤسسات و المرافق و الهيئات العمومية باختلاف أنواعها و التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

- مراقبة تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و المؤسسات و الهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، و التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

- مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات، مهما يكن وضعها القانوني، و التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمالها.

- مراقبة تسيير الهيئات التي تقوم في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما، بتسيير النظم الإلزامية للتأمين و الحماية الاجتماعيين.

(1) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 148.

- مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة، أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لا سيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها و تقييمها.

- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما تكن وضعياتها القانونية، و التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا اللاقضائية و الاجتماعية و العلمية و التربوية و الثقافية على الخصوص و ذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.

الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة: حدد الأمر 95-20 الأطر الرقابية لمجلس المحاسبة بأربع أطر:

1. حق الإطلاع و سلطة التحري: لمجلس المحاسبة حق بالإطلاع و سلطة واسعة للتحري بخصوص كل الوثائق و المستندات و في كل الإدارات التي يراقبها دون حدود، و حسب هذه السلطة يمكن له الإطلاع و التحري كما يلي:

- طلب الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل عملية الرقابة و تقييم التسيير في المصالح و الهيئات الخاضعة لرقابته، كما له أن يجري كل التحريات الضرورية من أجل الإطلاع على الوسائل المنجزة، بالاتصال مع إدارات و مؤسسات القطاع العام، مهما تكن الجهة التي تعاملت معها⁽¹⁾.

- لقضاة المجلس في إطار المهمة المسندة لهم حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة⁽²⁾.

- ترسل لمجلس المحاسبة النصوص ذات الطابع التنظيمي الصادرة عن إدارات الدولة المتعلقة بالتنظيم المالي و المحاسبي، كما يتمتع بحق الإطلاع على كل المعلومات و الوثائق و التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات و تسييرها التي يطلبها من السلطات السلمية للرقابة الخارجية على هذه الهيئات⁽³⁾.

(1) المادة (55) من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

(2) المادة (56) من نفس الأمر.

(3) المادة (57) من نفس الأمر.

- يمكن لمجلس المحاسبة إشراك أعوان القطاع العام المؤهلين لمساعدته في أعماله المادية و تحت مسؤوليته بعد موافقة سلطتهم السلمية، كما يمكن له استشارة خبراء و اختصاصيين من أجل مساعدته في أشغاله⁽¹⁾.

2. رقابة نوعية التسيير: يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات رقابة نوعية التسيير " la qualité de la gestion" لمختلف الهيئات و المرافق العمومية الخاضعة لرقابته و ذلك بتقييم شروط استعمالها للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة و الاقتصاد, Efficacité et Economie بالرجوع إلى المهام و الأهداف و الوسائل المستعملة⁽²⁾. و هذا النوع من الرقابة هو المطلوب و المتعارف عليه حاليا برقابة الأداء contrôle de performance أي تقييم مدى توخي الكفاءة الفعالية و الاقتصاد في صرف الأموال العمومية، و في هذا الإطار يقوم مجلس المحاسبة بـ:

- رقابة نوعية تسيير الهيئات و المصالح العمومية، و يقيم شروط استعمال هذه الهيئات للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية، تسييرها على مستوى الفعالية، النجاعة و الاقتصاد بالرجوع للمهام و الأهداف و الوسائل المستعملة، كما يقيم قواعد تنظيم و عمل هذه الهيئات و يتأكد من وجود آليات و إجراءات رقابية داخلية موثوقة، و يقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية⁽³⁾.
- يراقب أيضا شروط منح الإعانات و المساعدات المالية من طرف الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات الخاضعة لرقابته، و التأكد من مدى مطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها⁽⁴⁾.
- يراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية قصد التأكد من مطابقة صرف تلك الموارد مع الأهداف المتوخاة من هذه التبرعات⁽⁵⁾.
- يشارك في تقييم فعالية الأعمال و المخططات و البرامج و التدابير التي قامت بها، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته و التي بادرت بها السلطات العمومية على المستوى الاقتصادي و المالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية⁽⁶⁾.

(1) المادة (58) من نفس الأمر.

(2) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 156.

(3) المادة (69) من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

(4) المادة (70) من الأمر 95-20.

(5) المادة (71) من نفس الأمر.

(6) المادة (72) من نفس الأمر.

و يترتب على أعماله التقييمية إعداد تقارير تقييمية تضم كل الملاحظات و التقييمات التي قام بها و يرسلها إلى مسؤولي المصالح و الهيئات المعنية و عند الحاجة لسلطاتهم الوصية، و هذه التقارير توضع قصد تحسين فعالية و مردودية تسيير المصالح و الهيئات المراقبة⁽¹⁾.

3. رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية: يتمتع مجلس المحاسبة كذلك برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، و يختص في هذا المجال بتحميل مسؤولية أي مسير أو عون تابع للمؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته يرتكب مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية⁽²⁾، و هذه المخالفات كلها محددة في المادة (88) من الأمر 95-20*، أما جزاء هذه المخالفات فيكون بغرامة مالية يقررها مجلس المحاسبة بمبلغ أعلاه المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة⁽³⁾.

إذا كشفت نتائج تدقيقات مجلس المحاسبة أن المخالفة المرتكبة تدخل ضمن مخالفات الانضباط في مجال الميزانية و المالية، فإنه يوجه رئيس الغرفة الانضباط في مجال الميزانية و المالية تقريراً مفصلاً إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد تبليغ الناظر العام، هذا الأخير و بعد تلقيه المعلومات الإضافية الاقتضاء من الغرفة القطاعية المختصة إذا رأى أنه لا مجال للمتابعات يقوم بحفظ الملف بموجب قرار معلل، أما إذا رأى ضرورة للمتابعة فيباشر في إجراءات فتح التحقيق الذي ينتهي بحالتين: إما أن يثبت التحقيق أنه لا مجال إما أن يحال الملف على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، التي تعد جلسة للفصل في القضية بحضور الشخص محل المتابعة و بعد الاطلاع على تفاصيل القضية و الاستماع للشخص المتابع يتم الفصل في القضية بقرار من الغرفة.

4.مراجعة حسابات الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين: طبقاً لهذه الصلاحية فإنه: "يجب على الآمرين بالصرف الرئيسيين و الثانويين و على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و مختلف المؤسسات و الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم

(1) المادة (73) من نفس الأمر.

(2) هذا ما بينته وضوحاً نص المادة (87) من نفس الأمر.

* ذكرت هذه المخالفات سابقاً في المبحث الأول من هذا الفصل فيما يخص مسؤولية الانضباط المالي و الميزاني المتعلقة بالآمر بالصرف.

(3) حسب المادة (89) من الأمر 95-20.

الإدارية و حسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه (30) جويلية من السنة الموالية للميزانية المقفلة⁽¹⁾.

و رغم أن الأمر 20-95 اقتصر فقط على إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين فحسب المادة (74) من الأمر 20-95 يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين و يصدر أحكاما بشأنها. و في هذا المجال يدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها و مدى مطابقتها للأحكام التشريعية و التنظيمية⁽²⁾.

و يتم الحكم على حسابات المحاسبين العموميين بعد إجراء تحقيق و مراجعة لهذه الحسابات حسب إجراءات حددتها المواد من (76) إلى (86)، حيث يقرر المجلس مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية في حالات سرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد، كما يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو أن يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته. و ينتهي إجراءات المراجعة إما باتهام أو إبرام المحاسب العمومي، و ينجر عن الاهتمام تسليط عقوبات محددة قانونا.

تقارير مجلس المحاسبة: بعد القيام بأعماله الرقابية و التقييمية بإصدار مجموعة من التقارير تتمثل في ما يلي:

✓ **مذكرة التقييم:** بعد إجراء عمليات مراقبة نوعية التسيير يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقييم نهائي يتضمن كل التوصيات و الاقتراحات بغرض تحسين فعالية و مردودية الهيئات و المصالح العمومية الخاضعة لرقابته يرسلها إلى مسؤولي هذه الهيئات و إلى الوزراء و السلطات الإدارية المعنية⁽³⁾.

✓ **المذكرة المبدئية:** يقوم بموجبها رئيس مجلس المحاسبة باطلاع السلطة المعنية بالنقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط استعمال و تسيير و تقدير و مراقبة أموال الهيئات و المصالح العمومية الخاضعة لرقابته.

✓ **التقرير المفصل:** يسجل فيه كل الوقائع التي يمكن أن توصف بالوصف الجزائي و التي لاحظها مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته، يوجه الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا.

(1) المادة (02) من المرسوم التنفيذي رقم 96-59 يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، المؤرخ في 22 جانفي 1996، الجريدة الرسمية عدد (06) الصادرة بتاريخ 24 جانفي 1996.

(2) المادة (75) من الأمر 20-95.

(3) المادة (73) من نفس الأمر.

✓ **التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية:** ترسل الحكومة هذا التقرير بعد أن يقوم بإعداده مجلس المحاسبة إلى الهيئة التشريعية مرفقا بمشروع القانون المرتبط به.

✓ **التقرير السنوي:** يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا و يرسله إلى رئيس الجمهورية يبين التقرير السنوي المعايير والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال و تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالآراء و المقترحات التي يرى من الواجب أن يقدمها و أيضا آراء و ردود المسؤولين و الممثلين القانونيين و السلطات الوصية المعنية. و يتم نشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية.

رابعا: أهمية مجلس المحاسبة في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة:

من خلال المهام الموكلة إليه و الصلاحيات المهمة التي يتمتع بها، لمجلس المحاسبة دور فعال في تحقيق الرقابة على الأموال العمومية و يبرز هذا الدور من خلال:

- مراقبة نوعية التسيير من خلال الرقابة على تسيير الأموال العمومية على مستوى الفعالية النجاعة و الاقتصاد.

- تشجيع الاستعمال الفعال و الصارم للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية.

- الكشف عن التجاوزات المسجلة في مجال تسيير الميزانية العامة،

- و الأبعد من ذلك بفضل صلاحياته القضائية يمكن له تسليط عقوبات على المخالفين حتى لا تتكرر و لا تستمر هذه التجاوزات التي تعيق السير الحسن للمالية العام.

- تعد هذه الرقابة إصلاحية و هذا ما هو ملاحظ من خلال النتائج التي تسفر عنها عمليات التحري و المراقبة و كذا الاقتراحات و التقارير التي يقدمها إلى الهيئات و المصالح العمومية المعنية. و ذلك بهدف التوصل إلى أحسن السبل في التسيير المالي و المحاسبي و بالتالي ضمان المحافظة على الأموال العامة⁽¹⁾.

المطلب الرابع: أعضاء البرلمان

أولا: تعريف الرقابة البرلمانية: تمارس الرقابة السياسية من قبل البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و ينصرف مفهوم الرقابة السياسية أساسا إلى ممارسة البرلمان لسلطاته الرقابية لعامة على الحكومة، و التي من بينها حقه في الإطلاع على كل ما يتعلق بوضعية المالية العامة في الدولة⁽²⁾.

(1) بن داوود إبراهيم، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سابق، ص 167.

(2) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 157.

و من بين الأهداف الأساسية لعملية الرقابة البرلمانية أنها تحرص على التطبيق السليم و الشرعي لقوانين المالية المصادق عليها⁽¹⁾.

و من خلال صلاحياته و اختصاصاته الواسعة يلعب البرلمان دورا رقابيا هاما و واسعا على الأموال العمومية، فحق المصادقة على قوانين المالية و الميزانية يمكنه من ممارسة رقابة قبلية على ميزانية الدولة، كما يمارس رقابة آنية من خال الأسئلة و الاستجابات التي يقدمها أعضاء البرلمان لأعضاء الحكومة حول سير الميزانية العامة، و أخيرا يمارس كذلك رقابة لاحقة من خلال الحق الذي منحه التشريع له في التصويت على قانون ضبط الميزانية.

ثانيا: مجال تطبيق الرقابة البرلمانية : تهدف رقابة البرلمان خاصة إلى⁽²⁾:

- التحقق من أن ممارسة المؤسسات الوطنية و تنفيذ القرارات مطابقان للتشريع و التنظيم المعمول بهما، القرارات أو التعليمات الصادرة عن الدولة.
- التأكد من التسيير السليم للاقتصاد الوطني، و بصفة عامة من صيانة و تنمية الثروة الوطنية في جو يسوده النظام و الوضوح و المنطق.
- السهر على تقادي النقائص و مظاهر الإهمال و الانحرافات.
- السهر على إزالة التلاعب بأموال الدولة و اختلاسها و كذلك المساس بالثروة الاقتصادية للأمة.
- السهر على إزالة أنماط السلوك الماسة بكرامة المواطن أو المخالفة للمفهوم السليم للمرفق العام.
- محاربة البيروقراطية و كل أنواع التباطؤ الإداري.

ثالثا: إجراءات رقابة البرلمان

أ/ الرقابة القبيلية: كما ذكرنا سابقا فإن الرقابة القبيلية على الميزانية العامة يمارسها البرلمان من خلال مناقشته و تصويته على مشروع قانون المالية.

(1) عوايدي عمار، "مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 13- جوان 2006، ص 118.

(2) المادة (02) من القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 04 مارس 1980، الجريدة الرسمية عدد (10) الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980.

لقد خول الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة⁽¹⁾. إذ يصادق البرلمان (بغزفتيه) على قانون المالية في مدة أقصاها (75) يوم من تاريخ إيداعه⁽²⁾.

كما أكد القانون العضوي رقم 99-02 على ذلك: "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها (75) يوم من تاريخ إيداعه و يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه و يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال حد أقصاه (20) يوما"⁽³⁾.

عند إيداع مشروع قانون المالية للمجلس الشعبي الوطني يحال للجنة المالية والميزانية التابعة للمجلس والمتخصصة في مجال المالية لتتولى دراسة و تحليل المشروع وتتوج قراءتها بإبداء ملاحظات أو اقتراح تعديلات على المشروع، ليقوم بعد ذلك مقرر اللجنة بقراءة التقرير الخاص الذي حضرته اللجنة بخصوص مشروع قانون المالية و ذلك في جلسة مناقشة المشروع ليتم بعدها الاستماع إلى وزير المالية في تقديمه لمشروع قانون المالية ثم تدخلات النواب، وتعتبر التعديلات التي يمكن للمجلس إدراجها على مشروع قانون المالية من أهم الصلاحيات الممنوحة له إلا أن القانون وضع شروطا خاصة بهذه التعديلات: "فلا 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"⁽⁴⁾.

ثم تعقد الجلسة العلنية المخصصة للتصويت على مشروع قانون المالية و الميزانية و يتم التصويت بالأغلبية ليقوم أخيرا رئيس المجلس بإرسال النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة ليتم التصويت بنفس الطريقة، غير أن الدستور لم يمنح لمجلس الأمة حق اقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية إنما له حق رفض أو قبول التعديلات المدرجة في المجلس الشعبي الوطني. وكآخر مرحلة وبعد التصويت يقوم رئيس مجلس الأمة بإرسال النص النهائي إلى رئيس الجمهورية في الآجال المحددة قانونا من أجل توقيعه.

(1) المادة (122) الفقرة (12) من دستور 1996.

(2) المادة (120) من دستور 1996.

(3) المادة (44) من القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان و العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المؤرخ في 8 مارس 1999، الجريدة الرسمية عدد (15) الصادرة بتاريخ 09 مارس 1999.

(4) المادة (121) من دستور 1996.

ب/ الرقابة الآتية: يمكن للبرلمان أن يمارس وظيفته الرقابية بشكل متزامن مع تنفيذ الحكومة لميزانياتها العامة وبرامجها عموماً من خلال الوسائل الآتية:

1. الأسئلة الشفوية و الكتابية: يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، ويكون الجواب على السؤال الكتابي كتابياً، خلال أجل أقصاه ثلاثون يوماً، وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس.⁽¹⁾ حيث تخصص خلال الدورات العادية جلسة كل خمسة عشر يوماً للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة⁽²⁾.

2. استجواب الحكومة: طبقاً للمادة (133) من الدستور يمكن لأعضاء البرلمان بغرفتيه استجواب الحكومة برمتها كما يمكن لهم استجواب أي عضو من الحكومة (أي وزير) في إحدى قضايا الساعة.

3. لجان التحقيق: يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشأ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة⁽³⁾.

إذ تكتسي هذه اللجان طابعاً مؤقتاً، حيث تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو في أجل 6 أشهر على الأكثر قابلة للتجديد⁽⁴⁾.

تتمتع لجان التحقيق بهامش كبير من الحرية في أداء مهامها الرقابية، إذ يمكنها معاينة أي مكان و الإطلاع على أية معلومة أو وثيقة تقيدها في موضوع التحقيق، و يبلغ تقريرها إلى كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة و يوزع على الأعضاء، أما مسألة نشره فهي من صلاحيات المجلس الشعبي الوطني بأغلبية الأعضاء.

ج/ الرقابة البعيدة: يمارس البرلمان كذلك رقابة بعيدة على تنفيذ الموازنة العامة تتجسد هذه الرقابة في العديد من الآليات و المتمثلة فيما يلي:

(1) المادة (134) من دستور 1996.

(2) المادة (70) من القانون العضوي 99-02.

(3) المادة (161) من نفس القانون.

(4) المادة (80) من نفس القانون.

1. قانون ضبط الميزانية: قانون ضبط الميزانية هو قانون يأتي بعد تنفيذ الميزانية العامة للدولة، يؤكد مطابقة العمليات المنفذة أثناء السنة مع الترخيصات الأولية، و في هذا الصدد نصت المادة (160) من دستور 1996 على أن: " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية"، و أضافت في فقرتها الثانية " تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

و لقد حدد المشرع القواعد المنظمة لكيفية هذه الرقابة بموجب قانون 84-17 فقد عرفت المادة (05) الخامسة منه قانون ضبط الميزانية بأنه " الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية و عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة "، و مهام هذا القانون حددتها المادة (77) من نفس القانون: يقرر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي :

أولاً: الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة،
ثانياً: النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة بالخرينة.

و لتمكين البرلمان من ممارسة رقابته عن علم و دراية بالكيفيات التي تم بها التنفيذ أوجب المشرع على الحكومة عند تقديم مشروع ضبط الميزانية للبرلمان أن ترفقه بتقارير و بيانات توضيحية نذكر منها على الخصوص : تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة ، و جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها و رخص تمويل الاستثمارات المخططة، كما أوجب الأمر الصادر بتاريخ 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة على الحكومة استشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيديّة المتضمنة ضبط الميزانية و ضرورة إرسال التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها، يضم قانون ضبط الميزانية نوعين من الأحكام: معاينة لنتائج العمليات المتخذة من أجل تنفيذ الميزانية، ثم وضع حساب نتائج السنة.

2. التقارير السنوية: لكي يتمكن البرلمان من معرفة وضعية الميزانية محل التنفيذ فإنه يتلقى تقارير مختلفة من الحكومة لاسيما:

- التقرير السنوي حول تنفيذ المخطط السنوي للاستثمارات
- التقرير السنوي للجنة المركزية للصفقات العمومية
- التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية

- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة
 - جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها
 - التقارير السنوية عن نشاطات المؤسسات العمومية
3. بيان السياسة العامة: طبقا للمادة 84 من دستور 1996 تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة بيانا عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة لعمل و أداء الحكومة، و ذلك لمعرفة تنفيذ برنامج الحكومة الذي وافق عليه البرلمان عند تعيين الحكومة، و تنتهي هذه المناقشة إما بالتصويت بالثقة أو بملتمس الرقابة.

4. ملتمس الرقابة: يعتبر ملتمس الرقابة آلية تسمح للمجلس الشعبي الوطني بمعارضة مواصلة الحكومة لتحمل مسؤوليتها بمناسبة عرضها لبيان السياسة العامة، و الذي لا يتم قبوله إلا إذا وقعه سبع (7/1) النواب على الأقل.

و تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بأغلبية (3/2) من النواب و لا يتم التصويت إلا بعد (03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة وفقا للمادة (61) من القانون العضوي 99-02 و إذا تمت المصادقة عليه فذلك يؤدي إلى الاستقالة الجماعية للحكومة⁽¹⁾.

رابعا: أهمية رقابة أعضاء البرلمان في ضمان التسيير الحسن للأموال العمومية

البرلمان هو السلطة الرقابية الوحيدة التي تتابع دورة الميزانية في كل مراحلها كما رأينا سابقا فيمارس رقابة قبلية، آنية و بعدية و بهذا يضطلع أعضاء البرلمان بدور فعال و مهم جدا في ضمان التسيير الحسن للأموال العمومية - إن استعملت هذه الرقابة في محلها- ، من خلال الرقابة التي يمارسونها بتصويتهم على الميزانية، و من خلال اللجان ذات الاختصاص المالي و الاقتصادي المختلفة التي يكونونها، إضافة إلى الآليات الرقابية المصاحبة لعمل الحكومة و التي من شأنها كشف التجاوزات و المسائلة عنها في أي مرحلة من مراحل تنفيذ الميزانية العامة، كما أنهم و باعتبارهم ممثلو الشعب فهم يحرصون على أن يحقق تسيير الأموال العمومية المصلحة العامة لهذا الشعب، و يسهرون على إزالة التلاعب بأموال الدولة و اختلاسها.

(1) عباس عمار، "الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري"، دار الخلدونية- الجزائر، 2006، ص 275.

و الرقابة البرلمانية هي الرقابة الرسمية السياسية و الديمقراطية، و بهذا لها وسائل وأساليب الرقابة السياسية المتعددة و المتنوعة و الفعالة، لدرجة إسقاط الحكومة وسحب الثقة منها، وهو مالا يمكن تحقيقه بوسائل أنواع الرقابة الأخرى في دولة القانون⁽¹⁾.

فأول رقابة يمكن لأعضاء البرلمان أن يمارسوها هي المناقشة ثم المصادقة على الميزانية العامة، فلا يمكن للحكومة تنفيذ أي خطة مالية دون مناقشتها من طرف البرلمان بغرفتيه و المصادقة عليها، مع القدرة على إضفاء أي تعديل في بنود قوانين المالية التي تقترحها الحكومة و هذا ما يمنع أي تصرف في الأموال العمومية دون موافقة ممثلي الشعب عليه.

و من خلال الآليات المتعددة التي يمتلكها البرلمان كالاستجواب و توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة و إمكانية تشكيل لجان تحقيق و في أي وقت، يمكن لأعضاء البرلمان مسايرة تسيير الأموال العمومية و الاستفسار عن أي تصرف فيها وقت حدوثه و توقيف الخطأ عند وقوعه.

فلأعضائه الحق أن يطلبوا من الحكومة بواسطة أسئلة شفوية أو كتابية أي معلومات أو توضيحات حول تنفيذ العمليات المالية الخاصة بقطاعات نشاطهم، كما يمكن للبرلمان أن ينشأ و في أي وقت لجان تحقيق، في قضايا متعلقة بتنفيذ الميزانية⁽²⁾.

و أخيرا يعتبر قانون ضبط الميزانية كذلك آلية فعالة جدا في الحكم على مدى حسن تسيير الحكومة للأموال العمومية، فهو يقدم حصيلة عن العمليات المالية التي أنجزتها الحكومة، و بالتالي يسمح لأعضاء البرلمان من مقارنة الأعمال المحققة مع الأعمال التي صادق عليها مسبقا، و الحكم على مدى احترام الحكومة للخطة المالية المخصصة لتحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية. و تكون هذه الرقابة أكثر فعالية إذا تمكنت السلطة التشريعية من مناقشة الحساب الختامي مبكرا بعد انتهاء السنة المالية مباشرة⁽³⁾.

(1) عمار عوابدي، "عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن"، مجلة الفكر البرلماني - الجزائر، العدد الأول - ديسمبر 2002، ص 70.

(2) محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، مرجع سابق، ص 158.

(3) محمد عباس محرز، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 456.

خلاصة:

بعد تقديم عرض شامل لمختلف الأعوان المتدخلين في تسيير الميزانية العامة و مهامهم، نلاحظ أن التنظيم و القانون المعمول به في الجزائر، يعهد مهمة اعداد و تنفيذ و مراقبة الميزانية إلى هيكل كبير من الأعوان، بدءا من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي اللذان توكل لهما مهام التنفيذ بتنافي بينهما، فلا يمكن للشخص الذين يملك قرار إنشاء الإيرادات والنفقات أن يكون نفس الشخص الذي يقوم بتحصيل الإيرادات و تسديد النفقات، كما تعهد مهمة متابعة و مراقبة تنفيذ الميزانية و استعمال الأموال لجملة كبيرة كذلك من المراقبين منهم المراقب المالي الذي يطبق رقابة سابقة على تنفيذ النفقات و يضمن السلامة القانونية للنفقة، و المفتشية العامة للمالية التي تقوم برقابة لاحقة على تسيير الأموال العمومية، هدفها ضمان الإستعمال السليم، و مجلس المحاسبة الذي يعتبر هيئة مستقلة تتمتع بصلاحيات واسعة تصل إلى معاقبة المخالفين، و أخيرا نواب البرلمان الذين يقدمون دورا مهما في حماية المال العام و الرقابة عليه باعتبارهم الأكثر قربا من المواطن و من مصلحته، فهم يتمتعون بصلاحيات و آليات واسعة تمكنهم من إجراء رقابة في أي مرحلة من مراحل تنفيذ الميزانية فتكون رقابة سابقة أو آنية أو لاحقة.

و أخيرا يمكن القول أن لهؤلاء الأعوان من خلال مهامهم دور كبير في توجيه الميزانية العامة نحو أهدافها و يمثلون محركا أساسيا لها.

الفصل الثالث:

إشكالية تفعيل دور المسيرين لتحسين أداء
الميزانية العامة في الجزائر

تمهيد:

في سبيل البحث عن أفضل الأساليب و الطرق لتحسين أداء الميزانية العامة، اتجهت العديد من الدول إلى تطبيق آليات حديثة في أنظمة ميزانيتها، بتبني نظام الميزانية القائم على النتائج و الأهداف، اعتماد مبدأ تعدد السنوات بدل مبدأ السنوية الضيق، إعادة صياغة مدونة ميزانية تتماشى مع متطلبات الميزانية الجديدة، إعطاء المسيرين هامش مبادرة أكبر مقابل تحمل مسؤولية أكبر، و تحديث آليات الرقابة بالانتقال إلى الرقابة على الأداء.

و بالتالي فإن هذا التحول يتطلب تأقلم العنصر البشري بشكل عام باعتبار العنصر البشري هو المحرك الأساسي لأي عملية تسيير، و المسيرين و المراقبين بالأخص مع الإصلاحات الجديدة، و الجزائر على غرار باقي الدول اختارت السير في طريق هذه الإصلاحات، و قد احتذت في ذلك بالتجربة الفرنسية كنموذج، غير أنها تعرف تأخرا كبيرا في تطبيق النظام الجديد للميزانية.

و على ضوء ما سبق سوف نحاول في هذا الفصل طرح إشكالية تفعيل دور العنصر البشري من خلال الإصلاحات الجديدة في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة، من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: التجاوزات و الحدود المتعلقة بتسيير الميزانية العامة في الجزائر

المبحث الثاني: الاتجاهات الحديثة لتفعيل دور العنصر البشري في تسيير الميزانية العامة-التجربة الفرنسية
نموذجا

المبحث الثالث: تأثير إصلاحات الميزانية العامة على تسيير الموارد البشرية عموما

المبحث الرابع: الأدوار و المسؤوليات الجديدة لمسيري الميزانية العامة وفق مشروع اصلاح الميزانية العامة في الجزائر (MSB)

المبحث الأول: الأخطاء و الحدود المتعلقة بتسيير الميزانية العامة في الجزائر

إن من الأسباب التي تضعف مساهمة العنصر البشري المسؤول عن تنفيذ و رقابة الميزانية العامة في تحسين أداء تسييرها، هو كثرة الأخطاء التي يرتكبها المسيرين و التي أصبحت منتشرة بشكل كبير، فهذه الأخطاء و التجاوزات من اختلاس، تبيذير، خرق للقواعد القانونية و سوء تصرف في الأموال العمومية كلها تجاوزات تعيق تحقيق الميزانية العامة لأهدافها، كما أن غياب الدور الرقابي أو ضعفه أو تهاون المراقبين في أداء عملهم يساهم في استمرار هذه التجاوزات و نموها، و في هذا المبحث سوف نعرض جملة من هذه الأخطاء التي من المحتمل أن يقع فيها كل من المسيرين و المراقبين.

المطلب الأول: أخطاء و تجاوزات يرتكبها المسيرون للأموال العمومية

1. الأخطاء المؤثرة على مسار الميزانية العامة نحو أهدافها: يمكن أن يخطأ كل من المحاسب العمومي و الأمر بالصرف في تنفيذ الميزانية العامة من خلال:

في مجال النفقات: من بين العوامل المساهمة في سوء التصرف في الأموال العمومية و هدرها عند التخصيص و الإنفاق نذكر⁽¹⁾:

- مغالاة الوحدات الحكومية في طلب المال العام، و التركيز عند طلبه على كونه مجرد وسيلة للإنفاق دون ربطه بعملية الإنجاز ذاتها.

- تخصيص جزء من المال العام للوحدة الحكومية و عدم توزيعه على أوجه الإنفاق المختلفة، و من ثم فقد العائد المتوقع منه.

- خضوع عملية تخصيص المال العام للضغوط السياسية و ما قد يترتب عليه من عشوائية التقدير اثناء التخصيص

فيما يتعلق بتنفيذ النفقات⁽²⁾:

(1) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، "آليات مكافحة الفساد و الرشوة في الأجهزة الحكومية العربية-2010"، ورشة عمل (حماية المال العام و الحد من ممارسات الرشوة و الاختلاس)، لبنان - بيروت، 2009، ص 100.

(2) المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة، "دليل متابعة المخالفات المالية"، الجزء الثاني عشر، تقرير منشور على موقع المنظمة: http://www.arabosai.org/upload/rapport/rapport_42_ar.pdf ، تاريخ التحميل:

2015/08/12، على الساعة: 20:40، ص 276.

- صرف الأموال دون التقيد بالمقتضيات القانونية، كعدم توفر الصفة أو السلطة لذلك، أو خرق القواعد المطبقة في مجال الرقابة المسبقة، أو دون توفر الاعتمادات، أو بتجاوز الحدود المرخص بها.
- خصم و قيد نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء تجاوز في الاعتمادات أو تغيير للتخصيص الأصلي للالتزامات.
- تنفيذ عمليات إنفاق ليس لها علاقة بأهداف أو بمهام الهيئات العامة.
- تقديم فائدة أو امتياز مادي للغير بدون سند قانوني من شأنه إلحاق ضرر بالهيئة العامة.

في مجال الإيرادات: فيما يتعلق بتنفيذ عمليات الإيرادات: (1)

- التقصير و التلاعب في تحصيل الإيرادات.
- عدم تحصيل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية في الآجال ووفق الشروط المقررة بمقتضى التشريعات المعمول بها.
- الصرف غير القانوني من الإيرادات المحصلة.
- عدم حساب القدر الصحيح للإيراد.
- الإعفاء غير القانوني من أداء الضريبة.
- الارتشاء أو الغدر كتعلق الأمر بفرض و استخلاص جباية دون سند قانوني.

2. أخطاء و تجاوزات التسيير من واقع التجربة الجزائرية: إن هذه الأخطاء المذكورة أعلاه شاعت بشكل كبير في الممارسات اليومية للآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين و من مظاهرها في واقعنا المعاش نذكر:

أولاً: تبذير المال العام: يقصد بتبذير المال العام، إسرافه أو هدره صرف الأموال العمومية بشكل مبالغ فيه أو صرفها في أوجه لا حاجة لها، و هو الإنفاق فيما لا ينبغي و الإنفاق زيادة على ما ينبغي.

(1) "دليل متابعة المخالفات المالية"، مرجع سابق، ص 275.

و يلاحظ بشكل متكرر في الجزائر تبذير و هدر للأموال العمومية، فكثيرا ما يهدر المال لعام عند تخصيصه و إنفاقه من قبل وزراء و مدراء و رؤساء و غيرهم من المسيرين العموميين، و هذا ما تؤكدته و تنشره الجرائد الوطنية قنوات الأخبار و بشكل يومي بعناوين ملفتة و خطيرة و من بين صور التبذير نذكر على سبيل المثال و ليس الحصر و من ما هو كثير الملاحظة في واقعنا:

- **المبالغة في طلب الأغلفة المالية من قبل المسيرين الماليين:** يعتبر الشغل الشاغل للوزراء و بالتسلسل الهرمي المسؤولين الماليين التابعين لهم، طلب أقصى قدر ممكن من الأغلفة المالية عند تحضير الميزانيات القطاعية، فتتجه مختلف الإدارات إلى المبالغة في تحديد احتياجاتها من الأموال و إرسالها للوزارات التابعة لها، ليقوم الوزراء بدورهم بمحاولة تضخيم طلب الأغلفة المالية المخصصة لوزاراتهم خلال المجلس الوزاري المخصص لمناقشة الميزانيات القطاعية بينهم و بين وزارة المالية، وبالتالي يهتم هؤلاء المسيرين بحجم الأموال التي يسيرونها أكثر من اهتمامهم بكيفية استعمالها و الهدف منها، و هذا ما يجعل الكثير من الأموال زائدة عن الحاجة و ليست مرتبطة بهدف معين و تبقى فائضة عند اقتراب نهاية السنة المالية.

- **المبالغة في صرف الأموال في التظاهرات الثقافية و الرياضية:** تنظم الجزائر سنويا كغيرها من الدول تظاهرات ثقافية عديدة نذكر منها "سنة الجزائر بفرنسا 2003"، "المهرجان الثقافي الإفريقي 2009"، "الجزائر عاصمة للثقافة العربية 2007"، "تلمسان عاصمة للثقافة الإسلامية 2011"، وصولا إلى "قسنطينة عاصمة للثقافة العربية 2015"، إضافة إلى المهرجانات و الحفلات السنوية، و كذا و قد خصصت الحكومة ميزانيات ضخمة تساؤل عن أرقامها الكثير من النواب البرلمانين و المحللين السياسيين و الاقتصاديين و الأحزاب و الشعب، فقد رأوا بأن هناك مبالغت في الاحتفال بهذه التظاهرات، فمثلا و حسب ما صرح به المسؤولون و الوزراء و تداولته الصحف اليومية و القنوات الإخبارية، فاقت ميزانية قسنطينة عاصمة للثقافة العربية 2015 مبلغ 700 مليار سنتيم، و قبل ذلك رصدت تلمسان عاصمة الثقافة الإسلامية 2011 مبلغا إجماليا قدر بـ 5,2 مليار دولار، أما سنة 2007 فقد وصلت ميزانية الجزائر عاصمة الثقافة العربية إلى حدود 550 مليون دولار، و هي ميزانيات تفوق في تقديرها العام ميزانيات دول كثيرة و كذلك ميزانيات مشاريع تنمية أخرى سميت بمشاريع القرن، و هنا يرى الكثير من المحللين الاقتصاديين أنها تظاهرات مبالغ في تكاليفها .

- **التبذير في نفقات تسيير الإدارة:** من الملاحظ في الإدارات العمومية الجزائرية الكثير من مظاهر التبذير في شراء و استعمال التجهيزات و المستلزمات الإدارية، من أمثلتها:

- تجديد التجهيزات المكتبية مع استلام كل مسؤول جديد لمنصبه رغم أن التجهيزات التي كانت موجودة

في عهد سابقه تكون لا زالت صالحة.

- الاستعمال العبثي للمستلزمات المكتبية من أوراق و أقلام و طابعات و مختلف الأجهزة الالكترونية، هذه الأخيرة التي كثيرا ما يتم تشغيلها في أوقات عدم الحاجة لها، الأمر الذي يؤدي الى تلفها و تخصيص نفقات لاقتنائها مجددا.

- التبذير في استعمال مصادر الطاقة المختلفة من كهرباء و غاز، و كذا خدمات الهاتف و الانترنت و استعمال المياه، و هذا ما يجعل فواتير الإدارات من هذه الخدمات مرتفعة.

- **الإنفاق بكثرة و بدون حاجة في نهاية السنة المالية:** تلجأ أغلب الإدارات العمومية لإنفاق الأموال لمجرد استنفاد حساباتها في الخزينة في الفترة الأخيرة من السنة المالية و ذلك تجنباً لقيام وزارة المالية بتخفيض الحجم المطلوب تخصيصه في السنة الموالية، لأن الإدارة التي يبقى لديها فائض في ميزانيتها سوف يتم تخفيض غلافها المالي في الميزانية المقبلة، و يعتبر هذا من المآخذ على قواعد تخصيص المال في الجزائر، لأن هذا يجعل المسيريين يبذرون و يصرفون الأموال بدون هدف خوفاً من التقليل في ميزانياتها المقبلة.

ثانيا: اختلاس الأموال العمومية

جريمة اختلاس الأموال العمومية من الجرائم التي يعاقب عليها القانون الجزائري و هذا ما أكده صراحة قانون الفساد، و الذي يعاقب "كل موظف عمومي يختلس أو يتلف أو يبدد أو يحتجز عمداً و بدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، أية ممتلكات أو أموال أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظائفه أو بسببها"⁽¹⁾.

و بالنسبة لوقوعنا المعاش في الجزائر فقد كثر الحديث عن قضايا الفساد و اختلاسات و نهب للأموال العمومية في أيامنا هذه، فلا تكاد تخلو أخبار الجرائد اليومية شهريا إن لم نقل أسبوعيا من الحديث عن قضايا سرقة الأموال العمومية سوء استغلال المناصب من طرف المسؤولين و الموظفين العموميين، و يكفي إدخال كلمة "اختلاس الأموال في الجزائر" أو "نهب الأموال العمومية في الجزائر" في محرك البحث "Google" على شبكة الانترنت، لتظهر في نتائج البحث مئات المقالات عن قضايا مخيفة و خطيرة حول مستوى العبث بالمال العام الذي وصلت إليه الجزائر، تقدر هذه القضايا بمئات الملايير التي يتم تحويلها من البنوك أو مراكز البريد أو صناديق الضمان الاجتماعي و مختلف الحسابات العمومية التابعة لمختلف القطاعات، فلم يسلم أي قطاع من الأيدي المتعدية، حتى قطاع الشؤون الدينية أين تعرضت العديد من

(1) المادة (29) من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المؤرخ في 20 فيفري 2006، الجريدة

الرسمية عدد (14) الصادرة في 8 مارس 2006.

صناديق الزكاة على مستوى بعض المساجد إلى الاحتيال و السرقة، و يمكن طرح بعض طرق الاختلاس التي أصبحت منتشرة كثيرا فيما يلي:

عقد صفقات لا تحترم الشروط القانونية: و يتم ذلك بتواطؤ المسيرين العموميين مع أصحاب الصفقات من مؤسسات و أفراد خواص، و يمكن أن يتم ذلك بثلاث صور:

- إبرام عقد أو صفقة أو التأثير عليها أو مراجعتها خرقا للأحكام التشريعية أو التنظيمية الجاري العمل بها بغرض امتيازات غير مبررة وهي ما يسمى بالمحاباة.

- استغلال النفوذ للحصول على منفعة أو فائدة عند إبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو إحدى الهيئات التابعة لها.

- قبض أجرة أو فائدة بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد باسم الدولة أو إحدى الهيئات التابعة لها و هو ما يعرف بالرشوة.

و في الجزائر و من بين الاختلاسات المرتبطة بالصفقات العمومية التي تداولتها الشبكات الإعلامية بشكل ملفت نذكر بعضها، باعتمادنا على مصدر وكالة الأنباء الجزائرية نظرا لعدم توفر المصادر الرسمية التي يمكن الاعتماد عليها لتحليل هذه القضايا عدا المصالح القضائية التي من الصعب أن تسرب معلومات من هذا النوع:

قضية سوناطراك (2010-2015): يتعلق الأمر بأربع قضايا مطروحة أمام العدالة، هي (سوناطراك 1، 2، 3، و 4) و التي تمثل قضايا يتورط فيها مجموعة كبيرة من المسؤولين الجزائريين عن قطاع النفط بتلقي عمولات و رشاي دولية تقدر بملايين الدولارات من مجموعة من الشركات الأوروبية أو المتعددة الجنسيات مقابل صفقات ضخمة تخص الشركة النفطية الجزائرية، و قد لقيت هذه القضية برمتها اهتماما واسعا من طرف المتابعة الإعلامية الوطنية و الدولية و الرأي العام، و قد نالت قضيتا سوناطراك 1 و 2 الحصة الأكبر من هذا الاهتمام نظرا للأسماء الكبيرة من المسؤولين المطروحة فيها.

فقضية (سوناطراك 1) مثلا هي القضية التي تورط فيها 19 متهما من بينهم كبار المسؤولين بمجمع سوناطراك و أربعة (04) شركات أجنبية، استقادت هذه الأخيرة بدون وجه حق من صفقات عمومية تضر بمصالح مجمع سوناطراك حسبما جاء في قرار غرفة الاتهام في محاكمة هذه القضية، و حسب قرار الإحالة فقد وجهت للمتهمين "جناية قيادة جمعية أشرار و جنح إبرام صفقات مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية

الجاري العمل بها بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير و الرشوة في مجال الصفقات العمومية"، كما وجهت للمتهمين تهم "تبييض و تبديد أموال عمومية و جنحة الزيادة في الأسعار خلال إبرام صفقات مع مؤسسة ذات طابع صناعي و تجاري". و حسب قرار الإحالة كذلك فإن وقائع القضية تنصب على خمسة (05) صفقات مشبوهة بقيمة حوالي 1100 مليار سنتيم منحها الرئيس المدير العام لسوناطراك مقابل أغراض شخصية لمجمع الشركة الألمانية "Funkwerk Algeria Contel" في إطار مشروع إنشاء نظام المراقبة البصرية و الحماية الالكترونية لجميع مركبات مجمع سوناطراك على مستوى التراب الوطني"، بالإضافة إلى عقد صفقات أخرى لا تحترم القانون مع شركات أجنبية⁽¹⁾.

قضية الطريق السريع شرق-غرب (2009-2015): توبع المتهمين في هذه القضية بجنايات " تنظيم جمعية أشرار وإساءة استغلال الوظيفة و تلقي هدايا غير مستحقة و مخالفة التشريع الخاص بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج و تبديد أموال عمومية"، و قد تحركت القضية على إثر "إيداع وزارة الأشغال العمومية شكوى ضد مدير المشاريع الجديدة السابق لدى الوكالة الوطنية للطريق السريع بعد اكتشاف تقديم رشاوى من قبل الشركات الأجنبية لبعض المسؤولين بالوزارة للحصول على المشروع، و قد تم اكتشاف إثر ذلك عدة تجاوزات و خروقات قانونية اكتتفت مشروع إنجاز الطريق السريع "شرق- غرب"⁽²⁾.

التلاعب بالطرق المحاسبية لنهب الأموال العامة: يلجأ المسير المرتكب لهذا الخطأ بإيجاد طرق محاسبية للاستيلاء على الأموال لحسابه الخاص و من أمثلة هذه الممارسات:

- شراء تجهيزات المكتبية من نوع متوسط و تسجيلها بأثمان النوع الجيد أي المبالغة في فواتيرها، لاكتساب الفرق.

- المبالغة في أثمان إصلاح و صيانة التجهيزات للاستفادة من الفرق بين الثمن الحقيقي و الثمن المسجل.

(1) وكالة الأنباء الجزائرية، "محكمة الجنايات بالعاصمة تنظر في قضية سوناطراك 1"، مقال منشور على موقعها الرسمي: <http://www.aps.dz/ar/algerie/16648> تاريخ الاطلاع: 20/08/2015، على الساعة 13:00، بتصرف.

(2) وكالة الأنباء الجزائرية، "قضية الطريق السريع شرق- غرب" البدء في محاكمة 23 متهما"، مقال منشور على موقعها الرسمي: <http://www.aps.dz/ar/economie/11850> تاريخ الاطلاع: 20/08/2015، على الساعة 14:20، بتصرف.

- التلاعب في جرد ممتلكات الإدارة من تجهيزات و عتاد، و ذلك بعدم دمج بعض التجهيزات في الجرد و إخفائها، و دمج أثمانها في التجهيزات المفوترة و الخاضعة للجرد.

ثالثا: الرشوة

تعد الرشوة من أشد الجرائم خطورة على حسن سير الإدارة العمومية، و القانون الجزائري يعاقب على جريمة الرشوة التي عرفها كما يلي: " كل موظف طلب أو قبل، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لنفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته" (1).

و في الجزائر كثيرا ما يضطر المواطن لدفع مقابل للاستفادة من الخدمة العمومية أو تسريعها، و هي التي من حقه أن يستفيد منها بدون مقابل، و هذا ما تفرضه البيروقراطية الشديدة للإدارة الجزائرية، و قد انتشرت الرشوة في أغلب مؤسسات الدولة ابتداء من إدارات الخدمات التي تتعامل مع المواطن العادي إلى أعلى هرم حيث الصفقات الكبرى بين رجال الأعمال و الشركات كما أشرنا سابقا، و هو ما تؤكد تقارير المنظمة الدولية للشفافية حيث بقيت الجزائر لسنة 2014 تحافظ على نفس المرتبة لسنة 2013 و هي المرتبة المائة (100)، بحصولها على نفس النقطة أي 36 من أصل 100 نقطة (2).

رابعا: التسبب في الزيادة في الإنفاق العام

يزيد الإنفاق العام عن طريق زيادة تكاليف المشاريع و الخدمات المقدمة إلى المواطنين حيث أنه إذا ما تحصل المسؤولون على رشاوي مقابل منح صفقات و مشاريع لجهة معينة فإن هذه الأخيرة سوف تزيد في تكاليف المشروع أو الخدمة و بالتالي يزيد الإنفاق العام. و يتم كذلك أن جزءا من الموارد التي كانت موجهة نحو الإنفاق على المشروعات العامة لإقامة بنى تحتية مثلا تدعم الإنتاج يتم توجيهها من خلال علاقات الفساد إلى الاستهلاك الخاص للمنفذين في الأجهزة الحكومية التي تقوم بتلك المشروعات، الأمر الذي يزيد من تكلفتها و يقلل من جودتها. (3)

(1) المادة (25) من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المؤرخ في 20 فيفري 2006.

(2) منظمة الشفافية الدولية، عن موقعها الرسمي: <https://www.transparency.org/cpi2014/results>، تاريخ

الإطلاع: 2015/08/23، على الساعة 15:50.

(3) شعبان فرح، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام و الحد من الفقر - دراسة حالة الجزائر (2000-2010)"،

أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 60-61.

خامسا: المساعدة على التهرب الضريبي و الجمركي

يعاني النظام الضريبي و الجمركي الجزائري من ظاهرة التهرب بأرقام كبيرة تؤثر على حصيله الإيرادات العامة و على الميزانية العامة عموما، و رغم أن الأرقام المعلنة عنها لا تمثل الحجم الحقيقي للتهرب إلا انها تبقى تشكل عائقا على ميزانية الدولة، و تعود هذه الظاهرة لعدة أسباب منها الاقتصادية، السياسية، التشريعية و الإدارية، و ما نود الإشارة الشديدة له في هذا المجال أن موظفي إدارة الضرائب و الجمارك يمثلون أحد الأسباب الرئيسية لذلك، فهم قد يساعدون المكلفين بشكل كبير على التهرب سواء عن قصد أو غير قصد، و من بين أشكال مساهمتهم في التهرب نذكر:

- تواطؤ بعض الموظفين في إدارة الضرائب أو الجمارك و قبول رشاي من قبل رجال الأعمال المكلفين مقابل منحهم إعفاءات أو تخفيضات جبائية أو التلاعب بالحجم الحقيقي للوعاء الضريبي، و المواصفات الحقيقية للسلع المستوردة.

- ضعف الرقابة المستخدمة من طرف الإدارة الجبائية نظرا لقلة اليد العاملة المخصصة لذلك مقارنة بالعدد الهائل و المتزايد من الملفات التي هي في حاجة للمراقبة الجبائية.

كما تعاني العديد من البلدان النامية و البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من العجز عن تحصيل ما يكفي من الضرائب و الرسوم الجمركية، ففساد موظفي إدارتي الضرائب و الجمارك، و التهرب الضريبي عن طريق التلمص و تنظيم محاسبة غير موثوقة و مغشوشة أدت كلها إلى ضياع الإيرادات الضريبية⁽¹⁾.

و تجدر الإشارة هنا أن الفساد يؤدي إلى خفض الإيرادات العامة للدولة، حيث يعمل على محاباة دافعي الضرائب الذين يتمكنون بفضل تقديم الرشاي و العمولات على المسؤولين في الإدارة الضريبية من تخفيض قيمة الضرائب المفروضة عليهم أو التهرب الكامل من دفعها، أو الاستفادة من إعفاءات ليست من حقهم، و كل هذا يعمل على تقليل الإيرادات التي بدورها تؤثر على الإنفاق الحكومي.⁽²⁾

(1)برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "الفساد و الحكم الرشيد"، جولية 1997، ورقة مناقشة، منشورة على موقعه الإلكتروني:

<http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/fightingcorruption97a.pdf> ، تاريخ التحميل:

2014/11/02، على الساعة 19:30، ص 26.

(2)شعبان فرح، "الحكم الرشيد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام و الحد من الفقر - دراسة حالة الجزائر (2000-2010)"،

مرجع سابق، ص 61.

كذلك يعد ضعف الإدارة الضريبية و عجزها عن كشف وسائل التهرب، من الأسباب الهامة التي تحفز المكلفين على التهرب الضريبي ، فالمكلف و قبل قيامه بعملية التهرب سيفكر ملياً في إمكانية اكتشاف تهربه و متى ما وصل إلى قناعة بأن ما سيقدم عليه سوف يكتشف فإنه بالتأكيد لن يقوم به⁽¹⁾.

سادسا: الابتعاد عن تحقيق المصلحة العامة

يتم إعداد الميزانية العامة بتخصيص نفقات في مجالات عديدة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للمواطن، إلا أن الواقع يعكس عجز الكثير من الوزارات و الإدارات العمومية التابعة لها عن التوفير الملائم لخدماتها، و الأسباب كثيرة قد ترتبط بضعف التمويل أو كثرة المهام المنوطة بالوزارة أو بعدم قدرتها على التحكم في الطلبات الكثيرة و العدد الكبير للمواطنين، و لكن كثيرا ما يكون السبب خلافا في تسيير الإدارة العمومية المكلفة بالخدمة أي يعود السبب للمسيرين، و يكون بعدم قدرتهم على ربط هذه النفقات بأهدافها و عدم حرصهم على متابعة تحقيقها، يتأكد هذا إذا حافظنا على نفس الميزانية و نفس الظروف و غيرنا المسير فإن أحوال إدارته سوف تتغير أي يسير العمل نحو تحقيق المصلحة العامة، و هذا أمر كثير الحدوث في الجزائر فكثيرا ما يكفي تغيير الوزير أو المدير أو الرئيس أو مهما كان صفة المسير العمومي لتقلب أحوال إدارته و تتغير نحو الأفضل أو الأسوأ. فإذا قام المسير بتخصيص النفقات و صرفها و متابعة صرفها في الهدف الذي أنشأت من أجله سوف يتم بالتأكيد تحقيق مصلحة المواطن، و من أهم أسباب الابتعاد عن تحقيق المصلحة العامة المرتبطة بالمسيرين نذكر:

- الاكتفاء بالعمل الضروري و السير العادي و هو تحصيل الموارد و دفع النفقات فقط.
- غياب المبادرة و الرغبة الشخصية في تحقيق المصلحة العامة، و الاهتمام بالمكاسب الخاصة فقط.

المطلب الثاني: الاختلالات المسجلة عند الأجهزة الرقابية

كما رأينا سابقا مجموعة من الأخطاء التي المرتكبة من طرف المتصرفين في المال العام من أمرين بالصرف و محاسبين عموميين، غير أن الأخطاء التي من الممكن أن يرتكبها المراقبون على الميزانية لا تقل خطورة عنها، فعدم قيامهم بمهامهم الرقابية سوف يساعد على إخفاء أخطاء المسيرين من جهة و يمنع تصحيحها

⁽¹⁾ صالح حسن كاظم، "مكافحة التهرب الضريبي ضرورة ملحة في الحد من الفساد"، بحث منشور على موقع:

http://www.nazaha.iq/%5Cpdf_up%5C1532%5Ccpp-l.pdf تاريخ التحميل: 2015/05/14، على الساعة:

من جهة أخرى و بالتالي لا تصب الميزانية العامة في مسارها، و من بين الأخطاء و التجاوزات الشائعة مايلي:

1. **واقع قانون ضبط الميزانية:** يشكل قانون ضبط الميزانية فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية و لتقييم النتائج المترتبة على قانون المالية و تحليل شروط تطبيقه، غير أنه إذا كان هذا النوع من الرقابة يحظى من الناحية النظرية بأهمية بالغة إلا أن فعاليته من الناحية العملية تبقى جد متواضعة.⁽¹⁾ و هذا راجع إلى:

أولاً: التصويت يتخذ طابعا شكليا محضاً، يرجع ذلك إلى التأخر الذي يحصل في إيداعه لدى المجلس، إذ أنه من غير المعقول أن تقوم المناقشة بشأن ميزانيات نفذت منذ وقت طويل أي بعد تغيير الحكومة و الوزراء عادة، فمثلا قانون ضبط الميزانية لسنة 1979 تم التصويت عليه سنة 1984 أو 1982.....⁽²⁾ و الجدول التالي يبين تأخر إعداد قوانين ضبط الميزانية.

الجدول رقم (10): قوانين ضبط الميزانية في الجزائر

الميزانية المعنية بالتسوية	قانون ضبط الميزانية	الجريدة الرسمية	الفارق الزمني
1978	رقم 80 - 02 بتاريخ 02/09/1980	سنة 1980 العدد 07	سنتان
1979	رقم 84 - 04 بتاريخ 07/02/1984	سنة 1984 العدد 02	5سنوات
1980	رقم 85 - 10 بتاريخ 26/12/1985	سنة 1985 العدد 57	5سنوات
1980	رقم 87 - 02	سنة 1987 العدد 04	7سنوات

⁽¹⁾مذكرة الحلقة الدراسية " حسابات التخصيص الخاص "، مرجع سابق، ص 77.

⁽²⁾ Denideni Yahia, " **La Pratique Du Système Budgétaire De L'état En Algérie** ", op-cit, p 367.

3 سنوات	سنة 2011 العدد 13	رقم 11- 01 بتاريخ 2011/02/17	2008
3 سنوات	سنة 2012 العدد 12	رقم 12- 08 بتاريخ 2012/02/21	2009
3 سنوات	سنة 2013 العدد 12	رقم 13- 04 بتاريخ 2013/02/20	2010
3 سنوات	سنة 2014 العدد 07	رقم 12- 02 بتاريخ 2014/02/04	2011
3 سنوات	سنة 2015 العدد 18	رقم 15- 07 بتاريخ 2015/04/02	2012

المصدر: من إعداد الباحثة اعتمادا على الجريدة الرسمية.

كما نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن قانون ضبط الميزانية الذي يعد وسيلة رقابية ذات أهمية كبيرة، فعاليته ضعيفة إن لم نقل معدومة في الجزائر، وذلك بسبب التأخر الواضح في إعداده من طرف الحكومة و مناقشته من طرف البرلمان، و يبدو التأخر واضحا و يفارق كبير منذ سنة 1978 إلى سنة 2008، أين أصبحت مناقشته مستقرة و بشكل سنوي إلى يومنا هذا، لكن يفارق 3 سنوات و هو لا يزال فارقا كبيرا، فكيف يمكن مراقبة و محاسبة أخطاء وقعت منذ ثلاث سنوات قد يكون من ارتكبتها قد تغير أو رحل من وظيفته، و هذا ما يجعل هذه الرقابة رغم أهميتها البالغة نظريا ضعيفة عمليا.

ثانيا: أن نواب المجلس الشعبي الوطني يعطون أهمية كبيرة لمناقشة قانون المالية أكثر منه في قانون ضبط الميزانية هذا ما يضعف تأثيره و يقلل من جدواه و فعاليته.

2. عدم فعالية الرقابة:

رغم توفر أجهزة رقابية كثيرة إلا أن الدور الذي تؤديه يبقى بعيدا عن المستوى المطلوب، فتقارير هذه الهيئات لا تسجل أي فعالية، فمثلا و على الرغم من أن المادة 16 من الأمر 16/95 الصادر في 1995/07/17 تشير إلى أن مجلس المحاسبة يعد تقريرا حول التحقيقات و أعمال الرقابة التي يقوم بها و ترسل نسخة منه إلى رئيس الجمهورية و أن النص ينشر جزئيا أو كليا في الجريدة الرسمية و أن نسخة منه تسلم إلى الهيئة التشريعية إلا أن الواقع يخالف ذلك تماما، فلم ينشر أي تقرير لمجلس المحاسبة في الجريدة

الرسمية حتى يتمكن الشعب من الإطلاع عليه؟، كما أن هذا الجهاز الرقابي يطبق رقابة لاحقة تأتي متأخرة في معظم الأحيان، حيث قد تلاحق بعد المسيرين حتى بعد إحالتهم على التقاعد لفترة خمس سنوات وأكثر، وهذا التأخر لن يسمح بمعاقبة المخالفين و لا بتدارك الأخطاء و تصحيحها. الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في أهمية و دور الرقابة، و إعادة النظر في نصوصها التشريعية من أجل دعمها و تفعيل دورها في الكشف عن التجاوزات و الإسهام بتعديلها.

المطلب الثالث: الحدود التنظيمية و الهيكلية لمساهمة العنصر البشري

إن إشكالية ضعف مساهمة العنصر البشري في تحسين أداء الميزانية العامة لا تتعلق بالعنصر البشري بحد ذاته فقط، إنما قد يواجه المسير و المراقب عراقيل هيكلية أو تنظيمية خارجة عن إرادته و هي التي تحد من مساهمته الفعالة في تسيير الميزانية العامة.

1. الحدود المتعلقة بمساهمة الأمر بالصرف و المحاسب العمومي:

- لا توجد أهداف محددة مسبقا يجب على الأمر بالصرف تحقيقها من خلال تنفيذ الميزانية، إذ يخضع في استهلاك الاعتمادات لشروط قانونية و تنظيمية لكنه لا يلزمه بتحقيق أهداف معينة، و بالتالي تتم مسائلته و مراقبته على احترام الشروط التنظيمية و القانونية للإتفاق فقط دون التركيز على تحقيق الأهداف المسطرة و نسبة تحقيقها، و هذا لا يجعله مسؤولا عن فعالية تسيير المصالح العمومية التي تقع تحت سلطته، و عدم تحديد الأهداف مسبقا لا يمكن من محاسبة الأمر بالصرف.

- عدم امتلاك المسير هامش الحرية للقيام بمبادرة شخصية في تنظيم الهيئة أو المصلحة التي يشرف على تسييرها.

- التسيير البيروقراطي يميل إلى تكريس المركزية في اتخاذ القرارات.

- خضوع الهيئة في تسييرها و تنظيمها إلى قواعد جامدة لا تسمح لها بالتكيف مع المحيط الذي تعمل فيه، كما أن هناك بعض القواعد القانونية التي تحتمل أكثر من تفسير، و بالتالي لا يمكن حصر طريقة اتباعها.

- قيام المحاسب العمومي برقابة شرعية و قانونية العمليات المالية التي يؤديها الأمر بالصرف دون التدخل في الملائمة أو الحق في الاختيار و المفاضلة عند الصرف. فشرعية و قانونية العمليات لا ينجر عنها دائما الاستعمال الحسن للأموال العمومية.

2. الحدود المتعلقة بمساهمة المراقبين على الميزانية العامة:

- تعتبر وظيفة المراقب المالي مبطنة و معرقة لإجراءات الصرف و أنها رقابة مطابقة لرقابة المحاسب العمومي.

- تعمل الرقابة المسبقة على إطالة إجراءات تنفيذ الصفقات العمومية و بالتالي إمكانية رفعها لتكاليف المقتنيات.
- هناك العديد من الهيئات التي لا تخضع لهذا النوع من الرقابة إلا كإجراء شكلي الأمر الذي يفقدها قيمتها كإجراء لمنع الانحرافات.
- يعاني هذا الجهاز من العديد من النقائص سواء على مستوى الطاقات البشرية و المادية الأمر الذي يضعف استقلاليته و فعاليته.
- الكثير من الهيئات العمومية لا تخضع لهذه الرقابة، مثل المجلس الشعبي الوطني، و بعض الهيئات تخضع لهذه الرقابة القبلية لكن بشكل بعدي الأمر الذي يفقدها محتواها.
- يعاني موظفي هذه الرقابة من قلة الوسائل، مما يؤدي بالبعض منهم للاستعانة بوسائل الأمر بالصرف، الشيء الذي يؤثر على حيادهم و استقلاليتهم.
- تقتصر في الغالب على الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى رقابة الملائمة التي تفحص العمليات المالية منذ بدئها إلى حين انتهائها، كما يعتبر حق التعاضي الممنوح للأمر بالصرف من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي. كما أنها رقابة إنفاق لا تحصيل، أي تخص عمليات الإنفاق العام دون الإيرادات العامة⁽¹⁾.
- من بين مشاكل الرقابة على الأداء الحكومي في البيئة العربية بشكل عام، تعدد الأجهزة الرقابية و تداخل و تضارب اختصاصاتها، و عدم وجود معايير للرقابة الداخلية تتسم بالدقة و الموضوعية و الشفافية. كما تقتصر أجهزة المتابعة و التقييم إلى الأخصائيين الكفاء في متابعة الخطط و تقييمها، مع شكلية اشراف الرؤساء على المرؤوسين، و ضعف الرقابة الداخلية⁽²⁾.

المبحث الثاني: الاتجاهات الحديثة لتفعيل دور العنصر البشري في تسيير الميزانية العامة-

التجربة الفرنسية نموذجا

نقدم في هذا المبحث عرضا لتجربة فرنسا في تحديث قانونها العضوي لقوانين المالية، بحيث نخص بالذكر التحديث الذي يمس أدوار أعوان التسيير و الرقابة، و ذلك باعتبار التجربة نموذج احتذت به الجزائر في اختيار تجربتها في تحديث نظام الميزانية العامة، من خلال نقل القانون العضوي لقوانين المالية LOLF الذي تطبقه فرنسا منذ 2006، و محاولة تطبيقه بدلا من القانون 84_17 المطبق حاليا في الجزائر.

(1) بن داوود إبراهيم، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، مرجع سابق، ص 138.

(2) محمد العزازي أحمد، "الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية"، جامعة الزقازيق- كلية التجارة، 2009، ص 156.

المطلب الأول: التجربة الفرنسية في إصلاح القانون العضوي لقوانين المالية

1. تقديم التجربة الفرنسية: تعتبر التجربة الفرنسية رائدة في هذا المجال حيث أقدمت على إصلاح شامل لمنظومة التدبير المالي، و تركز بالأساس على إلغاء القانون التنظيمي للمالية و المعمول به منذ سنة 1959، و تعويضه بأخر جديد أدخل بعض التعديلات العميقة على الإجراءات المالية الموروثة، مقدما بذلك الإطار الحديث و المرن للتدبير العمومي في المجال المالي معيدا في نفس الوقت للسلطة التشريعية اعتبارها و هيبتها في مجال الرقابة المالية.

فابتداء من جانفي 2006 أصبحت فرنسا تطبق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية Loi organique relative au loi de finances LOLF الذي أصبح بمثابة دستور مالي لفرنسا.

و يمكننا إجمال أهم ما جاءت به هذه التعديلات، في مراجعة مبدأ تخصيص الاعتمادات و إعطاء حرية أكبر للأمر بالصرف الذي أصبح يطلع بمهمة تحقيق البرامج و الأهداف أكثر من طبيعة و نوعية النفقة، مرسخا بذلك مفهوم المسؤولية على أساس النتائج، حيث أصبح الأمر بالصرف ملزم بتقديم الحصيلة و النتائج أكثر من التزامه بالقواعد و المساطر المالية.

2. محاور الإصلاح في القانون العضوي:

- التسيير الجديد للميزانية:⁽¹⁾ في إطار القانون العضوي الجديد لم يعد تقديم الميزانية منطوق على طبيعة النفقات (تجهيز، استثمار، تدخلات....) إنما حسب السياسات العمومية (صحة، ثقافة، أمن...) و تسمى "مهام"، توظف الاعتمادات حسب النظام الجديد في برامج (131 برنامج)، ويتاح للمسؤول عن البرنامج إمكانية التغيير في توزيع الاعتمادات حسب الطبيعة و حسب العملية، و هذا ما يرسخ مصطلح قابلية الاستهلاك "La Fongibilité".

(1) Rapport d'activité des services de l'Etat en SAÔNE-ET-LOIRE, Fiche 11/2006, page 11.
site d'internet : www.saone-et-loire.sit.gouv.fr/rapport/Fiche%2011%20-%20LOLF.pdf

تلحق بكل برنامج مجموعة من الأهداف و مؤشرات لقياس الأداء (مدى تحقق الأهداف)، تحدد هذه العناصر في المشاريع السنوية للأداء (PAR) Projets Annuels de performances الملحقة بقانون المالية. و فيما يلي ندرج مثال عن تخصيص المهام في برامج و عمليات: (1)

المهمة: "التعليم المدرسي".

البرنامج: التعليم المدرسي العمومي للدرجة الأولى.

الهدف 1: تهيئة نوعية مقبولة من المعلمين.

المؤشر 1: نسبة المعلمين المراقبين من طرف المفتشين خلال السنوات الخمس السنوات الأخيرة.

النتائج: 69% سنة 2005، و 80% سنة 2006.

- **تعزيز قوة البرلمان:** فيما يخص علاقة السلطة التشريعية بالتدبير المالي منح القانون التنظيمي الجديد البرلمان سلطة المبادرة في تحويل و اقتراح الاعتمادات بين البرامج، بالإضافة إلى تدخل فعلي في الميزانية، من خلال مناقشته لقانون التصفية الذي ينبغي مناقشته على أبعد تقدير في جوان من السنة الموالية، كما تدعمت سلطة البرلمان بامتلاكها لأدوات و إمكانيات المتابعة و ذلك بتعدد و تنوع حجم التقارير التي تلزم بها الحكومة و تتعلق كلها بالوضعية الاقتصادية و الاجتماعية و المالية ضمن مؤشرات و أرقام مضبوطة تشكل لوحة القيادة، زد على ذلك توسيع صلاحيات لجان البرلمان من خلال تمكينها من آليات تتبع التقيد بالميزانية كتفسير أسباب تجاوز الاعتمادات و المراسيم المتعلقة بتحويل الاعتمادات و مراسيم إلغائها و القرارات المتعلقة بالزيادة في اعتماد ما. كما يشمل تصويت البرلمان: (2)

- تقدير الإيرادات.
- الاعتمادات وفق المهام.
- حد أقصى يتعلق بترخيصات مناصب الشغل، موزع حسب الوزارات.

(1) site d'internet : <http://www.performance-publique.gouv.fr/la-performance-de-lactionpublique/essentiel /quest-ce-que-la lolf.html>

(2) "**La LOLF en 5 questions**", ZOOM : Les dossiers thématiques de l'Académie de RENNES, novembre 2003. site d'internet : <http://back.ac-rennes.fr/wlof/zlof.pdf>

- كما يقترح البرلمان حق التعديل لإعادة استعمال الإعتمادات بين البرامج المندرجة تحت نفس المهمة.
- **المقاربة المحاسبية الجديدة:** (1) يقدم القانون العضوي الجديد ثلاثية محاسبية تتكون من:

1/محاسبة الميزانية: تسمح بالمعرفة و الإطلاع الدائم على حالة خزينة الدولة، و حالة متابعة رخص الميزانية الموافق عليها من قبل البرلمان.

2/المحاسبة العامة: تصف مجموع العمليات المالية للدولة أي عمليات الميزانية و الذمم المالية و خزينة الدولة. تتطلب محاسبة وفق السنة المالية، أي أن المنتجات و الأعباء ليست مرتبطة بالسنة التي يتم فيها التحصيل أو الدفع، و إنما ترتبط بالسنة التي فيها الالتزام بها، فمثلا: إذا التزمت الدولة بطلبية ما في شهر نوفمبر و لكن دفعها سيتم السنة الموالية، فإن محاسبتها ستتم ضمن السنة الحالية، هذه المحاسبة تمكن من الوصف الدقيق للذمة المالية للدولة (ما لها و ما عليها).

3/المحاسبة التحليلية (تحليل تكاليف العمليات و الأنشطة): توفر هذه المحاسبة المعلومات التامة للبرلمان حول مجموع الوسائل المخصصة للعمليات (المكونة للبرامج) المختلفة، مثل اعتمادات الميزانية، مجمل التكاليف...، تسمح أيضا بربط الوسائل المستعملة مع الأهداف المرتقبة و مع النتائج المحققة.

- **دور دائرة الحسابات:** (2) ينص القانون العضوي الجديد على أن تضع دائرة المحاسبات الفرنسية تقريرا سنويا حول نتائج تنفيذ الميزانية للسنة المنقضية و حول الحسابات المالية. و يحل هذا التقرير بصفة خاصة بالنسبة لكل مهمة و برنامج نتائج صرف الاعتمادات. و تتولى دائرة المحاسبات وفق النظام الجديد فحص مختلف البرامج و نتائج أدائها و تتحصل لأجل ذلك على معطيات أكثر شمولية و أكثر دقة، مما يمكنها من تنفيذ تدبيراتها بأكثر فعالية و المساهمة في تطوير التصرف العمومي.

3. **أهداف الإصلاح الميزاني في فرنسا:** يوجه القانون العضوي الجديد في مجمله لتحقيق ثلاث أهداف رئيسية:

○ الشفافية في استعمال الإعتمادات.

(1) " **budget de l'Etat et finance publique**", cahiers français n° 329. la documentation française, 2005, p 18.

(2) عمر التوكنتي، "مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة-إدارة، العدد

○ الملائمة في تفسير الاحتياج للموارد.

○ ترسيخ مسؤولية المسيرين في مقارنة موجهة نحو النتائج.

المطلب الثاني: المسؤوليات الجديدة للأعوان في ظل القانون العضوي LOLF

أدخل القانون العضوي الجديد اصلاحا في إطار تسيير الميزانية العامة، يركز على:

- حرية تصرف للمسيرين مسؤولي البرامج، لا يقيدتها إلا حجم البرامج و نفقات المستخدمين، و التي يمكن للمسير تحويل ما تبقى منها إلى نفقات أخرى و العكس صحيح.
- الحرية المطلقة تكون مصحوبة بتقليص من الرقابة المسبقة.
- تسمح هذه الهوامش للمسؤولين الجدد بتصرف حر للوصول الى الأهداف المسطرة في المشروع السنوي للأداء (projet annuel de performance PAP) بفعالية لخدمة المواطن.

1. من هم المسؤولون الجدد؟: إن القانون العضوي الجديد يحمل هيكلية جديدة للميزانية بحيث أصبحت ميزانية بالأهداف، و يلازمها بمسؤوليات جديدة للمتخلين في تسيير الميزانية.

1.1 المنطق الجديد للقانون العضوي LOLF إطار نظري بثلاث مستويات للمسؤولية⁽¹⁾: إن التركيبية

الإدارية القديمة لا تسمح بتحديد المستويات الحقيقية للمسؤولية، فهذا التحديد يواجه ثلاث حواجز:

- على المستوى المركزي تنقسم كل وزارة إلى مديريات للمهام التي تحاول دائما طلب الزيادة في الأموال دون أي اعتبارات و مديريات الوسائل التي تحاول توزيع أغلفة مالية محدودة، الأمر الذي يصعب توقيع المسؤولية على أي طرف.
- على مستوى المصالح غير الممركزة أين يكون المسؤول عن تسيير المهام هو نفسه المسؤول عن تسيير الوسائل (الغلاف المالي)، حيث لا يوجد حوار مع المستوى المركزي لتكييف الاهداف مع الوسائل المتاحة.
- قواعد الرقابة المسبقة للنفقات العمومية تعتبر قواعد مقيدة لا تسمح بإعطاء هامش مبادرة.
- هذه القيود أدت إلى إدخال عنصرين جديدين في اقسام المسؤولية، و هي الثنائية: (مهام/ وسائل) و (هامش المبادرة)، و بالتالي يتجه القانون العضوي الجديد إلى وضع شروط ضرورية لإقامة المسؤولية، و تتمثل في:
 - تحديد أهداف قابلة للقياس، تمكن من تقييم بالنظر للمبادرة و الوسائل المتاحة.
 - خلق هوامش مبادرة حقيقية بإعطاء أغلفة مالية اجمالية لكل برنامج.

⁽¹⁾André Barilari, « **La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques** » Complément E , « Économie politique de la LOLF » Paris :

- ضبط الرقابة المسبقة الناتجة عن مدونة النفقات حسب طبيعتها.
لمواجهة تنوع الهيكل الإداري، حدد القانون العضوي أربع مستويات تسيير: مسؤولي البرامج، مسيري BOP، رؤساء الوحدات العملية، و بالنسبة للمصالح غير الممركزة: مسؤولي العمليات.
و بالتالي فإن مسؤولية التسيير تتطلب توفر شرطين أساسيين: التفويض لإنجاز أهداف معينة، و التمكين من استقلالية استعمال الوسائل.

2.1. التوضيح الضروري للمسؤوليات عند التقاطع بين الهياكل الموجودة و البناء النظري لحوكمة البرامج:

لتحديد و تصميم علاقات المسؤول عن البرنامج مع الهيئات المحيطة به يجب:
-أولا: إحصاء أنواع الهياكل التي لها علاقة بأهداف البرامج (المصالح المركزية، المصالح اللامركزية، المتعاملين)
- ثانيا: توضيح أنواع العلاقة ما بين المسؤول و هذه الهياكل و التي تكون إما هرمية، وصائية أو إدارية.

و هذا من أجل خلق تجانس ما بين الأنواع المختلفة للعلاقات بين الهياكل الإدارية، المكلفة بانجاز البرامج. و عليه يمكن القول أن مسؤولية مسؤول البرامج، تكون مسؤولية تامة و متكاملة في إطار العلاقة التسييرية التشاركية، و من ثم فإن الإصلاح يجب أن يتم بحركتين: باصلاحات ادارية للهياكل المركزية و المحلية من جهة، و بتطوير شبكة البرامج من جهة أخرى من أجل خلق علاقات تمج بين العلاقات الهرمية و التسييرية.
2. ما هي مسؤوليتهم؟⁽¹⁾: يجيب هذا السؤال عن مدى تمديد مسؤولية المسؤولين الجدد، و تحتوي هذه المسؤولية على عدة أبعاد:

- بعد تقليدي (لكنه عرف تحولا): العمل في إطار قانوني و احترام قواعد الشرعية للنفقة العمومية
- بعد نظري: و هو التسيير الحسن للأموال
- بعد جديد: المسؤولية بالنسبة للأهداف المنتظرة، و حتمية الوصول للأهداف المرجوة من البرامج.

1.2 مسؤولية بالنسبة للقواعد القانونية المؤطرة للعمل الإداري:

تتحول المسؤولية التقليدية السابقة، و تفرض تفكيرا جديدا بحيث يطرح السؤال من سيكون المسؤول عن النفقات غير الشرعية و التي تكشف عنها الرقابة البعدية، و هنا يتعلق الامر بمسؤولية مشتركة بين

⁽¹⁾André Barilari, « **La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques** », op-cit, p 308.

المحاسب العمومي و الأمر بالصرف، إلا أن هذه المسؤولية يمكن ان تخلى بتحفظ في إطار تحمل المسؤولية عن النتائج.

2.2 مسؤولية ضمان حسن التسيير المالي: و هذه المسؤولية هي مسؤولية الإدارة المالية السليمة و لا ينبغي الخلط بينها وبين المسؤولية عن النتائج، فهي ستكون المسؤولية الأولى للمسيرين الجدد، مع شرط تخفيف للرقابة المسبقة، فإن هذه المسؤولية ستكون حقيقية و تجب المعاقبة عليها.

3.2 مسؤولية بالنسبة للنتائج: و هي المسؤولية الأكثر ابتكارا التي تؤدي إلى اقحام المسؤولية التسييرية عن النتائج و الاهداف المرجوة، مع شرط ان تكون هذه الاهداف و المؤشرات محددة بشكل دقيق للمسير مسؤول البرنامج في المشروع السنوي للاداء، و تركز هذه المسؤولية على:

- تقييم استراتيجية و أهداف البرنامج.

- تحديد الأغلفة المالية

- تثبيت اهداف BOP

- وضع مخططات العمل للبرنامج.

4.2 مسؤولية اعطاء تقارير موثوقة: هي مسؤولية موائية للسابقة، و تنطوي على تقديم تقارير حقيقية صادقة حول النتائج المتوصل إليها و مقارنتها بالنتائج المنتظرة، و يجب ان تعبر هذه التقارير عن العمل الفعلي.

3. من طرف من تقحم المسؤوليات؟⁽¹⁾: و يتعلق الأمر بالمسؤوليات الجيدة تجاه تحقيق النتائج المنتظرة، بحيث يتم تحديد سلسلة من مصادر اقحام المسؤولية، و كذلك دور مجلس المحاسبة.

1.3 سلسلة اقحام المسؤوليات الجديدة: يتم تقدير المسؤوليات كالتالي:

- مسؤولية رؤساء الوحدات من طرف مسيري BOP

- مسؤولية مسيري BOP من طرف مسؤولي البرامج

- مسؤولية باقي الاعوان في البرنامج فهي تقحم من طرف أحد المسؤولين السابقين

- بينما تقحم مسؤولية مسؤولي البرامج من طرف الوزارة الوصية أي الحكومة.

2.3 وسائل التقييم: يوجد نوعين من الوسائل تسمح بتقدير المسؤولية:

- مراقبة التسيير: تسمح رقابة التسيير بمتابعة محورين: مستوى الأداء، و الإنفاق، بالنسبة للأداء يقوم مسؤول البرنامج باعتباره القائد للوحة التحكم بالتقييم المستمر لمستوى تحقق مؤشرات الاداء المحددة مسبقا

(1) André Barilari, « La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques », op-cit, p 317.

لكل برنامج، بل و يجب عليه تحديد مؤشرات جزئية للأعمال الجزئية للتمكن من متابعة مستوى الأداء بصفة مستمرة تكون فصلية أو مرحلية، و بالنسبة للإتفاق يتم متابعة مستوى استهلاك الأغلفة المالية بصفة أقل من سنوية.

التدقيق الداخلي: قد لا يكون التقييم السابق كافيا لمعرفة وجود مشاكل تسيير و ابتعاد عن النتائج، لذلك يلجأ المسير إلى التدقيق الداخلي و يقوم بمراجعة مختلف المراحل و الأعمال، كما يمكن ان يستفيد من المفتشية العامة للوزارة من أجل تحديد أماكن الخلل و أسباب الابتعاد عن النتائج.

3.3 دور مجلس المحاسبة: إضافة إلى المصادقة على الحسابات المطروحة أمامه، يبرز كذلك دور مجلس المحاسبة في تقدير الأنواع الأخرى للمسؤوليات، و منها مسؤولية حسن التسيير المالي، المسؤولية بالنسبة للنتائج، و مسؤولية التقارير الموثوقة.

4. ما هي آثار المسؤولية الجديدة للأعوان؟: إن هذه المسؤوليات الجدية لها آثار ايجابية كثيرة لكن هذا لا ينفي وجود قيود و عراقيل:

1.4 النتائج الايجابية للمسؤولية: يمكن للنتائج الإيجابية أن تحل بمفهومي الراتب و المسار المهني:

- بالنسبة للمسار المهني، فالتقدير الإيجابي للمسؤولية يعالج في إطار عمليات التقييم الفردي للمسؤولية، و التي لا يمكن لها إلا أن تتم على أساس مساهمة كل عون في بلوغ أهداف البرامج. إن نتائج هذا التقدير تترجم بالترقيات في الرتب و التعيينات في مراكز مسؤوليات عملية، أما بالنسبة للمسؤولية الإدارية فإنها تركز على نتائج الحوار التسييري الرامي إلى التقدم في المسار المهني .

- أما التحليل بمفهوم الراتب، فإنه يتعلق بتقدير النتائج و التي تؤدي إلى فوائد شخصية كترقية في المسؤولية، أو جماعية.

2.4 النتائج السلبية للمسؤولية: إن النتائج السلبية تنعكس كذلك على الراتب و المسار المهني و لكن بطريقة عكسية للسابقة، كما توجد آثار سلبية أخرى:

- وجود أخطاء تنجر عنها عقوبات انضباطية.

- اثبات وجود نقائص في التسيير تستوجب الاقالة من مراكز المسؤولية التسييرية.

و بالتالي تعتبر مسؤولية التسيير الجيد للأموال تعد و كأنها الواجب الأساسي للمسؤوليين المسيرين، و وجود لنقائص في هذا المجال يعني عدم الاستمرارية في ممارسة هذه المسؤولية.

المطلب الثالث: الانتقال من الرقابة التقليدية إلى الرقابة على الأداء

إن الرقابة على الأداء تعني الحكم على أداء الميزانية العامة و تقييم نتائجها، لذلك يجدر بنا أولاً تعريف أداء الميزانية العامة.

يقصد بأداء الميزانية العامة مجموع النتائج التي تحققها الميزانية العامة و التي تمكننا من أخذ صورة عن مدى تحقيقها لأهداف الحكومة و مصلحة الشعب. و من بين التعاريف التي تناولت هذا المفهوم نذكر:

- يعكس أداء الميزانية العلاقة بين المدخلات INPUTS و هي الموارد (الإيرادات) و المخرجات OUTPUTS و هي الخدمات المقدمة من قبل مصالح الحكومة، و تستعمل الميزانية لإظهار العلاقة بين الأموال المصروفة لصالح الشعب و بين نتائج الخدمات التي تلقاها الشعب⁽¹⁾.

- الإدارة الفعالة للمالية العامة هي التي تكون قادرة على تعبئة موارد مالية بشكل كاف لتمويل الخدمات العامة، و مشاريع التنمية، و أن يتم تخصيص هذه الموارد و إنفاقها حسب الأولويات و الاستراتيجيات و أهداف السياسة العامة، و وفقاً لمتطلبات الانضباط المالي و كفاءة الإنفاق العام⁽²⁾.

و يمكن حصر أداء الميزانية في تحقيق الفعالية و الكفاءة و الاقتصاد في تسيير الاموال العمومية. و بالتحديد العلاقة بين القيمة و التكاليف ، فزيادة الأداء تكون بزيادة القيمة و تثبيت التكاليف، أو بتثبيت القيمة و زيادة التكاليف⁽³⁾، و القيمة في الميزانية العامة هي اقتراب النتائج من الأهداف المسطرة.

1. تعريف الرقابة على الأداء: إن الإصلاح الميزاني في الجزائر يتطلب تعزيز آليات الرقابة (مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية) من خلال إعادة النظر في إجراءات الرقابة على النفقة العمومية (التي هي مقيدة حالياً بالنصوص القانونية) للتلائم مع الرقابة القائمة على أساس النتائج المتوقعة من تخصيص الموارد العمومية، كما أن الحرية الممنوحة للمسيرين وفق الإصلاح و التي ينجر عنها مسؤولية كبيرة للمسيرين تجعل مهمة الرقابة ثقيلة ذلك لأنها تصبح رقابة على الأداء إضافة للرقابة على التسيير.

(1) موسوعة "investopedia" عن موقعها الالكتروني:

http://www.investopedia.com/terms/p/performance-budget.asp?d_pv تاريخ الإطلاع: 2014/05/19،

على الساعة: 19:30.

(2) شعبان فرج، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام و الحد من الفقر - دراسة حالة الجزائر 2000-2010"،

أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 94.

(3) Xavier Anglebert, « **Manager avec la LOLF** (loif et développement du contrôle de gestion dans l'administration de l'état) », 1 er édition, groupe revue fiduciaire paris 2005, p138.

و الرقابة على الأداء هي عملية تهدف الى قياس النشاط المؤدى، والوقوف على حقيقة نتائجه، ومن ثم بيان ما إذا كان النشاط متفقاً في نتائجه مع الأهداف التي سعى لتحقيقها، وما إذا كان أسلوب هذا النشاط ووسائل تحقيق نتائجه تمثل أفضل وأكفأ ما أمكن اتباعه لتحقيق تلك النتائج والأهداف⁽¹⁾.

كما أن رقابة الأداء بمعناها العلمي تعني " تقييم أداء المنظمات طبقاً لأهداف ومعايير محددة مقدماً، تمهيداً لاتخاذ الإجراءات الصحيحة الملائمة بما يضمن تطابق الأداء مع ما هو مخطط له⁽²⁾.

تعرف رقابة الاداء كذلك على أنها أسلوب المراجعة الذي يمكن الحكم من خلاله على أن النتائج المحققة بالجهة الخاضعة للرقابة قد جاءت في ضوء استخدام مبادئ الاقتصاد و الكفاءة و الفعالية، و وفقاً للأهداف المرسومة مقدماً، مع التعرف على الانحرافات التي ظهرت عند التنفيذ و الأسباب التي أدت إليها، و ذلك لتحديد المسؤولية الإدارية من جهة و رسم السياسات المستقبلية السليمة من جهة أخرى.

كما عرفت لجنة الأدلة و المصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ARABOSAI) رقابة الأداء بأنها⁽³⁾: "تقويم أنشطة هيئة ما للتحقق مما إذا كانت مواردها قد أُديرت بالصورة التي روعيت فيها جوانب التوفير و الكفاءة و الفاعلية، و من أن متطلبات المساءلة قد تمت الاستجابة لها بصورة معقولة".

و الرقابة على الأداء تتميز بجملة من المزايا هي:

- ✓ تشمل جوانب الاقتصاد و الكفاءة و الفعالية في النشاطات الإدارية.
- ✓ التزويد بمعلومات ذات اتصال وثيق بصنع القرارات.
- ✓ وضوح غايات و أهداف البرامج و المشاريع.
- ✓ وضوح المسؤوليات و الصلاحيات فيما يخص تنفيذ الخطط التي تمت الموافقة عليها.
- ✓ وضوح جودة و فعالية تنفيذ البرامج بالمقارنة مع الخطط الموضوعة.

(1) قلعوي، غسان، "رقابة الأداء"، الشارقة: المسار للدراسات و الاستشارات و النشر، 1998، ص 26.

(2) أكرم ابراهيم حماد، "تقويم أداء الإدارات المالية في مؤسسات السلطة الفلسطينية"، بحث تطبيقي مقدم في المؤتمر العلمي الاول: الاستثمار والتمويل في فلسطين بين آفاق التنمية والتحديات المعاصرة، ماي 2005، ص 13.

(3) التوجيهات التنفيذية للرقابة المالية على الأداء (الإنتروساي) ISSAI 3000، ص 11، منشور على الموقع:

http://ar.issai.org/media/14171/issai_3000_a.pdf، تاريخ التحميل: 2015/04/13، على الساعة 13:25

✓ جودة النتائج مقارنة مع التكاليف المحددة مسبقاً.

2. أهمية الرقابة على الأداء: و تعتبر الرقابة على الأداء أحد أهم الأساليب الحديثة المطلوبة حالياً في تسيير الأموال العمومية، و هي تتماشى مع تطبيق موازنة الأداء و التسيير القائم وفق النتائج المذكور سابقاً. لا يختلف إثنان على أهمية الرقابة على الأخطاء، فهي تتعدى الرقابة التقليدية على الشرعية بالرقابة على الملائمة، و اقحام مسؤولية المسيرين عن تحقيق الأهداف، و هي تهدف إلى:

- إبلاغ السلطة التشريعية بنتائج أعمال الرقابة، من أجل مساعدتها على ممارسة صلاحيات المسائلة العامة تجاه السلطة التنفيذية يف شأن إدارة المال العام.

- مساعدة السلطة التنفيذية ومراكز صنع القرار في الدولة على تقييم جودة السياسات المتبعة لتحديد مواطن الضعف فيها لتصحيح مسارها واتخاذ القرارات الكفيلة بتطويرها.

- توجيه الجهات و الوحدات الخاضعة للرقابة نحو أفضل السبل لتطوير أدائها و ترشيد استخدام مواردها و تحسين طرق إدارتها بغاية تحقيق أهدافها.

إن تحقيق هذه الأهداف، يتطلب أن تكون الرقابة واسعة بقدر يتيح الرقابة في المجالات التالية:⁽¹⁾

- الرقابة على اقتصاد الأنشطة الإدارية حسب مبادئ و ممارسة الإدارة الصحيحة، و أيضاً حسب سياسات الإدارة، بما في ذلك المطلوبات و المصروفات.

- الرقابة على كفاءة الاستفادة من الموارد البشرية و المالية و الموارد الأخرى.

- الرقابة على فعالية الأداء المتعلق بمدى وجود أهداف و مؤشرات أداء كافية و ملائمة و مدى تحقيق هذه الأهداف و مقارنة الآثار الفعلية للأنشطة المنجزة بالآثار المتوقعة منها.

المبحث الثالث: تأثير إصلاحات الميزانية العامة على تسيير الموارد البشرية عموماً

إن التحديات التي تقوم بها مختلف الدول في مجال ماليتها العمومية لها أثر واضح و كبير على تسيير الموارد البشرية، بإعطائه المزيد من الفعالية، و ذلك من أجل البحث عن أداء أفضل للموظفين في القطاع العام بما في ذلك أعوان تسيير الميزانية العامة، و لذلك حملت الإصلاحات في طياتها تغييرات معتبرة على تسيير الموارد البشرية. فإذا كانت العصرية بمفهومها الواسع تعني عقلنة التسيير و تكييف أدوات العمل المناسبة لتحقيق أهداف محددة مسبقاً، فإن الإصلاحات تحث على ضرورة ترشيد تسيير موارد قطاع الوظيفة

(1) "دليل الرقابة على الأداء" لمجلس تعاون دول الخليج، الأمانة العامة للمجلس، سلسلة الأدلة المشتركة (03)- 2012 ،

العمومية، وتقوية قدرة المؤسسات و الإدارات العمومية بإدخال معطيات جديدة، و معايير لقياس أداء Performance و مردودية هذه الإدارات.

المطلب الأول: أثر تطبيق القانون العضوي لقوانين المالية على تسيير الموارد البشرية

1. تحديث تسيير الموارد البشرية ليتماشى مع اصلاح الميزانية العامة: في إطار تطبيق La LOLF، يتم تخصيص النفقات وفق البرامج أي بمنطق (GAR)، و في هذا السياق يعرف تسيير المستخدمين تطوراً كبيراً، دون تغيير واجبات و حقوق الموظف، بالشكل الذي يؤدي إلى تنمية الكفاءات و خلق مهن جديدة، و مهام أكثر وضوحاً و من بين التحديثات التي يفرضها المنطق الجديد نذكر⁽¹⁾:

- تحديد الاحتياجات للكفاءات و استغلالها بطريقة أفضل.
- يتم تحديد الاحتياجات المالية و البشرية من طرف مسؤولي البرامج بشكل يتلائم مع تنفيذ مهام الوزارة و تحقيق الأهداف.

- جعل العنصر البشري مهما كانت مكانته يساهم في تحسين أداء التسيير العمومي.

2. تقديم جديد لمجموع الوظائف و الاعتمادات: يحصل المسيرين على سقف للتوظيف، و هو يمثل الإطار الحقيقي للتوظيف و نظام الاجور، و يترك لهم أمر التصرف و توزيع السقف المعطى بين مختلف الوظائف و الاعمال. و الممارسة الفعلية لهذا النظام تسمح بإقران تسيير الموارد البشرية مع مبدأ تعدد السنوات في اعداد الميزانية العمومية، و هذا بدوره يسمح بتحديد حجم الموارد البشرية لكل برنامج على أمد بعيد متعدد السنوات، و يسمح كذلك بتخطيط متعدد السنوات للتوظيف و الكفاءات المطلوبة في القطاع العمومي plans de gestion pluriannuelle des effectifs, des emplois et des compétences (Gpeec)⁽²⁾.

3. المساءلة و التسيير القائم وفق الاداء و ربطه بتقييم الموظفين

إن النظام الجديد المعمول به، يجعل المسيرين بالخصوص و الموظفين عموماً، مسؤولين بشكل مباشر و أكبر عن نتائج أعمالهم، فمن خلال الحرية المعطاة للمسيرين في تسيير الاعتمادات الممنوحة لهم و في تسيير أسقف التوظيف، يجب ان يكون هذا التسيير ملائم لأهداف البرنامج المراد تحقيقها، و هو ما يلزم

⁽¹⁾(Ministere des finances, « LOLF et GRH: les nouvelles règles de gestion des ressources humaines dans la fonction publique », la documentation française df 2006, p10.

⁽²⁾(Ministere des finances, « LOLF et GRH: les nouvelles règles de gestion des ressources humaines dans la fonction publique », op- cit, p 14.

استخدام مؤشرات الأداء لمعرفة و قياس النتائج المحققة و مقارنتها بالاهداف المنتظرة. و انطلاقا من قياس الاداء يتم تحديد المسار المهني للموظفين و المسؤولين من أجور، ترقية و مكافآت.

المطلب الثاني: عصرنة تسيير الموارد البشرية وفق المتطلبات الحديثة

1. التسيير التقديري للوظائف و الكفاءات:

إذا كان القطاع الخاص يمتلك سبق في مجال إستراتيجية الموارد البشرية، مقارنة بنظيره العمومي، حيث ظهرت إدارة الموارد البشرية في المؤسسات الخاصة و جربت المناهج و الطرق الحديثة فيها، فإن تغيير النظرة في تسيير الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية بات من الأمور الضرورية لتحقيق الغاية من إنشاء المرافق العمومية، فلقد أدت التغيرات المستمرة و المتسارعة التي تشهدها المؤسسات العمومية، اليوم و التي لا تعيش بمعزل عن محيطها الخارجي، إلى ضرورة البحث عن سبل التعامل معها باستغلال ايجابياتها بل و المساهمة في صنعها و تقادي سلبياتها، و يعد التسيير التقديري للوظائف و الكفاءات إحدى الأدوات التي استخدمت لهذا الغرض، و هذا على مستوى وظيفة الموارد البشرية⁽¹⁾.

أولا/ مدونات الوظائف النموذجية: هي لغة مشتركة و وسيلة اتصال فيما يتعلق بالوظائف بين الأطراف الفاعلة من مسيري الموارد البشرية، الشركاء الاجتماعيين الموظفين، تصف الأنشطة الحالية و المستقبلية قصد اتخاذ القرارات المناسبة للسياسات المتبعة لتسيير الموارد البشرية و بتحديد مسارات الحركية ما بين هذه الوظائف، و تعرف على أنها تقديم مرتب على شكل قائمة مجموع الوظائف النموذجية للمنظمة أو مجال وظائف محدد، هذه الوظائف النموذجية في حد ذاتها يتم تصنيفها على أساس عائلات مهنية و عائلات فرعية مهنية استنادا إلى التقارب المهني الموجود بينهما بمعنى الوظائف النموذجية التي تمثل مميزات الأنشطة و كفاءات مطلوبة مشتركة⁽²⁾.

ثانيا/ النظام المرجعي للوظائف النموذجية و الكفاءات: و يمكن اعتباره على أنه بطاقة تحمل كل المعلومات المتعلقة بالوظيفة و ما ينجر عنها من اعمال و مهام و ما يمكن أن يطرأ عليها من تغيرات.

فيجب أن تتوفر لدى الموظف كل المعلومات الدقيقة و اللازمة قبل أن يقوم بتحديد توجهاته، هذه المعطيات تتعلق بالتطورات المحتملة لوظيفته، و للوظائف التي يمكن له ممارستها، و التي توضع ضمن الاحتياجات

(1) اسعيد مقدم، " الوظيفة العمومية و آفاقها في الجزائر في ظل العولمة "، رسالة دكتوراه، تخصص: القانون العام، جامعة الجزائر-

2006، ص 334.

(2) ابن فرحات مولاي لحسن، "إدارة الكفاءات و دورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر"، رسالة ماجستير في الحقوق،

تخصص: قانون إداري و إدارة عامة، جامعة باتنة، 2011-2012، ص 101.

الأساسية للمؤسسة أو الإدارة، فهي عبارة عن مجموعة من البطاقات الوصفية بمثابة دليل لوظائف و كفاءات المنظمة أو قطاع معين⁽¹⁾.

2. التركيز على التكوين كآلية لرفع الكفاءات

في ظل التغيرات و التطورات التي تشهدها الوظيفة العمومية أصبحت عملية تنمية الكفاءات داخل هذا القطاع تشكل أهمية بالغة، و تتعدد أبعاد هذه الأهمية في كون عملية تنمية الكفاءات:

- ضرورة لضمان بقاء واستمرارية و تكييف المرافق العمومية الإدارية،
- ضرورة في ظل التقدم التكنولوجي السريع .
- تساعد الإدارة على تعزيز فعالية الموظف العمومي.
- تعتبر أداة لرفع الشعور بالانتماء و تدعيم الولاء للموظفين تجاه القطاعات و الهيئات التي يعملون فيها، مما ينتج عنه : انخفاض معدل التغيب و قلة الصراعات، و تساعد على الهدوء و الأمن النفسي للموظفين، و تحسيسهم بمدى امتلاكهم لمهارات و خبرات و معارف كفيلة.
- تساهم في سد الثغرات و النقائص التي تتم ملاحظتها في عملية تقييم أداء الموظف حاضرا و مستقبلا.
- تحتاج الغدارات و المؤسسات العمومية اليوم إلى الحصول على جودة لخدماتها و لا سبيل لتحقيق ذلك إلا بامتلاك تلك الهيئة ليد عاملة ذات كفاءة عالية.

3. عقلنة تسيير الموارد البشرية

إن الدور الذي تلعبه الوظيفة العمومية من الناحية الاقتصادية، سواء على المدى القصير كالتحكم في التكاليف، أو على المدى المتوسط من خلال التسيير الرشيد للموارد البشرية، يتطلب ممارسة رقابة فعالة على الموارد العمومية باستعانة بهيئات تدقيق مستقلة، وصولا إلى التحكم أكثر في النفقات و تفادي التبذير و الرشوة و معاقبة مرتكبيها، إلى جانب ضمان المتابعة و التقييم للبرامج العمومية و إعداد الحصيلة السنوية و في هذا المجال يعمل مجلس المساعدة و التنمية "CAD" ، على تقديم خبراته و مساعدته للحكومات في ما يتعلق باصلاح الوظيفة العمومية في مختلف المجالات، منها جمع المعطيات حول الأجور ، و المساهمة في إعداد البرامج المتعلقة بالإحالة على التقاعد المبكر⁽²⁾.

(1) بن فرحات مولاي لحسن، "إدارة الكفاءات و دورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر"، مرجع سابق، ص 102.

(2) سعيد مقدم، "الوظيفة العمومية و آفاقها في الجزائر في ظل العولمة"، مرجع سابق، ص 221.

المبحث الرابع:المسؤوليات الجديدة لمسيري الميزانية العامة وفق مشروع اصلاح الميزانية**العامة في الجزائر (MSB)**

تحاول الجزائر من خلال إصلاحها لنظام الميزانية العامة أن تنتقل من ميزانية البنود إلى ميزانية قائمة وفق النتائج، و هذا التطور الذي حدث في مجال إعداد الميزانية لتتحول إلى ميزانية تعد وفق أهداف و مرتبطة بمؤشرات للأداء، أدى إلى تحول بالمثل في مجال المسؤولية و المهام التي يؤديها الأعوان المكلفون بإعداد و تنفيذ الميزانية.

المطلب الأول: تبني الميزانية القائمة وفق النتائج

إن تسيير الميزانية في الجزائر حاليا يعتمد على منطق الوسائل، إذ يتم تخصيص الإعتمادات في برامج حكومية و ذلك حسب الوسائل المتاحة، دون التركيز على تحقيق أهداف محددة مما يبعد الميزانية عن تحقيق الأهداف المرجوة منها، و نعني بذلك نفقات التسيير لأن نفقات الاستثمار حاليا تسيير على أساس برامج لها أهداف إلا أنها لا تخضع لمقاييس الأداء، و هذا ما دفع الجزائر من خلال تبنيها لمشروع تحديث نظام الميزانية (MSB) إلى البحث عن ميزانية تسمح بتحقيق أهداف الحكومة، ذلك من خلال الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج في تسيير الميزانية العامة، يرتكز هذا التسيير على المحاور التالية:

✓ التسيير بواسطة البرامج لنفقات التسيير و نفقات التجهيز .

✓ استعمال مؤشرات الأداء للتقييم و المقارنة بين النتائج المحققة و الأهداف المنتظرة.

1. التسيير وفق البرامج:

يجمع التسيير بالبرامج أو ما يطلق عليه التسيير القائم وفق النتائج (GAR) gestion axée sur les résultats بين مزايا ميزانية التخطيط و البرمجة و مزايا ميزانية الأداء و البرامج، إذ يعتمد هذا الأسلوب على ترجمة الخطط و النشاطات الحكومية في شكل برامج تسعى من خلالها الحكومة إلى تحقيق أهدافها ثم قياس مدى تحقق هذه الأهداف باستعمال مؤشرات الأداء. و يعتمد هذا التسيير على تصنيف الموارد الموجهة إلى كل وزارة على أساس برامج.

و يمكننا استنتاج العناصر المكونة للتسيير وفق البرامج من خلال الأسئلة الموالية، فكل برنامج يجب من خلال محتواه على هذه الأسئلة:

- لماذا؟ ما هو النشاط؟ "النشاط"
 - من؟ من هو المسؤول؟ "مركز المسؤولية"
 - ماذا؟ ما هي طبيعة الوسائل المرصودة له؟ "الهدف من النفقة"
 - كم؟ كم سيكلف؟ كم ستكون حصته من الميزانية؟ "الحصة من الميزانية"
- كما يمكن تمثيل التسيير القائم وفق النتائج من خلال المعادلة الاصطلاحية التالية: (1)
- الاعتمادات المفتوحة بقوانين المالية = الأعباء الميزانية للدولة = السياسات العمومية المحددة = المهام
- 2.1 **النشاط (Activité):** يتكون النشاط من مجموعة من الأعمال أو العمليات (Actions) هدفها تقديم الخدمة العمومية، و عليه تعتبر كل من الحافظة، البرنامج، البرنامج الفرعي، العملية، نشاطات يجب أن يرفق كل منها بوصف للدلالة و الوصول إلى تحقيق الهدف المراد.
- يستوجب التسيير الجديد للميزانية أن تحدد كل وزارة مسبقا مهمتها و الهدف من هذه المهمة، ثم تقسمها بالتدرج إلى برامج و برامج فرعية و عمليات، يساعد هذا التقسيم على تحقيق الأهداف المرجوة من المهمة. على هذا الأساس تكون كل وزارة مطالبة بتحديد العناصر الأساسية التالية: (2)
- المهمة.
 - وضع مدونة حسب الأنشطة المدرجة في الحافظة و اللازمة لتحقيق أهدافها.
 - خلق برنامج إدارة عامة.
 - اعتماد مراكز مسؤولية تتولى البرامج.
 - تحديد أهداف كل برنامج.

(1) Carine Roussel, Laurence Weil, « **A jour de la mise en œuvre de La LOLF** », Finances publiques objectif concours, Hachette éducation, 2008/2009, p 27.

(2) Communications du ministre des finances, « **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires** » Ministère des finances, 14 Février 2006, p 03.

- تحديد النتائج المنتظرة و مؤشرات الأداء المرتبطة بأهداف كل برنامج.
- تحضير برمجة متعددة السنوات لكل حافظة.
- تحضير ميزانياتها على أساس تعدد السنوات و حسب الأظرفة الميزانية المحددة و المعلنة من طرف وزارة المالية.
- إنشاء وثيقة وزارية سنوية تدعى تقرير حول الأولويات و التخطيط (RPP) «Rapport sur les priorités et la planification»
- تقييم النتائج المحققة باستعمال مؤشرات الأداء ومراجعة الحسابات.

2.1 انحدار البرامج على المستوى الإقليمي: الإدراج في الميزانية حسب البرامج لا يفرق كثيرا بين ميزانيات الإدارة المركزية و المصالح الممركزة، فمسير البرامج هو المسؤول عن النتائج المحققة على المستوى المركزي و على مستوى المصالح الممركزة ولإنجاز أهداف برنامجه يجب عليه أن يفوض لمسيرين عمليين (على مستوى الإقليم أو على مستوى المؤسسة) الإعتمادات الضرورية لتمكينهم من تحقيق الأهداف و النتائج المكلفين بتحقيقها . (1)

مثال: مسير البرنامج يجب أن يوزع الاعتمادات الميزانية المخصصة لبرنامج إلى:

- ✓ المسيرين العمليين عن الهياكل المركزية الذين ينفذون نفقات البرنامج.
- ✓ المسيرين العمليين عن الهياكل غير الممركزة التي تنفذ نفقات البرنامج على سبيل المثال : مدراء الأشغال العمومية على مستوى الولايات (بجاية، وهران، الجزائر....).
- ✓ المسير المسؤول عن المعهد الوطني للإشارة البحرية (ONSM).

3.1 وظائف الأنشطة: الأنشطة لها ثلاثة وظائف و هي:

(1) حلقة دراسية حول " مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر " (نفقات التسيير لسنة 2007)، مرجع سابق، ص 36.

▪ تسمح بوضع و إنجاز الوظائف الحكومية (ميزانية التسيير)، بإنجاز هياكل قاعدية جديدة وطاقات (ميزانية التجهيز) أو بتحويل مباشر للأموال للمستفيدين (منح دراسية، إعانات، بحوث أو تحويلات إلى ولايات...).

▪ النشاطات متناسقة مع الأهداف و تسمح تجسيد هياكل قاعدية دائمة على شكل برامج .

▪ يسمح النشاط بتحقيق النتائج المنتظرة و هذه النتائج هي بدورها تقيّم باستعمال مؤشرات الأداء .

2. قياس الأداء:

إن التسيير الجديد للميزانية يستلزم استعمال مؤشرات للأداء و ذلك من أجل التقييم الدائم للنتائج المحققة مقارنة بالنتائج المنتظرة و هذا في إطار تحقيق الأهداف، كما يستوجب هذا التسيير الجديد تحديدا مسبقا للأهداف و التي يجب أن تستوفي بعض الشروط و ذلك للتمكن من قياس مدى تحققها.

1.2 الهدف: يعبر الهدف عن ما تريد هيئة ما تحقيقه في فترة معينة، و هو النتيجة المرجوة من برنامج ما و يشترط فيه أن يكون قابلا للقياس و يكون محدد الآجال، و عادة ما يأتي في شكل إعلان، يشرح ما ينبغي تتبعه، و يحدد معايير تقييمه و يشترط في تحديد الهدف أيضا الدقة، فلا داعي لتحديد الأهداف التي لا تأخذ بعين الاعتبار العراقيل الممكنة و الكائنة، و لا بد أن يكون قابلا للمراجعة من طرف الجهة التي تبنته، كما يجب التحديد منذ البداية للوسائل و السلطات الضرورية لمتابعته، و تحديده كما و نوعًا وكذا آجال تحقيقه ، تعتبر هذه العناصر مهمة لدقته.

2.1.2 الهدف الجيد "Un Bon Objectif": هو الذي تتحقق فيه الشروط الملخصة في الجدول التالي:

الجدول رقم (11): خصائص الهدف الجيد

يجب تحديد الهدف من إحداث التغيير (تنفيذ البرامج)، كما يجب أن تكون المجموعة المستهدفة محددة (المكان و الزمان و الوجهة).	دقيق و محدد (واضح) Spécifique
يمكن أن يقاس الهدف باستخدام مؤشر للأداء .	قابل للقياس Mesurable

قابل للتحقق Atteignable	يمكن بلوغ الهدف في الوقت المحدد و بالوسائل المتاحة.
ملائم و موافق للموضوع Pertinent	يستجيب للحاجات المحددة.
مناسب في أوانه Opportun	الوقت المناسب لتحقيق النتيجة.

المصدر:

Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, « **B01_1_1 - Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie** » Direction du Budget, Ministère des finances, Février 2009, p27

2.1.2 أنواع الهدف: ينقسم الهدف إلى نوعين:

- **الهدف الإستراتيجي:** و هو الهدف المحدد للمدى الطويل يتم تحقيقه في فترة تفوق السنة المالية.
- **الهدف السنوي:** هو الهدف المحدد لنشاط معين، خلال فترة معينة هي السنة المالية.

2.2 مؤشرات الأداء: المؤشر هو تقديم رقمي لظاهرة ما نريد أن نتبعها و نراقبها من أجل تحديد و توضيح وضعية ما، و جعلها قابلة للتفسير و التأويل. و مؤشر الأداء يمكنا من التعبير الرقمي عن حالة تقدم أشغال تحقيق برنامج ما و ذلك بقياس النتائج المحققة مقارنة مع النتائج المنتظرة و الموارد المتاحة.

1.2.2 شروط المؤشر:

- أن يكون واضح، مفهوم و معبر.
- أن يكون ملائم للظاهرة.
- أن يكون موثوق، دقيق و قابل للمراجعة.

2.2.2 أشكال المؤشرات: يمكن أن يكون المؤشر في ثلاثة أشكال هي:

-المؤشرات الكمية
 -المؤشرات النوعية
 رقمية chiffrée

- المؤشرات غير الرقمية

أ/ **المؤشرات الرقمية**: يعبر عنها بـ (الكمية، الكلفة، الوقت أو النسب المئوية) تسمح بمتابعة مدى تحقق الهدف أي مقارنة النتائج المحققة بالنتائج المنتظرة، كما تسهل المقارنة بين نتائج الهيئات المتشابهة، (1) و المؤشرات النوعية منها تقيس نوعية الظاهرة، يمكننا توضيح هذه الأنواع من خلال الأمثلة التالية:

- **المؤشرات الكمية**:

- معدل وفيات الأطفال في الجزائر
- مجال تقديم الميزانية وفق نظام المعلومات الجديد.
- النسبة المئوية للأطفال الذين أتموا دراستهم في المستوى الثانوي في المناطق الجبلية من الوطن.

- **المؤشرات النوعية**:

- تقييم نوعية البحث: وصف نوعية البحث بـ "جيدة"، "متوسطة" أو "دون الوسط".
- ب/ **المؤشرات غير الرقمية**: تستعمل هذه المؤشرات في الحالة التي لا تكون فيها الأهداف كمية أو تتطلب نتائج غير ملموسة، تنشأ للحكم على الظاهرة و مدى استجابتها للمعايير المطبقة. (2)

مثلا:

♦ تاريخ بداية تطبيق نظام جديد.

♦ تاريخ إيداع السياسة الجديدة لتصنيف الميزانية

في هذه الحالات يقدم المؤشر وصفا عن طبيعة و وضعية الهدف.

(1)Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, « **B01 1 1 – Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie** » Direction du Budget, Ministère des finances, Février 2009, p 30.

(2)Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires (partie 01), « **B01 1 1 – Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie** », Direction du Budget, Ministère des finances, Fivrier 2009, p 31.

3.2.2 أنواع مؤشرات الأداء:

أ/ مؤشرات النجاعة أو الكفاءة Efficiency: تقيس مؤشرات الكفاءة النسبية بين المدخلات Input و المخرجات output، فالمدخلات هي جميع الموارد المستغلة في أداء الخدمة أو إنتاج السلعة مثل القوى البشرية و رأس المال و التكنولوجيا و الأرض، أما المخرجات هي ما تنتج عن المنظمة من خدمات أو موارد منتجة⁽¹⁾، و يعبر عنها رياضيا بالمعادلة التالية:

$$\text{مؤشرات الكفاءة} = \frac{\text{المخرجات}}{\text{المدخلات}} = \frac{\text{النتائج}}{\text{الوسائل}}$$

إذن تقيس مؤشرات الكفاءة العلاقة بين النتائج المحصل عليها و الوسائل المخصصة للبرامج.

ب/ مؤشرات الفعالية Efficacité⁽²⁾: تقيس مؤشرات الفعالية مدى تحقق الأهداف مقارنة مع النتائج المتحصل عليها. فمثلا: الهدف إنجاز 100 كيلومتر من الطرق المرصوفة و النتيجة المتحصل عليها هي إنجاز 50 كلم و عليه يكون تحقق نسبة فعالية بـ 50% . و بالتالي تعبر مؤشرات الفعالية عن مدى تحقيق الأهداف المسطرة.

ج/ مؤشرات النوعية: هي تعبر عن مدى ملائمة الشروط إلى تنفيذ النشاط العمومي فيها.

د/ مؤشرات النتائج النهائية: تعبر عن الفعالية الاقتصادية و الاجتماعية للنشاط العمومي و تميز بين:

✓ مؤشرات التأثير indicateurs d'impact: تعبر عن جوانب التغييرات التي شهدها المحيط و التي لها علاقة مباشرة مع العمل المنجز من طرف المصلحة.

✓ مؤشرات الآثار indicateurs d'effet: و التي تعبر عن جوانب التغييرات في المحيط و هي تأشيريات جانبية للعمل المنجز.

مثال: يبين الجدول التالي مثلا عن قياس نتائج تسيير الميزانية العامة وفق مؤشرات الأداء:

(1) أوراق ندوة و ورشة عمل الأساليب الحديثة في الإدارة العامة "الإدارة المالية العامة"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- القاهرة، سبتمبر 2006، ص 11.

(2) أوراق ندوة و ورشة عمل الأساليب الحديثة في الإدارة العامة "الإدارة المالية العامة"، مرجع سابق، ص 11.

الجدول رقم (12): القياس وفق مؤشرات الأداء

المفهوم	الحافظة	الصحة و إصلاح المستشفيات
هيكلية حسب النشاط	البرنامج	تنمية و حماية الصحة
	برنامج فرعي	تنمية و حماية صحة الأطفال
عناصر التسيير وفق النتائج GAR	الهدف من البرنامج الفرعي	تحسين صحة الطفل
	النتائج المنتظرة	خفض نسبة 5% من معدل وفيات الأطفال
	مؤشر الأداء	معدل وفيات الأطفال على أساس سنوي (سنويا)

المصدر:

Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle», op-cit, page 3-19.

نستنتج من خلال الشكل السابق أنه حسب التسيير القائم وفق النتائج فإن كل برنامج أو برنامج فرعي أو حتى عملية فرعية لا بد من أن ترتبط بتحقيق هدف معين واضح و دقيق و ترصد له نتائج منتظرة، يتم متابعة تحقق هذه النتائج و قياسها الدائم باستعمال مؤشرات الأداء، التي توفر لنا دائما المقارنة ما بين النتائج المحققة و النتائج المنتظرة و بالتالي مدى تحقق الهدف في أي وقت كان.

3.متطلبات التسيير وفق البرنامج:(1) داخل كل وزارة، على كل مسير مسؤول أن يحدد لبرنامج، برنامجه الفرعي أو عملياته، ما يلي:

▪ الأهداف الإستراتيجية السنوية المرتبطة ببرنامجه (البرنامج الفرعي، العملية).

(1) AIT HADDAD, Zahra "La gestion axée sur le résultat en matière de préparation du Budget en Algérie", Mémoire de fin d'études de troisième cycle spécialisé en Finances Publiques, Sous la direction de Mr GAS, Abdelhamid IEDF 2006, p 25.

- النشاطات المعتمدة لتحقيق هذه الأهداف و التكاليف الواجبة لتحقيقها (الموارد).
 - تحديد النتائج المرجوة من النشاطات المعتمدة، النتائج المساقاة مع الأهداف.
 - تحديد مؤشرات الأداء التي تمكنه من قياس بصفة مستمرة تحقق النتائج من عدمه.
- 4. أهمية التسيير وفق النتائج:** تتجلى أهمية التسيير القائم وفق النتائج في النقاط الموالية:
- تنمي مسؤولية المسيرين.
 - طريقة تسيير تعزز الشفافية في الميزانية.
 - ضمان أفضل تسيير للموارد العامة لفائدة الشعب.

المطلب الثاني: التسيير الجديد و أثره تسيير الموارد البشرية

إن المقتضيات الحديثة للتسيير العمومي الحديث تتطلب ترشيد و عقلنة نظام تسيير الموارد البشرية، و ذلك يقتضي إعادة النظر في طرق إعداد التقديرات المالية للتوظيف العمومي، باعتماد سياسة الترشيح في مجال تسيير المستخدمين و الوسائل المادية و المالية، و يتم ذلك عن طريق اخضاع توزيع المناصب المالية لسياسة التقدير الحقيقية القابلة للمراجعة خلال السنة المالية بما يتفق مع مستجدات الحكومة إضافة إلى تخصيص أغلفة مالية إلزامية لتغطية نفقات التكوين و تحسين المستوى و المعارف المهنية لكل المستخدمين و المسؤولين⁽¹⁾.

إن الانتقال من سياسة اجتماعية المرافق العمومية إلى إدارة فعالة (إدارة الخدمات)، بات امرا ضروريا تفرضه مقتضيات التطور الإداري، و الإدارة في الجزائر بحاجة ماسة للتغيير و الاضطلاع بالمهام الجديدة لها، و ذلك بإيجاد ميكانيزمات حديثة تتماشى و مقتضيات الإدارة الحديثة.

و بالتالي فالجهود التي تبذلها الدولة لتكون لها إدارة متجددة و ذات فاعلية، ينبغي تدعيمها بسياسة عقلنة تعداد مستخدمي المؤسسات و الإدارات العمومية و ضبطها .

و هذا ما حث عليه تعليمة رئيس الحكومة رقم 02 / 2006، المتعلقة بعقلنة المناصب المالية في قطاع المؤسسات و الإدارات العمومية التي جاءت لضبط تعداد مستخدمي قطاع الوظيفة العمومية الجزائرية، حيث

(1) السعيد مقدم، "واقع و مقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة -إدارة- العدد 02-

نصت على: "أن طلبات فتح المناصب المالية المعبر عنها من مختلف الإدارات العمومية، عند مناقشة الميزانية، ستكون محل دراسة مشتركة بين مصالح المديرية العامة للميزانية و المديرية العامة للوظيفة العمومية و الوزارة المعنية"، و سيتم في هذا الإطار الشروع في⁽¹⁾:

- القيام بتحديد للوضع بصفة دقيقة فيما يخص المناصب المالية الشاغرة و المناصب المالية المشغولة على مستوى القطاع المعني بعنوان السنة المالية المنصرفة.

- تحديد المناصب المالية التي أصبحت شاغرة على مستوى القطاع خلال السنة المالية المنصرمة.

- تقييم الاحتياجات فيما يخص المناصب المالية التي يعبر عنها القطاع، مقارنة مع التعداد الحقيقي لمستخدميه.

- التقريب بين تعداد المستخدمين الحقيقي للقطاع و تعداد المستخدمين وفقا لمقاييس يتم وضعها على أساس معايير موضوعية.

- و ينبغي مواصلة عملية التشاور بين القطاعات على أساس نتائج التشخيص و التقييم التي تم القيام بها، قبل أي فتح للمناصب المالية عن طريق وضع تدابير و آليات ضبط لتعداد المستخدمين.

المطلب الثالث: دور أعوان التسيير في ظل النظام الجديد

تتمثل مسؤولية منفذي الميزانية أولا بالنسبة للأهداف في تحديد مؤشرات ذات دلالة و مرتبطة منطقيا بتلك الأهداف، و متعلقة بالنشاط الحكومي، و تتحدد مسؤولية منفذي الميزانية بأن تكون المؤشرات المعتمدة صحيحة و قابلة للقياس و المراقبة و معقولة التكلفة و قابلة للتحقيق أي منطقية حسب الأوضاع السائدة و ليست خيالية، كما تكمن مسؤولية المعدين و المنفذين للميزانية في أن تمكن هذه المؤشرات من إجراء المقارنات سواء في الزمان أو المكان⁽²⁾.

و من ثم تتجلى مسؤوليات كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، في إطار تنفيذ الميزانية العامة و الرقابة عليها، و بالإطلاع على التجارب الدولية الحديثة و على المتطلبات الدولية في إطار الميزانيات المعدة وفق الأهداف، يمكن بيان الأدوار الجديدة لكل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي كما يلي:

(1) تعليمية رئيس الحكومة رقم 02 - 2006 المؤرخة في 20 أوت 2006، المتعلقة بعقلنة المناصب المالية في قطاع المؤسسات و الإدارات العمومية، مجموعة المناشير و التعليمات، المديرية العامة للوظيفة العمومية، 2006، ص 36.

(2) عمر التوكنكتي، "مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف"، مرجع سابق، ص 21-22.

أولاً/ دور الأمر بالصرف (المسير المسؤول): في ظل الإصلاحات الأخيرة للمالية أُدخل مصطلح "المسير المسؤول" أو "مسؤول البرنامج" ليعوض مصطلح "الأمر بالصرف"، حيث يمثل المسير المسؤول عنصراً أساسياً في التسيير القائم وفق النتائج، فهو المسير الذي فوضت له السلطة لتسيير الموارد المالية و تلبية الاحتياجات المالية و مراقبة الأعباء مقارنة بالنتائج العملية، و ممارسة سلطة الإنفاق. و هذا يعني امتلاكه مسؤولية تحضير ميزانية وحدته التنظيمية كما يلتزم بوضع و متابعة و تسليم حسابه.

مسؤول البرنامج يضمن قيادة البرنامج تحت سلطة الوزير ويعد إستراتيجية البرنامج بتحديد الأهداف و تثبيت النتائج المنتظرة للسياسة المالية، يرصد اعتماد إجمالي و يملك القدرة على إعادة توزيع الاعتمادات مع التحفظ على احترام سقف الكتلة الأجرية⁽¹⁾.

1. دور المسير المسؤول:⁽²⁾ أصبحت مهام الأمر بالصرف تختلف عن ما كان عليه سابقاً، و يمكن بيان المهام وفقاً لكل مرحلة من دورة الميزانية العامة الجديدة:
خلال مرحلة التخطيط:

- يدعم المسؤول الأعلى عنه في تخطيط البرامج فيما يخص التسيير القائم وفق النتائج (الأهداف، النتائج المنتظرة، مؤشرات الأداء).
- تخطيط المبادرات التي يكون مسؤولاً عنها.
- المساهمة في مراجعة مشروع الاستثمار على المدى الطويل (plan d'investissement a long terme (PILT)

- المساهمة في المراجعة و التقييم الدوري لنتائج البرامج.
خلال مرحلة تقديم الميزانية:

- توزيع الحافظة الأساسية بين المسيرين المساعدين له.
 - تقييم تكاليف مبادراته باستخدام النتائج المتوقعة للسنوات القادمة.
 - تقديم و الدفاع عن اقتراحاته الميزانية للمديرية العامة للميزانية.
- خلال مرحلة تنفيذ الميزانية: متابعة و مراقبة المبادرات الواقعة تحت مسؤوليته.

خلال مرحلة تسليم الحسابات:

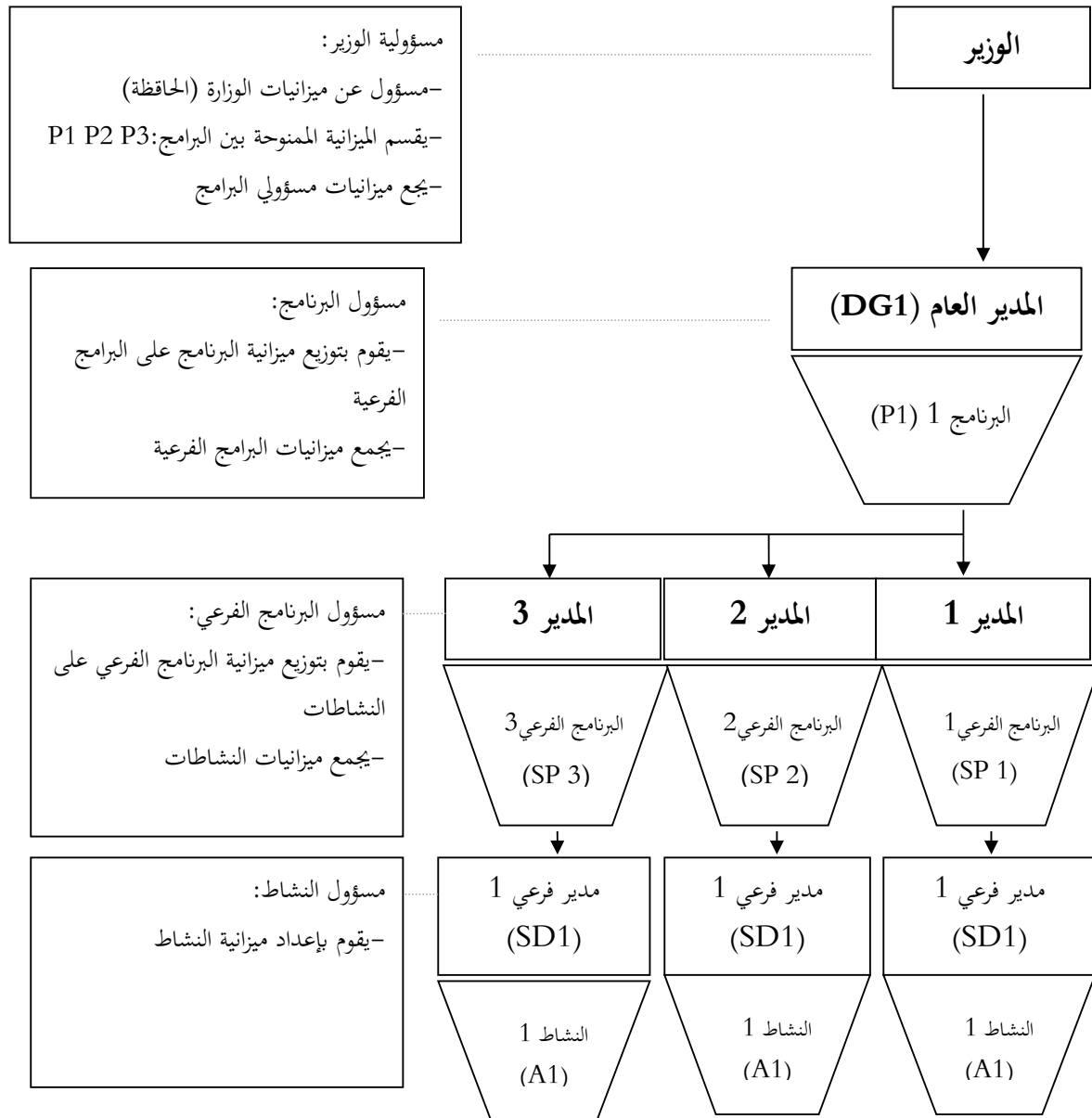
- تسليم النتائج المحققة نسبة للأهداف المنتظرة و شرح الفروقات.
- تحرير تقرير سنوي عن التسيير.

(1)Xavier Anglebert, « **Manager avec la LOLF** » - (lolf et développement du contrôle de gestion dans l'administration de l'état) 1er édition groupe revue fiduciaire paris 2005, p 238.

(2) AIT HADDAD, Zahra, « **La gestion axée sur le résultat en matière de préparation du Budget en Algérie** » , op-cit, p 39.

تعيين و اعتماد مسير مسؤول لكل مستوى من هيكل البرنامج: يعمل مسؤول ميزانية البرامج دائما وفق ثلاث مستويات: المستوى الذي يكون فيه مسؤولا، على المستوى الأعلى يكون قائدا، على المستوى التابع يكون كمستشار، مع الملاحظة أن عمل المستشار لا يشترط أن يكون منصب تابع في الهيكل التنظيمي، مثلا يمكن أن يكون مدير عام لـ (EPA)، كما يمكن أن يكون مدير عام مستشار لمدير عام آخر. و الشكل الموالي يبين المستويات المختلفة للمسؤولين:

الشكل رقم (02): المستويات المختلفة للمسيرين المسؤولين عن ميزانية البرامج



الإختصارات:

DG :directeur général

D : directeur

SD : sous-directeur

P : programme

SP : sous-programme

A : Action

المصدر:

Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle», op-cit, page 135-3

كما يوضح الجدول التالي القرارات و المساهمات الممكنة لكل مسؤول في كل مستوى من مستويات المسؤولية.

الجدول رقم (13): القرارات و المساهمات الممكنة لكل مسير مسؤول

مسؤول النشاط (المدير الفرعي)	مسؤول البرنامج الفرعي (المدير)	مسؤول البرنامج (المدير العام)	مسؤول الحافظة (الوزير)	مستوى المسؤولية القرارات و المساهمات
				التخطيط متوسط الأجل
		X	D	الاهداف الاستراتيجية و مهام الوزارة
		X	D	تعريف البرنامج (الأهداف، النتائج، المؤشرات)
		D	C	الاهداف الخاصة للبرنامج
	D	C		تعريف البرامج الفرعية (الأهداف، النتائج، المؤشرات)
D	C			تعريف النشاطات (الأهداف، النتائج، المؤشرات)
				مرحلة إعداد الميزانية
		X	D	توزيع الغلاف المالي للبرامج
	X	D		توزيع الغلاف المالي للبرامج الفرعية
				التحويلات المالية و التنفيذ
D				تنفيذ النشاطات
D				التحويلات بين النشاطات الفرعية لنشاط
C	D			التحويلات بين نشاطات برنامج فرعي
X	C	D		التحويلات بين البرامج الفرعية لبرنامج
X	X	C	D	تحويل برنامج في وزارة معينة
				مرحلة تقديم الحسابات

D				قبول النتائج المحققة لنشاط فرعي
X	D			قبول النتائج المحققة لنشاط
	X	D		قبول النتائج المحققة لبرنامج فرعي
		X	D	قبول النتائج المحققة لبرنامج

الاختصارات:

D : Décisions (سلطة القرار)

X : Propositions et recommandations (اقتراحات و توصيات)

C : Contrôle et conseil (رقابة و استشارة)

المصدر:

Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «**Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle**», op-cit, page 136-3

3. استقلالية في التسيير:

يجب أن يحصل مسير البرنامج على استقلالية في التسيير تمكنه من إعادة تخصيص الغلاف المالي المخصص لبرنامج بين السلع و الخدمات و الإستثمار، وتضمن هذه الاستقلالية بالمبادئ التالية⁽¹⁾:

- لكل برنامج وسائله الخاصة به.
- لك برنامج محاسبة تحليلية خاصة به.
- يتحصل كل مسؤول برنامج على رخصة تسيير تتحدد فيها الوسائل، الأهداف و هي موضوع مراجعة سنوية.

4. مسؤولية المسيرين:

يحمل النظام الجديد للمسيرين مسؤولية أكبر تقع بتوفر الشروط التالية:

- يجب توفر قواعد دقيقة تحدد كيفية التزام المسؤول بالاعتمادات.
- يتحصل مسير البرنامج على أمر بمهمة تفصل فيه الأهداف، الوسائل و المسؤوليات.
- يجب توفر الإطار التشريعي و التنظيمي الملائم لتفصيل مسؤولية المسيرين.
- يجب تعزيز الرقابة الداخلية و الخارجية.

⁽¹⁾Programme d'Appui au Secteur de la Santé (pass), « **Méthode de construction du budget par programme** », 16 janvier 2013- Alger, sur site d'internet officiel du programme : http://www.pass-ue.dz/documents/Guide_Construction_budget_programme.pdf téléchargé le: 13/05/2016.

5. **ثنائية الحرية و المسؤولية * La Fongibilité des crédits**: أعطي للآمرين بالصرف حرية كبيرة في استعمال الاعتمادات من أجل البحث عن الكفاءة و النجاعة في النشاط العمومي و الذي يكون بمنح حرية كبيرة و استقلالية لصلاحيات تنفيذ الميزانية، ممّا يعطي ليونة في التسيير تتشأ على المستوى الكلي و يجب أن تنعكس على مستوى المصالح المكلفة بالتنفيذ، فالكيفية الجديدة للتسيير تركّز على مبدأ استهلاك الاعتمادات الممنوحة للبرنامج و محتوياته.

ثنائية الحرية و المسؤولية و هي ما يطلق عليه مصطلح La Fongibilité des crédits تعني تزويد المسير بغلاف مالي إجمالي في إطار تسييره لبرنامج و إعطاءه تفويضا بالسلطة للتسيير و التصرف في هذا المبلغ الإجمالي . ويعني هذا المصطلح أن تكون الإعتمادات قابلة للتحويل من عنوان إلى آخر من عناوين البرامج دون الحاجة إلى شكليات و دون أن تكون موضوع رخصة ميزانية (autorisation budgétaire)⁽¹⁾.

- **حدود الحرية**: في إطار النظام الجدي تمنح للمسيرين حرية التصرف، المقيدة بالجوانب التالية:

تحويل و نقل الاعتمادات: يبين الجدول التالي كافة الإجراءات الواجبة في كل حالة من حالات نقل أو تحويل الاعتمادات:

الجدول رقم (14): حالات نقل و تحويل الاعتمادات

الحالات	مرسوم	قرار وزاري مشترك	قرار وزاري
بين مختلف الوزارات	√		
داخل نفس الوزارة	√		
بين البرامج	√		
بين البرامج الفرعية		√	
داخل البرامج الفرعية			√

* إن ترجمة هذا المصطلح حسب قواميس عدة تعني (قابلية الاستهلاك)، و بالنسبة لموضوعنا فهذا يعني قابلية استهلاك الاعتمادات الممنوحة للمسير بحرية مقابل التزامات معينة.

(1)Carine Roussel, Laurence Weil, « **A jour de la mise en œuvre de La LOLF** », op-cit, p

	√		ترحيل إلى السنة الموالية
--	---	--	--------------------------

المصدر:

Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires (partie01), « B01_1_1 - Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie », Direction du Budget, Ministère des finances, Février 2009, p 35.

مبادئ نقل و تحويل الاعتمادات:

- الحد السنوي للتحويل لا يجب أن يتجاوز 20 % من الاعتمادات المفتوحة لكل برنامج معني.
- إذا تم التحويل في برنامج ما أو إحدى أقسامه فإن هذا البرنامج أو أقسامه لا يمكن أن يستفيد لاحقا من تحويل آخر خلال التخصيصات الإجمالية.
- الإعتمادات المسجلة تحت عنوان نفقات الموظفين لا يمكن أن تكون موضوع أي تحويل أو نقل لفائدة عنوان نفقات آخر. (1)
- يمنع المسيرون من القيام بتحويل الإعتمادات التقديرية إلى اعتمادات تحديدية. (2)
- الإعتمادات التقديرية: و هي اعتمادات يمكن أن تتجاوز النفقة فيها التزويدات المسجلة في الميزانية و ذلك لأن هذه النفقات معترف بها بقانون مسبق مثلا: الدين العمومي ، المصاريف القضائية.
- الإعتمادات التحديدية: و هي اعتمادات أين النفقات المتعلقة بها لا يمكن أن يلتزم بها أو يأمر بصرفها إلا في حدود الاعتماد المخصص لها، و كقاعدة عامة لا يمكن الزيادة فيها إلا بقانون المالية.
- التزامات المسيرين مقابل الحرية: بمقابل هذه الحرية المسيرين لديهم جملة من الالتزامات:
 - تقديم حساب لتسييرهم و أدائهم.
 - اختيار المبادرات المقربة لتحقيق الأهداف المحددة مسبقا.
 - تهيئة ميزانية النفقات الضرورية من أجل قيادة مبادراته و هذا مع احترام غلاف الميزانية المحدد.

(1) سعدودي أحمد ، "الإصلاح الميزاني"، مداخلة مقدمة في جامعة تلمسان، 14 ديسمبر 2008، ص 21.

(2) سعدودي أحمد، "الإصلاح الميزاني"، نفس المرجع، ص 21.

○ القدرة على التوزيع الجيد للموارد و تدبير الإنفاق.

○ وضع تحليل بياني يوضح فيه الفروقات بين النتائج الحقيقية و المتوقعة.

آثار ثنائية الحرية و المسؤولية: إن استعمال مبدأ الحرية و المساءلة في التسيير العمومي ينجر عنه من الآثار التي يمكن اختصارها في النقاط الموالية:

- إن الحرية و الشمولية الممنوحة للمسيرين تعطي لهم مرونة في تسيير الاعتمادات دون الدخول في التعقيدات و الإجراءات اللازمة لطلب الموافقة البرلمانية و التي من شأنها أن تعيق البرامج و المشاريع.

- تقوية روح المسؤولية لدى المسيرين يدفعهم للإلتزام و الإنضباط في مجال تسيير برامجهم.

- إن تعيين المسؤول المحدد و إلزامه بحرية و مسؤولية متلازمتين يسهل عملية الرقابة عليـة و محاسبته بالنظر للنتائج المحققة و الأهداف المقصودة.

- يترجم أداء أي برنامج أداء المسير المسؤول عنه و هذا ما يمكن من تقييم نشاطات الحكومة أمام الشعب و البرلمان.

ثانيا/ دور المحاسب العمومي:

1. الدور الجديد للمحاسب العمومي: لا يزال دور المحاسب العمومي الجديد غير واضح في ظل الاصلاحات المسطرة، و لكن هذا لا يعني بأن هذا التغيير لن يمس مهام المحاسب العمومي، و إنما تفرض الأساليب الجديدة تحميل مسؤوليات أكبر للمحاسبين العموميين و لكن بإعطائهم نوع من الاستقلالية عن الأمرين بالصرف.

و يجب أن يتغير دور المحاسب العمومي ليتماشى مع الإصلاح في المحاسبة العمومية للدولة الذي سيكون ملازما لإصلاح نظام الميزانية، و يهدف الإصلاح المحاسبي إلى⁽¹⁾:

- توفير معلومات موثوقة و دقيقة عن مجمل نشاطات الدولة

(1) شلال زهير، "آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة"، أطروحة دكتوراه في تسيير المنظمات، جامعة بومرداس، 2013-2014، ص 183-184.

- توفير أدوات فعالة للرقابة على تسيير الموارد العمومية لضمان الرشادة و مشروعية العمليات المالية للدولة
- تقديم قوائم مالية في آجال معقولة تعرض معلومات سهلة القراءة و تلبية حاجيات متخذي القرار
- معرفة ممتلكات الدولة بمختلف مكوناتها
- إمكانية تحديد تكلفة الخدمات العمومية
- تحديد النتائج السنوية و تقييم فعالية أداء نشاط الإدارة

2. مبادئ الإصلاح المحاسبي: يعتمد النظام المحاسبي على المبادئ الأساسية التالية⁽¹⁾:

- الاحتفاظ بالأساس النقدي في معالجة العمليات المالية لإيرادات و نفقات الدولة
 - الاعتماد على مبدأ تحديد الحقوق و الالتزامات، و المعاملات التي تأخذ بعين الاعتبار الفترة المتعلقة بها، بغض النظر عن تاريخ السداد أو التحصيل.
 - يجب أن تكون حسابات الدولة دقيقة و تعكس أصلها و وضعها المالي
 - الاعتماد على محاسبة التكاليف و تحليلها في إطار البرامج المنفذة
 - إيرادات الموازنة تأخذ بعين الاعتبار الميزانية السنوية التي يتم فيها تحصيلها من قبل المحاسب
 - نفقات الموازنة تأخذ بعين الاعتبار الميزانية السنوية التي يتم فيها دفعها من قبل المحاسب
 - تتحدد جميع النفقات حسب الاعتمادات المخصصة بصرف النظر عن تاريخ إنشاء الدين
- و في هذا الإطار سيكون على المسيرين في شهر جوان من كل سنة (ن+1) إعداد الحسابات الإدارية التي يتم اختبارها من طرف مجلس المحاسبة، و يجب تقديم هذه الحسابات في ثلاث أنواع من المحاسبة:
- محاسبة الخزينة: تعكس الإيرادات و النفقات للسنة وفقا لمواعيد التحصيل و السداد.

(1) حنيش أحمد، "آفاق نظام الرقابة في ظل عصرنة الموازنة العامة - دراسة حالة الجزائر"، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 162.

- محاسبة التنفيذ: تعكس جميع المعاملات على أساس التأكد من الحقوق و الواجبات، أين تأخذ العمليات حسب السنة التي تتعلق بها، بغض النظر عن تاريخ الاستلام أو الدفع.
- المحاسبة التحليلية (حسب النشاط): حيث التكاليف مخصصة لمختلف المبادرات المتخذة في إطار البرنامج حسب النشاط.

ثالثاً/ دور الرقابة

من المهم الإشارة إلى أن النظام الرقابي سوف يعرف تحديثات واسعة، سواء تعلق الأمر بالرقابة السابقة أو اللاحقة، و سنتنقل هذه الرقابة من المفهوم الضيق للرقابة على الشرعية إلى المفهوم الواسع للرقابة على الملائمة في التسيير، و ذلك بإدخال مفهوم الرقابة على الأداء الذي أشرنا له سابقاً، و هذا يعني جملة كبيرة من التغيرات على مستوى أنواع الرقابة سواء كانت الداخلية (السلطة التنفيذية) أو الخارجية (البرلمان و الرقابة المستقلة).

1. بوادر اصلاح الرقابة الإدارية (الداخلية):

- رقابة المراقب المالي: تعتبر تأشيرة المراقب المالي ضماناً للالتزام بنفقات شرعية، و التسيير الجديد وفق منطق النتائج يمنح للمسيرين مسؤولية أكبر و حرية أكبر، و مسؤولية أكبر اتجاه الأهداف، و هو الأمر الذي يتطلب رقابة مالية فعالة مناسبة و غير مقيدة لحرية المسير، و لذلك سوف تقتصر الرقابة المالية على⁽¹⁾:

- التجانس بين الأعباء الاجمالية التقديرية و تخصيصات الميزانية، و ضرورة تغطية النفقات الإلزامية و نفقات المستخدمين.

- التدخل للمراقبين الماليين في اعداد قوانين المالية من أجل التحذير من أي ارتفاع لتكاليف النفقات و متابعة هذا الجانب خلال التنفيذ، و الوقاية من المخاطر المالية .

- الرقابة الداخلية: و هي الرقابة التي ينفذها المسيرون على مختلف المستويات، و تتمثل أحكامها في:

(1) Ministère des finances, "Etude de nouveau système, Rapport de synthèse", direction générale de la comptabilité, Alger, 2006, p36.

- إعادة تنظيم مراقبة المحاسب العمومي

- تحديد المعايير النوعية للمحاسب بصفة دقيقة، و هذا يقابله أداء كل عون في وظيفته

- ضرورة توثيق الرقابة

- **التدقيق الداخلي للتماشي مع التسيير القائم وفق النتائج:** إن المبدأ الأساسي للميزانية القائمة على النتائج (GAR)، هو ان المسير المسؤول هو أول مسؤول عن النتائج التي وعد بها و التي حققها، غذا ما توفرت له الموارد المطلوبة، و مساءلة المسيرين تظهر أولاً على مستوى كل وزارة، فالوزير المسؤول عن الحافظة و مسيري البرامج يحتاجون لبرنامج تدقيق داخلي يتحقق من صحة كل الأساليب المستعملة من طرف كل المسيرين التابعين للوزارة، او حتى على مستوى وزارات أخرى في حالة البرامج المشتركة بين الوزارات. هذه الوظيفة يمكن ممارستها في كل وزارة من طرف خلية "التدقيق و المراجعة" الواقعة تحت سلطة الوزير، إذ تهتم هذه الخلية أثناء مرحلة التخطيط و تقديم الحسابات بمراقبة الطرق المستعملة من طرف المسيرين لحساب التكاليف المعتمدة و النتائج المحققة⁽¹⁾.

- **الرقابة التشاركية:** تبنى هذه الرقابة على التكامل و الثقة بين المحاسب و الأمر بالصرف، و قد جاءت هذه الآلية الجديدة المعروفة برقابة الشراكة بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، لتغيير المفهوم التقليدي للرقابة القبلية التي كان يقوم بها المحاسب العمومي على الأمر بالصرف، و هي تدعو للحوار و التعاون بينما كان المفهوم التقليدي يدعو للتدخل الصارم بين العونين باعتبارهما مستقلين و يقدمان مهام متنافية، و ما يميز هذه الآلية الجديدة أن كل الاعوان يتشاركون في انتاج المعلومة، ذلك ان المحاسبين العموميين يمسون حسابات على أساس العناصر التي وفرها لهم الأمر بالصرف، و بالنسبة لأميرن بالصرف فهم لا يشاركون فقط في توفير المعلومة و إنما يمسون محاسبة الالتزام، و هذا من الامور الضرورية لتحقيق مبدأ صحة الحسابات.

2. **رقابة البرلمان:** من خلال الاصلاح سوف تتوفر للبرلمان معلومات أوسع حول معطيات الميزانية تقريه من معرفة التوجهات العامة للميزانية و مناقشتها و الحكم عليها، كما تقليص توقيت مناقشة قانون ضبط

⁽¹⁾(Projet de modernisation des systèmes budgétaires, «Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle», op-cit, page 136-3

الميزانية من ن+3 إلى ن+1، سيكمنه من إجراء رقابة سياسية فعالة على أعمال الحكومة متلازمة مع تنفيذ السياسات العمومية بفارق سنة واحدة و ليست بعيدة عنها كما كان معتمدا بفارق (03) سنوات.

إذ يعرض قانون ضبط الميزانية حساب السنة الذي يتضمن:

- الفائض أو العجز في النتيجة لمختلف الصوافي بين الإيرادات و النفقات.
 - المنافع او الخسائر المحققة من تنفيذ عمليات حسابات التخصيص الخاص
 - المنافع أو الخسائر في النتيجة المحتملة في تسيير عمليات الخزينة.
- كما يجب أن يكون القانون المتضمن ضبط الميزانية مرفوقا ب:
- ملاحق تشرح عمليات الميزانية و الحسابات الخاصة للخزينة و عمليات الخزينة.
 - الميزانية العامة لحسابات الدولة
 - تقرير تقييم الأداء يحدد الشروط التي سجلت فيها البرامج في الميزانية المنفذة و كذلك درجة تحقيق الاهداف و النتائج المحققة و الشروحات المتعلقة بالفوارق المسجلة.

خلاصة:

في إطار البحث عن أساليب حديثة لتنظيم الميزانية العامة، نلاحظ الأهمية الكبيرة لمكانة العنصر البشري في تسيير الميزانية العامة، الأمر الذي يتطلب إعادة هيكلة أدوار الأعوان المتدخلين و مهامهم بما يتوافق مع المتطلبات الحديثة. و بالنسبة للجزائر نلاحظ تسجيل تجاوزات و قيود كثيرة تشكل عائقا أمام الاعتراف بالدور الإيجابي للمتدخلين في تسيير الميزانية العامة و تحد من المساهمة الفعالة للعنصر البشري، كما نلاحظ أن الأساليب الحديثة تحمل تغيرات واسعة تمس شكل الميزانية و تنفيذها و الرقابة عليها، سبقت الجزائر إلى تطبيقها دول كثيرة من بينها فرنسا التي تعتبر تجربتها نموذج مرجع لتجربة الجزائر، تؤدي الأساليب الحديثة عند تطبيقها نتائج ايجابية كثيرة و هي زيادة كفاءة و فعالية التصرف في الاموال العمومية و الشفافية في استعمالها و تعزيز آليا الرقابة عليها، غير ان هذا الامر يتطلب تكييف العنصر البشري باعتباره محرك اساسي لأي عملية تسيير و هو ما يستوجب إعادة النظر في مهام كل من الأمر بالصرف الذي سيتحول إلى مسيير مسؤول يتمتع بحرية تصرف أكبر مقابل تحمل مسؤولية اكبر عن نتائج البرامج مقارنة بأهدافها و المحاسب العمومي الذي يجب عليه التعامل وفق مبدأ التشارك و مسك محاسبة متطورة وفق المعايير الدولية، أما الرقابة فهي كذلك ستتحوّل من مجرد رقابة على التسيير و رقابة مالية إلى رقابة على الأداء تحاسب المسيرين على مسؤولية نتائج عملهم مع توسيع في مسؤولية التزامهم بالشرعية في التسيير.

الفصل الرابع:

دراسة تطبيقية لتقييم دور المسيرين و المراقبين
في تحسين أداء الميزانية العامة في الجزائر

تمهيد:

إن النظام المعمول به حاليا في مجال تسيير النفقات العمومية في الجزائر، يولي هذه المهمة لسلسلة من الأعوان تتمثل في الأمر بالصرف الذي توكل له مهمة الإلتزام بالنفقات، تصفيته و من ثم الأمر بدفعها، و المحاسب العمومي الذي يتولى مهمة دفع النفقات و اجراء رقابة شرعية عليها، و المراقب المالي الذي يتولى مهمة التحقق من السلامة القانونية للنفقة و من ثم منح تأشيرة الإلتزام بها إن كانت سليمة قانونيا. و لما كان موضوع بحثنا هو معرفة الدور الذي يمكن أن يقدمه أعوان التسيير لإضفاء المزيد من الفعالية و الكفاءة على تسيير الاموال العمومية في ظل الأوضاع و النظام الحالي للجزائر، ارتأينا وضع دراسة ميدانية للبحث، نحاول من خلالها التقرب من عينة من هؤلاء الأعوان من أجل كشف حقيقة نتائج الجانب النظري، و التعرف الميداني على مشاكل التسيير و استقصاء آرائهم حولها، كما نحاول من خلال البحث الميداني تقييم دور أعوان تسيير الميزانية العامة من أمرين بالصرف و محاسبين عموميين و مراقبين ماليين في تسيير الميزانية العامة في ظل المعطيات الحالية. و قد تم ذلك من خلال استبيان موجه للأعوان يحمل محاور تتعلق بدراسة اشكالية البحث، و قد خصص هذا الفصل الأخير من البحث لدراسة نتائج الاستبيان و تحليلها، و عليه قسم البحث لأربعة مباحث كما يلي:

المبحث الأول: تقديم الدراسة الميدانية**المبحث الثاني: خصائص عينة الدراسة****المبحث الثالث: تحليل نتائج الدراسة الميدانية****المبحث الرابع: نتائج الدراسة الميدانية و المقترحات المقدمة من طرف أعوان التسيير**

المبحث الأول: تقديم الدراسة الميدانية

تمحورت الدراسة التطبيقية لهذا البحث على محاولة تقييم دور و كفاءة كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي و المراقبين في تسيير الأموال العمومية، إضافة إلى بيان أوجه الاختلال المعيقة لأدوار هؤلاء الاعوان في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة، و باعتبار أن تسيير الاموال العمومية في الجزائر يقع تحت مسؤولية هيكله متشعبة و كبيرة من الأعوان بالنسبة للأصناف الثلاث (الأمر بالصرف، المحاسب العمومي و المراقبين)، كان من المستحيل مسح دراسة ميدانية على الكم الهائل لهؤلاء الأعوان، لهذه الأسباب اخترنا من صنف الأمرين بالصرف المدراء التنفيذيين للولاية كأميرين بالصرف ثانويين لميزانيات مختلف الوزارات، و من الصنف الثاني اخترنا أمناء الخزينة الولائيين باعتبارهم محاسبين عموميين للمدراء التنفيذيين، و من الصنف الثالث المراقبين اخترنا المراقبين الماليين الولائيين، و ذلك نظرا لصعوبة الاتصال و التواجد الجهوي لمجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية (IGF)، و من هذا المنطلق كانت محاور الدراسة الميدانية كما يلي:

المطلب الأول: فرضيات الدراسة الميدانية

من أجل تحقيق اهداف البحث، فإن الدراسة الميدانية قد انطلقت من الفرضيات الموالية، و التي تشكل الجزء الأكبر من فرضيات البحث ككل:

1. يتمتع أعوان تسيير الميزانية بالكفاءة اللازمة لأداء عملهم
2. يقدم أعوان تسيير الميزانية مبادرات كثيرة تصب في إطار التسيير الحسن للأموال العمومية
3. يفرض التنظيم المعمول به حاليا على أعوان التسيير الالتزام بالشرعية أكثر من الملائمة في صرف النفقات.
4. لا يطرح مشكل التمويل في تسيير النفقات العامة في الجزائر
5. توجد قوانين وتعليمات واضحة و ملائمة تحكم تسيير الميزانية العامة.
6. توجد هياكل تنظيمية و إدارية مناسبة و مساعدة على حسن تسيير الميزانية العامة.
7. تعتبر الأغلفة المالية المخصصة لنفقات التسيير و نفقات التجهيز كافية.
8. لا يتلقى أعوان التسيير تكوينا كافيا من حيث الكم و النوع في مجال تسيير الميزانية العامة

9. يحتاج المسار الوظيفي لهؤلاء الاعوان إلى مراجعة من أجل زيادة رضاهم الوظيفي و بالتالي تحسين أدائهم الوظيفي؟

المطلب الثاني: أداة الدراسة

لتنفيذ هذه الدراسة إستعنا بالاستبيان المكتوب و الموجه لعينات الدراسة، و قد شمل على ثلاث استبيانات:

- الاستبيان الأول: موجه للآمرين بالصرف (المدراء التنفيذيين للولاية)، يحتوي الاستبيان على 6 ست محاور كبرى، ، مقسمة إلى 34 فقرة.

- الاستبيان الثاني: موجه للمحاسبين العموميين (أمناء الخزينة للولايات)، يحتوي الاستبيان على 5 خمس محاور كبرى، مقسمة إلى 19 فقرة.

- الاستبيان الثالث: موجه للمراقبين (المراقبين الماليين للولاية)، يحتوي الاستبيان على 5 خمس محاور كبرى، مقسمة إلى 24 فقرة.

المطلب الثالث: عينة الدراسة

تم توزيع 130 استمارة بشكل إجمالي استرجع منها 116 استمارة مجاوب عليها بعد رفض بعض الأعوان الرد على الاستبيان، فشملت عينة الدراسة 70 مديرا تنفيذيا بالنسبة لفئة الأمرين بالصرف، و 21 أمين خزينة ولاية بالنسبة لفئة المحاسبين العموميين، و 25 مراقبا ماليا بالنسبة لفئة المراقبين، و هي عينة عشوائية اختيرت حسب قرب و سرعة و سهولة الحصول على المعلومات.

مع العلم أنه يوجد على مستوى كل ولاية أمين خزينة ولائي واحد و له مساعدين و مراقب مالي واحد له مساعدين، وحوالي 25 إلى 30 مديرا تنفيذيا

المطلب الرابع: حدود الدراسة

- الحدود الزمنية: تم توزيع استبيان الدراسة الميدانية و الاجابة عليه خلال الفترة الممتدة من جانفي 2015 إلى غاية ماي 2015.

- الحدود المكانية: مع العلم أنه يوجد على مستوى كل ولاية أمين خزينة ولائي واحد و مراقب مالي واحد ، و حوالي 25 إلى 30 مديرا تنفيذيا وزعت الاستثمارات على الولايات التالية: تلمسان، النعامة، سعيدة، معسكر، سيدي بلعباس، تيارت، البيض، سوق أهراس، برج بوعرييج، قلمة.

- الحدود البشرية: إن أعوان تسيير الميزانية المستهدفين هم المدراء التنفيذيين الولائيين باعتبارهم أمرين بالصرف، أمناء الخزينة الولائية باعتبارهم محاسبين عموميين للمدراء التنفيذيين، و المراقبين الماليين باعتبارهم أول جهاز رقابي في مسار النفقة العمومية يقوم بالرقابة المسبقة على تنفيذ النفقات العمومية.
- الحدود الموضوعية: من أجل ادراك أهداف البحث كان الموضوع الأساسي للاستبيان هو معرفة مساهمات الاعوان في تسيير الميزانية العامة و بيان حدود و قيود هذه المساهمة.

المبحث الثاني: خصائص عينة الدراسة

المطلب الأول: الاستبيان الموجه للآمرين بالصرف

رمزنا لهذه الفئة بالعينة (أ):

1.العمر: يبين الجدول الموالي عمر أفراد عينة الدراسة

الجدول رقم (15): توزيع عينة المدراء التنفيذيين حسب العمر

العينة (أ)		العمر
النسبة المئوية	التكرار	
8.6%	6	من 30 - 40 سنة
32.4%	23	من 40 - 50 سنة
58.6%	41	أكثر من 50 سنة
100%	70	المجموع العام

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقاً من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول اعلاه نلاحظ أن الفئة العمرية التي تفوق 50 سنة هي فئة الاغلبية بنسبة 58.6% تليها الفئة من 40-50 سنة بنسبة 32.4% و أقل نسبة عادت للفئة الشابة 30-40 سنة ب 8.6%، و هذا يعكس سياسة الجزائر في توظيف الإطارات الذي يتطلب الخبرة في المجال و هو ما يكتسبه الموظف بعد سنوات عمل عديدة لهذا نجد الفئة الغالبة هي الفئة العمرية الأكبر.

2.الجنس: يبين الجدول الموالي جنس أفراد عينة الدراسة

الجدول رقم (16): توزيع المدراء التنفيذيين بالصرف حسب الجنس

العينة (أ)		الجنس
النسبة المئوية	التكرار	
88.6%	62	ذكر
11.4%	8	أنثى
100%	70	المجموع العام

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول اعلاه يتضح أن نسبة الذكور أعلى من نسبة الإناث بحيث بلغت نسبة الذكور 88.6% بينما لم تتجاوز نسبة الإناث 11.4%، و هذا راجع إلى أنه في الجزائر و في وقت سابق لم تكن تولى للمرأة هذا النوع من المناصب على عكس الوقت الحالي الذي عرف تقدما كبيرا لتولي المرأة نفس المناصب السامية مثل الرجل.

3.المستوى التعليمي: يبين الجدول الموالي المستوى التعليمي لأفراد عينة الدراسة

الجدول رقم (17): توزيع عينة المدراء التنفيذيين حسب المستوى التعليمي

العينة (أ)		المستوى التعليمي
النسبة المئوية	التكرار	
44.3%	31	ليسانس
41.4%	29	مهندس دولة
8.6%	6	ماستر أو ماجستير
2.9%	2	دكتوراه

مستوى آخر	2	2.9%
المجموع العام	70	100%

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول يتضح أن الفئة الغالبة هي المتحصلين على شهادة الليسانس و مهندس دولة بنسبة 44.3% و 41.4% على التوالي، بينما لم تتجاوز فئة حاملي شهادة الماجستير أو الماستر نسبة 8.6%، أما فئتي حاملي شهادة الدكتوراه و المستويات الأخرى الأقل من درجة الليسانس سجلتا نفس النسبة بـ 2.9% و هذا يعني أن أغلب المدراء التنفيذيين هم حاملي شهادة ليسانس أو مهندس دولة، و هذا راجع لشروط التوظيف في هذا النوع من الوظائف الذي يتطلب على الأقل المستوى الجامعي الأول فقط، و أن حاملي شهادات ما بعد التدرج يتوجهون في الغالب إلى التدريس في الجامعات.

4. سنوات الخبرة المهنية: يبين الجدول الموالي سنوات الخبرة المهنية لأفراد عينة الدراسة

الجدول رقم (18): توزيع عينة المدراء التنفيذيين حسب الخبرة

العينة (أ)		سنوات الخبرة المهنية
النسبة المئوية	التكرار	
0%	0	أقل من 5 سنوات
10%	07	من 5 - 10 سنوات
90%	63	أكثر من 10 سنوات
100%	70	المجموع العام

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

نلاحظ من خلال الجدول أن الفئة الغالبة هي التي تمتلك سنوات خبرة في العمل تفوق 10 سنوات بنسبة 90%، بينما لم تتجاوز فئة من 5 - 10 سنوات نسبة 10%، أما فئة الأقل من 5 سنوات لم تسجل أي نسبة، و هذه النتيجة تؤكد نفس النتيجة المتحصل عليها في جدول الفئات العمرية، بحيث يتطلب اعتلاء هذا

المنصب سنوات خبرة عديدة في العمل، و تعد هذه النتيجة إيجابية تساعد على الاستفادة من الخبرة في الإجابة على أسئلة الاستبيان.

المطلب الثاني: الاستبيان الموجه للمحاسبين العموميين (أمناء خزينة الولاية)

رمزنا لهذه الفئة بالعينة (ب)

1.العمر: يبين الجدول الموالي عمر أفراد عينة الدراسة

الجدول رقم (19): توزيع عينة أمناء الخزينة حسب العمر

العينة (ب)		العمر
النسبة المئوية	التكرار	
57.1%	12	من 30-40 سنة
19%	04	من 40-50 سنة
23.8%	05	أكثر من 50 سنة
100%	21	المجموع العام

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن الفئة الشابة من 30-40 سنة هي الفئة الغالبة بنسبة 57.1% تليها الفئة أكثر من 50 سنة بنسبة 23.8% و أقل نسبة 19% عادت للفئة الوسطى من 40-50 سنة، و هذا راجع إلى أن أغلب المجاوبين على الاستبيان هم من المساعدين الذين لا يتطلب توظيفهم الخبرة المهنية أكثر مما يتطلب شهادة جامعية في المجال المالي خصوصا و الاقتصادي عموما.

2.الجنس: يبين الجدول الموالي جنس أفراد عينة الدراسة

الجدول رقم (20): توزيع عينة أمناء الخزينة حسب الجنس

العينة (ب)		الجنس
النسبة المئوية	التكرار	
76.2%	16	ذكر
23.8%	05	أنثى
100%	21	المجموع العام

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول أعلاه يتضح أن نسبة الذكور أعلى من نسبة الإناث بحيث بلغت نسبة الذكور 88.6% بينما لم تتجاوز نسبة الإناث 11.4%، و هذا راجع إلى أنه في الجزائر و في وقت سابق لم تكن تولى للمرأة هذا النوع من المناصب على عكس الوقت الحالي الذي عرف تقدما كبيرا لتولي المرأة نفس المناصب مثل الرجل.

3. المستوى التعليمي: يبين الجدول الموالي المستوى التعليمي لأفراد عينة الدراسة

الجدول رقم (21): توزيع عينة أمناء الخزينة حسب المستوى التعليمي

العينة (ب)		المستوى التعليمي
النسبة المئوية	التكرار	
81%	17	ليسانس
14.3%	03	مهندس دولة
0%	0	ماستر أو ماجستير
0%	0	دكتوراه
4.8%	01	مستوى آخر
100%	21	المجموع العام

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول يتضح أن الفئة الغالبة هي المتحصلين على شهادة الليسانس بـ 81% ، تليها فئة الحاملين لشهادة مهندس دولة بـ 14.3% على التوالي، بينما لم تتجاوز فئة المستويات الأخرى نسبة 4.8% أما فئة الشهادات العليا من ماجستير و دكتوراه فلم تسجل أي نسبة، و هذا يعني أن أغلب أمناء الخزينة الولائية هم حاملو شهادة ليسانس، و هذا راجع لشروط التوظيف في هذا النوع من الوظائف الذي يتطلب المستوى الجامعي الأول فقط، و في تخصصات العلوم الاقتصادية بالأخص لذلك كان معظمهم من حاملو شهادة الليسانس.

4. سنوات الخبرة المهنية: يبين الجدول الموالي سنوات الخبرة المهنية لأفراد عينة الدراسة

الجدول رقم (22): توزيع عينة أمناء الخزينة حسب الخبرة

العينة (ب)		سنوات الخبرة المهنية
النسبة المئوية	التكرار	
14.3%	3	أقل من 5 سنوات
38.1%	8	من 5 - 10 سنوات
47.6%	10	أكثر من 10 سنوات
100%	21	المجموع العام

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

نلاحظ من خلال الجدول أن الفئة الغالبة هي التي تمتلك سنوات خبرة في العمل تفوق 10 سنوات بنسبة 47.6% ثم فئة من 5-10 سنوات بنسبة 38.1%، أما فئة الأقل من 5 سنوات لم تتجاوز 14.3% ، و هي إيجابية تساعد على الاستفادة من الخبرة في الإجابة على أسئلة الاستبيان.

المطلب الثالث: الاستبيان الموجه للمراقبين الماليين

رمزنا لهذه الفئة بالعينة (ج) :

1.العمر: يبين الجدول الموالي عمر أفراد عينة الدراسة

الجدول رقم (23): توزيع عينة المراقبين العموميين حسب العمر

العينة (ج)		العمر
النسبة المئوية	التكرار	
28%	07	من 30-40 سنة
32%	08	من 40-50 سنة
40%	10	أكثر من 50 سنة
100%	25	المجموع العام

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقاً من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول اعلاه نلاحظ أن الفئة العمرية التي تفوق 50 سنة هي الأكبر بنسبة 40% تليها الفئة من 40-50 سنة بنسبة 32% و أقل نسبة عادت للفئة الشابة 30-40 سنة بـ 28%، و لكن هذه النسب ليست متباعدة بشكل كبير مما يعني وجود تباين في الفئات العمرية في توظيف المراقبين العموميين ، و أن الفئات العمرية الكبرى تمثل المراقبين الماليين الذين يمتلكون الخبرة و الفئات العمرية الصغرى تمثل مساعديهم باعتبار أن هذا الاستبيان وزع على المراقبين و مساعديهم الذين لا يتطلب توظيفهم الخبرة بل توفر الشهادة في التخصص فقط.

2.الجنس: يبين الجدول الموالي جنس أفراد عينة الدراسة

الجدول رقم (24): توزيع عينة المراقبين العموميين حسب الجنس

العينة (ج)		الجنس
النسبة المئوية	التكرار	
80%	20	ذكر
20%	5	أنثى
100%	25	المجموع العام

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقاً من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول أعلاه يتضح أن نسبة الذكور أعلى من نسبة الإناث بحيث بلغت نسبة الذكور 80% بينما لم تتجاوز نسبة الإناث 20%، و هذا راجع إلى أنه في الجزائر و في وقت سابق لم تكن تولى للمرأة هذا النوع من المناصب على عكس الوقت الحالي الذي عرف تقدما كبيرا لتولي المرأة نفس المناصب مثل الرجل.

3. المستوى التعليمي: يبين الجدول الموالي المستوى التعليمي لأفراد عينة الدراسة

الجدول رقم (25): توزيع عينة المراقبين العموميين حسب المستوى التعليمي

العينة (ج)		المستوى التعليمي
النسبة المئوية	التكرار	
80%	20	ليسانس
0%	0	مهندس دولة
12%	3	ماستر أو ماجستير
0%	0	دكتوراه
8%	2	مستوى آخر
100%	25	المجموع العام

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول يتضح أن الفئة الغالبة هي المتحصلين على شهادة الليسانس بـ 80%، تليها فئة الحاملين لشهادة ماستر أو ماجستير بـ 8%، ثم فئة المستويات الأخرى بـ 12%، بينما لم تسجل فئتي مهندس دولة و دكتوراه أي نسبة، و هذا يعني أن أغلب المراقبين الماليين هم حاملو شهادة ليسانس، و هذا راجع لشروط التوظيف في هذا النوع من الوظائف الذي يتطلب توفر على الأقل شهادة الليسانس في التخصص، مع العلم أن توظيف المساعدين في الوقت الراهن يتطلب توفر شهادة ماستر في تخصص المالية.

4. سنوات الخبرة المهنية: يبين الجدول الموالي سنوات الخبرة المهنية لأفراد عينة الدراسة

الجدول رقم (26): توزيع عينة المراقبين العموميين حسب الخبرة

العينة (ج)		سنوات الخبرة المهنية
النسبة المئوية	التكرار	
16%	4	أقل من 5 سنوات
20%	5	من 5 - 10 سنوات
64%	16	أكثر من 10 سنوات
100%	25	المجموع العام

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

نلاحظ من خلال الجدول أن الفئة الغالبة هي التي تمتلك سنوات خبرة في العمل تفوق 10 سنوات بنسبة 64% ثم فئة من 5-10 سنوات نسبة 20%، أما فئة الأقل من 5 سنوات سجلت 16%، و هي نتيجة إيجابية تساعد على الاستفادة من الخبرة في الإجابة على أسئلة الاستبيان.

المبحث الثالث: تحليل نتائج الدراسة الميدانية

المطلب الأول: اختبار صدق و ثبات الاستبيان

قمنا باختبار صدق و ثبات الاستبيان باستعمال معامل ألفا كرونباخ Cronbach's Alpha بحيث يأخذ هذا المعامل قيما بين الصفر 0 و الواحد 1 ، و عندما تكون القيمة قريبة من الواحد نقول بأن الاستبيان صادق و أنه ممثل لمجتمع الدراسة، أما إن كانت قريبة من الصفر نقول بأن الاستبيان لا يمثل المجتمع.

الجدول رقم (27): اختبار صدق و ثبات الاستبيان الاجمالي حسب كل عينة

الصدق	الثبات	العينة
0.894	0.800	العينة (أ) المدراء التنفيذيين
0.880	0.776	العينة (ب) أمناء الخزينة

0.936	0.877	العينة (ج) المراقبين الماليين
-------	-------	-------------------------------

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

يبين الجدول معامل الثبات حسب معامل ألفا كرونباخ Cronbach's Alpha و نلاحظ من خلال الجدول ان المعاملات كلها قريبة من الواحد و هذا يعني أن الاستبيان يتمتع بدرجة عالية من الثبات تضمن الباحث إلى تطبيقها على عينة الدراسة.

و الجداول الموالية تبين اختبار الثبات و الصدق المطبق على العينات الثلاث حسب المحاور:

الجدول رقم (28): اختبار صدق و ثبات عينة الأمرين بالصرف

الرقم	المحور	عدد الفقرات	الثبات	الصدق
01	دور الأمر بالصرف	11	0.707	0.840
02	العلاقات مع مختلف الأعوان	08	0.765	0.874
03	توفر الأغلفة المالية	02	0.690	0.830
04	توفر القوانين و الهيكل التنظيمي	07	0.769	0.876
06	توفر التكوين	02	0.598	0.773
05	الرضا الوظيفي	04	0.596	0.772
	المجموع	34	0.800	0.894

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول نلاحظ أن معامل كل من معامل الثبات و الصدق يقتربان بشكل كبير من الواحد الصحيح فسجل على التوالي: 0.800 و 0.894 مما يدل على ثبات و صدق الاستبيان الموجه لهذه العينة و على ان هذه العينة تمثل مجتمع الدراسة.

الجدول رقم (29): نتائج اختبار صدق و ثبات عينة أمناء الخزينة حسب المحاور

الرقم	المحور	عدد الفقرات	الثبات	الصدق
01	دور المحاسب العمومي	07	0.601	0.775
02	توفر الأغلفة المالية	02	0.573	0.756
03	توفر القوانين و الهيكل التنظيمي	05	0.766	0.875
05	توفر التكوين	02	0.952	0.975
04	الرضا الوظيفي	03	0.598	0.773
	المجموع	19	0.776	0.880

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول نلاحظ أن معامل كل من معامل الثبات و الصدق يقتربان بشكل كبير من الواحد الصحيح بـ: 0.776 و 0.880 مما يدل على ثبات و صدق الاستبيان الموجه لهذه العينة و على ان هذه العينة تمثل مجتمع الدراسة.

الجدول رقم (30): نتائج اختبار صدق و ثبات عينة أمناء الخزينة حسب المحاور

الرقم	المحور	عدد الفقرات	الثبات	الصدق
01	الدور الرقابي	07	0.583	0.763
03	توفر القوانين و الهيكل التنظيمي	08	0.827	0.909
02	توفر التكوين	02	0.753	0.867
04	الرضا الوظيفي	03	0.859	0.926
05	مشاكل الرقابة	04	0.575	0.758
	المجموع	24	0.877	0.936

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول نلاحظ أن معامل كل من معامل الثبات و الصدق يقتربان بشكل كبير من الواحد الصحيح فسجل على التوالي: 0.877 و 0.936 مما يدل على درجة عالية من ثبات و صدق الاستبيان الموجه لهذه العينة و على ان هذه العينة تمثل مجتمع الدراسة.

المطلب الثاني: التحليل الاحصائي الوصفي للاستبيان للعينة (أ) (المدراء التنفيذيين)

تم استعمال مقياس ليكارت الخماسي لاختيارات الاجابات على الأسئلة و تحديد درجاتها و الجدول الموالي يبين ذلك:

الجدول رقم (31): مقياس ليكارت الخماسي

الرأي	أوافق جدا	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق مطلقا
الدرجة	5	4	3	2	1

و لتحديد اتجاه الاجابات يتم تحديد المتوسط الحسابي حسب الجدول الموالي:

الجدول رقم (32): اتجاه الرأي حسب مقياس ليكارت الخماسي

الاتجاه الرأي	المتوسط المرجح
لا أوافق مطلقا	من 1.00 إلى 1.80
لا أوافق	من 1.81 إلى 2.60
محايد	من 2.61 إلى 3.40
أوافق	من 3.41 إلى 4.20
أوافق جدا	من 4.21 إلى 5.00

نلاحظ أنه لتحديد الاتجاه لكل إجابة تم حساب أدنى حد و أعلى حد لحساب المدى و في المقياس الخماسي نجد $(4=5-1)$ ، ثم نقسم المدى على عدد الدرجات و هو 5 فنجد: $(0.8=5/4)$ ، أضيفت 0.8 لكل رأي 5.4.3.2.1 فتحصلنا على النتائج الواردة في الجدول أعلاه لتحديد الاتجاه.

تحليل اتجاه الإجابات:

الجدول رقم (33): اتجاه اجابات المدراء التنفيذيين حول تقييم المبادرات التي يقومون بها في إطار تسيير

الميزانية؟

الرأي	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا	المتوسط المرجح		الاتجاه الرأي
						ت	ت	
						%	%	
الاتزام بصرف النفقات بحجمها المعطى في الميزانية	2	6	4	26	32	4.14	1.053	أوافق
	%2.9	%8.6	%5.7	37.1 %	45.7			
محاولة تحقيق الهدف من النفقة دون احترام المبالغ الممنوحة في الاعتماد	-	38	21	11	-	2.61	0.748	محايد
	-	54.3	30	15.7	-			
التقيد التام بالقوانين و اللوائح المعمول بها بغض النظر عن تحقيق هدف الإنفاق	1	7	4	10	48	4.39	1.067	أوافق جدا
	1.4	10	5.7	14.3	68.6			
ترتيب النفقات حسب الأولويات	-	1	2	13	54	4.71	0.593	أوافق جدا
	-	1.4	2.9	18.6	77.1			
محاولة الاقتصاد في تكاليف النفقات (المصدر الأقل تكلفة)	-	4	8	15	43	4.39	0.906	أوافق جدا
	-	5.7	11.4	21.4	61.4			
متابعة مستمرة لصرف النفقات	-	2	-	15	53	4.70	0.622	أوافق

جدا			75.7	21.4	-	2.9	-	إلى آخر مراحلها و الصرامة في التنفيذ
أوافق جدا	0.767	4.39	37	25	6	2	-	إجراء مقارنة بين أرقام الميزانيات الفعلية السنوية وأرقام الميزانيات التقديرية؟
			52.9	35.7	8.6	2.9	-	
أوافق جدا	0.912	4.33	38	23	3	6	-	المساهمة في عمليات التخطيط المستقبلي من خلال عرض نتائج التقارير الدورية والسنوية على الوزارة
			54.3	32.9	4.3	8.6	-	
لا أوافق	0.999	2.60	1	20	2	44	3	محاولة التقيد بحجم الإنفاق للسنة الماضية
			1.4	28.6	2.9	62.9	4.3	
أوافق جدا	0.793	4.46	41	23	4	1	1	يتم التقدير على أساس علمي وموضوعي (مثلا: حساب التكاليف، الأخذ بعين الاعتبار تقلبات الأسعار، توجهات الحكومة....)
			58.6	32.9	5.7	1.4	1.4	
أوافق	1.000	4.01	26	27	10	6	1	محاولة طلب الزيادة في الأغلفة المالية سنويا
			37.1	38.6	14.3	8.6	1.4	
أوافق	0.441	4.06						الاتجاه الاجمالي للمحور

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن أجوبة المدراء كانت متوافقة و تتجه تقريبا نحو نفس الاتجاهات، و قد كان ترتيب المبادرات الموافق عليها برأي موافق جدا حسب المتوسط الحسابي كما يلي:

1. ترتيب النفقات حسب الأولويات بمتوسط حسابي 4.71
2. متابعة مستمرة لصرف النفقات إلى آخر مراحلها و الصرامة في التنفيذ بمتوسط حسابي 4.70

3. يتم التقدير على أساس علمي وموضوعي بمتوسط حسابي 4.46
4. التقيد التام بالقوانين و اللوائح المعمول بها بغض النظر عن تحقيق هدف الإنفاق بمتوسط حسابي 4.39
5. إجراء مقارنة بين أرقام الميزانيات الفعلية السنوية وأرقام الميزانيات التقديرية بمتوسط حسابي 4.39
6. محاولة الاقتصاد في تكاليف النفقات (المصدر الأقل تكلفة) بمتوسط حسابي 4.39
7. المساهمة في عمليات التخطيط المستقبلي من خلال عرض نتائج التقارير الدورية والسنوية على الوزارة بمتوسط حسابي 4.33

أما المبادرات الموافقة عليها برأي موافق فقط كان ترتيبها حسب المتوسط الحسابي كما يلي:

1. الالتزام بصرف النفقات بحجمها المعطى في الميزانية بمتوسط حسابي 4.14
 2. محاولة طلب الزيادة في الأغلفة المالية سنويا بمتوسط حسابي 4.01
- أما المبادرات التي لم يوافق عليها المدراء و أو كانوا محايدين عنها كان ترتيبها كما يلي:
1. محاولة تحقيق الهدف من النفقة دون احترام المبالغ الممنوحة في الاعتماد بمتوسط حسابي 2.61 أي محايد.

2. محاولة التقيد بحجم الإنفاق للسنة الماضية بمتوسط حسابي 2.60، أي باتجاه عام لا أوافق و هذا ما يجعل الفرضية الأولى تحوز على نسبة عالية من الصحة فالأمرون بالصرف من خلال التنظيم المعمول يمكنهم تقديم دور مهم جدا من خلال مبادرات كثيرة تصب في إطار السير الحسن للميزانية من حيث المحافظة و ترشيد على استعمال المال العام، لكن دون وجود مرونة تصرف تمكن من توجيه النفقات نحو أهدافها، الأمر الذي يؤكد أن التنظيم الحالي يلزم الأمرين بالصرف بالالتزام بالشرعية على حساب الملائمة في تسيير الأموال العمومية، و هذا أحد القيود التي تحول دون تحقيق النفقات لأهدافها.

الجدول رقم (34): اتجاه اجابات المدراء التنفيذيين حول مدى تضارب الآراء بين المسيرين في تسيير

الميزانية

الرأي	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا	المتوسط المرجح	الانحراف المعياري	اتجاه الرأي	التكرار	ت	ت	ت	ت	ت
									(ت)	ت	ت	ت	ت	
									%	%	%	%	%	
عدم توفر الاعتمادات	-	5	2	9	54	4.60	0.858	أوافق جدا	-	7.1	12.9	2.9	77.1	54
	-	7.1	2.9	12.9	77.1									
النفقة غير قانونية	-	1	1	13	55	4.74	0.557	أوافق جدا	-	1.4	18.6	1.4	78.6	55
	-	1.4	1.4	18.6	78.6									
عدم توفر التأشيرات اللازمة	-	1	1	13	55	4.74	0.557	أوافق جدا	-	1.4	18.6	1.4	78.6	55
	-	1.4	1.4	18.6	78.6									
تجاوز النفقة للمبلغ المعقول	-	5	3	12	50	4.53	0.880	أوافق جدا	-	7.1	17.1	4.3	71.4	50
	-	7.1	4.3	17.1	71.4									
ترون بأن هذا الدفع يحقق المصلحة العامة رغم اختلال الشروط القانونية للدفع	-	21	41	8	-	2.81	0.621	محايد	-	30	11.4	58.6	-	-
	-	30	58.6	11.4	-									
عدم توفر الشروط القانونية في النفقة	-	-	2	18	50	4.69	0.526	أوافق جدا	-	-	25.7	2.9	71.4	50
	-	-	2.9	25.7	71.4									
أخطاء شكلية فقط	-	16	5	31	18	3.73	1.089	أوافق	-					

			25.7	44.3	7.1	22.9	-	
محايد	0.611	2.79	1	4	44	21	-	ترون بأن هذا الدفع يحقق المصلحة العامة رغم اختلال الشروط القانونية للدفع
			1.4	5.7	62.9	30	-	
أوافق	0.366	4.07						الاتجاه الإجمالي للمحور

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول أعلاه حاولنا معرفة الحالات التي يواجه فيها الأمر بالصرف رفض بالدفع من طرف المحاسب العمومي، و رأيهم حول اللجوء لإجراء التسخير La réquisition، و الحالات التي يواجه فيها رفض منح تأشيرة الالتزام من طرف المراقب المالي و رأيه حول اللجوء لإجراء التفاوضي Le passer outre، و الهدف هو معرفة مدى قدرة الأمرين بالصرف على التحكم في التسيير القانوني و الملائم للنفقات العمومية. و قد كانت النتائج المتحصل عليها كما يلي:

بالنسبة لأغلب الحالات التي يواجه فيها الأمرين بالصرف رفض دفع النفقات من طرف المحاسب العمومي، فقد كانت العبارات مرتبة حسب درجة الموافقة كما يلي:

- النفقة غير قانونية، بمتوسط حسابي 4.74، أي بدرجة أوافق جدا.
- عدم توفر التأشيرات اللازمة، بمتوسط حسابي 4.74، أي بدرجة أوافق جدا.
- عدم توفر الاعتمادات، بمتوسط حسابي 4.74، أي بدرجة أوافق جدا.
- تجاوز النفقة للمبلغ المعقول، بمتوسط حسابي 4.74، أي بدرجة أوافق جدا.

تأكد النتائج أعلاه أن الرقابة التي يجريها المحاسب العمومي هي رقابة على الشكل القانوني للنفقة دون سواه، و في هذا المجال يلقي الأمر بالصرف مهمة التأكد من الصحة القانونية للنفقات للمحاسب العمومي.

بالنسبة لإجراء التسخير: تلجؤون لإجراء التسخير عندما ترون أن هذا الدفع يحقق المصلحة العامة رغم اختلال الشروط القانونية للنفقة، فقد كان رأي الأمرين بالصرف، في متوسطه محايدا بدرجة 2.81، و بالنظر للنسب المئوية فقد كانت نسبة أوافق 11.4%، و نسبة الرأي محايد 58.6%، بينما نسبة لا أوافق 30%،

الأمر الذي يبين ان هناك تحفظا في استعمال هذا الاجراء الذي يخلي مسؤولية المحاسب العمومي و يحمل المسؤولية الكاملة للأمر بالصرف و ذلك بهدف تغليب الملائمة على الشرعية، و قد يعود السبب وراء هذا التحفظ لتقييد الأمرين بالصرف بالالتزام القانوني أو خوفا من تحمل المسؤولية و التعرض للمسائلة.

بالنسبة لأغلب الحالات التي يواجه فيها الأمرين بالصرف رفض منح تأشيرة الالتزام بالنفقات من طرف المراقب المالي، فقد كانت العبارات مرتبة حسب درجة الموافقة كما يلي:

- عدم توفر الشروط القانونية في النفقة، بمتوسط حسابي 4.69، أي بدرجة أوافق جدا.
- أخطاء شكلية فقط، بمتوسط حسابي 4.69، أي بدرجة أوافق جدا.

تأكد النتائج أعلاه أن الرقابة التي يجريها المراقب هي رقابة على الشكل القانوني للنفقة تشبه في مضمونها رقابة المحاسب العمومي، و هي حالات يصادفها الأمر بالصرف بشكل متكرر، و بالتالي تبقى مهمة التأكد من السلامة القانونية للنفقات الملتمز بها من مسؤولية المحاسب و المراقب المالي.

بالنسبة لإجراء التغاضي: تلجؤون لإجراء التغاضي عندما ترون أن هذا الدفع يحقق المصلحة العامة رغم اختلال الشروط القانونية للنفقة، فقد كان رأي الأمرين بالصرف، في متوسطه محايدا بدرجة 2.79، و بالنظر للنسب المئوية فقد كانت نسبة أوافق 5.7% و أوافق جدا 1.4%، أما نسبة الرأي محايد 62.9%، بينما نسبة لا أوافق 30%، و هي نتائج مقاربة جدا رأيهم حول إجراء التسخير، الأمر الذي يبين أن هناك تحفظا واضحا في استعمال هذا الاجراء الذي يخلي مسؤولية المراقب المالي و يحمل المسؤولية الكاملة للأمر بالصرف و ذلك بهدف تغليب الملائمة على الشرعية، و قد يعود السبب وراء هذا التحفظ لتقييد الأمرين بالصرف بالالتزام القانوني أو خوفا من تحمل المسؤولية و التعرض للمسائلة، أو لأنهم يكتفون بالشرعية و لا يهتمون بالملائمة في صرف النفقات العمومية.

الجدول رقم (35): اتجاه اجابات المدراء التنفيذيين حول مدى توفر الأغلفة المالية

الرأي	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا	المتوسط		الاتجاه الرأي
						الانحراف	المرجح	
						التكرار (ت)	ت	
	%	%	%	%	%			
الاعتمادات المخصصة لنفقات التسيير كافية	1	32	3	29	5	3.07	1.108	محايد
	1.4	45.7	4.3	41.4	7.1			
الاعتمادات المخصصة لنفقات التجهيز كافية	3	28	2	33	4	3.10	1.131	محايد
	4.3	40	2.9	47.1	5.7			
الاتجاه الاجمالي للمحور						3.08	0.977	محايد

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول أعلاه يتضح أن الرأي الغالب هو الحياد و ذلك راجع لأنه :

بالنسبة لكفاية الأغلفة المالية المخصصة لنفقات التسيير: كانت الآراء الموافقة عليها تمثل نسبة 41.4% و الموافق جدا 7.1% بينما الآراء التي لا توافق بلغت 45.7%، و الآراء التي لا توافق مطلقا بلغت 1.4% و المحايدة بلغت 3.4% و هذا يبين ميول الأغلبية النسبية نحو الموافقة على توفر المخصصات المالية لنفقات التسيير، أما في ما يخص كفاية الأغلفة المالية المخصصة لنفقات التجهيز فكانت الآراء الموافقة تمثل نسبة 47.1% و الآراء الموافقة جدا تمثل 5.7%، أما الآراء غير الموافقة بلغت 40% و الآراء التي لا توافق مطلقا بلغت 4.3% و المحايدة 2.9%، و هذا يبين ميول و لو نسبي للموافقة على كفاية المخصصات المالية لنفقات التجهيز.

و ما يمكن استنتاجه أن التمويل لا يطرح مشكلة واضحة في الآونة التي تم فيها استجواب هؤلاء المدراء، بينما هو يطرح مشكلا نسبيا في الفترة الحالية التي تمر بها الجزائر، إذ تلقى هؤلاء الأعوان تعليمات واضحة بضرورة التقشف و الاستعمال المقيد للأموال العمومية.

الجدول رقم (36): اتجاه اجابات المدراء التنفيذيين حول مدى توفر القوانين و الهيكل التنظيمي

الاتجاه الرأي	الانحراف المعياري	المتوسط المرجح	أوافق جدا	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق مطلقا	الرأي
			ت	ت	ت	ت	التكرار (ت)	
			%	%	%	%	%	
أوافق	0.911	3.56	9	32	18	11	-	يرتكز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات واضحة و مفهومة
			12.9	45.7	25.7	15.7	-	
أوافق	1.161	3.99	32	19	5	14	-	توجد إجراءات عمل واضحة ومكتوبة لضبط العمل
			45.7	27.1	7.1	20	-	
أوافق جدا	0.903	4.29	36	23	6	5	-	توجد سجلات مالية مناسبة تسجل فيها كافة المعاملات المالية
			51.4	32.9	8.6	7.1	-	
أوافق	1.138	3.74	18	33	5	11	3	هيكلية الإدارة ملائمة لعمل القطاع ومقسمة بشكل واضح حسب الاختصاصات
			25.7	47.1	7.1	15.7	4.3	
أوافق	1.054	3.70	15	35	4	16	-	يوجد تحديد واضح لاختصاصاتكم و صلاحياتكم في مجال
			21.4	50	5.7	22.7	-	

التسيير المالي								
محايد	1.197	3.24	12	24	3	31	-	عدد العاملين بالإدارة كاف
			17.1	34.3	4.3	44.3	-	لممارسة العمل
محايد	1.120	3.39	10	32	3	25	-	الأقسام والشعب الموجودة
			14.3	45.7	4.3	35.7	-	في هيكلية الإدارة مناسبة لحجم العمل
أوافق	0.696	3.70						الاتجاه الاجمالي للمحور

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

يبين الجدول أعلاه آراء المدراء التنفيذيين حول توفر القوانين و الهيكل التنظيمي المناسبين لأداء العمل خاصة في مجال تسيير الأموال العمومية، و قد كان ترتيب العبارات حسب درجة الموافقة الكلية و المتوسط الحسابي كما يلي:

1. توجد سجلات مالية مناسبة تسجل فيها كافة المعاملات المالية، بمتوسط 4.29 أي بدرجة موافق جدا.
2. توجد إجراءات عمل واضحة ومكتوبة لضبط العمل، بمتوسط 3.99 أي بدرجة موافق.
3. هيكلية الإدارة ملائمة لعمل القطاع ومقسمة بشكل واضح حسب الاختصاصات، بمتوسط 3.74 أي بدرجة موافق.
4. يوجد تحديد واضح لاختصاصاتكم و صلاحياتكم في مجال التسيير المالي، بمتوسط 3.70 أي بدرجة موافق.
5. يركز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات واضحة و مفهومة، بمتوسط 3.56 أي بدرجة موافق بالنسبة للمتوسط غير أن لا بد من الإشارة أنه سجلت نسبة 15.7% غير موافقين و 25.7% محايدين و البقية الغالبة كانت بين موافق و موافق جدا، و هذا يعني وجود موافقة غالبية حول وضوح القواعد القانونية و سهولة العمل بها.
6. الأقسام و الشعب الموجودة في هيكلية الإدارة مناسبة لحجم العمل، بمتوسط 3.39 أي بدرجة محايد
7. عدد العاملين بالإدارة كاف لممارسة العمل، بمتوسط 3.24 أي بدرجة محايد.

و ما يمكن استنتاجه عموما أن رأي أغلبية المسيرين يتجه نحو توفر و وضوح القواعد القانونية المطبقة حاليا في ما يخص التسيير المالي و يوافقون كذلك بأغلبية نسبية على أن توزيع الاختصاصات و تنظيم العمل و الهيكل التنظيمي الإداري يساعد و لا يعيق تسيير للأموال العمومية.

الجدول رقم (37): اتجاه اجابات المدراء التنفيذيين حول مدى توفر التكوين

الرأي	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا	المتوسط	الانحراف	اتجاه
						المرجح	المعياري	الرأي
						ت	ت	ت
تلقيتم تكويننا مفيدا و كافيا في هذا المجال من حيث الكم و النوع	2	27	3	35	3	3.14	1.081	محايد
	2.9	38.6	4.3	50	4.3			
تلقيتم تكويننا يخص الأساليب الحديثة لتسيير النفقات العمومية	1	41	2	26	-	2.76	0.984	محايد
	1.4	58.6	2.9	37.1	-			
						2.95	0.872	محايد
الاتجاه الاجمالي للمحور								

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

حاولنا من خلال هذا المحور تقصي آراء المدراء التنفيذيين حول تلقيهم لتكوينات تساعد على حسن تسيير الأموال العمومية، فكانت النتائج كما يلي:

- بالنسبة لتوفر التكوين الملائم من حيث الكم و النوع في مجال التسيير المالي، كان الرأي المتوسط هو الحياد بمتوسط حسابي 3.14، و هذا لأن نسبة 2.9% مثلت رأي لا أوافق مطلقا و نسبة 38.6% مثلت لا أوافق، أما 4.3% فكانت نسبة الرأي المحايد، بينما سجلت نسبة 50% للرأي الموافق و 4.3% للرأي الموافق

جدا، و هو ما جعل الرأي العام يكون محايد، و هذا لا ينفى النسبة الغالبة نوعا ما لرأي موافق حول توفر التكوين من حيث الكم و النوع في مجال التسيير المالي.

- أما فيما يخص توفر التكوين حول الأساليب الحديثة لتسيير الأموال العمومية، فرغم أن الرأي المتوسط حسب المتوسط الحسابي 2.76 هو الرأي المحايد، إلا أن رأي الأغلبية كان الرأي غير موافق بنسبة 58.6% و 1.4% لا أوافق مطلقا، بينما نسبة المحايد كانت 2.9%، أما الرأي موافق سجل نسبة 37.1%.

و انطلاقا من هذه النتائج فإنه من الواضح تسجيل نقص في مجال تكوين المدراء التنفيذيين بصفتهم أمرين بالصرف في مجال تسيير الأموال العمومية، خاصة في مجال التمكن من الأساليب الحديثة للتسيير المالي، فلا تزال نسبة كبيرة من مسيري الأموال العمومية تجهل الطرق و الأساليب الحديثة لتسيير الميزانية العامة رغم أن الجزائر في طريق تبنيتها لتحديث أنظمة الميزانية العامة.

الجدول رقم (38): اتجاه اجابات المدراء التنفيذيين عن مدى الرضا الوظيفي

الرأي	لا	لا	محايد	أوافق	أوافق	المتوسط المرجح	الانحراف المعياري	اتجاه الرأي
	أوافق	أوافق	د	جدا	جدا			
	مطلقا	أوافق	د	جدا	جدا			
التكرار (ت)	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت
%	%	%	%	%	%	%	%	%
الأجر كافي و ملائم للمهام الممارسة	7	53	1	8	1	2.19	0.822	لا أوافق
	10	75.7	1.4	11.4	1.4			
الحوافز كافية و مشجعة لزيادة العمل	6	51	3	8	2	2.27	0.883	لا أوافق
	8.6	72.9	4.3	11.4	2.9			
التحويل الوظيفي بين الولايات محفز للعمل	1	24	14	31	-	3.07	0.922	محايد
	1.4	34.3	20	44.3	-			

محايد	1.052	3.10	3	32	5	29	1	نظام الترقية
			4.3	45.7	7.1	41.4	1.4	
محايد	0.593	2.65						الاتجاه الاجمالي للمحور

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول أعلاه حاولنا معرفة مدى رضى الوظيفي لهؤلاء المسيرين و لو بصفة سطحية غير مفصلة، فكانت النتائج المتحصل عليها كما يلي:

بالنسبة لكفاية الأجر و ملامته للوظيفة: فكان متوسط الإجابة رأي لا أوافق و هذا واضح من خلال الجدول لأن نسبة 75.7% مثلت غير موافق و 10% مثلت رأي لا أوافق مطلقا، بينما لم تتجاوز نسبة الرأي أوافق 11.4% و أوافق جدا 1.4% و نفس النسبة للرأي المحايد، وبالتالي هناك اتفاق بالأغلبية على أن الأجر غير كافي و غير متناسب مع المهام و المسؤولية الموكلة لهم.

أما بالنسبة لنظام الحوافز: فكان متوسط الإجابة رأي لا أوافق و هذا واضح من خلال الجدول لأن نسبة 72.9% مثلت غير موافق و 8.6% مثلت رأي لا أوافق مطلقا، بينما لم تتجاوز نسبة الرأي أوافق 11.4% و أوافق جدا 2.9% و 4.3% بالنسبة للرأي المحايد، وبالتالي هناك اتفاق بالأغلبية على أن الحوافز غير مشجعة للعمل.

بينما بالنسبة لنظام التحويل الوظيفي بين الولايات: و الذي هو من بين مميزات هذا المنصب فكان متوسط الاجابات هو الرأي المحايد، و ذلك نتيجة لانقسام الآراء بين 1.4% لا يوافقون مطلقا و 34.3% لا يوافقون، بينما نسبة 44.3% يوافقون بينما نسبة 20% المتبقية تمثل محايدين، لذلك من الممكن أن يكون نظام التحويل محفز في بعض الأحيان على اعطاء تجديد للعمل، كما يمكن أن ينعكس سلبا على استقرار العمل.

أما نظام الترقية: فهو كذلك كانت الإي المتوسط فيه هو الحياد، و هذا نظرا لانقسام الآراء بين موافق و غير موافق، فقد سجلت نسبة 1.4% بالنسبة للرأي لا أوافق مطلقا و 41.4% للرأي لا أوافق، بينما سجلت الآراء الموافقة مايلي: 45.7% للرأي أوافق و 4.3% للرأي اوافق جدا ، و ماتبقى و يمثل نسبة 7.1%

فكانت للرأي المحايد، و بالنظر للنسبة الأكبر فهي 45.7% فهذا يدل على رضا و لو نسبي على نظام الترقية في هذا المنصب.

و كنتيجة فيمكن القول أن الرضا الوظيفي لهؤلاء المدراء لا يسجل نسب عالية مما يستدعي ضرورة مراجعة تسيير المسار المهني في هذا النوع من المناصب الذي يعد مهما و حساسا بالنظر لنوعية المهام و المسؤولية الموكلة لهؤلاء الأعوان، الذين يرون في الغالب أنهم يسرون أموالا طائلة و يتحملون مسؤوليات كبيرة، و بالتالي هم يستحقون امتيازات وظيفية تتناسب مع مناصبهم.

المطلب الثالث: التحليل الاحصائي الوصفي للاستبيان للعينة (ب) أمناء الخزينة

سوف يتم في هذا المطلب تحليل الاستبيان الموجه للمحاسبين العموميين المتمثلين في أمناء الخزينة الولائية.

الجدول رقم (39): اتجاه اجابات أمناء الخزينة الولائيين حول تقييم المبادرات التي يقومون بها في إطار

تسيير الميزانية

اتجاه الرأي	الانحراف المعياري	المتوسط المرجح	أوافق جدا	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق مطلقا	الرأي
			ت	ت	ت	ت	التكرار (ت)	
			%	%	%	%	%	
أوافق جدا	0.811	4.43	12	7	1	1	-	الالتزام بصرف النفقات بحجمها المعطى في الميزانية
			57.1	33.3	4.8	4.8	-	
لا أوافق	0.707	2.00	-	-	5	11	5	محاولة تحقيق الهدف من النفقة دون احترام المبالغ الممنوحة في الاعتماد
			-	-	23.8	52.4	23.8	
أوافق	0.805	4.38	11	8	1	1	-	التقيد التام بالقوانين و اللوائح

جدا			52.4	38.1	4.8	4.8	-	المعمول بها بغض النظر عن تحقيق هدف الإنفاق
أوافق	0.768	4.10	7	9	5	-	-	محاولة الاقتصاد في تكاليف النفقات (المصدر الأقل تكلفة)
			33.3	42.9	23.8	-	-	
أوافق جدا	0.498	4.38	8	13	-	-	-	تنبيه الأمر بالصرف بتجاوز النفقات للمبالغ المعقولة
			38.1	61.9	-	-	-	
أوافق جدا	0.512	4.52	11	10	-	-	-	التحفظ و الصرامة في صرف الأموال
			52.4	47.6	-	-	-	
أوافق	0.750	3.81	4	9	8	-	-	المساهمة في عمليات التخطيط المستقبلي من خلال عرض نتائج التقارير الدورية والسنوية على الوزارة
			19	42.9	38.1	-	-	
أوافق	0.381	3.94						الاتجاه الاجمالي للمحور

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

حاولنا من خلال هذا المحور معرفة المبادرات و المساهمات التي يبادر بها المحاسبون العموميين في إطار تسييرهم للميزانية العامة، و قد كانت المبادرات مرتبة حسب متوسط رأي كل عبارة كما يلي:

1. التحفظ و الصرامة في صرف الأموال، بمتوسط 4.52 أي باتجاه الرأي أوافق جدا
2. الالتزام بصرف النفقات بحجمها المعطى في الميزانية، بمتوسط 4.43 أي باتجاه الرأي أوافق جدا
3. التقيد التام بالقوانين و اللوائح المعمول بها بغض النظر عن تحقيق هدف الإنفاق، بمتوسط 4.38 أي باتجاه الرأي أوافق جدا.
4. تنبيه الأمر بالصرف بتجاوز النفقات للمبالغ المعقولة، بمتوسط 4.38 أي باتجاه الرأي أوافق جدا.

5. محاولة الاقتصاد في تكاليف النفقات (المصدر الأقل تكلفة) ، بمتوسط 4.10 أي باتجاه الرأي أوافق.
6. المساهمة في عمليات التخطيط المستقبلي من خلال عرض نتائج التقارير الدورية والسنوية على الوزارة، بمتوسط 3.81 أي باتجاه الرأي أوافق.
7. محاولة تحقيق الهدف من النفقة دون احترام المبالغ الممنوحة في الاعتماد، بمتوسط 2.00 أي باتجاه الرأي لا أوافق.
- من خلال هذه النتائج يتضح أن أمناء الخزينة بصفقتهم محاسبين عموميين هم يلعبون دورا بارزا في الحفاظ على التصرف القانوني في الأموال العمومية، فقط وافق و بشدة معظمهم على العبارات التي تدل على المحافظة و ضمان الالتزام بالتنظيم و القانون المعمول به، هذا من جهة، و من جهة أخرى ضرورة التقيد التام ببنود الميزانية فلا يسمحون بأي انحراف للأموال العمومية عن مسارها أو حجمها المحدد في الميزانية.
- الأمر الذي يؤكد صحة الفرضية الأولى: بأن التنظيم المعمول به حاليا يلزم المتصرفين في المال العام بالالتزام بالشرعية أكثر من الملائمة.

الجدول رقم (40): اتجاه اجابات أمناء الخزينة الولائيين حول مدى توفر الأغلفة المالية

الرأي	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا	المتوسط	الاتجاه
						المرجح	الرأي
						ت	التكرار (ت)
الاعتمادات المخصصة لنفقات التسيير كافية	-	3	4	9	5	3.76	أوافق
	-	14.3	19	42.9	23.8	0.995	
الاعتمادات المخصصة لنفقات التجهيز كافية	-	9	4	4	4	3.14	محايد
	-	42.9	19	19	19	1.195	

الاتجاه الاجمالي للمحور									أوافق
									0.920
									3.45

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول أعلاه يتضح أن المتوسط الاجمالي للرأي هو الموافقة على العبارات و ذلك راجع لأنه: بالنسبة لكفاية الأغلفة المالية المخصصة لنفقات التسيير كانت الآراء الموافقة عليها تمثل نسبة 42.9% و الموافق جدا 23.8% بينما الآراء التي لا توافق بلغت 14.3%، و الآراء المحايدة بلغت 19% و هذا يبين ميول الأغلبية النسبية نحو الموافقة على توفر المخصصات المالية لنفقات التسيير .

أما في بالنسبة لكفاية الأغلفة المالية المخصصة لنفقات التجهيز فكانت الآراء الموافقة تمثل نسبة 19% و الآراء الموافقة جدا تمثل كذلك 19%، أما الآراء غير الموافقة بلغت نسبة 42.9% و الآراء المحايدة 19%، و هذا التباين في الآراء جعل متوسط الآراء يكون محايد بالرغم من أنه هناك ميول و لو نسبي لعدم الموافقة على كفاية المخصصات المالية لنفقات التجهيز .

و هذه النتائج تقارب تلك المتحصل عليها من استجواب المدراء التنفيذيين، و ما يمكن استنتاجه أن التمويل لا يطرح مشكلة واضحة في الآونة التي تم فيها استجواب هؤلاء الأمناء، بينما هو يطرح مشكلا نسبيا في الفترة الحالية التي تمر بها الجزائر، إذ تلقى هؤلاء الأعوان تعليمات واضحة بضرورة التقشف و الإستعمال المقيد للأموال العمومية.

يبين الجدول أعلاه آراء أمناء الخزينة للولاية حول توفر القوانين و الهيكل التنظيمي المناسبين لأداء العمل خاصة في مجال تسيير الأموال العمومية، و قد كان ترتيب العبارات حسب درجة الموافقة الكلية و المتوسط الحسابي كما يلي:

1. وظيفتكم تنفيذية و لا تتدخل في وضع السياسات، بمتوسط 3.76 أي بدرجة موافق. و هي أعلى درجة موافقة بحيث يلزم التنظيم الحالي المحاسبين العموميين بالالتزام بتنفيذ بنود الميزانية والحرص عليها دون أن تكون لهم مبادرة تقديم اقتراحات حول وضع و رسم السياسات، رغم أن وظيفتهم تخولهم التحكم في مجال التسيير المالي و التمكن من تقديم دراسات حول الجدوى الاقتصادية للمشاريع العمومية.
2. يرتكز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات واضحة و مفهومة، بمتوسط 3.48 أي بدرجة موافق، و قد سجلت نسبة أغلبية بـ 76.2% برأي موافق و نسبة 19% لا يوافقون و 4.8% لا يوافقون مطلقا و الرأي الغالب هو الموافقة على وجود قوانين و أنظمة واضحة و قابلة للتطبيق.
3. هيكل الإدارة ملائمة لعمل القطاع ومقسمة بشكل واضح حسب الاختصاصات، بمتوسط 2.86 أي بدرجة محايد.
4. الأقسام و الشعب الموجودة في هيكلية الإدارة مناسبة لحجم العمل، بمتوسط 2.86 أي بدرجة محايد. بالنسبة للعبارتين السابقتين حول ملاءمة الهيكل التنظيمي و ملائمة تقسيم العمل فقد كان الرأي المتوسط هو الحياد، و هذا لأن الآراء كانت منقسمة بصفات متقاربة بين موافق و غير موافق.
5. يوجد تحديد واضح لاختصاصاتكم و صلاحياتكم في مجال التسيير المالي: بمتوسط 2.14 أي بدرجة لا أوافق، و تعود هذه النسبة لأن أغلبية الأمناء يرون أن اختصاصاتهم و صلاحياتهم ليست واضحة و محددة مما يسجل بعض التداخل بين صلاحياتهم و صلاحيات الأمرين بالصرف الأمر الذي ينعكس سلبا على التسيير الحسن للأموال العمومية، و ما يلاحظ في التنظيم المعمول به في الجزائر أنه في حالات كثيرة يكون للأمر بالصرف وفقا لمنصبه -غالبا هذا المنصب له مكانة سياسية تفوق المكانة الإدارية- سلطة على المحاسب العمومي في تسيير الأموال العمومية، و هذا ما يخلق في عدة حالات تضارب في الآراء بين المحاسب العمومي الذي يبحث عن الالتزام بالشرعية و بالأسقف المحددة للإففاق، و بين الأمر بالصرف الذي يمارس سلطته الهرمية و السياسية للدفاع عن توجهاته في تسيير الأموال العمومية التي يرى أنها تصب في إطار مصلحة دائرته.

و ما يمكن استنتاجه عموما أن رأي أغلبية المحاسبين يتجه نحو توفر و وضوح القواعد القانونية المطبقة حاليا في ما يخص التسيير المالي و بينما لا يوافقون عموما و لو بشكل نسبي على أن توزيع الاختصاصات و تنظيم العمل و الهيكل التنظيمي الإداري لا يساعد على القيام بالعمل ، و خاصة تداخل صلاحياتهم مع الأمرين بالصرف الذين يمتلكون سلطة التصرف.

الجدول رقم (42): اتجاه اجابات أمناء الخزينة الولائيين حول مدى توفر التكوين

الرأي	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا	المتوسط المرجح		الاتجاه الرأي	الانحراف المعياري
						التردد	النسبة		
						ت	%		
تلقيتم تكويننا مفيدا و كافيا في هذا المجال من حيث الكم و النوع	8	4	2	7	-	2.38	1.322	لا أوافق	
	38.1	19	9.5	33.3	-				
تلقيتم تكويننا يخص الأساليب الحديثة لتسيير النفقات العمومية	7	6	3	5	-	2.29	1.189	لا أوافق	
	33.3	28.6	14.3	23.8	-				
الاتجاه الاجمالي للمحور						2.33	1.228	لا أوافق	

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

حاولنا من خلال هذا المحور تقصي آراء أمناء الخزينة الولائيين حول تلقيتهم لتكوينات تساعد على حسن تسيير الأموال العمومية، فكانت النتائج كما يلي:

- بالنسبة لتوفر التكوين الملائم من حيث الكم و النوع في مجال التسيير المالي، كان الرأي المتوسط هو لا أوافق بمتوسط حسابي 2.38، و هذا لأن نسبة 33.3% مثلت رأي أوافق و 9.5% كانت نسبة الرأي المحايد، بينما سجلت نسبة 19% للرأي لا أوافق و أعلى نسبة و هي 38.1% للرأي لا أوافق مطلقا، و هو

ما جعل الرأي المتوسط يكون لا أوافق، و هذا يعني أن هؤلاء المحاسبين يرون أن التكوين في مجال التسيير المالي غير كاف من حيث الكم و النوع.

- أما فيما يخص توفر التكوين حول الأساليب الحديثة لتسيير الأموال العمومية، فكان الرأي المتوسط هو الرأي لا أوافق بمتوسط حسابي 2.29، و ذلك لأن نسبة الرأي غير الموافق كانت 28.6% و 33.3% لا أوافق مطلقا، بينما نسبة المحايدين كانت 14.3%، أما الرأي الموافق سجل نسبة 23.8%.

و انطلاقا من هذه النتائج فإنه من الواضح تسجيل نقص في مجال تكوين أمناء الخزينة الولائيين بصفتهن محاسبين عموميين في مجال تسيير الأموال العمومية، خاصة بالنسبة للأساليب الحديثة للتسيير المالي، و هذا يؤكد النتائج المتحصل عليها من استجواب الممرين بالصراف حول نفس المحور، فرغم أن الجزائر في طريق تبنيها لتحديث انظمة الميزانية العامة، إلا أنها لم تصحب ذلك بتكوينات ملائمة توافق هذا التحديث.

الجدول رقم (43): اتجاه اجابات أمناء الخزينة الولائيين حول مدى الرضا الوظيفي

الرأي	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا	المتوسط المرجح		الانحراف المعياري	اتجاه الرأي
						ت	ت		
						%	%		
الأجر كافي و ملائم للمهام الممارسة	2	12	3	4	-	2.43	0.926	لا أوافق	
	9.5	57.1	14.3	19	-				
الحوافز كافية و مشجعة لزيادة العمل	4	14	3	-	-	1.95	0.590	لا أوافق مطلقا	
	19	66.7	14.3	-	-				
نظام الترقيّة	2	14	1	4	-	2.33	0.913	لا أوافق	
	9.5	66.7	4.8	19	-				
الاتجاه الاجمالي للمحور						2.23	0.538	لا أوافق	

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول أعلاه حاولنا معرفة مدى الرضى الوظيفي لهؤلاء المحاسبين و لو بصفة سطحية غير مفصلة، فكانت النتائج المتحصل عليها كما يلي:

بالنسبة لكفاية الأجر و ملائمة للوظيفة: فكان متوسط الإجابة رأي لا أوافق و هذا واضح من خلال الجدول لأن نسبة 57.1% مثلت الرأي لا أوافق و 9.5% مثلت رأي لا أوافق مطلقا، بينما لم تتجاوز نسبة الرأي أوافق 19% ، و بالنسبة للرأي المحايد كانت النسبة 14.3%، و بالتالي هناك اتفاق بالأغلبية على أن الأجر غير كافي و غير متناسب مع المهام و المسؤولية الموكلة لهم.

أما بالنسبة لنظام الحوافز: فكان متوسط الإجابة رأي لا أوافق مطلقا و هذا واضح من خلال الجدول لأن نسبة 66.7% مثلت رأي لا أوافق و 19% مثلت رأي لا أوافق مطلقا، بينما لم تسجل الآراء الموافقة أي نسبة، أما الرأي المحايد سجل نسبة 14.3%، و بالتالي هناك اتجاه للرأي بالأغلبية على أن الحوافز غير مشجعة و مناسبة للعمل.

أما نظام الترقيّة: فقد كان الرأي المتوسط فيه هو لا أوافق، فقد سجلت نسبة 9.5% بالنسبة للرأي لا أوافق مطلقا و 66.7% للرأي لا أوافق، بينما كانت نسبة الرأي أوافق 19% و ما تبقى و يمثل نسبة 4.8% فكانت للرأي المحايد، و بالنظر للنسبة الأكبر فهؤلاء المحاسبين لا يوافقون على أن نظام الترقيّة الخاص بوظيفتهم يلائم العمل.

و كنتيجة فيمكن القول أن الرضا الوظيفي لهؤلاء المحاسبين يسجل نسب منخفضة، مما يستدعي ضرورة مراجعة تسيير المسار المهني في هذا النوع من المناصب الذي يعد مهما و حساسا بالنظر لنوعية المهام و المسؤولية الموكلة لهؤلاء الأعوان، الذين يرون في الغالب أنهم يسيرون أموالا طائلة و يتحملون مسؤوليات كبيرة، و بالتالي هم يستحقون امتيازات وظيفية تتناسب مع مناصبهم.

المطلب الرابع: التحليل الاحصائي الوصفي للاستبيان لعينة (ج) المراقبين الماليين

سيتم من خلال هذا المطلب تحليل الاستبيان الموجه لعينة المراقبين الماليين.

- ما هي اكثر الحالات التي ترفضون فيها منح تأشيرة الالتزام؟

و قد كانت النتائج المتحصل عليها كما يلي:

بالنسبة للمبادرات: فقد كان ترتيبها حسب درجة الموافقة عليها كما يلي:

1. التقيد التام بالقوانين و اللوائح المعمول بها بغض النظر عن تحقيق هدف الإنفاق: فقد وافق المراقبين الماليين على هذه العبارة بمتوسط حسابي 4.12 أي بدرجة موافق، فقد سجلت نسبة أوافق جدا 60% و أوافق 16%، بينما نسبة الحياد 4%، أما نسبة الرأي لا أوافق بلغت 16% و لا أوافق مطلقا 4%. و تدل هذه النسب على أغلبية واضحة لموافقة المراقبين الماليين حول ضرورة التقيد بالقوانين و اللوائح المعمول بها كشرط أساسي لمنح التأشيرات المالية للالتزام بالنفقات، فلا يمكن أن يمنح المراقب المالي هذه التأشيرات إذا اختلف شرط من الشروط القانونية و التنظيمية و لو كانت هذه الشروط تعيق تحقيق هدف النفقة.

2. الالتزام بصرف النفقات بحجمها المعطى في الميزانية، وافق المراقبين الماليين على هذه العبارة بمتوسط حسابي 4.08 أي بدرجة موافق، فقد سجلت نسبة أوافق جدا 56% و أوافق 16%، بينما نسبة الحياد 8%، أما نسبة الرأي لا أوافق بلغت 20%. تدل هذه النسب إذن على موافقة بالأغلبية على ضرورة التقيد بالاعتمادات الممنوحة في الميزانية فلا يسمح بتجاوزها و لا تمنح التأشيرة للالتزام بنفقات تفوق الاعتماد الممنوح لها.

3. محاولة تحقيق الهدف من النفقة دون احترام المبالغ الممنوحة في الاعتماد: كان رأي المراقبين الماليين بالأغلبية هو عدم الموافقة، و هذا بمتوسط حسابي 1.80 أي بدرجة لا أوافق مطلقا، فقد سجلت نسبة 80% للرأي لا أوافق مطلقا، و 20% للرأي لا أوافق. هذه النتيجة كذلك تؤكد عدم قيام المراقبين الماليين لأي خرق لبنود الميزانية و لو كان ذلك بسبب تحقيق هدف النفقة.

بالنسبة للأسباب الغالبة لرفض منح تأشيرات الالتزام، فقد كانت الأسباب مرتبة حسب درجة الموافقة كما يلي:

1. النفقة غير قانونية، بمتوسط حسابي للإجابة 4.64 أي بدرجة أوافق جدا

2. عدم توفر الاعتمادات، بمتوسط حسابي للإجابة 4.52 أي بدرجة أوافق جدا

3. تجاوز النفقة للمبلغ المعقول، بمتوسط حسابي للإجابة 3.88 أي بدرجة أوافق

4. أخطاء شكلية، بمتوسط حسابي للإجابة 3.38 أي بدرجة أوافق

بالنسبة للعبارتين الأولى و الثانية فيما يخص أن النفقة غير قانونية، و عدم توفر الاعتمادات من أجل الالتزام، فقد كانت أكثر الأسباب شيوعا لرفض منح التأشيرات، بينما كانت العبارتين الثالثة و الرابعة أقل درجة موافقة، و هذه النتيجة تؤكد النتيجة السابقة حول الدرو الرقابي الذي يلعبه المراقب المالي.

و ما يمكن استنتاجه من هذا الجدول أن الدور الرقابي للمراقبين الماليين هو رقابة على شرعية و قانونية استعمال الاموال العمومية و بالتالي هي رقابة شكلية تركز على الشكل القانوني للنفقة، و هذا يعتبر من بين أحد القيود التي تحاول الأساليب الحديثة لتسيير النفقات العمومية توسيعها نوعا ما لأنها أحيانا تعيق توجيه النفقة نحو هدفها بسبب التقيد التام بالشكل القانوني و حجم الميزانية.

الجدول رقم (45): اتجاه اجابات المراقبين الماليين حول مدى توفر القوانين و الهيكل التنظيمي

الرأي	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا	المتوسط المرجح		الاتجاه الرأي
						الانحراف المعياري	الاتجاه الرأي	
						التردد	النسبة (%)	
يرتكز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات واضحة و مفهومة	-	4	-	13	8	4.00	1.000	أوافق
	-	16	-	52	32			
يرتكز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات مرنة و سهلة التطبيق	1	8	-	13	3	3.36	1.186	محايد
	4	32	-	52	12			
توجد إجراءات عمل واضحة ومكتوبة لضبط العمل	-	7	6	5	7	3.48	1.194	أوافق
	-	28	24	20	28			
توجد سجلات مالية مناسبة تسجل فيها كافة المعاملات المالية	-	-	4	9	12	4.32	0.748	أوافق جدا
	-	-	16	36	48			
هيكل الإدارة ملائمة للعمل و مقسمة بشكل واضح حسب	-	5	2	10	8	3.84	1.106	أوافق
	-	20	8	40	32			

								الاختصاصات
محايد	1.323	3.40	6	9	-	9	1	يوجد تحديد واضح لاختصاصاتكم و صلاحياتكم في مجال الرقابة على التسيير المالي
			24	36	-	36	4	
محايد	1.500	2.80	6	2	3	9	5	تتمتع إدارتكم بالعدد الكافي من العمال لأداء العمل الرقابي
			24	8	12	36	20	
لا أوافق	1.186	2.36	-	6	5	6	8	تتمتع إدارتكم بالتجهيزات الإدارية الكافية لأداء العمل الرقابي
			-	24	20	24	32	
أوافق	0.789	3.44						الاتجاه الاجمالي للمحور

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

يبين الجدول أعلاه رأي المراقبين الماليين حول وضوح و ملائمة القواعد القانونية و الهيكل الاداري و التنظيمي لأداء العمل الرقابي، و قد كان ترتيب العبارات حسب درجة الموافقة وفقا للمتوسط الحسابي كما يلي:

1. توجد سجلات مالية مناسبة تسجل فيها كافة المعاملات المالية، بمتوسط حسابي 4.32، أي درجة أوافق جدا.
2. يركز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات واضحة و مفهومة، بمتوسط حسابي 4.00، أي درجة أوافق.
3. هيكل الإدارة ملائمة للعمل و مقسمة بشكل واضح حسب الاختصاصات، بمتوسط حسابي 3.84، أي درجة أوافق.
4. توجد إجراءات عمل واضحة و مكتوبة لضبط العمل، بمتوسط حسابي 3.48، أي درجة أوافق.
5. يوجد تحديد واضح لاختصاصاتكم و صلاحياتكم في مجال الرقابة على التسيير المالي، بمتوسط حسابي 3.40، أي درجة محايد.
6. يركز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات مرنة و سهلة التطبيق، بمتوسط حسابي 3.36، أي درجة محايد.

7. تتمتع إدارتكم بالعدد الكافي من العمال لأداء العمل الرقابي، بمتوسط حسابي 2.80، أي درجة محايد.

8. تتمتع إدارتكم بالتجهيزات الإدارية الكافية، بمتوسط حسابي 2.36، أي درجة محايد.

إن ما يمكن استنتاجه من هذه النتائج أنه بالنسبة للمراقبين الماليين فقد كانت آرائهم موافقة على توفر قواعد قانونية واضحة لتطبيق الرقابة على النفقات العمومية و على أن العمل الرقابي مقيد بسجلات و وثائق تضبط كل العمليات الرقابية و تسهل الاطلاع عليها، إضافة إلى أن هيكل الإدارة و اجراءات العمل مضبوطة بشكل يساعد على أداء العمل الرقابي.

بينما بقي المراقبين الماليين محايدين في آرائهم فيما يخص وضوح اختصاصاتهم و صلاحياتهم في مجال الرقابة على النفقات العمومية، و على أن القوانين المعمول بها مرنة و سهلة التطبيق و يمكن تكييفها مع الحالات المراقبة، كما يحددون برأيهم حول توفر العدد الكافي من العمال لأداء العمل الرقابي، و هذا الحياد نتيجة لانقسام الآراء بين موافق و غير موافق و للإشارة فقد كانت الآراء المعارضة تسجل نسب مئوية كبيرة مقارنة بالآراء الموافقة، و هذه العراقيل تعد من بين الأسباب التي تؤدي إلى تأخر منح التأشيرات و تعطيل صرف النفقات في الكثير من الحالات و هذا ما أكدته لنا معظم الأمرين بالصرف.

الجدول رقم (46): اتجاه اجابات المراقبين الماليين حول مدى توفر التكوين

الرأي	لا	لا	محايد	أوافق	أوافق	أوافق	الانحراف المعياري	المتوسط المرجح	اتجاه الرأي
	أوافق مطلقا	أوافق	د	أوافق	أوافق جدا				
	التركرار (ت)	ت	ت	ت	ت				
	%	%	%	%	%	%			
تلقيتم تكويننا مفيدا و كافيا في هذا المجال من حيث الكم و النوع	2	6	4	10	3	3.24	1.200	3.24	محايد
	8	24	16	40	12				
تلقيتم تكويننا يخص الأساليب الحديثة لتسيير النفقات العمومية	2	10	2	7	3	2.88	1.301	2.88	محايد
	12	40	8	28	12				

الجدول رقم (47): اتجاه اجابات المراقبين الماليين حول مدى الرضا الوظيفي

الرأي	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد د	أوافق	أوافق جدا	المتوسط	الانحراف	اتجاه
						المرجح	المعياري	الرأي
						ت	ت	ت
	%	%	%	%	%			
الأجر كافي و ملائم للمهام الممارسة	3	10	7	1	4	2.72	1.242	محايد
	12	40	28	4	16			
الحوافز كافية و مشجعة لزيادة العمل	6	8	4	4	3	2.60	1.354	لا أوافق
	24	32	16	16	12			
نظام الترقية	8	3	5	3	6	2.84	1.599	محايد
	32	12	20	12	24			
الاتجاه الاجمالي للمحور						2.72	1.242	محايد

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال الجدول أعلاه حاولنا معرفة مدى الرضى الوظيفي للمراقبين الماليين و لو بصفة سطحية غير مفصلة، فكانت النتائج المتحصل عليها كما يلي:

بالنسبة لكفاية الأجر و ملائمته للوظيفة: فكان متوسط الإجابة رأي محايد و هذا واضح من خلال الجدول لأن نسبة 40% مثلت الرأي لا أوافق و 12% مثلت رأي لا أوافق مطلقا، بينما لم تتجاوز نسبة الرأي أوافق 4% و نسبة الرأي أوافق جدا 16% ، و بالنسبة للرأي المحايد كانت النسبة 28%، و بالتالي كانت أكبر النسب هي غير الموافقة و المحايدة مما يعني أن هناك ميل نسبي لعدم الموافقة على أن الأجر كافي و متناسب مع المهام و المسؤولية الموكلة لهم.

أما بالنسبة لنظام الحوافز: فكان متوسط الإجابة رأي لا أوافق و هذا واضح من خلال الجدول لأن نسبة 32% مثلت رأي لا أوافق و 24% مثلت رأي لا أوافق مطلقا، بينما الآراء الموافقة سجلت نسبة 16% و الموافقة جدا نسبة 12%، أما الرأي المحايد سجل نسبة 16%، و بالتالي هناك اتجاه للرأي بالأغلبية النسبية على أن الحوافز غير مشجعة و مناسبة للعمل.

أما نظام الترقية: فقد كان الرأي المتوسط فيه هو المحايد، فقد سجلت نسبة 32% بالنسبة للرأي لا أوافق مطلقا و 12% للرأي لا أوافق، بينما كانت نسبة الرأي أوافق 12% و أوافق جدا 24% و ما تبقى و يمثل نسبة 20% فكانت للرأي المحايد، و بالتالي هناك نسب متباينة بين الموافق و المعارض و المحايد مما صعب علينا تحديد اتجاه الآراء حول نظام الترقية في هذه الوظيفة.

و كنتيجة عامة يمكن القول أن الرضا الوظيفي لهؤلاء المراقبين يسجل نسب منخفضة، و هذا الأمر بالتأكيد يؤثر على آدائهم الوظيفي مما يستدعي ضرورة مراجعة تسيير المسار المهني في هذا النوع من المناصب الذي يعد مهما في إطار حماية الأموال العامة و التصرف فيها.

الجدول رقم (48): اتجاه اجابات المراقبين الماليين حول المشاكل المسجلة في الرقابة

الرأي	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا	المتوسط		الاتجاه
						الانحراف	المعياري	
						المرجح	الرأي	
	التكرار (ت)	ت	ت	ت	ت	ت	ت	
	%	%	%	%	%	%	%	
قلة الموارد المادية و البشرية المؤهلة	4	5	5	10	1	2.96	1.207	محايد
	16	20	20	40	4			
عدم الاستقلالية الوظيفية	1	2	7	6	9	3.80	1.155	أوافق
	4	8	28	24	36			

أوافق	1.106	3.84	8	10	2	5	-	تداخل المهام و غياب التنسيق بين الأجهزة الرقابية
			32	40	8	20	-	
محايد	0.810	3.36	-	14	6	5	-	كثرة الدوائر الإدارية المراقبة و عدم التمكن من التحكم فيها
			-	56	24	20	-	
أوافق	0.716	3.49						الاتجاه الاجمالي للمحور

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

حاولنا من خلال هذا المحور لقاء الضوء على أهم المشاكل التي يعاني منها الجهاز الرقابي في الجزائر من وجهة نظر المراقبين الماليين فهم من أهل الاختصاص و لهم نظرة أدق من غيرهم في المجال، فكانت الاجابات مرتبة حسب درجة الموافقة وفقا للمتوسط الحسابي كما يلي:

1. تداخل المهام و غياب التنسيق بين الأجهزة الرقابية، بمتوسط حسابي 3.83 أي باتجاه الرأي أوافق.
 2. عدم الاستقلالية الوظيفية، بمتوسط حسابي 3.80 أي باتجاه الرأي أوافق.
 3. كثرة الدوائر الإدارية المراقبة و عدم التمكن من التحكم فيها، بمتوسط حسابي 3.36 أي باتجاه الرأي محايد.
 4. قلة الموارد المادية و البشرية المؤهلة، بمتوسط حسابي 2.96 أي باتجاه الرأي محايد.
- و من خلال هذه النتائج نلاحظ أن أهم المشاكل الرقابية هي تداخل المهام و غياب التنسيق بين الأجهزة الرقابية، رقابة المراقب المالي تعد شبيهة برقابة المحاسب العمومي، و كثيرا ما تدقق الأجهزة الرقابية الأخرى مثل المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة على نفس المكونات التي تم رقابتها من طرف المراقب المالي و المحاسب العمومي مما يجعل في كثير من الأحيان الرقابة رغم أجهزتها المتعددة تتكرر بدل أن تكون متنوعة و متخصصة كل في مجال، كما تعاني بعض الأجهزة الرقابية من عدم الاستقلالية في أداء المهام الرقابية مما يجعلها مقيدة و خاضعة لبرامج عمل محددة، فالمحاسب العمومي و المفتشية العامة للمالية يخضعان لسلطة وزير المالية بينما يعتبر الجهاز الوحيد الذي يتمتع بنوع من الاستقلالية هو مجلس المحاسبة. أما بالنسبة لكثرة الدوائر الادارية المراقبة و قلة الموارد البشرية و المادية فقد بقي المراقبين الماليين محايدين عنها رغم أن هناك نسب معتبرة توافق على هذا النوع من المشاكل، و من خلال احتكاكنا بهذه الفئة

صرح لنا معظمهم أنهم يعانون من ضغط في العمل بسبب كثرة الإدارات التي يراقبونها مما يجعلهم غير قادرين على التحكم فيها و بالتالي تكون عرضة لعدم التدقيق في الرقابة من جهة و التأخر في منح تأشيرات الالتزام من جهة أخرى و هي النقطة التي يؤكدها الأمرون بالصرف.

المطلب الخامس: مقارنة متوسطات إجابات المحاور المشتركة بين العينات الثلاث

إن هدفنا من اجراء هذه المقارنة و معرفة إن كان هناك تجانس و تقارب في متوسطات الاجابة على المحاور المتشابهة عند الفئات الثلاث، لأن هذا التجانس إن وجد يخدم هدف البحث و يؤكد النتائج و صحة الفرضيات و يعززها.

الجدول رقم (49): مقارنة الاجابات حول مدى توفر الأغلفة

المتوسط الاجمالي	العينة
3.08	المدراء التنفيذيين
3.45	أمناء الخزينة الولائية

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

من خلال المقارنة بين اجابات الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين حول توفر الاغلفة المالية فإن المتوسطات الاجمالية متقاربة بشكل واضح، و بالرجوع لدرجة موافقة الأمرين بالصرف و المحاسبين حول توفر الأغلفة فقد كانت الاجابات متقاربة و النتيجة تؤكد إجماعهم على توفر الأغلفة المالية.

الجدول رقم (50): مقارنة الاجابات حول مدى الرضا الوظيفي

المتوسط الاجمالي	العينة
2.657	المدراء التنفيذيين
2.238	أمناء الخزينة الولائية
2.720	المراقبون الماليون

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن المتوسط الاجمالي لإجابات الفئات الثلاث حول الرضا الوظيفي فيما يخص الأجر الحوافز و نظام الترقية كان متقارب جدا و بشكل واضح، و هذا يؤكد وجود تجانس في الاجابات بين الفئات الثلاث.

الجدول رقم (51): مقارنة الاجابات حول مدى كفاية القوانين و التنظيم المعمول به

المتوسط الاجمالي	العينة
3,700	المدرء التنفيذيين
3.019	أمناء الخزينة الولائية
3.445	المراقبون الماليون

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن المتوسط الاجمالي لإجابات الفئات الثلاث حول كفاية القوانين و التنظيم المعمول به كان متقارب جدا و بشكل واضح، و هذا يؤكد وجود تجانس في الاجابات بين الفئات الثلاث، و يعزز نتائج الدراسة.

الجدول رقم (52): مقارنة الاجابات حول مدى توفر التكوين

المتوسط الاجمالي	العينة
2,950	المدرء التنفيذيين
2.333	أمناء الخزينة الولائية
3.060	المراقبون الماليون

المصدر: من إعداد الباحثة انطلاقا من مخرجات برنامج SPSS v.19

يبين الجدول أعلاه كذلك أن المتوسط الاجمالي لإجابات الفئات الثلاث حول توفر التكوين في مجال التسيير المالي كان متقارب جدا و بشكل واضح، و هذا يؤكد وجود تجانس في الاجابات بين الفئات الثلاث، و يعزز نتائج الدراسة.

المبحث الرابع: نتائج الدراسة الميدانية و المقترحات المقدمة من طرف الأعوان

المطلب الأول: نتائج الدراسة الميدانية و اختبار صحة فرضياتها

إنطلاقا من التحليل السابق للاستبيان، يمكن الخروج بجملة من النتائج و مقارنتها بالفرضيات المطروحة كما يلي:

1. يقدم أعوان تسيير الميزانية مبادرات كثيرة تصب في إطار التسيير الحسن للأموال العمومية من خلال التنظيم المعمول به حاليا في الجزائر يمتلك الأعوان صلاحيات كثيرة متعلقة بالتسيير المالي و التي يمكنها

أن توجه الميزانية نحو اهدافها، و قد أكد الاعوان للفئات الثلاث من خلال الاستبيان ذلك، بالموافقة و بنسب مرتفعة على أغلب المبادرات المقترحة.

و لكن نلاحظ أن المبادرات التي نالت نسب موافقة شديدة هي المبادرات التي تصب في إطار الشرعية لعقد النفقة، أي أنهم لا يلجأون لأي تجاوز عن مبالغ النفقات أو تحويلها عن مصارها أو خرق شرط من الشروط الشكلية و القانونية للنفقة بهدف توجيه الانفاق نحو هدفه، أما المبادرات التي تصب في إطار الملائمة فلم تتل منهم أي موافقة، و هي المبادرات التي يجتهد و يسعى فيها الأعوان لتحقيق هدف النفقة أكثر من مراعات تحقق شروطها القانونية، رغم أنه لا بد من الإشارة لأن القانون الحالي منح للآمر بالصرف إجرائي التسخير الذي يتجاوز به المحاسب و التغاضي الذي يتجاوز به المراقب المالي إذا رأى بأن هذا الانفاق يصب في مصلحة إدارته، لكن بنيت نتائج الاستبيان أن لجوء الأمرين بالصرف لهذه الإجراءات نادر إن لم نقل منعدم، وذلك خوفا من التحمل المسؤولية أمام الجهات الرقابية اللاحقة مثل مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية .

1. لا يطرح مشكل التمويل في تسيير النفقات العامة في الجزائر

من خلال تقصي آراء الأعوان حول كفاية الأغلفة المالية المخصصة لنفقات التسيير و نفقات التجهيز، أكدت النتائج أن التمويل لا يطرح مشكلة واضحة في الآونة التي تم فيها استجواب هؤلاء الأعوان، و هي السداسي الاول من سنة 2015 بحيث أبدى غالبيتهم موافقتهم حول كفاية الأغلفة، فقد كانت النسب متباينة بين موافق و غير موافق سواء بالنسبة لآراء المدراء التنفيذيين أو أمناء الخزينة الأمر الذي جعل المتوسط العام محايدا، و بالتالي رغم أن النتائج كانت تسجل ميول نسبي فقط و ليس مطلق حول الموافقة على توفر الاغلفة المالية يمكننا القول أن التمويل في هذه الفترة لا يطرح مشكلا يعيق تسيير الميزانية، بينما هو يطرح مشكلا نسبيا في الفترة الحالية التي تمر بها الجزائر، إذ تلقى هؤلاء الأعوان تعليمات واضحة بضرورة النشف و الإستعمال المقيد للأموال العمومية، ابتداء من تطبيق قانون المالية 2016.

2. توجد قوانين وتعليمات واضحة و ملائمة و هياكل تنظيمية و إدارية مناسبة تحكم تسيير الميزانية العامة. بالنسبة لهذه الفرضية فقد وافق كل الاعوان في الفئات الثلاث على العبارات التي تفيد بتوفر قواعد قانونية و تنظيمية واضحة و مناسبة تسهل تسيير الأموال العمومية، و بالنسبة لتوفر الهيكل التنظيمي و الإداري الملائمة لممارسة العمل المالي فرغم وجود تحفظ عند امناء الخزينة إلى أن الرأي المتوسط كان

بالموافقة، و بالتالي فاعوان تسيير الميزانية العامة لا يرون ان هناك أي قصور في الجانب القانوني و التنظيمي لتسيير النفقات العامة.

3. لا يتلقى أعوان التسيير تكوينا كافيا من حيث الكم و النوع في مجال تسيير الميزانية العامة بالنسبة للمدراء التنفيذيين و من خلال النتائج السابقة فيما يخص توفر التكوين من حيث الكم و النوع في مجال التسيير المالي و رغم تضارب واضح للأراء بين موافق و غير موافق و هو ما جعل الرأي العام يكون محايد، فهذا لا ينفي ميول نسبي لرأي موافق. إلا أن الرأي الغالب بالنسبة لتوفر التكوين في مجال الأساليب الحديثة هو الرأي غير موافق، أما أمناء الخزينة يرون بالأغلبية النسبية أن التكوين في مجال التسيير المالي غير كاف من حيث الكم و النوع. و كذلك لا يوافقون على توفر التكوين في مجال الأساليب الحديثة. أما فيما يخص رأي المراقبين الماليين فهم يوافقون نسبيا على أن التكوين في هذا المجال كاف من حيث الكم و النوع و لا يوافقون بأغلبية نسبية على أن التكوين في مجال الأساليب الحديثة كاف من حيث الكم و النوع. و انطلاقا من هذه النتائج فإنه من الواضح تسجيل نقص في مجال تكوين أعوان تسيير الميزانية العامة في الجزائر في مجال تسيير الأموال العمومية، خاصة في مجال التمكن من الأساليب الحديثة للتسيير المالي، فلا تزال نسبة كبيرة من مسيري الأموال العمومية تجهل الطرق و الأساليب الحديثة لتسيير الميزانية العامة رغم أن الجزائر في طريق تبنيها لتحديث انظمة الميزانية العامة.

4. يحتاج المسار الوظيفي لهؤلاء الأعوان إلى مراجعة من أجل زيادة رضاهم الوظيفي و بالتالي تحسين أدائهم الوظيفي؟

من أجل اختبار صحة الفرضية توجهنا للأعوان بطلب رأيهم حول كفاية الأجر و الحوافز و نظام الترقيّة لمحاولة اعطاء تقييم سطحي للرضا الوظيفي لهؤلاء الأعوان، و قد أثبتت النتائج وجود نوع من عدم الرضا لدى العينات الثلاث، و ذلك لأن:

المدراء التنفيذيين كان رأيهم حول كفاية الأجر و ملائمته للوظيفة لا أوافق و هذا واضح من خلال الجدول لأن أكبر نسبة 75.7% مثلت غير موافق و بالتالي هناك اتفاق بالأغلبية على أن الأجر غير كافي و غير متناسب مع المهام و المسؤولية الموكلة لهم. أما بالنسبة لنظام الحوافز: فكان متوسط الإجابة رأي لا أوافق و هذا واضح من خلال النتائج لأن نسبة 72.9% مثلت غير و بالتالي هناك اتفاق بالأغلبية على أن الحوافز غير مشجعة للعمل. بينما بالنسبة لنظام التحويل الوظيفي بين الولايات: و الذي هو من بين مميزات هذا المنصب فكان متوسط الاجابات هو الرأي المحايد، لذلك من الممكن أن يكون نظام التحويل محفز في بعض

الأحيان على إعطاء تجديد للعمل، كما يمكن أن ينعكس سلبا على استقرار العمل. أما نظام الترقية: فهو كذلك كانت الرأي المتوسط فيه هو الحياد، و هذا نظرا لانقسام الآراء بين موافق و غير موافق، و يدل على رضا و لو نسبي على نظام الترقية في هذا المنصب.

و فيما يخص أمناء الخزينة، فبالنسبة لكفاية الأجر و ملائمته للوظيفة: فكان متوسط الإجابة رأي لا أوافق بالتالي هناك اتفاق بالأغلبية على أن الأجر غير كافي و غير متناسب مع المهام و المسؤولية الموكلة لهم. و بالنسبة لنظام الحوافز فكان متوسط الإجابة رأي لا أوافق مطلقا، و عليه هناك اتجاه للرأي بالأغلبية على أن الحوافز غير مشجعة و مناسبة للعمل، أما نظام الترقية: فقد كان الرأي المتوسط فيه هو لا أوافق، و بالنظر للنسبة الأكبر فهؤلاء المحاسبين لا يوافقون على أن نظام الترقية الخاص بوظيفتهم يلائم العمل.

و فيما يخص رأي المراقبين بالنسبة لكفاية الأجر و ملائمته للوظيفة: فكان متوسط الإجابة رأي محايد و أكبر نسبة 40% مثلت الرأي لا أوافق و كانت أكبر النسب هي غير الموافقة و المحايدة مما يعني أن هناك ميول نسبي لعدم الموافقة على أن الأجر كافي و متناسب مع المهام و المسؤولية الموكلة لهم. و بالنسبة لنظام الحوافز: فكان متوسط الإجابة رأي لا أوافق و بالتالي هناك اتجاه للرأي بالأغلبية النسبية على أن الحوافز غير مشجعة و مناسبة للعمل. أما رأيهم حول نظام الترقية: فقد كان الرأي المتوسط فيه هو المحايد، و قد سجلت نسب متباينة بين الموافق و المعارض و المحايد مما صعب علينا تحديد اتجاه الآراء حول نظام الترقية في هذه الوظيفة.

و كنتيجة فيمكن القول أن الرضا الوظيفي لهؤلاء الاعوان يسجل نسب منخفضة، مما يستدعي ضرورة مراجعة تسيير المسار المهني في هذا النوع من المناصب الذي يعد مهما و حساسا بالنظر لنوعية المهام و المسؤولية الموكلة لهؤلاء الاعوان، الذين يرون في الغالب أنهم يسرون أموالا طائلة و يتحملون مسؤوليات كبيرة، و بالتالي هم يستحقون امتيازات وظيفية تتناسب مع مناصبهم.

المطلب الثاني: المشاكل المسجلة في التسيير الاقتراحات المقدمة من طرف أعوان التسيير

في إطار البحث الميداني كانت لعينة الدراسة من مدرء تنفيذيين و مراقبين ماليين و محاسبين عموميين بعض الاقتراحات التي يرنها تصب في إطار تحسين أدائهم و تحسين أداء تسيير الميزانية العامة، و قد كانت أهم الاقتراحات المقدمة:

أولاً/ المشاكل التي تعيق التسيير الحسن للأموال العمومية و المقدمة من طرف عينة الدراسة:

- الغموض في تحديد وقوع المسؤولية عن الأخطاء بشكل صحيح، فقد يترتب عن تصرفات الأمر بالصرف خطأ معين بينما يتحمل أثره و مسؤولية وقوعه المحاسب الذي قام بالدفع و المراقب مانح التأشير، حيث لم يحدد الأمر 20-95 بأي تفصيل عن تحديد وقوع المسؤولية، بل اكتفى بذكر الأخطاء.
- الاجحاف في قوانين الترقية و ذلك بطول فترة الترقية.
- ضعف الاتصال بين الإدارات و بين وزارة المالية للإستشارة.
- غموض بعض التعليمات الصادرة في المجال مما يدفع المسيرين إلى الاجتهاد كل حسب مفهومه.
- عدم كفاية المخصصات المالية لبعض الإدارات.
- تعاني بعض الإدارات من ضعف التأطير و الموظفين في مجال تسيير الميزانية.
- يعاني جهاز المراقب المالي من كثرة الدوائر المراقبة و في المقابل قلة التأطير البشري و المادي.
- يعاني المراقبين الماليين من الخضوع لسلطة الوالي رغم أن القانون يخضعه لسلطة وزارة المالية فقط لكن ميدانيا يجد نفسه خاضعا و مقيدا في بعض الأحيان بسلطة الوالي.

ثانياً/ الاقتراحات المقدمة من أجل تحسين أداء تسيير الميزانية العامة:

من خلال الاستبيان المقدم لأعوان التسيير، طلبنا من الأعوان اعطاء مقترحاتهم من أجل تحسين أداء تسيير الميزانية العامة في الجزائر، و قد كانت المقترحات كما يلي:

1. الاقتراحات المقدمة من طرف الأمرين بالصرف:

- برمجة دورات تكوينية تساعد المدراء على التمكن من أساليب التسيير المالي.
- برمجة دورات تكوينية تساعد المدراء على مواكبة الأساليب الحديثة لتسيير النفقات العمومية.
- تحسين التخطيط في سياسات الدولة من أجل زيادة صحة التوقعات المستقبلية، فكتيرا ما يواجه هؤلاء المدراء مستجدات و طوارئ لم تكن في الحسبان أثناء عملية التخطيط.
- زيادة الحصص في الميزانية العامة و تكييفها مع الاحتياجات و الطلبات، لتفادي الانتقال إلى الميزانية الإضافية (قانون المالية التكميلي)، الذي أصبح ضروريا كل سنة، و هذا إن دل إنما يدل على سوء و ضعف عملية التخطيط و التنبؤ.
- تحديث و عصرنه الإدارة تماشيا مع اقتصاد السوق.
- تحديث و عصرنه الوسائل المادية و تكنولوجيات الاعلام و الاتصال.

- يجب إعطاء بعض المرونة في تسيير النفقات من أجل احترام الصفة القانونية لها و عقلانية صرفها في نفس الوقت.
- تكثيف الرقابة يساعد على اداء المهام و تصحيح الأخطاء المرتكبة بصفة دورية.
- إعادة النظر في مبدأ سنوية الميزانية، و تكييفها مع أهداف السياسة العامة التي تكون على أجل متوسط أو طويل.
- منح ترخيص بتحويل الأموال بين الأبواب (les chapitres) فالكثير من المسيرين يواجهون صلاية في التسيير و هذا لا يتوافق مع متطلبات إدارتهم أو مهامهم، و بالتالي هم يحتاجون لأن تكون لهم بعض المرونة في التسيير.
- إعادة النظر في مدونة الميزانية العامة، حتى تتلائم مع متطلبات الحديثة و تكييف الإدارة مع محيطها.
- ملاءمة التخصص في توظيف الإطارات في المجال المالي، مثلا اقترح البعض توظيف خرجي العلوم الاقتصادية و المالية بدل العلوم القانونية.
- وضع تحفيزات مادية و معنوية (الأجور و الترقية) لتحسين الأداء.
- إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة لعمل الأمر بالصرف و المحاسب العمومي و توضيح أكثر لتقسيم العمل بينهما و العلاقة بينهما.
- توضيح القوانين فبعض النصوص القانونية مبهمة و تحتمل أكثر من تفسير مثل قانون الصفقات العمومية.

2. الاقتراحات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين:

- التأكيد على تكوين الأمرين بالصرف في مجال التسيير المالي، فإن كان المحاسب متخصص و المراقب متخصص يجب أن يكون للأمر بالصرف كذلك كفاءة في هذا المجال، و من المعروف أن الأمرين بالصرف (مدراء، وزراء، ولاة، رؤساء بلدية) يختلفون من حيث مستواهم التعليمي و تخصصاتهم و ليسوا بالضرورة مضطلعين بالتسيير المالي، و هذا ما يبين الحاجة الملحة لتكوينهم في مجال التسيير المالي.
- تحديث مدونة الميزانية
- مسك الالتزام بالاعتمادات من طرف الأمر بالصرف
- وضع دليل للعمل يسهل التأقلم مع ظروف العمل و الحالات الطارئة، حتى لا يكون التصرف فيها عشوائي و حسب الاجتهاد الشخصي.
- تفصيل و تبسيط و توضيح بعض النصوص القانونية

- مساهمة المحاسبين في وضع البرامج و الخطط.
- تمكين المحاسب من المتابعة الميدانية لصرف النفقات و ليس فقط دفعها.
- يجب أن تكون الرقابة على تحقيق الأهداف و الملائمة و ليس فقط على احترام السلامة القانونية للنفقات.
- 3. الاقتراحات المقدمة من طرف المراقبين الماليين:
- توضيح النصوص القانونية المخصصة لتسيير النفقات العمومية لنزع أي إبهام أو غموض منها.
- الفصل الدقيق بين السلطات في تسيير الأموال العمومية و نزع أي تداخل بين المهام فيها.
- تأهيل أعوان الرقابة بالتكوين و بالوسائل المادية الحديثة.
- إصلاح النظام المحاسبي ليتماشى مع التطورات الحاصلة في الميدان.
- توفير نظام معلومات و اتصال متطور لتسهيل التواصل و التنسيق بين أعمال الأجهزة الرقابية المتعددة.
- ضرورة فصل المهام و تحديدها بين المحاسب العمومي و المراقب المالي و الأمر بالصرف، من أجل تحديد وقوع المسؤولية.
- يجب أن تتبع الرقابة السابقة برقابة ميدانية من أجل التأكد من صرف النفقات بالطريقة المتفق عليها.
- ضمان الاستقلالية الوظيفية للمراقبين و وضع قوانين لحمايتهم.

خلاصة:

رغم ان الدراسة الميدانية لهذا البحث عرفت صعوبات عديدة، من بينها كبر حجم عينة الدراسة و صعوبة مسح الاستبيان عليها، و أن العينة المختارة لا تعتبر عينة مثالية فقد اختيرت بشكل عشوائي، وكذلك صعوبة الحصول على المعلومات من طرف الاعوان و تحفظهم خاصة و أن موضوع البحث يتعلق بجانب حساس و هو تسيير الميزانية، و التي قد تؤثر على نتائج البحث لكنها لا تقلل أهميتها. فالنتائج المتحصل عليها لم تنكر صحة الفرضيات المقدمة للدراسة، و ما يمكن استخلاصه من هذه الدراسة الميدانية أن أعوان تسيير الميزانية العامة في الجزائر يواجهون حواجز عديدة تمنع مساهمتهم الفعالة في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة، من بين هذه الحواجز نذكر: غياب القاعدة القانونية الملائمة للإصلاحات الحديثة و التي توسع من هامش مبادرة المسيرين و تحررهم من دائرة الشرعية الضيقة إلى دائرة الملائمة الواسعة و التي بدورها تعرضهم لمسائلة أكبر عن نتائج التسيير، و كذا غياب التكوين الذي يتماشى مع الآليات الحديثة للتسيير العمومي، و عدم الرضا الوظيفي لمعظم الأعوان مما يؤثر على أدائهم، كما أن المراقبين هم كذلك بحاجة للتكوين و للتنسيق بين اعمالهم الرقابية و اعطائها المزيد من الفعالية من خلال الحرص على تقدم نتائجها و تعزيزها بمفهوم الرقابة على الأداء.

خاتمة عامة

خاتمة عامة:

تعتبر الميزانية العامة مرآة عاكسة لمدى اقتراب الحكومة من مصلحة الشعب لذا كان لابد من الاهتمام بها و تطويرها بتطبيق أحدث و أحسن الأساليب عليها، من أجل تسهيل بلوغ أهداف الحكومة. و في هذا الإطار ظهرت الميزانية القائمة وفق النتائج، و التي تحدد مسبقا أهداف لكل برنامج عمل يجب أن تكون قابلة للقياس و مرتبطة بمؤشرات أداء، و في ظل هذه الميزانية يتم منح المسيرين حرية تصرف أكبر و بالمقابل يتحملون مسؤولية أكبر اتجاه تحقيق الأهداف، و هو الامر الذي يغير مسار الرقابة الحالية التي هي رقابة مالية و رقابة على شرعية استعمال النفقات، فتصبح الرقابة رقابة اداء أي رقابة على الملائمة، و التي تحكم على مدى ملائمة التسيير لتحقيق اهداف الإنفاق.

و الجزائر في هذا الإطار ستواجه تحديا كبيرا من أجل تغيير نظام الميزانية، و ما يثبت ذلك هو التأخر في تنفيذ مشروع تحديث الميزانية، الذي يحدد له في كل مرة تاريخ انطلاق لكن الحكومة لم تتمكن من ذلك بعد، غير أننا نسمع مؤخرا تصريحات رسمية بانتهاء رسم هذا المشروع و إيداعه قريبا أمام البرلمان من أجل مناقشة و المصادقة على القانون العضوي الجديد، الذي سيحمل في طياته تحولا كبيرا في القاعدة القانونية المنظمة للميزانية، و تحولا كذلك في الادوار المسؤوليات المعهودة للأعوان المتدخلين في تسيير الميزانية، و قد حاولنا من خلال هذا العمل معالجة اشكالية تفعيل دور العنصر البشري نحو المساهمة الفعالة في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة.

أ. اختبار صحة فرضيات البحث:

الفرضية الأولى: أداء تسيير الميزانية العامة في الجزائر ضعيف بسبب مشاكل كثيرة مسجلة و التي تحول دون تحقيق أهداف الميزانية العامة.

لقد سلطنا الضوء في هذا العمل على المشاكل و الاختلالات العديدة التي يعاني منها تسيير الميزانية العامة في الجزائر و التي تحول دون تحقيق أهداف الميزانية العامة، و ما نستنتجه من هذا البحث أن هذه المشاكل قد يكون سببها القصور في القاعدة القانونية و التنظيمية من جهة، و من جهة أخرى أخطاء و تجاوزات يرتكبها أعوان التسيير.

فالنسبة للمشاكل التنظيمية و الهيكلية يمكننا ذكر: نقص الشفافية في وثائق الميزانية، غياب القاعدة القانونية المرنة التي تتماشى مع متطلبات التسيير، مبدأ السنوية الضيق، غياب قاعدة قانونية تفعل نوعية و توقيت الرقابة و تعزيز نتائجها. أما الاخطاء و التجاوزات المرتكبة فمنها: انتشار الرشوة و الاختلاس و التبذير في تسيير الأموال العمومية، عدم الاهتمام بتحقيق أهداف النفقات.

و عليه يمكن تأكيد صحة الفرضية بأن الواقع الملاحظ في الجزائر يطرح مشاكل عديدة في تسيير الميزانية العامة، الامر الذي تأكده كذلك التقارير العالمية المختصة في هذا المجال باحتلال الجزائر هذه المشاكل التي تعيق تحقيق أهداف الميزانية العامة و بالتالي تحقيق المصلحة العامة للمواطن.

الفرضية الثانية: مساهمة العنصر البشري في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة في الجزائر محدودة بسبب النقائص التي يسجلها.

لقد أوضح البحث أن مساهمة الاعوان محدودة بفضل القيود الموجودة في التنظيم المعمول به حالياً، ذلك لأن القواعد القانونية و التنظيمية و استجابة للرقابة فإن المسيرين يجدون انفسهم مجبرين على التقيد التام بالجانب القانوني للنفقات دون التركيز على تحقيق الهدف من الانفاق.

▪ يقدم أعوان الميزانية العامة مبادرات كثيرة تصب في إطار السير الحسن للميزانية.

من خلال التنظيم المعمول به حالياً في الجزائر يمتلك الأعوان صلاحيات كثيرة متعلقة بالتسيير المالي و التي يمكنها أن توجه الميزانية نحو اهدافها، و قد أكد الاعوان للفئات الثلاث من خلال الاستبيان ذلك، بالموافقة و بنسب مرتفعة على أغلب المبادرات المقترحة. ولكن نلاحظ أن المبادرات المقدمة التي تصب في إطار الشرعية لعقد النفقة، أي أنهم لا يلجأون لأي تجاوز عن مبالغ النفقات أو تحويلها عن مصارها أو خرق شرط من الشروط الشكلية و القانونية للنفقة بهدف توجيه الانفاق نحو هدفه، أما المبادرات التي تصب في إطار الملائمة فهي محدودة جداً، و هي المبادرات التي يجتهد و يسعى فيها الأعوان لتحقيق هدف النفقة أكثر من مراعات تحقق شروطها القانونية،

▪ أعوان الميزانية العامة يحتاجون إلى التكوين في أساليب التسيير المالي و إلى مراجعة مسارهم الوظيفي، من أجل تحسين أدائهم في مجال تسيير الميزانية العامة.

انطلاقاً من النتائج المتحصل عليها فإنه من الواضح تسجيل نقص في مجال تكوين أعوان تسيير الميزانية العامة في الجزائر في مجال تسيير الأموال العمومية، خاصة في مجال التمكن من الأساليب

الحديثة للتسيير المالي، فلا تزال نسبة كبيرة من مسيري الأموال العمومية تجهل الطرق و الأساليب الحديثة لتسيير الميزانية العامة رغم أن الجزائر في طريق تبنيها لتحديث أنظمة الميزانية العامة.

كما أن الرضا الوظيفي لهؤلاء الاعوان يسجل نسب منخفضة، مما يستدعي ضرورة مراجعة تسيير المسار المهني في هذا النوع من المناصب الذي يعد مهما و حساسا بالنظر لنوعية المهام و المسؤولية الموكلة لهؤلاء الأعوان، الذين يرون في الغالب أنهم يسيرون أموالا طائلة و يتحملون مسؤوليات كبيرة، و بالتالي هم يستحقون امتيازات وظيفية تتناسب مع مناصبهم.

الفرضية الثالثة: تسيير الميزانية العامة في الجزائر لا يطرح مشاكل تنظيمية، و هذه الفرضية يمكن تجزئتها إلى الفرضيات الموالية:

- توجد قوانين وتعليمات واضحة و ملائمة تحكم تسيير الميزانية العامة.
- توجد هياكل تنظيمية و إدارية مناسبة و مساعدة على حسن تسيير الميزانية العامة بالنسبة لهذه الفرضية فقد وافق كل الاعوان في الفئات الثلاث على العبارات التي تفيد بتوفر قواعد قانونية و تنظيمية واضحة و مناسبة تسهل تسيير الأموال العمومية، و بالنسبة لتوفر الهيكل التنظيمي و الإداري الملائمة لممارسة العمل المالي فرغم وجود تحفظ عند ائناء الخزينة إلى أن الرأي المتوسط كان بالموافقة، و بالتالي فأعوان تسيير الميزانية العامة لا يرون أن هناك أي قصور في الجانب القانوني و التنظيمي لتسيير النفقات العامة.

- تعتبر الأغلفة المالية المخصصة لنفقات التسيير و نفقات التجهيز كافية.

من خلال تقصي آراء الأعوان حول كفاية الأغلفة المالية المخصصة لنفقات التسيير و نفقات التجهيز، أكدت النتائج أن التمويل لا يطرح مشكلة واضحة في الآونة التي تم فيها استجواب هؤلاء الأعوان، و هي السداسي الاول من سنة 2015 بحيث أبدى غالبيتهم موافقتهم حول كفاية الأغلفة، فقد كانت النسب متباينة بين موافق و غير موافق سواء بالنسبة لآراء المدراء التنفيذيين أو أئناء الخزينة الأمر الذي جعل المتوسط العام محايدا، و بالتالي رغم أن النتائج كانت تسجل ميول نسبي فقط و ليس مطلق حول الموافقة على توفر الاغلفة المالية يمكننا القول أن التمويل في هذه الفترة لا يطرح مشكلا يعيق تسيير الميزانية، بينما هو يطرح

مشكلا نسبيا في الفترة الحالية التي تمر بها الجزائر، إذ تلقى هؤلاء الأعوان تعليمات واضحة بضرورة التقشف و الإستعمال المقيد للأموال العمومية، ابتداء من تطبيق قانون المالية 2016.

ب. النتائج النهائية للدراسة :

- أصبحت آليات التسيير العمومي الحديث ضرورة حتمية في القطاع العمومي، فقد سجل التسيير التقليدي العديد من المشاكل جعلت القطاع العام يتميز بالضعف و عدم تحقيق أهدافه المرجوة، فالآليات الحديثة تركز على تطبيق التسيير القائم وفق النتائج، الابتعاد عن المركزية في التسيير، و التركيز على النتائج بدل الوسائل من أجل قياس الأداء، و تماشيا مع ذلك التأكيد على دور المسيرين من خلال منحهم المزيد من الحرية في التسيير مقابل تعرضهم لمسؤولية أكبر عن نتائج تسييرهم.
- يسجل تسيير الميزانية العامة حاليا عدة نقائص و اختلالات تمنع المساهمة الفعالة للعنصر البشري في تحسين اداء تسيير الميزانية العامة و توجيه الميزانية نحو أهدافها، ترتبط هذه الاختلالات أساسا في التجاوزات و الاخطاء التي يرتكبها المسيرين و المراقبين، من جهة، و القيود و الحدود القانونية و التنظيمية المفروضة عليهم، من جهة أخرى.
- تعتبر القاعدة القانونية الحالية ضيقة و تحد من مساهمة العنصر البشري في توجيه الميزانية العامة نحو أهدافها، كما تحمل بعض النصوص غير الواضحة و التي تحتمل أكثر من تفسير الأمر الذي يجعل كل مسير يعمل حسب تفسيره الخاص للنص القانوني.
- يمكن للأعوان المتدخلين في تسيير الميزانية العامة حاليا تقديم مبادرات كثير تصب في إطار السير الحسن للميزانية، لكنها كلها متعلقة بالجانب الشرعي للنفقات و الالتزام بالسلامة القانونية للتصرف في الأموال العمومية، دون تمكنهم من تقديم مبادرات تصب في إطار الملائمة في التسيير و تحسين أداء تسيير الميزانية العامة.
- يحتاج أعوان التسيير إلى تكوين في مجال التسيير المالي و الرقابة عليه، خاصة بالنسبة للأساليب الحديثة، تماشيا مع موجة الإصلاح الإداري نحو التسيير العمومي الجديد و توجه الجزائر نحو تحديث نظامها للميزانية العامة و التوجه نحو الميزانية القائمة على النتائج.
- تماشيا مع موجة الإصلاحات الدولية الكبيرة و في إطار الانتقال إلى منطقتي النتائج في التسيير العمومي و الميزانية العامة خصوصا، تسعى الجزائر إلى تحديث نظامها للميزانية: من خلال تحديث القاعدة

القانونية، و تجديد مدونة و وثائق الميزانية، و اعتماد الميزانية القائمة على النتائج و الأداء، و هو الامر الذي يتطلب تكييف دور أعوان التسيير و منحهم صلاحيات و مسؤوليات جديدة، غير أنها لا زالت لم تعطي للعنصر البشري الأهمية المستحقة، فباعتباره المحرك الاساسي لعملية التسيير و هذا ما تؤكد الاصلاحات الدولية فهناك تغيرات عديدة يجب أن تلمس الموارد البشرية عموما و اعوان التسيير بالخصوص من بينها: ثنائية الحرية و المسؤولية و تقييم الأداء. و لكن رغم إلا أن الدراسة الميدانية أثبتت أن هناك غياب تام لتكوين الأعوان في مجال الآليات الجديدة التي تعتمد الجزائر تطبيقها قريبا فأغلبهم لا يعلمون حتى بوجود تحديثات واسعة على وشك التطبيق، و لهذا تطرح اشكالية كبيرة: كيف يمكن أن تتجح هذه الاصلاحات مع عنصر بشري غير مكون و غير مؤهل؟

- بالنسبة للمراقبين، فمنظومة الميزانية العامة في الجزائر تتميز بعدد كبير من المراقبين بأجهزة و مستويات مختلفة، غير أن فعالية رقابتهم تبقى ضعيفة، و ذلك لعدة أسباب من أهمها: معظم المراقبين مهمتهم التركيز على السلامة القانونية للتسيير دون التركيز على الملاءمة، عدم التناسق بين أعمالهم الرقابية فبعضها متكرر و يؤدي نفس العمل كرقابة المحاسب العمومي و المراقب المالي، بعض الأعمال الرقابية تكون متأخرة و نتائجها حتى و إن كانت فعالة فلا تكون نافذة مثل رقابة مجلس المحاسبة، عدم نشر نتائج الرقابة ينقص من فعاليتها مثل تقرير مجلس المحاسبة الذي يعتبر أهم هيئة رقابية باعتبار استقلاليتها، لكن تقريره لا ينشر للعموم رغم وجود القاعدة القانونية التي تحت على نشره، أما فيما يخص الرقابة السياسية و التي يمارسها البرلمانين و التي يمكن أن تمثل الرقابة المباشرة للشعب على أمواله، إلا أنها فعليا تبقى ضعيفة الفعالية و مجرد اجراءات شكلية، فالمنتخبون رغم تمتعهم بوسائل رقابية هامة على عمل الحكومة لكن لا يعطون أهمية إلا لمناقشة قانون المالية مثلا و المصادقة عليه و لا يهتمون بقانون ضبط الميزانية الذي يبين نتائج تسيير الميزانية و هو ما يثبته التأخر السنوي في اعداده و مناقشته. و لكن يجب الإشارة إلى أنهم بدورهم يعانون من بعض النقائص التي تحد من دورهم الرقابي من بينها عدم تمتعهم بالكفاءة و المستوى اللازمين لقراءة محتويات الميزانية فلا يوجد أي معايير أو شروط من هذا القبيل لترشحهم كنواب برلمان، كما أنهم يشكون من عدم تفاعل و إجابة الحكومة على أسئلتهم الشفوية التي تحول غالبا كتابيا و التي لا تلاقي اجابات واضحة من طرف الوزارات في معظم الأحيان.

ج. التوصيات:

على ضوء ما تقدم و بعد الإطلاع على معطيات البحث يمكن تقديم مجموع من التوصيات كما يلي:

- يعتبر العنصر البشري أساس نجاح الإصلاح لذا لا بد من توفير الإطارات و العمال المؤهلين و المتمكنين في عناصر الإصلاح ذلك من خلال توفير حملات واسعة للتوعية و التقدِيم و التكوين في مجال المشروع و هذا ما سيسهل تطبيقه، و مراجعة جذرية و شاملة لمسؤولية كل المتدخلين و الفاعلين في مجال الميزانية، و إشراك جميع الفرق المعنية في عملية الإصلاح منذ البداية (الهيئات التشريعية، المجتمع المدني، هيئات الرقابة،...).

- يعتبر دور المراقبين عنصراً مهماً في ضمان سلامة التصرف العمومي و التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد العمومية، مما يستوجب ضرورة تكييف الرقابة مع المكونات الجديدة للإصلاح إلا أن هذا العنصر لا زال يسجل نقصاً لمسانه في تأخر النص التشريعي حول تكييف مهام و دور مجلس المحاسبة مع المشروع و هو ما نتوقعه أو نأمله في سبيل تفعيل و دعم دور الرقابة المستقلة على الأموال العمومية، و تدعيم دور الرقابة و فعاليتها يتم بإلزام الهيئات الرقابية على تقديم تقاريرها بصفة منتظمة، و دعمها يتم بتشيدها على الكليات (السياسات المتبعة المهام المجسدة لها و أهدافها) و ترشيدها على التفاصيل (التصرف في الأغلفة الميزانية فيما بين المهام)، و الحد من الإزدواجية بين أجهزة الرقابة عن طريق التنسيق الفعال بينها.

- الحاجة إلى تحديد الاختصاصات و الصلاحيات لأعوان التسيير خاصة بين الأمر بالصرف المحاسب و المراقب المالي، و تفويض الصلاحيات لهؤلاء العاملين كل بما يتناسب و طبيعة عمله، و بما يمكن العاملين من إنتاج التقارير المالية اللازمة للتخطيط المستقبلي السليم.

- ضرورة إعادة النظر في نظام الأجور و التحفيزات المقدمة لهؤلاء الأعوان بشكل يتلائم مع المسؤولية التي يتحملونها و حجم الأموال التي يسيرونها، من أجل تحسين أدائهم.

- الإهتمام برقابة الأداء بعناصرها الثلاثة الاقتصاد والكفاية والفعالية من خلال مقارنة الأداء المنفذ فعلياً مع ما هو مخطط له.

- تزويد الأجهزة الرقابية بالموارد البشرية و المادية اللازمة لأداء العمل الرقابي.

- الإهتمام بجوانب التأهيل و التدريب للعناصر البشرية لرفع كفاءة مسيري و مراقبي الميزانية.

- التحول من المركزية إلى اللامركزية بما يتناسب و طبيعة الأعمال المنوطة بالمسير المسؤول، من أجل ضمان الفعالية في تسيير الأموال العمومية.

أخيرا يمكن القول أن العنصر البشري المسير و المراقب للميزانية العامة يعتبر محركا أساسيا لتسيير الميزانية و توجيهها نحو أهدافها و تحسين أدائها إذا توفرت الشروط الأخرى، و تماشيا مع الإصلاحات و التحديثات التي يفرضها التسيير العمومي الحديث، فإنه من الضروري إعادة النظر في صلاحيات و مهام أعوان التسيير و تزويدهم بالآليات و الشروط المساعدة لعملهم من أجل نجاح التسيير القائم وفق النتائج.

▪ في الختام نسأل الله التوفيق و المنفعة من خلال هذا البحث و نعتذر عن كل نقص أو نسيان.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

الكتب:

1. إبراهيم علي عبد الله إبراهيم، أنور عجارمة، "مبادئ المالية العامة"، - دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع - الأردن (عمان)، الطبعة الأولى-1993.
2. إبراهيم علي عبد الله، أنور عجارمة، "مبادئ المالية العامة"، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع- الأردن (عمان)، 1987.
3. أحلام فوغالي، "التسيير العمومي الجديد و اصلاح البيروقراطيات الدولية"، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2012-2013.
4. إسماعيل حسين، "موازنة البرامج و الأداء، المفهوم الفلسفة، و الأهداف"، ملتقى موازنة البرامج و الأداء في الجامعات العربية- الجمهورية العربية السورية (دمشق)، 25 -27 جوان 2004.
5. أعاد محمود القيسي، "المالية العامة و التشريع الضريبي"، دار الثقافة- الأردن (عمان)، 1998.
6. بن داود إبراهيم، "الرقابة المالية على النفقات العامة"، - دار الكتاب الحديث- مصر (القاهرة)، 2009.
7. جمال عبد الله محمد، "إدارة التغيير و التطوير التنظيمي"، دار المعتز للنشر و التوزيع، الأردن (عمان)، الطبعة الأولى-2014.
8. جميل جريسات، "موازنة الأداء بين النظرية و التطبيق"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- إدارة البحوث و الدراسات، 1995.
9. حامد عبد المجيد دراز- سميرة أيوب، "مبادئ المالية العامة"، دار النشر الجامعية- مصر (الإسكندرية)، 2003.
10. حامد عبد المجيد دراز، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية - مصر (الإسكندرية)، 1988.
11. حسين صغير، "دروس في المالية و المحاسبة العمومية"، دار المحمدية- الجزائر، 2001.
12. حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، 2001.
13. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر- الأردن (عمان)، الطبعة الثالثة - 2007.
14. زينب حسين عوض الله، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية- لبنان (بيروت)، 1998.
15. سامي جمال الدين، "الإدارة العامة"، منشأة المعارف- الإسكندرية، 2006.

16. سعيد عبد العزيز عثمان، " مقدمة الاقتصاد العام "، الدار الجامعية للطباعة و النشر - لبنان (بيروت)، الجزء الأول - بدون ذكر سنة النشر.
17. سعيد عبد العزيز عثمان، " المالية العامة مدخل تحليلي معاصر "، الدار الجامعية - لبنان (بيروت)، 2008.
18. سليمان اللوزي و آخرون، " إدارة الموازنات العامة بين النظرية و التطبيق "، دار الميسرة للنشر و التوزيع - الأردن (عمان)، الطبعة الأولى - 1997.
19. سليمان اللوزي، فيصل مراد، وائل العكشة، " إدارة الموازنات العامة بين النظرية و التطبيق "، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة - الأردن (عمان)، الطبعة الأولى - 1997.
20. سوزي عدلي ناشد، " الوجيز في المالية العامة " دار الجامعة الجديدة - مصر (الإسكندرية)، 2000 .
21. سوزي عدلي ناشد، " ظاهرة التهريب الدولي و آثارها على اقتصاديات الدول النامية "، دار المطبوعات الجامعية - مصر (الإسكندرية)، 1999.
22. السيد عبد المولى، " المالية العامة "، دار الفكر العربي - مصر، 1975.
23. السيد عطية عبد الواحد، " الموازنة العامة للدولة "، دار النهضة العربية - لبنان (بيروت)، الطبعة الأولى - 1996.
24. صلاح الهيتمي، " تحليل أسس الإدارة العامة - منظور معاصر "، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع - الأردن (عمان)، 2009.
25. طارق الحاج، " المالية العامة "، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع - الأردن (عمان)، الطبعة الأولى - 2009.
26. طارق المجذوب، " الإدارة العامة - العملية الإدارية و الوظيفية العامة و الإصلاح الإداري "، الدار الجامعية للطباعة و النشر - بيروت، 2000.
27. طارق نوير، " نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية "، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - مصر (القاهرة)، سبتمبر 2006.
28. عادل فليح العلي، " مالية الدولة "، دار زهران للنشر و التوزيع - الأردن (عمان)، 2008.
29. عباس عمار، " الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري "، دار الخلدونية - الجزائر، 2006.
30. عباس محرز، " اقتصاديات المالية العامة "، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر، 2003.

31. عبد الطيف قطيش، "الموازنة العامة للدولة"، الطبعة الأولى 2005، منشورات الحلبي الحقوقية- لبنان (بيروت).
32. عبد المطلب عبد المجيد، "اقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية- مصر (الإسكندرية)، 2004-2005.
33. عبد المنعم فوزي، "المالية العامة"، دار النهضة العربية للطباعة و النشر و التوزيع- لبنان (بيروت)، 1994.
34. علي أنور العسكري، "الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة"، مكتبة بستان المعرفة-القاهرة، 2008.
35. علي زغود، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005/2004.
36. عمر محمد غباين، "القيادة الفاعلة و القائد الفاعل"، دار اثناء للنشر و التوزيع- (عمان) الأردن، الطبعة 01-2009.
37. غازي حسين عناية، "المالية العامة و التشريع الضريبي"، دار البيان- الأردن (عمان)، 1998.
38. فليح حسن خلف، "المالية العامة"، جدارا للكتاب العالمي و عالم الكتب الحديثة - الأردن (عمان)، الطبعة الأولى- 2008.
39. فهمي محمود شكري، "الموازنة العامة ماضيها حاضرها و مستقبلها"، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع- لبنان (بيروت)، الطبعة الأولى- 1990.
40. فوزي جبيش، "الإدارة العامة و التنظيم الإداري"، دار النهضة العربية - بيروت، 1991.
41. قاسم إبراهيم الحسيني، "المحاسبة و الموازنة العامة للدولة"، مؤسسة الوراق- الأردن (عمان)، 1999.
42. قلعوي، غسان، "رقابة الأداء"، المشاركة: المسار للدراسات و الاستشارات و النشر، 1998.
43. كردودي صبرينة، "تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي"، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى 2007.
44. لعامرة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، دار الفجر للنشر و التوزيع- الجزائر، الطبعة الأولى - 2004.
45. لعامرة جمال، "أساسيات الموازنة العامة للدولة"، دار الفجر للنشر و التوزيع، - مصر (القاهرة)، 2004.
46. مجدي شهاب، "أصول الاقتصاد العام- المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة- مصر (الأزاريطة)، 2004.

47. محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر و التوزيع - الجزائر (عناية)، 2003.
48. محمد العززي أحمد، "الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية"، جامعة الزقازيق - كلية التجارة (مصر)، 2009.
49. محمد حلمي مراد، " مالية الدولة "، مطبعة نهضة مصر - مصر (القاهرة)، 1962.
50. محمد خالد المهاني، "الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة - تجارب عربية مقارنة"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - مصر (القاهرة)، 2012.
51. محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، دار الميسرة للنشر و التوزيع - الأردن (عمان)، الطبعة الأولى - 2008.
52. محمد عمر أبو دوح، " ترشيد الإنفاق العام و عجز ميزانية الدولة "،الدار الجامعية- مصر (الإسكندرية)، 2006.
53. محمد مسعي، "المحاسبة العمومية"، دار الهدى - الجزائر، الطبعة الثانية - 2003.
54. محمد نصر مهنا، "تحديث في الإدارة العامة و المحلية"، مؤسسة الشباب الجامعي - الإسكندرية، 2005.
55. محمد هلال، "المحاسبة الحكومية" دار صفاء للنشر و التوزيع - الأردن (عمان)، الطبعة 01 - 2002.
56. محمود إبراهيم الوالي، "علم المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر، 1987.
57. محمود حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، "المالية العامة و النظام المالي في الإسلام"، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة - الأردن (عمان)، 2000.
58. مراد بن سعيد، "العقلانية التفسيرية في الإدارة الجزائرية"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة - 2003.
59. مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، "الإدارة العامة - الإطار العام لدراسة الإدارة العامة، فن الحكم و الإدارة في السياسة و الإسلام، العملية الإدارية"، دار الجامعة الجديدة - الاسكندرية، 2003.
60. مصطفى محمود أبوبكر، "الإدارة العامة رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف و الفساد"، الدار الجامعية - الاسكندرية، 2009.

61. نعمت عبد اللطيف مشهور، " اقتصاديات المالية العامة الوضعية و الاقتصادية "، مطبعة العمرانية- مصر (القاهرة)، 1988.
62. يلس شاوش بشير، " المالية العامة-المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري "، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، 2007.
63. يونس أحمد بطريق، " أصول الأنظمة الغربية "، المكتب المصري الحديث للطباعة و النشر- مصر، 1966.

القوانين و النصوص التشريعية:

64. الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المؤرخ في 17 جويلية 1995، الجريدة الرسمية عدد (39) الصادرة في 23 جويلية 1995.
65. تعليمة رئيس الحكومة رقم 02 - 2006 المؤرخة في 20 أوت 2006، المتعلقة بعقلنة المناصب المالية في قطاع المؤسسات و الإدارات العمومية، مجموعة المناشير و التعليمات، المديرية العامة للوظيفة العمومية، 2006.
66. دستور 1996.
67. القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان و العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة، المؤرخ في 8 مارس 1999، الجريدة الرسمية عدد (15) الصادرة بتاريخ 09 مارس 1999.
68. قانون المالية التكميلي لسنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 37 الصادرة بتاريخ 28 جوان 2000.
69. القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المؤرخ في 20 فيفري 2006، الجريدة الرسمية عدد (14) الصادرة في 8 مارس 2006.
70. القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 04 مارس 1980، الجريدة الرسمية عدد (10) الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980.
71. قانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة في 10/07/1984.
72. قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة بتاريخ 15/08/1990.

73. القرار الوزاري المشترك المحدد لبرنامج تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها و المطبقة على ميزانية البلديات المؤرخ في 09 ماي 2010، الجريدة الرسمية عدد (37) الصادرة في 09 جوان 2010.
74. المرسوم التشريعي 92-04 المتضمن قانون المالية التكميلي 1992، المؤرخ في 11 أكتوبر 1992، الجريدة الرسمية عدد (73) الصادرة في 11 أكتوبر 1992.
75. المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد (50) الصادرة في 07 سبتمبر 2008.
76. المرسوم التنفيذي 91-313 يحدد إجراءات المحاسبة التي يسكها الآمرون بالصراف و المحاسبون العموميون و كفياتها و محتواها، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد (43) الصادرة في 18 سبتمبر 1991.
77. المرسوم التنفيذي 91-311 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد (43) الصادرة في 18 سبتمبر 1991.
78. المرسوم التنفيذي 91-312 المتعلق بشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين و إجراءات مراجعة باقي الحسابات و كفيات اكتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد (43) الصادرة في 18 سبتمبر 1991.
79. المرسوم التنفيذي 93-108 المحدد لكفيات إحداث وكالات الإيرادات و النفقات و تنظيمها و سيرها، المؤرخ في 05 ماي 1993، الجريدة الرسمية عدد (30) الصادرة في 09 ماي 1993.
80. المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المؤرخ في 13 جويلية 1998، الجريدة الرسمية عدد (51) الصادرة في 15 جويلية 1998.
81. المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد (50) الصادرة في 07 سبتمبر 2008.
82. المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المتعلق بإجراء تسخير الآمرين بالصراف للمحاسبين العموميين، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد (43) الصادرة في 18 سبتمبر 1991.
83. المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، الجريدة الرسمية عدد (82) الصادرة في 15 نوفمبر 1992.
84. المرسوم التنفيذي رقم 96-59 يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، المؤرخ في 22 جانفي 1996، الجريدة الرسمية عدد (06) الصادرة بتاريخ 24 جانفي 1996.

85. المرسوم التنفيذي رقم 97-268 يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و يضبط صلاحيات الأمرين بالصرف و مسؤولياتهم، المؤرخ في 21 جويلية سنة 1997، الجريدة الرسمية عدد (48) الصادرة في 23 جويلية 1997.
86. المرسوم الرئاسي 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، الجريدة الرسمية عدد (72) الصادرة في 26 نوفمبر 1995.
87. مرسوم رقم 85-59 متضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، المؤرخ في 23 مارس 1985، الجريدة الرسمية عدد (13) الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985.

تقارير، مقالات، بحوث و رسائل جامعية:

88. أكرم ابراهيم حماد، "تقويم أداء الإدارات المالية في مؤسسات السلطة الفلسطينية"، بحث تطبيقي مقدم في المؤتمر العلمي الأول: الاستثمار و التمويل في فلسطين بين آفاق التنمية و التحديات المعاصرة، ماي 2005.
89. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "الفساد و الحكم الرشيد"، جويلية 1997، ورقة مناقشة، منشور على موقعه الإلكتروني: www.pogar.org.
90. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة"، الطبعة الأولى-جوان 2009، ص 04. متاح على موقع: www.arabstates.undp.org.
91. بن عزة محمد، "ترشيد سياسة الانفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف- دراسة تحليلية قياسية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية: تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2014-2015.
92. بن عيسى ليلي، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية- جامعة بسكرة، العدد 14- ديسمبر 2013.
93. بن فرحات مولاي لحسن، "إدارة الكفاءات و دورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر"، رسالة ماجستير في الحقوق، تخصص: قانون إداري و إدارة عامة، جامعة باتنة، 2011-2012.
94. التوجيهات التنفيذية للرقابة المالية على الأداء (الإنتوساي) ISSAI 3000، منشور على الموقع: . **Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**

95. حسين مصطفى هلالى، "دور الأنظمة المحاسبية الحكومية في تقييم الأداء الحكومي من خلال تنفيذ الموازنات في مجال الإنفاق الحكومي-الموازنة الصفرية"، بحث منشور على موقع: <http://jps-dir.com//unpan026505.pdf>.
96. حلقة دراسية حول " مشروع تحديث نظام الميزانية في الجزائر " (نفقات التسيير لسنة 2007)، الدفعة 40، المدرسة الوطنية للإدارة، 2007.
97. أوراق ندوة و ورشة عمل الأساليب الحديثة في الإدارة العامة "الإدارة المالية العامة"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- القاهرة، سبتمبر 2006.
98. حنيش أحمد، "آفاق نظام الرقابة في ظل عصرنة الموازنة العامة- دراسة حالة الجزائر"، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009-2010.
99. رفاع شريفة، "أساسيات فعالية قياس الأداء وفق منهج التسيير بالنتائج في المنظمات الحكومية"، مجلة الباحث، العدد 2010/08، جامعة ورقلة.
100. رفاع شريفة، "تحو ادماج مفهوم الاداء في الخدمة العمومية في الدول النامية- نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير: تخصص إدارة أعمال، جامعة الجزائر، 2007-2008.
101. زيوش رحمة، "الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، رسالة دكتوراه، تخصص حقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو- 2011.
102. سعدودي أحمد ، "الإصلاح الميزاني"، مداخلة مقدمة في جامعة تلمسان، 14 ديسمبر 2008.
103. سعيد مقدم، " الوظيفة العمومية و آفاقها في الجزائر في ظل العولمة "، رسالة دكتوراه، تخصص: القانون العام، جامعة الجزائر- 2006.
104. السعيد مقدم، "واقع و مقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة - إدارة- العدد 02-1993.
105. شعبان فرح، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام و الحد من الفقر- دراسة حالة الجزائر (2000-2010)"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2011-2012.
106. شلال زهير، "آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة"، أطروحة دكتوراه في تسيير المنظمات، جامعة بومرداس، 2013-2014.

107. صالح حسن كاظم، "مكافحة التهريب الضريبي ضرورة ملحة في الحد من الفساد"، بحث منشور على موقع: www.nazaha.iq
108. عدنان محسن ضاهر، "الموازنات العامة في الدول العربية"، دراسة مقارنة في إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - 2005.
109. عطية صلاح سلطان، "دور موازنة الأداء و البرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامة"، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية- الجمهورية العربية السورية (دمشق)، -20 24 نوفمبر 2004.
110. عمار عوابدي، "عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن"، مجلة الفكر البرلماني - الجزائر ، العدد الأول- ديسمبر 2002.
111. عمر التوكنكتي، "مسؤولية الفاعلين في تسيير الميزانية حسب الأهداف"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة-إدارة، العدد 32- 2006.
112. عوابدي عمار، "مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 13- جوان 2006.
113. لعامرة جمال، "تطور فكرة و مفهوم الموازنة العامة لدولة"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، العدد الأول- نوفمبر 2001.
114. مجلس تعاون دول الخليج، "دليل الرقابة على الأداء" ، الأمانة العامة للمجلس، سلسلة الأدلة المشتركة (03)- 2012.
115. محمد دالي، "المستجدات في ميدان التدبير الإداري"، مقال متاح على موقع: men.gov.ma/AdministrationCentrale
116. منظمة OCDE، "لماذا برنامج إصلاح القطاع العام؟"، مقال منشور على موقع المنظمة: www.oecd.org/mena/governance
117. المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبية، "دليل متابعة المخالفات المالية"، الجزء الثاني عشر، تقرير منشور على موقع المنظمة: <http://www.arabosai.org> .

118. المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (Arabosai)، "أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك"، تقرير عن لقاء تدريبي للمنظمة- لبنان (بيروت)، 2009، منشور على موقع المنظمة: www.arabosai.org.
119. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، "آليات مكافحة الفساد و الرشوة في الأجهزة الحكومية العربية- 2010"، ورشة عمل (حماية المال العام و الحد من ممارسات الرشوة و الاختلاس)، لبنان - بيروت، 2009.
120. المؤسسة الأمريكية للتنمية، "الإدارة بالنتائج"، سلسلة الأدلة الإرشادية، منشورة على موقع: <http://www.bibalex.org/arf/ar/ImpDocs/5.pdf>.
121. وحدة التفتيش المشتركة للأمم المتحدة، "الإدارة المستندة إلى النتائج في سياق عملية الإصلاح"، جنيف 2006، تقرير متاح على الرابط: www.unjiu.org
- المراجع باللغة الأجنبية:

Ouvrages :

122. Alain Euzéby, Marie-Luise Herschtel, « **Finances publiques une approche économique** » Dunod- Paris, 1999.
123. Ali Bissad, « **comptabilité publique, Budgets, Agents et comptes** », 1^{er} édition ENP (Ecole National de Impôts)- Alger, Février 2001.
124. Denideni Yahia, " **La Pratique Du Système Budgétaire De L'état En Algérie** " , OPU, 2002.
125. DERUEL (D)- Buisson (J), « **Finances publiques, Budget et pouvoir financier** », Dalloz - paris, 2001.
126. DONALD F. KETTL, " **The Global Public Management Revolution** ", 2nd edition, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, Arabic edition 2003.
127. Eric Devaux, " **Finances Publiques** ", Bréal éditions, 2002.
128. François Chaval, « **L'essentiel des finances publiques** », DALLOZ- Paris, 3^{ème} édition - 1998.
129. Gilles Chevalier, " **Éléments de management public ; le management public par la qualité** ", Edition AFNOR- 2009.

130. Jacques Magnet, « **les comptables publics** », Edition L G D J– Paris, 1995.
131. Luc ARREGLE Jean, "**Les Nouvelles Approches De La Gestion Et Des Organisation**", Editions Economica, Paris– 2000.
132. MAURICE Baslé, «**le budget de l'Etat** », 6eme Editions, Edition la découverte – Paris, 2000.
133. Owen E. Hughes, «**Public Management and Administration**», PALGRAVE MACMILLAN– New York, third edition – 2003.
134. Pierre La Lumière, "**les finances publiques**", Editions *Armand Colin*, Paris, Edition 1976.
135. Robert Fraisse, « Le service public demain », Economica – Paris ,1989.
- Rapports, Articles, études et thèses :**
136. "**La LOLF en 5 questions**", ZOOM : Les dossiers thématiques de l'Académie de RENNES, novembre 2003. site d'internet : [http://back.ac-
rennes.fr/wlof/zlof.pdf](http://back.ac-rennes.fr/wlof/zlof.pdf)
137. Abdelhamid GAS « **Le budget de l'Etat** », formation des inspecteurs centraux, –IEDF–Alger (KOLEA), février 2007.
138. AIT HADDAD, Zahra "**La gestion axée sur le résultat en matière de préparation du Budget en Algérie**", Mémoire de fin d'études de troisième cycle spécialisé en Finances Publiques, Sous la direction de Mr GAS, Abdelhamid IEDF 2006, p 25.
139. André Barilari, « **La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques** » Complément E , « **Économie politique de la LOLF** », Paris : Documentation Française, 2007.
140. Angèle Bilodeau, Denis Allard, « **L'exigence démocratique de la planification participative : le cas de la santé publique au Québec** » Nouvelles pratiques sociales, vol. 17, n° 1, 2004.

141. Anne Amar et Ludovic Berthier, « **Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites** », Article sur le site : <http://webs.unice.fr/df>.
142. Benjamin DREVETON, « **LE NEW PUBLIC MANAGEMENT EN QUESTION** », des cours imprimés et publiés (2009–2010) sur le site : <https://accthinkthank.files.wordpress.com/2010/10/npm.pdf>,
143. **budget de l'Etat et finance publique**", cahiers français n° 329. la documentation française, 2005.
144. Carine Roussel, Laurence Weil, « **A jour de la mise en œuvre de La LOLF** », Finances publiques objectif concours, Hachette éducation, 2008/2009.
145. Communications du ministre des finances, « **Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires** » Ministère des finances, 14 Février 2006.
146. Charles Waline, Pascal Desrousseaux, Stanislas Godefroy, "**Le budget de l'état nouvelles règles, nouvelles pratiques**", les études de la documentation française, df – Paris, 2006,
147. Christophe FAVOREU , «**Réflexions Sur les Fondements de la Stratégie et du Management Stratégique en Milieux Public**», un article sur le site : <http://www.strategie-aims.com/reflexions-sur-les-fondements-public/download>,
148. Christopher Hood, « **A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS** », , Article sur le site: http://www.ipf.se/static/files/12/hood_the_paper.pdf.
149. Dominique Bureau, Michel Mougeot, «**Performance, incitations et gestion publique**», La Documentation française– Paris, 2007.
150. F.X. MERRIEN : "**La Nouvelle Gestion Publique, Concepts Mythique , Lien social et Politique**" ,RIAC, N 41, printemps 1999.
151. Jacques Chevallier, Luc Rouban, « **La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique** », Ecole nationale d'administration (ENA), « Revue française d'administration publique ». 2003/1 n°105–106.

152. Loi organique n° 2001-962 relative aux Lois de finances du 1 Aout 2001, JORF n° 177 du 2 Aout 2001.
153. Michel ST- GERMAIN, "Une conséquence e de a la nouvelle gestion publique : L'émergence d'une pensé comptable en éducation", Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation et francophonie , Vol XXIX, Canada 2001.
154. Ministère des finances, "Etude de nouveau système, Rapport de synthèse", direction générale de la comptabilité, Alger, 2006.
155. Ministère des finances, « LOLF et GRH: les nouvelles règles de gestion des ressources humaines dans la fonction publique », la documentation française de 2006, p10.
156. Mr. Nassim Menguellati, « Le processus de préparation du budget de l'Etat dans le cadre du projet de modernisation des systèmes budgétaires », Mémoire de fin d'études, IEDF, 24ème promotion 2006/2007.
157. Programme d'Appui au Secteur de la Santé (pass), « Méthode de construction du budget par programme », 16 janvier 2013- Alger, sur site d'internet officiel du programme : <http://www.pass-ue.dz>
158. Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires (partie 01), « B01_1_1 - Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie », Direction du Budget, Ministère des finances, Fivrier 2009.
159. Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires Phase II, « B01_1_1 - Aperçu d'ensemble de la modernisation des systèmes budgétaires en Algérie », ministère des finances , par crc sogema, Février 2009.
160. Projet de modernisation des systèmes budgétaires, « Rapport sur la mise en œuvre du processus de préparation du budget », Ministère des finances, DGB, février 2006.

161. Projet de modernisation des systèmes budgétaires, « **Rapport sur les options de budgétisation : sous composante 1.1-Budgétisation pluriannuelle** », Ministère des finances, avril 2005
162. **Rapport d'activité des services de l'Etat** en SAÔNE-ET-LOIRE, Fiche 11/2006, site d'internet : www.saone-et-loire.sit.gouv.fr
163. Xavier Anglebert, « **Manager avec la LOLF** (lof et développement du contrôle de gestion dans l'administration de l'état) », 1^{er} édition, groupe revue fiduciaire paris 2005.

مواقع إلكترونية:

164. موقع الجريدة الرسمية: <http://www.joradp.dz/>
165. **Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.** موقع المديرية العامة للضرائب:
166. موقع المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة : www.arabosai.org
167. موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: www.pogar.org
168. موقع توثيق فرنسي: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>
169. موقع مجلس المحاسبة: <http://www.ccomptes.org.dz/>
170. موقع منظمة OCDE www.oecd.org/
171. موقع منظمة الشفافية الدولية: www.transparency.org/
172. موقع وزارة المالية: <http://www.mf.gov.dz/>
173. وكالة الأنباء الجزائرية: <http://www.aps.dz/ar>

الملاحق

الملاحق
الجدول (أ)
الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2017

المبالغ (بالآلاف دج)	إيرادات الميزانية
	1 - الموارد العادية
	1.1 الإيرادات الجبائية :
1.297.668.000	001 - 201 - حواصل الضرائب المباشرة.....
114.981.000	002 - 201 - حواصل التسجيل والطابع.....
1.047.601.000	003 - 201 - حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال.....
(556.221.000)	(منها الرسم على القيمة المضافة المطبق على المنتوجات المستوردة).....
9.563.000	004 - 201 - حواصل الضرائب غير المباشرة.....
345.570.000	005 - 201 - حواصل الجمارك.....
2.845.374.000	المجموع الفرعي (1)
	2.1 الإيرادات العادية :
25.000.000	006 - 201 - حاصل دخل أملاك الدولة.....
75.000.000	007 - 201 - الحواصل المختلفة للميزانية.....
20.000	008 - 201 - الإيرادات النظامية.....
100.000.000	المجموع الفرعي (2)
	3.1 الإيرادات الأخرى :
490.000.000	الإيرادات الأخرى.....
490.000.000	المجموع الفرعي (3)
3.435.394.000	مجموع الموارد العادية
	2 - الجباية البترولية :
2.200.120.000	011 - 201 - الجباية البترولية.....
5.635.514.000	المجموع العام للإيرادات

الجدول (ب)

توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2017 حسب كل دائرة وزارية

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
7.825.999.000	رئاسة الجمهورية
4.508.933.000	مصالح الوزير الأول
1.118.297.000.000	الدفاع الوطني
394.260.754.000	الداخلية والجماعات المحلية
35.216.220.000	الشؤون الخارجية والتعاون الدولي
للبيان	الشؤون المغاربية، الاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية.....
72.671.000.000	العدل
87.513.834.000	المالية
4.617.498.000	الصناعة والمناجم
44.157.846.000	الطاقة
245.943.029.000	المجاهدين
25.375.735.000	الشؤون الدينية والأوقاف
19.511.320.000	التجارة
3.622.324.000	التهيئة العمرانية ، السياحة والصناعة التقليدية
212.797.631.000	الزراعة والتنمية الريفية والصيد البحري
16.183.538.000	الموارد المائية والبيئة
17.658.533.000	السكن والعمران والمدينة
27.425.215.000	الأشغال العمومية والنقل
746.261.385.000	التربية الوطنية
310.791.629.000	التعليم العالي والبحث العلمي
48.304.358.000	التكوين والتعليم المهنيين
151.442.004.000	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي
16.005.614.000	الثقافة
70.904.217.000	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة
235.083.000	العلاقات مع البرلمان
389.073.747.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
34.554.477.000	الشباب والرياضة
18.698.935.000	الاتصال
2.432.269.000	البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال
4.126.290.127.000	المجموع الفرعي
465.551.834.000	التكاليف المشتركة
4.591.841.961.000	المجموع العام

الجدول (ج)
توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2017 حسب القطاعات

(بالآلاف دج)

القطاعات	رخص البرنامج	اعتمادات الدفع
الصناعة.....	3.611.000	2.757.000
الفلاحة والري.....	101.062.200	151.655.000
دعم الخدمات المنتجة.....	5.120.500	13.403.500
المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية.....	139.940.800	366.811.100
التربية والتكوين.....	90.903.410	103.064.910
المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية.....	30.695.710	60.482.110
دعم الحصول على سكن.....	14.989.500	287.257.000
مواضيع مختلفة.....	800.000.000	600.000.000
المخططات البلدية للتنمية.....	35.000.000	35.000.000
المجموع الفرعي للاستثمار.....	1.221.323.120	1.620.430.620
دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد).....	-	504.943.000
احتياطي لنفقات غير متوقعة.....	165.350.000	124.000.000
إعادة رسملة البنوك العمومية.....	-	42.000.000
المجموع الفرعي لعمليات برأس المال.....	165.350.000	670.943.000
مجموع ميزانية التجهيز.....	1.386.673.120	2.291.373.620

الملحق 04: الاستبيان الموجه لعينة الأمرين بالصرف

-جامعة تلمسان-

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير

استبيان موجه للمدراء الولائيين

سيدي الكريم، سيدي الكريمة: السلام عليكم و رحمة الله و بركاته و بعد:

يسرني أن أقدم لكم هذا الاستبيان المتعلق بتحضير رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص "تسيير المالية العامة" تحت عنوان " دور العنصر البشري في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة".

لذا نرجو من سيادتكم التكرم بالمساعدة في الحصول على المعلومات والبيانات الواردة بالاستبيان، مع العلم أن المعلومات التي سيتم الحصول عليها سوف تكون سرية وستستخدم لغرض البحث العلمي فقط.

نشكر لكم حسن تعاونكم لما فيه مصلحة البحث العلمي.

ملاحظة: إن كان هناك أي إضافات ترغبون بإضافتها فالرجاء إرفاقها بالاستبيان.

الباحثة:مفتاح فاطمة fati_85_ma@yahoo.fr

القسم الأول: بيانات شخصية، ضع علامة (x) أمام الإجابة المناسبة:

1. **العمر:**

30-40 سنة 40-50 سنة أكثر من 50 سنة

2. **الجنس:**

ذكر أنثى

3. **المستوى العلمي:**

ليسانس ماجستير دكتوراه

..... مستوى أو شهادة أخرى أذكرها:

4. **الخبرة المهنية:**

أقل من 5 سنوات 5-10 سنوات أكثر من 10سنوات

الملحق 04: الاستبيان الموجه لعينة الأمرين بالصرف

القسم الثاني: المعلومات المتعلقة بموضوع البحث، ضع علامة (x) أمام الإجابة المناسبة:

المحور الأول: دور المدير في ضمان سير حسن للميزانية العامة

س1: في إطار سعيكم لتحسين أداء تسيير الميزانية ما هي المبادرات التي تقومون بها؟

البيان	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	موافق جدا
الالتزام بصرف النفقات بحجمها المعطى في الميزانية					
محاولة تحقيق الهدف من النفقة دون احترام المبالغ الممنوحة في الاعتماد					
التقيد التام بالقوانين و اللوائح المعمول بها بغض النظر عن تحقيق هدف الإنفاق					

س2: ما هي المبادرات التي تتخذونها في إطار ترشيد الإنفاق العمومي؟

البيان	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	موافق جدا
ترتيب النفقات حسب الأولويات					
محاولة الاقتصاد في تكاليف النفقات (المصدر الأقل تكلفة)					
متابعة مستمرة لصرف النفقات إلى آخر مراحلها و الصرامة في التنفيذ					
إجراء مقارنة بين أرقام الميزانيات الفعلية السنوية وأرقام الميزانيات التقديرية؟					
المساهمة في عمليات التخطيط المستقبلي من خلال عرض نتائج التقارير الدورية والسنوية على الوزارة					
أخرى (أذكرها):					

س3: كيف يتم تقديركم لاحتياجاتكم للأموال؟

البيان	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	موافق جدا
محاولة التقيد بحجم الإنفاق للسنة الماضية					
يتم التقدير على أساس علمي وموضوعي (مثلا: حساب التكاليف، الأخذ بعين الاعتبار تقلبات الأسعار، توجهات الحكومة.....)					
محاولة طلب الزيادة في الأغلفة المالية سنويا					
أخرى (أذكرها):					

الملحق 04: الاستبيان الموجه لعينة الأمرين بالصرف

المحور الثاني: العلاقة مع مختلف أعوان التسيير

موافق جدا	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق مطلقا	البيان
					س 4: ما هي أغلب الحالات التي يواجه فيها الأمرين بالصرف رفض دفع النفقات من طرف المحاسب العمومي
					النفقة غير قانونية
					عدم توفر التأشيرات اللازمة
					تجاوز النفقة للمبلغ المعقول
					تلجؤون لإجراء التسخير La réquisition عندما ترون بأن هذا الدفع يحقق المصلحة العامة رغم اختلال الشروط القانونية للدفع
					س 5: ما هي أغلب الحالات التي يواجه فيها الأمرين بالصرف رفض منح تأشيرة الالتزام بالنفقات من طرف المراقب المالي
					عدم توفر الشروط القانونية في النفقة
					أخطاء شكلية فقط
					تلجؤون لإجراء التغاضي Le passer outre عندما ترون بأن هذا الدفع يحقق المصلحة العامة رغم اختلال الشروط القانونية للدفع

المحور الثالث: توفر الأغلفة المالية

س 6: هل ترون بأن الاعتمادات الممنوحة لكم في الميزانية كافية؟

أوافق جدا	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق مطلقا	البيان
					الاعتمادات المخصصة لنفقات التسيير كافية
					الاعتمادات المخصصة لنفقات التجهيز كافية

المحور الرابع: توفر القوانين و الهيكل التنظيمي

س 7: ما هو رأيكم حول القوانين و التنظيم المعمول به؟

الملحق 04: الاستبيان الموجه لعينة الأمرين بالصرف

أوافق جدا	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق مطلقا	البيان
					يرتكز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات واضحة و مفهومة
					توجد إجراءات عمل واضحة ومكتوبة لضبط العمل
					توجد سجلات مالية مناسبة تسجل فيها كافة المعاملات المالية
					هيكلية الإدارة ملائمة لعمل القطاع ومقسمة بشكل واضح حسب الاختصاصات
					يوجد تحديد واضح لاختصاصاتكم و صلاحياتكم في مجال التسيير المالي
					عدد العاملين بالإدارة كاف لممارسة العمل
					الأقسام والشعب الموجودة في هيكلية الإدارة مناسبة لحجم العمل

المحور الخامس: توفر التكوين

س8: ما هو رأيكم في التكوين الموجه لكم؟

أوافق جدا	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق مطلقا	البيان
					تلقيتم تكويننا مفيدا و كافيا في هذا المجال من حيث الكم و النوع
					تلقيتم تكويننا يخص الأساليب الحديثة لتسيير النفقات العمومية

المحور السادس: الرضا الوظيفي

س8: ما هو رأيكم حول الأجر و الحوافز و الترقية في عملكم؟

أوافق جدا	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق مطلقا	البيان
					الأجر كافي و ملائم للمهام الممارسة
					الحوافز كافية و مشجعة لزيادة العمل
					التحويل الوظيفي بين الولايات محفز للعمل
					نظام الترقية

الملحق 05: الاستبيان الموجه لأمناء الخزينة الولائيين

-جامعة تلمسان-

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير

استبيان موجه لأمناء الخزينة الولائيين

سيدي الكريم، سيدي الكريمة: السلام عليكم و رحمة الله و بركاته و بعد:

يسرني أن أقدم لكم هذا الاستبيان المتعلق بتحضير رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص "تسيير المالية العامة" تحت عنوان " دور العنصر البشري في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة".

لذا نرجو من سيادتكم التكرم بالمساعدة في الحصول على المعلومات والبيانات الواردة بالاستبيان، مع العلم أن المعلومات التي سيتم الحصول عليها سوف تكون سرية وستستخدم لغرض البحث العلمي فقط. نشكر لكم حسن تعاونكم لما فيه مصلحة البحث العلمي.

ملاحظة: إن كان هناك أي إضافات ترغبون بإضافتها فالرجاء إرفاقها بالاستبيان.

الباحثة:مفتاح فاطمة fati_85_ma@yahoo.fr

القسم الأول: بيانات شخصية، ضع علامة (x) أمام الإجابة المناسبة:

1. **العمر:**

40 - 30 سنة 50-40 سنة أكثر من 50 سنة

2. **الجنس:**

ذكر أنثى

3. **المستوى العلمي:**

ليسانس ماجستير دكتوراه

مستوى أو شهادة أخرى أذكرها:

4. **الخبرة المهنية:**

أقل من 5 سنوات 10-5 سنوات أكثر من 10سنوات

الملحق 05: الاستبيان الموجه لأمناء الخزينة الولائيين

القسم الثاني: المعلومات المتعلقة بموضوع البحث، ضع علامة (x) أمام الإجابة المناسبة:

المحور الأول: دور أمين الخزينة في ضمان سير حسن للميزانية العامة

س1: في إطار سعيكم لتحسين أداء تسيير الميزانية ما هي المبادرات التي تقومون بها؟

البيان	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	موافق جدا
الالتزام بصرف النفقات بحجمها المعطى في الميزانية					
محاولة تحقيق الهدف من النفقة دون احترام المبالغ الممنوحة في الاعتماد					
التقيد التام بالقوانين و اللوائح المعمول بها بغض النظر عن تحقيق هدف الإنفاق					
محاولة الاقتصاد في تكاليف النفقات (المصدر الأقل تكلفة)					
تنبيه الأمر بالصرف بتجاوز النفقات للمبالغ المعقولة					
التحفظ و الصرامة في صرف الأموال					
المساهمة في عمليات التخطيط المستقبلي من خلال عرض نتائج التقارير الدورية والسنوية على الوزارة					
أخرى (أذكرها):					

المحور الثاني: توفر الأغلفة المالية

س2: هل ترون بأن الاعتمادات الممنوحة لكم في الميزانية كافية؟

البيان	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا
الاعتمادات المخصصة لنفقات التسيير كافية					
الاعتمادات المخصصة لنفقات التجهيز كافية					

الملحق 05: الاستبيان الموجه لأمناء الخزينة الولائيين

المحور الثالث: توفر القوانين و الهيكل التنظيمي

س3: ما هو رأيكم حول القوانين و التنظيم المعمول به؟

أوافق جدا	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق مطلقا	البيان
					يرتكز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات واضحة و مفهومة
					هيكلية الإدارة ملائمة لعمل القطاع ومقسمة بشكل واضح حسب الاختصاصات
					يوجد تحديد واضح لاختصاصاتكم و صلاحياتكم في مجال التسيير المالي
					الأقسام والشعب الموجودة في هيكلية الإدارة مناسبة لحجم العمل
					وظيفتكم تنفيذية فقط و لا تتدخل في وضع السياسات و البرامج المتعلقة بالقطاع

المحور الرابع: توفر التكوين

س4: ما هو رأيكم في التكوين الموجه لكم؟

أوافق جدا	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق مطلقا	البيان
					تلقيتم تكويننا مفيدا و كافيا في هذا المجال من حيث الكم و النوع
					تلقيتم تكويننا يخص الأساليب الحديثة لتسيير النفقات العمومية

المحور الخامس: الرضا الوظيفي

س5: ما هو رأيكم حول الأجر و الحوافز و الترقية في عملكم؟

أوافق جدا	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق مطلقا	البيان
					الأجر كافي و ملائم للمهام الممارسة
					الحوافز كافية و مشجعة لزيادة العمل
					نظام الترقية

الملحق 06: الاستبيان الموجه لعينة المراقبين الماليين

-جامعة تلمسان-

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير

استبيان موجه للمراقبين الماليين

سيدي الكريم، سيدي الكريمة: السلام عليكم و رحمة الله و بركاته و بعد:

يسرني أن أقدم لكم هذا الاستبيان المتعلق بتحضير رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص "تسيير المالية العامة" تحت عنوان " دور العنصر البشري في تحسين أداء تسيير الميزانية العامة".

لذا نرجو من سيادتكم التكرم بالمساعدة في الحصول على المعلومات والبيانات الواردة بالاستبيان، مع العلم أن المعلومات التي سيتم الحصول عليها سوف تكون سرية وستستخدم لغرض البحث العلمي فقط. نشكر لكم حسن تعاونكم لما فيه مصلحة البحث العلمي.

ملاحظة: إن كان هناك أي إضافات ترغبون بإضافتها فالرجاء إرفاقها بالاستبيان.

الباحثة : مفتاح فاطمة fati_85_ma@yahoo.fr

القسم الأول: بيانات شخصية، ضع علامة (x) أمام الإجابة المناسبة:

1. **العمر:**

40-30 سنة 50-40 سنة أكثر من 50 سنة

2. **الجنس:**

ذكر أنثى

3. **المستوى العلمي:**

ليسانس ماجستير دكتوراه

..... مستوى أو شهادة أخرى أذكرها:

4. **الخبرة المهنية:**

أقل من 5 سنوات 5-10 سنوات أكثر من 10 سنوات

الملحق 06: الاستبيان الموجه لعينة المراقبين الماليين

القسم الثاني: المعلومات المتعلقة بموضوع البحث، ضع علامة (x) أمام الإجابة المناسبة:

المحور الأول الدور الرقابي

البيان	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	موافق جدا
س1: ما هي المبادرات التي تمارسونها في إطار ضمان السير الحسن للنفقات العمومية ؟					
الالتزام بصرف النفقات بحجمها المعطى في الميزانية					
محاولة تحقيق الهدف من النفقة دون احترام المبالغ الممنوحة في الاعتماد					
التقيد التام بالقوانين و اللوائح المعمول بها بغض النظر عن تحقيق هدف الإنفاق					
س 2: ما هي اكثر الحالات التي ترفضون فيها منح تأشيرة الالتزام؟					
عدم توفر الاعتمادات					
النفقة غير قانونية					
أخطاء شكلية					
تجاوز النفقة للمبلغ المعقول					

المحور الثاني: توفر القوانين و الهيكل التنظيمي

س3: ما هو رأيكم حول القوانين و التنظيم المعمول به؟

البيان	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا
يرتكز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات واضحة و مفهومة					
يرتكز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات مرنة و سهلة التطبيق					
توجد إجراءات عمل واضحة ومكتوبة لضبط العمل					
توجد سجلات مالية مناسبة تسجل فيها كافة المعاملات المالية					
هيكل الإدارة ملائمة للعمل و مقسمة بشكل واضح حسب الاختصاصات					

الملحق 06: الاستبيان الموجه لعينة المراقبين الماليين

					يوجد تحديد واضح لاختصاصاتكم و صلاحياتكم في مجال الرقابة على التسيير المالي
					تتمتع إدارتكم بالعدد الكافي من العمال لأداء العمل الرقابي
					تتمتع إدارتكم بالتجهيزات الإدارية الكافية لأداء العمل الرقابي

المحور الثالث: توفر التكوين

س4: ما هو رأيكم في التكوين الموجه لكم؟

البيان	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا
تلقيتم تكويننا مفيدا و كافيا في هذا المجال من حيث الكم و النوع					
تلقيتم تكويننا يخص الأساليب الحديثة لتسيير النفقات العمومية					

المحور الرابع: الرضا الوظيفي

س5: ما هو رأيكم حول الأجر و الحوافز و الترقية في عملكم؟

البيان	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا
الأجر كافي و ملائم للمهام الممارسة					
الحوافز كافية و مشجعة لزيادة العمل					
نظام الترقية					

المحور الخامس: مشاكل الرقابة

س6: ما هي أهم المشاكل التي يعاني منها الجهاز الرقابي في الجزائر من وجهة نظركم؟

البيان	لا أوافق مطلقا	لا أوافق	محايد	أوافق	أوافق جدا
قلة الموارد المادية و البشرية المؤهلة					
عدم الاستقلالية الوظيفية					
تداخل المهام و غياب التنسيق بين الأجهزة الرقابية					
كثرة الدوائر الإدارية المراقبة و عدم التمكن من التحكم فيها					

الملحق 07: خصائص عينة الأمر بالصرف حسب مخرجات spss

Statistiques

		السن	الجنس	المستوى التعليمي	الخبرة المهنية
N	Valide	70	70	70	70
	Manquante	0	0	0	0

Tableau de fréquences

السن

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	30-40	6	8,6	8,6	8,6
	40-50	23	32,9	32,9	41,4
	أكثر من 50	41	58,6	58,6	100,0
	Total	70	100,0	100,0	

الجنس

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	ذكر	62	88,6	88,6	88,6
	أنثى	8	11,4	11,4	100,0
Total		70	100,0	100,0	

المستوى التعليمي

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	ليسانس	31	44,3	44,3	44,3
	مهندس دولة	29	41,4	41,4	85,7
	ماجستير	6	8,6	8,6	94,3
	دكتوراه	2	2,9	2,9	97,1
	مستوى آخر	2	2,9	2,9	100,0
	Total	70	100,0	100,0	

الخبرة المهنية

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	10-5 سنوات	7	10,0	10,0	10,0
	أكثر من 10 سنوات	63	90,0	90,0	100,0
Total		70	100,0	100,0	

الملحق 08 : خصائص عينة أمماء الخزينة الولائيين حسب مخرجات spss

Statistiques

		السن	الجنس	المستوى التعليمي	الخبرة المهنية
N	Valide	21	21	21	21
	Manquante	0	0	0	0

Tableau de fréquences

السن

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	30-40	12	57,1	57,1	57,1
	40-50	4	19,0	19,0	76,2
	أكثر من 50	5	23,8	23,8	100,0
	Total	21	100,0	100,0	

الجنس

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	ذكر	16	76,2	76,2	76,2
	أنثى	5	23,8	23,8	100,0
Total		21	100,0	100,0	

المستوى التعليمي

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	ليسانس	17	81,0	81,0	81,0
	مهندس دولة	3	14,3	14,3	95,2
	مستوى آخر	1	4,8	4,8	100,0
	Total	21	100,0	100,0	

الخبرة المهنية

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	أقل من 5 سنوات	3	14,3	14,3	14,3
	5-10 سنوات	8	38,1	38,1	52,4
	أكثر من 10 سنوات	10	47,6	47,6	100,0
	Total	21	100,0	100,0	

الملحق 09 : خصائص عينة المراقبين الماليين حسب مخرجات spss

Statistics

		السن	الجنس	المستوى التعليمي	الخبرة المهنية
N	Valid	25	25	25	25
	Missing	0	0	0	0

Tableau de fréquences

السن

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	30-40	7	28,0	28,0	28,0
	40-50	8	32,0	32,0	60,0
	أكثر من 50	10	40,0	40,0	100,0
	Total	25	100,0	100,0	

الجنس

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ذكر	20	80,0	80,0	80,0
	أنثى	5	20,0	20,0	100,0
	Total	25	100,0	100,0	

المستوى التعليمي

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ليسانس	20	80,0	80,0	80,0
	ماجستير	3	12,0	12,0	92,0
	مستوى آخر	2	8,0	8,0	100,0
	Total	25	100,0	100,0	

الخبرة المهنية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	أقل من 5 سنوات	4	16,0	16,0	16,0
	5-10 سنوات	5	20,0	20,0	36,0
	أكثر من 10 سنوات	16	64,0	64,0	100,0
	Total	25	100,0	100,0	

الملحق 10: اختبار صدق الاستبيان حسب مخرجات SPSS

Fiabilité

Echelle : الأمرين بالصرف

Récapitulatif de traitement des observations

		N	%
Observations	Valide	70	100,0
	Exclus ^a	0	,0
	Total	70	100,0

a. Suppression par liste basée sur toutes les variables de la procédure.

Statistiques de fiabilité

Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,800	34

Echelle : المحاسبين العموميين

Case Processing Summary

		N	%
Cases	Valid	21	100,0
	Excluded ^a	0	,0
	Total	21	100,0

a. Listwise deletion based on all variables in the procedure.

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,776	19

Echelle : الماليين المراقبين

Récapitulatif de traitement des observations

		N	%
Observations	Valide	25	100,0
	Exclus ^a	0	,0
	Total	25	100,0

a. Suppression par liste basée sur toutes les variables de la procédure.

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,877	24

الملحق 11: تحليل اتجاه الإجابات حسب مخرجات SPSS

الأمور بالصرف

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	Variance
الالتزام بصرف النفقات بحجمها المعطى في الميزانية	70	1	5	4,14	1,053	1,110
محاولة تحقيق الهدف من النفقة دون احترام المبالغ الممنوحة في الاعتماد	70	2	4	2,61	,748	,559
التقيد التام بالقوانين و اللوائح المعمول بها بغض النظر عن تحقيق هدف الإنفاق	70	1	5	4,39	1,067	1,139
الاعتمادات المخصصة لنفقات التسيير كافية	70	1	5	3,07	1,108	1,227
الاعتمادات المخصصة لنفقات التجهيز كافية	70	1	5	3,10	1,131	1,280
عدم توفر الاعتمادات	70	2	5	4,60	,858	,736
النفقة غير قانونية	70	2	5	4,74	,557	,310
عدم توفر التأشير باللائمة	70	2	5	4,74	,557	,310
تجاوز النفقة للمبلغ المعقول	70	2	5	4,53	,880	,775
تروى بأن هذا الدفع يحقق المصلحة العامة رغم اختلال الشروط الشكلية للدفع	70	2	4	2,81	,621	,385
ترتيب النفقات حسب الأولويات	70	2	5	4,71	,593	,352
محاولة الاقتصاد في تكاليف النفقات (المصدر الأقل تكلفة)	70	2	5	4,39	,906	,820
متابعة مستمرة لأصرف النفقات إلى آخر مراحلها و الصرامة في التنفيذ	70	2	5	4,70	,622	,387
إجراء مقارنة بين أرقام الميزانيات الفعلية السنوية وأرقام الميزانيات التقديرية؟	70	2	5	4,39	,767	,588
المساهمة في عمليات التخطيط المستقبلي من خلال عرض نتائج التقارير الدورية والسنوية على الوزارة	70	2	5	4,33	,912	,833
محاولة التقيد بحجم الإنفاق للسنة الماضية	70	1	5	2,60	,999	,997
يتم التقدير على أساس علمي وموضوعي (مثلا: حساب التكاليف، الأخذ بعين الاعتبار تقلبات الأسعار، توجهات الحكومة....)	70	1	5	4,46	,793	,629
محاولة طلب الزيادة في الأغلفة المالية سنويا	70	1	5	4,01	1,000	1,000
عدم توفر الشروط القانونية في النفقة	70	3	5	4,69	,526	,277
أخطاء شكلية فقط	70	2	5	3,73	1,089	1,186

الملحق 11: تحليل اتجاه الإجابات حسب مخرجات SPSS

تزون بأن هذا الدفع يحقق المصلحة العامة رغم اختلال الشروط القانونية للدفع	70	2	5	2,79	,611	,374
الأجر كافي و ملائم للمهام الممارسة	70	1	5	2,19	,822	,675
الحوافز كافية و مشجعة لزيادة العمل	70	1	5	2,27	,883	,780
التحويل الوظيفي بين الولايات محفز للعمل	70	1	4	3,07	,922	,850
نظام الترقيّة	70	1	5	3,10	1,052	1,106
يرتكز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات واضحة و مفهومة	70	2	5	3,56	,911	,830
توجد إجراءات عمل واضحة ومكتوبة لضبط العمل	70	2	5	3,99	1,161	1,348
توجد سجلات مالية مناسبة تسجل فيها كافة المعاملات المالية	70	2	5	4,29	,903	,816
هيكلية الإدارة ملائمة لعمل القطاع ومقسمة بشكل واضح حسب الاختصاصات	70	1	5	3,74	1,138	1,295
يوجد تحديد واضح لاختصاصاتكم و صلاحياتكم في مجال التسيير المالي	70	2	5	3,70	1,054	1,112
عدد العاملين بالإدارة كاف لممارسة العمل	70	2	5	3,24	1,197	1,433
الأقسام والشعب الموجودة في هيكلية الإدارة مناسبة لحجم العمل	70	2	5	3,39	1,120	1,255
تلقّيتم تكويناً مفيداً و كافياً في هذا المجال من حيث الكم و النوع	70	1	5	3,14	1,081	1,168
تلقّيتم تكويناً يخص الأساليب الحديثة لتسيير النفقات العمومية	70	1	4	2,76	,984	,969
Valid N (listwise)	70					

المحاسب العمومي

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	Variance
الالتزام بصرف النفقات بحجمها المعطى في الميزانية	21	2	5	4,43	,811	,657
محاولة تحقيق الهدف من النفقة دون احترام المبالغ الممنوحة في الاعتماد	21	1	3	2,00	,707	,500
التقيد التام بالقوانين و اللوائح المعمول بها بغض النظر عن تحقيق هدف الإنفاق	21	2	5	4,38	,805	,648
الاعتمادات المخصصة لنفقات التسيير كافية	21	2	5	3,76	,995	,990

الملحق 11: تحليل اتجاه الإجابات حسب مخرجات SPSS

الاعتمادات المخصصة لنفقات التجهيز كافية	21	2	5	3,14	1,195	1,429
محاولة الاقتصاد في تكاليف النفقات	21	3	5	4,10	,768	,590
تنبيه الأمر بالصرف بتجاوز النفقات للمبالغ المعقولة	21	4	5	4,38	,498	,248
التحفظ و الصرامة في صرف الأموال	21	4	5	4,52	,512	,262
المساهمة في عمليات التخطيط المستقبلي من خلال عرض نتائج التقارير الدورية والسنوية على الوزارة	21	3	5	3,81	,750	,562
الأجر كافي و ملائم للمهام الممارسة	21	1	4	2,43	,926	,857
الحوافز كافية و مشجعة لزيادة العمل	21	1	3	1,95	,590	,348
نظام الترقيّة	21	1	4	2,33	,913	,833
يرتكز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات واضحة و مفهومة	21	1	4	3,48	,981	,962
هيكلّة الإدارة ملائمة للعمل و مقسّمة بشكل واضح حسب الاختصاصات	21	2	4	2,86	,910	,829
يوجد تحديد واضح لاختصاصاتكم و صلاحياتكم في مجال التسيير المالي	21	1	4	2,14	1,389	1,929
الأقسام والشعب الموجودة في هيكلية الإدارة مناسبة لحجم العمل	21	1	4	2,86	1,153	1,329
وظيفتكم تنفيذية فقط و لا تتدخل في وضع السياسات و البرامج المتعلقة بالقطاع	21	1	5	3,76	1,338	1,790
تلقّيتم تكويننا مفيدا و كافيا في هذا المجال من حيث الكم و النوع	21	1	4	2,38	1,322	1,748
تلقّيتم تكويننا يخص الأساليب الحديثة لتسيير النفقات العمومية	21	1	4	2,29	1,189	1,414
Valid N (listwise)	21					

المراقب المالي

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	Variance
الالتزام بصرف النفقات بحجمها المعطى في الميزانية	25	2	5	4,08	1,222	1,493
محاولة تحقيق الهدف من النفقة دون احترام المبالغ الممنوحة في الاعتماد	25	1	2	1,80	,408	,167
التقيد التام باللوائح المعمول بها بغض النظر عن تحقيق هدف الإنفاق	25	1	5	4,12	1,301	1,693
عدم توفر الاعتمادات	25	1	5	4,52	1,122	1,260
النفقة غير قانونية	25	2	5	4,64	,757	,573

الملحق 11: تحليل اتجاه الإجابات حسب مخرجات SPSS

أخطاء شكلية	25	2	4	3,48	,770	,593
تجاوز النفقة للمبلغ المعقول	25	2	5	3,88	1,166	1,360
الأجر كافي و ملائم للمهام الممارسة	25	1	5	2,72	1,242	1,543
الحوافز كافية و مشجعة لزيادة العمل	25	1	5	2,60	1,354	1,833
نظام الترقية	25	1	5	2,84	1,599	2,557
يرتكز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات واضحة و مفهومة	25	2	5	4,00	1,000	1,000
يرتكز تسيير الأموال العمومية على قوانين ولوائح وتعليمات مرنة و سهلة التطبيق	25	1	5	3,36	1,186	1,407
توجد إجراءات عمل واضحة و مكتوبة لضبط العمل	25	2	5	3,48	1,194	1,427
توجد سجلات مالية مناسبة تسجل فيها كافة المعاملات المالية	25	3	5	4,32	,748	,560
هيكلية الإدارة ملائمة للعمل و مقسمة بشكل واضح حسب الاختصاصات	25	2	5	3,84	1,106	1,223
يوجد تحديد واضح لاختصاصاتكم و صلاحياتكم في مجال الرقابة على التسيير المالي	25	1	5	3,40	1,323	1,750
تتمتع إدارتكم بالعدد الكافي من العمال لأداء العمل الرقابي	25	1	5	2,80	1,500	2,250
تتمتع إدارتكم بالتجهيزات الإدارية الكافية لأداء العمل الرقابي	25	1	4	2,36	1,186	1,407
تلقّيتم تكويننا مفيدا و كافيا في هذا المجال من حيث الكم و النوع	25	1	5	3,24	1,200	1,440
تلقّيتم تكويننا يخص الأساليب الحديثة للرقابة	25	1	5	2,88	1,301	1,693
قلة الموارد المادية و البشرية المؤهلة	25	1	5	2,96	1,207	1,457
عدم الاستقلالية الوظيفية	25	1	5	3,80	1,155	1,333
تداخل المهام و غياب التنسيق بين الأجهزة الرقابية	25	2	5	3,84	1,106	1,223
كثرة الدوائر الإدارية المراقبة و عدم التمكن من التحكم فيها	25	2	4	3,36	,810	,657
Valid N (listwise)	25					

المخلص:

يسجل تسيير الميزانية العامة في الجزائر مشاكل كثيرة، كاعتماد ميزانية البنود التي لا توضح مدى تحقيق أهداف الانفاق، غياب المسؤولية و المبادرة لدى المسيرين وضعف الأداء الرقابي، لذلك و تماشيا مع الإصلاحات و التحديثات التي يفرضها التسيير العمومي الحديث، فإنه من الضروري في الجزائر إعادة النظر في صلاحيات و مهام أعوان التسيير و تزويدهم بالآليات و الشروط المساعدة لعملهم من أجل نجاح التسيير القائم وفق النتائج. فالعنصر البشري المتدخل في تسيير الميزانية العامة محركا أساسيا لتوجيهها نحو أهدافها و تحسين أدائها، إذا توفرت الشروط الهيكلية و التنظيمية التي تفرضها الأساليب الحديثة لتسيير الميزانية العامة، من قواعد قانونية ملائمة، اعتماد التسيير القائم وفق النتائج و قياس الأداء، مسائلة المسيرين و توسيع هامش مبادرتهم.

الكلمات المفتاحية: الميزانية العامة، العنصر البشري، الأمر بالصرف، المراقب المالي، المحاسب العمومي، ثنائية الحرية-

المسؤولية، التسيير القائم وفق النتائج.

Abstract:

Budgetary management in Algeria has many problems such as the adoption of the items budget that does not allow the measurement of the achievement of expenditure targets, lack of accountability and initiative of managers and poor performance of control budgetary. Thus, in line with the reforms imposed by the new public management, it is necessary in Algeria to re-examine the powers and tasks of the managers and to provide them with the mechanisms and the conditions of assistance for the success of the results-based management. The human element, which contributes in the management of the general budget is considered to be the essential key engine to guide it towards its objectives and improve its performance, If the structural and regulatory conditions approved by the modern budget management methods were available, such as appropriate legal rules, the adoption of results-based management and performance measurement, the accountability of managers' responsibility and expand the margins of their initiative.

Keywords: The general budget, the human element, the authorizing officer, the public accountant, the financial controller, freedom-responsibility, results-based management.

Résumé :

La gestion budgétaire en Algérie est confrontée à beaucoup de problèmes: l'adoption du budget des articles qui ne permet pas la quantification des objectifs des dépenses, le manque de prérogatives et d'initiatives des gestionnaires ainsi que la faible performance du contrôle budgétaire constituent les principaux freins.

L'élément humain, gestionnaire du budget général constitue le moteur et le guide principal pour l'atteinte des objectifs et l'amélioration de la performance dans les conditions structurelles et réglementaires exigées par les nouvelles méthodes de la gestion budgétaire qui repose sur des règles convenables, conditionnées par l'adoption d'une gestion rigoureuse conforme aux objectifs et à l'extension des prérogatives des responsables. Donc, pour une bonne mise en conformité avec les réformes imposées par la nouvelle gestion publique, il est nécessaire pour l'Algérie de réétudier les pouvoirs et les missions des responsables gestionnaires et de leur fournir les mécanismes et les conditions d'assistance pour le succès de la gestion axée sur les résultats.

Les mots-clés : Budget général, l'élément humain, l'ordonnateur, le contrôleur financier, le comptable public, liberté-responsabilité, la gestion axée sur les résultats.