

تاريخ القبول: 2020/05/11

تاريخ الاستلام: 2020/02/20

ملخص:

تطرقنا في هذه الورقة البحثية إلى دراسة أحد أهم الوسائل و الاساليب لإدارة و تحسين مردودية الانفاق العام في الجزائر ألا وهو حوكمة المال العام و الرقابة عليها ، لأن مشكلة سوء استخدام الموارد المتاحة واستغلالها لأغراض لا تخدم المصلحة العامة من أهم المشكلات التي يواجهها عالمنا المعاصر .

كلمات مفتاحية: الحوكمة ، الرقابة المالية

Abstract: In this research paper, we discussed a study of one of the most important means and methods for managing and improving the cost-effectiveness of public spending in Algeria, which is the governance and control of public money, because the problem of misusing available resources and exploiting them for purposes that do not serve the public interest is one of the most important problems facing our contemporary world.

Key words: governance, financial control.

الحوكمة والرقابة على المال**العام و دورهما في إدارة****الموازنة العامة في الجزائر**

Governance and oversight of public funds and their role in management

The public budget in Algeria

مطاي عبد القادر*

جامعة الشلف

a.mettai@univ-chlef.dz

1. مقدمة

1.1. تمهيد: تزايد الاهتمام بضرورة إرساء مبادئ الحوكمة في التسيير العام لتحقيق توزيع عادل لموارد المجتمع من خلال ترشيد الموازنة العامة وخاصة جانب النفقات مما وجب علينا تسليط الضوء على هذا الموضوع المهم، الذي يعتبر هدفا تحاول أغلب الدول إرساؤه لترشيد موازنتها ومنها الجزائر.

تتمحور الأهمية الأساسية للمالية العامة في تعزيز النمو الاقتصادي المستدام وتشجيع استخدام الموارد بكفاءة كإزالة المعوقات التي تقف حجرة عثرة في تفعيل مبادئ الحوكمة الاقتصادية، و هذا مع مراعاة الفئات الاجتماعية الضعيفة.

2.1. أهمية البحث: تنبع أهمية الدراسة من كونها تتناول موضوعا بالغ الأهمية لم يحظى بالقدر الكافي من البحث، ويتمثل في الدور المحوري الذي تلعبه الحوكمة في إدارة موارد الدولة المختلفة على أحسن صورة، وتوجيهها إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية التي تعمل على تحقيق النمو المستديم، وتحارب التبذير والإسراف وتحصد من الفساد بكل أنواعه، لأن مشكلة سوء استخدام الموارد المتاحة واستغلالها لأغراض لا تخدم المصلحة العامة من أهم المشكلات التي يواجهها عالمنا المعاصر، بما في ذلك الجزائر خاصة وأن الموارد المتاحة في الوقت الحالي أكثر محدودية من أي وقت مضى، بينما التحديات التي تواجهنا تزداد بدورها تعقيدا.

3.1. أهداف البحث: تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف يمكن تلخيصها في:

- إبراز أهمية تطبيق الحوكمة في تحسين فعالية إدارة الموازنة العامة للدولة
- التعرف على مبادئ الحوكمة، ومدى فعاليتها في تنفيذ السياسات العامة .
- إبراز دور تطبيق مبادئ الحوكمة في ترشيد الإنفاق العام .
- إبراز الدور الذي تلعبه الإدارة الجيدة للمالية العامة للدولة في الحفاظ على مواردها المالية وترشيد الإنفاق العام.
- معرفة الآليات التي يمكن أن يساهم بها إرساء مبادئ الحوكمة في حسن استغلال وإدارة الموارد المتاحة وترشيد النفقات العامة وتجنب إسرافها و تبذيرها، وصرفها في أوجه غير مشروعة أو ذات مردودية ضعيفة.

4.1. حدود الدراسة: سنركز في دراستنا هذه على المقاربة التي تظهر مدى أهمية الحوكمة في حسن إدارة الموازنة العامة وذلك من خلال المجالات التالية:

المجال العلمي: تم التركيز في هذه الدراسة على الحوكمة، وعلاقتها بالموازنة العامة للدولة، ودورها في الاستغلال الأمثل ومدى مساهمتها في ترشيد عمليات الموازنة العامة.

المجال المكاني و الزمني: نظريا تم حصر هذا المجال أساسا في الجزائر فسنركز تحليل الموضوع في الفترة (2012 -2016 وذلك لما شهدته هذه الفترة من تذبذب أسعار المحروقات وما صاحب ذلك في الجزائر، مع استعراض أزمة انخفاض أسعار المحروقات وانعكاساتها على موازنة الدولة.

5.1. المنهج المتبع: من أجل معالجة الموضوع اخترنا التحليل النظري من خلال المنهج الاستنباطي بأدواته الوصف و التحليل، ووفق طريقة الاستنتاج ومحاولة الاستقراء عبر قواعد الاستدلال المنطقي قمنا بدراسة الحوكمة و علاقتها بإدارة موازنة الدولة، وقد استعنا ببعض الأدوات الأخرى كالإحصاء في إبراز تطور الإيرادات و النفقات العامة في الجزائر.

6.1. الدراسات السابقة: في حدود علم الباحث هناك بعض الدراسات التي تناولت جانبا من الموضوع ومن بين هذه الدراسات نذكر:

-دراسة للباحث محمد زكي علي السيد تحت عنوان الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري وهي رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة القاهرة سنة 1002 ، حيث تطرق الباحث إلى مفهوم الحوكمة في الموازنة ومحددات هذه الحوكمة والتي ركز فيها على الشفافية في الموازنة والمساءلة والمشاركة في مؤسسات الموازنة.

- دراسة أثير أنور الشريف تحت عنوان دور الحاكمية في عملية إعداد الموازنة العامة للدولة في العراق_ دراسة حالة- وهي أطروحة دكتوراه فلسفة في الإدارة العامة من جامعة بغداد سنة 2008 ، ربطت الدراسة بين مفهوم الحوكمة والموازنة العامة في العراق، وتوصلت الدراسة إلى ضعف الترتيبات المؤسسية والهيكلية اللازمة لتطبيق معايير الحوكمة على الموازنة العامة وهو ما انعكس في انخفاض مستوى ومبادئ حوكمة الموازنة خاصة ما تعلق بمبادئ الشفافية، المشاركة والمساءلة، كما قدمت الدراسة بعض التوصيات التي من شأنها إن طبقت أن تحسن من حوكمة الموازنة العامة.

ورغم تنوع طرق وأساليب المعالجة و من زوايا متعددة اختلفت حسب وجهات نظر الباحثين لمثل هذه المواضيع من خلال الدراسات السابقة التي توصلت في مجملها إلى أن إتباع مبادئ معينة تدخل ضمن معايير الحوكمة من شأنها أن تحقق نتائج ايجابية على مستوى أداء القطاع الحكومي، وتختلف دراستنا هذه عما سبق ذكره في أنها تحاول أن تتوصل إلى الكيفية التي يمكن من خلالها تطبيق مبادئ الحوكمة في الإدارة الكفأة للموازنة العامة وإبراز الكيفية التي ينعكس بها ذلك على ترشيد الموازنة العامة للدولة في الجزائر على وجه الخصوص.

2. أهمية وظيفة الرقابة المالية و مبادئها :

1.2. أهمية وظيفة الرقابة المالية: إن وظيفة الإدارة في شكلها المعقول تتصل عموما بعمل الإدارة ككل كما ترتكز على كل العناصر التي لها صلة بالعمل الإداري و المالي، فهذه الوظيفة هي تحديدا واضحا للمخطط والنتائج المتوقع وصولها و اكتشاف الأخطاء و الانحرافات و مواطن الضعف في التنفيذ بالعمل على تصحيحها أو السيطرة عليها لخدمة الخطة الموضوعية إلى جانب هذا ترتبط وظيفة الرقابة المالية بالتخطيط.

و أن فاعليتها لا تكون إلا من خلال قرارات تخطيطية دقيقة و نظرا لكون التخطيط له علاقة بالمستقبل فالوظيفة الرقابية هي الأخرى تابعة للمستقبل، و في هذا الصدد هناك خطوات بديهية لوظيفة الرقابة المالية (كامل بربر، 1996) -إن نطاق الرقابة المالية يشمل كافة الأعمال و التصرفات المالية في الإدارة و تشمل كافة المستويات التنظيمية فهي لا تقتصر على مستوى دون الآخر.

-يشمل نطاق الرقابة المالية تحديد مراكز المسؤولية عند حدوث هذه الأخطاء و الانحرافات محاولة اتخاذ الاجراءات التصحيحية المناسبة.

-تطوي وظيفة الرقابة المالية على عملية مقارنة التصرفات المالية الفعلية بالخطط الموضوعية هذه المقارنة تتطلب إجراءات تصحيحية في حالة اكتشاف انحرافات و تعديلها لأنه من النادر جدا أن نجد توافق بين ما تم أو خطط له لتحقيقه و بين ما لم يحقق بالفعل لهذا تبرز الرقابة من أجل التحقق من العمل و تنفيذ البرامج وفق أهداف التنظيم، وفقا للقواعد و الإجراءات و التعليمات و الأوامر التي تصدر من المستويات المختلفة في التنظيم لتنفيذ ما تقدم وعلى

العموم فالرقابة المالية لها وظيفة أساسية و حساسة داخل الإدارة في جميع المجالات و النواحي، و بالتالي فهي تساهم في تحسين أداء الإدارة و تقدمها و تطورها2

2.2. المبادئ التي تقوم عليها الرقابة : لكي يكون نظام الرقابة فعال يجب أن تتوفر فيه مجموعة من المبادئ و الخصائص، و هذا حتى يكفل له النجاح و الفعالية و يمكن تحديد المبادئ فيما يلي:

-مبدأ الاقتصادية: فالنظام الرقابي الجيد هو الذي يمكن تطبيقه بأقل تكلفة ممكنة لذلك لا يجب تطبيق نظام يحتاج إلى نفقات كبيرة إلا إذا تعلق الأمر بالمؤسسات الكبيرة التي تتسع فيها دائرة التخطيط و بالتالي اتساع نطاق الرقابة و هنا من الصعب الوصول إلى الأهداف الموضوعية و من الصعب تطبيق نظام رقابة فعال

-مبدأ التكامل والاتساق: يجب أن يتكامل النظام الرقابي مع وسائل النظم التنظيمية الأخرى خصوصا النظام التخطيطي، بمعنى لا يمكن تصور رقابة بدون معايير رقابية مستمدة من التخطيط و بالتالي لابد من الربط بين وظيفتين الرقابة و التخطيط في آن واحد حتى يتمكن مسؤول الرقابة من تفهم الخطط التي تمثل الأساس الجوهري لممارسة وظيفته.

-مبدأ الوضوح و البساطة: على نظام الرقابة أن يكون سهل التطبيق من جانب الأفراد الذين يطبقونه و كذلك الذين سيطبق عليهم هذا النظام ، و لكي تكون سهلة الفهم للمنفذين لها.

-مبدأ سرعة كشف الانحرافات والإبلاغ عنها (عن الأخطاء): إن فعالية الرقابة ترتبط بعنصر الوقت فكلما كان النظام الرقابي سريع في كشف الانحرافات في حينها و التبليغ عنها بسرعة و تحديد أسبابها كان نظاما فعالا، كما يجب على النظامي الرقابي أن يشير إلى الإجراءات و التصرفات الواجب إتباعها لتصحيح الأخطاء.

-مبدأ النظرة المستقبلية: النظام الرقابي الناجح هو الذي يركز على المستقبل أكثر من الماضي و يهتم بالتنبؤ بالانحرافات قبل وقوعها أكثر من الاهتمام بتصحيح الأخطاء، و التصحيح أكثر من العقوبة أو الاهتمام بالاتجاهات المستقبلية أكثر من الماضي و الاهتمام بتحقيق النتائج أكثر من الملاحظة .

-مبدأ الموضوعية: أي أن يعكس النظام الجوانب الموضوعية و ليس الجوانب الشخصية بمعنى أن لا يتدخل العامل الذاتي في الرقابة لأن عادة ما تؤدي المعايير الموضوعية إلى شعور العاملين بالرضا و الطمأنينة.

مبدأ الدقة: عدم الدقة يضر بالمؤسسة، و حصول المدراء على معلومات غير دقيقة من خلال الرقابة و استخدامها في إصدار القرارات يمثل كارثة تتحمل نتائجها المؤسسة في نهاية الأمر.

-مبدأ الحافز الذاتي: و هي اتخاذ السبل المناسبة لتحفيز العاملين على مقاومة الرقابة و نظامها و العمل على إنجاز النظام من بين الأساليب، ترك شيء من الحرية للمنفذين بما يضمن لهم المرونة في الأداء كأن يركز النظام الرقابي على الأساسيات دون القشور و السطحيات، تحقيق التعاون و التنسيق بين المنفذين و مسؤولي الرقابة بحيث يكون الهدف من الرقابة واضحا لتصحيح المسارات و ليس تصيد الأخطاء .

-مبدأ المرونة: يعني استجابة النظام الرقابي للمتغيرات المتوقعة للحدوث دون أن يكون هناك حاجة لتغيير جوهري في النظام أو فشله فشلا كاملا. بمعنى أن يكون قادرا على استيعاب التغيرات المحتملة الداخلية و الخارجية.

مبدأ الملائمة: بمعنى أن يكون صورة تعكس طبيعة نشاط المؤسسة و يتلاءم مع التنظيم الخاص بها و أهدافه حيث أنه لا يوجد نظام رقابي يناسب كل المؤسسات بل يختلف حسب نوعية المؤسسة والظروف المحيطة بها و حتى من حيث توقيت الرقابة.

-مبدأ الواقعية: يجب أن تقوم الرقابة على مبدأ الواقعية وليس مجرد احتمالات بحيث تتطلب الرقابة وجود شبكة من الاتصالات في جميع الاتجاهات لسهولة نقل المعلومات و تداولها داخل المؤسسة.

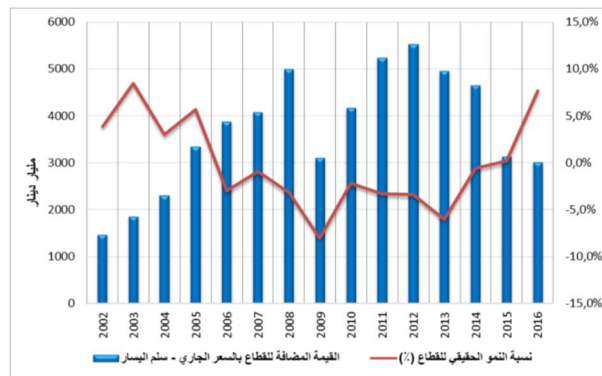
-مبدأ الاستثناء: حيث يجب أن يعمل النظام الرقابي على مبدأ الاستثناء حيث يتم لفت انتباه الإدارة فقط للانحرافات المهمة و أن يكون موجه نحو الخطأ بحيث لا يتم هدر وقت الإدارة

3. مؤشرات الموازنة العامة في الجزائر

1.3. إيرادات الميزانية: في سنة 2016 ، بلغت إيرادات الميزانية 5042,2 مليار دينار، مقابل 5103,1 مليار دينار في 2015 ، أي بانخفاض قدره 60,9 مليار دينار ما نسبته (1.2- %) نتيجة الانخفاض في إيرادات المحروقات (- 592,4 مليار دينار، أي بنسبة 25,0 - %) نسبةً إلى إجمالي الناتج الداخلي، كما تراجع الإيرادات الكلية في 2016 لتبلغ 29,0 % من التدفق السنوي للثروة المنتجة (إجمالي الناتج الداخلي)، مقابل 30,6 % في 2015 و 33,3 % في 2014، في ظرف يتسم بارتفاع في قيمة إجمالي الناتج الداخلي في المقابل، ارتفعت نسبة الإيرادات خارج المحروقات إلى إجمالي الناتج الداخلي خارج المحروقات بشكل واضح، منتقلة من 18,7 % في 2014 إلى 20,1 % في 2015 ، لتبلغ 22,7 % في 2016 .

كما انخفضت إيرادات المحروقات (الجباية البترولية + الأرباح الموزعة من طرف المؤسسة الوطنية) بنسبة 25 % في 2016 مقابل (30 %) في 2015 ، منتقلة من 2373,5 مليار دينار في 2015 إلى 1781,6 مليار دينار في 2016، بسبب انخفاض سعر البترول بنسبة 15,2 % رغم ارتفاع القيمة المضافة لقطاع المحروقات ب. 7,7 % ، و هذا ما يوضحه الشكل التالي:

الشكل 01: نمو قطاع المحروقات خلال الفترة 2002-2016



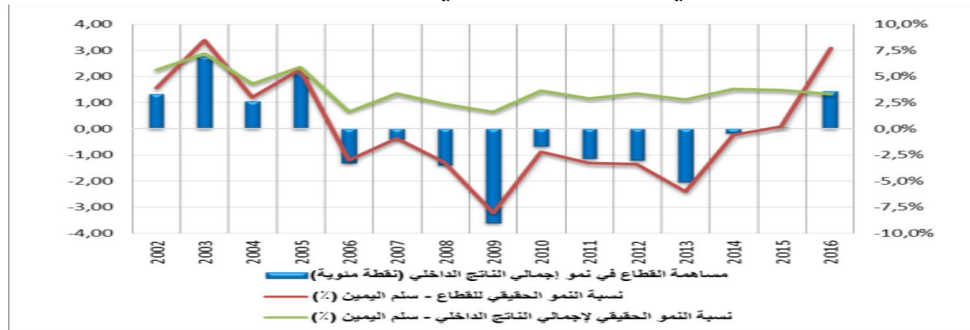
المصدر : تقرير بنك الجزائر 2016

بسبب الانخفاض الشديد في أسعار البترول، خاصة في 2015 ، عرفت إيرادات المحروقات نسبةً إلى إيرادات الميزانية الكلية، التي بلغت 59,0 % في 2014 ، انخفاضا إلى 46,5 % في 2015 ثم إلى 35,3 % في 2016 (61,7% في 2013) ولم تعد تغطي سوى 24,1 % من نفقات الميزانية الكلية في 2016 ، مقابل 31,0 % في 2015 و 48,4 % في 2014 (61,1 % في 2013) ، بعدما كانت هذه الإيرادات من المحروقات في 2014

و 2015 تمثل 75,4% و 51,4%، على التوالي، من النفقات الجارية، أصبحت لا تمثل سوى 38,8% في سنة 2016 نلاحظ نفس التوجه نحو الانخفاض، لنسبة الإيرادات من المحروقات إلى نفقات راس المال (135,5% و 78,1% و 63,8% في 2014 و 2015 و 2016 على التوالي)، مما يعكس تدهورا في تغطية النفقات الجارية ونفقات راس المال من طرف إيرادات المحروقات.

في 2016، بلغت الإيرادات خارج المحروقات 261,1 مليار دينار، أي بزيادة نسبتها 19,5%، مقابل 16,2% في 2015 انتقلت نسبتها إلى إيرادات الميزانية الكلية من 53,5% في 2015 إلى 64,7% في 2016، خاصة بسبب الارتفاع القوي في الإيرادات غير الضريبية التي عوّضت انخفاض إيرادات المحروقات تمويل 44,2% من النفقات الكلية، مقابل 35,7% في 2015 وتغطي النفقات الجارية بواقع 71%، مقابل 59,1% في 2015 نجم الارتفاع المعترف في الإيرادات خارج المحروقات، أساسا، عن الإيرادات غير الضريبية، حيث بلغت مساهمتها في ارتفاع الإيرادات خارج المحروقات بنسبة 87,2% وبلغت مساهمة الإيرادات الضريبية 12,8%، مقابل 69,3% في 2015، كما بلغت الإيرادات الضريبية 2422,9 مليار دينار في 2016، مقابل 2354,7 مليار دينار في 2015، أي ارتفاع بنسبة 2,3% فقط، مقابل 12,6% في 2015، نتج هذا التباطؤ النسبي في نمو الإيرادات الضريبية، بشكل أساسي، عن الارتفاع الضعيف في الضرائب على المداخيل والأرباح (69,3 مليار دينار) والضرائب على السلع والخدمات (32,9 مليار دينار)، والانخفاض في الإيرادات الجمركية (43,6 مليار دينار).

الشكل 02: مساهمة قطاع المحروقات في نمو الناتج الداخلي الخام



المصدر: تقرير بنك الجزائر 2016

نلاحظ أنه في الفترة 2016 - 2013، مقارنة بالفترة 2012 - 2002، عرفت الضريبة المباشرة ارتفاعا بشكل أسرع، في المتوسط، مقارنة بالضريبة غير المباشرة، مؤدية بذلك إلى انعكاس في هيكل الإيرادات الضريبية في 2016، حيث بلغت الضرائب على المداخيل والأرباح 45,6%، بعدما كانت تمثل سوى 23,2% من الإيرادات الضريبية في 2002، أي بارتفاع قدره 1,6 نقطة مئوية مقارنة بسنة 2015، بالمقابل، تمثل نسبة الضريبة على السلع والخدمات 35,4%، مقابل 35% في 2015، علما أنها بلغت 46,3% في 2002، كما سجلت نسبة الحقوق الجمركية تراجعا ب 2,3 نقطة إلى 15,2% في 2015، مقابل 26,6% في 2002.

الجدول رقم 01: يبين تطور هيكل الإيرادات الضريبية خارج المحروقات خلال الفترة 2012-2016 (بالنسب المئوية)

السنوات	2012	2013	2014	2015	2016
الضرائب على المداخل و الأرباح	45.2	40.5	42.1	43.9	45.6
الضرائب على السلع و الخدمات	34.2	36.5	36.7	35	35.4
الحقوق الجمركية	17.7	19.9	17.7	17.5	15.2

المصدر : تقرير بنك الجزائر 2016.

في هذا السياق، يبيّن تطور هيكل الضرائب على المداخل والأرباح وهيكل الضرائب على السلع والخدمات نقائص في تحصيل الضريبة المباشرة خارج الأجرور والضريبة غير المباشرة على الأنشطة الداخلية.

على الرغم من أن سنتي 2015 و 2016 لا تؤكدان التوجهات القوية التي لوحظت خلال الفترة ما بين - 2002 2014، أي ارتفاع في :

- وزن الضرائب على الأجرور في الضرائب المباشرة تزامنا مع انخفاض وزن الضرائب على أرباح الشركات ، كما يوضحه الجدول التالي:

جدول رقم 02: تطور هيكل الضرائب على المداخل والأرباح خلال الفترة 2012-2016 (بالنسب المئوية)

السنوات	2012	2013	2014	2015	2016
الضرائب على الأجرور	64.1	60.1	60.4	57.7	57.1
ضرائب اخرى	35.9	39.9	39.6	42.3	42.9

المصدر : تقرير بنك الجزائر 2016.

فيما يخص حصة الضريبة على القيمة المضافة والاقتطاعات من الواردات تزامنا مع انخفاض وزن الضريبة على القيمة المضافة على النشاطات الداخلية، إلا أنّ تطور هيكل الضرائب المباشرة وغير المباشرة يتعارض بقوة مع التوجه نحو الارتفاع:

-فيما يخص حصة صافي فوائض الاستغلال في القيمة المضافة الصافية الخاصة بالنشاطات الاقتصادية خارج المحروقات والفلاحة.

-وفيما يخص القيمة المضافة في الاقتصاد الحقيقي.

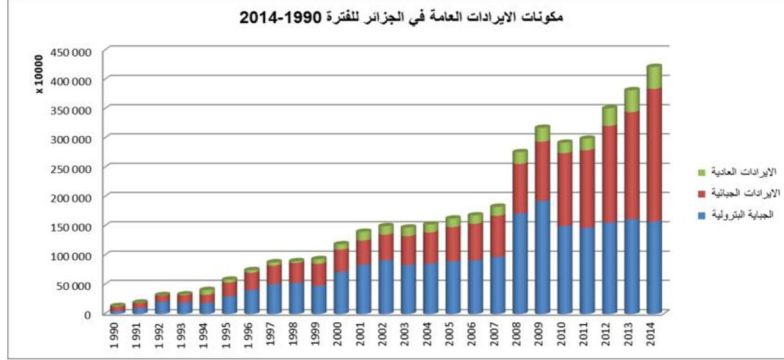
جدول رقم 03: تطور هيكل الضرائب على السلع والخدمات خلال الفترة 2012-2016 (بالنسب المئوية)

السنوات	2012	2013	2014	2015	2016
الرسم على القيمة المضافة والاقتطاعات على الواردات	49.5	59.7	57.2	59	53.4
الرسم على القيمة المضافة و الاقتطاعات على الأنشطة الداخلية	39.3	37.2	40	39.6	39.2
الرسم على القيمة المضافة على المواد البترولية	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
اقتطاعات على المواد البترولية	0.1	0.1	0.0	0.0	6.0

المصدر : تقرير بنك الجزائر 2016.

من جهة أخرى، عرفت حصة الاقتطاعات والضريبة على القيمة المضافة على المنتجات البترولية في الضريبة غير المباشرة، التي كانت تمثل 20 ٪ من الضرائب على السلع والخدمات في 1997 ، انخفاضا متواصلا لتبلغ مستويات شبه معدومة في السنوات الأخيرة.

الشكل 03: مكونات الإيرادات في الجزائر خلال الفترة 1990-2014



المصدر : قدوري طارق - مساهمة ترشيد الإنفاق الحكومي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر اطروحة دكتوراه

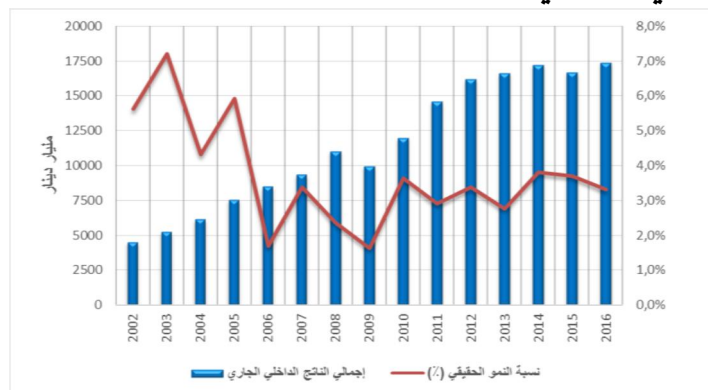
جامعة بسكرة 2016 ص 227

في 2016 ، أدت الإجراءات الخاصة برفع بعض الرسوم على المحروقات إلى رفع هذه الحصة إلى 6 ٪ من الضرائب غير المباشرة.

يفسّر التراجع والضعف النسبي في الضريبة المباشرة على الأرباح وفي الضريبة غير المباشرة على الأنشطة الداخلية بالتراجع في قدرة تحصيل جزء من الضريبة العادية وكذا الإعفاءات مختلفة و مع ذلك، تشكل هذه العناصر الضريبية مورد جد معتبر للميزانية، من شأنه أن يسمح ببلوغ استمرارية المالية العامة على المدى المتوسط، شريطة بذل مجهودات خاصة للحد من النشاطات الموازية ولترشيد الإعفاءات لإعادة بعث الاستثمار المسوق بصفة أفضل.

فيما يخص الإيرادات غير الضريبية، فقد سجّلت في سنة 2016 ارتفاعا قويا قدره 123,6 ٪، منتقلة من 374,9 مليار دينار في 2015 إلى 838,2 مليار دينار في 2016 ، بعد الارتفاع بنسبة 45 ٪ في 2015 ، نتج هذا الارتفاع المعتبر في الإيرادات غير الضريبية في 2016 عن الارتفاع الاستثنائي في الأرباح ال موزعة للخزينة العمومية من طرف بنك الجزائر (610,5 مليار دينار) هذا ما أدى إلى رفع حصة الإيرادات غير الضريبية في الإيرادات خارج المحروقات من 13,7 ٪ في 2015 إلى 25,7 ٪ في 2016 .

الشكل 04: تطور الناتج الداخلي الاجمالي خلال الفترة 2002-2016



المصدر : تقرير بنك الجزائر 2016.

2.3. نفقات الميزانية : في 2016 ، بلغت نفقات الميزانية الكلية 7383,6 مليار دينار، مقابل 7656,3 مليار دينار في 2015 ، أي في انخفاض قدره 3,6 %، عقب الزيادات المتتالية في سنة 2014 و 2015 ، المقدر ب 16,1% و 9,4 % على التوالي. تسببت نفقات رأس المال بأكثر من 90 % في هذا الانخفاض للنفقات الكلية. نسبةً إلى إجمالي الناتج الداخلي، انخفضت نفقات الميزانية الكلية في سنة 2016 إلى 43,4%، مقابل 45,8 % في سنة 2015. بالمثل، انخفضت نفقات الميزانية الكلية نسبةً إلى إجمالي الناتج الداخلي خارج المحروقات، لتبلغ 51,3 %، مقابل 56,4 % في سنة 2015 ، أدرجت نفقات التسيير و نفقات التجهيز في قانون المالية لسنة 2016 بمبلغ 4 807,3 مليار دينار و 3 176,8 مليار دينار على التوالي استهلكت نفقات التسيير بواقع 95,5 % و بواقع 87,9 % بالنسبة لنفقات التجهيز.

بعد أن ارتفعت في 2014 و 2015 ب 8,8 % و 2,7 % على التوالي، عرفت النفقات الجارية شبه استقرار في 2016، لتبلغ 4 591,4 مليار دينار، مقابل 4 617,0 مليار دينار في 2015 بانخفاض قدره -0.5% في حين، ارتفعت نفقات المستخدمين ب 5 %، لتبلغ 2279,5 مليار دينار، بينما سجلت البنود الأخرى الهامة من النفقات الجارية انخفاضاً، خصوصاً التحويلات الجارية، التي تراجعت شيئاً ما لتصل 1 929,3 مليار دينار، مقابل 2000,8 مليار دينار في 2015 بانخفاض قدره -3.6%.

أما فيما يتعلق بنفقات التجهيز، بعد أن شهدت ارتفاعات معتبرة في 2014 و 2015 ، حيث بلغت 3039.3 مليار دينار في 2015 (18,3% من إجمالي الناتج الداخلي) مقابل 1892.6 مليار دينار في 2013، أي ارتفاع نسبته 60,6% في ظرف سنتين، فقد بلغت 2 792,2 مليار دينار في 2016 ، أي بانخفاض قدره 8,1 % مقارنة بسنة 2015. باستثناء البند، «نفقات أخرى» الذي ارتفع مستواه بنسبة 91,5 %، أي بواقع 759,4 مليار دينار، مسّت أهم الانخفاضات القطاعات التالية:

-الطاقة والمناجم، 76,5 - (% من 114,7 مليار دينار إلى 27,0 مليار دينار).

-الزراعة والموارد المائية، 33,6 - (% من 305,4 مليار دينار إلى 202,8 مليار دينار).

-البنية التحتية الاقتصادية و الإدارية، -12.8% (من 1032.2 مليار دينار إلى 899.9 مليار دينار)

-التربية والتكوين، 24,3 - (% من 227,9 مليار دينار إلى 172,5 مليار دينار)،

-البنية التحتية الاجتماعية والثقافية، 11,9 - (% من 135,4 مليار دينار إلى 119,4 مليار دينار)،

-السكن، 28,7 - (% من 615,7 مليار دينار إلى 438,4 مليار دينار .)

و عليه، فإنّ جهود التعديل والتعزيز الميزاني في مجال نفقات التجهيز قد تمّ توزيعه تقريباً على كل قطاعات النشاط ، يبيّن الجدول التالي توزيع وتطور نفقات التجهيز العمومية الأساسية:

جدول رقم 04 : هيكل نفقات التجهيز (بالنسب المئوية)

السنوات	2016	2015	2014	2013
الطاقة و المناجم	0.97	3.8	4.5	0.15
الكهرباء و الغاز	0.97	3.8	4.5	0.15
الزراعة و الموارد المائية	7.2	10	11.6	14.4
البنية التحتية	36.5	38.5	37.2	43.3
التربية و التكوين	6.2	7.5	7.7	10.8
السكن	15.7	20.3	17.1	13.5
نفقات اخرى	27.2	13.1	16.3	10.9

المصدر تقرير بنك الجزائر 2016.

4. الرقابة على المال العامة في الجزائر: تنتهج الجزائر سياسة رقابية متعددة الأوجه ما بين رقابة داخلية و خارجية، ورقابة قبلية و بعدية، وسنشير بنوع من الاختصار لهذه الأنواع من الرقابة.

4.1. الرقابة الداخلية: ويشمل هذا النوع رقابة كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، ورقابة مندوبي الحسابات.

أ- رقابة المراقب المالي: المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية، يتم تعيينه بموجب قرار وزاري ويكون موجود على مستوى الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية، كما يعمل بمعية مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري أيضا، أما عن الرقابة التي يقوم بها فهي رقابة تحدد شرعية النفقة حيث يمنح تأشيرته للأمر بالصرف الملتمزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

وفق نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 و الذي يعدل و يتم المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 فان المراقب المالي له رقابة على النفقات التي يلتزم بها على عدة ميزانيات وهي كالاتي (المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009):
- ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة: أي ميزانية كل وزارة حيث انه لكل قطاع وزاري ميزانيته خاصة به تحدد فيها نفقاتها، وهو الأمر نفسه بالنسبة للهيئات والإدارات التابعة للدولة.

- الميزانيات الملحقة: وهنا يعمل المراقب المالي لإجراء الرقابة القبلية على النفقات المتعلقة بالميزانية الملحقة و المعرفة وفق نص المادة 44 من قانون 84/17 بكونها العمليات المالية لمصالح الدولة والتي يضيف عليها القانون الشخصية الاعتبارية ولها دور تقدي خدمات أو إنتاج خدمات، وعرفت الجزائر عدة أنواع من الميزانيات الملحقة لم يبق منها إلا ميزانية البريد والمواصلات.

- النفقات الملتمزم بها والمتعلقة بالحسابات الخاصة بالخرينة: وهي تشمل وفق المادة 48 من قانون 84/17 الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاصة، حسابات التسبيقات، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، حسابات القروض، وفحوى هذه الحسابات هو أن هناك تحصيل لبعض الأموال لصالح الخزينة العامة للدولة نتيجة عمليات خاصة لا تعتبر من قبيل الإيرادات العامة، كما قد تسجل الخزينة العامة خروجاً لبعض الأموال دون اعتبارها نفقات عامة. لأجل هذا كان لابد من رصدها في حسابات خاصة دون أن تدرج في ميزانية الدولة، وهذا لا يمنع من خضوعها لرقابة المراقب المالي المسبقة.

-**نفقات ميزانية الولاية**: وهي عبارة عن جدول تقدير للإيرادات والنفقات الخاصة بالولاية، وهي الأخرى خاضعة لرقابة المراقب المالي.

-**ميزانية البلديات**: حيث لم تكن ميزانية البلدية خاضعة لرقابة المراقب المالي من قبل، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 374/09 صدرت تعليمية مشتركة ما بين وزارة المالية ووزارة الداخلية في نوفمبر 2010 تنص على البدء في تنصيب المراقبين الماليين على مستوى البلديات مقر الولاية، ومع بداية عام 2011 على مستوى بلديات مقر الدوائر. وبموجب هذا القرار سوف تصبح كافة البلديات ملزمة بإخضاع نفقاتها المالية عند تبويبها سنويا إلى موافقة المراقب المالي، الذي سيتولى رسميا تسيير ميزانية البلدية والتأشير على كل المشاريع التي تنوي إنجازها، ووفق هذا الإجراء لا يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي شراء أي مستلزمات مستعجلة أو طارئة أو استثنائية في البلدية أو إطلاق مشروع دون أن يتوفر على الميزانية الكافية إلا بموافقة المراقب المالي.

-**نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري**: وتخضع هي الأخرى لرقابة المراقب المالي أما عن العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي فيمكن حصرها في هذه العناصر (زهير شطاح، 2008):

-**صفة الأمر** بالصرف حيث يجب أن تتوفر فيه الصفة القانونية.

-**تطابق الالتزام بالنفقة** مع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.

-**مراعاة توفر الاعتماد المالية المرخص بها.**

-**مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة معه.**

-**التأكد من وجود التأشير والترخيصات والآراء المسبقة** التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض، ويتعلق هذا الأمر خصوصا بنفقات الصفقات العمومية التي تتطلب تأشيرة لجنة الصفقات.

ب- رقابة المحاسب العمومي: المحاسب العمومي هو شخص معين بمقتضى قرار وزاري صادر عن وزير المالية ويعد محاسبا عموميا كل شخص يقوم بالعمليات التالية :

-**تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.**

-**تحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبية.**

-**ضمان رقابة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أو المواد التي كلف برقيبتها والمحافظة عليها.**

-**حركة حسابات الموجودات.**

يشمل مصطلح المحاسب العمومي كل من: العون المحاسب المركزي للخرينة، أمين الخزينة المركزي، أمين الخزينة الرئيسي، أمناء الخزينة في الولاية، العون المحاسب الجامع للموازنات الملحقة، قابض الضرائب، قابض أملاك الدولة، قابض الجمارك، محافظي الرهون، كما أنه هناك أعوان محاسبين على مستوى المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، والمجلس الدستوري، و مجلس المحاسبة، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ومحاسبي البريد والمواصلات.

و مجالات رقابة المحاسب العمومي متعددة، وهي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف وتتمثل في (وفق نص المادة 36 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية):

- ضمان دراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم المكلف بمراقبتها والحفاظ عليها.

- مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.
- التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- الرقابة على صدق وشرعية تصفية كل نفقة ثم دفعها من الصناديق التابعة للخزينة، فإذا تبين عدم قانونية النفقة وجب عليه أن يمتنع عن دفعها.
- شرعية عملية تصفية النفقات والتي هي من المراحل الإدارية التي يختص بها الأمر بالصرف، حيث يتم التأكد من أداء الخدمة المتفق عليها مع الدائن.
- مراقبة توفر الاعتمادات، أي أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية.
- مراقبة آجال الديون.
- مراقبة تأشيريات عملية المراقبة كتأشيرة المراقب المالي ولجان الصفقات.
- ت- رقابة محافظ الحسابات (مندوب الحسابات): جاء في القانون 01/10 المتعلق بتنظيم مهنة المحاسب و محافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، تعريف محافظ الحسابات في نص المادة 27: يعد محافظ الحسابات كل شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص وتحت مسؤوليته، مهمة المصادقة على صحة حسابات الشركات والهيئات وانتظامه ومطابقتها لأحكام التشريع المعمول به. ("الجريدة الرسمية العدد 42 ص 07).
- تتمثل مهام محافظي الحسابات برقابة مايلي (الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، القانون رقم 10-01 المواد 23،24،25):
- يشهد بأن الحسابات السنوية منتظمة وصحيحة ومطابقة تماما لنتائج عمليات السنة المنصرمة وكذا الأمر بالنسبة للوضع المالية و ممتلكات الشركات والهيئات.
- يفحص صحة الحسابات السنوية ومطابقتها للمعلومات المبينة في تقرير التسيير الذي يقدمه المسيرون للمساهمين أو الشركاء أو حاملي الحصص.
- يقدر شروط إبرام الاتفاقيات بين الشركة التي يراقبها والمؤسسات أو الهيئات التابعة لها أو بين المؤسسات والهيئات التي تكون فيها للقائمين بالإدارة أو المسيرين للشركة المعنية مصالح مباشرة أو غير مباشرة
- متابعة عملية تنفيذ الميزانيات والحسابات الخاصة بهذه المؤسسات.
- مراقبة العمليات التي يمكن أن يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على الهيئة الخاضعة للرقابة.
- 2.4. الرقابة الخارجية: تشمل الرقابة الخارجية رقابة كل من المجلس المحاسبي، ومصالح وزارة المالية، والرقابة الشعبية السياسية، و رقابة لجان الصفقات.
- أ- رقابة مجلس المحاسبة: إن الرقابة المالية التي يجريها المجلس هي من قبيل الرقابة اللاحقة على النفقات العامة ولا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات بل تعد أعلاها درجة وأدقها إجراء وهذا يعود إلى ما خوله القانون لهذا المجلس من أدوات رقابية واستقلالية في مهامه، كما يعد أيضا هيئة قضائية وإدارية في نفس الوقت.
- أنشئ المجلس دستوريا سنة 1976 ولم يبرز إلى الوجود إلا في سنة 1980 وخضع قانونه الأساسي إلى العديد من التعديلات من بينها تعديل 1995 حيث أصبح دوره الأساسي يتمثل في مراقبة جميع الأموال العمومية مهما كان مصدرها ومهما كان المستفيد منها، إلا أن رقبته كما حددتها المادة 170 من التعديل الدستوري لسنة 1996 تتميز

بأنها رقابة لاحقة لتنفيذ أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، و منه فإن المجلس يقوم بفحص الحسابات الختامية لمختلف أجهزة الدولة كما يبدي رأيه فيها .ورغم تنوع أشكال الرقابة التي يمارسها وتعدد أهدافها ونتائجها فإن مراقبته لتنفيذ العمليات المالية للهيئات العمومية غالبا ما تؤدي إلى استعمال صلاحياته القضائية، ومن هنا تم تصنيفها أو اعتبارها كرقابة قضائية(موفق عبد القادر، 2009)

للإشارة فإن مجلس المحاسبة يختص برقابة مجموعة من المصالح والهيئات وهي(المادة 07 من الامر 20-95-95 الجريدة الرسمية 39 ص 04)

-مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها المحاسبة العامة.

-المرافق العامة ذات الطابع التجاري والصناعي والمؤسسات والهيئات التجارية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طابع عمومي.

-تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية على أن يكون للدولة فيها قسط من رأس المال.

-الهيئات التي تسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعيين.

-مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية أو من أي هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية.

-مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من اجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية.

-مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف المجلس طبقا للتشريع الساري المفعول(المادة 210 من قانون البلدية لسنة 2011 الجريدة الرسمية 37)

ب - رقابة مصالح وزارة المالية :لوزارة المالية دورا بارزا في الرقابة حيث أنها تسهر على رقابة مالية الدولة ويأتي على رأسها وزير المالية الذي خوله القانون صلاحيات رقابية بموجب المرسوم التنفيذي 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995 والذي يحدد صلاحياته .

-المفتشية العامة للمالية: تعمل على رقابة مجالات التسيير المحاسبي والمالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما يخضع لهذه الرقابة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية، وهيئات الضمان الاجتماعي، وكل هيئة تستفيد من دعم ومساعدات من الأموال العمومية، وقد تم توسيع مجال اختصاص المفتشية العامة للمالية، ليشمل المؤسسات الاقتصادية التابعة للقطاع العام بموجب الأمر رقم 08-01 الصادر بتاريخ 2008/02/28 ، وتهدف تدخلات المفتشية إلى التحقيق والتدقيق في شروط تطبيق القوانين والتنظيمات المالية والمحاسبية الجاري العمل بها وكذا النظر والتأكد من صحة الحسابات وانتظامها ومطابقة الأعمال المنجزة للوثائق التقديرية، والنظر في شروط استعمال الاعتمادات وكيفية سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات المعنية بهذه التدخلات.

تُعد المفتشية العامة للمالية تقريراً سنوياً يرفع إلى الوزير المكلف بالمالية ويتضمن حصيلة نشاطاتها وملخص ملاحظاتها، والاقتراحات ذات الطابع العام التي تهدف خاصة إلى تكييف أو تعديل التشريع والتنظيم المطبقين في مجال تدخلها. أما فيما يتعلق بمعالجة نتائج الرقابة، فإن ذلك يعود إلى سلطة الوزير المكلف بالمالية الذي يقرر ما يجب أن يتخذ من إجراءات أو تدابير بشأن تقارير المفتشية. (زهير شطاح ص 117)، كما تتولى المفتشية العامة للمالية القيام بالعديد من المهام والتدخلات في إطار الاختصاصات العامة ومنها القيام بما يلي (المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272):

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية.

- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.

- التدقيق أو انجاز الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي.

- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما كان نظامها.

- رقابة مفتشية مصالح المحاسبة: وهي هيئة رقابية خارجية لدعم عمليات الرقابة دون المساس بالدور الرقابي

واختصاصات الهيئات والأجهزة الرقابية الأخرى، تم استحدثت هذه المفتشية بموجب المرسوم التنفيذي 95-198

المؤرخ في 25 جوان 1995، ويتولى الإشراف على هذه المفتشية وكذا تسييرها مفتش عام يخضع لسلطة المدير

العام للمحاسبة ويساعده في القيام بمهامه ثمانية مفتشين مكلفين بالتفتيش يتم تعيينهم بموجب مراسيم تنفيذية (المرسوم

التنفيذي 95-198 المؤرخ في 25 جوان 1995) لهذه المفتشية صلاحيات واسعة تتعلق بإجراء أعمال الرقابة

والتحقيق والتفتيش لأجل التأكد من التسيير السليم للأموال العامة من طرف هيئات الدولة ومؤسساتها وتشمل هذه

الصلاحيات :

- التأكد من تطابق العمليات المالية والمحاسبية التي يقوم بها المحاسبون العموميون مع القوانين والتنظيمات المعمول

بها.

- العمل على التسيير الأمثل لمصالح الميزانية والاستغلال الرشيد للأموال العامة والموارد البشرية.

- مراقبة التدخلات المالية للخرينة والمتعلقة بمنح الإعانات والتمويلات للهيئات والمؤسسات العمومية.

- السهر على تحضير وتطبيق برامج التحقيق والتفتيش التي يؤديها المحاسبون ليتم تبليغها إلى مجلس المحاسبة.

- إلى جانب التنسيق بين عمل مصالح التدقيق والتفتيش التي تجريها المصالح الخارجية التابعة للخرينة. (المادة 02

من المرسوم التنفيذي 95-198)، كما تُعد تقريراً سنوياً يتضمن حصيلة نشاطاتها.

ت - الرقابة الشعبية السياسية: وهي الرقابة التي يمارسها كل من البرلمان والمجالس الشعبية الولائية والبلدية.

- الرقابة البرلمانية: تحتل الرقابة البرلمانية مكانة هامة نظراً لما تتوفر عليه من آليات للرقابة السابقة والآنية واللاحقة

، فالمجلس الشعبي الوطني يتمتع بصلاحيات رقابية يمارسها عن طريق الأسئلة المكتوبة والأسئلة الشفوية (المادة

134 من الدستور والمواد من 71 إلى 75 من القانون العضوي)، الاستجوابات (المادة 131 من الدستور والمواد من

65 إلى 67 من القانون العضوي)، مراقبة استعمال الاعتمادات التي صوت عليها المجلس (المادة 160 من

الدستور)، الموافقة على برنامج الحكومة (المواد 80 و 81 و 83 من الدستور والمواد من 46 إلى 48 من القانون

العضوي)، إنشاء لجان للتحقيق (المادة 161 من الدستور والمواد من 76 إلى 86 من القانون العضوي).

وفيما يتعلق بالرقابة السابقة فالقانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم الغرفتين العليا والسفلى للبرلمان والعلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة في مادته 44 ينص على أن البرلمان يصادق على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور، ويصوت المجلس الشعبي الوطني على قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه 20 يوما، وفي حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 08 أيام للبحث في شأنه، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر بقوة القانون.

وتمثل لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني الطرف المقابل للحكومة في عملية التفاوض مع وزير المالية عند تحضير الميزانية، كما أنها تنظر في مدى نجاعة وفائدة التعديلات المقترحة من الحكومة والنواب على حد سواء، كما تتولى طبع تقرير المشروع التمهيدي لقانون المالية وتوزيعه على النواب لإعطاء آرائهم فيه وتختص اللجنة في الجانب المالي والضريبي وجانب القروض وكل ما له صلة بالاقتصاد و المالية، ما يجعلها تتحكم بسهولة في المعطيات المالية و الضريبية، وللجنة حق الاستماع لأعضاء الحكومة كما أن لها حق الاستعانة بالخبراء والمختصين بغرض الحصول على معلومات تساعد في أداء مهامها (المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني).

- رقابة المجالس الشعبية البلدية و الولائية :وتشمل رقابة كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، فرقابة المجلس الشعبي البلدي يتولاها الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي فعند إعداد مشروع الميزانية، يقدم هذا المشروع أمام المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليه قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة المالية، ويمكن للمجلس إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم، باستثناء الاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص .

5. مبادئ حوكمة الموازنة العامة : تتمثل في:

1.5. شفافية في الموازنة العامة للدولة : تعني الشفافية الإفصاح عن هذه الأفعال، و ينطبق ذلك على جميع أعمال الحكومة بوزاراتها المختلفة كما ينطبق على أعمال المؤسسات الخاصة التي يتضمن عملها تأثيرا مباشرا أو غير مباشر على مصلحة الجمهور كالمؤسسات غير الحكومية (عبير مصلح، 2013)

إن الشفافية في إعداد الموازنة تعني الإفصاح عن كافة المعلومات المالية المتعلقة بالموازنة بأسلوب منهجي سليم وفي الوقت المناسب، بحيث يجب أن يكون نشر المعلومات الخاصة بالموازنة التزاما قانونيا على الحكومة وتحدد فيه توقيت النشر ، وتعد الشفافية في مختلف مراحل الميزانية من العوامل الرئيسية التي تمكن المجلس الشعبي والمواطنين بوجه عام من مراقبة الحكومة و محاسبتها، ولهذا أصبح مقدار الشفافية التي تتسم بها الميزانية العامة إحدى المعايير الأساسية للحكم على حسن إدارة المالية العامة عموماً وحسن إدارة وكفاءة الإنفاق العام على وجه خاص.

وفي الجزائر يعتبر القانون رقم 17-84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية المرجع الرئيسي للمالية العامة ، إذ حدد هذا القانون ماهية الموازنة العامة للدولة من حيث مفهومها مكوناتها، مراحل إعدادها وتنفيذها، كما

أنه أضفى صبغة قانونية على الموازنة العامة من خلال تقديمها في شكل قانون مالية يتم المصادقة عليه سنويا من طرف الهيئة التشريعية.

وإذا ما أردنا معرفة واقع الشفافية في الموازنة العامة في الجزائر فان هناك عدة محاور لدراسة مقدار الشفافية التي تتمتع بها الميزانية العامة وهي كالتالي:

-تفاصيل البيانات والمعلومات المقدمة في الميزانية سواء تعلق ذلك بالإيرادات أو النفقات أو أعباء الديون وغيرها من الأمور المهمة الأخرى، والمعلومات يقصد بها تلك التي يمكن للجمهور الحصول عليها وحتى وان تطلب الأمر طلب مقدم من طرفه إلى الجهة المخولة لها إصدار الميزانية.

-مدى مشاركة المواطنين في إعداد ورصد والرقابة على الميزانية.

-مدى الالتزام الحكومي بإعداد الحسابات الختامية وتقديمها للبرلمان لمناقشتها.

من أجل إرساء الشفافية في الميزانية العامة للدولة لتؤدي دورها المنوط بها وهو تلبية احتياجات الأفراد وتحقيق رفاهيتهم ينبغي تحقيق جملة من الشروط تتمثل فيما يلي:

-الالتزام بالمعايير الدولية لتحقيق الشفافية في المالية العامة: والمتمثل أساسا في وضوح الأدوار والمسؤوليات، علانية عمليات الموازنة، إتاحة المعلومات للاطلاع العام، الالتزام بضمانات الموضوعية وصحة البيانات والمعلومات، قد شهدت الفترة التي أعقبت الأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة فقداننا لثقة الأسواق في الحكومات ذات العجز المالي المستتر أو المقدر بأقل من قيمته الحقيقية، وهو ما أكد أهمية شفافية المالية العامة للاستقرار المالي والاقتصادي العالمي. (صندوق النقد الدولي 2014)

-إشراك المجتمع المدني في جميع مراحل الموازنة: فخلال المرحلة الأولى وهي التحضير لمشروع القانون تقرر الحكومة مقدار الإيرادات التي يتم جمعها، وتخصيص وجوه الإنفاق، ومستويات العجز والمديونية للسنة المالية المقبلة، ويعتبر انخراط المجتمع المدني في هذه المرحلة حاسما للتأثير على الأولويات والمخصصات الرئيسية والتي تجنب الدولة الكثير من النفقات قد يكون المجتمع في غنى عنها.

- دعم الشفافية في قطاع المحروقات: إن وجود إدارة مسؤولة للموارد والأرباح الناتجة عن الاستثمار في قطاع النفط والغاز يعتبر أمرا مفصليا خاصة أن هذا القطاع يغطي أكثر من 95% من صادرات الجزائر. وتتطلب الشفافية في هذا القطاع ضرورة التزامه بقانون الصفقات العمومية، والكشف عن نفقات وإيرادات ومضامين العقود التي يبرمها، ونسب أرباح الحكومة والشركات المتعاقدة، وكل ما يتعلق بها حتى نتمكن من نظام مساءلة حقيقي في ظل وجود سلطة قضائية مستقلة وإعلام حر ومجتمع مدني ناضج.

-دعم الشفافية في الإدارات والهيئات العامة المسيرة للمال العام: إن الشفافية في تسيير الجماعات المحلية، والهيئات والمؤسسات العمومية مطلب أساسي لدعم شفافية الموازنة، وأحد الشروط والمقومات الأساسية للتنمية الشاملة والمستدامة في كافة المجالات التنموية.

2.5. المشاركة: الحوكمة لا تعني تقوية قدرات الدولة فقط، بل تعني أيضا تجديد روح المشاركة الحديثة في كافة مجالات الشؤون العامة، وإن المجتمعات المدنية تلعب دورا هاما ومصيريا في تعزيز المشاركة كبناء الثقة و تعميم الاهتمامات ووجهات النظر المحلية، وعليه فالسياسات لا يمكن أن تكون فعالة إلا إذا أعدت وطبقت بطريقة تشاركية،

و المشاركة هي ركن أساسي للديمقراطية التي تهدف إلى إدماج مختلف شرائح المجتمع داخل الحياة السياسية، كإعطائهم فرصة لتسيير شؤونهم بأنفسهم. كما تعتبر المشاركة أحد أهم معايير الحوكمة، لأنها تضمن إشراك المجتمع المدني باعتباره المتأثر المباشر في عمليات صنع القرار (كريم لحرش، 2010)

3.5. المساءلة: تعرف المساءلة على أنها "محاسبة طرف من اطراف العقد او الاتفاق للطرف الآخر، و ذلك بشأن نتائج او مخرجات ذلك العقد، التي تم الاتفاق على شروطها من حيث النوع كالتوقيت كمعايير الجودة (رشا نايل و آخرون، 2010)

كما أن المساءلة تعبر عن التزام من في يدهم السلطة بتحمل تبعات أفعالهم، و من منظور حقوق الإنسان، تُفهم المساءلة بصورة أفضل على أنها طبيعة العلاقة بين مجموعتين من الأطراف الفاعلة: أصحاب الحقوق و المكلفون بالواجبات.

فالعلاقة الخاضعة للمساءلة هي علاقة يلتزم فيها المكلفون بالواجبات (قادة، إدارات حكومية، مديرون، مقدمو خدمات وغيرهم) بتحمل مسؤولية كتبعات أفعالهم، بينما يكون بمقدور أصحاب الحقوق (مواطنين أو عملاء) مساءلة هؤلاء المكلفين بالواجبات عن طريق ممارسة المشاركة بالرأي.

في إطار تعزيز المساءلة داخل المجتمع لا بد من (David de Ferranti et autres, 2014):

- تفعيل دور الإعلام كسلطة رابعة من خلال إعداد ونشر التحقيقات خاصة تلك المتعلقة بأعمال المسؤولين الحكوميين، من قبل صحافيين مختصين في التحقيق.
- دعم استقلالية كل من المحاكم، الإعلاميين، المراقبين و المفتشين.
- تعزيز الرقابة البرلمانية كإصلاح العملية الانتخابية.
- دعم وتطوير المنظمات المستقلة كوكالات المراقبة المستقلة.
- تقوية وتعزيز وسائل الإعلام المستقلة.
- تخفيف الضغط على المنظمات غير الحكومية.

7. خاتمة : للموازنة مجموعة من المبادئ يجب التقيد بها من أجل الحد من إهدار المال العام، ومراحل إعداد والمصادقة على الموازنة العامة في الجزائر تتم في ظروف عادية، غير أن الممارسة الفعلية هي ما تشوبها عدة نقائص و قد كان لضعف الرقابة بمختلف أشكالها دور كبير في هذه النقائص و التجاوزات، لكن هذه النقائص يمكن اعتبارها كدافع اضافي لتطبيق مبادئ الحوكمة.

الاقتراحات و التوصيات : لاستغلال المال العام بالشكل المناسب لا بد من :

- وجوب تطبيق مبادئ الحوكمة على عمليات الموازنة العامة للدولة.
- ينبغي اتخاذ إجراءات ملموسة لتعزيز حوكمة إدارة الموازنة العامة والمساءلة لضمان الاستخدام الامثل للموارد العامة تبعا للأولويات المحددة ، كتعزيز الرقابة ، ودعم الشفافية و المساءلة ، ومحاربة كل أوجه الفساد.
- توزيع معلومات الموازنة في أشكال و عبر أساليب ووسائل إعلام قابلة للفهم ومفيدة لقاعدة أوسع من السكان، وينبغي أن يتضمن ذلك نشر المعلومات من خلال الإذاعة أو بثها في وسائل إعلام أخرى وبلغات التي يتحدث بها غالبية السكان.

- وضع آليات مؤسسية لإشراك الجمهور في عملية الموازنة، ومن ذلك عقد جلسات استماع خلال مراحل صياغة ومناقشة مشروع موازنة الفرع التنفيذي، وفي فترات مختلفة خلال دورة الموازنة وسيكون من شأن ذلك أن يوفر للجمهور فرص استخدام ووصول أوسع لمعلومات الموازنة، للتأثير على السياسات والتحقق من مصداقية الحكومة.
- توسيع فرص التغطية الإعلامية لعملية الموازنة، عن طريق فتح جلسات الاستماع الخاصة بالموازنة أمام الصحفيين على سبيل المثال، أو بث هذه الجلسات على الإذاعات والتلفاز والإنترنت.
- دعم الإصلاحات ذات الصلة لتحسين استقلال وقدرة المجلس التشريعي وهيئة الرقابة والتدقيق العليا على لعب أدوارهم الرقابية المناطة بهم رسمياً. وينبغي أن تعالج الإصلاحات مسألة الاستقلال السياسي والمالي لهذه المؤسسات، بالإضافة إلى قدرتها التحليلية، والوصول إلى الهيئة التنفيذية وقوى قانونية أخرى واللزام حتى تستطيع القيام بمهامها.
- بناء أنظمة معلومات فعالة حول التمويل العام، تعزز نوعية ودقة موعد توفر معلومات الموازنة، مثلاً من خلال استخدام أنظمة تصنيف واضحة ومعيارية وتقنية معلومات مناسبة.
- ضرورة إخضاع تسيير المال العام لرقابة صارمة تحد من التجاوزات المسجلة عند تنفيذ عملياتها .
- العمل على تعزيز المشاركة المجتمعية من خلال البرلمان أو مؤسسات المجتمع المدني في اعداد القوانين المالية والرقابة على تنفيذ محتواها ومن ثم مساءلة متخذي القرار.
- إن عدم فعالية الرقابة على النفقات العامة ، ونقص الشفافية في تسيير الأموال العامة من بين الأسباب التي ساهمت في تنامي ظاهرة التبذير والإسراف في المال العام ، واستمرار الاختلاسات، أدت بالسلطات العليا إلى اتخاذ مجموعة من الخطوات كإعادة تفعيل دور مجلس المحاسبة، وتفعيل قانون ضبط الميزانية وتوسيع مجال اختصاص المفتشية العامة للمالية، بالإضافة إلى إصلاح النظام المحاسبي وإصدار قانون جديد للصفقات العمومية
- الاستفادة من خبرات الدول الرائدة في تطبيق مبادئ الحوكمة على الموازنة العامة والصناديق المشابهة والمماثلة لهذه التقنية.

8.المراجع و المصادر:

- المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- المادة 161 من الدستور والمواد من 76 إلى 86 من القانون العضوي.
- المادة 02 من المرسوم التنفيذي 95-198 .
- المرسوم التنفيذي 95-198 المؤرخ في 25 جوان 1995.
- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272
- المادة 14 من الامر 95-20 ص 09.
- المادة 210 من قانون البلدية لسنة 2011 الجريدة الرسمية 37 .
- المادة 07 من الامر 95-20 الجريدة الرسمية 39 ص 04.
- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009.
- الجريدة الرسمية العدد 50 ، 2010 المادة 07 من الامر 10-02.
- الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، القانون رقم 10-01 المواد 23،24،25
- الجريد الرسمية العدد 42 ص 07.
- تقرير بنك الجزائر 2016

- خالد شحاتة الخطيب ، احمد زهير شامية - اسس المالية العامة - الطبعة الثانية - دار وائل للنشر و التوزيع - الاردن 2005 ص319.
- خالد المهديتي - الاساليب الحديثة في الادارة المالية العامة - المنظمة العربية للتنمية الادارية - مصر 2010 ص 95.
- زهير شطاح، رقابة التسيير على الجماعات المحلية، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول تسيير الجماعات المحلية يومي 09 و 10 جانفي 2008 مخبر المغرب الكبير الاقتصاد و المجتمع، ص: 112.
- شادي انور كريم الشوكي - الرقابة على المال العام في الاقتصاد الاسلامي - دار النفائس - ط01 - الاردن 2012 ص 14.
- صندوق النقد الدولي - دليل شفافية المالية العامة - 2014.
- عثمان محمد غنيم - التخطيط اسس و مبادئ عامة - دار الصفاء - الطبعة الثانية - الاردن - 2004 ص 94.
- عيبر مصلح، " النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد"، ط3 ، الائتلاف من أجل النزاهة كالمساءلة، أمان، رام الله، فلسطين ، 2013 ص 49-50.
- فرج شعبان - الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر حالة الجزائر 2000-2010 - اطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية - جامعة الجزائر 2011-2012 ص 92.
- قدوري طارق - مساهمة ترشيد الإنفاق الحكومي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر اطروحة دكتوراه جامعة بسكرة 2016 ص 227
- كامل بربر، الإدارة عملية و نظام، مصر، المؤسسة الجامعية للدراسات، 1996 ، ص 147.
- موفق عبد القادر الرقابة المالية ، مجلة اباحث اقتصادية و ادارية العدد 05 جامعة بسكرة جوان 2009 ص 93.
- مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي، دار الجامعة الجديدة للنشر - مصر 1999، ص 82.
- محمد شاكر عصفور - اصول الموازنة العامة - دار الميسرة - الطبعة الاولى - لبنان 2008 ص301.
- David de Ferranti et autres, " Pour une meilleure gouvernance ", nouveaux Horizons, Paris, France, 2014, pp9-10.
- Stephanie Damarey – finances publiques- gualino éditeur – paris- 2006 p:425.