

إجراءات تنفيذ النفقات الحكومية في الجزائر

*عزري حميد¹، خوني رابع²

¹ جامعة بسكرة (الجزائر)، hamid.azri@univ-biskra.dz

² جامعة بسكرة (الجزائر)، r.khouni@univ-biskra.com

Procedures for implementing public expenditures in Algeria

AZRI Hamid¹, KHOUNI Rabeah
University of Biskra (ALGERIA)^{1,2}

تاريخ الاستلام: 2020/11/09 تاريخ القبول: 2021/05/25 تاريخ النشر: 2021/06/30

الملخص :

تهدف هذه الدراسة إلى الاضطلاع بالإجراءات الضرورية لتنفيذ النفقات الحكومية في الجزائر، حيث تم التعرف على الإطار النظري للنفقات الحكومية، إضافة إلى تقسيمات النفقات الحكومية في التشريع الجزائري، كما تم تحليل مراحل تنفيذ النفقات الحكومية وتقديرها، والرقابة عليها، وطرق دفعها. ومن أهم النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة هي أن إجراءات تنفيذ النفقات الحكومية في الجزائر تتسم بنوع من البطء والتعقيد، ما يجعل تبسيط هذه الإجراءات وتكريس الرقابة الشعبية والبرلمانية أمر ضروري لزيادة فعاليتها.

الكلمات المفتاحية: النفقات الحكومية، الميزانية العامة، الرقابة، الأمر بالصرف.

تصنيف JEL: H50, H61

Abstract :

This study aims to inform the necessary procedures for the implementation of government expenditures in Algeria, where the theoretical framework for government expenditures was identified, in addition to the divisions of government expenditures in the Algerian legislation, as well as the stages of implementing government expenditures, their estimation, control, and methods of payment.

Among the most important findings of this study is that the procedures for implementing government expenditures in Algeria are characterized by a kind of slow and complexity, which makes the simplification of these procedures and the consolidation of popular and parliamentary oversight is necessary to increase their effectiveness.

Key words: Government expenditures, the general budget, control, commanding spending.

JEL classification codes: H50, H61

Résumé:

Cette étude vise à éclairer les procédures nécessaires à la mise en œuvre des dépenses publiques en Algérie, où le cadre théorique des dépenses publiques a été identifié, outre les découpages des dépenses publiques dans la législation algérienne, ainsi que les étapes de mise en œuvre des dépenses publiques, leur estimation, leur contrôle et leurs modes de paiement.

Parmi les constats les plus importants de cette étude, il y a le fait que les procédures d'exécution des dépenses publiques en Algérie sont caractérisées par une sorte de lenteur et de complexité, ce qui rend la simplification de ces procédures et la consolidation du contrôle populaire et parlementaire est nécessaire pour accroître leur efficacité.

Mots clés : Dépenses publiques, budget général, contrôle, maîtrise des dépenses.

Codes de classification JEL : H50, H61

1- مقدمة:

تعتبر النفقات الحكومية الاداة الرئيسية بيد الدولة لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها، والتحكم في هذه الأداة يمكن الدولة من استعمالها بطريقة أمثل، فالنفقات الحكومية تعكس جميع جوانب الأنشطة العامة للدولة وكيفية تمويلها. الجزائر وباعتبارها دولة ريعية بامتياز، تشكل عائدات المحروقات فيها أكثر من 60% من مجمل الإيرادات العامة، و98% من اجمالي الصادرات، ما ترتب عنه أن معظم المؤشرات الاقتصادية تعتمد بدرجة كبيرة على تطورات أسعار النفط في الأسواق الدولية، كما كان لها الأثر البالغ على إدارة الانفاق العام، إذ نظر إلى ارتفاع أسعار النفط في معظم الأحيان على انها فرصة لإحداث طفرة تنموية من خلال تبني برامج إنمائية بمئات المليارات من الدولارات.

1-1- اشكالية البحث:

لتحقيق اشباع الحاجات العامة وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية عن طريق الانفاق العام في الجزائر، لا بد أن تمر هذه النفقات بعدد من الاجراءات على مستوى عدد من الهيئات العمومية، ومن هذا المنطلق يمكن طرح الاشكالية التالية: ما هي اجراءات تنفيذ النفقات الحكومية في الجزائر؟

1-2- أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى الاحاطة بالإجراءات الضرورية لتنفيذ النفقات الحكومية في الجزائر، حيث سيتم التعرف على الإطار النظري للنفقات العامة، إضافة إلى تقسيمات النفقات الحكومية في التشريع الجزائري، كما سيتناول بالتحليل لتحضير الميزانية العامة في الجزائر وموقع النفقات العمومية فيها، واجراءات تنفيذها والرقابة عليها، وطرق دفعها.

1-3- منهج البحث:

اعتمد البحث على المنهج الوصفي في تحليلها لإجراءات تنفيذ النفقات العمومية في الجزائر، باعتباره المنهج المناسب لهذا النوع من الدراسات.

المحور الاول-الإطار العام للنفقات العامة:

1-تعريف النفقات الحكومية: مفهوم النفقات الحكومية يختلف من بلد لآخر ومن حقبة زمنية لأخرى، سواء أكان هذا الاختلاف من حيث خصائصها أو من حيث حجمها، وذلك لاختلاف مفهوم الخدمات العامة التي تهدف إلى اشباع الحاجات العامة، ولما كانت هذه الخدمات أو الحاجات العامة ليست محددة ومدى تحمل الدولة لمهامها مختلفا من نظام سياسي لآخر فإنه يلاحظ نتيجة لذلك أن الجدل مستمر حول مفهوم النفقات الحكومية (الرويلي، 1992، صفحة 23).

وعلى ذلك تعرف النفقات الحكومية على أنها مجموع نفقات جميع الإدارات العمومية (Omar, 2014, p. 7)، كما تعرف على أنها مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام بهدف تحقيق منفعة عامة (لطفي، 1995، صفحة 182)، أو أنها مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجات عامة (الحاج، 1999، صفحة 122). إن التعاريف السابقة للنفقة العامة وإن اختلفت عباراتها إلا أنها تشترك في ثلاثة أركان أساسية:

أ-النفقة العامة مبلغ من النقود:

تكون النفقة العامة في شكل مبلغ نقدي، حيث تقوم بدورها في الانفاق باستخدام مبلغ نقدي ثمنا لما تحصل عليه من منتجات من اجل تسيير المرافق العامة وثمانا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الاستثمارية التي تتولاها ولمنح المساعدات والإعانات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها (محزري، 2010، صفحة 55).

ب-تصدر النفقة العامة عن شخص معنوي عام:

وفقا لهذا الركن لا يعتبر مبلغا نقديا أنفق لتحقيق مصلحة عامة إنفاقا عاما إلا إذا صدر من شخص معنوي عام، ويقصد بالأشخاص المعنوية العامة الدولة والوحدات الإدارية التي تنبثق عنها بدرجاتها المختلفة كالولاية والبلدية، وأشخاص معنوية عامة مرفقية كالمؤسسات والشركات العامة.

ج- الغرض من النفقة العامة هو تحقيق منفعة عامة:

يعد هذا الركن متمما لمفهوم النفقة العامة، فبدونه لن تكون النفقة عامة حتى ولو كانت صادرة من أحد أشخاص القانون العام، فالهدف من النفقة العامة يجب أن يكون تحقيق النفع العام للمجتمع وتحقيق مصالحه، ويتسع مفهوم النفع العام ليشمل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، فقد يكون الهدف من الانفاق العام تقليل الفجوة في توزيع الدخل بين افراد المجتمع، وقد يكون الهدف من الانفاق العام تحقيق الاستقرار الاقتصادي مثل الحد من البطالة أو تحفيز النمو الاقتصادي (خصاونة، 2014، صفحة 51).

2- قواعد النفقات الحكومية

تحكم النفقة العامة مجموعة من القواعد والضوابط حتى تستطيع تحقيق الأهداف والآثار المرجوة منها، ويصنف علماء المالية العامة هذه القواعد إلى أربعة:

2-1- قاعدة المنفعة: يهدف الانفاق الحكومي إلى تحقيق أقصى منفعة ممكنة، ويمكن القول أن مبدأ المنفعة هذا يتحقق إذا كانت المنفعة المتحققة من المنفعة الحدية متساوية في كل حالة من حالات الانفاق، أي أن المنفعة التي يحصل عليها الأفراد من النفقة الحدية في مجال ما يجب أن تكون متساوية مع المنافع التي تعود عليهم فيما لو انفقت هذه النفقة في أي مجال آخر (عبيدي، 2011، صفحة 58).

2-2- قاعدة الاقتصاد: والمقصود بما الابتعاد عن التبذير والاسراف والذي يؤدي إلى ضياع أموال عامة كان من الممكن توجيهها إلى مجالات أخرى أكثر منفعة، بالإضافة إلى أن هذه الحالة تضعف الثقة العامة في مالية الدولة ويعطي للمكلفين بدفع الضريبة مبررا للتهرب منها (طاقة و العزاوي، 2010، صفحة 35).

2-3- قاعدة الترخيص: يعني ذلك أي نفقة لا تعتبر نفقة عامة الا إذا سبق ذلك موافقة السلطات العمومية المختصة، وهو ما يميز النفقة العامة عن النفقة الخاصة، لضمان تحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة وتجنب أي تبذير للمال العام.

2-4- قاعدة الفائض: من وجهة نظر F.Shirras تشير قاعدة الفائض إلى التحقق من أن النفقات الحكومية لا تتجاوز الإيرادات العامة، حيث يتعين على الحكومة مثل الأفراد العاديين أن تحافظ على نفقاتها ضمن الحدود المطلوبة والمسموح بها، ولكن لاقتصاديون الجدد لا يوافقون على هذه القاعدة، ذلك لأن عجز الميزانية يعتبر حالة ضرورية لتحفيز الطلب الكلي والإنتاج خلال فترات الكساد، كما أن الدول النامية تحتاج إلى إنفاق المزيد من الأموال بشكل يتجاوز إيراداتها من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية، وهذا ما يستدعي اللجوء إلى التمويل بالعجز، ففي الواقع هذه القاعدة ليس لها أي مكان في نظرية المالية العامة الحديثة (معط الله، 2015، صفحة 26).

المحور الثاني: إجراءات تنفيذ النفقات الحكومية في الجزائر

1 - تقسيم النفقات الحكومية في الجزائر:

حدد القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية في مادته 20 تقسيمات النفقات الحكومية في الجزائر، حيث تنص على أنه "توضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير وكذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار"، وبالتالي فإن النفقات الحكومية في الجزائر تتكون من نفقات التسيير و نفقات التجهيز.

1-1-نفقات التسيير: وهي النفقات العمومية التي تعنى بالتسيير العادي لشؤون الدولة، وإشباع الحاجات العامة بصورة طبيعية، وبالتالي فهي نفقات لا يترتب عليها زيادة في الرأسمال الاجتماعي أو زيادة في الرأسمال الانتاجي للهيئات العمومية، ومن أبرز هذا النفقات الأجور التي تشكل الجزء الأبرز لمجموع نفقات التسيير في أغلب الدول.

وتنقسم نفقات التسيير حسب القانون الجزائري إلى أربعة أبواب:

-أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة.

-تخصيصات السلطات العمومية.

-النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

-التدخلات العمومية.

1-2-نفقات التجهيز: وهي تلك النفقات المتعلقة بتجهيز مختلف القطاعات بوسائل الإنتاج الضرورية قصد زيادة الإنتاج الوطني وتحسين تجهيزات الجماعات المحلية، وتتكون هذه النفقات من الاستثمارات في المنشآت الأساسية الوطنية، إضافة إلى اعانات التجهيز الممنوحة لبعض المؤسسات العمومية.

وإذا كانت نفقات التسيير توزع على الدوائر الوزارية، فإن توزيع نفقات التجهيز يتم على شكل مشاريع اقتصادية توزع على كافة القطاعات الاقتصادية تبعا للخطة الإنمائية السنوية الموضوعة من قبل الدولة وفقا لقانون المالية.

تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة ووفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب:

-الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

-اعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

-النفقات الأخرى برأسمال.

وتسجل نفقات التجهيز المتمثلة في الاستثمارات المنفذة، وإعانات الاستثمار إضافة إلى النفقات برأسمال على شكل رخص وتنفذ باعتمادات الدفع بحيث تظهر في الجدول "ج" في ملحق قانون المالية.

ورخص البرامج تمثل الحد الأعلى للنفقات التي يسمح للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة وتبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها. أما اعتمادات الدفع فتمثل التخصيصات السنوية التي يمكن للآمر بالصرف صرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطلقة.

2-تحضير الميزانية العامة في الجزائر وموقع النفقات الحكومية فيها:

تشكل النفقات الحكومية في الجزائر أداة هامة في إطار الميزانية العامة لتحقيق أهداف السياسة المالية المسطرة، حيث يشير المشرع الجزائري إلى الميزانية العامة باعتبارها "الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها" (القانون رقم 90-21، 1990)، وبالتالي فإن الميزانية العامة للدولة "تشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية الموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنفيذية المعمول بها" (القانون رقم 84-17، 1984).

وبالتالي فإن الموازنة العامة للدولة في الجزائر هي وثيقة سنوية، مصادق عليها من قبل البرلمان، تحدد النفقات الحكومية، وكذا الإيرادات العمومية الضرورية لتغطية هذه النفقات.

أما القانون رقم 88-05 المعدل والمتمم للقانون رقم 88-17 المتعلق بقوانين المالية فيشير إلى أنه "يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، يحمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية، وكذلك النفقات برأسمال" (القانون رقم 88-05، 1988).

إن قانون المالية هو الطابع القانوني للموازنة العامة للدولة، فلا يمكن اعتماد وتنفيذ الموازنة العامة إلا في إطار قانون المالية، وبالإضافة إلى قانون المالية السنوي هناك:

2-1- قوانين مالية تكميلية أو معدلة: قد يحدث أحيانا أن تعتمد قانون مالية تكميلي أو معدل بغرض إتمام أو تعديل احكام قانون المالية وذلك دون سواها من القوانين.

2-2- قانون ضبط الميزانية: وهو الوثيقة التي يتم بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، أو قوانين المالية التكميلية أو المعدلة، حيث يمثل قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة بالنسبة للموازنة العامة للدولة، حيث يشتمل على مايلي (القانون رقم 84-17، 1984):

-تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة.

-جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.

لقد جرت العادة على أن تقوم وزارة المالية باعتبارها ممثلة للسلطة التنفيذية في مرحلة أولى بمطالبة كافة المصالح العامة بإرسال تقديراتهم للمبالغ المتوقع الحصول عليها على شكل إيرادات عامة، والمبالغ المتوقع صرفها على شكل نفقات عامة وذلك للسنة المالية المقبلة، ويمكن أن تمر عملية اعداد الموازنة العامة بالمراحل التالية (لعمارة، 2004، صفحة 157):

-التنسيق بين كل العناصر المعنية بالموازنة العامة للدولة، ووضع الخطوط العريضة للخطة المالية، والبحث في آليات تجسيدها ميدانيا من خلال وضع الأهداف المرجو تحقيقها.

-تقوم السلطة التنفيذية بالتنسيق مع كل الأعضاء، وتكليف كل وزراء القطاع بتحديد التقديرات لاحتياجات قطاعه.

-يقوم كل وزير بالتنسيق مع مسؤولي قطاعه من أجل تحديد الاحتياجات اللازمة والضرورية لقطاعه.

-تقوم المديرية العامة للدراسات والتخطيط بوزارة المالية بجمع كل المعلومات والمعطيات حول كل الوزارات من اجل استعمالها كوسيلة لقياس المؤشرات الاقتصادية، واستنتاج الخطوط العريضة المساعدة في بناء مشروع الموازنة.

-تقوم وزارة المالية بدراسة التقديرات الموجودة لديها، وبعد مطابقة هذه التقديرات مع سقف محدد للنفقات مسبقا، حيث تقوم بإعداد المشروع الاولي لقانون المالية الذي يكوم محل دراسة على طاولة مجلس الوزراء ، كل وزير حسب قطاعه، ووزير المالية الذي يكون متمسكا بالخطة المالية للدولة من جهة، وبالتركيز على الظروف الاقتصادية من جهة أخرى، فمن غير الممكن تلبية حاجيات كل الوزارات بشكل كامل، ومنه يمكن لوزير المالية رفض كل مطلب يخل بالتوازنات المالية للدولة، وعند انتهاء المناقشات بين أعضاء مجلس الوزراء يتم اعداد مشروع قانون المالية ليتمرر على البرلمان.

يحتوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين(القانون رقم 84-17، 1984):

-القسم الأول يتضمن الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وكذا السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية.

-القسم الثاني يتضمن المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والاستثمارات العمومية، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للاستثمارات المخططة.

كما يتضمن القسم الثاني(القانون رقم 84-17، 1984):

-الترخيصات الاجمالية للإيرادات والنفقات بالنسبة لكل ميزانية ملحقة.

-الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة.

-الاحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة.

3-تقنيات تقدير النفقات الحكومية

4-1-الالتزام: يعرف الالتزام حسب قانون المحاسبة العمومية أنه "الاجراء الذي يتم بموجبه اثبات نشوء دين" (القانون رقم 90-21، 1990)، فالالتزام هو مصدر للنفقة العامة قبل أن يكون إجراء لتنفيذها، ويمكن النظر إليه من جهتين، فهو من جهة الإدارة العمومية التزام بأداء نفقة عامة، ومن جهة الدائن فهو وعد من الإدارة العمومية بأداء مستحقاته. ويمكن تقسيم الالتزام إلى قسمين:

أ-التزام قانوني: وهو النشاط القانوني الذي تقوم به هيئة عامة وينتج عنه التزام اتجاه جهة دائنة، ويجب أن يفرق في هذا الشأن بين الالتزام الارادي وهو الذي ينشأ بإرادة من الهيئة العمومية، كالاتزامات الناتجة عن عقود (إبرام الإقامة الجامعية لعقد تامين من مورد بالمواد الغذائية)، نظام قانوني (الاجور والمرتبات للموظفين)، أحكام قضائية (تحصل دائن على حكم قضائي بتعويض عن ضرر ما منشأه الهيئة العمومية)، قرار (تعيين موظف)، أما الالتزام اللإرادي فينشأ خارج إرادة الهيئة العمومية، كتعرض المكيفات الهوائية بالمؤسسة العمومية للعطب.

ب-التزام محاسبي: وهو تخصيص اعتمادات من الميزانية لتسديد نفقة عامة ناتجة عن التزام قانوني، أو هو الفعل المادي للالتزام القانوني. والالتزام المحاسبي يجب أن يكون سابقا عن الالتزام القانوني في حالة التصرف الارادي للهيئات العمومية، بحيث يتم أولا التحقق من مطابقة النفقة المزمع اجراءها للترخيص الميزاني (وجود الباب الذي تحسم فيه النفقة، كفاية الاعتمادات المخصصة ...)، واتباع الإجراءات القانونية للالتزام بما (تأشيرة المراقب المالي، تأشيرة مصلحة الوظيف العمومي ...)، أما في حالة التصرف اللإرادي فمن البديهي أن يكون الالتزام القانوني قبل الالتزام المحاسبي (مسعي، 2011، صفحة 78).

إن الأمر بالصرف غير ملزم بإجراء التزام بالنفقات غير المطابقة للتشريع والتنظيم المعمول بهما والتي تأمر السلطات الشلمية بصرفها، لا سيما في الحالات التالية (المرسوم التنفيذي رقم 97-268، 1997):

-عدم توفر الاعتمادات.

-عدم توفر مناصب مالية.

-عدم وجود باب تحسم منه النفقة.

4-2-التصفية: بعد أن يتم تحديد مبلغ النفقة والجهة المستفيدة، تقوم الجهة المختصة بإصدار أمر إلى المحاسب بدفع مبلغ معين إلى شخص محدد.

والمادة 20 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية توضح أن "تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية، وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية"، وبالتالي فإن التصفية تسمح بإثبات الدين العمومي من خلال تحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية اعتمادا على الوثائق الاثباتية التي تقر حقوق الطرفين، علما أن الأمر بالصرف هو من يتولى عملية التصفية، كما يمكن أن توكل إلى موظفين آخرين يعملون تحت السلطة المباشرة للأمر بالصرف.

المادة 7 من القانون رقم 97-268 المحددة للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها، وضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم تقرر أنه "يمارس الأمر بالصرف المراقبة قبل أي عملية صرف للنفقة أو إذن بالدفع يخص العمليات التي يقوم بها الموظف المكلف بميكال التسيير المعني، وتحت المسؤولية الخاصة لهذا الأخير، وتتناول هذه المراقبة على الخصوص:

-إثبات القيام بالخدمة وصحة حسابات التصفية.

-إجراء عملية المراقبة التنظيمية المسبق، وتقديم التبريرات اللازمة في هذا المجال.

-القيام بحسم النفقات بدقة من الأبواب والمواد الخاصة بهم، وحسب طبيعتها وغرضها

-الطبيعة الإبرائية للتسديد".

عمليا تركز عملية تصفية النفقات على عنصرين:

أ- إثبات الخدمة المقدمة: إن الدولة لا تقوم بصرف النفقة إلا لمستحقيها، ذلك أن الدائن ليس له الحق في المطالبة بأمواله إلا بعد إتمام العمل المتفق عليه، فالموظف لا تدفع له الدولة مرتبه في بداية الشهر، بل بعد إتمامه لعمله طوال شهر كامل، وبالتالي فإن إثبات الخدمة المقدمة يعني أن الدولة تتأكد أن الخدمة المتفق عليها قد تمت وفق عملية الالتزام.

فبعد إمسك الآمرين بالصرف الإثباتات الكتابية التي تثبت تمام أداء الخدمة من طرف الدائنين، يقومون بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات، مع إمكانية رفض التأشير عليها عند الاقتضاء.

ب- تحديد المبلغ الدقيق للدفع: بعد إثبات الخدمة المقدمة من خلال التأكد من الوثائق اللازمة، يتم ضبط مقدار النفقة وتحديد مبلغها بدقة، بحيث يغطي تكلفة الخدمة المقدمة بشكل كامل.

3-4- الأمر بالصرف: وهو قرار إداري يعطيه الآمر بالصرف إلى المحاسب العمومي بتسديد دين هيئة عمومية، حيث تقرر المادة 21 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الاجراء الذي يؤمر بموجبه دفع النفقات العمومية"، فالأمر بالصرف إذن هو قوة تنفيذية للالتزام الذي قطعتة الهيئة العمومية بأداء النفقة العامة للجهة الدائنة.

كما ذكرنا آنفا، فإذا كان الأمر بالصرف الرئيسي يصدر أمرا بالصرف على شكل أمر بالدفع، فإن الأمر بالصرف الثانوي يصدر الأمر بالصرف في صورة حوالات دفع، وفي هذا الجانب فإن وثيقة الأمر بالدفع أو حوالة الدفع تكون في أربع نسخ، ثلاث منها ترسل إلى الخزينة العمومية، والنسخة المتبقية توضع في الأرشيف.

إن وثيقة الأمر بالصرف تتضمن وجوبا المعلومات الشخصية الخاصة بالدائن، رقم حسابه البريدي أو البنكي، إضافة إلى المبلغ الواجب دفعه، وتصنيف النفقة وتبويبها في الموازنة، وتكون الوثيقة مصادق عليها من طرف الأمر بالصرف.

إن فترة عملية الأمر بالدفع تنتهي في 20 ديسمبر للسنة المالية، فبعد هذا التاريخ تعتبر جميع أوامر بالدفع باطلة، ويؤجل تنفيذ الالتزامات إلى السنة المالية اللاحقة.

4-4- الدفع: وهي المرحلة الأخيرة من مراحل تنفيذ النفقات الحكومية، حيث "يعد الدفع الاجراء الذي يتم بموجبه إبراء دين عمومي" (القانون رقم 90-21، 1990)، حيث يتكفل المحاسب العمومي حصريا بتحويل المبالغ المالية إلى حساب الدائن، وبالتالي إبراء ذمة الهيئة العمومية بشكل تام، إلا أن هناك بعض الاستثناءات على هذه القاعدة والتي تجيز للمحاسب العمومي القيام بالدفع دون الحاجة للأمر المسبق بصرفها، وبالتالي لا يتدخل الأمر بالصرف لتصفيتها ويجرى تسويتها في وقت لاحق، تتمثل في (المرسوم التشريعي رقم 93-01، 1993):

أ- بدون أمر بالصرف المسبق: ويضم النفقات التالية:

- المدفوعات التي تمت عن طريق صندوق التسبيقات.

- الدين الأصلي والفوائد الواجبة الدفع بعنوان ديون الدولة وأيضا خسائر الصرف على رأس المال الأصلي.

- النفقات ذات الطابع النهائي التي نفذت بعنوان التجهيز العمومي التي استفادت من تمويلات خارجية.

ب- بدون أمر بالصرف: ويضم النفقات التالية:

- معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المدفوعة من ميزانية الدولة.

- المرتبات المدفوعة لأعضاء القيادة السياسية وأعضاء الحكومة.

- المصاريف والأموال الخاصة.

إن عملية الدفع التي يقوم بها المحاسب العمومي ليست فقط عملية نقل أموال من حساب إلى حساب، بل هناك مجموعة من القيود القانونية والمحاسبية يجب التقيد بها في إطار ضبط ومراقبة تنفيذ النفقات العمومية، فالمحاسب ليس مجرد عون للصندوق، بل له سلطة شبه رقابية على أعمال الأمر بالصرف في حدود الصلاحيات الممنوحة له، وفي هذا الإطار حددت المادة 36 من القانون رقم 90-21 المتعلق

بالحاسبة العمومية مجموعة من الشروط قبل أن يقبل المحاسب العمومي اجراء أي عملية دفع صادرة من الأمر بالصرف (شلال، 2014، الصفحات 133-134):

-مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها: قبل قبول دفع النفقة يقوم المحاسب بمراقبة احترام مختلف الاجراءات والمراحل الإدارية لتنفيذ النفقات العمومية، إضافة إلى التحقق من استيفاء جميع الشروط القانونية لعقد الالتزام واحترام ضوابط اختيار الموردين وتطبيق إجراءات إبرام الصفقات العمومية.

-صفة الأمر بالصرف أو المفوض له: وهو الشرط الأول الذي على المحاسب العمومي القيام به قبل الانتقال إلى المراحل الأخرى، فالمحاسب العمومي التأكد من أن الأمر بالصرف يمتلك صلاحيات إصدار سندات الأمر بالدفع عن طريق إجراء الاعتماد لدى المحاسب العمومي.

-توفر الاعتمادات: على المحاسب العمومي التأكد من توفر الاعتمادات الكافية للقيام بعملية الدفع، وذلك عبر مسك محاسبة يومية تختص بمتابعة استهلاك الاعتمادات المالية وفقاً لأبواب الميزانية لكل أمر بالصرف معتمد لدى مصالحه، حيث تمكنه هذه المحاسبة من معرفة في أي وتقييم الاعتمادات المالية المفتوحة وقيمة الاعتمادات المستهلكة والباقية المتعلقة بكل باب من أبواب الميزانية.

- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة: يرفض المحاسب العمومية دفع الديون العامة التي تتجاوز مدتها الأربع سنوات أو ما يصطلح عليه بالتقادم الرباعي، حيث أن القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية يؤكد "تسقط بالتقادم وتسقط نهائياً لفائدة المؤسسات العمومية المعنية كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة من إعانات ميزانية التسيير، عندما لم تدفع هذه الديون قانوناً في أجل أربع سنوات ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية، التي أصبحت فيها مستحقة وذلك ما لم تنص أحكام قانون المالية صراحة خلاف ذلك" (القانون رقم 84-17، 1984)، كما أن الديون التي تكون محل معارضة من طرف الدائنين يجب أن تكون محل متابعة من طرف المحاسب العمومي، ويمنع الوفاء بها إلى غاية البت فيها نهائياً من طرف القضاء المختص.

- الطابع الابرائي للدفع: ويقصد به التحقق من أن الدولة ستتخلص بشكل نهائي من الدين المترتب عليها عند تنفيذ الدفع النهائي للنفقة لفائدة المستفيد الحقيقي، والذي يحميها من كل متابعة قانونية مستقبلية.

-تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها: عن طريق التحقق من توفر تأشيرة المراقب المالي على بطاقة الالتزام وتوفر تأشيرة لجنة الصفقات العمومية المختصة في حالة تنفيذ الصفقات العمومية.

-الصحة القانونية للمكسب الابرائي: ويقصد به أن يتحقق المحاسب العمومي من أن الدفع يتم لصالح الدائن الأصلي الذي قام بأداء الخدمة، عن طريق التحقق من مطابقة اسم ولقب المستفيد ورقم حسابه في مختلف وثائق إثبات النفقة.

بعد قيام المحاسب العمومي من التأكد من الشروط السابقة، فإن له أجل أقصاه 10 أيام بداية من تاريخ استلامها، وفي حالة عدم مطابقة أمر أو حوالة الدفع للأحكام التشريعية أو التنظيمية يقوم المحاسب العمومي بإبلاغ الأمر بالصرف رفضه القانوني للدفع كتابياً في أجل أقصاه 20 يوماً ابتداء من تاريخ تسلمهم للأمر بالصرف أو الحوالة، في هذه الحالة يكون الأمر بالصرف أمام خيارين:

-تصحيح الأخطاء الواردة في الأمر بالصرف أو الحوالة، وتسليم الحوالة المصححة للمحاسب العمومي في الأجل القانونية.

-رفض الملاحظات التي قدمها المحاسب العمومي، مع الطلب إليه كتابياً وتحت مسؤوليته إجراء عملية الدفع في إطار عملية التسخير، ويمكن للمحاسب العمومي رفضه الامتثال لعملية التسخير معللاً بما يلي (القانون رقم 90-21، 1990):

-عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة.

-عدم توفر أموال بالخزينة.

-انعدام اثبات أداء الخدمة.

-طابع النفقة غير الابرائي.

-انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة، أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوبا عليه في التنظيم المعمول به.

5- طرق دفع النفقات الحكومية: حدد المشرع الجزائري مجموعة من الطرق لدفع النفقة العامة:

5-1-الدفع نقدا: يمكن دفع أي نفقة عمومية نقدا إذا لم يتجاوز مبلغها الحد المقرر عن طريق التنظيم الساري المفعول، وتتم عملية الدفع عندما يتقدم الدائن أو من يمثله قانونا ليتسلم مبلغ دينه مباشرة من صندوق المحاسب (مسعي، 2011، الصفحات 94-95).

5-2-الدفع بالتحويل: إن أداء مدفوعات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تكون وجوبا عن طريق اعتماد مقيّد في حساب جار بريدي، أو حساب جار مصرفي أو حساب خزينة عندما تفوق هذه المدفوعات المستحقة الحد الأقصى المحدد عبر التنظيم (القانون رقم 88-33، 1988).

5-3-المقاصة: تكون المقاصة عندما تكون الدولة أو أحد هيئاتها العمومية دائنة ومدينة في نفس الوقت اتجاه نفس الشخص، فإذا كان المبلغ المدين أكبر من المبلغ الدائن يقوم المحاسب العمومي بتسديد الفرق بين المبلغين للدائن فقط.

6- الرقابة على تنفيذ العمليات المالية: من أجل احترام تنفيذ القرارات التي تخص النفقات الحكومية، ومنع الاستعمال غير القانوني لها، والتأكد من الالتزام بقواعد الالتزام وشروط التنفيذ، وجدت الرقابة على العمليات المالية، هذه الرقابة تتخذ أشكال متعددة حسب الجهة الممارسة لها، نوجزها فيما يلي:

6-1-الرقابة الإدارية: ونقصد بها مختلف اشكال الرقابة الممارسة من قبل الهيئات العمومية نفسها، أو من قبل إدارات أخرى (لا سيما تلك التابعة لوزارة المالية)، وبواسطة موظفين متخصصين أو موظفين آخرين تكون من بين صلاحياتهم ممارسة بعض اعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية (مسعي، 2011، صفحة 134)، وتمثل هذه الرقابة الإدارية أساسا في الرقابة السابقة للمراقب المالي، ورقابة المفتشية العامة للمالية.

وتعود مهمة الرقابة المالية السابقة على تنفيذ النفقات الحكومية إلى وزارة المالية التي تمارسها من خلال ما يسمى بـ"المراقب المالي" (سكوتي، 2018، صفحة 43)، وهو شخص معين من طرف وزارة المالية، يمارس الرقابة الملتزم بها على ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقه، وعلى الحسابات الخاصة للخرينة، وميزانية الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (المرسوم التنفيذي رقم 92-414، 1992)، وفي هذا الاطار يقوم المراقب المالي بالتحقق من صفة الأمر بالصرف، والتأكد من مدى المطابقة التامة للالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها، والتحقق من توفر الاعتمادات والمناصب المالية، وكذا التخصيص القانوني للنفقة، كما يقوم المراقب المالي بمراقبة مدى مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المقدمة، والتأكد من وجود التأشيرات عليها(المرسوم التنفيذي رقم 92-414، 1992).

أما المفتشية العامة للمالية فهي هيئة للمراقبة، أنشأتها وزارة المالية بموجب المرسوم رقم 80-53 الصادر في أول مارس 1980 المتضمن احداث مفتشية عامة للمالية، حيث تتولى هذه الهيئة مراقبة التسيير المالي والمحاسبي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وصناديق الضمان الاجتماعي والتقاعد والتأمينات.

6-2-رقابة مجلس المحاسبة: إلى جانب الرقابة القبلية، توجد رقابة لا تقل أهمية عنها والمتمثلة في الرقابة القضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة.

وفي هذا الإطار يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وبهذا فهو يدقق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تطلق في نطاق اختصاصه، ويقيم تسييرها، ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها (الأمر رقم 95-20، 1995)، فمجلس المحاسبة هيئة تتمتع باختصاص قضائي وداري في ممارسة المهمة الموكلة اليه (الأمر رقم 95-20، 1995).

6-3- الرقابة السياسية: ويقصد بها تلك الرقابة التي تمارسها البرلمانات في الدول الديمقراطية، وتكون عبر مطالبتها بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات العمومية، سواء تم في صورة أسئلة خطية أو شفوية، أو عن طريق مناقشة الحساب الختامي عن السنة المالية (محزري، 2010، صفحة 375)، وبالإضافة إلى البرلمان يحق للمجالس الشعبية البلدية الولائية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الأمرين بالصرف (رؤساء البلديات والولاية)، وذلك في إطار القوانين والأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية (مسعي، 2011، صفحة 159).

الخاتمة:

تم التطرق من خلال هذه الدراسة إلى إجراءات تنفيذ النفقات الحكومية في الجزائر، حيث تم التعرض للإطار النظري للنفقات العامة، إضافة إلى تقديم أهم الإجراءات الإدارية الضرورية لتنفيذ النفقات الحكومية، وتوصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

- اتفق علماء المالية العامة على أن النفقة العامة عبارة عن مبلغ نقدي يدفعه شخص عام لتحقيق مصلحة عامة أو إشباع حاجة عامة.
- تتكون النفقات الحكومية في الجزائر من نفقات التسيير ونفقات التجهيز، فنفقات التسيير هي النفقات العمومية التي تعنى بالتسيير العادي لشؤون الدولة، وإشباع الحاجات العامة بصورة طبيعية، أما نفقات التجهيز فهي تلك النفقات المتعلقة بتجهيز مختلف القطاعات بوسائل الإنتاج الضرورية قصد زيادة الإنتاج.

- يمكن تقدير النفقات الحكومية في الميزانية بواسطة عدة طرق، فالاعتمادات المحددة هي الاعتمادات التي تنفذ في حدود المبلغ والغرض المقرر لها في الميزانية العامة، أما الاعتمادات التقديرية فهي التي تفتح وفاء لديون الدولة الناجمة عن الناجمة عن احكام تشريعية أو اتفاقات مبرمة قانونا، وأخيرا توجد اعتمادات الوقتية، وهي تلك الاعتمادات التي تفتح لتسديد النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم، والتي لا يمكن أن يتناسب مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها.

- تتميز إجراءات تنفيذ النفقات الحكومية في الجزائر بنوع من البطء والتعقيد، ذلك أن تنفيذ النفقات الحكومية يمر بأربعة مراحل، الالتزام، التصفية، الأمر بالصرف ثم الدفع، المراحل الثلاث الأولى يمكن أن توصف بمجموعة بالمرحلة الإدارية، وهي من صلاحيات الأمر بالصرف، أما المرحلة الأخيرة توصف بالمرحلة الإدارية، هي من اختصاص المحاسبين العموميين.
وانطلاقا مما سبق يمكن تقديم مجموعة من التوصيات كما يلي:

- تفعيل رقابة المجتمع المدني ومجلس المحاسبة وعدم الاكتفاء فقط بالرقابة المحاسبية والإدارية.
- توفير كل الظروف المادية والبشرية المواتية للأجهزة المشرفة على تنفيذ النفقات الحكومية قصد الرفع من فعاليتها.
- تبسيط الإجراءات الرقابية ليسهل تنفيذها في أقصر وقت.
- تفعيل اليات الردع ضد الفاسدين وجعلهم عبرة لغيرهم.

المراجع:

• المؤلفات:

- جمال لعمارة (2004)، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع.
- صالح الرويلي (1992)، اقتصاديات المالية العامة (الطبعة 4)، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- طارق الحاج. (1999). المالية العامة. عمان: دار الصفاء للنشر والتوزيع.
- علي لطفي. (1995). المالية العامة. القاهرة: مكتبة عين شمس.
- محمد طاقة وهدى العزاوي (2010). اقتصاديات المالية العامة، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.
- محمد عباس محزري. (2010). اقتصاديات المالية العامة (الطبعة 4). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- محمد مسعي. (2011). المحاسبة العمومية (الطبعة 2). عين مليلة: دار الهدى للنشر والتوزيع.

• الاطروحات:

- أمال معط الله (2015)، آثار السياسة المالية على النمو الاقتصادي-دراسة قياسية لحالة الجزائر (1970-2012). رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص الاقتصاد الكمي، تلمسان: جامعة بوبكر بلقايد.

-خالد سكوتي. (2018). الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم تخصص القانون العام. كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان: جامعة بوبكر بلقايد.

-زهير شلال. (2014). آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص تسيير المنظمات. كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، بومرداس: جامعة محمد بوقرة.

• القوانين:

-القانون رقم 90-21. (15 08, 1990). المتعلق بالمحاسبة العمومية. الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة في 15 اوت 1990.

-القانون رقم 84-17. (07 07, 1984). المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة في 10 جويلية 1984.

-القانون رقم 88-05. (12 01, 1988). المعدل والمتمم للقانون رقم 88-17 المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية رقم 2 الصادرة في 13 جانفي 1988.

-المرسوم التنفيذي رقم 97-268. (21 07, 1997). المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم. الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة في 23 جويلية 1997.

-المرسوم التشريعي رقم 93-01. (19 01, 1993). المتضمن لقانون المالية لسنة 1993، الجريدة الرسمية رقم 04 الصادرة في 20 جانفي 1993.

-القانون رقم 88-33. (31 12, 1988). المتضمن قانون المالية لسنة 1989، الجريدة الرسمية رقم 54 الصادرة في 31 ديسمبر 1988.

-المرسوم التنفيذي رقم 92-414. (14 11, 1992). المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية رقم 82 الصادرة في 15 نوفمبر 1992.

-الأمر رقم 95-20. (17 07, 1995). المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 39 الصادرة في 23 جويلية 1995.

• المراجع باللغة الأجنبية:

-Omar, A. (2014). L'évolution de la politique des dépenses publiques dans le contexte de la mondialisation cas Algérie 1999-2014, thèse présentée pour obtenir le grade de : Docteur en sciences économique. Faculté des sciences économiques, gestion, et sciences commerciales, Tlemcen : Université abou bekr belkaid.

كيفية الاستشهاد بهذا المقال حسب أسلوب APA

عزري حميد، خوني رابع (2020)، إجراءات تنفيذ النفقات الحكومية في الجزائر، مجلة الباحث الاقتصادي، المجلد 09(العدد 01)، الجزائر: جامعة 20 اوت 1955 -سكيكدة-، ص ص 299-310.